



1290000533



IE

TCC/UNICAMP C423i

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Inflação, Política Salarial e Intervenção Governamental nas Relações do Trabalho

Análise comparada: PAEG x Plano Real

Monografia

aluno: **Emilio Chernavsky**

RA.: **940194**

orientador: **Prof. Dr. Paulo R. Davidoff Chagas Cruz**

Campinas, julho de 1999.

Índice

Apresentação	4
1 – PAEG	8
I. Introdução	9
II. Inflação	13
Ortodoxia ou heterodoxia?	15
III. Política Salarial	21
O texto	21
O modelo	23
A questão da neutralidade distributiva	27
IV. Implementação	31
Intervenção	31
Efeitos sobre os salários	35
Apêndice	43
Estabilização vs. crescimento ?	43
Quem paga para elevar a poupança ?	46
Conclusão	49
2 - Plano Real	52
I. Introdução	53
II. Sequenciamento do Plano	57

III. Inflação	59
A inflação inercial	62
A contribuição ortodoxa	70
IV. Intervenção	75
A conversão dos salários	77
A desindexação dos salários	86
Livre negociação ?	90
V. Resultados	94
Efeitos imediatos	95
Tendências dos salários e das taxas de desemprego	99
Conclusão	102
Bibliografia	105

Apresentação

Em 7 de dezembro de 1993, era anunciado publicamente o Plano Real, como programa de estabilização que previa, após um determinado tempo não claramente definido *a priori*, uma reforma monetária com a introdução de uma nova moeda, o Real.

Planos de estabilização não são nenhuma novidade no Brasil; de fato, eles têm ocorrido recorrentemente desde os primeiros anos deste século. No entanto, a partir do lançamento do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986; eles têm sido apresentados com uma frequência nunca antes vista; de fato, no período compreendido entre o lançamento do Cruzado e o Plano Real, ocorreram cinco planos de estabilização.

Entretanto, pelo menos enquanto programas de estabilização do nível de preços, até o lançamento do Plano Real, todos haviam, de forma mais ou menos retumbante, fracassado. No caso deste último, no entanto, resulta difícil negar, após transcorridos pelo menos três anos em que as taxas de inflação têm se situado em valores inferiores a um dígito, depois de conviver por praticamente uma década com taxas de inflação que cada vez com maior frequência atingiam a casa dos quatro dígitos, que tenha conseguido manter, pelo menos até o momento, essa tão almejada situação de estabilidade dos preços. Assim, “ao completar três anos de vigência, o Plano Real foi saudado como a mais bem-sucedida experiência brasileira de estabilização.” (Mercadante, 1997)

Segundo o Presidente da República, o suposto sucesso do Plano poderia ser atribuído a duas razões básicas: credibilidade e competência. Em relação à credibilidade, o Presidente afirma que “a marca democrática do Governo foi indispensável”; “pela primeira vez em nossa longa história de políticas para controlar a inflação, valorizaram-se o diálogo e a transparência. Ao invés de arrogantemente apostar em fórmulas tecnocráticas, impostas sem discussão sobre a sociedade, o governo preferiu persuadir, convencer pela força de uma argumentação bem

construída os atores-chave para o processo de estabilização." (Cardoso, 1995)

Neste trabalho, confrontaremos o Plano Real, caracterizado segundo o Presidente pelo 'diálogo e transparência', com o PAEG, o Programa de Ação Econômica do Governo Castelo Branco, governo este que assumiu o poder trás um golpe militar que derrubou o presidente anterior legitimamente estabelecido no cargo, e que certamente não poderia ser caracterizado como aberto ao diálogo com a sociedade. Esta confrontação será feita especificamente no que se refere à intervenção governamental sobre os salários e sobre as relações do trabalho levada a cabo no contexto de cada programa.

Ocorre que, em relação a este aspecto, fundamental uma vez que trata da interferência em relações sociais básicas que se encontram no âmago do funcionamento da economia, os dois programas apresentam numerosos elementos em comum, havendo de fato grande aproximação entre eles. A questão fundamental refere-se ao fato de que, enquanto nos dois planos é afirmado de forma reiterada o objetivo de liberalização dos mercados, inclusive do mercado de trabalho, no âmbito do qual seriam definidas livremente as cláusulas de funcionamento dos contratos, na execução prática dos programas, ocorre uma intervenção governamental nesse mercado que, como se verá durante o trabalho, foi intensa e decisiva. Nos dois casos, o Governo intervém firmemente de modo a fazer com a dinâmica de seu funcionamento não seja aquela resultante apenas das suas relações internas, mas que envolva outros determinantes introduzidos com a intervenção.

Esta intervenção se materializa inclusive (mas com certeza não apenas) na determinação de medidas de aplicação compulsória por parte dos agentes, o que certamente elimina ou pelo menos restringe a liberdade de qualquer mercado. No caso do PAEG, apesar de constantemente se invocar a liberdade dos mercados, o próprio fato de sua implementação ocorrer no âmbito de um regime de exceção, claramente facilitava a aplicação de medidas intervencionistas. Já no caso do Plano Real, supostamente marcado pelo diálogo, a intervenção levada a cabo sobre o

mercado de trabalho é no mínimo contraditória. Pois toda medida de aplicação compulsória, dispensa justamente por essa sua característica a necessidade de convencimento dos agentes que devem segui-la. E, de fato, muitas das medidas determinadas somente foram efetivamente implementadas mediante a derrota dos setores que a elas se opunham, e não, como pretende o Presidente, através da discussão e do convencimento. É interessante neste ponto constatar a semelhança entre a forma de aplicação de algumas das medidas adotadas pelos dois programas, como por exemplo, o igual tratamento dado na questão da conversão dos salários – no caso do Real - e na do cálculo do reajuste salarial – para o caso do PAEG - sobre a média apurada num período anterior; as medidas tomadas nestes dois casos são caracterizadas pela imposição da aplicação de uma determinada fórmula definida pelo governo, que certamente não seria aceita por pelo menos uma das partes que se veriam afetadas.

Veremos no trabalho que a intervenção do governo neste mercado específico é justificada na concepção teórica da inflação subjacente aos dois programas, uma vez que o mercado de trabalho seria, nas duas concepções, e na visão ortodoxa de um modo geral, fonte particularmente prolífica de dificuldades para os programas de estabilização; assim, dado que seria necessária em virtude dos objetivos estabilizadores, a intervenção sobre os salários e sobre as relações do trabalho é colocada então em função daqueles objetivos. Esta questão, referente a como a partir de uma determinada concepção teórica do processo inflacionário subjacente a cada programa, subtraem-se as recomendações de intervenção no mercado de trabalho, certamente pode ser melhor compreendida com a análise comparada dos dois programas.

Finalmente, uma questão fundamental refere-se ao fato de que ambos os programas, apesar de se colocarem, especialmente no caso do Plano Real, como programas essencialmente estabilizadores, não se pretendem apenas como objetivando a estabilidade do nível de preços, mas também, e especialmente, se inserem em processos de grandes mudanças institucionais sob uma ideologia de caráter fortemente liberal e conservador. Estes processos, por trás em ambos casos de uma bandeira modernizadora,

trazem consigo profundas alterações na estrutura e instituições econômicas do país que se refletem em mudanças na estrutura produtiva, nos mercados financeiros e de capitais, nas relações de trabalho, no papel do Estado da economia, mudanças estas que provocam efeitos em quase todos os aspectos da vida do país.

Assim, ao analisarmos de forma comparada a intervenção nos salários e nas relações de trabalho de um modo geral levadas a cabo no contexto do dois programas, devemos estar cientes que os fatores que determinaram essa intervenção não podem ser encontrados apenas nas necessidades do programa desinflacionário em si, mas também nas características do novo padrão de crescimento econômico procurado por meio das reformas mais profundas implementadas no contexto daqueles programas.

1- PAEG

I - Introdução

Em novembro de 1964, na voz do então Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto de Oliveira Campos, é apresentado à nação o Programa de Ação Econômica do Governo 1964/1996, traçando a orientação sobre política e planejamento econômicos do novo governo instalado por meio de uma intervenção militar poucos meses antes.

A arbitragem política de 1964, como um dos desfechos possíveis do período de grande instabilidade política, econômica e social pela qual passava o Brasil nos anos que precederam ao golpe militar, surge como fato marcante dos anos 60, período durante o qual ocorre a “consolidação de um regime de acumulação baseado na grande indústria cujo polo dinâmico fora implantado na segunda metade dos anos 50. Entre continuidades - do projeto de industrialização, dos interesses políticos do campo preservados, do código corporativo do trabalho - e rupturas - da formação dos rendimentos e dos mercados, da capacidade fiscal do Estado e dos controles macroeconômicos - os anos 60 foram extremamente conflituosos e dinâmicos”. (Medeiros, 1992, cap.4) Em meados dessa década o país enfrenta o fim do ciclo expansivo iniciado a meados da década anterior, o que se reflete numa aguda crise econômica que por sua vez dá lugar a uma crise de governo e de regime e à ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós-guerra. “O Estado populista, resultante do compromisso da elite modernizante de 30 com os setores populares, rompeu-se com a intervenção militar. Esta, embora apoiada na ideologia liberal conservadora das classes dominantes, não veio, como logo ficou claro, para restabelecer uma democracia liberal conservadora de estilo clássico”, mas para reestruturar o aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, “através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares. (...) Sob esse pacto, mudanças institucionais impostas autoritariamente garantiriam condições favoráveis a uma nova etapa de desenvolvimento capitalista no Brasil”. (Tavares, 1985, cap.1)

Desde meados da década de 50, com os primeiros sinais de exaustão do modelo de substituição de importações como padrão de desenvolvimento na América Latina, vinham sendo postos em prática em vários países do continente, inclusive no Brasil, programas de estabilização de cunho ortodoxo sob os auspícios do FMI visando diminuir os crescentes patamares inflacionários através de políticas de contenção de demanda. No Brasil, programas desse tipo, como por exemplo a tentativa de estabilização em 1958, eram logo abandonados, não atingindo dessa forma seus objetivos, após cada tentativa fracassada, a inflação voltava a se acelerar.

O PAEG, como primeiro programa econômico dos governos militares que se sucederiam nas duas décadas seguintes, representa uma nova tentativa na mesma direção; este, no entanto, pretende-se mais do que um programa de estabilização, e, ao pensar o período 1964-1966 como preâmbulo de um “longo prazo” e “formular uma estratégia de desenvolvimento e um programa de ação [para os dois anos seguintes], período em que se lançariam as bases para um planejamento mais orgânico e de longo prazo” (MPCE, 1964), evidencia sua intenção de intervenção em termos de política econômica por um período mais extenso do que os oito meses de duração da tentativa frustrada (1958/59) com Lucas Lopes à frente do Ministério da Fazenda, além de revelar também seu caráter claramente estratégico.

Aos formuladores do PAEG, ao contrário do que havia ocorrido nos planos de estabilização anteriores, aos quais faltava sustentação política tão logo os efeitos das medidas de caráter recessivo implementadas começavam a se manifestar, não faltou apoio dos novos governantes fardados e, devido à situação política excepcional vigente quando do lançamento do programa, tiveram uma oportunidade extraordinariamente propícia para a execução de suas proposições.

No texto do PAEG estão colocados como objetivos: “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963; conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965 objetivando um razoável equilíbrio do preços a partir de 1966; atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos

desequilíbrios sociais mediante a melhoria das condições de vida; assegurar pela política de investimentos oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçavam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar”. (MPCE, 1964) Para a consecução de tais objetivos, seriam utilizados os seguintes instrumentos de ação:

“- Política financeira, compreendendo: (i) política de redução do déficit de caixa governamental, de modo que aliviasse progressivamente a pressão inflacionária dele resultante e que fortalecesse a capacidade de poupança nacional através do disciplinamento do consumo e das transferências do setor público e na melhoria da composição da despesa; (ii) política tributária, destinada a fortalecer a arrecadação e a combater a inflação, corrigindo as distorções de incidência, estimulando a poupança, melhorando a orientação dos investimentos privados e atenuando as desigualdades econômicas regionais e setoriais; (iii) política monetária condizente com os objetivos de progressiva estabilização dos preços, evitando, todavia, a retração do nível de atividade produtiva e a redução da capacidade de poupança das empresas; (iv) política bancária, destinada a fortalecer o nosso sistema creditício, ajustando-o às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao desenvolvimento; (v) política de investimentos públicos, orientada de modo que fortalecesse a infra-estrutura econômica e social do país, que criasse as economias externas necessárias ao desenvolvimento das inversões privadas e que atenuasse desequilíbrios regionais e setoriais.

- Política econômica internacional, compreendendo: (i) política cambial e de comércio exterior, visando à diversificação das fontes de suprimento e ao incentivo das exportações, a fim de facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e de estimular o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio de pagamentos a mais longo prazo; (ii) política de consolidação da dívida externa e de reestruturação do crédito do país no

exterior, de modo que aliviasses pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos; (iii) política de estímulos ao ingresso de capitais estrangeiros e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo que acelerasse a taxa de desenvolvimento econômico.

- Política de produtividade social, compreendendo, notadamente: (i) política salarial, que assegurasse a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permitisse a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e que protegesse a capacidade de poupança do país” (MPCE, 1964); além de uma política agrária voltada para o aumento da produção e da produtividade na agricultura bem como a melhoria das condições de emprego desse setor; uma política habitacional voltada para facilitar a venda de moradias e para o estímulo da absorção de mão-de-obra menos qualificada pela indústria da construção civil; uma política educacional que ampliasse o acesso pela racionalização do emprego dos recursos disponíveis à educação e que promovesse o ajustamento do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna.

Este conjunto de objetivos e linhas de ação, presentes no próprio texto do Programa, definem os contornos gerais do PAEG; dados esses contornos, o objetivo do presente capítulo é examinar, de forma um pouco mais detalhada, as medidas relativas à política salarial e à intervenção governamental nas relações do trabalho levadas a cabo durante a vigência do programa, e analisar sucintamente de que maneira a utilização desses instrumentos interferiu sobre o nível dos salários e sobre a situação verificada nas relações do trabalho.

Este capítulo está dividido em mais três seções e um apêndice, além desta introdução. Na próxima seção, discuto a caracterização da inflação brasileira, suas causas e sua dinâmica, feita pelos formuladores do PAEG. Na terceira seção, realizo uma exposição da política salarial tal qual ela se encontra descrita no texto do programa; posteriormente analiso um modelo,

em cujas bases está implícita a concepção da inflação dos formuladores do PAEG, que representaria o comportamento da inflação brasileira, discutindo seus pressupostos e implicações. Na quarta seção, acompanho a implementação da política governamental em relação aos salários e às relações do trabalho, examinando algumas condições necessárias para que isso tivesse sido possível, e discuto alguns resultados por ela alcançados em relação aos níveis e estrutura salariais. No apêndice, discuto brevemente acerca da maneira em que se colocam e se relacionam os objetivos perseguidos pelo PAEG, e como a intervenção governamental sobre os salários e sobre as relações de trabalho se insere nesse conjunto de objetivos.

II - Inflação

Nas palavras de Simonsen: "é certo que a fórmula da política salarial tem representado um dos principais esteios da política brasileira de combate à inflação." (Simonsen, 1974a, cap.5) Nesta afirmação, que sintetiza uma das hipóteses básicas deste trabalho, torna-se clara a importância atribuída pelos formuladores do plano a um determinado conjunto de medidas para a consecução dos objetivos estabilizadores do programa.

Para tentar compreender as medidas tomadas no contexto de um programa desinflacionário tal como o PAEG, torna-se fundamental procurar entender a concepção do processo inflacionário inerente à formulação do programa, uma vez que esta concepção certamente condiciona o tipo de medida a ser tomada.

De início, como idéia básica, o texto do PAEG afirma que "o processo inflacionário brasileiro tem resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais:

- a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos;

b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir associada à política de expansão de crédito às empresas. Dentro desse quadro, encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade. Estas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação”. (MPCE, 1964)

Após identificar dessa forma a inflação brasileira, o PAEG passa à explicitação das normas básicas que norteariam o programa desinflacionário:

“a) o combate à inflação deve partir de progressiva contenção dos déficits governamentais. À União competirá o esforço inicial de sanear suas finanças, cortando despesas não prioritárias, (...), racionalizando o sistema tributário e sua arrecadação, e restaurando o prestígio dos títulos públicos;

b) a política de salários deverá adaptar-se ao compasso da política monetária a fim de que os custos não aumentem proporcionalmente mais do que a procura;

c) a política de crédito às empresas será suficientemente controlada para impedir os excessos da inflação de procura mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos”. (MPCE, 1964)

Vemos que este diagnóstico “atribui à inconsistência na esfera distributiva da economia a causa da inflação e (...) vê na expansão monetária não um fator autônomo de pressão inflacionária, mas o veículo de ratificação, ou de propagação, dessa pressões.” (Resende, 1990) De fato, segundo Simonsen, “a raiz sócio-política das inflações crônicas nos países subdesenvolvidos se pode encontrar na incompatibilidade da política distributiva do Governo. Os diferentes grupos sociais mostram-se insatisfeitos com sua participação no produto nacional, e o Governo, para aplacá-los, tenta dividir o produto em partes de soma superior ao todo.”

Assim, teríamos que a população, pelo efeito demonstração, “tende a reivindicar melhorias no padrão de vida mais rápidas que as permitidas pelo aumento da produtividade” (Simonsen, 1974b, cap.5), e passa a acreditar que seu salário é injusto, reivindicando sua elevação. Já o Governo, por outro lado, procura aumentar a fatia poupada para a formação de capital, sem no entanto se decidir a comprimir a fatia destinada ao consumo.

Podemos notar neste diagnóstico a importância fundamental atribuída ao comportamento do Governo na explicação do processo inflacionário, quer seja em relação às políticas salariais e de crédito por ele conduzidas, quer seja em relação à sua política de gastos, especialmente aqueles referentes aos investimentos. Ou seja, a concepção do PAEG localiza em alguns aspectos do comportamento do Governo fatores fundamentais na explicação do fenômeno inflacionário.

PAEG: ortodoxia ou heterodoxia ?

Este diagnóstico poderia nos levar, como a Resende, a afirmar que o PAEG não teria sido um programa perfeitamente ortodoxo. Pois, no diagnóstico ortodoxo, a inflação é sempre percebida como consequência imediata da excessiva expansão monetária. Nessa visão, essa expansão, excessiva porque superior à demanda real de moeda por parte dos agentes econômicos (demanda esta baseada em alguma variante da teoria quantitativa da moeda), através de pressões generalizadas de demanda a ela associadas, conduz inevitavelmente à inflação. Aquele excesso de moeda, supostamente responsável, nessa visão, pelo processo inflacionário, é atribuído basicamente a três causas, geralmente associadas: incompetência, clientelismo populista e excessiva intervenção governamental na economia. Todas elas materializam-se no excesso de despesa do governo sobre sua receita e no financiamento deste déficit orçamentário através da emissão, desencadeando, da maneira anteriormente explicada, o processo inflacionário.

A partir dessa definição do que seria o diagnóstico ortodoxo do processo inflacionário, Resende aponta para suposta não concordância

entre esse diagnóstico e aquele colocado pelo PAEG. Assim, segundo sua interpretação, enquanto que o primeiro apontaria para a excessiva expansão monetária como responsável pela inflação, para o segundo esta seria produto da inconsistência na esfera distributiva. Disto resulta que, por partir de distinto diagnóstico, o PAEG não teria sido de fato um programa perfeitamente ortodoxo.

Entretanto, analisando a questão mais cuidadosamente, podemos constatar que a contradição indicada deixa de existir. Pois, os pontos em que se concentra a inconsistência distributiva segundo o PAEG (suposta responsável pela inflação) - dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado sob a forma de impostos ou empréstimos públicos, e a incompatibilidade da propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir associada à política de expansão de crédito às empresas - podem ser perfeitamente associados às causas apontadas pela ortodoxia para a excessiva expansão monetária (supostamente responsável nessa visão pela inflação). Pois esse pontos são determinados pela política distributiva do governo (raiz sócio-política, segundo Simonsen, das inflações crônicas nos países subdesenvolvidos) que, por sua vez, ao ser conduzida com incompetência, clientelismo populista e excessiva intervenção governamental na economia, acabaria levando à expansão monetária e dessa forma à inflação.

Podemos analisar a questão de outra perspectiva se percebermos que essa expansão monetária na verdade responde a uma determinada política monetária que, por sua vez, porque conduzida em resposta às pressões dos distintos grupos de interesse, é parte integrante da política distributiva do governo e, ao ser inconsistente, provoca a referida expansão. Esta expansão, portanto, responde aos determinantes daquela política, sendo uma de suas partes fundamentais, uma vez que ao não materializar-se impede a efetivação de suas determinações. Aqui, vemos então que as explicações supostamente alternativas do PAEG e da ortodoxia para o processo inflacionário não passam de partes distintas do mesmo corpo explicativo.

Estas colocações nos levam a rever a suposta heterodoxia do PAEG defendida por Resende. Pois, tanto no PAEG quanto na formulação ortodoxa a política monetária, porque conduzida segundo determinantes supostamente inapropriados - de definição mais vaga na visão ortodoxa genérica e mais específica no diagnóstico do PAEG, que mostrava os pontos em que se materializaria a incompatibilidade da política distributiva do governo - , acabava levando a uma excessiva expansão monetária que alimentava então o processo inflacionário. Quanto aos mecanismos que conduziriam, a partir de uma dada expansão monetária, à inflação, temos que eles não eram objeto de discussão no texto do PAEG, fazendo-se supor, pelo tipo de recomendações de política econômica nele presentes, que não seriam diferentes daqueles assinalados pela ortodoxia. Assim, em não havendo divergências significativas nem em relação aos determinantes da expansão monetária nem em relação aos mecanismos que a partir desta conduziria à inflação, não há motivo, pelo menos no que se refere ao diagnóstico da inflação, para supor-se que o PAEG não teria sido um programa ortodoxo. O que o PAEG na verdade faz é, longe de apresentar um diagnóstico alternativo da inflação brasileira, a partir de uma concepção ortodoxa do processo inflacionário, divergir de maneira um pouco mais detalhada acerca das causas responsáveis pela expansão monetária; ou seja, mantendo a concepção ortodoxa da inflação, o PAEG desloca o foco da análise da relação entre a expansão monetária e aumento dos preços para os determinantes daquela expansão.

Evidências dessa hipótese encontramos, por exemplo, ao examinar a importância conferida ao controle do déficit público, fundamental na visão ortodoxa dado ser este o responsável direto pela excessiva expansão monetária e assim também pela inflação. De fato, embora reconhecendo que é difícil "precisar até que ponto uma fonte de pressões inflacionárias é autônoma ou induzida", o PAEG também coloca especial ênfase nessa questão, afirmando que "enquanto não se corrigir o desequilíbrio financeiro do Governo, não se estancarão os demais focos de inflação." Isto ocorre pelo fato de que "os déficits públicos, por si sós, são capazes de provocar a elevação geral dos preços, pelo desequilíbrio que acarretam entre a oferta e

a procura global. Uma vez aumentados os preços, é difícil evitar que os salários subam, (...). Elevados os salários, não há praticamente como impedir a expansão de crédito às empresas, sob pena de se condenar à insolvência grande parte do sistema produtivo.” Assim, o PAEG acaba relacionando a expansão salarial e do crédito para o setor privado ao fator primário de expansão das despesas governamentais. Dessa forma, conclui que “o saneamento das finanças públicas, conquanto não seja condição suficiente, constitui requisito indispensável para o êxito de qualquer programa de estabilização monetária”. (MPCE, 1964)

Verificamos aqui que tanto a concepção do PAEG, assim como a ortodoxia, atribuem importância fundamental ao déficit público na explicação da inflação. A distinção que se dá entre as duas concepções refere-se à questão de que enquanto numa visão ortodoxa mais geral, o combate ao déficit público representa o combate ao responsável por excelência pela expansão monetária (responsável direta, por sua vez, pela inflação), na concepção do PAEG esse combate é travado contra uma das principais materializações da inadequada política distributiva do Governo, esta sim a responsável pela excessiva expansão monetária. Ou seja, o fato da expansão monetária ser a responsável direta pela inflação não é colocado em questão, divergindo-se apenas acerca dos determinantes daquela.

Uma interpretação das causas da inflação como sendo resultado da inconsistência na esfera distributiva, também assumindo como válidos os mecanismos de transmissão entre a expansão monetária e a elevação dos preços apontados pela ortodoxia, pode ser buscada também em outro campo do espectro ideológico, em textos de Paul Singer. Aqui, essa inconsistência não se deve à gestão demagógico-populista da política econômica dos governos anteriores, como estava implícito na concepção do PAEG e como pretende a ortodoxia, mas teria resultado da própria dinâmica da economia brasileira no seu período anterior de expansão. O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 50, propunha intensificar o ritmo de industrialização do país, o que se daria mediante uma rápida substituição de bens de consumo duráveis e de bens intermediários, o que requeria também vultuosos investimentos estatais em energia elétrica e

transportes. “Tratava-se, em suma, de acelerar a acumulação de capital, o que implicava em ampliar o Departamento I da economia, em detrimento do Departamento II. (...) Esse esforço maior de acumulação teria que ter por consequência uma diminuição do consumo ou, pelo menos, uma taxa de crescimento do consumo marcadamente inferior à do produto. Acontece que era muito difícil, naquela altura, alocar a cada grupo social sua cota de sacrifício. No que se refere aos empresários, (...) [ocorre que] no sistema capitalista é praticamente impossível reduzir os gastos das camadas que se apropriam do excedente pela razão essencial de que a parcela acumulada do excedente é um *resíduo*, determinado pela diferença entre a parcela do excedente apropriada individualmente e os gastos de consumo dos que realizam esta apropriação.” Quanto à “possibilidade de reduzir ou, ao menos, conter o consumo dos assalariados (...), a dificuldade era naturalmente política, [já que] a maioria do eleitorado era constituída por assalariados urbanos”, que acabariam sendo os mais afetados (dado que o padrão de vida dos trabalhadores rurais era tão baixo que poderia ser considerado como incompressível) e, no contexto da época, com eleições ocorrendo de forma regular, colocariam fortes obstáculos ao prosseguimento do programa.

“A única saída viável, que compatibilizava as necessidades de acumulação acelerada com as aspirações do eleitorado, ao menos na aparência, era a inflação. (...) E foi o que [o Governo] acabou fazendo: elevou o nível das emissões para financiar os déficits do orçamento público (...). Consequentemente, o volume dos meios de pagamento crescia aos saltos, (...), multiplicando o poder aquisitivo da população e acarretando a alta dos preços.” (Singer, 1974, cap.I) Aqui, o processo inflacionário resultaria então também da inconsistência na esfera distributiva; a diferença em relação à concepção do PAEG encontra-se basicamente na divergência quanto aos determinantes dessa inconsistência, que se encontrariam na incompatibilidade entre os requisitos da aceleração da acumulação, necessária para o prosseguimento do programa do governo, e as aspirações de segmentos representativos do eleitorado.

Uma interpretação alternativa do processo inflacionário, que diverge profundamente tanto da visão ortodoxa básica, que identifica na linha déficit

público - emissão monetária as causas diretas da inflação, quanto da concepção inerente ao PAEG, que coloca a inconsistência distributiva como causa da expansão monetária e assim da inflação, é apresentada em 1963, pouco antes do lançamento do PAEG, e introduz um tratamento inovador da questão da inflação. Nesta visão, "a inflação [...] tem origem no bojo da economia, por efeitos de movimentos autônomos da empresa privada" (Rangel, 1963) que, especialmente a partir da estrutura predominantemente oligopólica dos mercados no Brasil, têm a capacidade de efetuar reajustes nos seus preços em sentido contrário às variações verificadas na demanda. Nesse contexto, a lógica do funcionamento dos mercados que norteia a concepção ortodoxa, teria perdido sua validade na explicação do processo inflacionário. Neste estudo, entretanto, trataremos apenas da concepção da inflação inerente à formulação do PAEG discutida anteriormente, procurando compreender as medidas adotadas justamente a partir dessa concepção.

Podemos resumir então esta concepção dizendo que a inflação se apresentava, para o PAEG, como um excesso de demanda monetária sobre a oferta corrente, excesso esse provocado pela incompatibilidade da política distributiva do governo que, ao ser sancionada pela expansão monetária (esta por sua vez como parte integrante daquela política), levava à elevação geral do nível de preços. Esta característica geral no entanto não contradizia alguns indícios que sugeririam que a inflação brasileira estaria assumindo a tônica de inflação de custos nem o reconhecimento da real existência de "causas estruturais da inflação de custos, tais como: a falta da elasticidade de oferta em determinados setores, e o aumento dos custos relacionado com o processo de substituição de importações, etc. (MPCE, 1964) De qualquer maneira, fatores desta ordem mostrar-se-iam praticamente irrelevantes quando se tratasse de explicar uma inflação de 80% ao ano.

A partir desta breve análise da concepção do PAEG em relação à inflação brasileira, podemos iniciar a discussão do papel assumido pela política salarial e pela intervenção governamental nas relações de trabalho no tratamento dessa questão.

III - Política salarial

O texto

A política salarial do governo estabelecida pelo decreto 54.228 de 01/09/64 deveria ser norteada por três princípios básicos, quais sejam:

- “a) manter a participação dos assalariados no Produto Nacional;
- b) impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário; e
- c) corrigir as distorções salariais, particularmente no Serviço público Federal, nas Autarquias e nas Sociedades de Economia Mista controladas pela União.”

O texto prossegue: “Dentro da norma adotada de ordenação salarial, o Governo deverá, o quanto possível, criar condições para que a maioria dos reajustes dos salários privados se processe pelas regras naturais de mercado, mediante acordos espontâneos entre empregados e empregadores. Em alguns casos, não obstante, caberá ao Governo a decisão sobre os reajustamentos - especialmente no caso do salário mínimo, dos salários do setor público, e dos salários de empresas privadas subvencionadas pelo Governo, concessionárias de serviços públicos federais ou daquelas cuja discussão for objeto de dissídios. Em tais casos, o critério de reajuste a ser adotado deverá ser o de assegurar, para o período em que vigorar a nova remuneração, um salário real médio equivalente à média dos salários reais auferidos nos dois últimos anos, acrescida de uma porcentagem adicional correspondente ao incremento da produtividade.”

Para processar essas políticas, constavam da Circular nº10, de 19/06/64, da Presidência da República, as seguintes instruções:

- “a) que fosse imediatamente reorganizado (...) o Conselho Nacional de Política Salarial;

- b) que nenhum reajustamento salarial de caráter coletivo na área do serviço público federal, inclusive órgãos da administração da administração descentralizada e sociedades de economia mista sob a jurisdição do Governo Federal, ou em entidades a ele vinculadas, ou em sociedades de economia mista financiadas por bancos oficiais de investimento, seja feito sem prévia audiência do Conselho Nacional de Política Salarial;
- c) que nenhum acordo salarial de caráter coletivo seja firmado por empresas privadas subvencionadas pela União, ou concessionárias de serviços públicos federais, sem prévia audiência do Conselho Nacional de Política Salarial, ficando condicionado, a essa audiência, a concessão de aumento da subvenção ou reajustamento de tarifas para atender a aumentos salariais.”

As normas gerais da política salarial estabeleciam que:

- “a) enquanto se executa o programa antiinflacionário, os reajustamentos salariais sob controle do Governo Federal não sejam efetuados com espaçamento inferior a um ano, a partir da última revisão, e que essa norma seja comunicada à Justiça do Trabalho como ponto de vista oficial do Governo no que tange ao julgamento dos dissídios coletivos;
- b) o salário reajustado seja determinado de modo a igualar o salário real médio vigente nos últimos 24 meses, multiplicado a seguir por um coeficiente que traduza o aumento da produtividade estimado para o ano anterior, acrescido da provisão para compensações de resíduo inflacionário porventura admitido na programação financeira do Governo; e que o método de reajustamento acima definido seja também comunicado à Justiça do Trabalho, como representando o ponto de vista do Poder Executivo Federal;
- c) se solicite aos Governos dos Estados e Municípios sua adesão às normas de Política Salarial do Governo Federal, bem como a respectiva aplicação nas áreas dos serviços públicos estaduais e municipais, autarquias, sociedades de economia mista e empresas concessionárias do serviço público sob a sua jurisdição.” (MPCE, 1964)

O modelo

Como vimos anteriormente, a base do processo inflacionário brasileiro se encontraria na incompatibilidade da política distributiva do governo. Portanto, para combater a inflação seria necessário solucionar essa incompatibilidade. Esta se manifestava, como já assinalado, no excesso de demanda monetária sobre a oferta corrente. Dado que a curto prazo não se colocava a possibilidade do aumento da oferta, a solução do problema deveria ser encontrada obrigatoriamente - dessa perspectiva - na redução da demanda. No entanto, como podemos constatar nos princípios que norteariam a política salarial, não consta (pelo menos no texto) no PAEG nenhuma intenção a esse respeito; nesse sentido, por exemplo, o controle sobre os salários não deveria objetivar a diminuição da demanda (embora outras medidas tivessem esse objetivo), mas apenas, mantendo a participação dos assalariados no Produto Nacional, deveria "impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário". Ou seja, a política sobre os salários não deveria reduzir sua participação na renda nacional, mas impedir que a dinâmica de seus reajustes, que procuraria normalmente elevar aquela participação, não pressionasse dessa forma a alta dos preços.

É então com esse objetivo que é implementada a política salarial. Esta pode ser melhor compreendida se analisarmos um modelo de realimentação inflacionária desenvolvido pelos próprios formuladores do PAEG, anos depois de saírem do governo; nesse modelo, num contexto de inflação crônica, "os agentes econômicos, que perderam poder aquisitivo com a inflação passada, conseguem reajustar suas rendas nominais, com o que se desencadeia nova onda de alta de preços e assim por diante." (Simonsen, 1974a, cap.5) Ou seja, uma vez desencadeado o processo inflacionário, as partes lesadas no ajuste distributivo via alta dos preços, costumam reivindicar o retorno à sua posição primitiva, dificultando as tentativas de deter aquele processo. Os agentes econômicos, num contexto de inflação crônica, procurariam reajustar seus rendimentos de forma a recuperar o pico alcançado no reajuste anterior. Assim, essa dinâmica dos reajustes, que

seria, como dissemos na seção anterior, resultado da política distributiva do Governo, ao tentar distribuir aos agentes parcelas da renda cuja soma é superior ao todo, provocaria a inflação.

De acordo com o modelo adotado, a taxa de inflação poderia ser dividida basicamente em três componentes:

a) a componente autônoma a_t , que “independe da inflação do período anterior, sendo determinada por fatores de ordem institucional (reajustes arbitrários de salários, da taxa de câmbio, etc.) ou de natureza accidental (alta de preços agrícolas devidas a más safras, etc.). (...) É a componente da inflação de custos.”;

b) a componente de realimentação br_{t-1} , que “resulta da inflação do período anterior. Trata-se da alta de preços provocada pela tentativa de recomposição, pelos agentes econômicos, de uma participação no produto nacional atrofiada pela inflação pregressa. (...) O parâmetro b é denominado coeficiente de realimentação, indicando o automatismo da inflação crônica.”;

c) a componente de regulação de demanda g_t , “decorrente da intensidade do crescimento da demanda, o qual, por sua vez, depende das políticas monetária e fiscal.” (Simonsen, 1974a, cap.5)

Assim, teríamos a taxa de inflação do período (r_t) dada por:

$$r_t = a_t + br_{t-1} + g_t .$$

Podemos ver nesta descrição que é a componente de realimentação br_{t-1} quem reflete a inconsistência distributiva do sistema, sendo que é através dela que se manifesta a tentativa dos agentes econômicos de recompor suas rendas corroídas pela inflação passada, tentativa esta cuja manifestação mais importante é o surgimento e manutenção da espiral preços-salários, que faz com que uma dada situação distributiva se

mantenha num contexto em que os preços relativos dos agente se encontram em constante elevação, mesmo que por iguais magnitudes. É esta espiral que se pretende cortar (pelo lado dos salários) quando o PAEG se propõe a impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário.

A função da política salarial no modelo acima apresentado pode ser dividida então em dois pontos: ela deveria contribuir para minimizar tanto a componente autônoma da inflação, combatendo-a pelo lado dos custos, quanto a componente de realimentação, reduzindo seu coeficiente. Desse modo, minimizando essas duas componentes - sempre que se mantivesse a metodologia gradualista, escolhida pelo Governo - , seria possível promover a estabilização sem a necessidade de se recorrer à componente deflacionária de regulação da demanda g , cuja utilização sempre acaba levando a crises de estabilização.

Quanto ao primeiro aspecto, apesar de o PAEG caracterizar a inflação brasileira como respondendo a pressões de demanda, reconhecendo apenas indícios de que ela poderia estar assumindo a tônica de inflação de custos, na discussão do modelo e nas análises *a posteriori* da política salarial encontramos afirmações como por exemplo a de que ela teria favorecido “consideravelmente o combate à inflação do lado dos custos.” (Simonsen, 1975, cap.8) Ou seja, mesmo que não houvesse no PAEG nenhuma referência específica ao combate a uma suposta inflação de custos, nas análises da política salarial seguida feitas pelos próprios idealizadores do processo, assume-se, mesmo que apenas (ou não) para justificar *a posteriori* a conveniência de sua aplicação, que a elevação de salários em proporção maior que o aumento da produtividade constituiria de fato um fator de pressão inflacionária autônoma, que deveria então ser restringido através da política salarial.

Por outro lado, em relação à redução da componente de realimentação, vemos que “entre a alternativa de um tratamento de choque do processo inflacionário e a de uma contenção progressiva da taxa de aumento dos preços, o Governo optou pela segunda, quer por motivos ligados à conveniência como à exequibilidade de tal tratamento.” (MPCE,

1964) Ocorre que, “num programa baseado na metodologia gradualista, é inevitável que os grupos sociais em geral, e os assalariados em particular, tentem recuperar o poder aquisitivo perdido com a inflação passada”, o que provocaria o efeito de realimentação inflacionária. Assim, “o êxito de um programa gradualista, [...] depende da sustentação de um coeficiente de realimentação inferior à unidade. Isso exige o controle dos reajustes no montante e no espaçamento.” (Simonsen, 1974a, cap.5) De fato, isto foi observado pela política salarial, ao estabelecer uma fórmula aritmética para calcular o montante do reajuste e ao fixar, para levá-lo a cabo, o espaçamento mínimo de um ano desde a última revisão.

Quanto à concepção da fórmula adotada, temos que esta parte da idéia de que a filosofia gradualista “procura curvar as componentes de realimentação e de expectativas inflacionárias [conceito que não aparece quando da formulação do PAEG] por uma adequada manipulação dos controles de salários e preços” (Simonsen, 1975, cap.3) ao longo do tempo. Com isto, a inflação diminuiria e não seria perpetuada, que é o que fatalmente ocorreria se o reajuste periódico dos preços se desse na proporção do aumento do custo dos insumos. Por isso, para combater a inflação, parte desse aumento deveria ser neutralizada pela melhoria da produtividade o que, no entanto, se daria apenas progressivamente. Mas, para que isso de fato ocorra, a fórmula deve introduzir, no cálculo do montante do reajuste, um desconto pela previsão do amortecimento do ritmo inflacionário, que é o que de fato ocorre quando se prevê um resíduo inflacionário inferior à inflação pregressa. Assim, “estabeleceu-se uma fórmula salarial que calculava os reajustamentos salariais de modo a que, no período de 12 meses em que vigorasse a nova remuneração nominal, o salário real médio fosse igual à média verificada nos 24 meses anteriores, acrescida de uma pequena porcentagem representativa do aumento da produtividade. A fórmula já levaria em conta certa previsão de inflação para o futuro. Mas, como a inflação prevista seria inferior à registrada no passado recente (já que se estava num processo de estabilização), os reajustamentos normalmente seriam menos do que proporcionais ao aumento do custo de vida desde a última revisão.” (Simonsen, 1974a ,cap.5)

A questão da neutralidade distributiva

Um ponto fundamental na concepção da fórmula salarial aplicada, de recomposição dos salários pela média dos 24 meses anteriores, refere-se à idéia implícita da neutralidade distributiva do processo inflacionário, ou seja, a alta dos preços apenas recomporia a consistência lógica do sistema, deslocada pela tentativa de um determinado setor da sociedade de obter uma parte do produto nacional maior que aquela que lhe corresponderia (parcela esta normalmente determinada pela produtividade marginal dos fatores respectivos), quando estaria caracterizada a ocorrência de um conflito distributivo. Se assim não fosse, a média do salário real de um período anterior, assim como a média das rendas de qualquer setor da sociedade, não teria qualquer significado como patamar de equilíbrio a ser alcançado, e uma fórmula salarial baseada na manutenção dos salários em torno desse patamar não teria sentido. Assim, era fundamental a idéia de que num determinado momento do tempo, a distribuição de renda cristalizada na sociedade seria a única logicamente consistente com o sistema econômico, e a preservação dessa consistência contra pressões de um determinado grupo social que pretendesse alterá-la seria garantida pelo processo inflacionário resultante dessa pressões, sendo que este processo não teria efeito sobre as posições distributivas dos grupos em conflito.

Esta concepção da existência de uma distribuição única consistente com o sistema claramente ignora evidências importantes em contrário, como por exemplo a que é apontada por Fishlow ao mostrar que “os grandes aumentos nominais [de salários] de 1954 e 1956 [provocados de forma institucional] não tinham sido substancialmente erodidos pela inflação até 1957; assim, havia-se operado uma alteração real da distribuição de renda em favor dos salários ...”. (Fishlow, 1974) Este tipo de constatação mostra como aquela suposta distribuição “consistente” com o sistema era de fato variável (e portanto não podendo ser única) e dependente de muitas outras variáveis não presentes na análise, o que punha em dúvida sua própria existência.

Além disso, para que a formulação de neutralidade distributiva da inflação fosse consistente, teríamos que adotar dois pressupostos acerca do processo inflacionário brasileiro que certamente não eram válidos: em primeiro lugar, a inflação não poderia estar se acelerando, já que se assim fosse, teríamos que, por exemplo, os meses anteriores utilizados como base para se calcular o montante do reajuste dos salários, não seriam representativos do valor real médio que supostamente se pretendia alcançar, já que nesse período estaria se verificando um declínio sistemático dos salários reais, ou seja, uma alteração nos padrões distributivos. Em segundo lugar, era preciso considerar que todos os setores da sociedade teriam a mesma capacidade de recompor seus rendimentos corroídos pela inflação passada; se assim não fosse, obviamente alguns setores seriam beneficiados e outros seriam prejudicados pelo processo inflacionário, o que retiraria deste o pretense caráter de neutralidade distributiva, já que uma suposta distribuição “consistente” original teria sido alterada. É interessante assinalar que embora Simonsen reconheça (Simonsen, 1974a, cap.5) a existência de distintas fases no processo inflacionário nas quais a capacidade dos agentes de recompor suas rendas reais seria diferente, podendo ser maior ou menor, e reconheça também o fato de que todos os agentes econômicos possam não estar simultaneamente na mesma etapa do processo, o que de fato abriria uma brecha na própria teoria que levaria à invalidação do pressuposto, na criação da fórmula de reajustamento salarial e em sua justificativa, os autores abandonam totalmente essa possibilidade, aderindo integralmente à idéia da neutralidade distributiva da inflação.

Contrariando esta interpretação acerca dos efeitos distributivos da inflação, fundamental como já assinalado na formulação da política salarial, podemos dizer, como Singer, que, num processo inflacionário, “a cada momento a renda se redistribui a favor de algum grupo que logrou elevar o ‘seu’ preço. Neste sentido, os empresários são privilegiados, pois têm plena liberdade (...) de reajustar os preços que cobram, na medida em que a procura o permite. Já os assalariados têm sua remuneração presa a contratos de trabalho, o que requer esforços de mobilização e pressão (...) para obter o reajustamento do preço da força de trabalho. Assim, na medida

em que a inflação se *intensifica* [que era o que de fato vinha ocorrendo no Brasil], ela efetivamente redistribui renda a favor do governo, que eleva seu poder aquisitivo emitindo moeda, e a favor dos empresários, que 'respondem' ao aumento do poder aquisitivo gerado pelas emissões aumentando os preços das mercadorias. Os assalariados eram os principais prejudicados (...), pois mesmo quando conseguiam recuperar o seu nível de salário real, [dada a continuação do processo inflacionário], imediatamente enfrentavam nova onda de carestia." (Singer, 1976) Disto, pode-se sugerir que os elos da espiral preços-salários seriam maiores no que se refere aos aumentos de preço do que às elevações dos salários. Ou seja, o processo inflacionário, longe de ser distributivamente neutro, teria efeitos redistributivos fortemente regressivos.

Num contexto inflacionário, então, em que os mecanismos de distribuição de renda operam constantemente tornando-a mais regressiva, qualquer situação distributiva específica tomada como referência espelharia não uma distribuição única consistente com o sistema, mas apenas uma situação de manutenção circunstancial, que expressaria o resultado do jogo de pressões entre os distintos setores da sociedade num determinado momento, e que poderia variar conforme variasse o poder relativo dos respectivos setores, não tendo sentido portanto utilizá-la como situação estável a ser alcançada como pretendia o PAEG.

Cabe aqui um comentário quanto à grande aproximação do PAEG em relação à ortodoxia, acompanhando a incoerência desta, no que diz respeito aos salários e ao mercado de trabalho. Pois, ao contrário da forma em que aquela percebe todos os demais mercados - essencialmente competitivos, sem fricção e em permanente equilíbrio - "o mercado de trabalho aparece como fonte das dificuldades enfrentadas no combate à inflação. Sindicatos poderosos e expectativas rígidas interferem no ajustamento das forças de mercado e mantêm as pressões inflacionárias por parte dos salários, apesar do fim das pressões de demanda" (Resende, 1990) que haviam inicialmente pressionado o mercado de trabalho; esta situação, ao elevar os salários mais rapidamente do que o nível geral de preços, faz com que os reajustamentos salariais se tornem uma persistente fonte autônoma da inflação explicando

por quê esta resistiria tão tenazmente mesmo quando o estado recessivo da economia não permitiria insistir no diagnóstico de excesso generalizado de demanda.

Vemos que nesta linha de argumentação é atribuída aos assalariados uma particular insistência em tentar recuperar o poder aquisitivo perdido com a inflação passada (poder aquisitivo este que representaria no entanto apenas um pico inconsistente com a lógica do sistema que seria rapidamente corroído, fato que os trabalhadores não conseguiam compreender) e um poder especial de fazer valer suas pretensões. Este fato justificaria que se implementasse, em relação aos reajustes salariais, “uma ilha de desindexação num oceano de indexação” (Simonsen, 1995), e o rigor com que essa política governamental de intervenção no mercado de trabalho seria aplicada; esta política, na visão ortodoxa, se destinaria não mais do que a contribuir com a eliminação das imperfeições - que tanto diminuían a eficácia dos programas desinflacionários - desse mercado, tornando-o dessa maneira eficaz. Estas observações ajudam a entender um pouco melhor as justificativas governamentais de por quê, supondo que num programa de estabilização houvesse que distribuir de forma equitativa (dada a concepção da neutralidade distributiva da inflação, que fazia com que, ao supor que nenhum grupo social teria obtido vantagens com o processo inflacionário, também nenhum setor teria que sofrer perdas com o seu fim) as restrições entre salários e lucros, somente aos salários tenham sido impostas restrições institucionais (através da imposição de uma rígida política salarial), além de explicar colocações como esta: “a fórmula salarial (...) separou também os reajustes salariais do poder coercitivo dos sindicatos de grande prestígio político que, de outra forma, teriam obtido mais do que lhes cabia.” (Simonsen, 1975, cap.4)

Um ponto interessante a ser destacado é o fato de que, contrastando com a limitada organização sindical dos trabalhadores no Brasil, restrita a algumas categorias mais mobilizadas de assalariados urbanos nas grandes cidades, ressalta a estrutura muito pouco competitiva do setor industrial brasileiro, “em parte resultado de economias tecnológicas de escala nos ramos industriais mais relevantes, que limitava o número de firmas sobretudo

nos novos setores de substituição de importações” e, em parte, “era fruto de concessões implícitas de privilégios de monopólio para atrair recursos àquelas áreas de produção. Tais poderes de mercado possibilitaram a determinação dos preços pela regra do adicional sobre o custo, a curto prazo, bem como reajustes discretos e espaçados em resposta às decisões relativas a preço (e custo) em outros setores.” (Fishlow, 1974) Estes excepcionais poderes de mercado se materializavam inclusive na correlação negativa entre variações de preço e quantidade, contrariamente ao esperado caso fossem as limitações de capacidade e o excesso de demanda os fatores determinantes dessa relação, e constituiriam uma fonte de pressão inflacionária autônoma muito mais importante do que uma eventual pressão dos reajustamentos salariais, o que levanta questões, mais adiante abordadas no anexo ao capítulo, acerca das reais motivações da imposição de restrições institucionais aos salários pela política salarial do Governo.

IV - Implementação

Intervenção

Como vimos na terceira seção, a ação da política salarial estava de início legalmente restrita apenas aos setor público e àqueles sob controle direto ou indireto da União, fazendo com que a maioria dos reajustamentos salariais do setor privado no segundo semestre de 1964 escapasse à decisão do Poder Executivo Federal. Nesse ano, a Justiça do Trabalho praticamente ignorou a determinação do governo, mantendo no julgamento dos dissídios coletivos que a ela chegavam o antigo sistema de revisões proporcionais ao aumento no índice do custo de vida. Já a partir de julho de 1965, a Lei 4725 estendeu o raio de ação da fórmula de reajuste salarial proposta no PAEG a todos os salários arbitrados por dissídios coletivos, uma vez que tornou compulsória sua aplicação por parte dos Tribunais da Justiça do Trabalho; caso estes continuassem aprovando reajustamentos acima do

determinado pela fórmula, o excesso seria subtraído do fator de inflação projetado para o acordo salarial seguinte.

Finalmente, em julho de 1966, com a justificativa de que a redação do artigo 2º da Lei nº 4725 provocava confusões que levavam “a Justiça do Trabalho a conceder, em muitos casos, reajustes salariais superiores aos considerados compatíveis com os objetivos de estabilização do PAEG” (Simonsen, 1995), proibiram-se aumentos salariais espontâneos fora dos limites da citada lei e, através dos Decretos-lei nº 15 e nº 17, unificaram-se os coeficientes usados para calcular a média dos salários reais. Assim, em virtude do estabelecimento de maneira finalmente generalizada das regras salariais determinadas pelo Governo, podemos dizer que “a fórmula da política salarial, uma das inovações mais originais do PAEG [...], foi aplicada com bastante rigor em 1965 e 1966...” (Simonsen, 1974a, cap.5)

“A legislação referente aos salários (...) atribuiu ao governo federal a fixação das margens de reajustamento salarial em todo o país. Ao negar qualquer recurso, de parte a parte, contra as margens assim fixadas, esta legislação retirou da Justiça do Trabalho e dos sindicatos de empregados sua principal razão de ser. Além disso, a facilidade com que acusações de subversão (...) provocam a intervenção do Ministério do Trabalho em sindicatos praticamente os impede de exercer com eficiência a fiscalização das leis trabalhistas, a qual passa a depender somente dos fiscais do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.” Assim, “mediante a política salarial adotada, a partir de 65 foram abolidos, na prática, o direito de greve (...) e o direito de barganha coletiva por parte dos trabalhadores.” (Singer, 1976, cap.2) De fato, “uma vez enquadrada a Justiça do Trabalho nas novas condições institucionais (...) num contexto fortemente autoritário, as greves (teoricamente toleradas mas na prática só para cobrar salários atrasados) reduziram-se drasticamente [apesar da imposição de uma política salarial fortemente contencionista]. Contra 302 greves ocorridas em 63, em 66 existiram 15. Do mesmo modo reduziram-se amplamente as questões trabalhistas contra os empregadores registradas na Justiça do Trabalho.” (Medeiros, 1992, cap.2) A partir da análise desta situação, assim como da constatação do efeito fortemente negativo da política salarial sobre as

condições de vida da maior parte da população (mais adiante analisado), poderíamos dizer que “a ausência de política formal era condição para a manutenção de tal estratégia de estabilização. Semelhante compressão salarial teria sido impossível em regime de maior liberdade.” (Fishlow, 1974)

Uma observação interessante é a de que, diante deste quadro de clara e grande adversidade a qualquer manifestação por parte dos trabalhadores assalariados de insatisfação em relação à política implementada, chega a soar grotesca a aparente fascinação de Simonsen e Campos diante da fórmula salarial, a qual teria ‘pacificado’ as negociações salariais coletivas, “resolvendo pela aritmética o que muitos países tentam solucionar por greves e pressões políticas.” (Simonsen, 1975, cap.8) Esta fascinação se expressa em várias passagens, como ao atribuir uma “considerável vantagem a se criar uma regra de arbitramento para as negociações salariais coletivas, [que tendem a ser] agressivamente afetadas pelo poder político dos sindicatos de empregadores e empregados, por critérios eleitorais, etc.”; ela teria a vantagem de substituir um infundável e desagradável “jogo de greves e pressões por um simples cálculo aritmético.” (Simonsen, 1974a, cap.5)

De fato, durante o período (e nos anos que se seguiram), “a política salarial, que exclui a barganha entre sindicatos de empregados e empregadores; a sujeição dos sindicatos à estreita vigilância e a frequentes intervenções do Ministério do Trabalho, que naturalmente limita a sua capacidade de representar as respectivas categorias industriais ou ocupacionais; e a eliminação da estabilidade [mais adiante tratada], que dá à repressão econômica do patronato plena liberdade de ação” (Singer, 1976, cap.2), contribuíram para a manutenção de uma estranha ‘paz social’ sobre a economia brasileira, que no entanto apenas subjugava e ocultava o progressivo acirramento dos conflitos de classe que vinha se dando pelo menos na fase recessiva do ciclo econômico que atravessava o Brasil no período de vigência do PAEG.

Embora o PAEG de início se proponha a, “o quanto possível, criar condições para que a maioria dos reajustes dos salários privados se processe pelas regras naturais do mercado, mediante acordos espontâneos

entre empregados e empregadores” (MPCE, 1964), o que vemos é que de fato isso não se verificou. Na interpretação de Maria da C. Tavares, “o alto grau de intervenção do governo central (...) atingiu limites extremos no campo das relações do trabalho, com a liquidação do movimento sindical autônomo e a imposição de uma política salarial de contornos dramáticos. (...) O arrocho salarial exibiu uma violência sem precedentes. Mesmo o posterior aprofundamento do autoritarismo político não realizaria uma façanha semelhante à da fórmula salarial servida ao regime pelo (...) professor Simonsen. A intervenção mandatória e truculenta nas negociações salariais chegou a levantar protestos de algumas empresas de alta produtividade, inclusive de capital estrangeiro, que foram impedidas de negociar com os interventores sindicais até aumentos salariais que se limitavam a incorporar ganhos de produtividade. Em síntese, a liberdade de negociação trabalhista, um primado da ideologia liberal que o regime proclamava, não foi considerada uma ‘liberdade econômica’ digna de ser preservada na prática, porque parecia um atentado à política de estabilização de preços posta em marcha.” (Tavares, 1985, cap.1)

Poderíamos ser menos taxativos quanto a essa questão pois, se “as notórias restrições às liberdades políticas, desde 64, foram essenciais à exclusão dos sindicatos da barganha salarial coletiva, que simplesmente foi abolida” (Singer, 1976, cap.1), ao deixar apenas a barganha individual entre vendedor e comprador da força de trabalho como determinante dos salários, restauram o liberalismo econômico no mercado de trabalho. (Mesmo que isso se desse às custas da redução drástica do liberalismo político.) Temos que assinalar no entanto, como o próprio Singer o faz, que essa liberalização só ocorre no sentido descendente, ou seja, os mecanismos de mercado somente atuariam livremente desde que fosse no sentido de rebaixar os salários já que, se fosse no sentido contrário, teríamos a atuação da intervenção estatal para impedir qualquer movimento ascendente.

Efeitos sobre os salários

Os efeitos da política salarial do PAEG sobre os salários reais são contundentes. Especialmente no caso do valor do salário real mínimo, vemos que “após o reajuste de março de 1965, foi reduzido em 18% com relação ao seu valor em fevereiro de 1964, quando fora reajustado pela última vez. (...) em fevereiro de 1964, o índice do salário mínimo real era 126; em março de 1965, por ocasião do primeiro reajuste pela fórmula, esse índice baixou para 103; em março de 1966 foi reduzido para 91, e em março de 1967 sofreu nova redução para 83. (...) Os efeitos da política salarial não se limitaram, entretanto, a reduzir o salário mínimo real médio. O índice de salário anual real médio do pessoal ligado à produção na indústria de transformação também foi reduzido em aproximadamente sete pontos percentuais em 1965, acompanhando (...) a queda do salário mínimo real médio. Segundo os dados do DIEESE, o índice do salário anual real médio em 1967 estava aproximadamente nove pontos percentuais abaixo do índice de 1965, sugerindo que, apesar da inexistência de dados para 1966, também neste ano o salário real médio na indústria de transformação acompanhou a queda do salário mínimo.” (Resende, 1990) “A média do salário mínimo real recebido em 1967, a despeito dos elementos adicionais como 13^o, subsídios para a família, etc., era pelo menos 5% menor do que em 1955. Doze anos de crescimento econômico e uma renda *per capita* acrescida de mais de um terço do seu valor, resultaram em nada para os assalariados não qualificados.” (Fishlow, 1974)

A significativa queda do salário mínimo médio real pode ser atribuída tanto à própria concepção da fórmula salarial, quanto à maneira em que as variáveis definidas pelo governo que dela faziam parte - a previsão do resíduo inflacionário e o coeficiente de aumento da produtividade - eram calculadas; isto além, é claro, da situação política pela qual passava o país, que permitiu que tal fórmula fosse aplicada de maneira generalizada. Em relação ao primeiro daqueles aspectos temos que, simplesmente ao mudar a base do reajuste do pico anterior para a média de um período anterior, provocaria uma redução do salário real, especialmente se no período tomado

como base para o cálculo do reajuste ocorrer, como de fato ocorreu, uma aceleração da inflação que provocou uma contínua redução do salário médio real. Além disso, ao mudar a base do reajuste salarial do pico para a média como indicado pela fórmula salarial, estava-se considerando que esta nova situação seria efetivamente condizente com a 'consistência lógica do sistema'; mas, se por outro lado, refutarmos a idéia da neutralidade distributiva da inflação implícita nessa consideração, e afirmarmos ao contrário justamente seu caráter redistributivo regressivo, podemos defender a idéia de que os picos salariais apenas representariam o resultado da recomposição de uma dada situação distributiva pretérita, que poderia ou não ser estável, deslocada pelo processo inflacionário em benefício dos empregadores, e que a média dos salários reais que se pretendia impor como base para o reajuste representaria uma situação distributiva em que esses salários seriam efetivamente mais baixos do que aqueles vigentes na situação original, o que conduziria dessa forma ao progressivo rebaixamento dos salários reais.

Já em relação ao segundo aspecto apontado, com respeito à questão da previsão do 'resíduo inflacionário', ou seja, a antecipação da inflação para o ano seguinte (previsão oficial), que seria compensada na fórmula salarial pelo correspondente aumento do salário nominal, foi substancial e deliberadamente subestimada, ficando consistentemente abaixo do aumento do custo de vida. É preciso assinalar que este mecanismo, cujo resultado sobre os salários reais salta aos olhos, foi insistentemente utilizado pelas autoridades econômicas durante a vigência do PAEG, sendo reformulado, apenas marginalmente, de forma a atenuar seus efeitos negativos sobre os salários, somente em 1968. Uma questão interessante a este respeito refere-se ao fato de que o referido artigo 2º da Lei nº 4725, simplesmente "esquecia" de acrescentar ao salário real médio metade do resíduo inflacionário previsto para os 12 meses de vigência do novo salário nominal" (Simonsen, 1995), o que somente foi solucionado em julho de 1966 com o Decreto-lei nº 15. Em relação à questão do coeficiente do aumento da produtividade, também constatamos uma permanente subestimativa, uma vez que esse coeficiente se manteve consistentemente durante o período em questão

abaixo das taxas efetivamente verificadas para o crescimento do produto por empregado.

Esta queda nos salários reais só poderia ter efeitos trágicos sobre as condições de vida da maioria da população, especialmente os assalariados urbanos. De fato, segundo pesquisa do DIEESE, entre 1958 e 1969-70 ocorreu sensível diminuição do nível de nutrição do assalariado paulistano. (citado em Singer, 1976, cap.2) A mortalidade infantil, antes um indicador de padrão de vida do que de saúde, pois a sobrevivência de crianças menores de um ano depende mais das condições gerais de higiene e nutrição do que de cuidados médicos, que havia caído acentuadamente entre 1950 e 1960 em todas as capitais de que se dispõe informação, reverte essa tendência ao decréscimo, mais cedo ou mais tarde, em todas elas.

Tão flagrante era a compressão do salário mínimo real que, embora argumentando que a insuficiência de dados não permitiria aferir a manutenção ou não da participação dos assalariados no Produto Nacional, não restava a Simonsen, um dos principais responsáveis pela política salarial implementada, senão reconhecê-la. Assim, “sabe-se que entre 1965 e 1968 os reajustes [da maioria dos salários] foram fixados abaixo do aumento do custo de vida devido à aplicação da fórmula da política salarial com a subestimativa do resíduo inflacionário.” (Simonsen, 1974a, cap.6) Cabe assinalar no entanto que essa compressão salarial é atribuída por Simonsen apenas ao que ele considerava como o ‘defeito’ da fórmula, qual seja, provocar um declínio dos salários reais sempre que se verificasse uma subestimativa do resíduo inflacionário. Ou seja, além de sequer divergir acerca das possíveis motivações da contínua subestimativa do resíduo inflacionário durante a vigência do PAEG, ao comentar as pesadas perdas salariais que ele próprio se vê forçado a reconhecer, trata delas como se apenas se devessem a falhas técnicas na concepção da fórmula, que a teriam deixado vulnerável a previsões inexatas.

Entretanto, numa análise *a posteriori*, Simonsen reconhece a funcionalidade da fórmula salarial não somente em relação ao objetivo de estabilização; assim, “dados outros objetivos do PAEG, como desvalorizar em termos reais a taxa de câmbio assim como recuperar, também em termos

reais, os aluguéis e tarifas dos serviços de utilidade pública, a queda dos salários reais era inevitável. Com salários indexados, essa queda seria provocada pelo aumento da taxa de inflação [??]. O que a fórmula do PAEG conseguiu foi compatibilizar a queda dos salários reais com a desaceleração da inflação.” (Simonsen, 1995)

Apesar do ‘arrocho’ salarial ter ocorrido de forma praticamente generalizada, “não se fez sentir, igualitária e simultaneamente, sobre todos os níveis salariais, mas *seletivamente*, atingindo de modo muito mais grave os assalariados menos qualificados, cujo nível de ganhos dependia, em maior grau, do poder de barganha da classe em conjunto.” (Singer, 1976, cap.1) De fato, a partir de 1962 verifica-se uma nítida e progressiva diferenciação entre as curvas do salário mínimo real e o salário médio real, e entre este e o salário mediano real. Ao mostrar o salário mínimo real, representando o piso da base salarial urbana, e o salário mediano real, que representa o teto de ganhos da metade mais pobre dos assalariados, distanciando-se do salário médio real, estas constatações refletem a abertura do leque salarial e a compressão diferenciada dos salários reais. Entretanto, é importante ter em mente que este movimento se inicia anteriormente às mudanças políticas e sociais ocorridas a partir de 64. “No início dos anos 60 ele traduzia os efeitos distributivos da aceleração da inflação sobre uma estrutura de assalariamento heterogênea quanto ao grau de modernidade das estruturas produtivas e a capacidade diferenciada dos sindicatos. Por outro lado, este movimento correspondia às mudanças de natureza interna à organização dos mercados de trabalho.” De fato, “a diferenciação salarial por qualificação típica às grandes empresas, encontrava limites com a fixação do salário mínimo real em níveis elevados. A queda do salário mínimo real e a eliminação do direito à estabilidade [mais adiante analisada] constituíram, neste sentido, importante fator de flexibilização, isto é, privatização, na gestão dos salários e do emprego.” (Medeiros, 1992, pag.290)

Esse processo é acelerado partir de 64, quando a redução do salário mínimo real e a limitação dos reajustamentos na renovação dos contratos coletivos de trabalho descomprime a escala salarial, reduzindo em termos

reais os seus níveis mais baixos, sem afetar ou afetando muito menos os níveis mais elevados. "De certo modo, a escala salarial passou a refletir, de modo mais fiel, as condições de oferta e procura das várias categorias de mão-de-obra no mercado de trabalho." (Singer, 1976, cap.1)

Podemos dizer que isto se deve fundamentalmente a que, devido à política governamental, o trabalhador foi colocado de forma individual frente à negociação de seu contrato de trabalho - 'privatização' da negociação salarial - , fazendo recair sobre aqueles que detinham menor poder de barganha individual (ou seja, a maioria dos assalariados), o peso maior do 'arrocho'. Para este efeito "contribuiu também a abolição da estabilidade no emprego e a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - substituição esta em tese optativa, mas que na prática acabava sendo obrigatória para todo trabalhador ingressante num novo emprego - , a partir de 1967, o qual impôs às empresas um ônus adicional de poupança forçada mas reduziu extraordinariamente os gastos com a demissão de empregados. Deste modo, as empresas elevam a rotatividade (*turn-over*) dos assalariados pouco qualificados, reduzindo constantemente a sua remuneração ao nível mínimo legal." (Singer, 1976, cap.1) Vê-se aqui por quê, aliado à 'privatização' da negociação salarial, este instrumento, ao eliminar o passivo trabalhista das empresas e dessa forma flexibilizar sobremaneira o já flexível mercado de trabalho brasileiro, tanto contribuiu para a redução dos salários reais especialmente do setor assalariado menos qualificado.

Esse movimento pode ser verificado, por exemplo, nos dados citados por Fishlow, que "revelam que, no setor industrial, os operários confrontados com o pessoal administrativo assalariado, experimentaram um declínio mais acentuado do salário real entre 1962, 1963 e 1967, e incrementos menores em 1968 e 1969. Mesmo entre os operários, verifica-se certa tendência à ampliação do leque industrial opondo, de um lado as indústrias tradicionais, como as têxteis, de alimentos, etc., e de outro os setores mais dinâmicos, produtores de bens de consumo durável e de capital." (Fishlow, 1974) Um exemplo claro da abertura do leque salarial pode ser encontrado no caso (citado por Medeiros, 1992) dos metalúrgicos paulistas. Enquanto que entre março de 61 e março de 66 o salário mínimo registrou uma queda de 28,8%,

o salário médio dessa categoria profissional sofreu uma queda de 14,4%. Entretanto, esta queda foi inteiramente desigual: enquanto que para as categorias de menor nível de qualificação, o declínio foi semelhante ao do salário mínimo, o salário do pessoal qualificado e técnico, ainda que tivesse também sofrido substancial queda, diferenciou-se amplamente do movimento descendente dos salários de base.

Até certo ponto, a política salarial foi a esboçada pelos empresários através de organizações representativas como a CNI. De fato, desde pelo menos fins da década de 50 o empresariado “era fortemente contrário à regulação do salário mínimo ‘pelo alto’ defendendo, em nome da heterogeneidade estrutural da economia brasileira, uma política salarial de estabilização do salário mínimo real. (...) Consideravam que a expansão dos salários de acordo com o crescimento da produtividade constituía uma estratégia inadequada ao Brasil dada sua heterogeneidade produtiva. Por outro lado, arguia-se que a prioridade do país era o ‘alargamento’ dos mercados de massa via incorporação crescente da mão-de-obra egressa do campo com um salário mínimo real constante. Expansão do crédito, da acumulação de capital e do emprego com salário constante e liberdade de fixação dos demais salários constituíam um programa de crescimento ideal dadas as condições do país.” (Medeiros, 1992, pag.294) Podemos afirmar (embora não o discutamos neste trabalho) que, especialmente a partir de 68, esse modelo passou de fato a predominar no Brasil.

Podemos dizer que, além de impulsionar então a forte compressão dos salários reais no período, “a política salarial, combinada com as demais medidas acima assinaladas, provocou uma mudança qualitativa permanente nas relações de trabalho: maior subordinação do trabalhador à disciplina da empresa, maior dependência face às autoridades patronais, sindicais, previdenciárias, policiais, etc., e menor atenção às necessidades, aspirações e direitos do trabalhador. [...] Face à burocratização crescente das relações, tanto dentro das empresas como fora delas, tornou-se o trabalhador ainda mais dependente da ocasional boa vontade dos funcionários do departamento de pessoal da firma, do sindicato no qual está enquadrado, do instituto de previdência, do BNH, etc. (...) O controle das instituições que

deveriam amparar o trabalhador foi entregue a aparelhos administrativos, cuja ineficiência é na maioria das vezes apenas encoberta pela sua arbitrariedade.”

“É nesta perspectiva que a substituição do regime de estabilidade no emprego pelo FGTS (...) revela seu significado. Do ponto de vista da receita em moeda para o empregado, o regime do FGTS não é, na maior parte dos casos, pior que o da estabilidade. A grande diferença está no fato de que a estabilidade impunha um ônus à empresa na hipótese de esta demitir o empregado, o que assegurava a este uma latitude maior de resistência às imposições patronais.” (Singer, 1976, cap.2) Agora, além de terem seus sindicatos sob forte controle, dificultando sobremaneira sua organização, com o fim da estabilidade, os trabalhadores se viram ainda mais desarmados e dependentes em suas reivindicações frente ao patronato.

Após estas colocações, concluímos que a política governamental em relação aos salários e às relações do trabalho foi de fato uma peça fundamental no processo de rebaixamento dos salários reais e na consolidação de uma nova situação no mercado de trabalho na qual se fragilizava sobremaneira a posição relativa dos trabalhadores na negociação, dificultando ao extremo suas reivindicações.

Constatada esta situação, partindo da própria concepção do processo inflacionário do PAEG, em que aquele seria resultado, pelo menos como determinante último, da inconsistência na esfera distributiva da economia, poderíamos dizer que “a crise inflacionária, que se agravava sem cessar de 61 em diante, só poderia ser resolvida às custas de uma ou de outra das classes sociais em presença, já que não havia nem podia haver consenso a respeito de uma ‘justa’ repartição da renda. (...) O enfrentamento decisivo se deu em 1964 e (...) a vitória coube às classes possuidoras.” (Singer, 1976, cap.1) “Usando o poder, sobre a sociedade em geral e os sindicatos em particular, de que dispõe o governo autoritário, foi possível (...) solucionar o impasse distributivo através da redução da parcela salarial.” (Resende, 1990).

Resta indagar, diante desta discussão, qual teria sido então a real importância destas políticas que conduziram a tamanho rebaixamento dos

salários para a consecução dos objetivos do programa desinflacionário. Esta questão somente poderia ser respondida de forma satisfatória se acompanhássemos ano a ano a evolução conjunta da inflação e do nível dos salários reais, procurando descobrir, por sobre a óbvia influência das flutuações ocorridas especialmente nas políticas fiscal e monetária, a natureza das relações efetivamente estabelecidas entre as variações da inflação e a progressiva queda que se deu nos salários reais. No entanto, este acompanhamento não faz parte dos objetivos deste trabalho.

Entretanto, creio podermos tecer alguns comentários a esse respeito. Em primeiro lugar, temos que a baixa relativa dos salários reais provocaria uma queda generalizada nos custos; dificilmente esta queda poderia ter sido totalmente absorvida pela elevação das margens brutas; assim, provavelmente tivemos certa contenção das elevações de preços por conta desta diminuição dos salários. Além disso, mesmo que essa contenção não tivesse ocorrido, o controle dos reajustes salariais pelo Governo de fato diminuiria a componente de realimentação da inflação, ao impedir que os trabalhadores reagissem aos aumentos de preços e desse modo a espiral preços-salários se propagasse. Finalmente, a definição de uma fórmula fixa para o reajuste dos salários certamente interferia sobre o elemento das expectativas dos processos inflacionários (não abordado, entretanto, ainda de maneira clara quando do lançamento do PAEG), estabilizando-o, o que também contribuía para a redução da inflação. Assim, a política salarial provavelmente acabou cumprindo suas funções implícitas no modelo, ao reduzir as componentes autônoma e de realimentação da inflação; no entanto, ela somente conseguiu cumprir essas funções às custas do significativo rebaixamento dos salários reais e da intervenção nas relações de trabalho. Finalmente, a truculência com a qual se obrigou a todos os setores da economia a adotar a fórmula salarial e a amplitude e intensidade com que se deu a intervenção nas relações do trabalho, parecem não deixar dúvidas a respeito da importância dessas políticas no contexto geral do PAEG.

Apêndice

Estabilização vs. crescimento ?

O texto do PAEG assinala logo de início que o objetivo central pretendido pelo programa “visa a superação da estagnação econômica observada em 1963, retomando durante os próximos dois anos a taxa de 6% anuais de crescimento do produto real médio que prevaleceu no período 1947-1961 e criando condições para elevá-la posteriormente a 7% a.a. correspondente à taxa média relativa ao período 1957-1961”. (MPCE, 1964) Na interpretação de Resende: “tratava-se, portanto, de um programa que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva”. (Resende, 1990) De fato, não se pouparam palavras na exorcização da inflação.

Entretanto, o que de fato ocorreu foi que “a estabilização teve imediata prioridade”. (Fishlow, 1974) Nas palavras de Simonsen: “ o governo de 64 situou o combate à inflação como “prioridade cronológica da política econômica, já que seria pouco sensato imaginar a viabilidade de um crescimento econômico acelerado em meio ao caos da moeda, dos salários e dos preços”. (Simonsen, 1974a, cap.5)

A partir desta constatação, é interessante discutir por quê, se o objetivo principal do PAEG seria retomar e manter altas taxas de crescimento do produto, o combate à inflação teria recebido prioridade imediata? A resposta a esta questão, já colocada em seus traços gerais na afirmação de Simonsen acima exposta, necessariamente remete a uma outra, a saber: qual seria o padrão de crescimento econômico perseguido pelos formuladores do PAEG?

O padrão de crescimento econômico perseguido por Campos baseava-se no estabelecimento de um sistema de mercado livre e funcional no Brasil onde vigorasse a efetividade dos sinais de mercado através de um sistema de preços que, enquanto promotor da eficácia e da seletividade,

induz a uma alocação ótima dos recursos. É interessante para ilustrar esse ponto a seguinte passagem: “O grande desafio que o governo e as classes empresárias e assalariadas têm de enfrentar é (...) o de recriar condições para que a iniciativa privada tenha um significado econômico e social em nosso país.” (citado em Fishlow, 1974) Nesse padrão desejado, “a inflação é tomada como um elemento que ao obstruir a efetividade do mercado, ou seja, ao inibir uma alocação eficiente de recursos, configura-se como um mal maior porquanto ela, a inflação, é um desequilíbrio que induz a outros e seus consequentes pontos de estrangulamento.” (Kornis, 1983, cap.4) No próprio texto do PAEG e em análises posteriores do período, Simonsen e Campos enfatizam repetidamente as distorções econômicas e sociais provocadas pelo processo inflacionário, a saber:

- a) Oscilações dos salários reais, as quais representam terrível flagelo às classes mais humildes;
- b) subversão da ordem e da hierarquia salarial, dado que a escala de remuneração do trabalho passa a sofrer as distorções da diferença de poder de barganha dos distintos grupos de assalariados;
- c) desorganização do mercado de crédito, que faz com que surjam sérios desequilíbrios entre a oferta e a procura de empréstimos;
- d) distorção dos coeficientes de rentabilidade, gerando rendimentos irreais;
- e) estímulo aos controles desordenados do sistema de preços;
- f) a distorção do mercado cambial, que faz com que a taxa cambial permaneça mais ou menos supervalorizada;
- g) desestímulo aos investimentos sociais, especificamente no que se refere ao investimento habitacional;
- h) impossibilidade de previsão financeira, tornando a avaliação de empreendimentos a longo prazo virtualmente impossível;
- i) prêmio à especulação.

Assim, “a preocupação com o fenômeno inflacionário (...), assume especial significância em Campos uma vez que este estabelece uma relação direta entre desequilíbrios derivados da inflação e bloqueios ao crescimento

econômico.” Daqui, a busca do padrão de crescimento econômico perseguido por Campos, através da instauração da efetividade dos sinais de mercado significa priorizar, no curto prazo, uma política de estabilização de preços. Esta prioridade conferida à política de estabilização derivaria do fato de que a inflação (...), ao perturbar o bom funcionamento do sistema de mercado e impedir uma alocação eficiente de recursos, acabaria por bloquear o crescimento econômico do país.” (Kornis, 1983, cap.4) Desta forma, estaria respondida então a questão colocada mais acima a respeito da prioridade conferida pela política governamental à estabilização dos preços.

Ao mesmo tempo, esta análise refuta as explicações que atribuem o reconhecido - inclusive por seus próprios condutores - fracasso do PAEG na contenção do processo inflacionário à suposta dualidade de objetivos no projeto de política econômica proposto no PAEG. Este tipo de idéia aparece, por exemplo, em colocações como a de que “mesmo durante o período de Castelo Branco, o objetivo principal não era a estabilização mas o de implementar o capitalismo de mercado” (Fishlow, 1974) Estes objetivos acima apontados, a saber, o combate à inflação, por um lado, e o estabelecimento das bases necessárias para a instauração de um novo modelo de crescimento econômico, pelo outro, estariam caracterizados pelo conflito entre si, pelo menos a curto prazo. A existência deste conflito justificaria então o fracasso em atingir muitas das metas específicas de redução da inflação, à luz do esforço concentrado que teria sido feito na direção da reforma institucional e modernização, pois “o PAEG incorpora a maior parte das políticas básicas, e enuncia a maior parte das reformas institucionais e instrumentos de ação, que vieram a constituir o modelo brasileiro.” (Simonsen, 1974a, cap.6) Mas, como vimos no parágrafo anterior, a estabilidade dos preços era condição e componente fundamental do padrão de crescimento econômico perseguido pelo PAEG. Assim, visões que apontassem para a existência de um suposto conflito entre os objetivos do programa a bloquear a contenção do processo inflacionário não apreenderiam corretamente o padrão de crescimento econômico perseguido quando de sua formulação.

Após esta discussão, podemos concluir que o objetivo central do PAEG (pelo menos em seu enunciado), qual seja, acelerar o ritmo de crescimento econômico do país, se daria através do estabelecimento de um sistema de mercado livre e funcional no Brasil que alocaria os recursos de maneira eficiente, respondendo aos sinais desse mercado; para realizar este objetivo, seria necessário eliminar as distorções econômicas e sociais provocadas pelo processo inflacionário, distorções estas que, se não eliminadas, terminariam por bloquear o crescimento econômico, razão pela qual a contenção da inflação seria uma pré-condição necessária (e não apenas um objetivo alternativo nem muito menos conflitante) para a retomada desse crescimento.

Quem paga para elevar a poupança?

Na última seção discutimos acerca de qual seria o lugar da política de estabilização dentro do conjunto de objetivos do PAEG e seu papel específico no padrão de crescimento por ele perseguido. Anteriormente, já havíamos discutido a importância da política salarial e da intervenção nas relações do trabalho no combate à inflação. Convém agora analisar um ponto fundamental, na concepção dos formuladores do PAEG, nesse novo padrão de crescimento, ponto este que se encontra presente tanto na formulação original da política salarial, quanto nas justificativas *a posteriori* dos seus efeitos depressivos sobre os salários reais.

Este ponto refere-se ao tratamento dado à capacidade de poupança que se desejava imprimir ao país. Ocorre que para acelerar o crescimento econômico, supostamente o objetivo central do PAEG, não bastava apenas garantir um ambiente de estabilidade de preços, mas era também fundamental a elevação da taxa de investimentos na economia do país pois, dentre os determinantes da taxa de desenvolvimento, a taxa bruta de investimentos aparece, para os formuladores do PAEG, como a variável-chave na superação do quadro de estagnação econômica manifesto claramente em 1963, dado que ela é a de mais fácil manipulação pela política econômica. Para a elevação dessa taxa, na visão ortodoxa, é

necessário o fortalecimento da poupança disponível para esse investimento. A questão que se coloca neste trabalho é a de que, dada a determinação da necessidade de elevar a taxa de poupança, qual seria (e se haveria um) o papel da política salarial e da intervenção governamental nas relações de trabalho para a consecução desse objetivo.

Para responder a essa questão, resulta conveniente dividir a análise em dois momentos distintos nos quais colocam-se, pelo menos no que se refere à sua forma explícita, duas formas diferentes de encará-la. Num primeiro momento, no texto original do PAEG, aparece como primeiro princípio básico que nortearia a política salarial a manutenção da participação dos assalariados no Produto Nacional (já que mesmo para um regime autoritário como o vigente no Brasil quando da formulação do PAEG, era problemática a colocação explícita da diminuição dessa participação como objetivo de política governamental num país com os níveis de pobreza como os existentes no Brasil), o que permitiria que eles participassem, sem defasagem, dos frutos do desenvolvimento econômico. A determinação de elevar a taxa de investimentos, dado que não se pretendia reduzir a participação dos assalariados no PNB - o que constituiria uma forma cruel de incentivo à poupança - seria posta em prática através de outras medidas:

- "a) concessão de estímulos tributários à reinversão dos lucros das empresas e à formação de economias pessoais, e forte tributação do consumo supérfluo;
- b) fortalecimento das poupanças privadas, através do combate à inflação e da criação de instrumentos mobiliários atrativos às pequenas e médias economias;
- c) implantação de uma política de incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros, objetivando complementar o esforço interno de poupança;
- d) implantação de esquemas de capitalização compulsória pelos usuários dos serviços de utilidade pública;
- e) reforço da receita tributária da União e compressão da percentagem das suas despesas de custeio e transferência no Produto Interno Bruto;

- f) compressão do déficit de custeio de autarquias e sociedades de economia mista, através de uma política de realismo de tarifas e custos, e da racionalização dos seus serviços;
 - g) adoção de uma política salarial ajustada aos objetivos do programa desinflacionário e consentânea com o esforço de poupança necessário para acelerar o crescimento do produto;
 - h) eliminação de subsídios cambiais ao consumo de produtos importados.”
- (MPCE, 1964)

Vemos nestas medidas que se pretende fortalecer a capacidade de poupança do país fundamentalmente por meio da elevação da propensão a poupar, o que se faria principalmente através do aumento dos incentivos à poupança privada e da diminuição dos gastos com custeio do setor público; a participação dos assalariados no PIB deveria ser então (no máximo) mantida, como sugere no texto do PAEG a defesa da adoção de uma política salarial consentânea com o esforço de poupança necessário para acelerar o crescimento do produto, uma vez que, se considerarmos a propensão marginal a consumir dos assalariados como sendo bem próxima a um, sua elevação dificultaria o esforço de poupança que estava sendo levado adiante.

Já num segundo momento, nos textos escritos após o afastamento do comando da política econômica, onde em boa medida se procurava justificar o período recessivo enfrentado pelo país durante a vigência do PAEG e a forte queda verificada nos salários reais, essa proposição original de manter a participação dos assalariados no PIB deixa de existir. Isto fica claro, por exemplo, na afirmação de Simonsen acerca do declínio dos salários reais entre 65 e 67 que “afinal era a contrapartida da melhoria de posição que se pretendia garantir aos locadores de imóveis, aos concessionários de serviços de utilidade pública, aos portadores de títulos de renda, e aos demais beneficiários da inflação corretiva” (Simonsen, 1974a, cap.6), melhoria esta - que de fato se processou com a alta definitiva dos respectivos preços - com a qual se tensionava, através do aumento das rendas desse setores, estimular a poupança interna. Ou seja, apesar da

proposição original de não corroer a participação dos salários no PIB ser repetida com insistência, essa corrosão, dada a magnitude com que se verificou, teve de ser admitida até pelos próprios responsáveis, o que mostra a sua importância para a consecução dos objetivos do programa. De fato, a própria ocorrência da inflação corretiva sob os auspícios do Governo, mostra que este tinha desde o início, não obstante as repetidas negativas, certa consciência do movimento distributivo adverso aos assalariados que se estava processando.

Conclusão

“A notável disciplina imperante [nas relações de trabalho] permitiu a muitas empresas elevar ao máximo a intensidade do trabalho” (Singer, 1976, cap.2), além de estender gradativamente a jornada de trabalho. Estes movimentos somente poderiam levar a uma marcante elevação da produtividade física do trabalho, a qual, em sua maior parte, não resultou de avanços na técnica, mas das mudanças nas relações de trabalho acima analisadas, e não se viu acompanhada por elevação proporcional nos salários reais. De um modo geral, essa elevação normalmente não se deu, já que o componente de aumento da produtividade que deveria ser incorporado na fórmula salarial foi recorrentemente fixado em níveis abaixo do aumento do produto. “O salário industrial médio deflacionado pelo índice dos preços da produção industrial cai violentamente em 1965, indicando um barateamento do custo do trabalho. Daí em diante, o salário-produto (...) do pessoal ligado à produção aumenta muito rapidamente, embora, (...), bem menos do que a taxa de crescimento da produtividade.” (Wells, 1978)

Esta situação teria que levar a aumentos do excedente. De fato, “existem indicações de que a partir de 1964 ocorreram deslocamentos importantes e quantificáveis na distribuição entre salários e lucros.” (Wells, 1978)

Quando da formulação do PAEG, “tudo levaria a crer que as possibilidades de crescimento do sistema estariam limitadas pela falta de recursos para financiar os novos investimentos e de demanda que os

tornassem rentáveis, embora se contasse com um significativo potencial produtivo que não estava totalmente aproveitado. Nestas circunstâncias, a solução para o sistema consistia em alterar a composição da demanda - redistribuindo a renda pessoal e seus futuros incrementos 'para cima', a favor das camadas médias e altas - e aumentar a relação excedente-salários através da compressão, até mesmo absoluta, das remunerações à massa de trabalhadores menos qualificados." Podemos dizer, a partir das observações feitas ao longo do trabalho, que a política salarial do governo certamente cumpriu de forma altamente satisfatória esta função. De fato, a política do novo governo militar, particularmente a política salarial apresentada nas seções III e IV e a intervenção governamental nas relações do trabalho, "criou condições para uma reorganização do esquema distributivo 'conveniente' ao sistema, começando por redistribuir a renda em favor dos setores das classes médias urbanas e contra as classes populares assalariadas. Esta redistribuição teve início primeiro ao nível do gasto, mediante novos esquemas ampliados de financiamento de bens duráveis e, posteriormente, pelo lado da renda, mantendo a queda dos salários mínimos reais mas permanecendo constantes os médios, permitindo uma abertura do leque da escala de remuneração em favor dos novos grupos médios emergentes." (Tavares, 1970) Destes grupos, pois "para que o impulso autônomo inicial desse origem a um processo cumulativo, era necessário que o crescimento privilegiasse não apenas a minoria proprietária dos bens de capital e sim de um grupo social mais amplo, capaz de formar um mercado de bens duráveis de consumo de adequadas dimensões. Em síntese: na segunda metade dos anos 60, o caminho utilizado consistiu principalmente em *dinamizar* a demanda da classe média alta. (...) Criaram-se privilégios para a fração da classe média habilitada a gerar, a curto prazo, o tipo de demanda que se pretendia dinamizar." (Furtado, 1978) No entanto, isso não significa que a concentração na cúpula não tenha continuado "ainda com mais vigor desde o significativo crescimento do excedente a partir de 1967, possibilitado por um nível de salários reais rebaixado em quase 30% no caso do salário mínimo em relação a 1961." (Tavares, 1970)

Para encerrar, podemos concluir dizendo que a política salarial não teria sido adotada apenas em função da necessidade de contenção inflacionária mas, antes disso, “a política de estabilização proporcionaria a oportunidade histórica para uma forte redução dos salários reais tendo em vista uma estratégia global da economia, base para a expansão econômica posterior.” (Kornis, 1983, cap.2)

2 - Plano Real

I - Introdução

Em 30 de junho de 1994 dá-se início, com a edição da Medida Provisória nº 542, à terceira fase do já então denominado Plano Real, encerrando o processo de reforma monetária iniciado com a introdução da URV (Unidade Real de Valor) em 1º de março. O Plano havia sido anunciado como programa de estabilização em 7 de dezembro de 1993, já prevendo a reforma monetária e a introdução, em 1º de julho de 1994, de uma nova moeda, o Real.

O Plano Real, seguindo a tendência dos vários outros planos econômicos lançados no fim da década de 80 e início da de 90 e, em contaste com o PAEG, estudado na primeira parte deste trabalho, apresenta-se quase que exclusivamente como um programa de estabilização. De fato, na descrição dos objetos da Medida Provisória nº 434, que trata da introdução da URV, e da sua transformação em lei, a nº 8800, afirma-se que elas dispõe sobre o *Programa de Estabilização Econômica*, o qual mais tarde será citado como Plano Real, mostrando, na própria denominação, o escopo limitado de seus objetivos, pelo menos no que se refere àqueles formais. Nos documentos oficiais referentes ao Plano Real, praticamente não encontramos, ao contrário do verificado no caso do PAEG, discussões mais detalhadas do padrão de crescimento econômico desejado ou definição (mesmo que de caráter apenas indicativo) de objetivos que não os de estabilização do nível de preços. Particularmente, nota-se a ausência da definição de objetivos em relação ao ritmo de crescimento econômico, assim como de propostas de combate à pobreza e às desigualdades sociais, normalmente presentes em outros programas de estabilização. Provável exceção a esta constatação geral, por divergir acerca dos motivos que levariam à tomada das decisões então anunciadas, seja a Exposição de Motivos nº 395, publicada por ocasião da criação do FSE (Fundo Social de Emergência) que, no entanto, também se abstém de apresentar objetivos mais claramente definidos para o Plano como um todo.

Não obstante a falta de maior detalhamento de outros objetivos constatada nos documentos oficiais no início do Plano, a execução e prosseguimento deste tem sem dúvida provocado efeitos estruturais consideráveis (a maioria em boa medida previsíveis) sobre a economia do país, modificando de forma permanente relações básicas entre os agentes econômicos internos, entre o Brasil e o exterior, entre a sociedade de um modo geral e o Estado, efeitos que portanto não podem ser desconsiderados dos resultados do Plano. De fato, na formulação teórica e execução prática do plano de estabilização, certamente se encontra como objetivo geral a ser alcançado a construção de um determinado padrão de funcionamento da economia brasileira, do qual a estabilidade de preços aparece como peça fundamental. No entanto, o detalhamento deste objetivo não se encontra, como já assinalado, pelo menos de forma explícita e sistemática nos documentos relativos ao Plano. Em vista disto, na maior parte deste trabalho tratarei o Plano Real como de fato é inicialmente apresentado, ou seja, como um programa eminentemente de estabilização do nível de preços, não obstante não ignore o contexto geral no qual está inserido, nem a existência daqueles objetivos não explicitados.

Desde o período da presidência de Fernando Collor (1990-1992), o Brasil vem alterando seu padrão de inserção na economia internacional, em direção a um modelo onde as relações são mais intensas e a inserção se dá de forma mais subordinada. Este movimento foi desacelerado no período da presidência de Itamar Franco (1992-1994), mas vem aumentando novamente seu ritmo desde o segundo semestre de 1993. Por trás de uma bandeira modernizante, este processo traz consigo profundas alterações nas estruturas e instituições econômicas do país, que se refletem em mudanças na estrutura produtiva, nos mercados financeiros e de capitais, nas relações de trabalho, no papel do Estado na economia, tendo efeitos em quase todos os aspectos da vida econômica e social do país.

“O Plano Real foi concebido a partir do mesmo padrão dos programas de estabilização e ajuste aplicados na América Latina a partir do final dos anos 80 inspirados no ideário liberal”. (Mercadante, 1997) Neste tipo de programa, aparece como peça fundamental a absorção de recursos do

exterior de modo a sustentar um crescente déficit nas transações correntes provocado pela expansão acelerada das importações - cuja abundância é por sua vez fundamental no processo de estabilização. Para garantir a absorção de recursos do exterior, torna-se necessário instituir uma âncora cambial e manter uma política de altas taxas de juros, de forma a garantir maior segurança e rentabilidade aos capitais, em grande parte altamente voláteis, que entram no país.

Este tipo de política se vê favorecido desde o início da década de 90 pela grande liquidez disponível nos mercados internacionais de capitais, liquidez esta devida em boa medida à política de "dólar fraco" adotada pelos Estados Unidos desde o final da década de 80. Neste contexto de abundância de capitais nos mercados internacionais, as políticas de ajuste recomendadas pelo FMI para a década de 90 são de sinal contrário daquelas recomendadas durante a década de 80, em que os países periféricos foram obrigados a praticar políticas destinadas à geração de superávites comerciais para pagar o serviço da dívida externa. "Desde 1990, os países da periferia são obrigados a inverter sua política cambial e a aceitar a absorção de recursos externos de curto prazo, com altas taxas de arbitragem em dólar, em resposta ao excesso de liquidez que se esparrama pelo mundo." Assim, os países da periferia transformaram-se "de exportadores líquidos de recursos em absorvedores forçados de capital financeiro, qualquer que fosse sua situação de balanço de pagamentos ou a sua capacidade real de absorção de poupança para financiar o investimento." (Tavares, 1997) Em planos como o Real, essa abundância de liquidez nos mercados internacionais e a conseqüente "obrigação" de absorver recursos externos, é utilizada com fins internos de estabilização, o que resulta extremamente conveniente aos grandes grupos financeiros internacionais.

Quando o Plano Real foi anunciado, a inflação brasileira beirava os 35% mensais, numa trajetória de aceleração lenta mas persistente. "O governo de Itamar Franco, [no qual o Plano teve início], foi marcado pela instabilidade, disputa e ambigüidade frente à agenda de reformas conservadoras. Um governo formado em condições políticas muito específicas, em fim de mandato, com várias equipes econômicas

fracassadas e muito heterogêneo na sua configuração política.” (Mercadante, 1997) Com estas características, apesar do elevado patamar inflacionário, não se esperaria do governo de Itamar Franco a implementação de uma política antiinflacionária efetiva durante o curto tempo de mandato que lhe restava. No entanto, como anteriormente assinalado, é apresentado ao país, em dezembro de 1993, portanto menos de um ano antes das eleições presidenciais, legislativas e de governadores de estado, um programa de estabilização preanunciado em três estágios com objetivos ambiciosos de combate à inflação.

Quero assinalar que entendo o Plano Real como sendo o programa de estabilização do nível de preços que se esgota como tal em julho de 1995 com o fim de todas as cláusulas legais de indexação ainda existentes. Com isto, pretendo distinguí-lo do padrão monetário instaurado no país como decorrência do próprio Plano e da política econômica do governo de Fernando H. Cardoso de um modo geral. Não ignoro, entretanto, que esta política econômica esteja em boa medida sobredeterminada por determinantes introduzidos a partir e em virtude do plano de estabilização.

O objetivo básico deste capítulo, dentro da proposta do trabalho como um todo, consiste em analisar especificamente as medidas relativas à intervenção governamental nas relações do trabalho, no contexto do Plano Real, à luz dos seus determinantes, partindo do pressuposto de que estes respondem a dois conjuntos fundamentais de fatores: por um lado, temos aqueles que provêm da própria concepção teórica acerca do processo inflacionário subjacente ao Plano e, por outro, aqueles que surgem durante a condução prática do processo de implementação do programa estabilizador.

Além desta introdução, este capítulo está dividido em mais quatro seções: a próxima seção trata de uma exposição sumária do sequenciamento básico do programa, tal como apresentada por seus formuladores, onde procura-se explicitar suas fases principais; a terceira seção, discute a concepção do processo inflacionário subjacente à formulação do Plano Real, procurando identificar a variedade de idéias que lhe deram origem; na quarta seção, procede-se a uma exposição e análise das medidas adotadas em relação à intervenção governamental sobre os

salários e sobre as relações do trabalho; finalmente, na quinta seção exponho e discuto alguns resultados das políticas governamentais apresentadas na seção anterior.

II - Sequenciamento do Plano

Nesta seção, apresentarei resumidamente o sequenciamento inicial e as características básicas de cada fase do programa desinflacionário tal como apresentadas por seus formuladores e executores (basicamente, Bacha e Oliveira), com o objetivo fundamental de referenciar, a partir do conhecimento das medidas e da ordem em que foram tomadas na prática, a discussão acerca da concepção do processo inflacionário subjacente ao Plano levada adiante na seguinte seção.

O programa de estabilização envolveria então em sua concepção três fases sucessivas. A primeira fase, partindo da idéia de que o equilíbrio das contas públicas constitui condição necessária para a estabilidade, trata de conformar um mecanismo de equilíbrio orçamentário. Aqui, o objetivo era equilibrar o orçamento fiscal operacional *ex-ante*, por intermédio de cortes profundos na proposta orçamentária de 1994. "A finalidade dessa primeira etapa era demonstrar a capacidade de o Governo Federal executar as despesas orçadas sem precisar das receitas geradas pela inflação. [...] Os cortes no orçamento [...] representaram, portanto, um compromisso do Governo Federal de abandonar práticas orçamentárias dependentes da inflação. [...] O equilíbrio *ex-ante* do orçamento era um primeiro passo essencial para o controle da inflação." (Bacha, 1997) Uma questão importante a ser assinalada em relação a esta etapa preliminar refere-se ao fato de que uma política monetária de juros extremamente elevados continuava contribuindo para o acúmulo de reservas cambiais (que por seu lado vinham se elevando significativamente desde 1992) atraídas fundamentalmente pela arbitragem das taxas de juros; o elevado nível de reservas alcançados foi fundamental para o estabelecimento da âncora

cambial após a reforma monetária, o que por sua vez possibilitou a expansão acelerada das importações, que foram fator determinante da estratégia de estabilização adotada.

A segunda fase, da introdução da URV, já como parte da reforma monetária, “garantiu um mecanismo original de transição da superinflação para um regime de estabilidade e iniciou o processo de reconstrução do sistema monetário, introduzindo a URV como unidade de conta.” (Oliveira, 1996) Todos os contratos vigentes na economia poderiam então ser convertidos livremente à nova unidade (com exceção dos salários, preços e tarifas públicas e poucos outros, que deveriam seguir regras definidas pelo Governo) e passariam a se beneficiar da indexação diária, uma vez que havia sido anunciado que a nova unidade de conta seria reajustada diariamente, mantendo a paridade com o dólar, de acordo com a evolução de três índices de preço muito utilizados. “Depois de convertidos em URV, os contratos não podiam mais conter cláusulas de indexação a curto prazo, e as revisões contratuais só poderiam ocorrer depois de um ano”. “A principal finalidade da segunda etapa do Plano era alinhar os preços relativos mais importantes da economia, uma vez que a existência de contratos indexados com datas de reajuste diferentes implicava numa grande dispersão desses preços a qualquer momento do tempo [...]. Tais desalinhamentos de preços tenderiam inevitavelmente a impor pressões inflacionárias adicionais, na medida em que cláusulas prévias de reajuste continuariam a forçar para cima os preços defasados. Esse mecanismo de indexação não-sincronizado fornecia o chamado componente inercial da inflação brasileira, distinto do componente estrutural associado ao déficit operacional *ex-ante* do orçamento federal.” (Bacha, 1997) Esta fase durou quatro meses durante os quais foi convertida a maioria dos contratos.

Finalmente, a terceira fase concluiu a reforma monetária com a transformação da URV em Real, que passou a ser emitido e assumiu o papel integral da moeda nacional. A paridade cambial foi estabelecida com uma política de banda assimétrica, com um limite superior para o dólar de R\$ 1,00 e limite inferior indefinido. A data de conversão da moeda foi anunciada com 30 dias de antecedência. Nessa data ocorreria a troca do estoque de moeda

e a redenominação em reais dos preços e contratos ainda não convertidos de Cruzeiros Reais em URV. "Com a substituição do Cruzeiro Real pelo Real como a moeda oficial do país, todos os contratos cujo valor havia sido estipulado previamente em termos *reais* (isto é, em URV) passaram a ter seu valor em termos *nominais* (isto é, em Reais)." (Bacha, 1997)

III - Inflação

Nesta seção procurarei identificar a concepção da natureza e dinâmica do processo inflacionário subjacente à formulação do Plano Real, uma vez que ela certamente se constitui em determinante fundamental das medidas adotadas.

Nas medidas de combate à inflação implementadas pelo Plano Real resumidamente apontadas na seção anterior, podemos identificar conjuntamente elementos basicamente de duas correntes da teoria econômica: a teoria monetarista, reciclada mais recentemente com a hipótese das expectativas racionais, que atribui à inflação um caráter essencialmente monetário, e a teoria estruturalista, em sua versão inercial, que em princípio atribuiria ao processo inflacionário um caráter essencialmente real. A necessidade desta contribuição teórica dupla na construção de um programa de estabilização vinha sendo discutida havia vários anos. Por exemplo, citando Bacha: "quero crer que a necessidade de aliar políticas de supressão da inércia inflacionária a políticas de controle monetário e fiscal constitua, a esta altura, matéria mais ou menos consensual entre os economistas brasileiros, pelo menos num nível conceptual." (Bacha, 1989) Aqui, os dois conjuntos de políticas necessárias à estabilização apontados por Bacha respondem claramente às preocupações principais dos economistas, respectivamente, inercialistas e monetaristas.

Na seguinte passagem de Resende, escrita cinco anos antes do lançamento do Plano Real, já podemos identificar algumas das principais linhas de ação contempladas pelo programa, embora em sua condução

prática a ênfase e atenção colocadas sobre cada uma das linhas tenham diferido bastante da concepção original em vários pontos. Assim, tínhamos que:

“De forma sucinta, a estabilização de inflações crônicas requer:

- Eliminação do componente institucional da inércia, através da conversão de contratos para uma nova moeda de maneira que se preserve, no novo ambiente de estabilidade de preços, os valores reais médios que se materializavam às taxas de inflação correntes.

- Eliminação do elemento de expectativas da inércia por meio do estabelecimento de âncoras nominais, tais como a taxa de câmbio, os salários e alguns preços chaves.

- Rigoroso controle monetário através de limites nominais para a expansão do crédito. (...)

- Redução do déficit público de forma a compatibilizá-lo com as fontes de financiamento não-monetário dentro dos limites de expansão do crédito doméstico total.”

Segundo Resende, “os dois primeiros pontos são os componentes heterodoxos aos quais se soma o controle monetário e fiscal da ortodoxia. *Há consenso* (grifo meu) sobre a complementaridade dos elementos ortodoxos e heterodoxos.” (Resende, 1989) Os componentes heterodoxos combateriam o componente inercial da inflação, enquanto os componentes ortodoxos se destinariam a combater duas das fontes principais (ou de fato as únicas em concepções mais ortodoxas) dos desequilíbrios que conduziriam a pressões inflacionárias. Este tipo de idéia, embora a partir de uma formulação distinta, também é colocada por Bresser (1989) e Nakano (1989).

De fato, na equipe econômica responsável pela implementação do Plano Real, pelo menos em sua face mais explícita, creio podermos dizer que o suposto consenso ao nível conceptual referido por Bacha, quanto ao conjunto de políticas necessárias num programa de estabilização, parece realmente haver existido, uma vez que se analisarmos o conjunto geral das medidas adotadas, veremos que elas incluem, de maneira integrada, ações de caráter ortodoxo, e medidas cuja base teórica pode ser identificada nas discussões acerca da inércia inflacionária.

Corroborando a hipótese da contribuição das duas correntes teóricas à prescrição das medidas desinflacionárias, podemos ler, na Exposição de Motivos nº 395, a seguinte passagem:

“A restauração da racionalidade e do equilíbrio fiscal levará à redução das expectativas de inflação futura decorrentes da percepção, por parte dos agentes econômicos, da desorganização das finanças públicas.

Sabemos, contudo, que em algum momento ao longo desse processo devem ser tomadas medidas para reduzir a influência da inflação passada sobre a inflação corrente. [...] Ainda que venham a ser eliminadas as causas fundamentais das pressões altistas sobre os preços, a inflação se manterá alta hoje porque foi alta ontem.”

Verificamos aqui que no documento oficial mais abrangente em relação à discussão das medidas adotadas no contexto do programa, é reconhecida a necessidade, apontada por Bacha, Resende e outros, da adoção complementar de dois conjuntos de medidas desinflacionárias: um deles, de caráter ortodoxo, combateria o elemento das expectativas inflacionárias (que, nesta explicação, ortodoxa, estão fundamentalmente associadas ao déficit público) e o outro, de caráter necessariamente heterodoxo por referir-se claramente à inércia inflacionária, atacaria as bases desta última.

No conjunto das medidas adotadas pelo programa, vistas como um corpo definido de medidas estabilizadoras, podemos certamente identificar uma determinada concepção do processo inflacionario subjacente ao Plano Real. É justamente essa concepção a partir da qual teria sido formulado o

plano de estabilização, a qual resulta de contribuições feitas basicamente pelas duas correntes teóricas assinaladas, a que pretendo analisar nesta seção. No entanto, há que assinalar-se que essa concepção da inflação, à qual procurarei atribuir o máximo de coerência e coesão possível, certamente não é homogênea entre todos os membros da equipe que formulou o Plano, verificando-se por vezes grandes diferenças na abordagem realizada por distintos membros sobre determinadas questões. No entanto, estas diferenças não serão abordadas neste trabalho, uma vez que o que se pretende abstrair é a concepção geral que prevalece na equipe e que determinará a formulação das medidas que seriam efetivamente adotadas.

Certamente não há um texto único em que essa concepção esteja definida de maneira clara e abrangente. Além disso, a linha teórica de interpretação da inflação em torno da qual essa concepção vai se formando não é totalmente clara, uma vez que incorpora elementos de mais de uma corrente teórica. Procurarei expor essa concepção principalmente a partir da análise de alguns textos dos principais formuladores do programa * e de textos de outros autores considerados relevantes, procurando fundamentar a análise da concepção da inflação subjacente ao Plano naquelas idéias que possam ser identificadas com a formulação das medidas efetivamente implementadas.

A inflação inercial

O debate no qual se insere grande parte das discussões que precederam a concepção do Plano Real, especialmente ao longo da década de 80, está inscrito no contexto da caracterização e da investigação das causas das inflações que, especialmente na América Latina, mantinham-se em elevadas taxas por períodos prolongados, evoluindo aos saltos em patamares sempre crescentes a partir de meados dos anos 70 e que, no início da década de 80, ao invés de cederem em resposta às rígidas políticas

* Ver a esse respeito o prefácio de Fernando H. Cardoso a "O Plano Real", de Gustavo Franco, pg.12.

de contenção de demanda de cunho ortodoxo implementadas no contexto da crise da dívida externa, saltaram a um novo e mais alto patamar. Simultaneamente às discussões acerca do caráter desse tipo de inflação, travaram-se intensos debates em torno de propostas de aplicação prática para o combate ao componente inercial da inflação, então identificado.

No entanto, apesar de partir inicialmente do debate em torno da inflação inercial, a linha de interpretação do processo inflacionário que dá origem ao Plano Real (com todos os problemas que certamente cercam a definição de tal linha) passa a incorporar crescentemente ao longo do tempo elementos da teoria ortodoxa, ao mesmo tempo em que a teoria da inflação inercial "passou a ser adotada (ou cooptada) por monetaristas dos mais diversos tipos". (Bresser, 1989) Certamente, quando da implementação do Plano, os elementos ortodoxos estavam solidamente incorporados ao pensamento dos formuladores do programa, conforme já apontamos e veremos mais adiante.

Estes elementos, entretanto, serão tratados somente no final da seção. Inicialmente, discutiremos então a teoria da inflação inercial em cujo debate, como já dissemos, se insere boa parte da discussão a partir da qual se concebeu o Plano Real. A inflação inercial ou crônica, na definição de Resende, "é um processo de alta generalizada dos preços em ritmo mais acelerado e por um período de tempo suficientemente longo para que sejam desenvolvidos mecanismos generalizados de indexação retroativa dos contratos." (Resende, 1989) "Os contratos têm cláusulas de indexação que restabelecem seu valor real após intervalos fixos de tempo." (Arida & Resende, 1986) Alcançado um determinado patamar, a inflação mantém-se naquele nível até passar para um patamar mais alto independentemente de haver ou não pressão de demanda, e pode conviver com elevados índices de desemprego. Os preços sobem hoje porque subiram ontem. A principal causa dos elevados patamares de inflação é a própria inflação. A sociedade aprende a conviver com a alta do nível geral de preços e o processo inflacionário crônico adquire um grau de automatismo, isto é, de independência das pressões de demanda agregada, um componente inercial ..." (Resende, 1989)

Nesta concepção, poderíamos separar o fenômeno inflacionário, num contexto de inflação crônica, em duas componentes: uma componente inercial e outra não inercial. A componente não inercial é a responsável por excelência pelo surgimento dos processos inflacionários moderados, e um componente fundamental na aceleração da inflação crônica, através dos choques inflacionários. Ela pode ser determinada basicamente por dois conjuntos de fatores: ou por pressões generalizadas de demanda quando a economia opera próxima ao limite da capacidade produtiva instalada, ou pela tentativa de agentes econômicos de alterarem seus preços relativos. Exemplos dessas tentativas são o aumento dos salários médios reais acima do aumento da produtividade, aumentos da margem de lucro das empresas, desvalorizações reais da moeda e aumento do custo dos produtos importados, e aumento dos impostos.

Já a componente inercial seria a responsável pela capacidade do processo inflacionário em perpetuar-se, reproduzindo no presente no mínimo o mesmo patamar da inflação passada, e se materializaria fundamentalmente no desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos generalizados de indexação. "A indexação decorre de uma regra de comportamento extremamente rígida na presença de altas taxas de inflação: os agentes econômicos buscam apenas recompor o pico prévio da renda real. Ao fixar os preços, as considerações de condições de demanda tornam-se irrelevantes e a noção de preços relativos perde-se na velocidade do aumento do índice geral de preços. Os agentes limitam-se a observar a inflação acumulada desde o último reajuste e revisam seus preços proporcionalmente." (Resende, 1986)

"É possível demonstrar que esta regra de comportamento é compatível com a racionalidade, no sentido econômico do termo." (Resende, 1986) De fato, o desenvolvimento e generalização destes mecanismos é o resultado natural do convívio prolongado da sociedade com a inflação, uma vez que reduz os custos de conviver com ela. No entanto, ao mesmo tempo em que diminuem os custos de se conviver com a inflação, os mecanismos de indexação aumentam as dificuldades para seu combate ao introduzir um elemento de grande rigidez para baixo no processo inflacionário, uma vez

que diminuem ou até eliminam a sensibilidade deste a variações na demanda agregada, ao contrário do que se esperaria segundo a teoria ortodoxa. Isto porque, independentemente daquelas variações, quando o processo inflacionário torna-se crônico, devido à generalização dos mecanismos de indexação, e “dado que o preço das diversas mercadorias e da força de trabalho tendem a variar com defasagens entre si, e porque preços de uns são custos dos outros, os aumentos subsequentes de preços de mercadorias e salários tenderão a ocorrer quase automaticamente”, (Bresser & Nakano, 1984), perpetuando assim o processo inflacionário. Dessa forma, estes mecanismos, não somente os legais mas também os informais, constituem-se em elemento fundamental do componente inercial da inflação, uma vez que é por meio deles que ela se perpetua, e sua supressão assume então papel fundamental na estratégia de combate daquela.

No entanto, a explicação da inércia inflacionária somente como sendo devida à indexação generalizada da economia resulta ser superficial. São necessárias também maiores considerações a respeito dos determinantes do desenvolvimento generalizado de mecanismos de indexação. Como dissemos, este desenvolvimento é o resultado natural do convívio prolongado da sociedade com a inflação; no entanto, na teoria da inflação inercial, este convívio prolongado durante o qual vão se gestando os mecanismos de indexação somente pode ocorrer, na ausência de pressões generalizadas de demanda, como resultado da existência de um conflito distributivo latente ou explícito na sociedade. No conflito distributivo, “há uma incompatibilidade distributiva não resolvida entre empresários, rentistas, trabalhadores e o governo.” (José M. Rego, 1989) Nessa situação, os agentes estariam constantemente buscando atingir uma determinada participação relativa na renda alcançada num período anterior, o que se procura justamente através da adoção generalizada de mecanismos de indexação. Mas, com a generalização desses mecanismos e a correspondente manutenção de um determinado patamar inflacionário, a participação relativa média na renda num período determinado permanece constante. Assim, na *estabilidade* do conflito distributivo, a participação

relativa média na renda de cada agente permanece constante, assim como também o nível da inflação.

Uma questão importante a ser destacada nesta dinâmica é justamente a de que “a inflação inercial gesta-se na *estabilidade* do conflito distributivo” (Rego, 1989), ou seja, quando a inflação é de caráter apenas inercial, os agentes encontram-se fundamentalmente satisfeitos ou (numa visão mais realista) conformados com sua participação na renda real nas condições estruturais vigentes. Pois, como já vimos, tentativas de alterações nos preços relativos levariam a uma aceleração da inflação, dessa forma descaracterizando-a como inercial. Note-se que aqui, assim como na formulação do PAEG, também encontra-se implícita a idéia da existência de um ponto único de equilíbrio distributivo compatível com o sistema econômico. Ou seja, tentativas por parte de alguns agentes de deslocar a situação distributiva desse ponto seriam sempre inócuas, uma vez que somente provocariam o aumento da inflação, mantendo a participação relativa original na renda. Na prática, esse ponto seria aquele determinado pelas decisões a esse respeito tomadas pelos empresários, uma vez que eles, como agentes por excelência capazes de determinar os salários médios reais, ao fazer essa determinação se baseariam fundamentalmente em considerações relacionadas às necessidades de acumulação requeridas para a manutenção e crescimento do sistema, as quais apontariam para um determinado nível necessário de margens de lucros e o correspondente nível dos salários médios reais, os quais seriam então os únicos compatíveis com as necessidades de acumulação requeridas pelo sistema.

Esta questão da estabilidade do conflito distributivo num contexto de inflação inercial “não pode ser confundida com a idéia de neutralidade da inflação inercial quanto à dispersão de preços relativos entre setores [...] e entre grupos de renda [...]. Na inflação inercial, o conflito distributivo não está nem eliminado, nem fundamentalmente neutralizado, mas repetimos, *estabilizado*.” (Rego, 1989) De fato, supondo o patamar inflacionário estar estabilizado - pois, se assim não fosse, a cada aumento na inflação corresponderia um decréscimo na participação relativa na renda real daqueles grupos cujos rendimentos estivessem menos perfeitamente

indexados - , não significa também que a inflação seja neutra, uma vez que se a indexação não for plena para todos os grupos, estes teriam seus preços elevados menos que proporcionalmente ao aumento dos demais preços, diminuindo dessa forma sua participação relativa na renda. Além disso, os agentes que conseguirem indexar suas rendas da maneira mais perfeita terão vantagem sobre os demais ao obter uma elevação momentânea da sua renda real, cujos ganhos não são desfeitos com o posterior aumento nos preços dos demais agentes, aumentando dessa forma sua participação relativa na renda real.

A incompatibilidade distributiva assinalada normalmente derivaria da “tentativa de modificação expressiva de preços relativos para a superação de desequilíbrios estruturais. A superação de tais desequilíbrios [...] exige a geração de excedentes superiores aos que resultariam da taxa de poupança voluntária, dada a livre configuração da estrutura de preços relativos.” (Resende, 1989) A modificação dos preços relativos resultante deste processo procura alterar a configuração da distribuição de renda na sociedade (que num momento inicial, estaria em equilíbrio), compatibilizando-a com aquela requerida tendo em vista um determinado volume e destinação do excedente dela extraído.

No entanto, num contexto de inflação crônica, os mecanismos de indexação através dos quais os agentes econômicos procuram garantir a manutenção de sua participação relativa na renda, estão generalizados. Nessa situação, a tentativa de modificação nos preços relativos que implica, dada a rigidez para baixo de preços e salários nominais, a elevação nominal dos preços dos setores cujos preços reais se tenciona aumentar, desencadeará a elevação dos preços nominais de todos os setores e, devido à dinâmica de defasagens entre os reajustes, levará ao aumento no patamar inflacionário. No entanto, não obstante a rigidez dos preços reais, essa dinâmica diminui a renda média dos setores mais imperfeitamente indexados, corroendo de fato sua participação relativa na renda em favor dos setores mais perfeitamente indexados.

Vejamos o caso específico do conflito distributivo entre trabalhadores e empresas; embora não seja o único, uma vez que pode existir conflito

distributivo entre setores da economia, entre empresas, entre empresas e o governo, entre o governo e a sociedade, e entre distintos grupos de trabalhadores, certamente é o mais importante para a compreensão da dinâmica da inércia inflacionária, quando o salário real reivindicado pelos trabalhadores é inconsistente com a margem de lucro desejada pelas empresas, “a elevação dos preços constitui-se no mecanismo por excelência para compatibilizar *ex post* o salário médio com a margem desejada de lucro.” (Nakano, 1989) Assim, por exemplo, vejamos a tentativa por parte das empresas de elevar as margens de lucro. Isto se faria fundamentalmente através da elevação dos preços, o que levaria a uma perda da participação relativa dos salários na renda. No entanto, os mecanismos de indexação fariam com que após transcorrido um determinado intervalo de tempo, os salários recompusessem seu pico real prévio, após o que, devido ao aumento nos custos, os empresários aumentarão novamente seus preços de modo a solapar os efeitos da indexação plena dos salários. Nessa dinâmica, dado que as decisões acerca dos preços estão nas mãos das empresas e a indexação dos contratos salariais repõe o pico real anterior mas não o salário real médio, é fácil provar que o aumento do patamar inflacionário provocado pela tentativa das empresas de elevar suas margens, de fato reduz o salário real médio dos trabalhadores, alterando a configuração dos preços relativos e levando dessa forma à compatibilidade *ex post* entre salário médio e margem de lucro desejada.

Note-se que neste raciocínio está implícita a hipótese de que os empresários têm de fato o poder de fixação do salário médio real, o que fazem, como vimos, através da elevação dos preços, sendo que os trabalhadores somente conseguem garantir o pico de sua renda real, uma vez que o valor médio do contrato salarial “depende da taxa de inflação vigente mesmo que o contrato contemple o pleno reajuste das perdas devidas à inflação passada.” (Resende & Arida, 1985) Este conflito distributivo entre empresários e trabalhadores como determinante do patamar inflacionário pode ser formalizado na seguinte equação, que faz parte de um modelo que relaciona reajustes salariais e níveis de inflação (Arida, 1982):

$$\alpha - \beta = \frac{1}{2} \cdot \pi \cdot D$$

Aqui, α é o salário real desejado pelos trabalhadores, β é o salário real que os empresários desejam pagar, π é a taxa uniforme de crescimento dos preços e D é o intervalo entre os reajustes dos salários. Vemos aqui que a inflação π , é diretamente proporcional a $\alpha - \beta$, membro da equação que espelha a intensidade do conflito distributivo. Ou seja, quanto maior a intensidade deste, maior deverá ser o patamar inflacionário verificado *ex post* necessário para compatibilizar os distintos níveis salariais desejados pelos dois conjuntos de agentes, isto é claro para cada valor fixo D do período entre os reajustes salariais.

Já vimos então que o desenvolvimento e generalização dos mecanismos de indexação são resultado da existência de um conflito distributivo no seio da sociedade, que pode ser estável, quando a inflação permanece com características fundamentalmente inerciais, ou pode ser instável, caso no qual ocorre uma aceleração do processo inflacionário. Isto posto, é necessária a análise dos determinantes do funcionamento dos mecanismos de indexação que mantêm a inércia inflacionária. Para isso, podemos dividi-los em duas componentes. O primeiro é o componente institucional, que reajusta os contratos de acordo com a inflação passada, e que pode assumir grande importância, especialmente para os assalariados; no entanto, apesar de fazer parte dos contratos de indexação, este componente não determina a forma desses contratos. Isto é feito pelo segundo componente, que é o das expectativas inflacionárias. Além de determinarem as cláusulas contratuais, as expectativas de elevação futura do nível de preços são elemento fundamental na decisão de reajuste tomada pelos formadores de preços, moldando dessa forma os mecanismos de indexação. Num contexto de inflação crônica, "a institucionalização das expectativas inflacionárias na indexação de todos os preços e contratos constituem-se nos instrumentos de defesa dos agentes econômicos e nada

mais são do que a materialização ..." (Nakano, 1989) do conflito distributivo existente na sociedade.

Na teoria da inflação inercial, "essas expectativas estão baseadas em um fenômeno real - a inflação passada - , na qual está ancorado o conflito distributivo." (Bresser, 1989). Daí, quando este encontra-se estabilizado, "o melhor previsor da inflação futura é a própria inflação passada" (Arida, 1984), e nesse caso a inflação torna-se inercial. Esta dinâmica da formação das expectativas inflacionárias, baseadas na percepção da estabilidade - ou não - do conflito distributivo que faz com que a inflação passada se reproduza na inflação presente, é fundamental na composição da inércia inflacionária.

A insistência em torno da discussão acerca do caráter inercial da inflação neste trabalho, mesmo quando alguns dos próprios autores deixam de considerá-la em escritos posteriores como sendo a melhor aproximação para o caso brasileiro, deve-se a que boa parte das medidas adotadas pelo Plano Real, já apresentadas em linhas gerais no Plano Larida, apresentado em Washington em 1984, parte da premissa de que "a inflação no Brasil é [...] predominantemente inercial. O melhor previsor da inflação futura é a inflação passada. Os contratos indexados mantêm viva a memória da inflação passada." (Resende & Arida, 1986) Dessa forma, acredito que a compreensão dessa concepção da inflação é fundamental para o entendimento das medidas adotadas pelo Plano. No entanto, como veremos a seguir, a própria concepção da inércia inflacionária que está presente na formulação do Plano Real encontra-se impregnada de idéias ortodoxas, desviando-se em boa medida da discussão levada até o momento.

A contribuição ortodoxa

De fato, na questão a respeito da formação das expectativas inflacionárias anteriormente levantada, ocorre na formulação do Plano Real uma contribuição fundamental de elementos da teoria ortodoxa que o afastam da concepção da inflação descrita até o momento. Estes elementos são especialmente marcantes em alguns dos formuladores do Plano Real, e

adquiriram importância decisiva na sua formulação. Nesta concepção ortodoxa, aceita-se a influência da inflação passada na inflação atual e a impossibilidade (ou os altíssimos custos envolvidos) do seu combate através exclusivamente de políticas de contenção fiscal e monetária; aceita-se portanto a existência de mecanismos que reproduzem no presente a inflação passada. Entretanto, ao invés da idéia de que as expectativas inflacionárias, fundamentais na determinação dos mecanismos de indexação, estariam baseadas na percepção dos agentes do conflito distributivo, temos que aquelas estariam determinadas fundamentalmente pela expansão monetária, que por sua vez seria comandada basicamente pelo déficit fiscal. Ou seja, na base do processo inflacionário não se encontraria o conflito distributivo, mas sim o excesso de despesas sobre as receitas auferidas pelo setor público, financiadas fundamentalmente através da expansão monetária.

Esta visão aparece de forma clara em algumas passagens da Exposição de Motivos do FSE:

“... consciente de que a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica, ...”

“... sem o ajuste fiscal e a reorganização definitiva das contas públicas, qualquer esforço de combate à inflação terá curta duração e estará fadado ao fracasso.”

Nas teorias inerciais, a expansão monetária normalmente assume um caráter apenas sancionador (Breeser & Nakano, 1984) da inflação; a quantidade de moeda aumentaria simplesmente em resposta ao aumento dos preços nominais de forma a manter inalterado o estoque real de moeda. O déficit público aparece nessa visão normalmente também como um fator sancionador do processo inflacionário, uma vez que sua elevação responderia principalmente à diminuição da receita causada pelo efeito Oliveira-Tanzi e pela queda da arrecadação do imposto inflacionário, assim como pelo aumento na dificuldade de se financiar através da colocação de títulos de dívida, efeitos estes atribuídos à própria aceleração da inflação. O déficit público somente se constituiria em fonte de pressão inflacionária

quando pressionasse a demanda agregada, uma vez que nesse caso competiria "pelo financiamento escasso numa economia em que as restrições de poupança ou de divisas tornam-se mais severas." (Resende, 1989) Ou seja, o déficit público coloca-se como fonte de pressões inflacionárias somente por acirrar o conflito distributivo, ao diminuir a parcela do excedente a ser dividida pela sociedade; vemos portanto que o déficit público é mais um fator - importante, sem dúvida - do conflito distributivo - este sim, determinante do processo inflacionário - mas não um determinante em si mesmo da inflação.

Já na visão ortodoxa, como dissemos, o déficit público é o causador por excelência dos processos inflacionários. Isso se faria não apenas pela pressão direta que exerceria sua monetização sobre a oferta monetária (e, através de pressões generalizadas de demanda, sobre a inflação), mas também e especialmente pela sua influência sobre a formação das expectativas inflacionárias, que moldam como dissemos os mecanismos de indexação: não só na impossibilidade da emissão de títulos da dívida pública ou quando estes adquirem liquidez tal que se tornam uma quase-moeda, mas mesmo quando o déficit possa ser inteiramente financiado por meio da dívida pública, numa visão intertemporal aquele implicará sempre, cedo ou tarde, em sua monetização, provocando pressões inflacionárias. Assim, dada a hipótese das expectativas racionais, a simples perspectiva da monetização, presente ou futura, do déficit público, conduziria os agentes a formarem suas expectativas considerando um aumento da inflação; dado que os agentes formam seus preços de acordo com suas expectativas de inflação futura, as expectativas inflacionárias formadas a partir desta perspectiva tornam-se auto-realizáveis. A componente das expectativas formadas desta forma seria então a principal responsável pela introdução das pressões inflacionárias no sistema, ou seja, pela componente não inercial ou estrutural, segundo Bacha, da inflação.

Por outro lado, nesta visão, também incorpora-se a componente inercial da inflação; neste caso, no entanto, ela é identificada basicamente com os mecanismos defasados e não sincronizados de indexação, formais e informais, cujo desenvolvimento é visto como resposta natural do sistema

econômico à convivência prolongada com elevados patamares de inflação; neste ambiente, a generalização dos desalinhamentos de preços tende inevitavelmente a impor pressões inflacionárias, na medida em que cláusulas de reajuste forçam constantemente para cima os preços defasados.

Nesta situação de indexação generalizada, onde as defasagens e o não sincronismo dos contratos de reajuste provocam os citados efeitos inflacionários, a simples perspectiva destes efeitos devido à generalização dos contratos indexados influencia o estado das expectativas inflacionárias, que passam a incorporar a perspectiva do aumento dos preços. Assim, a própria generalização da indexação dos contratos, não somente pelos efeitos reais que provoca sobre os preços, mas também através dos efeitos que exerce sobre as expectativas inflacionárias, constitui-se em elemento básico da inércia inflacionária. Esta seria então determinada pela pelos efeitos diretos da indexação e pelo efeito que esta exerce sobre as expectativas inflacionárias, formando dessa forma um círculo vicioso, uma vez que o estado destas últimas por sua vez interfere nas próprias cláusulas de indexação.

Entretanto, esta concepção do fenômeno inflacionário que atribui importância fundamental ao déficit público, uma vez que o identifica como principal responsável pelas pressões inflacionárias, choca-se com a evidência empírica dos baixos níveis alcançados no Brasil pelo déficit público. No entanto, este problema é contornado partindo-se da idéia de que no Brasil, ao invés de elevar-se, o déficit público é reduzido pelo processo inflacionário. Ou seja, a inflação se encarregaria de reduzir um elevadíssimo déficit potencial de forma a viabilizar o relativo equilíbrio observado nas contas públicas. Isto seria feito, além da utilização da arrecadação do imposto inflacionário, basicamente através de dois mecanismos: a corrosão das dotações orçamentárias pela inflação, já que supõe-se que as despesas são orçadas prevendo-se o nível de inflação recorrentemente abaixo do efetivamente verificado, o que as tornaria mais imperfeitamente indexadas do que as receitas; e a repressão fiscal, quando adiam-se, de forma a conter os gastos, pagamentos a distintas unidades de despesa (que no entanto deverão ser feitos no futuro). Dado o funcionamento destes mecanismos

para a redução do déficit público, o conceito importante para a determinação da inflação seria na realidade o déficit potencial, e não o real. Este indicaria *ex ante* o nível de inflação requerido para compatibilizar as despesas do Governo com os fundos disponíveis. Deste modo, a inflação continuaria a ser determinada, se não pelo déficit efetivamente observado, pelo menos pelo déficit potencial, que exigiria para sua não materialização um dado patamar inflacionário. Esta concepção do déficit potencial como sendo o determinante básico do processo inflacionário permeia a maior parte da Exposição de Motivos nº 395.

Este enfoque fiscal, pretende Bacha, integraria “dois polos até então dicotômicos de explicação da inflação brasileira: o conflito distributivo e o déficit orçamentário. A diferença é que [neste enfoque], o conflito se manifesta não na disputa entre salários e lucros por uma fatia do produto, mas na disputa entre os grupos de interesse por uma fatia do orçamento. A soma das fatias desejadas é maior do que as receitas fiscais disponíveis. A inflação ‘resolve’ o conflito de duas maneiras: diminuindo o tamanho das fatias efetivamente distribuídas e gerando o imposto inflacionário necessário para cobrir a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos.” (Bacha, 1994) Na verdade, o conflito distributivo supostamente integrado neste enfoque não passa de uma caricatura daquele discutido pela teoria estruturalista e nos debates sobre a inflação inercial.

Esta concepção ortodoxa, após identificar no déficit público o causador básico da inflação, parte para a discussão dos seus determinantes, identificando-os fundamentalmente com a generalização de práticas políticas irresponsáveis - corporativismo, populismo, clientelismo -, especialmente após a abertura política, que elevariam de forma inconsequente o nível de despesas orçadas. Estas idéias também aparecem claramente na Exposição de Motivos do FSE. No entanto, a discussão destes determinantes não faz parte do escopo deste trabalho.

Deste modo, ocorre aqui a inserção, fundamentalmente ortodoxa, nas discussões a respeito do caráter inercial da inflação e do debate acerca de soluções práticas para eliminar a inércia inflacionária, da explicação das expectativas inflacionárias como sendo determinadas fundamentalmente pelo

déficit fiscal potencial, que assumiria então o lugar anteriormente ocupado pelo conflito distributivo. Aquelas, assim como na visão heterodoxa (embora com grandes diferenças de abordagem), também na concepção ortodoxa por sua vez se situam de forma privilegiada na explicação do processo inflacionário, seja como determinantes do componente estrutural da inflação (quando estão neste caso associadas ao déficit fiscal potencial), seja quando interferem num círculo vicioso nos mecanismos de indexação que perpetuam a inércia inflacionária. Esta concepção assume grande importância na formulação do Plano Real, deslocando o debate em torno do conflito distributivo, uma vez que este não mais interferiria na formação das expectativas, que seriam agora determinadas pelo déficit fiscal potencial e pelos mecanismos de indexação. Inclusive, podemos dizer que a 'contribuição' da teoria ortodoxa assinalada no início da seção deixa de existir, assumindo a teoria ortodoxa posição central na concepção do fenômeno inflacionário subjacente ao Plano Real, deslocando a teoria da inflação inercial para uma posição marginal nessa concepção, a influenciar praticamente apenas as medidas de conversão para a nova moeda e desindexação dos salários, mais adiante examinadas. Com esta inserção, então, chegamos à composição apontada no início da seção entre idéias ortodoxas e heterodoxas na concepção do processo inflacionário subjacente ao Plano Real, modificando em favor da visão ortodoxa a importância relativa de cada contribuição.

Espero com a análise desta concepção ter contribuído à compreensão das medidas efetivamente adotadas pelo programa estabilizador.

IV - Intervenção

A intervenção governamental sobre os salários e sobre as relações de trabalho de um modo geral pode assumir diversas formas. Dessas, uma das mais claras e diretas sem dúvida é a imposição legal de um determinado comportamento a ser seguido pelos salários, como por exemplo o adotado

pelo Plano Real em relação aos processos de conversão dos salários para a URV e de sua desindexação, processos mais adiante examinados. Além desta, temos outras que atuam também de forma direta, como por exemplo as que se referem à intervenção sobre a legislação trabalhista e às tentativas de modificá-la. Entretanto, muitos outros aspectos da ação do Governo, que atuam de forma indireta, especialmente aqueles que interferem sobre o nível de atividade econômica - dado que esta é um dos principais determinantes da situação do mercado de trabalho - , também acabam interferindo decisivamente no mercado de trabalho. Assim, as medidas de política econômica de um modo geral, uma vez que determinam em boa medida o ritmo da atividade econômica, ou seja, um componente fundamental do ambiente em que se desenvolvem as negociações trabalhistas, não deixam de caracterizar, embora indiretamente, uma intervenção governamental sobre os salários e as relações do trabalho. No entanto, a análise da intervenção nesse conceito amplo representa um esforço de investigação muito maior do que o que se propõe este trabalho; assim, nesta seção apresentaremos e discutiremos basicamente as medidas objetivas, adotadas pelo Governo no contexto do programa estabilizador, especificamente em relação à intervenção sobre os salários e sobre as relações de trabalho.

A esse respeito, podemos analisar essas medidas a partir da discussão de dois aspectos fundamentais; o primeiro refere-se à questão da conversão dos salários, corrigidos até então segundo cláusulas de indexação na moeda antiga, o cruzeiro real, a valores representados na unidade de conta do novo padrão monetário, que no momento da conversão ainda era a URV, mas pagos ainda em cruzeiros reais. O segundo aspecto refere-se basicamente ao processo de desindexação total dos salários. E, além dessas questões, temos também as medidas tomadas pelo Governo no contexto do Plano Real, que visam interferir diretamente sobre o processo de negociação salarial, brevemente discutidas no final da seção.

Mas, antes de examinar essas questões, podemos observar que, na definição de medidas que regeriam a basicamente a conversão e indexação apenas dos salários, encontra-se implícita a idéia, já assinalada no primeiro capítulo para o caso do PAEG, de que particularmente o mercado de

trabalho imporiam sérias resistências ao programa estabilizador, uma vez que os trabalhadores teriam uma especial capacidade de fazer valer suas pretensões salariais, moldadas com base em expectativas particularmente rígidas. Nessa concepção, para o caso da conversão dos salários, dado que, “de acordo com a lei anterior, os salários do setor privado tinham reajuste pleno pela taxa de inflação a cada quatro meses, com um reajuste parcial no segundo mês”, de fato, “se fosse permitida a livre negociação, os assalariados poderiam esperar até que seus respectivos salários se encontrassem no pico quadrimestral e então requerer a conversão em URV deste valor. Isto levaria a uma pressão intensa sobre os preços, já que o pico dos salários era cerca de 30% superior ao valor médio dos salários reais ao longo do quadrimestre.” (Bacha, 1997) Raciocínio semelhante certamente pode ser estendido ao comportamento dos trabalhadores em relação aos mecanismos de indexação. Dessa forma, justifica-se a intervenção sobre os mecanismos de conversão e indexação dos salários, com a imposição de regras definidas para esses processos.

A conversão dos salários

Com a introdução da URV, pretendia-se que, de forma voluntária na maioria dos contratos - mas não no caso dos contratos salariais e de alguns outros, cuja conversão era compulsória - , estes fossem convertidos à nova unidade, com o que estaria se dando o primeiro passo em direção a uma moeda estável. No caso dos salários e desses outros poucos contratos - cujas regras de conversão foram definidas de forma semelhante àsquelas utilizadas na conversão dos salários, e que foram adotadas somente em virtude da necessidade de aprovação política para o programa - , estabeleceram-se regras obrigatórias para sua conversão.

A conversão dos salários em URV é determinada de forma a ocorrer simultaneamente à introdução desta, em 1º de março de 1994; todos os salários seriam convertidos de acordo ao salário real médio do quadrimestre anterior, ou seja, de novembro de 1993 a fevereiro de 1994. Para a determinação desse salário, seria calculado o valor virtual (pois ainda não

havia sido instituída) da URV durante esse período. O cálculo do valor da URV, para o período anterior e do momento do seu lançamento em diante, seria feito “com base em taxas de inflação medidas por três índices a seguir:

- I - Índice de Preços ao Consumidor - IPC, da [...] FIPE, apurado para a 3^o quadrisemana;
- II - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA-E, do [...] IBGE;
- III - Índice Geral de Preços do Mercado IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas.” (D.O.U., 28/02/94)

O valor da URV, fixado com base na projeção das taxas de variação dos índices acima, seria divulgado diariamente pelo Banco Central, constituindo-se dessa forma em uma unidade de conta estável que poderia funcionar como um indexador diário. Além do método de cálculo para a URV, na edição da Medida Provisória divulga-se também o seu cálculo retroativo para o período entre janeiro de 1993 e fevereiro de 1994.

No caso específico da conversão dos salários, temos que esta é determinada com a edição da Medida Provisória da URV, a n^o 434, de 27 de fevereiro de 1994, posteriormente, em 27 de maio de 1994, transformada na Lei n^o 8800. As duas possuem textos semelhantes, sendo que a única diferença significativa em relação à conversão dos salários refere-se à garantia, inscrita na Lei mas não na Medida Provisória, à reposição das perdas decorrentes da conversão para a URV, e ao reajuste dos salários de acordo com a variação acumulada do IPC-r entre o primeiro mês após a primeira emissão do Real, inclusive, e o mês imediatamente anterior à data-base. Os pontos principais referentes à conversão dos salários, retirados do texto da Lei (os números dos artigos e dos parágrafos a seguir não são necessariamente os mesmos no texto da Lei e da Medida Provisória, mesmo quando versam sobre a mesma questão), são os seguintes:

“ Art.19. Os salários dos trabalhadores em geral são convertidos em URV no dia 1^o de março de 1994, observado o seguinte:

I - dividindo-se o valor nominal vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em Cruzeiros Reais do equivalente em URV, na data do efetivo pagamento, de acordo com o Anexo I desta Lei;

e

II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.”

§9º “Convertido o salário em URV, na forma deste artigo, [...] , a periodicidade de correção ou reajuste passa a ser anual.”

“Art.26. Após a conversão dos salários para URV [...], continuam asseguradas a livre negociação e a negociação coletiva dos salários, ...”

“Art.27. É assegurado aos trabalhadores, [...], no mês da respectiva data-base, a revisão do salário resultante da aplicação do artigo 19, observado o seguinte:

I - calculando-se o valor dos salários referentes a cada um dos doze meses imediatamente anteriores à data-base, em URV ou equivalente em URV, de acordo com a data de disponibilidade do crédito ou de efetivo pagamento;

e

II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.”

A seguir encontram-se as garantias de reposição e reajuste que, conforme apontado, encontram-se na Lei mas não na Medida Provisória da URV:

§ 3º “Sem o prejuízo do disposto neste artigo é assegurada aos trabalhadores, no mês da primeira data-base de cada categoria, após 1º de julho de 1994, inclusive, reposição das perdas decorrentes da conversão dos salários para URV, apuradas da seguinte forma:

I - calculando-se os valores hipotéticos dos salários em Cruzeiros Reais nos meses de março, abril, maio e junho de 1994, decorrentes da aplicação dos reajustes e antecipações previstos na Lei nº 8700, de 27 de agosto de 1993; e

II - convertendo-se os valores hipotéticos dos salários, calculados nos termos do inciso anterior, em URV, consideradas as datas habitualmente previstas para o efetivo pagamento, ...”

§4º “O índice de reposição salarial de que trata o parágrafo anterior corresponderá à diferença percentual, se positiva, entre a soma dos quatro valores hipotéticos dos salários apurados na forma dos incisos I e II do parágrafo anterior e a soma dos salários efetivamente pagos em URV referentes aos meses correspondentes.”

Art.29.

§2º “Sem prejuízo do disposto no artigo 27, é assegurado aos trabalhadores em geral, no mês da primeira data-base de cada categoria após a primeira emissão do Real, reajuste dos salários em percentual correspondente à variação acumulada do IPC-r entre o mês da primeira emissão do Real, inclusive, e o mês imediatamente anterior à data-base.”
(D.O.U., 28/05/94)

Ao analisarmos as medidas explicitadas neste texto à luz da concepção acerca do processo inflacionário discutida na seção anterior, e se mantivermos a idéia discutida na primeira seção de que o Plano Real teria sido um programa eminentemente estabilizador, verificamos que essas medidas se inserem fundamentalmente no quadro de combate ao componente inercial da inflação, materializado na generalização da indexação, de caráter marcadamente defasado e não sincronizado. De fato, ao proceder à redenominação de todos os contratos salariais à nova unidade de conta, pretensamente estável, que é o objeto básico desta Lei, situação na qual modificaríamos a natureza da indexação, estaríamos eliminando as defasagens e introduzindo o sincronismo na indexação dos contratos. A

partir desse momento, todos os contratos vigentes na economia poderiam (e no caso dos salários e de outros contratos, deveriam) se beneficiar da indexação da nova unidade de conta, que passaria a ser diária. Com todos os contratos definidos nessa unidade estável, restaria para eliminar o componente inercial da inflação apenas dar a essa moeda de conta o poder liberatório, transformando-a efetivamente em meio de pagamento, o que é finalmente feito em 30 de junho de 1994, com a introdução da nova moeda, o Real. Aqui, após um processo de super indexação da economia, uma vez que todos os contratos se encontrariam indexados à URV, que se alteraria diariamente, ao desaparecer este indexador teríamos que todos os preços se encontrariam sincronizados e sem defasagens, quebrando dessa forma o componente inercial da inflação.

Neste processo de conversão dos contratos à nova unidade de conta, especificamente no caso referente aos salários, podemos identificar uma questão fundamental, referente à possível ocorrência de efeitos distributivos em virtude do processo. De fato, “as alterações e adaptações contratuais teriam de ocorrer na conversão para o novo padrão monetário [...] e, nesse contexto, a questão do equilíbrio econômico das obrigações, ou seja, da neutralidade distributiva, teria de ser tratada com imenso cuidado.”

Poderíamos dizer que “se toda a indexação fosse feita com respeito à mesma unidade de conta, ou seja, se todas as obrigações pecuniárias fossem referenciadas a uma mesma unidade de conta, esta sujeita à correção monetária, a transição para um novo padrão monetário seria uma mera mudança de denominação sem qualquer implicação distributiva.” (Franco, 1995) Na conversão para a URV, justamente o que se procurava era referenciar todos os contratos à mesma unidade de conta, a própria URV.

Entretanto, essa interpretação certamente não encerra a questão da neutralidade distributiva na conversão dos salários. De fato, a respeito desta questão básica é preciso considerar pelo menos três aspectos fundamentais. O primeiro refere-se à já recorrente questão acerca da correção - caso em que seria distributivamente neutra - ou não da conversão dos contratos pela média. A concepção teórica inerente a este tipo de operação remonta no

mínimo à discussão em torno da política salarial implementada pelo PAEG. A justificativa básica da conversão dos contratos - e dos salários em particular - pela média encontra-se na constatação de que, num ambiente inflacionário, o valor dos contratos varia entre os picos, obtidos no momento de cada reajuste, e os vales situados entre eles. Isto se daria em virtude da descontinuidade dos reajustes nominais, especialmente dos salários, enquanto que o nível dos preços se elevaria continuamente. Dada essa situação, o valor que realmente expressaria o equilíbrio das obrigações entre as partes seria o valor real médio calculado entre os reajustes, e não o valor real alcançado no pico. Dessa forma, "é absolutamente necessário que a conversão [dos salários] seja apenas permitida ao preço real médio vigente no período entre os reajustes. Evita-se com isto que a conversão se faça pelos picos. Caso contrário, a incompatibilidade distributiva criada pelo aumento de renda real desses agentes, reintroduziria a pressão inflacionária." (Resende, 1986)

A respeito desta formulação, podemos fazer algumas observações. No primeiro capítulo, já discutimos algumas delas: para que a conversão pelo valor médio dos contratos fosse efetivamente neutra, é necessária a aceitação de pelo menos um dos seguintes pressupostos básicos acerca da dinâmica do processo inflacionário e do comportamento dos agentes diante desse processo; seria necessário ou que a inflação não se encontrasse em movimento de aceleração, caso no qual o salário convertido pela média de fato cristalizaria perdas salariais passadas decorrentes do processo de aceleração; ou que todos os agentes pudessem manter a mesma capacidade de defender seus rendimentos conforme ela se acelera. Quando do lançamento do Plano Real, assim como no contexto em que foi instituído o PAEG, a validade de ambos pressupostos sobre a dinâmica da inflação brasileira certamente era no mínimo duvidosa.

De fato, ambos programas são instituídos em contextos de forte aceleração inflacionária, e nos dois praticamente apenas os reajustes salariais são compulsoriamente convertidos pela média, enquanto que os formadores dos demais preços teriam melhores condições de defender seus rendimentos, uma vez que seus preços poderiam ser livremente convertidos

pelos respectivos picos. Ou seja, mesmo que os contratos de indexação se encontrassem generalizados ao longo de todas as cadeias produtivas, e os ganhos de uns significassem as perdas de outros, não haveria mecanismos para evitar que as participações relativas entre os elos das cadeias fundamentalmente se mantivessem as mesmas na conversão dos respectivos preços pelos picos, com exceção do elo representado pelos salários, cujas perdas devidas à sua conversão compulsória pela média quando os demais agentes converteriam seus preços pelos picos seriam apropriadas como ganhos dos demais agentes.

Outra observação refere-se ao fato de que, se persistir algum nível de inflação após a implementação do programa estabilizador, hipótese bastante plausível e de fato verificada espetacularmente no PAEG mas também, em escala bastante menor, no caso do Plano Real, "os salários convertidos pela média assumem um novo patamar a partir do qual passam a ser corroídos pela inflação que vier a seguir. Ou seja, a média torna-se um novo pico, em nível inferior ao daquele verificado na última data-base." (Boletim DIEESE, nº 159) Apesar da existência na Lei do mecanismo que impede este resultado, há que assinalar-se que na concepção dos formuladores do Plano esta possibilidade não é sequer considerada (o que somente ocorre após a sua efetiva constatação prática), e a introdução desse mecanismo na Lei somente ocorreu, como já assinalado, em virtude da barganha política no Congresso visando a aprovação do Plano como um todo.

O segundo aspecto a respeito da neutralidade distributiva na conversão dos salários refere-se a que, "ao determinar [...] a conversão pela média dos valores em cruzeiros reais dos últimos quatro meses convertidos em valores em URV *na data do pagamento* (grifo meu), estava-se [...] procedendo-se a uma até então impensável transição do sistema de pagamentos de salários do regime de competência para o regime de caixa". "A transição para o regime de caixa faria evaporar um dogma, qual seja, a noção de que o salário 'contratual' tinha significado econômico em si, e que a diferença entre este e o salário pelo conceito de caixa deveria ser recuperada no processo de recomposição anual dos salários na data-base." (Franco, 1995) No entanto, o que Franco identifica simplesmente como um

'dogma', pode ser explicado através da idéia de que as perdas salariais decorrentes da diferença entre o salário de contratação, ou seja, o vigente na última data-base da categoria, e aquele efetivamente pago, que chega ao bolso do trabalhador corroído pelo processo inflacionário, caracterizam "uma agressão contra os assalariados, uma 'violação', na prática, de um contrato firmado." (Boletim DIEESE, nº 159)

Esta grande diferença de interpretação acerca do significado do salário contratual, que implica numa significativa queda dos salários reais em relação ao salário contratado na data-base, deriva de duas concepções fundamentalmente distintas acerca do processo de determinação dos salários reais. A concepção de Franco baseia-se fundamentalmente na idéia da existência de uma configuração distributiva do nível de renda consistente com o sistema econômico, idéia esta fundamental na teoria econômica ortodoxa; esta consistência seria alcançada por essa determinada configuração distributiva ao propiciar o equilíbrio simultâneo nos distintos mercados de fatores; nessa situação, as parcelas de renda apropriada pelos agentes seriam proporcionais à produtividade marginal dos respectivos fatores. Dessa forma, restringindo o sistema a apenas dois agentes, empresários e trabalhadores, haveria apenas uma posição relativa entre os níveis de lucros e salários consistente com o sistema. Assim, o salário que procura preservar-se no processo de conversão à nova unidade de conta é justamente este que representa o nível de equilíbrio, nível que é fixo a curto prazo. Note-se que este nível seria o prevalecente se sua definição fosse responsabilidade exclusiva do livre jogo dos mercados; o que se procura fazer ao tornar compulsória sua conversão pela média, é evitar a tentativa dos trabalhadores, proporcionada pelo 'evento de oportunidade', - mas de todos modos inócua uma vez que implicaria apenas na volta de pressões inflacionárias que se encarregariam de tornar a baixar os salários - de tentar elevar seus salários reais, já que essa elevação não seria consistente com o sistema econômico. Nessa concepção, o valor contratual, como mencionado por Franco, não teria nenhum significado econômico em si, uma vez que o salário consistente com o sistema resulta da interação desse valor com o nível observado de inflação, e esse salário é o que deve preservar-se.

Essa visão ignora considerações levadas em conta na concepção adotada por exemplo pelo DIEESE, de que o salário contratado é o resultado da disputa motivada pelo conflito de interesses entre trabalhadores e empresários, disputa cujo resultado depende de grande quantidade de fatores, fundamentalmente aqueles que envolvem os poderes de barganha relativos, de formação essencialmente dinâmica, e os fatores institucionais. O salário contratual determinado dessa maneira expressaria de fato uma dada distribuição entre salários e lucros resultante da disputa entre interesses fundamentalmente adversos. Nessa visão, fica claro que a corrosão dos salários por meio da inflação configuraria uma violação de um contrato que estabeleceu num determinado momento, como resultado da disputa, uma dada configuração da distribuição da renda, que estaria sendo então modificada. Note-se que nesta visão não existe uma determinada configuração distributiva consistente com o sistema, sendo que este conceito de fato desaparece, uma vez que a distribuição entre salários e lucros alcançada depende basicamente da disputa entre os agentes.

Finalmente, um aspecto que merece ser levantado refere-se ao fato de que, se partirmos da concepção da inflação inercial como sendo resultado basicamente do conflito distributivo existente na sociedade, temos que esta se gesta na estabilidade daquele conflito pois, no caso de estar instável, a tentativa de um determinado setor de aumentar sua participação na renda conduziria a pressões inflacionárias que acelerariam a inflação. Supondo que esta concepção, apesar de encontrar-se diluída entre idéias que negavam qualquer determinação do conflito distributivo sobre o processo inflacionário, teve grande influência sobre a reforma monetária instituída pelo Plano Real (uma vez que, como dissemos, o Plano Real se baseava numa análise do processo inflacionário como produto em última instância do conflito distributivo); e, dado que para a exequibilidade daquela "aceitação de que a natureza da inflação corrente seja 'predominantemente' inercial é essencial" (Resende & Arida, 1984), concluiremos que na reforma monetária está implícita a idéia de que o conflito distributivo encontra-se fundamentalmente estabilizado, o que é no mínimo difícil de provar; entretanto, uma vez que o conflito distributivo depende em grande parte da

percepção dos agentes econômicos acerca de qual seria sua 'justa' participação na renda, e dado que esta percepção é moldada de forma decisiva pelos meios de comunicação de massa, poderíamos apontar para a influência determinante destes para uma suposta estabilização do conflito distributivo, se ela efetivamente pudesse ser caracterizada. De qualquer modo, a conversão dos salários pela média, no contexto da reforma monetária, implicaria numa cristalização do conflito distributivo, o que, se este não estivesse previamente estabilizado, ou seja, se persistisse a disputa distributiva entre os agentes, denotaria uma clara intervenção na relação contratual, uma vez que se estaria instituindo um valor arbitrário que necessariamente não espelhariam nenhum equilíbrio, uma vez que este não existia previamente à conversão. O valor determinado através da metodologia de conversão, uma vez que é inferior ao desejado por um dos agentes, que no caso são os trabalhadores, acaba arbitrando contra estes a disputa previamente existente.

A desindexação dos salários

A segunda questão inicialmente apontada em relação à intervenção do Governo sobre os salários e as relações do trabalho, refere-se à questão da desindexação dos salários. Este objetivo é procurado desde o início com a inclusão na Medida Provisória nº 434 da cláusula que fixa a periodicidade dos reajustes como sendo anual. Estes reajustes, inicialmente, como pode-se constatar através da análise do texto da Medida Provisória, objetivariam apenas manter o valor real alcançado pelos salários nos últimos doze meses, substituindo a média quadrimestral por uma média anual na primeira data-base de negociação salarial após a introdução do Real, sem incluir portanto nenhuma cláusula de reajuste de acordo com a inflação passada. No entanto, "para garantir a aprovação legislativa do decreto da URV antes de lançar o Real, a equipe econômica negociou no Congresso a indexação anual dos salários pelo IPC-r." (Bacha, 1997) De fato, como anteriormente assinalado, o texto da Lei acaba incluindo, além da cláusula de reajuste salarial de acordo com a variação acumulada do IPC-r, uma cláusula que

assegurava a reposição das perdas decorrentes da conversão dos salários para URV. No entanto, vê-se que já a partir desse momento pretendia-se eliminar completamente a indexação dos salários, o que acaba, em virtude de questões de implementação prática, sendo adiado por um ano.

A necessidade de desindexação dos contratos, em especial os contratos salariais, dado que os salários interferem em praticamente todos os preços da economia, é clara no contexto do programa estabilizador, uma vez que é através dos mecanismos de indexação que se perpetua a inércia inflacionária. Uma vez eliminados esses indexadores e o componente inercial da inflação neles materializados, restaria apenas o componente não inercial da inflação.

Ou seja, a reforma monetária possibilitaria a eliminação do componente inercial da inflação ao sincronizar e eliminar as defasagens entre os indexadores, permitindo desta maneira eliminá-los, ao transformar o indexador geral diário, a URV, em moeda. Mas, para a efetiva eliminação da indexação, seria necessário eliminar todas as cláusulas legais que reajustassem os contratos de acordo com a inflação passada, ou seja, a componente institucional da indexação. De fato, este processo avançou rapidamente, mas somente alcançou sucesso total no que se refere à eliminação dos mecanismos institucionais de indexação dos salários.

Como dissemos, com a eliminação dos indexadores, a elevação dos preços dependeria basicamente do componente não inercial da inflação existente antes da reforma. Mas, constata-se que, "com um período de indexação mais longo (mais curto), a inflação pós-reforma ficaria abaixo (excederia) a do componente não inercial da inflação pré-reforma." (Resende & Arida, 1985) Daí a necessidade adicional de, num programa estabilizador, além de eliminar os indexadores, fixar grandes espaçamentos entre os reajustes de contratos, de forma a garantir que as pressões inflacionárias resultantes do componente não inercial não se materializem em nova aceleração da inflação.

O ponto culminante do processo de desindexação ocorre com a edição, comemorando um ano do lançamento do Plano Real, da Medida Provisória nº 1053 em 30 de junho de 1995 (posteriormente várias vezes

reeditada), com o objetivo de reduzir ainda mais o grau de indexação da economia brasileira. A partir de 1º de julho, o IBGE deixou de calcular e divulgar o IPC-r. “Mais precisamente, nos acordos salariais anuais a partir dessa data, apenas o resíduo do IPC-r acumulado de julho de 1994 a julho de 1995 não repassado em acordos salariais anteriores seria juridicamente garantido.” (Bacha, 1997) A partir de então estava vedada “a fixação de cláusulas de reajuste ou correção automática vinculada a índices de preços, encerrando, de fato, o ciclo de reajustes salariais pela inflação passada.” (Tavares, 1997)

Analisando o processo de geral de desindexação, podem ser levantadas algumas questões. Inicialmente, mesmo se considerarmos a importância fundamental assumida pela desindexação dos salários num programa estabilizador como o Plano Real, dado serem eles elementos de custo fundamentais na determinação de quase todos os preços da economia, causam espanto as diferenças existentes entre os processos de desindexação dos salários e dos demais preços. De fato, enquanto que aos salários foi vedada qualquer vinculação das cláusulas de reajuste a variações nos índices de inflação ou de aumento do custo de vida, ou seja, foram completamente desindexados, restando apenas a livre negociação para sua fixação e revisão, diversos indexadores utilizados para vários fins ainda persistem na economia.

Assim, mantém-se na Medida Provisória da desindexação, como principal indexador da maioria das receitas do Estado, “a Unidade Fiscal de Referência (Ufir) com reajuste trimestral, passando para semestral em 1º de janeiro de 1996. As unidades monetárias fiscais criadas pelos estados e municípios (que são utilizadas para a cobrança de impostos e taxas estaduais e municipais, ...) permanecem com suas próprias regras até 1º de janeiro de 1996, quando serão extintas e seus valores convertidos em real. [Entretanto], os estado e municípios poderão utilizar a Ufir, nas mesmas condições adotadas pela União, a partir da extinção de suas unidades fiscais.” (Boletim DIEESE, nº 173) Dessa forma, a Medida Provisória mantém a indexação das receitas da União, dando condições a estados e municípios

para que se adaptem ao novo cenário preservando o valor real de sua arrecadação.

Do mesmo modo, o mercado financeiro mantém inalterado seu funcionamento, exceto pela criação da Taxa Básica Financeira (TBF), para ser utilizada em aplicações com prazo superior a sessenta dias. Permanece a indexação disfarçada pelo uso da Taxa Referencial (TR), que tecnicamente não é um indexador, mas uma taxa de juros, a qual reflete as variações do custo primário de captação dos depósitos a prazo fixo. Financiamentos, por exemplo imobiliários e de bens de consumo, continuam indexados mensalmente e o mesmo se dá no caso dos tributos pagos com atraso ou parceladamente.

Podem também ser estabelecidos para contratos em geral (com exceção dos salários) com prazo superior ou igual a um ano, cláusulas de reajuste por correção monetária ou por índices de inflação. Nas revisões contratuais, o prazo para o próximo reajuste passa também a ser de um ano.

Finalmente, todos os contratos (novamente, com exceção dos salários) em que haja estipulação de reajuste pelo IPC-r, este seria substituído, a partir de 1º de julho de 1995, pelo índice previsto contratualmente para este fim, ou mediante acordo entre as partes. Caso isso não ocorra, deveria ser usada uma média de índices de preços de abrangência nacional.

Além destas questões encontra-se a constatação de que praticamente não haveria como coibir, exceto com a ainda maior abertura às importações, aumentos abusivos de preços, uma vez que o aparato institucional de acompanhamento de preços havia sido parcialmente desmontado com a extinção do Conselho Interministerial de Preços (CIP) e a desarticulação de órgãos afins.

Cabe ainda recordar que as medidas efetivamente adotadas no que concerne à desindexação dos salários somente não foram mais rígidas devido às dificuldades políticas da aprovação pelo Congresso de todas as medidas do Plano, o que tornou necessária como já assinalado a inclusão na Lei do dispositivo, não presente no texto da Medida Provisória, que garantia

o reajuste dos salários de acordo com a inflação acumulada no primeiro ano do Real.

A desindexação exitosa dos salários foi levada ao extremo no caso dos funcionários públicos federais, cujos salários não sofrem, desde janeiro de 1995, nenhum tipo de reajuste salvo em alguns casos pontuais.

Todas estas evidências nos levam a concluir que "o processo de desindexação geral que deveria seguir-se à reforma monetária [...] teve um alvo prioritário específico, os salários." (Tavares, 1997)

Livre negociação ?

Outra questão levantada com a desindexação dos salários refere-se à suposta permanência do direito à livre negociação com a Medida Provisória da desindexação. Pois, apesar de nominalmente livre, são estabelecidas regras para a negociação dos salários, o que a torna sujeita a diversas restrições, sendo que as principais referem-se à já assinalada proibição de vinculação dos reajustes a qualquer índice de variação dos preços, e à proibição de reajustes com prazo inferior a um ano; mas, além destas, temos outras como por exemplo a que estabelece que as antecipações concedidas entre as datas-base serão deduzidas, e que elas podem continuar ocorrendo desde que elas também não estejam vinculadas a índices de preços. Portanto, tratar-se-ia de uma liberdade no mínimo restrita.

Esta questão dos limites da livre negociação adquire contornos mais amplos no caso específico da negociação salarial da indústria automobilística, em que "o governo se recusou [?!] a aceitar uma negociação salarial por entender que ela teria efeitos colaterais perniciosos, mesmo diante da promessa da indústria de não elevar seus preços em seguida. Nesse caso, a negociação envolvia o sindicato mais poderoso do país e o cartel mais poderoso da América Latina. Tradicionalmente, essa negociação dava o tom das subseqüentes reivindicações salariais na mais importante zona industrial do país, o ABC paulista." (Bacha,1997) Aqui, através do recurso punitivo de redução das tarifas médias sobre carros importados e da ameaça da retirada de benefícios fiscais concedidos no âmbito do acordo

setorial, o Governo interfere deliberadamente no processo de 'livre' negociação procurando colocar a negociação salarial dentro de determinadas restrições.

Outro exemplo marcante da maneira pela qual o Governo passaria a encarar as negociações trabalhistas pode ser encontrado no tratamento dado à greve dos petroleiros deflagrada em maio de 1995, ou seja, apenas quatro meses após a posse do novo presidente e dois meses antes do Plano Real completar um ano desde sua implementação. Nesse episódio, em que chegou-se ao extremo de tanques do Exército ocuparem as refinarias paradas pela greve, o Governo definiria sua postura, caracterizada pela extrema inflexibilidade na negociação, a ser mantida desde então em relação a movimentos reivindicatórios (de qualquer espécie) por parte do funcionalismo público federal, sinalizando também a postura a ser tomada pelas outras esferas de Governo. De fato, mesmo havendo transcorrido já quatro anos desde a greve dos petroleiros, não se registraram desde então movimentos grevistas significativos no setor público federal, isto apesar do congelamento salarial imposto desde janeiro de 1995 a essa categoria e o consequente arrocho salarial provocado.

Além da imposição de medidas compulsórias em relação à conversão e indexação dos salários, que em si já caracterizam, como mais acima assinalamos, uma intervenção no mercado de trabalho, restringindo a livre negociação, temos ainda as medidas citadas no início da seção em relação à definição de normas para a negociação salarial, "que têm interferência direta tanto no processo de negociação coletiva e de solução de conflitos, quanto na forma de organização dos trabalhadores." (Boletim, DIEESE, nº 173)

Estas normas referem-se a vários pontos importantes. O primeiro deles é o que trata da criação pela Medida Provisória da figura do mediador como instrumento auxiliar no processo de negociação coletiva; este teria 30 dias para concluir o processo de negociação, prazo (que pode ser prorrogado se as partes concordarem) após o qual, caso não houvesse acordo, deveria ser feita uma ata com as causas das divergências e as reivindicações econômicas, que servirá para ajuizar o dissídio coletivo. O segundo ponto refere-se às alterações realizadas no processo de dissídio.

Em primeiro lugar, a medida determina que as partes apresentem suas propostas finais para conciliação ou deliberação da Justiça. E, em segundo lugar, fixa-se o prazo de 15 dias para a publicação da sentença normativa. Outro ponto importante refere-se à necessidade de que os percentuais negociados de aumento da produtividade estejam amparados em indicadores objetivos. E, finalmente, temos a revogação da determinação que estabelecia que as convenções e acordos coletivos celebrados pelas categorias integravam os contratos individuais de trabalho, ou seja, que as cláusulas obtidas na negociação coletiva passariam a integrar os contratos individuais.

Ao analisar em conjunto as medidas provisórias da desindexação e da participação nos lucros (não examinada aqui), "percebe-se uma tendência de fortalecimento da negociação por empresa, sem que essa importante instância de negociação esteja articulada a outras mais centralizadas, por categoria, setor ou ramo de produção. [...] Evita-se, ao que parece, a garantia de organização sindical nos locais de trabalho, uma das principais demandas do movimento sindical brasileiro e prática comum nos países onde vigora a livre negociação. Ao mesmo tempo, nota-se uma resistência por parte do Governo no sentido de alterar os fundamentos do atual sistema corporativo de relações do trabalho. Insiste-se na manutenção de um modelo de controle do Estado sobre as relações de trabalho - em especial sobre a organização sindical dos trabalhadores e sobre os mecanismos de solução dos conflitos ..." (Boletim DIEESE, nº 173) Ou seja, ocorre uma tendência à descentralização das negociações salariais. Nesse contexto, "a *pressão vitoriosa do Governo sobre a Justiça do Trabalho* (grifo meu) mostra que a política salarial pós-Real se opõe a qualquer reajustamento *geral* de salários, o que deixa entrever uma oposição não inteiramente explicitada à própria barganha coletiva de salários." (Singer, 1997)

De fato, a política governamental elimina a política salarial e com ela qualquer intervenção do Estado no processo de determinação dos salários (isto, é claro, após encerrados os processos chave de conversão e desindexação salariais, fortemente dirigidos). Entretanto, "mantém intocada a estrutura sindical oficial e todos os demais mecanismos de controle sobre os sindicatos e de intervenção nas negociações coletivas. [...] Essa estratégia

de desregulamentação da economia transfere a determinação dos salários diretamente para o mercado e nele, para a correlação de forças entre trabalhadores e empresários.” (Mercadante, 1997) Esta transferência se dá num cenário de baixo nível de atividade econômica (com exceção do período inicial do Plano, praticamente em todo o ano de 1994) e de brutal aumento dos níveis de importação, o que contribui para gerar taxas crescentes de desemprego que, no início de 1999, atingem patamares inéditos, ou seja, constitui-se um cenário altamente desfavorável aos trabalhadores no processo de negociação. Nesse contexto, “o arrocho salarial foi privatizado, pois não depende mais de políticas salariais engenhosas; basta deixar a barganha coletiva se dar num mercado de trabalho coalhado de desempregados.” (Singer, 1997)

Para garantir a ‘livre’ negociação adequada para a consecução dos objetivos estabilizadores do Plano, existiria a necessidade de disciplinar o comportamento da Justiça do Trabalho, especialmente em relação às decisões acerca da conversão dos salários pela média. Historicamente, aquela fixava o reajuste dos salários, no caso em que não houvesse acordo entre empregados e empregadores em suas negociações anuais, de acordo com os índices de inflação verificados no período entre os reajustes acrescidos de um índice de produtividade, ou seja, de modo a recompor os salários pelo pico anterior. Este tipo de decisão tinha inclusive prevalecido em planos de estabilização anteriores, quando a conversão para os salários era feita pelo mesmo critério do salário médio real num dado período anterior. No entanto, no Plano Real, o Judiciário aceitou o critério da média concedendo praticamente todos os reajustes de acordo com a legislação. Isto é admitido por Bacha ao dizer, por exemplo, que “a contrapartida política dessas concessões [de reposição das perdas e de reajuste de acordo com a variação do IPC-r no primeiro ano do Real] foi que ajudaram a convencer a Justiça do Trabalho a cooperar com o Governo, aceitando aplicar estritamente os termos da nova lei salarial ...” (Bacha, 1997) Este fato que Bacha interpreta como sendo o convencimento da Justiça do Trabalho a respeito da correção do reajuste segundo a lei salarial, pode ser interpretado de forma alternativa, para o quê no entanto são necessários maiores

estudos, como o resultado das pressões do Governo sobre as decisões do Judiciário, de forma a adequá-las aos objetivos do programa estabilizador.

Um comentário final refere-se ao fato de que não somente a Justiça do Trabalho alterou seu comportamento anterior em função da implantação do Plano Real. De fato, os próprios trabalhadores e suas organizações representativas enfrentaram grandes dificuldades na definição de suas pautas de reivindicações. Para isto contribuíram dois fatores fundamentais. O primeiro refere-se à já assinalada intensa campanha publicitária, com a adesão (ou cooptação) maciça dos meios de comunicação, em favor da nova moeda e da política econômica do Governo de um modo geral. O segundo fator refere-se ao fato de que a atualização diária do valor dos salários pela URV, mesmo que estes fossem pagos mensalmente, representava uma inovação, "era uma coisa meio mística e tinha uma certa graça" (Neto, 1997), cujas implicações para os trabalhadores ainda não haviam sido totalmente percebidas, e que induzia à percepção de que o salário passaria a valer mais, percepção esta que era fortalecida com a sensação de queda real do nível de preços provocada pela sua efetiva redução em termos nominais em virtude da reforma monetária.

V - Resultados

Após analisarmos na seção anterior as medidas de intervenção governamental sobre os salários e as relações de trabalho no contexto do Plano Real, podemos passar à análise sucinta de alguns de seus resultados especificamente no que se refere aos níveis dos salários e do desemprego, análise que vem se somar àquela empreendida no último ponto da seção anterior, que já discutiu alguns dos aspectos da nova situação vigente nas relações do trabalho em virtude da implementação do Plano Real. Como apontado anteriormente, aqueles resultados não devem ser apenas atribuídos às medidas de intervenção direta já analisadas, mas a um conjunto muito mais amplo de políticas. Outra questão, assinalada no início

do capítulo, refere-se ao fato de que os resultados alcançados por um programa de estabilização como o Plano Real, que modifica significativamente a estrutura da economia brasileira e as relações entre os agentes econômicos, não podem ser claramente apreendidos no curto espaço de tempo dos poucos anos já transcorridos desde seu lançamento. Entretanto, creio podermos, através da análise dos dados referentes aos níveis de rendimentos e de desemprego, tanto constatar os resultados imediatos da implantação do Plano, como tecer algumas considerações a respeito das tendências verificadas para a evolução dessas variáveis

Assim, podemos proceder à análise dos resultados do Plano em relação a esses aspectos em dois distintos recortes de tempo: o primeiro deles, que abrange os meses adjacentes à conversão compulsória dos salários para a URV e à introdução da nova moeda, onde podemos verificar os resultados imediatos do programa, especialmente no que se refere aos efeitos da conversão dos salários e sobre as negociações trabalhistas; e o segundo, que se estende numa série de tempo mais prolongada, iniciando alguns anos antes do lançamento do Plano e se prolongando até a atualidade, nos permitirá perceber as tendências mais gerais da evolução dos níveis salariais e das relações de trabalho delineadas a partir das modificações na economia instituídas pelo Plano.

Efeitos imediatos

Um ponto fundamental a partir do qual podemos iniciar a análise dos efeitos imediatos da implementação do Plano Real sobre os salários e sobre as relações de trabalho, refere-se ao exame do encaminhamento das negociações trabalhistas desde o momento do lançamento da URV e da conversão dos salários a essa unidade. A esse respeito, podemos dizer que, “como em outros momentos da história, a decretação da conversão pela média paralisou momentaneamente as negociações, deixando os trabalhadores em posição altamente desvantajosa. Isso porque se, por um lado, as perdas salariais impostas pela média tendem a impulsionar os trabalhadores à mobilização e negociação, por outro lado, a lei salarial

respalda o endurecimento da postura patronal para concessão de reajustes superiores aos então determinados. [...] Porém, diferentemente do ocorrido em planos anteriores, o processo de negociação foi rapidamente restabelecido.” (Boletim DIEESE, nº 158)

Assim, pelo menos no período imediatamente posterior ao lançamento do Plano, marcado por um aquecimento generalizado da atividade econômica, as negociações coletivas conduziram a reajustes e antecipações salariais normalmente superiores aos determinados pela legislação. De fato, nos acordos e convenções coletivas celebrados pelas categorias em data-base, verificou-se uma tendência de recuperação do salário convertido em URV pela data do pagamento da data-base anterior, além de que várias categorias profissionais tomaram como referência a média determinada pela Medida Provisória 434 para reposições e aumentos salariais. No entanto, praticamente não há acordos que estabelecem mecanismos de correção salarial após a implantação da nova moeda, mecanismos que inclusive seriam proibidos posteriormente na Medida Provisória da desindexação.

Nas tabelas a seguir, retiradas da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED - do DIEESE podemos verificar, a partir de dados referentes à Região Metropolitana de São Paulo, como a dinâmica acima assinalada, estabelecida nas negociações trabalhistas no período imediatamente posterior ao lançamento de medidas fundamentais no contexto do programa, se refletiu na evolução dos níveis de rendimentos e de desemprego nesse período. Certamente, a situação do mercado de trabalho constatada nesta região não representa com fidelidade a situação encontrada em todas as outras regiões do país. No entanto, devido à sua importância para a economia nacional e sua grande participação no emprego e na renda do país, os dados obtidos para esta região são significativos do movimento destas variáveis ao longo do período tratado.

Rendimento médio real mensal dos ocupados e dos assalariados no trabalho principal

Mês	ocupados (média)		Assalariados (média)	
	valor absoluto (em R\$)	índice	Valor absoluto (em R\$)	índice
novembro/93	563	61,5	608	63,6
dezembro/93	585	63,9	621	64,9
janeiro/94	595	65,0	624	65,3
Fevereiro	602	65,8	625	65,3
Março	582	63,6	620	64,8
Abril	565	62,8	602	63,0
Mai	549	60,0	592	61,8
Junho	531	58,2	578	60,4
Julho	514	56,2	553	57,8
Agosto	501	54,7	528	55,2
Setembro	499	54,6	502	52,5
Outubro	517	56,5	509	53,2
Novembro	533	58,3	509	53,2

Tabela 1

O valor absoluto representa valores em R\$ de março de 1999, e no cálculo do índice base temos que a média de 1985 = 100. Estas informações são válidas também para as tabelas apresentadas na próxima subseção.

Na tabela acima, podemos constatar que, pelo menos no que se refere aos assalariados, num primeiro momento após a conversão dos salários para a URV, efetivamente não se verificaram perdas em relação à média salarial do quadrimestre anterior, uma vez que o nível médio de rendimentos não diminui em relação a esse padrão. Já para os ocupados de um modo geral, verificamos uma pequena perda de R\$ 4,3 em relação à média do quadrimestre anterior. Entretanto, logo após a conversão, inicia-se um processo de queda dos rendimentos, para os ocupados em geral mas especialmente para os assalariados, que se prolonga até setembro. Assim, no mês de novembro, oito meses após a conversão dos salários e quatro meses após a introdução do Real, ou seja, como resultado imediato da implementação do Plano Real, o nível médio dos rendimentos dos assalariados, e conseqüentemente, do nível médio dos salários (uma vez que estes se constituem na fonte de rendimentos por excelência dos

assalariados) havia caído mais de 15% em relação àquele verificado um ano antes, em novembro de 1993, enquanto que os rendimentos médios dos ocupados em geral havia decrescido aproximadamente 6%.

Taxas de desemprego

Mês	total (em %)	aberto (em %)
dezembro/93	13,3	7,6
janeiro/94	13,6	8,0
fevereiro	14,1	8,7
março	14,9	9,8
abril	15,3	10,1
maio	15,4	9,9
junho	15,2	9,4
julho	14,5	9,0
agosto	14,4	8,9
setembro	14,1	8,7
outubro	14,3	8,7
novembro	13,2	8,1
dezembro	12,6	7,8

Tabela 2

A redução dos rendimentos verificada na tabela anterior é acompanhada, conforma podemos verificar na tabela 2, por um decréscimo nas taxas de desemprego, tanto o desemprego total quanto o desemprego aberto, que haviam atingido no período da conversão para a URV os valores mais altos encontrados nesta série. Assim, em dezembro de 1994, enquanto a taxa de desemprego total era um pouco menor que aquela verificada um ano antes, a taxa de desemprego aberto encontrava-se ligeiramente acima da verificada em dezembro de 1993. Ou seja, como resultado atingido no período de implantação do programa em relação aos níveis de desemprego, temos que estes praticamente voltaram ao mesmo nível em que se encontravam antes do lançamento do Plano.

Assim, como resultados imediatos da implementação do Plano Real sobre os salários e sobre as taxas de desemprego, podemos apontar especialmente para a ocorrência de um decréscimo dos primeiros (não obstante na conversão dos salários para a URV não tenham se verificado

perdas em relação ao padrão adotado) e para o retorno, após um período de elevação, das taxas de desemprego ao nível em que se encontravam antes do lançamento do programa, nível que no entanto, para os padrões históricos do Brasil, já era extremamente elevado.

Tendência dos salários e das taxas de desemprego

Nas tabelas apresentadas a seguir, podemos verificar o comportamento dos rendimentos reais médios e das taxas de desemprego ao longo de um período mais extenso dentro do qual se encontra a implementação do Plano Real, para podermos analisar a influência deste sobre a tendência de evolução destas variáveis, uma vez que ele certamente afeta determinantes do funcionamento da economia que influem sobre essas variáveis.

Rendimento médio real mensal dos ocupados e dos assalariados no trabalho principal

Mês	Ocupados		assalariados	
	Valor absoluto (em R\$)	índice	valor absoluto em (R\$)	índice
Fev-89	979	83,1	1004	81,9
Fev-90	1064	90,8	1071	87,4
Fev-91	737	62,9	747	61,0
Fev-92	653	55,7	693	56,6
Fev-93	721	61,5	755	61,6
Fev-94	826	70,5	859	70,1
Fev-95	906	77,3	855	69,8
Fev-96	887	75,7	862	70,3
Fev-97	917	78,3	884	72,1
Fev-98	879	75,0	879	71,7
Fev-99	849	72,4	862	70,3

Tabela 3

Verificamos que o nível médio de rendimentos, que alcança seu valor de pico no momento exatamente anterior ao lançamento do Plano Collor I, em fevereiro de 1990, entra a partir de então em um estado altamente deprimido do qual somente começa a se recuperar em meados de 1993. A

partir daí, inicia uma recuperação que atinge rapidamente seu limite (significativamente inferior aos níveis alcançados no início de 1990) em meados de 1995, com os salários praticamente ficando estagnados pelos próximos dois anos, insinuando apenas uma pequena elevação no início de 1997. Um aspecto interessante a notar neste ponto é que a recuperação dos salários que vinha se mantendo desde fevereiro de 1993 paralelamente à recuperação dos rendimentos dos ocupados em geral, é descontinuada entre fevereiro de 1994 e fevereiro de 1995, ou seja, no período em que a política salarial do Governo em relação à conversão dos salários foi fundamental na determinação de seus níveis; isto se dá a despeito do que ocorre com os rendimentos dos ocupados em geral, que continuam se elevando por mais um ano. Ou seja, vemos aqui que a política salarial do Governo de fato bloqueou o processo de elevação dos salários. A partir de meados de 1995 para os ocupados em geral, e do início de 1994 para o caso dos assalariados, os rendimentos se estabilizam. No entanto, a partir de meados de 1997, os rendimentos médios iniciam uma trajetória de declínio, mais acentuada desta vez, assim como havia ocorrido no processo de recuperação, para o caso dos ocupados em geral do que para os assalariados (cuja diferença entre rendimentos médios praticamente retorna àquela verificada em fevereiro de 1989), trajetória aquela que se verifica até a atualidade.

Taxas de desemprego

Mês	total (em %)	aberto (em %)
Março-89	10,5	8,0
Março-90	9,3	7,0
Março-91	12,3	8,4
Março-92	14,6	9,5
Março-93	15,8	9,8
Março-94	14,9	9,8
Março-95	13,2	9,2
Março-96	15,0	10,1
Março-97	15,0	9,9
Março-98	18,1	12,0
Março-99	19,9	12,9

Tabela 4

Nesta última tabela, podemos ver que a taxa de desemprego (total), que se situava em torno de 10% em 1989 e que dá um salto com os Planos Collor I e II, chega em março de 1994, mês da conversão dos salários em URV, a 14,9%. Após uma queda provocada principalmente pelo aquecimento da economia durante o ano de 1994, que faz com que em março de 1995 se encontrasse em 13,2% (patamar no entanto que na perspectiva histórica continua elevadíssimo), a taxa de desemprego volta a aumentar desde então continuamente, até chegar em março de 1999, após completados quase cinco anos desde o lançamento da nova moeda, a inéditos 19,9%. Cabe observar, no entanto, que a taxa de desemprego aberto não se eleva no período com a mesma intensidade, embora também aumente quase que continuamente. Verificamos então que desde o lançamento do Plano Real as taxas de desemprego têm se elevado consideravelmente, justificando as observações de Mercadante e Singer, anteriormente apontadas, acerca do ambiente econômico desfavorável para os trabalhadores no processo de negociação salarial. De fato, com tamanha quantidade de desempregados pressionando o mercado de trabalho, o poder de barganha dos trabalhadores se vê consideravelmente enfraquecido, dificultando de maneira determinante suas reivindicações.

Podemos concluir finalmente que, depois de praticamente cinco anos transcorridos desde o lançamento do Plano Real, os rendimentos médios dos trabalhadores, tanto os ocupados em geral quanto os assalariados, encontram-se basicamente no mesmo nível em que se encontravam antes do lançamento do Plano, nível este significativamente inferior ao verificado em fevereiro de 1990, portanto, mais de quatro anos antes do Real. Já em relação às taxas de desemprego, verificamos que, praticamente desde o início de 1995, estas têm se elevado constantemente e em ritmo alarmante.

Assim, podemos concluir a partir desta análise que, após transcorridos cinco anos desde o lançamento do Plano Real, não só o nível dos salários e dos rendimentos dos ocupados de um modo geral são significativamente inferiores àqueles verificados uma década atrás, mas também a tendência de queda continua presente, inclusive acentuando-se desde o início de 1997.

Além disso, constatamos uma expansão inusitada nas taxas de desemprego, o que torna cada vez mais adversa para os trabalhadores a situação vigente no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que expulsa desse mercado parcelas crescentes da população.

Conclusão

No Plano Real, assim como também havia sido no PAEG, é colocado o combate à inflação como objetivo geral da nação. Toda a sociedade deveria estar mobilizada para a consecução desse objetivo supostamente comum. Nesse contexto, os planos se colocariam como a “resposta a um objetivo amplamente partilhado pelo povo e tantas vezes frustrado: a estabilidade econômica.” (Cardoso, 1995) Sob a cortina constituída pela colocação de um determinado objetivo da política econômica como objetivo comum de toda a sociedade, esconde-se a existência de interesses particulares diferenciados e a distinta participação do sacrifício de cada setor da sociedade na consecução desse objetivo.

De fato, ocorre que “nas sociedades menos organizadas, em que não se estabelecem mecanismos de negociação coletiva e administração pública dos conflitos, o Estado tende a impor os programas de estabilização e a apresentá-los como soluções técnicas para os problemas supostamente comuns a toda a sociedade. Trata-se de uma mistificação, que encobre os reais efeitos do ajuste econômico e a forma como ele repercute em cada um dos segmentos sociais.” (Mantega, 94)

Não somente a estabilização econômica, mas também outros objetivos de reforma estrutural que acompanham os programas estabilizadores, na busca da definição de um novo padrão de crescimento econômico, são colocados como constituindo-se em objetivos de interesse geral. Assim, a “modernização” da economia evocada nos dois programas estudados neste trabalho, o que quer que ela signifique em cada caso, é colocada insistentemente na comunicação oficial e nos meios de comunicação que

apoiam o Governo (maioria quase absoluta da mídia na implementação dos dois planos) como fundamental para o desenvolvimento sustentado do país e para o bem-estar dos brasileiros de um modo geral. Um ponto interessante refere-se ao fato de que esta `modernização`, apesar de constantemente abordada pelos meios de comunicação, praticamente não é analisada e nem sequer explicada por esses meios, que a utilizam principalmente como idéia-força` de um movimento conservador no sentido de liberalização e desregulamentação da estrutura econômica do país.

Coloca-se, especialmente no caso do Plano Real, que uma vez alcançados esses objetivos comuns, ou seja, aqueles referentes à estabilidade econômica e à estruturação de um novo padrão de crescimento econômico, os maiores beneficiados nessa situação seriam as classes de renda menos favorecidas. Ou seja, nesse processo, benéfico para todos os segmentos sociais, poderíamos encontrar naquelas classes os setores mais beneficiados. Isto é colocado sem qualquer referência a quais seriam os setores que arcariam com os maiores custos necessariamente enfrentados no processo de transição àquela situação. Estes custos são simplesmente apresentados como a ser enfrentados por `todos nós`. Assim, todos os segmentos sociais estariam arcando com os custos (embora em proporções não explicitadas) necessários para alcançar uma situação em que todos se encontrariam numa melhor posição, especialmente os mais pobres, o que seria, dadas as péssimas condições de vida enfrentadas por esses setores, socialmente justificável.

Esta proposição de melhoria na situação de todos os segmentos sociais choca-se com a constatação empírica, verificada neste trabalho para os dois planos, em distintos graus e a diferentes prazos, de que as classes assalariadas sofreram uma redução em seus rendimentos. Assim, dificilmente poderia ser sustentada, diante dos resultados efetivamente alcançados pelos planos a este respeito, esta idéia de melhora generalizada nas condições enfrentadas pelos distintos segmentos sociais.

Nas modificações sofridas pelos níveis salariais e nas relações do trabalho, sem dúvida assumiu, como tentei mostrar ao longo do trabalho, importância fundamental a intervenção governamental sobre esses fatores.

Essa intervenção, por sua vez, é justificada pela teoria ortodoxa ao conceber todos os mercados como essencialmente se encontrando ou tendendo ao equilíbrio, com exceção do mercado de trabalho, o que faria com que este se constituísse em fonte constante de dificuldades para os programas de estabilização. Este tipo de idéia, presente na formulação teórica dos dois planos aqui analisados, justifica como dissemos a intervenção governamental nesse mercado no contexto dos objetivos de um programa estabilizador.

Entretanto, essa concepção, especialmente (mas não somente) no caso do Brasil, em que a fraca estruturação do mercado de trabalho contrasta com a estrutura fortemente oligopolizada da maioria dos mercados de bens e serviços, não encontra sustentação empírica, restando somente sua base ideológica.

Diante disto, da constatação prática dos resultados alcançados, que mostram que nos dois programas analisados um importante setor da sociedade (certamente o mais numeroso) foi afetado negativamente pela intervenção governamental sobre os salários e sobre as relações do trabalho, e da insistência assinalada mais acima em mascarar a distribuição dos custos arcados por cada setor da sociedade no contexto do programa estabilizador, podemos afirmar que esta intervenção, longe de apenas se destinar a contribuir aos objetivos estabilizadores do programa, encontra-se inserida dentro dos objetivos mais profundos perseguidos por ambos programas, de construção de um novo padrão de crescimento econômico a ser seguido pelo país, nos dois casos de caráter marcadamente liberal e conservador, somente que ajustados em cada caso às condições vigentes no cenário internacional.

Bibliografia

- Arida, P. *Reajuste salarial e inflação*. In.: Pesquisa e planejamento econômico, v.12, n^o1, abril/1982.
- Bacha, E.L. *Moeda, inércia e conflito: reflexões sobre políticas de estabilização no Brasil*. In.: Rego, J.M. (Org.) *Inflação inercial, teorias sobre a inflação e o Plano Cruzado*. RJ, Paz e Terra, 1986.
- Bacha, E.L. *O fisco e a inflação*. In.: Revista de economia política 53, v.14, n^o1, jan-mar/1994.
- Bacha, E.L. *O Plano Real: uma avaliação*. In.: Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.
- Bier, A.; Paulani, L.; Messenberg, G. *O heterodoxo e o pós-moderno: o Cruzado em conflito*. RJ, Paz e Terra, 1987.
- Boletim de conjuntura. Instituto de Economia Industrial, UFRJ, v.14 n^o2, julho/1994.
- Boletim DIEESE. n^{os}: 158 (maio/94), 159 (junho/94), 160 (julho/94), 161 (agosto/94), 163 (outubro/94), 166 (janeiro/95), 167 (fevereiro/95), 173 (agosto/95).
- Bresser, L. C. P. *A aceleração da inflação inercial*. In.: Rego, J.M. (Org.) *Inflação inercial, teorias sobre a inflação e o Plano Cruzado*. RJ, Paz e Terra, 1986.
- Bresser, L.C. P. e Nakano, Y. *Inflação e recessão*. SP, Brasiliense, 1986.
- Diário Oficial da União. 28/02/94, 28/05/94, 30/06/94.
- Exame. N^o585, ano 27, n^o12, 07 de junho de 1995.
- Fiori, J.L. *In memoriam*. In.: Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.
- Fishlow, A. *Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964*. In.: Estudos CEBRAP n^o 7. SP, Edições CEBRAP, 1974.
- Franco, G. *O Plano Real*. RJ, Francisco Alves, 1995.
- Hoffmann, R. *Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico*. In.: Tolipan, R. e Tinelli,

- A.C. (Orgs.) *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*. RJ, Zahar, 1975.
- Kornis, G.E.M. *Repensando o PAEG: uma revisão das análises da política econômica brasileira – 1964/1966*. Tese de mestrado. SP, Unicamp, 1983.
 - Medeiros, C.A. *Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. Tese de doutorado. SP, Unicamp, 1992.
 - Lopes, F.L. *O choque heterodoxo – combate à inflação e reforma monetária*. RJ, Campus, 1986.
 - Lopes, F.L. *O desafio da hiperinflação – em busca da moeda real*. RJ, Campus, 1989.
 - Mantega, G. *Programas de estabilização*. In.: Revista de economia política 54, v.14 n^o2, abr-jun/1994.
 - Mercadante, A. *Plano Real e neoliberalismo tardio*. In.: Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.
 - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (MPCE). *Programa de Ação Econômica do Governo 1964/1966 (PAEG)*. DF, 1964.
 - Moraes, R.C. *Os efeitos redistributivos da inflação e os reajustes salariais*. In.: Pesquisa e planejamento econômico, v.12, n^o3, dezembro/1982.
 - Nakano, Y. *Da inércia inflacionária à hiperinflação*. In.: Rego, J.M. (Org.) *Inflação inercial, teorias sobre a inflação e o Plano Cruzado*. RJ, Paz e Terra, 1986.
 - Neto, A.D. *O Plano Real e a armadilha do crescimento*. In.: Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.
 - Oliveira, G. *Brasil Real*. SP, Mandarim, 1996.
 - Plano Fernando Henrique Cardoso. *Exposição de motivos n^o395*. In.: Revista de economia política 54, v.14 n^o2, abr-jun/1994.
 - Ramos, L. e Reis, J.G.A. *Emprego no Brasil: os anos 90*. In.: Velloso, J.P.R. (Org.) *Brasil: desafios de um país em transformação*. Fórum Nacional. RJ, José Olympio, 1997.
 - Rangel, I. *A inflação brasileira*. SP, Bional, 1986.

- Rego, J.M. *A taxionomia quádrupla do processo inflacionário*. In.: Rego, J.M. (Org.) *Inflação inercial, teorias sobre a inflação e o Plano Cruzado*. RJ, Paz e Terra, 1986.
- Resende, A.L. e Lopes, F.L. *Sobre as causas da recente aceleração inflacionária*. In.: *Pesquisa e planejamento econômico*, v.11, nº3, dezembro/1981.
- Resende, A.L. e Arida, P. *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*. RJ, Paz e Terra, 1986.
- Resende, A.L. *A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial*.
- Resende, A.L. *Da inflação crônica à hiperinflação: observações sobre o quadro recente*. In.: Rego, J.M. (Org.) *Aceleração recente da inflação – a teoria da inflação inercial reexaminada*. SP, Bional, 1989.
- Resende, A.L. *Estabilização e reforma: 1964-1967*. In.: Abreu, M.P. (Org.) *A ordem do progresso*. RJ, Campus, 1990.
- Sabóia, J. *Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros*. In.: Camargo, J.M. e Giambiagi, F. (Orgs.) SP, Paz e Terra, 1991.
- Sayad, J. *Observações sobre o Plano Real*. In.: Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.
- Serra, J. *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-Guerra*. In.: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, vol.1. SP, Brasiliense, 1982.
- Simonsen, M.H. *Brasil 2001*. RJ, APEC, 1974.
- Simonsen, M.H. e Campos, R.O. *Formas criativas no desenvolvimento brasileiro*. RJ, APEC, 1975.
- Simonsen, M.H. e Campos, R.O. *A nova economia brasileira*. RJ, José Olympio, 1979.
- Simonsen, M.H. *30 anos de indexação*. RJ, Ed. FGV, 1995.
- Singer, P. *A crise do milagre: interpretação crítica da economia brasileira*. RJ, Paz e Terra, 1976.
- Singer, P. *O Plano Real: continuidade e ruptura*. In.: Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.

- Tavares, M.C. *Além da estagnação*. In.: Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. RJ, Zahar, 1974.
- Tavares, M.C. e Assis, J.C. *O grande salto para o caos*. RJ, Zahar, 1985.
- Tavares, M.C. *A economia política do Real*. In. Mercadante, A.(Org.) *O Brasil Pós-Real*. SP, Ed. Unicamp, 1997.