

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

A extração do Ovo da Serpente no Plano Real

Como foi transitar da indexação para a livre
negociação dos salários

Paulo Paiva*

15/05/2024

***Paulo Paiva é Professor associado da FDC, foi ministro do Trabalho e do Planejamento e Orçamento no governo FHC (1995-1999).**

A extração do ovo da serpente no Plano Real: Como foi transitar da indexação para a livre negociação dos salários.

Paulo Paiva¹

I – Introdução

Até 1994, a saga de combate à inflação teve uma longa história, acumulando mais derrotas do que vitórias, estas quase sempre passageiras. Neste ano, o Brasil celebra as primeiras três décadas da vigência do Plano Real², a principal e mais duradoura conquista nessa guerra, que eliminou a hiperinflação e estabeleceu as bases para a estabilidade da economia.

No próximo ano, serão comemorados trinta anos da Medida Provisória 1.053, de 30/6/1995, que promoveu a desindexação da economia brasileira, após o primeiro ano da circulação da nova moeda, ano também de publicação do livro “30 Anos de Indexação”³, do professor Mario Henrique Simonsen.

A visita a essas efemérides nos faz lembrar quão profundamente a indexação da economia, e particularmente dos salários, afetou a vida, o comportamento e a cultura dos brasileiros nos últimos sessenta anos. Em uma economia complexa, com regiões tão díspares em seus níveis de desenvolvimento e com setores protegidos pela legislação convivendo com amplos setores desprotegidos, a indexação salarial formal nunca foi totalmente universal, contribuindo, assim, para o aumento da desigualdade e suas consequências, além de acelerar a inflação.

No entanto, no caso específico do Brasil, que incorporou explicitamente a correção monetária em sua legislação, se a indexação operou como correia retransmissora da inflação passada para a inflação futura, foi também fator fundamental para o controle da hiperinflação, como comprovou o Plano Real ao adotar as propostas derivadas da teoria de inflação inercial⁴, após todas as tentativas anteriores terem fracassado.

Vale a pena registrar aqui o alerta do professor Simonsen na introdução de seu livro, antes da edição da MP 1035/1995:⁵

¹ Agradeço os comentários, as sugestões e o incentivo de Edmar Bacha.

² Ver Franco, Gustavo, Malan, Pedro e Bacha, Edmar. “30 anos do Real – Crônicas no calor do momento”. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2024.

³ Simonsen, Mario Henrique. 30 anos de Indexação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1995.

⁴ Arida, Pérsio e Lara-Resende, André. “Economic Stabilization in Brazil”, Texto para discussão 84, Departamento de Economia, PUC-Rio, 1985. Aqui apenas um registro histórico de uma ampla bibliografia. Não é objeto de este artigo abordar esse tema.

⁵ Simonsen, Op. Cit., p. 8.

Há, no entanto, um pormenor. O Plano Real não acabou de fato com a indexação na economia brasileira. Apenas espaçou os intervalos de reajuste de um dia para um ano, voltando ao status quo do período 1964-78. Há quem tema que, nesse espaçamento, fique hibernando o ovo da serpente e que, a qualquer choque inflacionário, a correção monetária renasça espontaneamente com todo o furor, como aconteceu após cada um dos cinco choques heterodoxos fracassados. A maneira radical de liquidar com o ovo da serpente seria proibir qualquer fórmula de indexação, numa reedição moderna do Decreto nº 23.501 de 1933.

O objetivo deste artigo é mostrar o processo de construção das medidas de desindexação dos salários adotadas a partir de julho de 1995 para desarmar o gatilho da indexação plena no mercado formal de trabalho; isto é, como foi a fórmula adotada para liquidar com o ovo da serpente que hibernava no mercado de trabalho.

Não se trata de análise econômica da indexação, mas de registrar o processo de desindexação dos salários nas condições específicas da execução do Plano Real. Em outras palavras, na minha visão de ministro do Trabalho⁶ à época, qual era a desindexação possível. Assumi a pasta do Trabalho na primeira equipe ministerial do presidente Fernando Henrique, afirmando em meu discurso de posse⁷:

Nosso primeiro desafio, governo e sociedade, é o da consolidação da estabilidade monetária. A eliminação da memória inflacionária, o equilíbrio financeiro do setor público, a austeridade fiscal e a estabilização dos preços são condições necessárias a garantir novo ciclo de crescimento.

Afirmando, a seguir, sobre as relações de trabalho:

Hoje, caminhamos, talvez, numa situação híbrida, onde convivem traços ainda sobreviventes do modelo corporativo, com traços de um modelo emergente de livre negociação.

Após esta introdução, a seção II trata da indexação dos salários, em especial, como estava concebida na Lei 8.880, de 27 de maio de 1994, resultante da conversão da Medida Provisória nº 482/1994, que instituiu a Unidade Real de Valor (URV) e dispôs sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional.

⁶ As razões porque fui convidado para assumir o Ministério do Trabalho podem ser encontradas nas próprias palavras do presidente Fernando Henrique no primeiro volume de seu livro de memórias: Cardoso, Fernando Henrique. "Diários da Presidência 1995-96". São Paulo: Companhia das Letras, 2015, principalmente à página 41 "Posto o Paulo Renato na Educação, tive de deslocar o Paulo Paiva, que, antes da escolha do Serra, eu tinha imaginado um possível ministro do Planejamento. Já me tinham dito que um bom lugar para ele era a pasta do Trabalho, por sua maior competência específica nesta área. Era vital para a equipe econômica um Ministério do Trabalho inovador, conseqüente, e eles conhecem bem o Paulo".

⁷ Paiva, Paulo. "Sonho e Realidade". Rio de Janeiro: Editora Ensaio, 2001, página. 19.

A seção III aborda o processo de negociação coletiva estabelecido no governo Itamar Franco e como a política nacional de salários impactou o modelo de indexação salarial no início do Plano Real, em julho de 1994.

A seção IV trata, então, do ambiente político institucional dos primeiros meses do governo FHC, das tratativas para se chegar ao modelo de desindexação gradual dos salários no Plano Real, conforme expresso na Medida Provisória nº 1.053, de 30 de junho de 1995, que dispôs sobre medidas complementares ao Plano Real. Conforme era o objetivo de Gustavo Franco⁸, então presidente do Banco Central e coordenador da elaboração dessas medidas, tratava-se, quiçá, de uma reedição moderna do Decreto nº 23.501/33, seguindo a recomendação do professor Simonsen.

Conclui-se com considerações finais sobre a transição da indexação para a livre negociação dos salários e como estão atualmente a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas e a livre negociação nas relações trabalhistas.

II) A indexação dos salários na era do Real

As relações de trabalho no Brasil foram consolidadas na CLT, em 1941. Naquela época, o esforço do governo era criar um ambiente propício para as relações de trabalho em uma economia basicamente rural, com incipiente processo de industrialização conduzido pelo governo, que veio a ser conhecido como Industrialização via Substituição de Importações (ISI), e de intensa imigração internacional, no início do século, e inter-regional, a partir dos anos cinquenta e de urbanização.

O Código do Trabalho brasileiro nasceu inspirado nas experiências europeias, com forte influência do modelo italiano (Carta Del Lavoro)⁹ e foi erigido sobre três pilares: **direitos sociais**, que em relação aos salários resultou na instituição do salário-mínimo; **corporativismo**, com base na estrutura hierárquica das organizações sindicais, quer de trabalhadores, quer de empregadores, com sindicato único por categoria e base municipal, congregados em federações estaduais e confederações nacionais, e imposto sindical único e obrigatório; e, por fim, tudo sob a **tutela do Estado**, tanto do Poder Executivo, no Ministério do Trabalho, quando no Poder Judiciário, por meio da Justiça do Trabalho.

⁸ Gustavo Franco foi o responsável para a elaboração da MP da desindexação. À época, eu era Ministro do Trabalho e, nessa condição, participei das discussões e da formulação da proposta de desindexação dos salários.

⁹ Carta del Lavoro foi aprovada em 1927 pelo Partido Nacional Fascista, de Benito Mussolini e apresentava as linhas básicas das relações trabalhistas na Itália.

Não se cuidava de negociações sobre correções salariais, tanto que o artigo 611da CLT, em sua versão original, dizia apenas:

Art. 611. Contrato coletivo de trabalho é o convênio de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições que regerão as relações individuais de trabalho, no âmbito da respectiva representação.

Os contratos coletivos tratavam, basicamente, das condições de trabalho e de benefícios não pecuniários. Há de se registrar que a escolaridade dos trabalhadores era baixa e a dispersão salarial entre os empregados da indústria era pequena se comparada com a dos tempos atuais. Tomava-se por princípio que a fixação do salário mínimo seria suficiente. Este foi fixado, pela primeira vez, em 1941 e somente reajustado dez anos depois.

Foi com a aceleração da inflação a partir dos anos cinquenta e início de sessenta que a questão de recomposição salarial passou a participar mais frequentemente das pautas de reivindicações dos trabalhadores. É conhecida a crise política gerada pelo aumento do salário-mínimo no governo constitucional de Vargas, quando seu ministro do Trabalho, João Goulart, anunciou a duplicação do valor nominal do salário mínimo, em 1º de maio de 1954, agravando as crises política e econômica. Pouco mais de 100 dias depois, Getúlio suicidou-se. Os próximos anos foram de instabilidade política e de aceleração inflacionária.

Já tendo a indústria de transformação uma participação relativa maior na composição do emprego urbano, iniciou-se a prática da reposição informal dos salários, a título de recuperação das perdas do poder aquisitivo dos trabalhadores. Para os empresários esses reajustes ajudavam a manter certo nível de consumo doméstico, fundamental para uma economia urbana não baseada no setor exportador.

A partir do regime militar, em 1964, os reajustes salariais passaram a ser obrigatórios por lei, inicialmente sob o critério que estabelecia que o valor real médio do salário nos 12 meses subsequentes ao mês da correção fosse equiparado ao poder aquisitivo médio dos últimos 24 meses. Adicionando-se, então, um valor correspondente ao que seria o aumento da produtividade e mais a metade do resíduo inflacionário previsto para o período¹⁰.

Esse critério passou a ser, também, imposto à Justiça do Trabalho nas decisões dos dissídios coletivos. Nos anos seguintes, com inflação anual variando na casa dos dois dígitos, nos acordos ou convenções coletivas o foco da reivindicação dos sindicatos de trabalhadores passou a concentrar-se na

¹⁰ Simonsen. Op. Cit. Página 56.

reposição salarial, visto que o possível ganho aí poderia ser superior ao que viesse de algum aumento a título de produtividade.

Nos casos de dissídios coletivos, tornou-se praxe em alguns Tribunais do Trabalho, como o de Minas Gerais, estipular o ganho de produtividade em 3%. Que não chegava a compensar, na visão dos trabalhadores, nem a diferença entre o que conseguiam como correção da inflação passada e o que estimavam ser a necessidade para a “reposição das perdas”.

Acelerando-se a inflação, já na década de oitenta, a consequência foi reduzir o período de reposição salarial, de um ano para seis meses e, posteriormente, nos anos noventa, para quatro meses.

Segundo José Emídio Teixeira¹¹, uma forma de adaptação ao novo ambiente inflacionário adotado por várias empresas era conceder adiantamento a título de correção salarial e, em seguida, recorrer ao Conselho Interministerial de Preços (CIP)¹² para pleitear reajustes nos preços. Prática que contribuía para a aceleração inflacionária.

Se, por um lado, essas práticas de adaptação das empresas, para manter um melhor ambiente de trabalho, tinham efeitos positivos com seus trabalhadores, por outro, por não serem universais, ampliavam as desigualdades salariais e, certamente, aumentavam a dispersão entre os reajustes nas datas bases, que eram distribuídos ao longo dos doze meses do ano.

Assim, no lançamento do Real, havia duas questões a serem enfrentadas: romper a cadeia de transmissão salários-preços e sincronizar os reajustes dispersos ao longo do ano¹³.

Foi nesse ambiente que o Plano Real estabeleceu sua política salarial, ainda no início de 1994, quando do lançamento da Unidade Real de Valor (URV), indexando os salários, sem adotar nenhum tipo de congelamento de preços. Uma novidade em relação aos programas de estabilização chamados heterodoxos¹⁴.

A solução foi indexar os salários ao dólar, já que a âncora do Plano era o dólar, ao qual estava presa a URV. Calculados em URV, os salários estavam, portando, dolarizados (1 URV = 1 dólar), observando-se que essa conversão em URVs foi feita pela média dos salários nos quatro meses anteriores a março

¹¹ Especialista em recursos humanos e relações trabalhistas foi gerente de Recursos Humanos da Ródia e presidente da Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH), no período em que exerci o cargo de Ministro do Trabalho. O registro refere-se a nossas conversas.

¹² Instituído pelo Decreto 63.196/68, o CIP tinha a atribuição de ficar e executar a política de controle de preços

¹³ Em 1993 os reajustes pela inflação eram feitos a cada quatro meses, sendo que no segundo mês se dava um reajuste de 60% da inflação até ali acumulada.

¹⁴ Outro objetivo do Plano Real, diferente dos anteriores, era manter o equilíbrio fiscal, que somente foi perseguido com sucesso, após 1998, com a geração de superávit primário.

de 1994, para manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos salariais. Esse foi um instrumento essencial para o controle da hiperinflação pela eliminação da transmissão da inflação passada aos preços futuros.

Como explicou Gustavo Franco:¹⁵

Neste domínio, a primeira e principal batalha a ser travada, e na qual muitos outros planos de estabilização haviam sucumbido, era a política salarial. A solução adotada foi ousada. Ao determinar - para os salários em geral, o salário mínimo e os benefícios da previdência - a conversão pela média dos valores em cruzeiros reais dos últimos quatro meses convertidos em valores em URV da data do pagamento estavam-se, simultaneamente, (i) modificando a expressão monetária dos salários de cruzeiros reais para URV; (ii) procedendo-se a uma até então impensável transição do sistema de pagamentos de salários do regime de competência para o de caixa e, por fim, (iii) determinando-se uma conversão pela média.

A Lei 8.880, de 27 de maio de 1994, resultado da conversão da Medida Provisória 482, de 1994, que criou a URV, estabeleceu as regras de conversão tanto do salário mínimo como dos salários em geral para a URV.

No caso do salário mínimo a Lei 8.880/94 estabeleceu os critérios de conversão em seu artigo 18 e dos salários dos trabalhadores em geral, no artigo 19, com o mesmo enunciado:

... convertido em URV em 1º 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 equivalentes em URV do último dia desses meses, respectivamente, de acordo com o Anexo I desta Lei; e

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

Pode-se imaginar o impacto positivo para os trabalhadores que recebiam o salário-mínimo ou alguma remuneração indexada ao mínimo e para os trabalhadores em geral ter o poder de compra de seu rendimento estável ao longo dos meses. Acabou-se a queixa muito comum à época, expressa na frase de Millôr Fernandes: “cada mês sobram mais dias no final do salário”.

Essa mudança teve efeito enorme na avaliação positiva do Plano Real pelos trabalhadores, com implicações no espírito reivindicatório nas assembleias dos sindicatos. Fator relevante para as futuras demandas.

¹⁵ Franco, Gustavo. “O Plano Real e outros ensaios”. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1995, pp. 43.

III – Livre negociação coletiva

Na segunda metade dos anos noventa, as demandas sindicais, principalmente lideradas pelo CUT, resumiam-se nas propostas de liberdade sindical, livre negociação coletiva, eliminação do imposto sindical obrigatório e contrato coletivo nacional de trabalho¹⁶. Vale dizer, contestavam-se os pilares da velha CLT¹⁷. Via-se o nascimento do sindicalismo moderno no novo ambiente democrático após a Constituição Federal de 1998 e da consolidação da democracia nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O governo Itamar Franco sancionou a Lei 8.542, de 22 de dezembro de 1992, dispondo sobre a política nacional de salários que em seu artigo primeiro definiu como seu fundamento “a livre negociação coletiva”. Contudo, seus parágrafos impuseram graves travas à negociação entre trabalhadores e empregadores conforme se pode ver abaixo:

§ 1º - As cláusulas dos acordos, convenções ou contratos coletivos de trabalho integram os contratos individuais de trabalho e, somente, poderão ser reduzidas ou suprimidas por posterior acordo, convenção ou contrato coletivo de trabalho.

§ 2º - As condições de trabalho, bem como as cláusulas salariais, inclusive os aumentos reais, ganhos de produtividade do trabalho e pisos salariais proporcionais à extensão e à complexidade do trabalho serão fixados em contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, laudo arbitral ou sentença normativa, observadas dentre outros fatores a produtividade e a lucratividade do setor ou empresa.

O princípio da transferência das cláusulas negociadas em atos coletivos para contratos individuais e sua modificação apenas por meio de outro acordo, convenção ou contrato coletivo, foi fator limitante e indesejável, quando se queria, genuinamente, estimular a negociação coletiva, pois inibe, por exemplo, a possibilidade de inclusão nos termos acordados de cláusulas baseadas em avaliação de situação conjuntural durante a vigência do acordo ou convenção coletiva, limitando fortemente seu escopo.

Foi dentro deste quadro institucional da política nacional de salários e do processo de indexação salarial que a Lei 8.880/94, em seu artigo 26 dispôs que “Após a conversão dos salários para URV de conformidade com os arts. 19 e 27 desta Lei continuam asseguradas a livre negociação e a negociação coletiva dos salários, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei 8.542/92”, acrescentando incertezas na evolução futura das negociações coletivas e, por consequência, na factibilidade da desindexação.

¹⁶ Contrato nacional ou único de trabalho foi uma ideia que nunca vingou no Brasil.

¹⁷ A Constituição Federal já havia eliminado a outorga da carta sindical pelo Ministério do Trabalho, que era o primeiro passo na redução da tutela do Estado que, contudo, fortaleceu-se, de outro lado, na Justiça do Trabalho.

A política salarial do primeiro ano do Real seguiu, assim, o estabelecido no artigo 27 da Lei 8.880/94, conforme abaixo:

“Art. 27 – É assegurado aos trabalhadores, observado o disposto no art. 26, no mês da respectiva data-base, a revisão do salário resultante da aplicação do art. 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 da disponibilidade do crédito ou do efetivo pagamento; e

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

Já o § 2º do Artigo 29 completou a indexação em Real ao dispor que:

“Sem prejuízo do disposto no art. 27, é assegurado aos trabalhadores em geral, no mês da primeira data-base de cada categoria após a primeira emissão do real, reajustes dos salários em percentual correspondente à variação acumulada do IPC-r entre o mês de início, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste.”

O efeito prático destas regras foi a extensão da indexação dos salários em geral para período iniciado em junho de 1994, com a vigência do Real, até se completarem 12 meses, cobrindo todas as datas-bases pertinentes e sua transferência para os contratos individuais, com potencial explosivo, principalmente, se houvesse alguma mudança radical na âncora cambial. Até junho de 1996, estariam todos os salários indexados em Real. Depois, sua inflexibilidade e a incerteza.

Aqui estava hibernando o ovo da serpente, mencionado pelo professor Simonsen em seu livro “30 anos de indexação”.

O desafio, então, seria como liquidar com esse ovo da serpente para evitar mais um fracasso de estabilização.

IV-Extração do ovo da serpente

Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições de 1994, com 55% dos votos válidos. Lula seu principal opositor chegou a 27%. Os dois acumularam 82% dos votos válidos, uma demonstração da polarização já no primeiro turno¹⁸. Naquela ocasião, a decisão dos eleitores foi tomada, principalmente, pela ampla aprovação do Plano Real, demonstrada nas pesquisas de opinião pública. De março daquele ano até junho, os salários estavam ancorados na URV e a partir de julho, na nova moeda, o Real, consoante a política salarial

¹⁸ Parece que a polarização nas disputas presidenciais não é novidade no Brasil.

que garantia a sua reposição na primeira data base, segundo os critérios estipulados no § 2º do artigo 29 da Lei 8.880/94, conforme mostrado acima.

A sensação de bem estar e da estabilização do poder de compra do salário não pode ser subestimada na avaliação do comportamento das pessoas e, inclusive, na avaliação política. Esse ambiente de bem-estar iria minar também a fúria reivindicatória dos sindicatos de trabalhadores, que era, até então, estimulada pelo vício da correção do salário nominal e pela hiperinflação.

O salário mínimo continuou sendo reajustado conforme regras do Poder Executivo¹⁹.

Antes do término de seu mandato, o presidente Itamar Franco deixou duas Medidas Provisórias, publicadas em 29 de dezembro de 1994, que iriam impactar as relações trabalhistas e perderiam seus efeitos em 28 de janeiro de 1995, se não fossem reeditadas²⁰.

Uma delas determinava a inclusão de mais uma central sindical no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. A representação tripartite é uma tradição estabelecida no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e reproduzida nos órgãos oficiais nacionais, onde questões relativas aos interesses conjuntos de trabalhadores, empregadores e governo fazem parte da agenda.

A representação sindical era feita por três centrais – CUT, Força Sindical e a Confederação Geral dos Trabalhadores²¹ quer nos fóruns nacionais, quer nos fóruns internacionais.

Como a validade da MP terminaria no final do primeiro mês do governo FHC, como ministro do Trabalho falei isoladamente com cada um dos presidentes das três centrais, comunicando minha decisão de não reeditar a MP, mantendo a representação dos trabalhadores como antes estava. Eu não queria criar nenhum constrangimento a eles, mas entendia que esta era a decisão que

¹⁹ Dois aspectos importantes sobre o salário mínimo merecem discussão e avaliação. De um lado, seu efeito positivo sobre a melhoria da distribuição dos rendimentos e, de outro lado, seu impacto negativo sobre as contas públicas em razão da vinculação dos benefícios da Previdência Social e dos salários dos servidores público, nas três instâncias, União, Estados e municípios. Essas questões, no entanto, estão fora do escopo deste artigo.

²⁰ Essas MPs me foram mostradas pelo ministro da Previdência Social do governo Itamar Franco, Sérgio Cutolo, antes de sua publicação. Assumi o compromisso de propor a reedição da que tratava da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas (MP nº 794, de 29 de dezembro de 1994).

²¹ A CGT foi posteriormente desmembrada. Hoje, após o reconhecimento formal da representação sindical das centrais sindicais, os trabalhadores estão representados no CODEFAT por seis centrais sindicais, a saber: CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores, Nova Central dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadoras e Trabalhadores do Brasil e Central dos Sindicatos Brasileiros.

desejavam. Portanto, somente lhes comuniquei. De fato, não houve nenhuma manifestação contrária, da qual eu tenha tomado conhecimento.

Aproveitei para dizer a cada um dos três presidentes das centrais sindicais que, ao longo de minha administração, poderíamos selar acordos ou ter divergências, contudo, jamais minha porta estaria fechada para eles. Ao contrário, estariam sempre abertas. E assim foi feito.

A outra Medida Provisória, a de nº 794, de 29 de dezembro de 1994, dispunha sobre a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas, como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal. (PLR).

Seu artigo 2º assim estabeleceu os critérios para a PRL:

Art. 2º - Toda empresa deverá convencionar com seus empregados, mediante negociação coletiva, a forma de participação deles em seus lucros ou resultados.

Parágrafo único. Dos instrumentos decorrentes da negociação deverão constar regras claras e objetivas quanto à fixação dos direitos substantivos da participação e das regras adjetivas, inclusive mecanismos de aferição das informações pertinentes ao cumprimento do acordado, periodicidade da distribuição, período de vigência e prazos para a revisão do acordo, podendo ser considerados, entre outros, os seguintes critérios e condições:

- a) Índices de produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa; e*
- b) Programas de metas, resultados e prazos, pactuados previamente.*

Ademais, a MP da PLR inovou estabelecendo a mediação e arbitragem de ofertas finais como mecanismo de solução de litígio (art. 4º), sendo o mediador ou árbitro escolhido de comum acordo entre as partes (§ 2º do Art. 4º), e que o laudo arbitral terá força normativa, independentemente de homologação judicial (§ 4º do Art. 4º).

Pode-se ver o alinhamento desta MP com (i) o princípio da negociação coletiva; (ii) a introdução de práticas da moderna gestão empresarial como o exercício de planejamento estratégico, com metas, resultados e prazos pactuados; (iii) a negociação no âmbito da empresa, sem a intermediação do sindicato; e (iv) a extensão da força normativa para o âmbito privado da mediação e da arbitragem de ofertas finais, à margem do estabelecido no artigo 114 da Constituição Federal para a Justiça do Trabalho²².

Submeti ao presidente FHC a não reedição da MP que incluía mais uma central sindical no conselho deliberativo do CODEFAT e a reedição da MP que

²² O poder normativo da Justiça do Trabalho é um resquício do modelo corporativo das relações trabalhistas sob a tutela do Estado, do período varguista.

tratava da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas, o que foi feito regularmente até sua conversão na Lei nº 10.101, que ocorreu em 19 de dezembro de 2000. Talvez, eu possa ser perguntado, por que demorou tanto para transformá-la em lei? Durante o período em que exerci o cargo de ministro do Trabalho²³, evitei sua conversão em lei, solicitando sempre sua retirada da pauta de votação²⁴, porque as discussões nas comissões apropriadas e as propostas de emenda incluídas no Congresso Nacional transformariam profundamente sua estrutura e contrairiam seus princípios, transformando a PLR em mais custos para as empresas do que em fator de negociação coletiva, contrariando o princípio de livre negociação²⁵.

A PRL constituiu-se em um dos pilares para o modelo de desindexação dos salários em 1995, como veremos à frente.

Os primeiros meses do governo FHC foram influenciados por discussões sobre reajuste do salário mínimo e sua elevação para equiparar-se a 100 dólares; pela greve dos funcionários da Petrobrás, que reivindicavam aumentos salariais, supostamente prometidos por Itamar Franco, ainda no final de seu governo; e pelo arcabouço das negociações coletivas estabelecidos na Lei 8.542/62.

A greve na Petrobrás teria potencial para colocar em cheque o programa de estabilização se o governo cedesse ou se a paralização da empresa demorasse muito tempo, afetando a oferta de combustível, principalmente do óleo diesel, e, por consequência, contaminasse preços e as atividades de outros setores da economia.

Foi meu primeiro teste de negociação de greve no Ministério do Trabalho. Por solicitação do deputado Almino Affonso, meu amigo de longa data, recebi a direção da Federação Única dos Petroleiros (FUP), que queria continuar as negociações que haviam aberto com o governo Itamar Franco. A conversa foi tensa. Ponderei a eles que questões de relações trabalhistas em empresas públicas, no governo FHC, não seriam discutidas no âmbito da administração direta, mas deveriam ser resolvidas no âmbito da empresa, por se tratarem de questões de interesses privados²⁶. O presidente da FUP, Antônio Carlos Spis, me disse, então: “senhor Ministro, continuaremos a greve, e o senhor irá nos receber para negociar aqui nesta mesa”, batendo com o indicador de sua mão direita sobre a mesa. Calmamente, me levantei, abri a porta da sala, estendi-

²³ Fiquei no Ministério do Trabalho até o final de março de 1998, quando atendendo convocação do presidente FHC fui transferido para a pasta do Planejamento e Orçamento.

²⁴ Naquela época a MP tinha validade de um mês e podia ser reeditada, sem limites.

²⁵ Passado mais de um ano após sua primeira publicação, a PLR já estava assimilada pela sociedade e as modificações feitas não feriram de morte seu objetivo.

²⁶ Até essa época, as negociações salariais eram realizadas com a participação do governo, em reuniões comandadas pelo ministro do Trabalho.

lhe a mão, agradei sua visita e desejei-lhe um bom dia. Nunca mais nos encontramos.

A greve na Petrobrás, que durou 32 dias e considerada, até então, a mais longa, foi declarada ilegal pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), com multa diária, de R\$ 100 mil por dia perdido de trabalho. Nenhuma das reivindicações - reajuste salarial entre 12% e 18%, reintegração dos demitidos no governo Collor e pagamento de dívidas trabalhistas – foi atendida pelo Petrobrás.

Havia no TST receio fundado de que durante a greve o governo poderia negociar com os sindicalistas, desautorizando a decisão do tribunal de declarar a greve abusiva e ilegal. Durante minha permanência no ministério do Trabalho, o governo manteve seu apoio integral ao TST, condição necessária para demonstrar a nova orientação nesse campo²⁷ e estabelecer um clima de confiança e independência entre os Poderes.

Esses episódios não afetaram minhas relações com o movimento sindical. Em várias ocasiões durante a greve o presidente da CUT (Vicentinho) conversou comigo, tentando encontrar caminhos para se chegar a um entendimento. Creio que esse episódio marcou uma nova orientação no Ministério do Trabalho em relação a seu papel nas relações trabalhistas em empresas estatais.

Nesses primeiros meses, o governo iniciava seu programa de reformas e privatizações. Na pauta das reformas estava a da Previdência Social, que tinha direta relação com os trabalhadores. Acompanhando os ministros Nelson Jobim, da Justiça, e Reinhold Stephanes, da Previdência Social, nas apresentações das reformas para as lideranças sindicais pude perceber a diferença de visões no âmbito da CUT entre as lideranças oriundas do setor privado e as do setor público. As lideranças com experiência no setor privado tinham maior sensibilidade quando a relevância das negociações e a necessidade de mudanças no sistema de previdência social. Um bom exemplo foi o entendimento da mudança na forma de contagem de tempo para efeitos de acesso à aposentadoria, de tempo de serviço para tempo de contribuição à Previdência Social. Esse entendimento jamais significava apoio à votação no Congresso, que era competência das bancadas dos respectivos partidos, mas mostrava o amadurecimento das nossas conversas.

Para as conversações de aspectos relativos às relações trabalhistas e negociações coletivas, apoie-me, principalmente, nas lideranças do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo dos Campos, filiado à CUT, então dirigido

²⁷ O rigor do governo foi, inclusive, com a ocupação de várias unidades da Petrobrás, como a Refinaria de Paulínia (SP). Houve total sintonia entre as posições do ministro do Trabalho e do ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito. Certa vez, o senador Antônio Carlos Magalhães me falou que havia dito ao presidente Fernando Henrique que ele devia seu mandato à firmeza da posição do ministro do Trabalho naquela greve.

por Luís Marinho, jovem e promissor líder sindical, e do sindicato dos metalúrgicos da cidade de São Paulo, cujo presidente, Paulinho, despontava como outra liderança para disputar com a CUT o espaço político nos novos tempos²⁸.

Paralelamente, eu conversava também com os responsáveis pelas áreas de recursos humanos e relações de trabalho das grandes empresas do Brasil. Para tanto, tive contado com os profissionais da Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH), que congrega os principais gerentes e especialistas nessas áreas. Como mencionado anteriormente, nesse período, presidida por José Emídio Teixeira, então na Rhodia do Brasil²⁹. Aqui eu encontrava o contrapeso e os pontos de intercessão entre a visão dos trabalhadores e dos especialistas em recursos humanos nas principais empresas do Brasil. Eu também testava a viabilidade de medidas que poderiam ser tomadas no campo das relações trabalhistas, sem risco de vazamentos. Esses intercâmbios foram fundamentais para a preparação do modelo de desindexação.

No período da indexação dos salários, as empresas mantinham algumas estratégias que minimizavam os efeitos da corrosão do poder de compra. Entre elas, como registrado acima, adiantamento a título de antecipação salarial com solicitação subsequente de aumento de preços no CIP; aumentos mais generosos nas cláusulas sociais, como auxílio creche, auxílio funeral, auxílio alimentação etc., que não se incorporavam ao salário, e, a partir de 1995, utilização da PRL como incentivo de desempenho, principalmente pelas empresas maiores e mais liberais.

Sob a coordenação de Gustavo Franco, a equipe econômica estava preparando a desindexação da economia e um dos temas centrais seria como fazer a desindexação dos salários. Fui convidado para participar dessas discussões e, primeiramente, ouvi as ideias que circulavam indo desde indexar os salários ao dólar até outras formas de indexação com base em médias dos meses passados, espaçando o período de indexação que era de um mês até chegar a um ano, entre outras menos votadas. Todas admitiam uma maneira de indexação, certamente como transição para a desindexação futura. Preocupava-me o fato de que qualquer erro com a política salarial poderia minar o Plano Real, como foi o caso dos planos de estabilização anteriores. Também, me preocupavam possibilidade de mudanças voluntárias na âncora

²⁸ Também a equipe que montei no Ministério do Trabalho era muito competente e alinhada com os princípios que norteavam a orientação da política do ministério. Entre os economistas estavam Jorge Jatobá, Daniel Oliveira e os professores José Márcio Camargo e Edwards Amadeo, sendo que este me sucedeu na pasta do Ministério, no final do primeiro governo FHC, e, entre os advogados estava Antônio Augusto Anastasia, secretário executivo do Ministério, meu braço direito, que organizou a recomposição do Conselho de Direitos Sociais, composto por advogados de diferentes tendências na área do direito trabalhista. Essa equipe me ensinou muito durante minha passagem pelo Ministério do Trabalho.

²⁹ Cujo CEO era Edson Vaz Musa.

cambial, antes de ter uma decisão segura para a desindexação dos salários. Podíamos estar no fio da navalha. É preciso lembrar que o ovo da serpente estava ali hibernando, a espera de qualquer erro ou precipitação.

Eu acreditava que o ambiente político era propício para ter um pouco de ousadia, sem perder a prudência. Enfim, havia entre as principais lideranças sindicais a motivação para ampliar o escopo das negociações coletivas, a aprovação popular do Plano Real era grande, a inflação seguia tendência de queda e as condições políticas na sociedade não eram favoráveis a greves de trabalhadores, principalmente, se fossem feitas contra o Plano Real. A oportunidade para a desindexação era essa.

Examinando a política salarial via-se que os salários estariam todos indexados em real, em junho de 1995, pois conforme o disposto no art. 27, da Lei 8.880/94, estava garantido aos trabalhadores em geral, no mês da primeira data-base de cada categoria, após a primeira emissão do real (julho de 1994), reajustes dos salários em percentual correspondente à variação acumulada do IPC-r, entre o mês de início, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste. Assim a cada mês, mais trabalhadores teriam seus salários indexados em reais e a indexação cobria mais meses, até chegar a junho de 1995 com todos os salários indexados na nova moeda. Apenas no caso especial do IPC-r ser igual a zero, nos seus primeiros 12 meses, é que os salários não estariam indexados em Real.

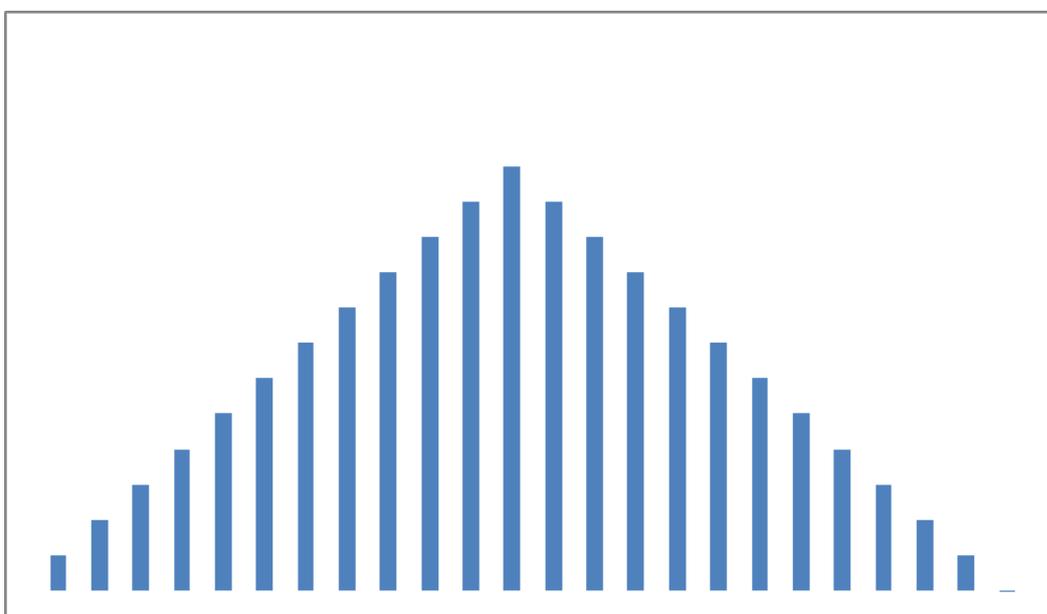
Em uma madrugada, surgiu-me a ideia de que a melhor solução seria a desindexação plena dos salários, pois a janela de oportunidade estava dada pelo ambiente muito favorável tanto nas relações trabalhistas quanto na sociedade, que vivia tempos de democracia. Seria possível construir acordo nesse sentido com os sindicatos politicamente mais relevantes. Um instrumento de convencimento das lideranças sindicais seria que as negociações seriam livres de regras, poderiam se basear na participação em lucros e resultados, cujas regras eram mais flexíveis, as possibilidades de ganhos seriam maiores do que a reposição de inflação, que acumulada em 12 meses tendia a cair para um dígito, e o poder de compra dos salários, comparativamente com o passado, estava maior, pois se mantinha relativamente estável por vários meses. Essas lideranças não caíam na velha ilusão monetária dos salários nominais. E devemos lembrar de que a economia estava crescendo³⁰.

Então, ficou acordado com a equipe econômica a adoção da desindexação total dos salários (ousadia), tendo como princípio a livre negociação, mas

³⁰ Em 1993, o PIB cresceu 4,9%, em 1994, 5,9%, em 1995, 4,2%, em 1996, 2,8% e, em 1997, 3,7%. Castelar, Armando, Giambiagi, Fabio, e Gostkorszewicz, Joana. "O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 90". In Giambiagi, Fabio e Moreira, Maurício Mesquita (Orgs.). A economia Brasileira nos Ano 90". Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 39.

seguinto, em sentido oposto, os mesmos passos da indexação em Real. Mantém-se a indexação passada (em IPC-r) e proíbe-se a indexação na data base subsequente, sendo que o aumento do poder de compra do salário viria com o sucesso da livre negociação. Mês a mês, em cada data-base a desindexação seria ampliada, até chegar à indexação plena, no final de 12 meses (prudência). Todas as categorias em suas respectivas datas bases teriam o mesmo tratamento (isonomia). Assim, em julho de 1996, adeus indexação. A PLR seria a contrapartida para a desindexação.

Gráfico 1: Representação da indexação cumulativa no primeiro ano do Real e da desindexação decrescente no segundo ano do Real, conforme estabelecido na Lei nº 8880/94 e na MP nº 1053/1995.



Fonte: o autor.

O Gráfico 1 acima mostra a representação da indexação cumulativa conforme a política de indexação, após a primeira emissão do Real (junho de 1994), e a desindexação também cumulativa no segundo ano do Real, até sua eliminação total em junho de 1995. Seria como se, nos primeiros 12 meses do Real, a indexação em IPC-r fosse se acumulando mensalmente, como se subisse uma escada. A partir daí, iniciava-se a descida da escada com a desindexação cada vez mais ampla, até chegar a sua plenitude, em junho de 1996. Em junho de 1995, atingiu-se a indexação plena e, em junho de 1996, a desindexação total.

Este foi o modelo proposto e aceito pela equipe econômica. Reproduzo aqui os comentários de Edmar Bacha, em seu livro de memórias³¹:

No primeiro semestre de 1995, houve uma reunião da qual eu e Paulo Paiva participamos no Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, para decidir o que fazer [com os salários]. Tinha ainda viva na memória a resistência que enfrentara no Congresso com relação ao regime salarial. Por isso, ia propor uma fórmula de desativação paulatina da indexação dos salários: eles passariam a ser reajustados em 75% da variação do IPC-r, o restante seria decidido por livre negociação. A ideia fora sugerida por Michael Bruno, então economista-chefe do Banco Mundial. Ele conduzira o plano de estabilização de Israel em 1985, quando uma fórmula similar havia sido aplicada.

Para minha surpresa, antes de eu apresentar a proposta Paulo Paiva sugeriu passar direto para a livre negociação dos salários a partir de julho de 1995, sem qualquer indexação à inflação passada. Claro, por que não? Se o ministro do Trabalho estava preparado para lidar com a eventual oposição dos sindicatos, era de longe a melhor opção.

A desindexação dos salários foi, então, incluída na MP 1.053, de 30 de junho de 1995, da seguinte forma:

Art. 9º É assegurado aos trabalhadores, na primeira data base da respectiva categoria após a vigência desta Medida Provisória, o pagamento de reajuste relativo à variação acumulada do IPC-r entre a última data base e junho de 1995, inclusive.

Art. 10º Os salários e as demais condições referentes ao trabalho continuam a ser fixados e revistos, na respectiva data base anual, por intermédio de negociação coletiva.

Ficou estabelecida a negociação coletiva dos salários a partir de julho de 1995. No entanto, para sua total efetividade, foi necessário revogar as restrições impostas à negociação, principalmente a incorporação das cláusulas dos acordos ou contratos coletivos aos contratos individuais. (§ 1º e § 2º da Lei 8.542/92)³².

A Medida Provisória da desindexação incluiu, em sua primeira versão, duas outras inovações. A obrigatoriedade da solicitação pelas partes da designação de um mediador, antes do ajuizamento do dissídio coletivo. (Art. 11º da MP 1.053/95).

Esse dispositivo se inspirava na prática das negociações no setor bancário de São Paulo, cujo sindicato de trabalhadores era vinculado à CUT, conduzidas por um mediador privado, proposto em comum acordo pelas partes. Em um

³¹ Bacha, Edmar. “No País dos Contrastes Memórias da Infância ao Plano Real”. Rio de Janeiro: História Real, 2021, página 225.

³² Deve-se registrar que o IPC-r foi desativado a partir de 1º de julho de 1995 com a vigência da MP da desindexação (Art. 8º da MP 1053/95).

pré-acordo os dois lados se comprometiam a não recorrer a dissídio até concluir as negociações.

A segunda inovação (Art.º 12 da mesma MP) reduzia o escopo do dissídio coletivo para apenas os casos em que, esgotadas as negociações, na instauração do dissídio coletivo, as partes deveriam apresentar, de forma fundamentada, suas propostas finais, que seriam objeto de conciliação ou deliberação do Tribunal, em sentença normativa.

Esses dois artigos foram objeto de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (Adin) pelo PDT e PCdoB, acolhida em liminar pelo presidente do STF³³. A partir da primeira reedição da MP, esses artigos foram retirados, mantidos, porém, o princípio da negociação coletiva nas datas-bases das respectivas categorias e a desindexação dos salários.

Atualmente, a PRL já está consolidada na prática de negociações entre trabalhadores e empresas, das maiores às menores, que mantêm o uso do planejamento estratégico, com estabelecimento de metas e avaliação de desempenho. Sua conversão em lei, infelizmente, trouxe mais regras, o que, contudo, não atrapalham sua ampla aceitação e aplicabilidade no mercado de trabalho.

As negociações coletivas sofreram profunda mudança com a aprovação da Lei 13.467, de 13 de junho de 2017, que alterou o Art. 611 da CLT, estabelecendo que “a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência à lei”. Limitando as condições da aplicação dessa flexibilização, entre outras, a banco de horas anual (medida que já havia sido regulamentada pelo Governo FHC – Lei 9.601/1998), teletrabalho e trabalho intermitente.

Também no governo Temer foi aprovada a lei da terceirização da atividade-fim (Lei 13.429/2017), originada em projeto de lei do governo FHC (PL 4.302/98).

O movimento sindical no setor privado quer no Brasil, quer em outros países democráticos, perdeu seu vigor, em decorrência das mudanças tecnológicas que estão a afetar os processos de trabalho e a divisão global do trabalho.

O corporativismo e as greves por reajustes salariais concentram-se no Setor Público, onde nem a legislação, tampouco as organizações sindicais evoluíram.

³³ Em sua sentença, o ministro Sepúlveda Pertence criticou fortemente a MP, classificando de mais uma “toada neoliberal” da equipe econômica.

V - Comentários finais

Vários foram os fatores que contribuíram para o sucesso da desindexação dos salários no Plano Real, entre eles, destaque primeiro, ter como princípio a livre negociação entre trabalhadores e empregadores, segundo, seguir processo gradual, mantendo os direitos assegurados na Lei 8.880/94, e terceiro, garantir a livre negociação por meio da política de participação em lucros e resultados (PLR), que teve vigência a partir de janeiro de 1995, no início do governo FHC.

O impacto do programa de estabilização no bem-estar das pessoas e a consequente aprovação do Plano Real criaram um ambiente favorável de confiança da população.

Vale registrar a importância do ambiente democrático na implantação e execução do Plano Real e, particularmente para a desindexação dos salários.

As tendências de modernização das relações trabalhistas e o desejo de ampliar a liberdade sindical e as negociações coletivas, nos redutos mais organizados das organizações sindicais, como no ABC e na cidade de São Paulo, permitiram maior interlocução com um governo que estava igualmente aberto ao diálogo e à construção de uma agenda de interesse desse segmento do movimento sindical, como a regulamentação da prática do banco de horas, que era usual, à margem da legislação, nas negociações dos sindicatos de metalúrgicos do ABC.

A presença de lideranças sindicais lúcidas e abertas à negociação, independentemente de posições ideológicas ou partidárias.

Prudência em seguir o caminho inverso da indexação mostrou-se justa para os trabalhadores.

A manutenção da política cambial teve contribuição importante para que a desindexação concluísse seu ciclo em junho de 1996. Qualquer risco de volta da inflação poderia ressuscitar as demandas por indexação e pôr fim ao sonho da estabilização da moeda.

Enfim, a negociação coletiva, estimulada pela PRL, contribuiu grandemente para a desindexação dos salários, extraíndo o ovo da serpente, que estava hibernando no Real, perigo para o qual o professor Simonsen havia alertado.

BH, 15/5/2024.

Paulo Paiva