

Política salarial no Brasil: controvérsias entre Celso Furtado e Roberto Campos (1963 - 1973)

Rosalina Lima Izepão/UEM
Evandro Duarte de Camargo Mesquita/UEM

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar algumas das controvérsias entre a visão estruturalista de Celso Furtado e a neoliberal de Roberto Campos em relação à eficácia das políticas salariais adotadas no Brasil, no período de 1963 a 1973. A partir da prospecção de fontes bibliográficas e documentais, concluiu-se que as políticas salariais executadas no período analisado tiveram como objetivo principal conter a inflação, considerada de demanda e custos, por meio da redução do poder aquisitivo da classe trabalhadora. Isto favoreceu, sobremaneira, o setor produtivo, porém, não ofereceu solidez ao chamado “Milagre Econômico – 1968-1973”. Prova disto foi o comportamento da economia brasileira que imediatamente após o primeiro choque do petróleo, em 1973, evidenciou seus limites.

Palavras-chave: Celso Furtado, Roberto Campos, Política Salarial, Controvérsias.

1 INTRODUÇÃO

A luta de trabalhadores por emprego, melhores condições de trabalho e remuneração tem sido uma constante na história do Capitalismo e do seu processo de acumulação. A Revolução Industrial, em 1750, já deixava evidente o abismo social e econômico existente entre a classe capitalista e a trabalhadora rural e urbana. Porém, foi somente a partir da década de 30, do século XX, que se passou a registrar, em vários países capitalistas, a criação de um número crescente de políticas governamentais direcionadas à melhoria da situação da classe trabalhadora.

No Brasil, os anos 1930 representaram um período de conquistas importantes para a classe trabalhadora, mas, a criação de uma política salarial, como instrumento de ação do Estado, ocorreu somente a partir de meados da década de 1960, e, a exemplo de outros países capitalistas, surgiu associada ao crescente fortalecimento da intervenção do Estado¹ na economia e à necessidade do Governo Federal utilizar tal política como um dos mecanismos de combate à inflação.

Após o golpe militar de 1964, que pôs fim à gestão administrativa Jânio Quadros/João Goulart, viu-se nascer no País mais um instrumento de política governamental, visando o combate à inflação. Era a chamada Política Salarial. Graças a ela e aos seus resultados para a economia brasileira, o período em que prevaleceu ficou conhecido como a época do Arrocho Salarial, isto porque as políticas salariais adotadas passaram a ser diretamente dirigidas ao combate à inflação, por meio da contenção salarial. Tratava-se, na realidade, de se buscar condições institucionais para um padrão de crescimento econômico pautado no apoio aos interesses do capital estrangeiro e do empresariado nacional.

Nesse contexto histórico, tanto Celso Furtado, quando Roberto de Oliveira Campos, dois grandes expoentes do pensamento econômico brasileiro, tiveram participação não somente na elaboração e execução de tais políticas, enquanto formuladores de políticas econômicas do Governo Federal, em seus ministérios, mas, também, nas justificativas e nas avaliações dos resultados das políticas em questão, apresentados em alguns dos seus artigos científicos publicados posteriormente.

¹ É importante lembrar que até a década de 1930 prevaleciam os pressupostos da teoria econômica clássica de que os problemas oriundos das distorções do sistema capitalista seriam resolvidos, automaticamente, pelos mecanismos do mercado. Estes preceitos só foram colocados em xeque, de maneira definitiva, a partir da Crise de 1929. As idéias de Keynes, expostas na sua obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* publicada em 1936, exerceram papel fundamental. A partir da teoria keynesiana, o Estado, por meio de ações planejadas, passou a ser mais um agente direto da produção, elevando gastos, porém, procurando melhorar a alocação dos recursos, a redução do desperdício, a ociosidade da estrutura produtiva e o desemprego.

Diante do exposto, procurou-se com este estudo verificar as principais controvérsias entre a visão estruturalista de Celso Furtado e a liberal de Roberto Campos em relação à eficácia das políticas salariais desenvolvidas no Brasil, no período de 1963 a 1973, interligando-as à complexidade dos conflitos políticos e sociais daquele momento histórico vivenciado no País.

Por se tratar de uma pesquisa temática, caracterizada, por seus objetivos, como exploratória, trabalhou-se com fontes bibliográficas tendo por base obras de Celso Furtado e Roberto Campos, além de análises parciais de publicações e obras de referência relativas ao tema de estudo.

Além desta Introdução e da Conclusão, o artigo encontra-se estruturado em três seções: na primeira são apontados alguns dos fatos que produziram a discussão sobre a política salarial no período analisado. Na segunda seção são examinadas as políticas executadas nos períodos de governo, entre 1963 e 1973, com destaque para as políticas salariais em que tiveram a atuação direta de Celso Furtado e Roberto Campos, como Ministros. Na terceira são apresentadas as avaliações feitas por Furtado e Campos em relação à política salarial no período analisado e destacadas as principais divergências entre o pensamento de ambos.

2 A POLÍTICA SALARIAL NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O Brasil sempre foi uma economia com oferta ilimitada de mão-de-obra, baixo progresso técnico, concentração fundiária e de renda e crescente desigualdade tanto espacial, quanto social. Estes elementos se perpetuaram ao longo do tempo, desde o período colonial, pois, nesta época, mesmo sendo uma economia escravocrata, havia na colônia portuguesa, atual Brasil, uma parcela da população que apesar de livre não se enquadrava na sua estrutura produtiva, vivendo, portanto, à margem da sociedade.

No final do século XIX, o Brasil que já havia conquistado a sua independência política, superado o regime de escravidão que fundamentava toda a base da sua estrutura econômica e social, criou um mercado de trabalho que em muito contribuiu para o avanço da industrialização brasileira, sobretudo, a partir de 1930.

A década de 1930 foi importante para os trabalhadores em termos de conquistas trabalhistas e salariais. As medidas de maior expressão nesta área ocorreram nas duas primeiras gestões administrativas de Getúlio Vargas (1930 -1937 e 1937-1945).² Datam desta época, alguns direitos trabalhistas que resistem até a atualidade: a criação do salário mínimo, o estabelecimento da jornada de trabalho não superior a oito horas, a criação de férias anuais remuneradas e a indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa, são exemplos disto. Em termos políticos e econômicos, aquele momento no Brasil era de transição de uma economia agrária e exportadora para outra em que o setor industrial passava a preponderar.³

As medidas representaram, sem dúvida, ganhos significativos ao trabalhador, pelo menos em termos de Legislação, embora a partir da Constituição Federal de 1937, além da perda de autonomia política, ocasionada pela instalação do chamado Estado Novo, o trabalhador perderia, também, a força do sindicalismo e o direito a qualquer tipo de greve, porque eram consideradas ilegais pelo Governo, marcadamente autoritário, de Getúlio Vargas (1937 – 1945).

Durante as gestões administrativas do período denominado, historicamente, de Redemocratização do País que se estendeu de 1946 a 1964, o que prevaleceu foi a política econômica denominada desenvolvimentista/industrialista. Desta época se destaca a gestão administrativa de Juscelino Kubitschek (1956 – 1960) e o seu Programa de Metas que foi executado, em grande parte, tendo como suporte financeiro os empréstimos, os investimentos estrangeiros e as emissões de moeda, gerando um processo inflacionário que acabou achatando os salários dos trabalhadores, reduzindo, conseqüentemente, o seu poder de compra.

² O terceiro mandato administrativo de Getúlio Vargas teve início em 1951, quando foi eleito Presidente do Brasil, por meio de eleições diretas. O mesmo permaneceu no Governo Federal até 24 de agosto de 1954, data do seu falecimento.

³ Sobre a modernização da chamada “máquina administrativa brasileira” em razão da mencionada transição, ver IANNI (1981).

As conseqüências das políticas executadas na gestão Kubitschek levaram o seu sucessor na Presidência da República, Jânio Quadros, desenvolver uma austera política antiinflacionária, que envolvia, entre outras medidas, o congelamento de salários e os aumentos dos preços, sobretudo, dos combustíveis e dos produtos derivados do trigo, em razão da retirada dos subsídios destes produtos.

O crescimento da inflação, que neste momento já era bastante perceptível na renda dos assalariados, gerou intensa mobilização trabalhista, por meio de greves, notadamente, entre os anos 1955 a 1963. Assim, embora nesta época o Brasil já contasse com um aparelho produtivo integrado, resultante da execução do Programa de Metas, a heterogeneidade e a exclusão que permeava a estrutura econômica e social do País não foi solucionada. (ARAÚJO, 2008)

Ressalta-se que houve políticas de preservação e até melhoria do salário real médio. Tanto é que o pessoal ocupado na indústria recebeu aumento no salário real médio em torno de 14% entre 1955 e 1958. Mas, foi também na gestão JK que começou a escalada inflacionária fazendo com o salário real não acompanhasse o crescimento da produtividade do trabalho no período. Por outro lado, permitiu a expansão dos salários e remuneração de uma camada assalariada vinculada à administração de empresas e do Estado. Segundo Araújo “*O resultado foi que em 1960 tínhamos no Brasil uma distribuição pessoal da renda altamente concentrada, muito superior à dos demais países da América Latina.*” (ARAÚJO, 2008:34)

A partir de 1963 juntou-se a isto a instabilidade política da gestão administrativa de João Goulart e as contradições do modelo de desenvolvimento adotado no País que embora nacional/desenvolvimentista abria-se, cada vez mais, ao capital externo, agravando as dificuldades nas contas externas e exigindo a redução dos salários, o que só era bloqueado pelos movimentos sindicais. Embora o Brasil já contasse, a partir da década de 1950, com uma base sindical e partidos políticos populares fortalecidos e lutando por reformas democráticas não foi possível impedir que, em 1964, se instaurasse no País, o regime militar, defensor dos interesses do capital. (OLIVEIRA, 1998)

As negociações salariais no Brasil, antes de 1964, eram limitadas pelas normas da Justiça do Trabalho. Uma liberdade que, mesmo restrita, permitia negociações entre empregadores e empregados por meio dos sindicatos, além de favorecer o exercício de pressões da classe trabalhadora sobre o Estado, já que se vivia numa época de redemocratização do País. Isto resultou em uma progressiva elevação do salário mínimo⁴, sobretudo, na década de 1950. (SOUZA, 2008)

Além disto, a mobilização trabalhista impedia que a inflação causasse redução do poder aquisitivo dos salários. Tanto é que o salário real dos trabalhadores da indústria, no seu conjunto de pessoal ocupado, em 1958, evoluiu de um índice de 114,3% para 120,6%, em 1962. Por outro lado, observa-se que a repressão nas gestões administrativas dos militares, após a implantação do regime autoritário, permitiu reduzir o salário mínimo legal em termos reais, resultado da política econômica de favorecimento do setor produtivo. Assim, enquanto a produtividade da indústria brasileira aumentou 23%, o salário mínimo real caiu 35%, entre 1964 e 1968. (SOUZA, 2008).

Os reajustes salariais a partir de 1966 passaram a ser regulamentados por Legislação, mas, esta não garantia a manutenção dos salários reais. Além disto, os militares eliminaram a estabilidade no emprego e as penalidades às empresas por demissão sem justa causa, substituindo estes direitos dos trabalhadores pelo FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Na prática, isto representava a possibilidade de se ter rotatividade da força de trabalho na empresa, sem custos patronais. De modo que as empresas podiam ajustar o número de empregados, demitindo e admitindo trabalhadores, de acordo com os seus interesses. Para Sabóia, nos anos de 1970, diversos países possuíam algum tipo de legislação sobre os salários, em geral sobre o salário mínimo, mas, nos demais níveis salariais o que havia eram negociações coletivas entre patrões e empregados, portanto, nada comparável à política salarial brasileira. (SABÓIA, 1985)

Esta política salarial brasileira pode ser entendida como a atuação direta do governo na determinação dos salários, tanto do setor público, quanto privado. Foi na gestão Castelo Branco (1964-

⁴ No Brasil, o salário mínimo foi instituído nos anos 1940, na gestão administrativa de Vargas, sem qualquer tipo de política salarial. Entre 1940 e 1964, o governo chegou a intervir, periodicamente, fixando novos valores para o salário mínimo, mas, nada que caracterizasse política salarial. Ver SABÓIA (1985).

1967), com a consolidação de regime militar, que se passou a definir regras para reajustes salariais, excluindo-se os funcionários públicos, mas, incluindo-se os funcionários das estatais e todo o setor privado. O salário mínimo passou a ser regido pela legislação salarial pactuada com a política governamental de Arrocho salarial, visando conter o processo inflacionário diagnosticado, na época, como de demanda.

A partir de 1964, o governo passou a atuar sobre os salários, inclusive no setor privado. Era a política de menores salários e maiores lucros para o empresário. Com esta política salarial, o governo assumiu o papel de árbitro entre o capital e o trabalho, minimizando os conflitos de classe, por meio do autoritarismo e favorecendo a acumulação de capital no País. Essa política salarial foi efetivada no PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), pela Lei 4.725 de julho de 1965. Os instrumentos de ação do Governo Federal foram definidos no PAEG (1964:17), conforme seguem:

a) Política Financeira: era composta pela Redução do Déficit Orçamentário, Política Tributária, Política Monetária, Política Bancária e Investimentos Públicos.

b) Política Econômica Internacional: da qual faziam parte a Política Cambial e de Comércio Exterior, a Consolidação da Dívida Externa e o Estímulo ao Ingresso de Capitais Estrangeiros.

c) Política de Produtividade Social: composta pela Política Salarial, Política Agrária, Política Habitacional e a Política Educacional.

Mesmo na fase do chamado “Milagre Econômico” (1968-1973), quando havia condições para elevação dos salários médios, para criar mercado consumidor e elevar o crescimento da economia não houve o afrouxamento do arrocho salarial. Na prática, esta política salarial só começou a ser derrubada a partir de 1979, em virtude das transformações políticas do País que permitiram a reorganização da classe trabalhadora, voltando a ser comum a negociação de acordos coletivos. Foram 15 anos de política salarial, baseada no arrocho e na queda do poder aquisitivo dos trabalhadores. (SABÓIA, 1985)

3 A CRIAÇÃO DA POLÍTICA SALARIAL BRASILEIRA

Nos primeiros anos da década de 1960, o quadro político, econômico e social brasileiro era preocupante e desfavorável ao desenvolvimento. As explicações para o fato eram várias, dado que naquele momento histórico se entrelaçavam problemas econômicos estruturais com políticas econômicas conjunturais, onde se acirravam os conflitos políticos e sindicais. Interessa-nos aqui, duas alas de interpretações:

A de enfoque estruturalista de Tavares e Serra para os quais a crise econômica brasileira dos primeiros anos da década de 1960 era tipicamente cíclica, resultado do conjunto de investimentos do Programa de Metas, onde a economia levaria algum tempo para absorvê-lo porque havia capacidade ociosa em vários ramos industriais. O setor de bens de consumo duráveis, por exemplo, freava a continuidade dos investimentos deste Programa porque sua procura não crescia o suficiente e a demanda que o ISI procurou atender se esgotou devido à baixa renda per capita e à elevada concentração de renda (LACERDA, BOCCHI, REGO et al, 2008).

A explicação para esta situação, na interpretação de Celso Furtado, estava na dinâmica do Capitalismo. Para este pensador da história econômica brasileira, nas economias desenvolvidas a sua dinâmica era determinada pelas inovações tecnológicas e pelo aumento crescente da produtividade do trabalho, possibilitando aumentos salariais e a elevação dos lucros dos capitalistas. Mas, nos países “subsenvolvidos”,⁵ em geral, abundantes de mão-de-obra, ao contrário, adotavam-se tecnologias poupadoras de mão-de-obra e de capital intensivo, o que não era compatível com baixo nível de acumulação de capital. (FURTADO, 1982)

Assim, o chamado Modelo de Industrialização por Substituição de Importações - ISI empregava poucos trabalhadores, pagava baixos salários e, com isto não criava seu mercado consumidor. Os latifundiários, por sua vez, usavam técnicas rudimentares e exauriam a fertilidade do solo, levando ao aumento dos preços dos produtos agrícolas e reduzindo o nível de vida da população. (FURTADO, 1982).

⁵ Atualmente denominadas Economias em Desenvolvimento.

A outra interpretação que se destaca aqui é a de Roberto Campos e de Mário Henrique Simonsen. Para estes autores, de formação liberal, as relações trabalhistas que vigoraram antes de 1964 é que representavam dificuldade institucional ao crescimento econômico brasileiro.

As greves por reajustes salariais eram constantes porque, segundo Campos e Simonsen, eram permitidas as negociações coletivas, motivando conflitos entre trabalhadores e empregadores. Estes autores viam com desconfiança as regras para o julgamento dos dissídios coletivos. Para eles, as negociações predominantes levavam à distorções nos reajustes salariais. As categorias com sindicatos fortes acabavam negociando salários acima do índice inflacionário, enquanto as mais fracas perdiam gradativamente o poder aquisitivo. Na gestão administrativa de João Goulart a situação teria ficado mais explosiva porque a inflação aumentava, da mesma forma que agitações sindicais, que, segundo estes autores, eram patrocinadas pelo próprio Estado. (SIMONSEN; CAMPOS, 1974)

Para Campos, outro aspecto importante a ser destacado neste contexto é que a indenização e a estabilidade no emprego desfavoreciam empregados e empregadores. Na avaliação deste economista, as empresas passaram a demitir o funcionário que chegasse a dez anos na empresa, enquanto os trabalhadores não saíam do emprego para não perder os direitos trabalhistas, porque no caso de demissão voluntária, a legislação previa a perda do direito de indenização, o que na visão do autor comprometia a mobilidade da mão-de-obra.

Por isto, o governo de 1964 criou a fórmula da Política Salarial. Para Campos:

a fórmula serviu para conciliar não apenas o combate à inflação com o objetivo do fortalecimento da taxa interna de poupança. Serviu também para homogeneizar os reajustes das diferentes categorias de empregados, flexibilizando o mercado de trabalho e evitando quaisquer greves ou atritos nas negociações – já que os resultados se expressam inequivocamente pela aplicação de uma fórmula aritmética. (CAMPOS, 1982:128)

O que se fez no PAEG – Plano de Ação do Governo (1964 – 1966) foi, segundo Simonsen e Campos (1974), propor uma fórmula, criada em 1965, que calculava os reajustes salariais, conforme segue:

$$S = M (1+p) (1+ 0,5t+)$$

Onde:

S = Novo salário nominal

M (1+p) = Média do salário real dos 24 meses anteriores com o coeficiente de aumento de produtividade

(1+ 0,5t+) = metade do resíduo inflacionário previsto para os doze meses seguintes

Assim, no período de um ano em que vigorasse a nova remuneração nominal, o salário real médio seria igual à média verificada nos dois anos anteriores, acrescida de um pequeno percentual da produtividade. Isto evitava aumentos excessivos nos salários reais, na argumentação de Campos.

A criação do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, em 1966, também foi apontada como importante instrumento do então chamado “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento,” na época. Assim as empresas poderiam demitir os seus funcionários a qualquer momento sem, legalmente, lhes dever nada. Somente o aviso prévio era exceção a esta regra.

Em contrapartida, a empresa deveria, obrigatoriamente, depositar, mensalmente, 8% da remuneração paga ao funcionário, em conta individual do empregado, que receberia correção monetária e juros de 3% ao ano, podendo ser sacados nas seguintes condições: aposentadoria ou dispensa do funcionário; para abrir o próprio negócio; quando do sexo feminino por motivo de casamento; para a compra da casa própria e no caso de doença grave. (CAMPOS, 1982)

O FGTS virou, ainda, a maior fonte de financiamento do BNH – Banco Nacional de Habitação. Em 1970, o governo criou o PIS – Programa de Integração Social recolhido em caixa única e administrado pela Caixa Econômica Federal. Os trabalhadores podiam retirar anualmente a correção monetária e os juros sobre os depósitos.

Para Roberto Campos, isto era uma forma de política social e o sucesso destas políticas só não foi mais espetacular porque precisava-se primeiro aumentar a renda para depois distribuí-la. Mas, segundo o autor, se fez uma distribuição indireta da renda e não direta como seria pela via salarial. Por isto, na sua visão esta distribuição foi menos espetacular, já que a via salarial conflitiva é mais visível porque dá sensação de poder aos sindicatos e aos trabalhadores. (CAMPOS, 1982)

Mas, a via indireta seria mais compatível com a necessidade de investimentos para a criação de emprego e renda. Campos admite que a desigualdade na distribuição de renda no Brasil era exagerada e que muito havia por fazer com relação ao acesso à terra, ao sistema fiscal e de assistência social. Mas, se o governo direcionasse as suas políticas para isto, interromperia o processo de desenvolvimento econômico do País. Para Campos, a concentração de poder nas mãos do Executivo, ou seja, do Governo Federal era necessária para manter a disciplina social, já que a estabilidade, na sua visão, exige disciplina. (CAMPOS, 1982)

4 A POLÍTICA SALARIAL DURANTE O PERÍODO DE 1963 A 1973

4.1 CELSO FURTADO E O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO GOVERNO (1963-1965)

A partir de 1960, o PSI - Processo de Substituição de Importações⁶ já vinha se esgotando devido ao crescimento da inflação que acompanhou o processo de industrialização no Brasil nos anos anteriores.

Quando Goulart assumiu o governo, em substituição a Jânio, tinha dois caminhos a seguir para superar a crise: fazer as reformas de base ou lançar medidas de redução dos gastos públicos, no crédito e no salário real. Em relação aos salários, a redução era impossibilitada pelas lutas sindicais e pelas políticas do Governo Federal favoráveis à melhoria das condições de vida dos trabalhadores, o que levava à queda nos lucros dos capitalistas. A isto, juntavam-se os aumentos da inflação que impossibilitavam aos empresários projetar sua rentabilidade. (SOUZA, 2008)

Em 1963 foi publicado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo (1963-1965), elaborado na gestão administrativa de João Goulart e coordenado pelo Ministro do Planejamento Celso Furtado. Este plano apresentava como principais objetivos: recuperar o crescimento da economia brasileira que vinha se estagnando, conter o ritmo inflacionário, melhorar a distribuição de renda e intensificar a participação do Estado nos setores: educacional, de pesquisa científica e tecnológica, de saúde, recursos naturais e o refinanciamento da dívida externa. (KON, 1999)

Entre as medidas para se atingir tais objetivos estavam: elevação da carga tributária, redução dos gastos do governo, restrição do capital estrangeiro, captação de recursos financeiros do setor privado via mercado de capitais e várias reformas de base, entre elas a reforma agrária. (KON, 1999)

... O Plano Trienal, portanto, explicitava a intenção de conciliar objetivos de crescimento, repartição e estabilidade, que, no entanto, mostraram-se conflitantes. As medidas postas em prática não impediram o fracasso da implementação do Plano observado pelo recrudescimento da taxa de inflação para 75%, queda da taxa de crescimento do PIB do país para 1,6%, aumento do déficit de caixa do Tesouro acima do programado e queda da taxa de investimentos. (KON, 1999: 20)

Na interpretação de Celso Furtado, a redução do crescimento econômico brasileiro no período de 1963 a 1965 ocorreu porque o Brasil adotava tecnologia industrial poupadora de mão-de-obra e de alta intensidade de capital, em antagonismo com o baixo nível de acumulação de capital. Ou seja, no processo de substituição de importações o Brasil empregava pouca mão - de - obra, pagava salários baixos e não era capaz de criar seu próprio mercado consumidor. Juntavam-se a isto, as ações monopolistas das empresas, reforçando a concentração de renda. (LACERDA, BOCCHI, REGO et al, 2008).

Assim, a economia brasileira, nos anos 1960 já mostrava esgotamento do ISI e sinais de estagnação. Segundo Furtado, só uma mudança na estrutura política e social do Brasil poderia mudar a realidade concentradora e excludente do capitalismo brasileiro. O que explicava o fato do Plano Trienal

⁶ “Modelo” de industrialização desenvolvido no Brasil a partir da década de 1930, e que predominou até a década de 1960, caracterizado pela substituição de importações, com o objetivo principal de alcançar o desenvolvimento da economia nacional, com base na industrialização.

conter os três elementos já citados. Furtado apresentou o Plano Trienal, em 1962, um plano como já dito marcado por políticas de contenção de gastos em investimentos públicos e do salário real, o que desagradou o lado do capital estrangeiro, do nacional e dos trabalhadores.

Até se conseguiu fazer uma reforma cambial onde houve uma desvalorização de 100% do câmbio de custo, aplicado às importações de produtos como o petróleo e o papel de imprensa. O governo também renegociou a dívida brasileira com os credores externos, mas, em meados do ano de 1963, Furtado deixou o governo, sem que pudesse colocar seu programa de reformas em execução. Em 31 de março de 1964 aconteceu o golpe militar depondo Goulart da Presidência do Brasil.

4.2 ROBERTO CAMPOS E O PAEG - PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA (1964-1966)

Na avaliação de Campos, a política econômica que antecedeu 1964, apresentava deformações em relação à estruturação produtiva e às relações de trabalho, sobretudo, pelos aumentos sucessivos de salários. (CAMPOS, 1982)

Essas políticas econômicas, segundo o autor, foram modificadas a partir de 1964, com a instauração do Regime Militar no País. Para Campos, no Regime Militar a política econômica governamental ficou mais realística em todos os sentidos, e isto incluiu, sobretudo, a questão dos salários. Além da formulação da nova política salarial⁷ ter passado a ser reajustada vinculada à evolução da produtividade do trabalho, houve, conjuntamente, a criação do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, restaurando-se, desta forma, a mobilidade da mão-de-obra, substituindo-a por um pecúlio financeiro.

Roberto de Oliveira Campos cita outras medidas, de cunho econômico – social que considera importantes. Entre essas ações, destacam-se: a criação do PIS – Programa de Integração Social, a fundação do Banco Nacional de Habitação - BNH e a elaboração do PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), na gestão administrativa de Humberto de Alencar Castello Branco.

O PAEG foi elaborado pela equipe econômica do Governo Federal coordenada pelos Ministros do Planejamento Roberto de Oliveira Campos e da Fazenda Octávio Gouvêa de Bulhões. Com o plano conseguiu-se reduzir a inflação de 90%, em 1964, para 30%, em 1967, mas, ao custo da centralização autoritária do poder político, econômico e social, que resultou em grandes sacrifícios para a maior parcela da população excluída do crescimento econômico. (LACERDA, BOCCHI, REGO et al, 2008)

Embora os principais objetivos do PAEG fossem o controle da inflação e o resgate das relações com organismos financeiros internacionais, sua execução promoveu reformas institucionais importantes para o crescimento da economia, tais como a bancária, em 1965 e a tributária em 1967. O problema é que produziu altos custos sociais em razão da política de Arrocho Salarial, promovendo a exploração da força de trabalho e ampliando a perversa distribuição de renda do País. *“O salário real da força de trabalho ligada à produção continuou caindo em 1967, recuperando-se gradualmente até 1972, para voltar a cair em 1973, a um nível 10% abaixo do seu poder de compra em 1964”* (LACERDA, BOCCHI, REGO et al, 2008:126)

O PAEG, na avaliação de Campos citado por Kon (1999), representou um avanço se comparado ao Plano Trienal porque integrava mais as políticas fiscal, creditícia e salarial, inclusive incorporando metas quantitativas. Kon concorda com Campos, afirmando que as reformas propostas e executadas por meio do PAEG propiciaram desenvolvimento importante do Sistema Financeiro Brasileiro, disponibilizando crédito para financiamento do consumo de bens duráveis, para o fornecimento de capital de giro para as empresas, de recursos a longo prazo, para a criação de fundos de investimentos com deduções no Imposto de Renda e para o BNH – Banco Nacional de Habitação que passou a operar como agente financeiro, com recursos dos trabalhadores.

4.3 OS PLANOS PED - I PND E A AUTERIDADE DA POLÍTICA SALARIAL (1968-1973)

O Plano Decenal foi elaborado pelo EPEA - Escritório de Pesquisa e Análise Econômica,⁸ órgão pertencente ao Ministério do Planejamento, para vigência no período de 1967-1976. Foi idealizado para

⁷ De acordo com o PAEG (1964:16), trata-se de uma política salarial que “assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos, e que proteja a capacidade de poupança do país.”

⁸ Órgão que deu origem ao atual IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

se constituir num plano de longo prazo. Segundo Campos, o documento deu prioridade à questão social, principalmente à educação, mas, não foi posto em prática, sendo substituído pelo PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). No PED, a inflação passou a ser encarada como de custo e não de demanda como no plano anterior. Isto porque as políticas anteriores promoveram drástica redução dos meios de pagamento. (CAMPOS, 1982)

De acordo com o autor, houve nessa época, uma crise de liquidez que provocou redução no consumo e no investimento, levando à elevação da capacidade ociosa em alguns setores. Além disto, componentes do custo, que tiveram preços congelados anteriormente, foram tendo seus preços descongelados e reajustados, como exemplo cita-se o caso das tarifas públicas, que resultaram na elevação dos preços finais dos produtos.

Por outro lado, o Arrocho Salarial promovido pela austeridade da política salarial também provocava descontentamento de grande parte da população assalariada, que clamava por humanização nas ações governamentais. Mas, para Campos, o que o PED possuía eram apenas teses econômicas bastante questionáveis, pois, segundo o autor, muito dos resultados que se atribuiu a ele eram frutos de esforços anteriores. (CAMPOS, 1982)

Terminado o tempo de vigência do PED foi elaborada uma programação de transição, cujo documento final recebeu o nome de Metas e Bases de Ação do Governo, que resultaria no I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974). O I PND foi, na realidade, extensão do Metas e Bases de Ação do Governo, tendo sido implementado sob o comando do Ministro Antonio Delfim Netto. Diferente de Bulhões, Campos e Simonsen, Delfim defendia a ideia de que a economia poderia crescer mesmo apresentando um pouco de inflação. O seu diagnóstico era de que a inflação era de custos em razão da carga tributária e dos custos financeiros e não de demanda como seus antecessores defendiam. Para Delfim Netto citado por Souza, as políticas oriundas do PAEG é que tinham provocado elevação dos juros e dos impostos. Portanto, seria preciso incrementar a demanda e reduzir a capacidade ociosa do setor produtivo. (SOUZA, 2008)

Delfim Netto citado por Souza, defendia o capital estrangeiro, mas, também, o nacional e não tinha nada contra as empresas estatais apesar de não defendê-las. *“Para a arrancada da economia, a nova equipe contou com a significativa queda do salário real e o conseqüente aumento da rentabilidade das empresas resultantes da política econômica implementada de 1964 a 1967.”* (SOUZA, 2008: 79).

Desse período até 1973 houve grande expansão da economia brasileira tendo por base o arrocho salarial. Como conseqüência, houve o estrangulamento do mercado interno devido a redução do poder de compra dos salários. Foi um crescimento econômico que só se viabilizou pela política agressiva de exportações adotada pelo Governo Federal. Cresceram mais significativamente as exportações industriais, cuja participação na pauta de exportação elevou-se de 14,7%, em 1968, para 19,4%, em 1970. (SUZIGAN apud SOUZA, 2008)

No entanto, a política salarial contribuiu para a redução dos preços dos produtos exportados à medida que a redução do salário real reduzia o custo final do produto, elevando a taxa de lucro dos produtores e importadores. As lutas sindicais só retornaram à cena durante a chamada “abertura política” do País, ocasionada, entre outras coisas pelo crescente processo inflacionário e o desgaste político do regime militar, cuja política salarial estimulava a luta dos trabalhadores por reposição salarial. Outro fator desse estímulo foi o fato de vir à tona notícias de fraudes nos indicadores de inflação que serviam de base para os reajustes salariais anuais fixados pelo Governo Federal.

Neste contexto, a partir de 1977, as campanhas salariais se tornaram fortalecidas, as greves tomaram vigor, sobretudo, as dos metalúrgicos do ABC paulista, a partir de 1979.

Em 1983, o governo brasileiro assinou carta de intenções com o FMI, contendo medidas de arrocho fiscal, monetário, creditício e salarial. Neste último, pretendia-se reduzir principalmente os salários mais baixos, ou seja, até três salários mínimos. Esse pacote desencadeou ampla mobilização nacional que só terminou com o fim da ditadura militar, em 1985.

5 CONTROVÉRSIAS ENTRE FURTADO E CAMPOS EM RELAÇÃO À POLÍTICA SALARIAL BRASILEIRA

5.1 A VISÃO DE CELSO FURTADO

Para Furtado, o que se instaurou no Brasil após 1964 foi um “feudalismo burocrático”, onde se unificaram as decisões nas mãos de um grupo que se auto denominou definidor das prioridades da ação do Estado. Com isto, desgastou-se o quadro institucional brasileiro porque ficou impossibilitado de desempenhar adequadamente as suas funções. (FURTADO, 1982)

O autor afirmava ser comum na época, imaginar que os baixos salários eram um dos fatores importantes na competitividade internacional. Mas, isto não era verdade, segundo Furtado. No caso do Brasil, que tinha na indústria o fator decisivo de formação do mercado interno, se os salários permanecem baixos, o poder de compra da população não poderia constituir mercado para as indústrias mais sofisticadas que competiam internacionalmente. Tanto é que no caso dos países desenvolvidos, as indústrias que exploravam mão-de-obra barata não dependiam do mercado interno para crescer, porque já nasciam vinculadas ao exterior.

Quanto aos salários, Furtado afirmava que a lei salarial antes de 1964 não gerava inflação, mas facilitava a propagação de pressões inflacionárias. Por isso, advertia que o arrocho salarial, ao contrário, freava a propagação inflacionária, mas, fazia com que a inflação cumprisse o papel de concentradora de renda. Uma concentração que tornou possível, em grande parte, o chamado “Milagre Econômico Brasileiro” de 1968 a 1973, porque fez com que a demanda por bens de consumo duráveis crescesse, como fruto das políticas de favorecimento das classes de renda média e alta.

Por outro lado, Furtado entendia que nos primeiros anos da década de 1960, o sistema econômico brasileiro se encontrava em posição que freava o processo de acumulação de capital e, ao mesmo tempo, gerava pressões sociais. Então, fazia-se necessário que houvesse um processo de autotransformação de forma a colocar o sistema produtivo a serviço do “progresso social”, por meio das seguintes ações: a) buscar autonomia tecnológica visando impulsionar o setor produtor de bens de capital por meio da ampliação da pesquisa científica aplicada e básica; b) reforçar o sistema industrial onde as vantagens comparativas fossem evidentes e c) ampliar a capacidade de financiamento a partir da poupança interna. (FURTADO, 1981)

Segundo o autor, as modificações institucionais ocorridas no País entre 1964 e 1967 foram importantes, mas teriam beneficiado as multinacionais, os intermediários financeiros e grupos de rendas médias e altas. Quanto aos salários, a sua redução baixava os custos das empresas, liberava recursos e aumentava os mercados que a concentração de renda modelava.

Para Furtado, a intenção dos grupos que assumiram o poder por meio do golpe militar era deixar a orientação do desenvolvimento às forças do mercado. Enfim, foram políticas que não produziram mudanças significativas na estrutura do sistema econômico brasileiro. O regime autoritário agravou as desigualdades sociais e no plano econômico mostrou-se totalmente anti – social. Para Furtado “... a doutrina ingênua ou malandra de que bastava aumentar o ‘bolo’ para beneficiar a todos num futuro ao alcance da mão mereceu repúdio geral. E esmaeceu a fé nos tecnocratas como gestores ideais da coisa pública.” (FURTADO, 1981: 59)

O progresso material existiu durante o regime militar, mas, deixou evidente o seu caráter concentrador e excludente no seu estilo de desenvolvimento.

5.2 A VERSÃO DE ROBERTO CAMPOS

Diferente de Furtado, Roberto Campos afirmava que as políticas anteriores a 1964 é que deformaram a economia brasileira. Entre as atitudes deformadoras da política econômica que antecedeu 1964, em relação à estruturação produtiva e as relações de trabalho se destacam, segundo Campos (SIMONSEN; CAMPOS, 1974).

- O falso diagnóstico de que a alta dos preços era resultado da ação dos monopólios ou a ganância dos especuladores e que o remédio para tais males seria o controle dos preços e a intervenção do Estado no sistema produtivo.

- O mito de que a estabilidade no emprego dava segurança ao trabalhador. Isto porque antes de completar 10 anos de trabalho o empregador dispensava o funcionário para que ele não conseguisse a estabilidade.

- A política salarial defensora de interesses clientelísticos que beneficiava apenas parte dos trabalhadores envolvidos com movimentos sociais e sindicatos para dar aos governos a falsa ideia de gestões populares.

Na mesma obra, Campos afirma que na gestão administrativa de João Goulart não houve controle monetário, fiscal e, principalmente, salarial, que pudesse promover a contenção substancial dos preços. Assim, o combate à inflação teve que ser a primeira prioridade da política econômica da gestão Castello Branco. De modo que a implantação da política salarial foi necessária e fundamental para combater a inflação.

A fórmula da política salarial que foi aplicada aos ajustes do salário mínimo no Brasil, do vencimento do funcionalismo público e para todos os dissídios e negociações coletivas, foi, para Campos, uma das mais importantes contribuições do PAEG porque neste plano se reconhecia que no caso da inflação crônica como a brasileira daquele período, a política salarial seria o segundo ponto mais importante para combatê-la. (CAMPOS, 1982)

O segundo ponto porque o primeiro se constituía na aceitação da filosofia gradualista de combate à inflação. Da mesma forma entendiam que a inflação crescia porque se tinham elevações contínuas de salários e preços ao invés de se ter uma estabilização pela média entre os picos e vales, juntamente com aumentos de produtividade, se tinha elevações pelo pico.

Esta situação foi possível ser resolvida pela criação da fórmula salarial já descrita anteriormente. Na avaliação de Campos, até 1968 o uso da fórmula se mostrou satisfatório em termos de resultados práticos porque permitiu melhorias do poder aquisitivo dos assalariados. Isto também foi colocado na Legislação da Política Salarial, que estabelecia um prazo mínimo de 12 meses para a vigência de cada reajuste de salários nominais. (SIMONSEN; CAMPOS, 1974)

Tratava-se, portanto, de um arbitramento para as negociações salariais coletivas, embora esta atitude sofresse grande pressão por parte das organizações sindicais, por questões políticas eleitoreiras e não técnicas, porque tecnicamente flexibilizava as relações de trabalho e reduzia o poder das greves. (SIMONSEN; CAMPOS, 1974).

Em relação à questão eleitoreira dos reajustes salariais, para Campos, o Plano Trienal também teve esta função. Segundo o autor, o Plano Trienal:

... foi utilizado pelo Presidente Goulart como instrumento político para aliciar apoio de elementos conservadores do empresariado e classe média, foi logo abandonado, quando se tornou claro que a manutenção de uma política salarial antiinflacionária e a eliminação de subsídios ao consumidor, a fim de poupar recursos para investimentos, resultaria em tensões sociais e impopularidade a curto prazo, enquanto que as concessões feitas no Plano a receitas ortodoxas de estabilização econômica irritavam a ala radical do Partido Trabalhista.” (CAMPOS, 1974:61)

Para Furtado, o fato é que os governos autoritários tendiam a não enxergar que a vida social é, em geral, cheia de conflitos e que nas relações conflituosas estão as sementes das mudanças (FURTADO, 1981).

6 CONCLUSÕES

O estudo, que teve como objetivo apresentar as principais controvérsias no pensamento de Celso Furtado e Roberto Campos, em relação à política salarial brasileira, que se estendeu no período de 1963 a 1973, evidenciou total divergência entre as posições e avaliações dos dois grandes pensadores da história econômica do Brasil, Celso Furtado e Roberto Campos, em relação ao tema pesquisado. O primeiro, desenvolvimentista/estruturalista, era árduo defensor da intervenção estatal na economia e no mercado. O segundo, neoliberal, assim como Furtado teve sua vida profissional e acadêmica diretamente direcionada às ações do setor público brasileiro. Mas, diferente de Furtado, manteve seu pensamento inteiramente voltado aos interesses das classes produtivas do país.

Em relação à política salarial, objeto deste estudo, para Campos esta foi um importante instrumento de combate à inflação e de viabilização do crescimento econômico brasileiro por favorecer o setor

produtivo, por meio da redução de custos. Portanto, segundo o autor, o Governo Federal fez o que deveria ter feito, enquanto em anos anteriores o governo desenvolvia políticas populistas para defender interesses eleitoreiros.

A questão não é vista da mesma maneira por Celso Furtado. Para o autor, havia nas políticas econômicas do Regime Militar um posicionamento claro em favor das classes mais favorecidas, em detrimento aos interesses e necessidades dos trabalhadores. O caráter de classe do Estado, cujas políticas eram diametralmente opostas aos interesses dos trabalhadores ficava bem evidente nas políticas governamentais da época.

A defesa de Celso Furtado, em relação aos ajustes salariais na época em que foi Ministro do Planejamento, prende-se ao fato que havia naquele momento uma necessidade gritante de ações governamentais direcionadas à defesa da participação dos trabalhadores industriais urbanos e dos rurais nos acontecimentos do País. Para o autor, o que se tentava na gestão administrativa de João Goulart era não só manter um papel nacionalista, mas, sobretudo, exercer funções distributivas e desenvolvimentistas.

Independente das posições dos autores estudados é fato que as políticas salariais desenvolvidas no período analisado foram instrumentos significativos para a promoção do crescimento econômico do país, que pode ser claramente verificado durante o chamado “Milagre Econômico Brasileiro”, de 1963 a 1973, mas, não para a sua consolidação. Prova disto é o fato da economia brasileira a partir do início dos anos 1970 ter apresentado seus limites, sobretudo, a partir de 1973, com os efeitos do primeiro choque do petróleo.

ABSTRACT

The objective of this article is show some controversies between the structuralist vision of Celso Furtado and neoliberal of Roberto Campos in relation the efficiency from the wage politics in Brazil, during 1963 to 1973 period. From prospecting of bibliographical sources and documentary it was concluded that the wage policies on the analyzed period they had objective to contain the inflation, considered of demand and costs, by a reduction on purchasing power from the worker class. This favored greatly the productive sector, but, did not give solidity to the “economic miracle - 1968-1973”. The growth of the Brazilian economy saw its limits after the first oil shock in 1973.

Keywords: Celso Furtado, Roberto Campos, Politics Wage, Controversies.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Governo Federal. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo (1964 – 1966)*. Brasília: MPCE, 1964.
- CAMPOS, R. de O. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, v. 01, 1994.
- _____. *Do outro lado da cerca: três discursos e algumas elegias*. APEC: Rio de Janeiro, 1967.
- COSTA, E. S. *A política salarial no Brasil, 1964-1985: 21 anos de arrocho salarial e acumulação predatória*. 315f. Tese (Doutorado) Economia. IE/UNICAMP, 1996.
- DREIFUSS, R. A. *1964: a conquista do Estado*. Rio de Janeiro: Vozes, 1976.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1977.
- _____. *O Brasil Pós – “Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. *A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1967.
- IANNI, O. *Estado e Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: APEC/MEC, 1991.
- KON, A. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LACERA, A. C. de; BOCCHI, J. I; REGO, J. M. et al. *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- OLIVEIRA, C. A. B. de. *Formação do Mercado de Trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, C. A. B. de; SALM, C; DEDECCA, E et al. *Economia e Trabalho*. São Paulo: IE/CAMPINAS, 1998.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1963.

SABÓIA, J. *A questão da política salarial*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. de O. *A nova economia brasileira..* Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

SOUZA, N. A. *Economia brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas, 2008.