

temas de economia aplicada



Prevalência do Bom Senso

HÉLIO ZYLBERSTAJN (*)

Após intenso debate, o Congresso Nacional aprovou e o então presidente da República sancionou a Lei 14.434 em agosto de 2022, instituindo pisos nacionais para as quatro ocupações da enfermagem: enfermeiro (R\$ 4.759), técnico de enfermagem (R\$ 3.325), auxiliar de enfermagem e parteiras (R\$ 2.375 para ambos). A lei criou grande incerteza porque seu texto deixou margem a muitas dúvidas.

Uma delas foi a questão da jornada de trabalho. Como o texto da Lei 14.434 não explicitou qual jornada de trabalho corresponde aos pisos criados, os sindicatos dos trabalhadores da Saúde argumentaram que deveriam se aplicar a todas as jornadas de trabalho existentes, com o mesmo valor. A tese, evidentemente, não foi endossada

pelas entidades patronais e pelos gestores do setor público. A dúvida não poderia prosperar porque bastaria lembrar que o piso nacional constitucional, o salário mínimo, se aplica à jornada de 44 horas. Por extensão e similaridade, os pisos da enfermagem teriam que se aplicar à mesma jornada, uma vez que o texto da lei não determinava nada diferente.

A dúvida mais relevante e mais urgente foi a questão do financiamento dos ônus decorrentes dos pisos. Como eles valem para o setor público, a lei criou despesas que não estavam previstas no orçamento dos três níveis da administração. Para contornar essa restrição, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 127/2022, que determinou a competência da União na presta-

ção da assistência financeira para complementar os recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às entidades filantrópicas, para que pudessem cumprir as obrigações criadas com os pisos.

Em seguida, o Congresso aprovou a Lei 14.581/2022, abrindo crédito especial de R\$ 7,3 bilhões no orçamento federal em favor do Ministério da Saúde, que ficou encarregado de distribuir o recurso. Logo ficou evidente que seria insuficiente para cobrir o acréscimo das despesas, especialmente no caso das entidades filantrópicas (as Santas Casas, principalmente). Ficou claro, também, que os hospitais privados de pequeno porte teriam dificuldades para cumprir as

obrigações decorrentes dos tetos da enfermagem.

As partes levaram a questão ao STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7222. A decisão da nossa corte suprema foi, dessa vez, muito sensata, e seu trecho mais importante é reproduzido a seguir:

[...] a fixação de piso salarial nacional por lei federal não constitui direito absolutamente indisponível, de modo que o acordo ou a convenção coletiva que reduza o seu valor deve prevalecer sobre o legislado, em prestígio à autonomia coletiva da vontade.

Com a expressão “*não constitui direito absolutamente indisponível*”, o STF nos lembrou que o valor do piso da enfermagem, assim como todos os direitos trabalhistas não previstos na Constituição Federal, pode ser objeto de negociação. Com sua decisão, a corte remeteu a fixação do valor do piso da enfermagem à negociação coletiva, recuperando e reafirmando o princípio da prevalência do negociado sobre o legislado, previsto na lei 13.467, da Reforma Trabalhista de 2017.

Antes da Reforma Trabalhista, o acordo coletivo de trabalho não podia modificar a convenção coletiva de trabalho e esta não podia modificar a legislação. A reforma inverteu a hierarquia das fontes de direito: o acordo pode modificar a convenção e esta pode modificar a

lei. O STF assegurou o que estava já previsto em lei: o valor do piso pode ser modificado por meio da negociação coletiva. Simples assim. Após o pronunciamento do STF (que na verdade não seria necessário se a atração à litigiosidade fosse menor entre nós), hospitais, sindicatos patronais e sindicatos de trabalhadores da Saúde partiram para a negociação dos valores dos seus pisos.

Os negociadores têm sido muito criativos para acomodar as demandas e as expectativas dos trabalhadores às restrições financeiras dos hospitais. Um dos arranjos negociados tem sido o pagamento do aumento do piso temporariamente na forma de abono, para não incorporar ao salário e não impactar as demais verbas trabalhistas e contribuições sociais. Outro é escalonar no tempo o aumento do piso, com um prazo definido para chegar ao piso legal. Há casos de negociação de convenções coletivas que explicitam a possibilidade de hospitais negociarem individualmente acordos coletivos próprios, com valores e condições diferentes dos valores da convenção coletiva. Por sua vez, os trabalhadores têm conseguido alguma compensação para estas concessões nos valores de alguns benefícios. Enfim, a experiência já acumulada no curto período desde a decisão do STF mostra mais uma vez que trabalhadores e empresas podem contemplar e ajustar seus respectivos interesses por meio da negociação coletiva.

O impasse gigantesco, criado por uma intervenção externa rígida, que poderia ter produzido consequências danosas ao sistema de saúde público e privado do país, pode ser administrado pelos atores direta e autonomamente, para benefício de todos.¹

Os próximos parágrafos apresentam uma síntese dos valores negociados de pisos da enfermagem, expressos nos instrumentos coletivos com início de vigência ao longo de 2023. Os dados, coletados nos acordos coletivos e convenções coletivas depositados no MEDIADOR do MTE e tabulados pelo Salariômetro da Fipe, oferecem uma imagem do conjunto dos resultados das negociações. São exibidos na Tabela 1, a seguir.

Em 2023, houve 75 negociações de pisos de enfermeiros (sendo 62 acordos coletivos e 13 convenções coletivas), 228 de pisos de técnicos de enfermagem (200 e 28, respectivamente), 151 de auxiliares de enfermagem (121 e 30, respectivamente) e 21 de parteiras (15 e 6, respectivamente). Todos os valores médios e medianos dos pisos negociados se situaram abaixo dos valores dos respectivos pisos, indicando que as negociações utilizaram o princípio da Reforma Trabalhista da prevalência do negociado e estabeleceram valores abaixo dos pisos legais.

Nas convenções coletivas, o valor médio se situou sempre acima do

valor mediano, indicando distribuições assimétricas com concentração em valores pequenos. O mesmo ocorreu com os acordos coletivos, exceto no caso dos enfermeiros, para os quais o valor mediano superou o valor médio, refletindo assimetria na direção de valores maiores. A Tabela 1 regis-

tra também os valores maiores e menores de cada categoria. Enfermeiros e técnicos de enfermagem conseguiram chegar, em uma das negociações, a valores maiores que os respectivos tetos: R\$ 9.571 para enfermeiros e R\$ 3.713 para técnicos de enfermagem (respectivamente 101,5% e 11,7% acima).

Estes valores específicos foram negociados em situações cujos contextos institucionais permitiram aos prestadores dos serviços de saúde repassar o aumento dos custos e refletiram a provável escassez local de profissionais, especialmente de enfermeiros.²

Tabela 1 - Pisos da Enfermagem Negociados em 2023

	Nº negociações	Menor valor	Maior valor	Valor médio	Valor mediano	Piso nacional
Enfermeiros						
Acordos coletivos	62	R\$ 2.221	R\$ 9.571	R\$ 4.273	R\$ 4.450	
Convenções coletivas	13	R\$ 2.545	R\$ 4.750	R\$ 3.626	R\$ 3.451	R\$ 4750
Acordos e convenções	75	R\$ 2.221	R\$ 9.571	R\$ 4.160	R\$ 3.858	
Técnicos de enfermagem						
Acordos coletivos	200	R\$ 1.320	R\$ 3.713	R\$ 2.143	R\$ 1.895	
Convenções coletivas	28	R\$ 1.426	R\$ 3.325	R\$ 2.112	R\$ 1.992	R\$ 3325
Acordos e convenções	228	R\$ 1.320	R\$ 3.713	R\$ 2.139	R\$ 1.896	
Auxiliares de enfermagem						
Acordos coletivos	121	R\$ 1.334	R\$ 2.375	R\$ 1.812	R\$ 1.694	
Convenções coletivas	30	R\$ 1.350	R\$ 2.375	R\$ 1.767	R\$ 1.682	R\$ 2375
Acordos e convenções	151	R\$ 1.334	R\$ 2.375	R\$ 1.803	R\$ 1.686	
Parteiras						
Acordos coletivos	15	R\$ 1.437	R\$ 2.375	R\$ 1.841	R\$ 1.719	
Convenções coletivas	6	R\$ 1.374	R\$ 2.375	R\$ 1.741	R\$ 1.678	R\$ 2375
Acordos e convenções	21	R\$ 1.374	R\$ 2.375	R\$ 1.812	R\$ 1.678	

Fonte: Salariômetro da Fipe.

Os Gráficos 1, 2, 3 e 4 apresentam os valores médios e medianos dos pisos negociados ao longo de 2023, segundo os meses de início da vigência dos respectivos instrumentos (acordos coletivos e convenções coletivas, agregadamente). Foram construídos na mesma escala para facilitar ao leitor a comparação

entre as quatro categorias e todos apresentam o valor do respectivo piso legal por meio de uma linha vertical contínua.

O caso dos enfermeiros (Gráfico 1) chama a atenção porque, das quatro categorias, é aquela cujos valores médios e medianos nego-

ciados mais se aproximaram do piso legal (R\$ 4.750), assumindo em muitos casos exatamente este valor. A decisão do STF sobre a ADI 7222 é de maio/2023 e começou a ser utilizada no segundo semestre do ano. Mas os valores iguais ao piso legal que aparecem em fevereiro e março, quando já eram co-

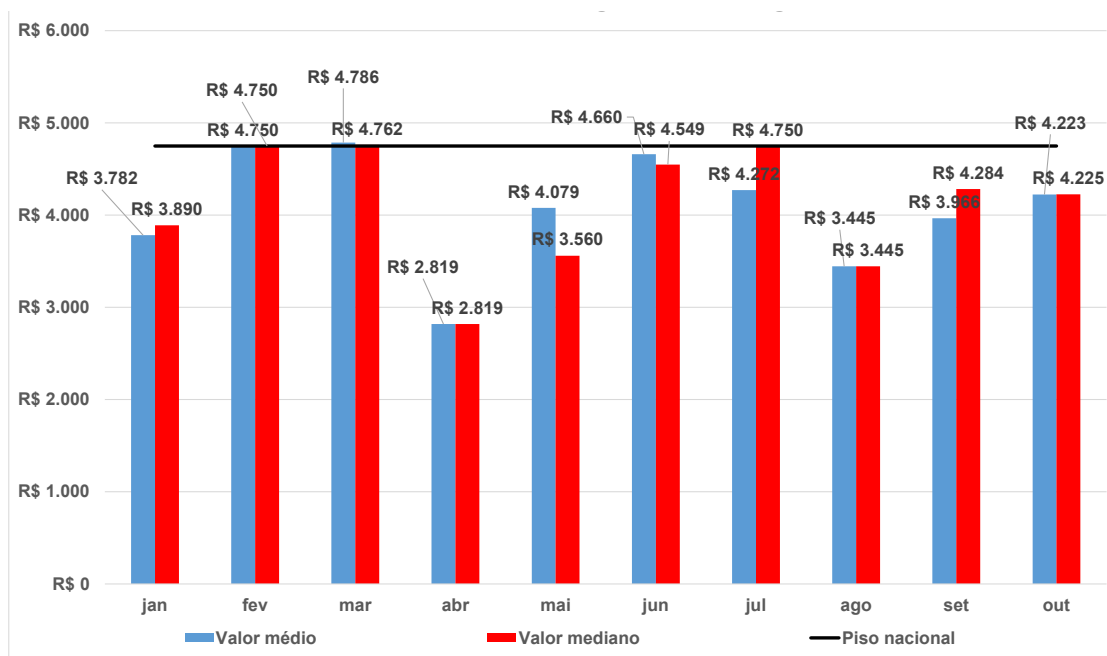
nhecidos, indicam que o projeto de lei dos pisos já estava produzindo impactos antes de aprovado. Outra possibilidade é que estas negociações tenham sido concluídas no segundo semestre e seus efeitos retroagiram para as respectivas

datas de início de vigência, no primeiro semestre.

Nas outras três categorias, os Gráficos 2, 3 e 4 mostram que não houve nenhum caso em que o valor médio ou mediano negociado se igualou ao teto. No conjunto, os

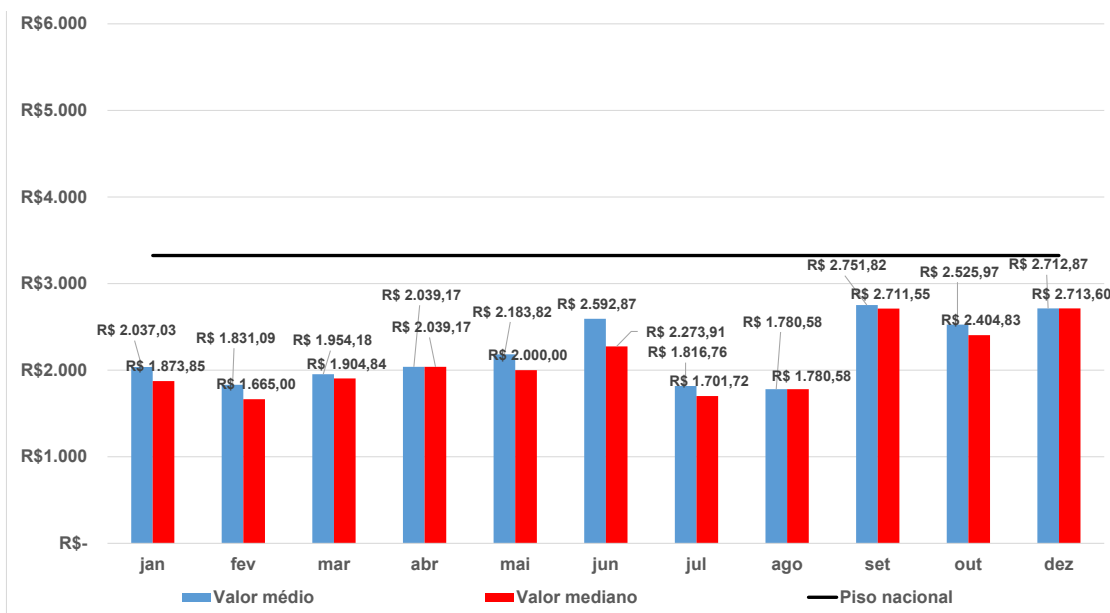
Gráficos 2, 3 e 4 indicam que as respectivas categorias conseguiram valores maiores no segundo semestre, um padrão diferente do padrão dos enfermeiros, que conseguiram retroagir os impactos da Lei 14.434.

Gráfico 1 – Enfermeiros - Piso Legal e Piso Negociado - 2023



Fonte: Salariômetro da Fipe.

Gráfico 2 – Técnico de Enfermagem – Piso Legal e Piso Negociado - 2023

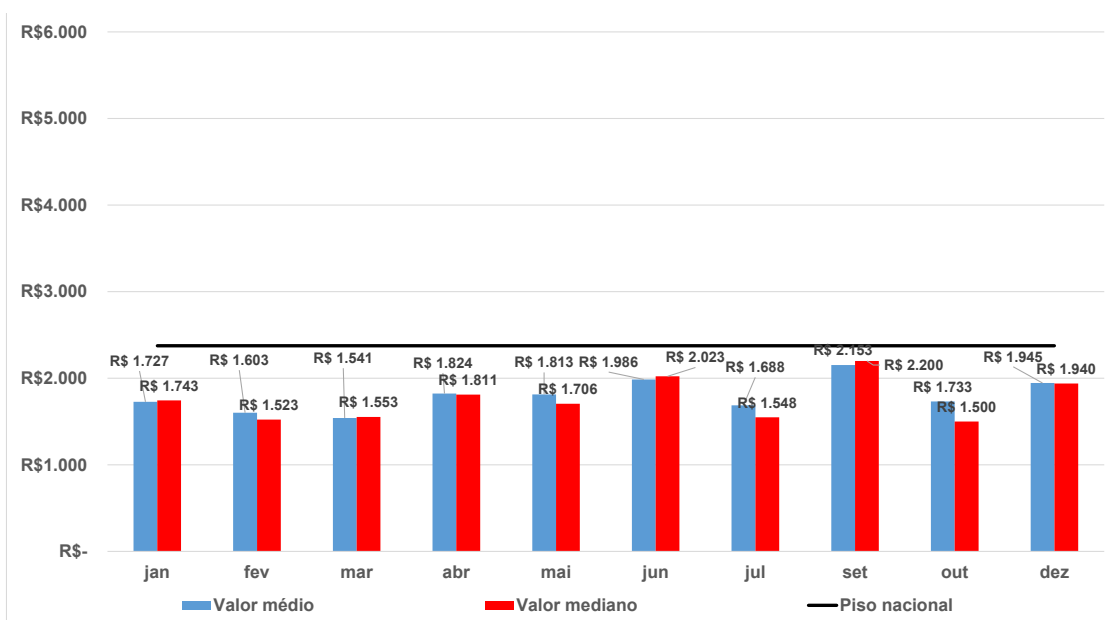


Fonte: Salariômetro da Fipe.

Em princípio, os valores negociados refletem as condições do mercado de trabalho no qual os hospitais operam. Os gráficos anteriores mostram que aparentemente houve um certo exagero na fixação dos

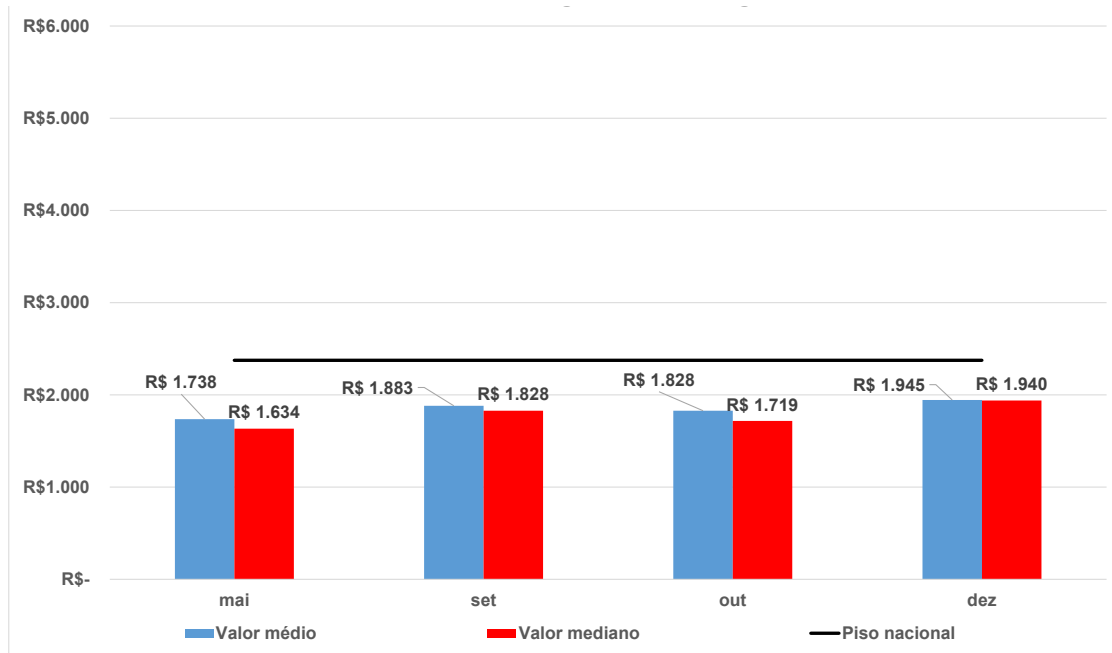
pisos, pois a negociação fixou valores invariavelmente abaixo deles. Cabe, então, a pergunta: qual a distância e a aderência entre os pisos da Lei 14.433 e os valores negociados para os pisos salariais da enfermagem?

Gráfico 3 – Auxiliar de Enfermagem - Piso Legal e Piso Negociado - 2023



Fonte: Salariômetro da Fipe.

Gráfico 4 – Parteira – Piso Legal e Piso Negociado - 2023



Fonte: Salariômetro da Fipe.

A Tabela 2 a seguir, construída a partir da Tabela 1, utilizada no início do texto, mostra que a categoria que conseguiu negociar valores mais próximos ao piso legal foi a dos enfermeiros, com valores médios e medianos negociados na ordem de 90% do valor legal. Em seguida, vêm auxiliares de enfermagem e parteiras, cujos valores negociados se situaram em torno de 70%

do respectivo piso legal. Os valores negociados para os técnicos de enfermagem ficaram em torno de 60% do seu piso legal. Esta é a categoria mais numerosa na enfermagem e isso deve ter pesado neste resultado, pois pisos mais próximos ao valor legal poderiam provocar impactos grandes na folha de salários.

Tabela 2 - Aderência dos Valores Negociados e dos Respective Pisos Legais

Categoria	Valor médio	Valor mediano
Enfermeiros		
Acordos coletivos	90%	94%
Convenções coletivas	76%	73%
Acordos e convenções	88%	81%
Técnicos de enfermagem		
Acordos coletivos	64%	57%
Convenções coletivas	64%	60%
Acordos e convenções	64%	57%
Auxiliares de enfermagem		
Acordos coletivos	76%	71%
Convenções coletivas	74%	71%
Acordos e convenções	76%	71%
Parteiras		
Acordos coletivos	78%	72%
Convenções coletivas	73%	71%
Acordos e convenções	76%	71%

Fonte: Salariômetro da Fipe.

Para reconhecer os trabalhadores da enfermagem pelo seu papel decisivo durante a pandemia da covid-19, os legisladores do Congresso Nacional votaram e aprovaram a Lei 14.434. Não se discute a justiça do reconhecimento, mas os pisos, o caminho escolhido para manifestá-lo e concretizá-lo, poderiam ter ocasionado uma grave crise na prestação de serviços de saúde no país. Os dados aqui apresentados mostram que, felizmente, a Reforma Trabalhista de 2017, à qual se somou a decisão do STF sobre a ADI 7222, tinha aberto o caminho para a prevalência do bom senso.

2 O leitor interessado pode solicitar o número de registro deste acordo coletivo, que, embora seja documento público, preferimos não identificar diretamente no texto, mas poderemos informar mediante solicitação.

1 O leitor interessado pode consultar uma convenção coletiva registrada no MEDIADOR do MTE, que é exemplo criativo de arranjos negociados sobre a aplicação do piso da enfermagem. Embora os instrumentos coletivos depositados no MEDIADOR do MTE sejam documentos públicos, preferimos não identificar diretamente no texto seus participantes, mas poderemos informar mediante solicitação.

(*) Professor Sênior da FEA/USP e Coordenador do Salariômetro da Fipe. (E-mail: hzy@hzy.com.br).