
DIÁLOGO TRIPARTITE NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

*TRIPARTITE DIALOGUE IN THE NEGOTIATION PROCESS OF THE
MINIMUM WAGE*

Tony Gigliotti Bezerra

Analista Técnico-Administrativo do Ministério da Cultura

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

Especialista em Economia e Gestão Governamental pela Faculdade Omni

SUMÁRIO: Introdução; 1 Modelos de Tomada de Decisão; 2 Os Condicionantes do Diálogo Tripartite; 3 Estado, Capital e Trabalho: Propostas em disputa; 3.1 A posição dos sindicatos patronais; 3.2 A visão dos trabalhadores, aposentados e pensionistas; 3.3 A construção de uma posição institucional: o governo em busca de uma política de Estado; 4 Impactos do Critério Adotado; 5 Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo aborda o processo decisório referente ao reajuste do salário mínimo. A ênfase recai sobre o diálogo social desenvolvido pelo governo com entidades representativas dos empresários e dos trabalhadores. Para isso, é feito um estudo sobre os modelos de tomada de decisão e sobre os condicionantes estruturais dos posicionamentos defendidos por cada segmento. Em 2006, houve uma importante negociação para o estabelecimento de critério permanente para reajuste do salário mínimo no Brasil. São estudadas as mais relevantes propostas em disputa à época. Foi acordado entre o governo e as centrais sindicais o aumento anual com base na inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes. A análise dos impactos deste critério demonstra que fica assegurado um aumento real do piso em períodos de prosperidade, mas ele não representa medida definitiva para a redução das desigualdades sociais e pode gerar tensões políticas em anos de estagnação econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Salário Mínimo. Critério de Reajuste. Diálogo Social. Processo Decisório. Comissão Quadripartite.

ABSTRACT: This article addresses the decision making process regarding the minimum wage increase. It emphasizes the social dialogue developed by the government and the representative bodies of employers and workers. It studies the decision making models and structural constraints on the positions defended by each segment. In 2006, there was an important negotiation to establish a permanent criterion for adjustment of the minimum wage in Brazil. It presents the most relevant proposals in dispute at that time. The government and the unions signed an agreement that set annual increases based on the inflation over the previous year and the GDP growth of two years before. The analysis of the impacts of this criterion shows that it guarantees a real increase in the basic salary during periods of prosperity, but it does not represent a definitive measure to reduce social inequalities and it can motivate political tensions in years of economic stagnation.

KEYWORDS: Minimum Wage. Adjustment Criterion. Social Dialogue. Decision making. Quadripartit Commission.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o processo decisório que resultou no acordo sobre o critério de reajuste do salário mínimo realizado em 2006. Após intenso período de negociações e discussões, governo e centrais sindicais convergiram para a fórmula que vigora até hoje, pela qual o salário é reajustado de acordo com a inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes. O presente estudo buscará responder a seguinte questão: como se desenvolveu o processo decisório sobre o critério de reajuste do salário mínimo e quais suas consequências?

Em dezembro de 2006, foi firmado um acordo entre o governo e as centrais sindicais para a definição de um critério plurianual para o aumento do piso salarial. O objetivo deste estudo é analisar a interação que se desenvolveu entre os diversos atores políticos e que culminou no Protocolo de Intenções de Valorização do Salário Mínimo. Na primeira sessão, são abordadas as vertentes teóricas de políticas públicas referentes ao processo decisório, quais sejam: incrementalismo, racional-compreensivo e mixed scanning. Na sessão 2, é investigada a lógica subjacente aos posicionamentos adotados por entidades sindicais, patronais e governamentais no que se refere à regulação do trabalho. Nesta oportunidade, são apresentadas as teorias da ciência política que mais contribuem para a compreensão do tema.

A terceira sessão apresenta os pensamentos e propostas destes três pólos no âmbito das negociações sobre o salário mínimo. Estas informações foram extraídas por meio de consulta às notícias publicadas à época e aos documentos elaborados pelas entidades representativas sobre o tema. A última sessão analisa os impactos de médio e longo prazo do critério adotado, buscando realizar comparações em relação ao salário mínimo necessário e em relação às políticas adotadas nos outros países da América Latina.

De fato, a variação do piso salarial é um dos mais relevantes instrumentos de governança definidos no âmbito federal. Mudanças no valor do salário mínimo geram impacto imediato na renda de milhões de brasileiros, afetando uma série de índices macroeconômicos, tais como a taxa de inflação e de desemprego, por exemplo. O processo decisório em tela foi objeto de notável colaboração das entidades representativas relacionadas ao tema, sendo um exemplo de participação social na fase de elaboração de uma política pública.

1 MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

A decisão é definida como o processo de escolha entre alternativas diferentes. Diversas teorias e modelos concorrem para a correta explicação deste fenômeno, como o racional-compreensivo, o incrementalismo e o *mixed scanning*. Estes modelos relacionam a racionalidade e o poder na tomada de decisão.

Na etapa de elaboração de uma política pública, ocorre a definição do problema, o levantamento de alternativas e a escolha entre uma delas. Não obstante, há uma crescente tendência de encarar a tomada de decisão como um processo que ocorre ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (agenda, elaboração, implementação, execução, monitoramento e avaliação).

O modelo racional-compreensivo foi desenvolvido por Herbert Simon na década de 1940. De acordo com esta teoria, antes da tomada de decisão deve-se analisar cuidadosamente todas as alternativas possíveis, ou seja, todas as estratégias e suas consequências. Para isso, é necessário utilizar métodos estritamente racionais. Simon prescreve o passo-a-passo a ser seguido pelo tomador de decisão, constituindo-se como uma teoria de caráter altamente normativo. Não obstante, o modelo é criticado por desconsiderar as limitações humanas e os custos de análise.

O incrementalismo foi preconizado por Charles Lindblom em 1959. Trata-se de um modelo baseado em comparações sucessivas limitadas, no qual as decisões são fortemente afetadas pelas condicionantes sociais e históricas¹. Isso gera pequenas mudanças em relação ao “status quo” previamente estabelecido. Este modelo recebeu diversas críticas, entre elas a de que seria conservador e cético em relação a grandes mudanças, além de ter um caráter meramente descritivo.

A partir dos dois modelos apresentados acima, diversos autores buscaram realizar uma síntese, sendo que o mais citado é o *mixed scanning*. Proposto por Amitai Etzioni em 1997, argumenta-se que tanto o modelo racional-compreensivo quanto o incremental podem ser utilizados quando da tomada de decisão sobre uma política pública, cada um ao seu tempo e à sua ocasião. Para as decisões consideradas estratégicas e fundamentais para a organização, o *decisionmaker* deveria realizar uma avaliação do contexto político. Para as decisões corriqueiras, o modelo de comparações limitadas sucessivas seria suficiente. O autor argumenta que cada um dos elementos da exploração combinada ajuda a reduzir a deficiência particular do outro. Os modelos de tomada de decisão apresentados até aqui contribuem, cada um ao seu modo, para a melhor compreensão do processo decisório sobre o salário mínimo.

1 Conceito de “path dependence”, pelo qual as decisões do passado constroem as decisões do futuro.

2 OS CONDICIONANTES DO DIÁLOGO TRIPARTITE

O diálogo tripartite conta com a participação de representantes de empregadores, trabalhadores e governo. No âmbito nacional, o governo busca efetivar o tripartismo em seus fóruns, conselhos e câmaras, como, por exemplo, o Fórum Nacional do Trabalho. No tocante às discussões sobre o salário mínimo, decidiu-se incluir outro importante ator nas discussões: os aposentados e pensionistas, completando a Comissão Quadripartite criada em 2005 para debater o tema.

Para se entender o posicionamento de cada um destes atores no debate sobre o salário mínimo é necessário compreender que empregadores e empregados encontram-se, via de regra, em posições antagônicas quando o assunto é regulação do trabalho. Entre aqueles que defendem a redução da regulamentação do trabalho, um dos argumentos é de que a rigidez no mercado de trabalho é um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Estima-se que a era da globalização levou mais de 100 países a revisarem suas leis trabalhistas, muitas vezes sob a égide do Consenso de Washington². Este processo levou à redução dos direitos dos trabalhadores sob o pretexto de competir em melhores condições no mercado internacional de bens e serviços.

Entre os que apóiam a manutenção das leis trabalhistas ou a sua ampliação, sustenta-se que o desmantelamento da regulação prejudicaria os trabalhadores, reduzindo os salários. Sem embargo, o Brasil é um exemplo de nação que conseguiu aumentar sensivelmente a geração de empregos sem flexibilizar o mercado de trabalho. Entre 2003 e 2009, foram gerados mais de 14 milhões de postos de trabalho formais, enquanto nos oito anos anteriores a geração de empregos foi de apenas 700 mil empregos.

Os trabalhadores constituem o pólo mais frágil da relação entre capital e trabalho. Por outro lado, encontram-se em maior número e podem se sobressair em um ambiente decisório democrático. Conforme a decisão se aproxima do nível estrutural, aumenta o poder de barganha dos trabalhadores e conforme esta decisão se aproxima do nível individual amplia-se a capacidade do empregador fazer valer seus interesses. Esta é uma característica inerente às relações entre os dois pólos da relação de trabalho.

O interesse dos trabalhadores é de ampliar salários, direitos e proteção, buscando-se reduzir a disparidade da relação capital-trabalho.

² SHARMA, A. N. Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India. *Economic and Political Weekly*, p. 2078-2085, 2006.

O interesse dos empresários é de reduzir custos e aumentar os lucros, sendo que a legitimidade deste processo reside nos riscos assumidos pelo empresário em todo o processo de criação e consolidação de um empreendimento. A decisão de definir direitos em nível individual ou em nível nacional interfere diretamente no poder de barganha de cada um destes grupos.

Em meio às disputas entre empregadores e empregados, o governo emerge como importante ator político. Seu papel é o de mediador do debate e facilitador das negociações entre estes dois pólos da relação trabalhista. Faz-se mister apresentar algumas teorias e conceitos políticos fundamentais para a compreensão do papel do Estado e sua legitimidade para exercê-lo.

De acordo com Max Weber, o Estado detém o monopólio da força legítima em determinado território. Esta é a própria essência do poder estatal: “um governo, um povo, um território”. O tipo de dominação racional-legal, em voga no Estado moderno, advém da adoção de normas gerais e impessoais, elaboradas por parlamentares que fazem uso sistemático da razão com o objetivo de criar regras que melhor atendam ao bem comum. O aparelho administrativo do Estado é gerido por técnicos selecionados segundo critérios meritocráticos, sob a égide do modelo burocrático.

De acordo com a escola marxista, por outro lado, o Estado age sistematicamente para favorecer os interesses da burguesia e perpetuar o seu poder. A estratificação de classes estaria baseada na propriedade dos meios de produção capitalista. O elitismo³ se assemelha em alguns pontos com o marxismo, mas é cético em relação à possibilidade de se construir um governo em que não haja uma elite no comando. De acordo com esta visão, o Estado fatalmente seria conduzido por uma minoria reinante. Este grupo não seria identificado simplesmente pelo seu poder econômico, mas por um emaranhado de símbolos e costumes que permitiriam uma discriminação em relação ao restante da sociedade. Trata-se de uma forma de pensamento que corrobora as desigualdades sociais, tendo em vista que um país jamais poderia abrir mão da elite.

No pluralismo⁴, por outro lado, o poder estatal encontra-se em permanente disputa pelos diversos grupos de interesse. Trata-se de uma teoria que incorpora importantes aspectos da participação social em um regime democrático. Os grupos de pressão são capazes de se inserir nos processos decisórios e de intervir consistentemente nas políticas

3 O elitismo possui entre os seus principais teóricos: Wright Mills, Floyd Hunter, William Domhoff, Robert Putnam.

4 Entre os pluralistas, destacam-se: Robert Dahl e Seymour Lipset

públicas. A existência de interesses diversos e competitivos é a base para o equilíbrio democrático e a maximização dos objetivos individuais e coletivos. O processo eleitoral e o processo legislativo são conduzidos por uma pequena parcela da sociedade, mas o voto universal em eleições competitivas possibilita a participação das massas nas principais decisões políticas.

O pluralismo assume três principais pressupostos a respeito do processo político: os recursos e o poder material estão largamente difusos na sociedade; ao menos alguns recursos estão disponíveis para quase todos; e que, a qualquer momento, o montante de poder potencial pode exceder o montante de poder atual, gerando mudanças. O poder político é fluído e dinâmico e não pode ser atribuído a um só ator ou classe social. Além disso, um grupo de pressão pode apresentar grande poder para influenciar políticas sobre determinado assunto, mas baixa capacidade sobre outros, a depender de sua especialidade.

Por contemplar a participação dos grupos de interesse, esta teoria revela-se importante para a presente pesquisa. As entidades representativas de empregadores e empregados atuam como relevantes atores políticos quando o assunto é regulação do mercado de trabalho. Cada um destes atores possui sua visão de mundo específica, articula seus interesses em um ambiente competitivo, divulga suas demandas por seus próprios meios e instrumentos e têm os seus poderes fundamentados nas categorias que representam. As entidades representativas de empregadores, de empregados e de pensionistas constituem grupos de pressão, buscando fazer valer os seus interesses e influenciando as decisões governamentais.

O neocorporativismo é outra teoria relevante para a compreensão do objeto da pesquisa. Esta abordagem também prevê a participação das entidades representativas no processo decisório de políticas públicas. A sua principal diferença em relação ao pluralismo é a previsão de uma estrutura institucional criada especificamente para a mediação dos conflitos nas relações de trabalho. No Brasil, o corporativismo teve o seu auge nas décadas de 1930 e 1940. Sob a presidência de Getúlio Vargas, buscou-se equalizar os conflitos trabalhistas em um momento em que se ampliava a urbanização e o modo de produção fabril. Desse modo, o governo assumiria o papel de mediador da relação capital-trabalho, podendo adotar políticas favoráveis a um ou a outro conforme os interesses do governante e a correlação de forças política do momento. A criação da Comissão Quadripartite sobre o salário mínimo pode ser compreendida, guardadas as devidas proporções, como uma política que se insere nesta lógica.

3 ESTADO, CAPITAL E TRABALHO: PROPOSTAS EM DISPUTA

Em 22 abril de 2005, foi publicado no Diário Oficial da União o decreto de criação da Comissão Quadripartite para propor programa de fortalecimento do salário mínimo. Esta era uma antiga reivindicação feita pelas centrais sindicais ao Presidente Lula. Os sindicatos vinham buscando se inserir nos espaços institucionais com o objetivo de participar ativamente da elaboração e execução de políticas públicas. A criação desta comissão representou, portanto, um avanço no sentido de ampliar o debate a respeito da política de salário mínimo.

Instituída no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a comissão contou com a participação de representantes do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e dos pensionistas, reunindo as principais centrais sindicais e patronais do país, entre elas a Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e Confederação Nacional da Indústria. Entidades representativas de outros setores afetados participaram na condição de convidadas, como foi o caso da Confederação Nacional de Municípios. Dessa maneira, buscou-se levar em consideração os impactos das políticas salariais para os orçamentos estaduais e municipais.

A comissão foi efetivamente instalada no dia 11 de Agosto de 2005. O então Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, frisou o compromisso com a manutenção da responsabilidade fiscal. “Precisamos trabalhar com isso de forma responsável para que a evolução do salário mínimo tenha sustentabilidade”, afirmou. A intervenção do ministro foi de grande relevância para o conjunto das negociações, pois se antecipou a apresentação do principal argumento do governo para a defesa de um critério de reajuste em detrimento de outros: a sanidade das contas públicas. Ainda nesta reunião, decidiu-se criar quatro subcomissões: Salário mínimo e distribuição de renda; Impactos fiscais do salário mínimo; Salário mínimo, produção e emprego; e Salário mínimo e a Constituição. Além disso, discutiram-se os termos do seu regimento interno.

Embora a comissão tivesse um caráter consultivo e não deliberativo, constituiu-se como um espaço político importante e travaram-se discussões acaloradas sobre a política de valorização do salário mínimo. Na avaliação de Marcel Gomes⁵, a expectativa era a de que a comissão quadripartite tornaria públicas as divergências dentro do governo que até então ficavam restritas aos bastidores.

5 GOMES, Marcel. *Comissão esquenta debate sobre valor do salário mínimo*. Carta Maior, 2 maio 2005.

3.1 A POSIÇÃO DOS SINDICATOS PATRONAIS

Entre os representantes do empresariado, buscou-se evitar a concessão de aumentos muito expressivos para o salário mínimo. Neste sentido, os sindicalistas patronais utilizam como argumento central a relação entre o piso nacional e as taxas de informalidade. De acordo com os empregadores, a política de valorização do salário mínimo não atinge os trabalhadores do setor informal. Embora se tenha batido recordes de geração de empregos com carteira assinada nos últimos anos, a taxa de informalidade no Brasil atinge quase 50% dos trabalhadores. Isso demonstraria que a política econômica do governo deveria estar centrada na redução da informalidade. O aumento do salário mínimo, por outro lado, contribuiria para a elevação deste índice, tendo em vista que os custos de produção das empresas se ampliaria, podendo inviabilizar a contratação de trabalhadores formais. Além disso, é preciso considerar os outros custos relacionados à contratação de funcionários, como as contribuições à seguridade social. Há diversos estudos que buscam relacionar os encargos sociais e a taxa de informalidade. Mondragón-Velez, Peña e Wills⁶ afirmam que um aumento de 10% nos encargos sociais geraria um acréscimo de 5 a 8% na taxa de informalidade.

Em Abril de 2006, a Confederação Nacional da Indústria publicou a Nota Técnica nº 10, que tratou dos impactos fiscais do reajuste do salário mínimo. Nesta oportunidade, o analista Mário Teles afirma que o aumento do salário mínimo causaria uma deterioração das contas públicas em função do pagamento das aposentadorias e sugere a desvinculação do piso previdenciário e social do salário mínimo.

O crescimento do custo real da mão-de-obra pode levar a um aumento na informalidade e, conseqüentemente, à redução na arrecadação das contribuições previdenciárias.[...] Em suma, a busca do equilíbrio nas contas públicas requer não apenas a desvinculação dos reajustes do salário mínimo e dos benefícios previdenciários como, também, a não concessão de reajustes reais excessivos ao salário mínimo.⁷

Os aumentos salariais acima do acréscimo nos lucros das empresas teria como consequência a elevação da inflação. A ampliação dos salários ou

6 MONDRAGON-VELEZ, Camilo; PENA, Ximena; WILLS, Daniel Santiago. *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Documento CEDE No. 2010-07, Jul. 2010.

7 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Impactos Fiscais do Reajuste do Salário Mínimo*. Brasília: CNI, p.5, 2006

dos encargos sociais aumentariam os custos de produção das empresas, que teriam de ser repassados aos consumidores ao final do ciclo produtivo. Esta inflação, por sua vez, poderia se retroalimentar, ganhando caráter inercial.

A argumentação dos empresários está amparada na doutrina liberal. A ideologia do livre mercado não prevê a existência do salário mínimo. De acordo com esta visão, o trabalho é uma mercadoria como qualquer outra e seu valor seria determinado pela lei da oferta e da demanda. A intervenção do governo no processo teria um efeito negativo sobre a economia por romper com o suposto equilíbrio entre a quantidade de trabalho ofertada e a demandada. A ação do governo representaria uma distorção dos preços relativos da mercadoria “trabalho”, levaria ao aumento da informalidade e geraria pressão inflacionária. A existência do salário mínimo, em si mesma, impediria a livre determinação das forças do mercado, impondo de cima para baixo o preço de uma mercadoria que, para os liberais, deveria ser submetida às vicissitudes da economia como um todo. *Ceteris paribus*, o seguro desemprego, férias, décimo terceiro salário, entre outros, constituiriam ingerências indevidas do governo nas lides econômicas e empresariais, que deveriam seguir o seu fluxo natural.

Vale frisar, no entanto, que a classe empresarial não apresenta homogeneidade ideológica, de modo que nem todos concordam plenamente com a doutrina liberal. Além disso, o salário mínimo já existe no Brasil desde a década de 1940 e está assegurada na Constituição Federal, de modo que, estrategicamente, não seria produtivo apresentar uma proposta de eliminação do salário mínimo, conforme prega o liberalismo clássico. Diante deste quadro, a atuação das entidades representativas dos empregadores tem sido no sentido de evitar aumentos do salário mínimo que onerem o produtor e inviabilizem seus negócios.

3.2 A VISÃO DOS TRABALHADORES, APOSENTADOS E PENSIONISTAS

Os sindicatos trabalhistas entendem que a política de valorização do salário mínimo é essencial para reduzir as desigualdades e promover a justiça social. A tese de que o piso salarial gera informalidade pode ser questionada de diversas maneiras. Primeiramente, é importante destacar que os sindicalistas não concordam que o trabalho seja uma mercadoria como outra qualquer. O trabalho é concebido como a ação humana capaz de transformar um objeto em um bem a ser desfrutado pela sociedade. Trata-se do modo pelo qual o ser humano se insere de maneira produtiva no arranjo social, permitindo-lhe a plena realização

de suas potencialidades. O trabalho não é uma mercadoria porque o ser humano também não o é.

A criação de um piso salarial constitui uma conquista social a ser defendida e mantida. Consubstanciado por Getúlio Vargas, o salário mínimo firmou-se como um direito elementar do trabalhador, garantindo-lhe condições mínimas de trabalho e assegurando-lhe uma remuneração digna. É importante salientar que, na ausência do salário mínimo, todos os trabalhadores, tanto formais quanto informais, seriam prejudicados. Embora não haja garantias de que o salário mínimo seja pago aos trabalhadores informais, é errado dizer que o seu estabelecimento não gera impactos também a eles. Ao contrário, o piso nacional serve como referência para todo o mercado de trabalho, gerando reflexos diretos ou indiretos a toda a classe trabalhadora. Ao se elevar o salário mínimo, os trabalhadores autônomos de baixa qualificação, por exemplo, sentem-se mais confortáveis para elevar o preço de seus serviços. No que se refere aos trabalhadores remunerados acima do salário mínimo, vale frisar que o aumento do piso serve como base para as negociações realizadas ao nível das categorias profissionais. A suposta relação entre aumento do salário mínimo e taxa de informalidade também pode ser questionada com base em dados numéricos. No período de 2002 a 2009, observou-se um aumento real do salário mínimo de mais de 50%. Não obstante, de acordo com dados do IPEA, a taxa de informalidade (definição I) caiu de 55,3% em 2002 para 48,7% em 2009.

A atuação dos representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas na comissão se deu no sentido de reiterar a importância deste mecanismo regulador para a economia do país. Dessa maneira, buscou-se formular propostas bastante ambiciosas em relação ao critério de reajuste do salário mínimo. Assessorado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (Dieese), este segmento passou a defender uma política de valorização com vistas a atingir o salário mínimo constitucional, ou seja, uma remuneração capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, nos termos do art. 7º, IV da Constituição Federal.

Com base neste conceito, o Dieese tem calculado o valor do salário mínimo necessário para atender ao comando estabelecido na constituição, que corresponderia ao montante de R\$ 2.293,31, em maio de 2011, para atender a uma família de quatro pessoas. Neste sentido, o governo deveria trabalhar para que o salário mínimo atingisse este valor no menor tempo possível. Em março de 2004, a CUT⁸ apresentou

8 CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. As propostas da CUT para uma política de valorização do salário mínimo. Dieese; CUT, São Paulo, mar. 2004.

a sua proposta de longo prazo para o reajuste do piso nacional (expresso na Tabela 1, ao final do artigo). O objetivo de sindicato era o de garantir aumentos reais superiores a 6% ao ano para atingir o salário mínimo necessário em 2024.

Em Abril de 2005, foi realizado um seminário na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com o objetivo de discutir a questão do salário mínimo e a sua política de valorização. Com a participação de acadêmicos, sindicalistas e membros do Ministério do Trabalho, buscou-se uma convergência de opinião a respeito do tema. Na ocasião, Luiz Marinho⁹, enquanto presidente da CUT, chegou a afirmar o seguinte: “Precisamos ter cuidado com os discursos fáceis. O salário mínimo deve ser um indicador de distribuição de renda. O problema de trabalhar só com INPC mais PIB per capita é que isso não reduz o fosso da desigualdade”.

3.3 A CONSTRUÇÃO DE UMA POSIÇÃO INSTITUCIONAL: O GOVERNO EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

As negociações travadas em 2006 com o movimento sindical foram marcadas por avanços e retrocessos. Por um lado, havia a diretriz de ampliar a base salarial com o objetivo de distribuir a renda e democratizar o acesso aos bens de consumo. Por outro, havia a necessidade de adequar o valor do mínimo às restrições orçamentárias e ao compromisso do governo com a responsabilidade fiscal. Pelo lado do governo, as negociações foram lideradas pelo ministro da Fazenda, Guido Mantega, e pelo então ministro do trabalho e emprego Luiz Marinho. Por parte das centrais sindicais, o diálogo foi conduzido pelo presidente da Força Sindical Paulo Pereira da Silva e pelo então presidente da CUT, Artur Henrique, entre outras lideranças. Eles defendiam, como proposta inicial, um salário mínimo de R\$ 420,00 para o ano de 2007, ou seja, com acréscimo de 20% em relação ao valor de 2006, que era de R\$ 350,00.

As duas propostas de maior destaque nas negociações, no entanto, foram a do critério “PIB per capita mais inflação” e a do critério “PIB mais inflação”. O critério de reajuste baseado no PIB per capita já havia sido utilizado em 2004 durante a elaboração do Orçamento da União. A principal crítica da classe trabalhadora em relação a este índice é que ele não permite o aumento da participação da massa salarial no Produto Interno Bruto, ou seja, não corrige os desequilíbrios de remuneração do capital e do trabalho. Por parte dos empresários, havia a percepção

9 Antes de assumir o Ministério do Trabalho e Emprego em 12 de Julho de 2005, Luiz Marinho havia sido presidente da CUT de 2003 até aquele momento.

de que a adoção deste critério de reajuste, além de contribuir para o aumento da informalidade, também gerava inflação. Tal método de cálculo representaria uma indexação de toda a economia, estimulando o reajuste dos insumos e produtos na mesma proporção.

Na dinâmica das negociações entre o governo e as centrais sindicais, passou a ganhar força a proposta “PIB mais inflação”, enquanto a proposta “PIB per capita mais inflação” foi sendo superada. Entre estes dois critérios de reajuste em disputa, é importante destacar que o primeiro é o mais favorável ao trabalhador. Pelo fato de o Brasil apresentar um crescimento vegetativo positivo em sua população, o crescimento do PIB per capita ocorre em ritmo mais lento que o crescimento do valor absoluto do PIB. Isso pode ser ilustrado pelos valores em disputa na discussão do salário mínimo de 2007, que foi o primeiro ano em que se realizou o reajuste com base no critério acordado entre o governo e as centrais. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, defendia que o salário fosse reajustado de acordo com o acréscimo do PIB per capita mais a inflação do período. Por este critério, o seu valor seria elevado de R\$ 350,00 para R\$ 367,00. O critério adotado pelo governo, no entanto, foi o do valor absoluto do PIB, que garantiu um piso de R\$ 380,00.

Em 26 de dezembro de 2006, foi firmado o Protocolo de Intenções de Valorização do Salário Mínimo entre o então Presidente Lula e as centrais sindicais. Conforme este acordo, o salário mínimo passaria a contar com um critério permanente de reajuste a ser rediscutido a cada quatro anos. Dessa forma, o aumento do piso corresponderia ao crescimento do PIB de dois anos antes mais a inflação do ano anterior medida pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). O resultado das negociações não correspondeu nem à posição inicialmente defendida pelo governo e nem a posição dos sindicalistas. Isso demonstra que o critério adotado foi o resultado de uma real negociação, em que se buscou um denominador comum frente às posições defendidas pelos segmentos em disputa.

De acordo com ministro da Fazenda, Guido Mantega, “foi feito um acordo que foi interessante para os trabalhadores porque garante a eles uma valorização e foi feito um acordo interessante para a União porque a União já terá uma previsão de gastos nos próximos anos.”¹⁰. Contudo, ao se encaminhar a proposta de reajuste para o Congresso, deputados da oposição expressaram desconfiança em relação ao referido protocolo de intenções. Eles decidiram insistir na proposição inicial das centrais sindicais, que era de reajuste para R\$ 420,00. Quando da tramitação do projeto na Câmara, o deputado Rodrigo Maia concedeu entrevista em

10 VERSIANI, I. *Mantega nega ter perdido discussão de salário mínimo*. Brasília, Reuters, 21 dez. 2006.

que fez a seguinte declaração: “Vamos votar o valor que os sindicatos propuseram antes da reunião com o presidente e não depois que ficaram fechados numa reunião com Lula, em que ninguém sabe o que ocorreu”.

Apesar disso, o Congresso aprovou o aumento salarial nos termos acordados entre o governo e as centrais sindicais. No ano de 2007, conforme critério “PIB mais inflação”, foi concedido aumento de 30 reais para o piso, perfazendo o valor de R\$ 380,00.

4 IMPACTOS DO CRITÉRIO ADOTADO

O acordo firmado possui como principal mérito a garantia de um critério perene para a valorização do salário mínimo. Desse modo, o salário mínimo deixou de se submeter às vicissitudes políticas e conchavos de ocasião. O critério adotado assegura que o salário mínimo não tenha crescimento inferior ao aumento da produtividade da economia. Desse modo, garante-se a manutenção da participação da massa salarial no Produto Interno Bruto, ou seja, a fatia da produção nacional reservada aos trabalhadores não será reduzida.

Contudo, analisando-se mais detidamente as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, pode-se afirmar que este critério não é suficiente para garantir a redução dos desequilíbrios remuneratórios no país. Ao longo das últimas décadas, a razão salário mínimo/PIB per capita foi se deteriorando. Isso significa que uma fatia maior do PIB foi utilizada para remunerar o capital e uma parcela menor para recompensar o trabalhador (tabela 2). Isso contribuiu para a ampliação das disparidades sociais.

A proposta apresentada pela CUT em 2004 previa aumento desta razão para pelo menos 70% a partir de 2006. O acordo fechado com o governo, no entanto, não assegura o aumento da participação da massa salarial no PIB. A tabela 3, de elaboração própria, revela que, mantido uma média de crescimento de 5% do PIB real nas próximas décadas, o Brasil levaria 30 anos para atingir o salário mínimo constitucional calculado pelo Dieese. Manter este nível de crescimento econômico durante tanto tempo é uma meta muito difícil de ser atingida, tendo em vista as tendências demográficas do país, que são de achatamento da base da pirâmide etária e ampliação da população de inativos¹¹.

O atual critério de reajuste, ao mesmo tempo que assegura um aumento real do salário mínimo em períodos de crescimento econômico, também pode gerar arrocho salarial em períodos em que não há expansão do Produto Interno Bruto. O ano de 2011 exemplifica perfeitamente esta

11 Aposentados e pensionistas.

situação. O reajuste, conforme o critério adotado, deveria ser baseado no crescimento do PIB de 2009 mais correção monetária. Entretanto, o país apresentou crescimento negativo naquele ano devido aos impactos da crise internacional. O governo, ao decidir manter o método de cálculo adotado em 2006, não concedeu nenhum aumento real do salário mínimo no ano de 2011, causando um arrocho do salário real e gerando o descontentamento da classe trabalhadora.

Um estudo feito pela OIT (Anexo 1) revela que o piso brasileiro é um dos menores do continente, embora a renda per capita do país seja compatível com a dos seus vizinhos. O gráfico demonstra que o Brasil esteve entre os cinco países com maior crescimento do salário mínimo entre 2006 e 2009. Porém, o piso remuneratório no Brasil ainda é inferior a de países como Honduras, Equador e Colômbia. A Argentina, que concedeu aumento de 64% no período pesquisado, passou a ter um mínimo três vezes superior ao brasileiro. Isso demonstra que, embora o critério adotado tenha permitido ao país elevar significativamente o salário mínimo, ainda há um grande caminho a percorrer para superação das desigualdades estruturais da remuneração do trabalho e do capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As negociações realizadas em 2006 sobre o salário mínimo representaram um importante exemplo de diálogo social e construção coletiva de alternativas para o Brasil. A comissão quadripartite, formada por representantes dos trabalhadores, empresários, aposentados e governo, possibilitou a participação dos principais interessados neste processo. Criou-se a oportunidade de debate público a respeito de um tema muitas vezes confinado a ambientes restritos.

Todavia, tratou-se de uma negociação entre desiguais. Embora o governo tenha fomentado a participação e o debate por meio da comissão consultiva, o poder decisório permaneceu com as autoridades governamentais. Apesar de haver outras propostas de longo prazo para o reajuste salarial, somente critérios vinculados ao PIB vieram a prosperar, argumentando-se que representava o acordo possível dentro das condições macroeconômicas e institucionais. Não obstante, a comissão possibilitou a apresentação de propostas divergentes e conseguiu atingir uma razoável convergência entre os interlocutores.

A decisão tomada pelo governo representou uma mudança relativamente pequena se comparada ao critério até então adotado, que era o de reajuste anual com base na inflação mais PIB per capita. Não é possível afirmar, no entanto, que se tratou de uma mudança meramente

incremental, tendo em vista que outras propostas foram criadas e discutidas no âmbito da comissão. Destarte, o *decisionmaker* tomou a decisão que melhor maximizaria os seus interesses e valores. O critério “inflação mais PIB” atendia razoavelmente aos objetivos buscados pelo governo. A decisão tomada envolveu elementos de racionalidade e também de continuidade.

A análise da tomada de decisão no âmbito da comissão quadripartite deve levar em consideração os aspectos anteriores à sua criação. É importante destacar que, ao se implantar a comissão, uma decisão muito importante já havia sido tomada: a de fortalecer o salário mínimo e estabelecer um critério permanente para isso. Ao longo de sua história, o salário mínimo foi reajustado sem que houvesse a adoção de um critério duradouro, estando submetido a toda sorte de vicissitudes e intempéries.

O acordo forjado em 2006 é inédito e aponta para uma maior racionalização do debate sobre políticas distributivas. O governo federal promoveu um diálogo que não havia sido possível em gestões anteriores. A busca de um critério permanente de reajuste é muito significativa do ponto de vista da gestão governamental, pois permite um maior planejamento econômico e concede mais previsibilidade a outros índices influenciados pelo salário mínimo, como taxa de inflação e demanda agregada. É importante que o critério adotado passe por ciclos de avaliação para que se promovam ajustes no sentido de aumentar a equidade social.

TABELA 1: PROPOSTA DA CUT PARA A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO¹²

12 Fonte: Dieese/CUT, 2004

**ALTERNATIVA: CRONOGRAMA 2004-20024 PARA EQUIPARAR
O SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE COM O SALÁRIO MÍNIMO NECESSÁRIO**

Ano	Salário Mínimo Necessário em Reais (b)	Salário Mínimo vigente em Reais (a)	Aumento real do Salário Mínimo vigente (% acima da inflação)
2004*	1.436,72**	300,00	19,0%
2005	1.436,72	356,64	18,9%
2006	1.436,72	423,97	18,9%
2007	1.436,72	504,02	18,9%
2008	1.436,72	536,05	6,4%
2009	1.436,72	570,12	6,4%
2010	1.436,72	606,36	6,4%
2011	1.436,72	644,89	6,4%
2012	1.436,72	685,88	6,4%
2013	1.436,72	729,47	6,4%
2014	1.436,72	775,84	6,4%
2015	1.436,72	825,14	6,4%
2016	1.436,72	877,59	6,4%
2017	1.436,72	933,36	6,4%
2018	1.436,72	992,68	6,4%
2019	1.436,72	1.055,77	6,4%
2020	1.436,72	1.122,87	6,4%
2021	1.436,72	1.194,24	6,4%
2022	1.436,72	1.270,14	6,4%
2023	1.436,72	1.350,87	6,4%
2024	1.436,72	1.436,72	6,4%

*Previsão para o salário mínimo necessário em maio de 2004.

** Estes valores devem ser reajustados pela inflação integral do período.

TABELA 2: RAZÃO SALÁRIO MÍNIMO / PIB PER CAPITA¹³

¹³ Fonte: Dieese/CUT, 2004

Media anual	PIB per capita	Salário mínimo (rendimento anual)
Anos 40	100%	103%
1950-1959	100%	172%
1960-1969	100%	151%
1970-1979	100%	75%
1980-1989	100%	45%
1990-1999	100%	31%
2000-2002	100%	32%

TABELA 3: PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO¹⁴

¹⁴ Estes valores devem ser reajustados pela inflação integral do período

Ano	Variação do PIB	Mínimo Nominal	Mínimo Necessário
2011	5%	545.00	2293.31
2012	5%	572.25	2293.31
2013	5%	600.86	2293.31
2014	5%	630.91	2293.31
2015	5%	662.45	2293.31
2016	5%	695.57	2293.31
2017	5%	730.35	2293.31
2018	5%	766.87	2293.31
2019	5%	805.21	2293.31
2020	5%	845.47	2293.31
2021	5%	887.75	2293.31
2022	5%	932.13	2293.31
2023	5%	978.74	2293.31
2024	5%	1027.68	2293.31
2025	5%	1079.06	2293.31
2026	5%	1133.02	2293.31
2027	5%	1189.67	2293.31
2028	5%	1249.15	2293.31
2029	5%	1311.61	2293.31
2030	5%	1377.19	2293.31
2031	5%	1446.05	2293.31
2032	5%	1518.35	2293.31
2033	5%	1594.27	2293.31
2034	5%	1673.98	2293.31
2035	5%	1757.68	2293.31
2036	5%	1845.56	2293.31
2037	5%	1937.84	2293.31
2038	5%	2034.73	2293.31
2039	5%	2136.47	2293.31
2040	5%	2243.29	2293.31
2041	5%	2355.46	2293.31

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Decreto de criação da Comissão Quadripartite para propor programa de fortalecimento do salário mínimo, de 20 de abril de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 abr. 2005. Seção 1, p. 7.

CASTRO, L. C. *Lula diz que não quer crescimento sem distribuição de renda*. *O Globo Online*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2006/12/27/287203856.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2011

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. As propostas da CUT para uma política de valorização do salário mínimo. *Dieese; CUT*, São Paulo, mar. 2004. Disponível em: <http://www.cibera.de/fulltext/4/4603/downloads/SALARIO_MINIMO_Proposta_CUT_Dieese.pdf> Acesso em: 2 ago. 2011

COMISSÃO de Salário vai elaborar programa de fortalecimento do salário mínimo. *Sindpd*. Disponível em: <<http://www.sindpd.org.br/noticias.asp?id=39>>. Acesso em: 2 ago. 2011

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Impactos Fiscais do Reajuste do Salário Mínimo*. CNI, Brasília, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D01418E1EE01142D68EC8536EF/Nota%20T%C3%A9cnica%2010%20%20Impactos%20fiscais%20do%20reajuste%20do%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2011

CONSTANTINO, Rodrigo. *Salário mínimo, confusão máxima*. *Instituto Liberal*, Rio de Janeiro, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.institutoliberal.org.br/comentario.asp?cdc=3517>>. Acesso em: 02 ago. 2011

DIEESE. *Campanha de valorização do salário mínimo: resultados da negociação para 2007*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/campanhaSM07.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2011

GOMES, Marcel. Comissão esquentará debate sobre valor do salário mínimo. *Carta Maior*, 2 maio 2005. Disponível em: <<http://www>>.

cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm? materi a_id=3349>.
Acesso em: 02 ago. 2011

GOVERNO e sindicalistas assinam acordo para reajuste do salário mínimo ao meio-dia. O Globo Online, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2006/12/27/287202269.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2011

GOVERNO institui comissão quadripartite para discutir salário mínimo. *Agência Estado*, Brasília, 22 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/esportes/news/119347/>> Acesso em: 2 ago. 2011

LULA não mudará acordo negociado com centrais. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <http://www.gaz.com.br/gazetadosul/noticia/173719-Lula_ao_mudar_valor_negociado_com_centrais/edicao:2006-12-30.html>. Acesso em: 7 jul. 2011

MAIA: Lula foi autoritário sobre mínimo. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,AA1401533-5601,00.html>>. Acesso em: 7 jul. 2011

MATAIS, A. Oposição rebate Lula e diz que quer elevar salário mínimo para R\$ 420. *Folha Online*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88075.shtml>>. Acesso em: 7 jul. 2011

MARRA, Ana Paula. Governo instala comissão que vai elaborar programa de fortalecimento do salário mínimo. *Agência Brasil*, Brasília, 11 ago. 2005. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2005-08-11/governo-instala-comissao-que-vai-elaborar-programa-de-fortalecimento-do-salario-minimo>>. Acesso em: 02 ago. 2011

MÍNIMO sobe para R\$ 380. *Diário do Nordeste*, Brasília, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?Codigo=390935>>. Acesso em: 7 jul. 2011

MÍNIMO terá maior valor real desde 1982, diz ministro. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,AA1401127-9356,00.html>. Acesso em: 7 jul. 2011

MONDRAGON-VELEZ, Camilo; PENA, Ximena; WILLS, Daniel Santiago. *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Documento CEDE No.

2010-07, Jul. 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1565512> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1565512>>. Acesso em: 7 jul. 2011

POCHMANN, M. Diretrizes gerais para política nacional de salário mínimo de caráter abrangente. *Carta Social e do Trabalho*: Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo, Campinas, n. 1, p. 20-21, maio/ago. 2005

SABOIA, João. *Salário mínimo no Brasil*: a experiência brasileira. Porto Alegre: LPM, 1985. Coleção Universidade Livre

SALÁRIO mínimo: reajustes serão baseados na inflação a partir de 2008. *InfoMoney*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/infomoney/2006/12/27/ult4040u1852.jhtm>>. Acesso em: 7 jul. 2011

SALÁRIO mínimo representa o acordo entre o governo e as centrais sindicais. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://port.pravda.ru/cplp/brasil/27-12-2006/14654-salario-0/>>. Acesso em: 7 jul. 2011

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas Públicas*, Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SHARMA, A. N. Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India. *Economic and Political Weekly*, 27 Maio 2006, p. 2078-2085.

SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, dez. 1979. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/507/448>>. Acesso em: 05 jun. 2011

VERSIANI, I. Mantega nega ter perdido discussão de salário mínimo. *Reuters Brasil*, Brasília, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2006/12/21/287151830.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2011

ANEXO

GRÁFICO 1: SALÁRIO MÍNIMO NA AMÉRICA LATINA

ATRÁS DOS VIZINHOS

Paridade do poder de compra
do salário mínimo, em US\$*



