

O salário mínimo pode ser um dos instrumentos fundamentais para garantir o desenvolvimento econômico e diminuir a desigualdade social e a pobreza no Brasil. Partindo dessa premissa, o presente livro discute os efeitos de uma política de valorização do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, as contas públicas, as políticas sociais e a distribuição de renda.

Os diversos artigos enfrentam a complexidade dessas questões e se contrapõem aos mitos recolocados pelo discurso conservador, a cada ano, sobre a impossibilidade de uma elevação consistente do salário mínimo. Nesse sentido, evidencia-se a importância desse mecanismo para a estruturação do mercado de trabalho; para uma melhor distribuição da renda, contribuindo tanto na diminuição do leque salarial como na garantia de um valor de referência das políticas sociais, especialmente da previdência rural e assistência social, e, também no combate à pobreza.

Realização



UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA

Departamento Interdisciplinar de
Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

CESIT
Centro de Estudos Sindicais e de
Economia do Trabalho

CUT
BRASIL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
ABET
DE ESTUDOS DO TRABALHO



PROLAM
INTEGRAÇÃO
LATINO AMERICANA

USP



UFRJ
ie.
instituto de economia

Apoio

Ministério do
Trabalho e Emprego
BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

CAIXA BRASIL
Para você. Para todos os brasileiros. UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

ISBN 85-86215-49-X



9 788586 215490

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO

SALARIO MÍNIMO

Organizadores
Paulo Baltar
Claudio Dedecca
José Dari Krein



UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO

UNICAMP
Reitor
José Tadeu Jorge
Vice-Reitor
Fernando Ferreira Costa

INSTITUTO DE ECONOMIA
Diretor
Márcio Percival Alves Pinto

ORGANIZAÇÃO
Paulo Baltar
Cláudio Dedecca
José Dari Krein

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO

Este livro é resultado do Seminário *Salário Mínimo e Desenvolvimento*, realizado em 28 e 29 de abril de 2005, em Campinas, organizado pelas seguintes entidades



As entidades realizadoras do evento agradecem o apoio



Campinas
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
Instituto de Economia – IE
2005

Obra publicada pelo Instituto de Economia da Unicamp, com o apoio financeiro da



© Instituto de Economia da Unicamp.

Projeto Gráfico-visual/Capa
Editoração/Normalização
Célia Maria Passarelli

Revisão
Isabel Petronilha Costa

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – CEDOC
do Instituto de Economia da UNICAMP

331.2981 Salário Mínimo e Desenvolvimento / Organizado por Paulo Eduardo
Se52 de Andrade Baltar; Cláudio Salvadori Dedecca; José Dari Krein.
Campinas, SP: Unicamp. IE, 2005.

ISBN 85-86215-49-X

1. Salário Mínimo – Brasil. 2. Renda – Distribuição – Brasil. 3.
Política salarial – Brasil. 4. Desenvolvimento econômico. Título.



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia <www.eco.unicamp.br>

☒ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3788.5708 📠 (019) 3289.1512 ✉ public@eco.unicamp.br
13083-857 – Campinas, São Paulo – Brasil

iv

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	ix
INTRODUÇÃO Paulo Baltar Cláudio Dedecca José Dari Krein	1
TEMA I – SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO	
SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO Carlos Aguiar de Medeiros	13
DESENVOLVIMENTO E SALÁRIO MÍNIMO Ricardo Carneiro	27
TEMA II – SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO	
SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO Paulo Baltar	41
O SALÁRIO MÍNIMO E A DINÂMICA SOCIAL Paula Montagner	49
SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL NO PASSADO RECENTE João Sabóia	59
TEMA III – SALÁRIO MÍNIMO, SEGURIDADE SOCIAL E FINANÇAS PÚBLICAS	
FINANÇAS PÚBLICAS, SALÁRIO MÍNIMO E SEGURIDADE SOCIAL: AS APARÊNCIAS ENGANAM Sulamís Dain Milko Matijascic	71
POLÍTICA DE SALÁRIO MÍNIMO E AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL Anselmo Luis dos Santos Denis Maracci Gimenez	91

SALÁRIO MÍNIMO, SEGURIDADE SOCIAL E COMBATE À POBREZA <i>Rosa Maria Marques</i>	107
SALÁRIO MÍNIMO, LINHA DE POBREZA E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS: DESVINCULAR É PRECISO? <i>Lena Lavinas</i>	121
TEMA IV – SALÁRIO MÍNIMO, POLÍTICA SOCIAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	
CICLOS DO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO E SEUS EFEITOS REDISTRIBUTIVOS NO BRASIL <i>Marcio Pochmann</i>	137
PODE O SALÁRIO MÍNIMO BALIZAR A ESTRUTURA SALARIAL DAS FIRMAS? ARGUMENTOS A FAVOR DA POLÍTICA ATIVA DE SALÁRIO MÍNIMO <i>Maria Cristina Cacciamali</i>	147
POLÍTICA SOCIAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL <i>Guilherme C. Delgado</i>	163
TEMA V – DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE SALÁRIO MÍNIMO	
NO MÍNIMO, O MÁXIMO PARA A DIGNIDADE. DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO <i>Clemente Ganz Lúcio</i>	177
DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE RECUPERAÇÃO DE SALÁRIO MÍNIMO <i>Sandra Márcia Chagas Brandão</i>	187
DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO <i>Claudio Salvadori Dedecca</i>	195
UMA POLÍTICA DE LONGO PRAZO PARA O SALÁRIO MÍNIMO <i>Luiz Marinho</i>	211
SALÁRIO MÍNIMO E ATORES SOCIAIS: POR QUE A GESTÃO PARTICIPATIVA NA DISCUSSÃO DO SALÁRIO MÍNIMO? <i>Remígio Todeschini</i>	219

APRESENTAÇÃO

O salário mínimo pode ser um dos instrumentos fundamentais para garantir o desenvolvimento econômico e diminuir a desigualdade social e a pobreza no Brasil. Partindo dessa premissa, o presente livro discute os efeitos de uma política de valorização do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, as contas públicas, as políticas sociais e a distribuição de renda.

Os diversos artigos enfrentam a complexidade dessas questões e se contrapõem aos mitos recolocados pelo discurso conservador, a cada ano, sobre a impossibilidade de uma elevação consistente do salário mínimo. Nesse sentido, evidencia-se a importância desse mecanismo para a estruturação do mercado de trabalho; para uma melhor distribuição da renda, contribuindo tanto na diminuição do leque salarial como na garantia de um valor de referência das políticas sociais, especialmente da previdência rural e assistência social, e também no combate à pobreza.

Além disso, a elevação do salário mínimo deve ser analisada pelo seu potencial na elevação da demanda, com seus reflexos positivos sobre o nível de emprego, e na melhoria das contas públicas, especialmente na arrecadação previdenciária e das contribuições sociais.

Nesse sentido, há a necessidade de estabelecer no país uma política de valorização do salário mínimo por meio da adoção de diretrizes claras que viabilizem o aumento real do seu poder de compra ao longo do tempo. Sem deixar de enfrentar o desafio de buscar mecanismos para superar as restrições postas pela problemática previdenciária e pelos impactos do aumento do salário mínimo sobre os gastos com funcionalismo em algumas regiões do país. Essa recuperação do poder de compra do salário mínimo, para que seja efetiva na construção de uma sociedade mais justa e civilizada, deve ser complementada por um conjunto de políticas públicas que garantam o aumento da produção de bens de consumo dos assalariados, estruturarem um sistema público de emprego, ampliem a fiscalização do trabalho, fortaleçam os sindicatos, entre outras. Para tanto, a condição para a efetivação de uma política de

valorização do salário mínimo e seus efeitos positivos é a garantia de uma política de crescimento econômico sustentado.

Enfim, temos a certeza de que este livro é uma contribuição importante do meio sindical e acadêmico para estimular o debate na sociedade e subsidiar a Comissão Nacional do Salário Mínimo na definição de diretrizes para a valorização do salário mínimo, como parte do conjunto de políticas que busquem o desenvolvimento socioeconômico do país promovendo uma distribuição de renda mais justa e reduzindo os níveis de pobreza.

Márcio Percival Alves Pinto
Diretor do Instituto de Economia da Unicamp

Luiz Marinho
Presidente da Cut

INTRODUÇÃO

Paulo Baltar¹
Cláudio Dedecca¹
José Dari Krein¹

Desde meados dos anos 1990, a política do salário mínimo tem ganho crescente espaço no debate político e econômico tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos. A onda liberal dos anos 1990 reduziu a regulação social sobre o mercado de trabalho sob a justificativa de que as novas condições produtivas poderiam produzir padrões mais favoráveis de renda para o capitalismo do século XXI. As sociedades que aceitaram essa perspectiva conheceram, na sua maioria, a piora da distribuição de renda, com a depreciação das remunerações de base do mercado de trabalho, referendada pelo desemprego e a baixa organização dos trabalhadores de menor qualificação.

Berços da onda liberal, Inglaterra e Estados Unidos foram obrigados a recolocar o debate sobre o salário mínimo em suas agendas políticas. A Inglaterra, no final dos anos 1990, retomou a política do salário mínimo sob o governo Blair. Também os Estados Unidos da era Clinton reativaram a política naquele país.

Nas economias em desenvolvimento, o tema tem ganho espaço nestes últimos anos. No Cone Sul, Brasil, Argentina e Chile têm procurado manter uma política ativa de valorização do salário mínimo. As dificuldades em torná-la um instrumento ativo em favor da elevação da remuneração de base dessas economias têm se mostrado acentuadas, não se percebendo a definição de diretrizes de médio ou longo prazo que possam aumentar significativamente seu poder de compra.

Na experiência brasileira, o tema do salário mínimo voltou a estar presente na agenda nacional desde a década de 1980. O governo atual foi eleito com a proposta de duplicação de seu valor. A conquista de um salário mínimo que atenda às necessidades de uma família de baixa renda depende da definição de diretrizes compatíveis com as condições econômicas atuais do país e pactuadas politicamente na sociedade brasileira. Essa tarefa não é fácil e nem simples e exigirá um esforço substantivo dos diversos atores sociais na construção e viabilização da política.

¹ Professores do Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas e organizadores do presente livro.

Foi a partir desse ponto de vista que diversas entidades nacionais tiveram a iniciativa de organizar um seminário sobre os desafios atuais da política do salário mínimo hoje no Brasil. O evento foi organizado com base em alguns consensos. O primeiro deles foi a necessidade inquestionável de uma política de valorização do salário mínimo, como instrumento de distribuição de renda e estruturação do mercado de trabalho. Um segundo associado ao entendimento de que ela é parte do processo de desenvolvimento do país. Outro foi a reafirmação da importância de manter a vinculação dos benefícios da seguridade social ao salário mínimo. E, por último, o consenso de que a política de valorização do salário mínimo requer o equacionamento de restrições econômicas e políticas criadas por uma trajetória prolongada de estagnação econômica do país que tem causado a desestruturação contínua da produção e do mercado de trabalho nacionais.

O livro organiza o conjunto das contribuições apresentadas no Seminário *Salário Mínimo e Desenvolvimento*, realizado em Campinas nos dias 28 e 29 de abril de 2005. Elas discutem a importância de uma política de recuperação do poder de compra do salário mínimo e seus efeitos sobre o conjunto da economia, da sociedade e, particularmente, sobre o mercado de trabalho, a seguridade social, as finanças públicas e a distribuição da renda. Reconhecem a complexidade do assunto e a controvérsia que o envolve quando se discute a necessidade da política de valorização do salário mínimo, sem, no entanto, tangenciar o desafio de construí-la nas condições presentes.

O exame da política do salário mínimo começou pela constatação de que o país convive há mais de 20 anos com a estagnação do PIB por habitante. O ritmo médio anual de crescimento do PIB foi de apenas 2%, pouco maior do que o do crescimento da população, atualmente em 1,4% ao ano. Num país subdesenvolvido, duas décadas sem aumento significativo do PIB per capita agrava, sem dúvida, o pouco estruturado mundo do trabalho que caracteriza a sociedade brasileira.

A organização desfavorável do mercado nacional do trabalho permite elevada liberdade aos empregadores para que definam as condições de trabalho e de remuneração, provocando enorme heterogeneidade de situações ocupacionais. Nesse contexto, o trabalho e a remuneração variam muito por tipo de ocupação, setor de atividade, tamanho de empresa e localidade. Porém, destaca-se uma significativa fração de ocupações e empregos precários, que se realizam através de contratos não amparados pela regulamentação social existente, expostos a uma elevada rotatividade e que se caracterizam pela baixa remuneração.

A estagnação do PIB, desde 1980, associada ao modo como o país se inseriu na globalização, na década de 1990, provocou uma desestruturação do mercado de

trabalho mais acentuada nas metrópoles e grandes centros urbanos, que haviam se constituído em área onde a atividade econômica tinha apresentado maiores taxas de crescimento até os anos 1970. São diversas as manifestações dessa maior desestruturação do mercado de trabalho – desde a crescente dificuldade dos jovens de iniciar sua inserção na atividade econômica e a recorrência de um alto desemprego aberto, até mudanças intensas e negativas na composição das oportunidades de trabalho propiciadas para a população ativa urbana. A perda de capacidade de geração ponderável de novos postos de trabalho pela economia, capitaneada pela redução do emprego nas grandes empresas, foi parcialmente compensada pela ampliação das oportunidades nas pequenas e médias empresas, de ocupação por conta própria e de trabalho no serviço doméstico remunerado. As modificações na estrutura do mercado de trabalho acompanharam a redução da participação da produção de bens e o aumento do comércio e da prestação de serviços na composição do Produto Interno Bruto. Condições mais restritivas de absorção da população ativa se estabeleceram, bem como se consolidaram alterações na distribuição dos rendimentos do trabalho, caracterizadas pelo aumento da proporção de ocupados com rendimento menor do que três salários mínimos, ratificando um salário mínimo equivalente a menos de um terço da renda média per capita do país.

A situação social prevalente no país, em um quadro de elevado desemprego, de dificuldade de os jovens se inserirem na atividade econômica e de maior concentração de ocupados recebendo menos que três salários mínimos, não se tornou mais grave graças à ampliação dos benefícios da seguridade social, garantidos pela Constituição Federal de 1988. A ampliação do número de benefícios e a definição de seu piso em um salário mínimo compensaram, parcialmente, os efeitos da desestruturação do mercado de trabalho sobre o bem-estar geral da população. A sustentação do frágil quadro social impôs um aumento da despesa fiscal comprometida com esses benefícios, incontornável em um contexto de desempenho medíocre do Produto Interno Bruto. Desse modo, as políticas sociais passaram a cumprir um papel de responsabilidade da atividade econômica, que em razão de seu baixo dinamismo deixou de exercer nestes últimos 25 anos.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a ampliação dos direitos sociais, definiu um padrão de financiamento adequado ao aumento previsto das despesas das diversas políticas, ampliando a receita das contribuições para a seguridade social. O incremento das contribuições sociais foi decisivo na elevação da carga tributária, durante a década de 1990, permitindo um crescimento dos recursos arrecadados independentemente do comportamento desfavorável do Produto Interno Bruto.

Nessas condições de comportamento do produto, a elevação da despesa pública tornou imprescindível um movimento semelhante da carga tributária. A ausência desta elevação tornaria inviável o financiamento das políticas públicas, bem como a sustentação da seguridade social, fundamental para conter um declínio ainda maior da situação social do país.

Entretanto, desde o final da década passada, observa-se, por outro lado, um incremento da dívida pública que acabou por alcançar uma elevada fração do PIB. O governo tem administrado esse movimento retirando recursos da seguridade social. Através da desvinculação de parte de seus recursos, o governo tem drenado o financiamento das políticas sociais, causando um déficit em suas contas de ordem administrativa. Ao contrário do alardeado pelo pensamento conservador que associa o crescimento da dívida ao gasto público, as contribuições sociais a tem financiado, acobertando as determinações reais do processo de endividamento associadas à política econômica de juros altos e de baixo crescimento.

A dívida pública aumentou substantivamente em decorrência do Plano Real, ao manter elevadas taxas de juros e permitir a ampliação da parcela da dívida indexada ao dólar. A desvalorização cambial de 1999 causou um agravamento abrupto da dívida pública, aprofundando a situação de debilidade das contas públicas, que exigiu a elevação da carga tributária nos primeiros anos desta década. Contudo, a desvalorização cambial alterou as condições de funcionamento da economia brasileira, estancando o processo de destruição de empregos provocado pelo Plano Real, induzido por uma exposição desvantajosa do aparelho produtor de bens instalado no país à competição internacional, e atenuando a tendência de fragmentação do mercado nacional de trabalho.

Após a atualização da taxa de câmbio, observou-se a elevação da elasticidade do emprego em relação ao PIB, claramente evidenciada pela ponderável criação líquida de empregos, inclusive com carteira de trabalho, nos anos 2000 e 2004, quando a economia brasileira operou com razoável ritmo de atividade. A geração líquida de empregos foi muito superior àquela observada entre 1993 e 1997, quando a reativação da economia produziu uma destruição ponderável de empregos. Contrariando a cantilena do pensamento conservador sobre a impossibilidade do crescimento e de conseqüente recuperação do mercado de trabalho, a trajetória recente da economia brasileira deu mostras da viabilidade da ocorrência dos dois processos.

Contudo, a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira continua prejudicada pela política macroeconômica. Adotando como objetivo principal o controle da inflação através da contenção de crédito em moeda local e das despesas públicas, abraça uma política de manutenção de taxas reais de juros elevadas que

absorvem parte respeitável do orçamento público das três esferas de governo. Submete as políticas sociais e o investimento público à dinâmica do endividamento crescente causado pela política econômica, criando fortes estrangulamentos para o crescimento sustentado que possibilite a retomada do desenvolvimento socioeconômico.

São estabelecidas, portanto, restrições a um crescimento mais acentuado do PIB, prejudicando, por conseqüência, seus efeitos virtuosos em favor de um melhor desempenho do mercado de trabalho. A leitura dos ensaios permite concluir que a possibilidade de elevação das despesas com a seguridade social, necessária para compensar os efeitos de um mercado de trabalho pouco dinamizado e desestruturado, atingiu seus limites, em razão de ser inviável econômica e politicamente continuar se ampliando a carga tributária. Portanto, ou se criam as condições para a economia brasileira crescer ao menos 5% ao ano de modo sustentado, ou será impossível conter o agravamento da situação social no país.

Os resultados de geração de emprego e renda de um crescimento nesse patamar não poderiam ser comparados aos observados na experiência anterior a 1980. Porém, eles proporcionariam, mesmo que lenta, a melhora progressiva da situação do mercado de trabalho, criando condições para uma ampliação respeitável das receitas da seguridade social, muito elástica ao crescimento do PIB e, em especial, nos momentos de sua retomada.

O crescimento continuado do PIB de pelo menos 5% ao ano seria insuficiente para proporcionar as condições de adaptação social que ocorreu no período anterior a 1980, quando o país apresentou forte crescimento do produto, má distribuição de renda e uma perspectiva de mobilidade social ascendente. Por essas razões, as reflexões encontradas nos ensaios ressaltam a importância do poder público na continuidade e aperfeiçoamento da proteção social e no apoio à estruturação do mercado de trabalho. A política de valorização do salário mínimo poderia cumprir papel relevante nesse esforço do poder público.

A restauração do salário mínimo seria fundamental para provocar a elevação das remunerações mais baixas e para modificar uma estrutura de renda perversa. Ela, ademais, poderia contribuir para atenuar a exacerbada exploração absoluta da força de trabalho mais mal remunerada e para a redução da elevada assimetria da distribuição de remuneração do trabalho.

Do ponto de vista dos autores, a elevação progressiva do valor do salário mínimo, em um contexto de relativa intensificação do crescimento do emprego provocada com a expansão continuada do PIB, teria capacidade de reverter, de forma positiva e substancial, a enorme desigualdade de renda encontrada no país. Poderia

romper, também, o processo de rebaixamento dos níveis de renda causado pela deterioração do mercado de trabalho e o empobrecimento generalizado da população, como ocorreu nos últimos 25 anos. Movimento que explica a elevada concentração dos ocupados ganhando menos de três salários mínimos.

Considerando as tendências recentes da distribuição de rendimentos, os resultados do seminário apontam em favor da manutenção de um único valor do salário mínimo em todo o território nacional, entendendo que essa diretriz contribuiria para evitar a ampliação das diferenças regionais.

Se ratificada uma trajetória de crescimento moderado para a economia brasileira no médio prazo, é inquestionável, portanto, a necessidade de aperfeiçoamento dos esquemas de proteção social para a população de menor renda. A situação social de elevada concentração dos benefícios ao redor do piso da seguridade social continuará sendo expressiva, podendo ser reduzida somente no longo prazo, se viabilizada uma recuperação consistente do mercado de trabalho e do salário mínimo. Segundo alguns dos autores, em um contexto de crescimento moderado da economia, a política de redução da desigualdade de renda deveria contemplar a elevação do piso dos benefícios da seguridade social em conformidade com o aumento do valor do salário mínimo.

A elevação da base da pirâmide de rendimentos do trabalho e dos benefícios previdenciários torna-se, portanto, orientação fundamental de uma política de valorização do salário mínimo. Por outro lado, a adoção de uma política que viabilize aumentos reais sistemáticos do salário mínimo imporá a mobilização de outros instrumentos de política pública para garantir o aumento esperado de seu poder de compra. Medidas em favor da produção e abastecimento dos bens de consumo populares, de redução da incidência dos impostos indiretos que sobre eles recai, de financiamento para a compra a prazo desses bens e de garantia de disponibilidade e acesso crescentes aos serviços sociais essenciais para uma vida digna serão necessárias, devendo complementar a política de valorização do salário mínimo com a preocupação de ampliar a oferta de bens e serviços para a população de baixa renda.

Um crescimento da economia em torno de 5% ao ano, que contemple a expansão da produção de bens e serviços consumidos pelos trabalhadores da imensa base da pirâmide dos rendimentos do trabalho, é fundamental para a recuperação progressiva do valor do salário mínimo, para a elevação do bem-estar geral da população e para a redução da desigualdade de renda. Uma expansão continuada da economia, mesmo que moderada, não deve ser, entretanto, considerada como trivial, pela razão de que ela exigiria o fortalecimento dos diversos instrumentos de políticas públicas consideradas fundamentais para garantir o investimento nas diversas áreas da

atividade econômica e social, especialmente naquelas voltadas para a ampliação da infra-estrutura e dos serviços sociais e de utilidade pública.

Infelizmente, o conjunto dos autores considera muito pouco provável que o crescimento necessário seja logrado num contexto de manutenção da atual política macroeconômica que privilegia o combate à inflação por intermédio de políticas de juros reais muito altos e de valorização cambial. O controle forçado da inflação exige, ademais, um superávit primário incompatível com as necessidades de investimento produtivo e de manutenção e aperfeiçoamento da proteção social.

A obsessão na política monetária e cambial produz uma visão estreita de política econômica, tornando-a incapaz de incorporar a definição de uma agenda de desenvolvimento. Essa agenda se constitui no único instrumento eficaz para o enfrentamento dos obstáculos existentes a um crescimento sustentado de 5%, que esteja associado a um avanço da disponibilidade de bens públicos e a uma elevação do poder de compra da base da pirâmide de rendimentos do trabalho.

A expansão da produção de bens e serviços para os trabalhadores na base da pirâmide de rendimentos do trabalho teria que ocorrer em simultâneo a uma melhora da inserção internacional do país, com investimentos que permitam ampliar significativamente as exportações e evitar um aumento desproporcional das importações, sem prejudicar o aumento do consumo popular.

É preciso reconhecer, portanto, a complexidade de se superar uma situação de 25 anos de estagnação. A defasagem da infra-estrutura e a própria deterioração dos órgãos públicos são reflexos desse processo que precisam ser enfrentados para se garantir um crescimento sustentado. A superação dessas restrições requer a recuperação do investimento, bem como da capacidade de formular e implementar políticas públicas, financiamento adequado e implementação dos programas de investimento, exigindo, ademais, a articulação de muitos interesses, nem sempre fáceis de mobilizar para a realização de empreendimentos complementares, necessários para o êxito de cada um deles.

Cabe reconhecer, entretanto, que o restabelecimento de uma trajetória de expansão sustentada abriria condições de se reconquistar uma dinâmica de produtividade que pudesse relacionar maior produção, geração de empregos e incremento da renda. Transformando, assim, os determinantes da maior eficiência daqueles decorrentes de reduções de custos para os associados ao desenvolvimento tecnológico, a elevação dos rendimentos e da qualificação do trabalho e a queda dos preços relativos dos bens industriais.

Os ensaios aqui reunidos expressam um esforço analítico que contempla a complexidade de questões que deverão ser enfrentadas na definição de uma política de valorização do salário mínimo. Essas questões ocuparão, certamente, a agenda inicial da recém-constituída Comissão Nacional do Salário Mínimo.

A discussão realizada sobre esse conjunto de questões encontra-se organizada neste livro a partir de cinco temas básicos, que correspondem às seções do seminário. No primeiro tema, dois artigos que analisam o quadro mais geral da economia brasileira, a importância do salário mínimo e a sua inter-relação com o processo de desenvolvimento socioeconômico do país. Os dois ensaios enfatizam a importância da política de recuperação do salário mínimo dentro de um contexto de crescimento econômico e de articulação de diversas políticas correlatas, entendendo que ele pode cumprir um papel relevante para a distribuição de renda e a estruturação do mercado de trabalho. *Carlos Medeiros* discute as implicações e os ajustes necessários para viabilizar a política de recuperação do salário mínimo, dentro de uma perspectiva de um desenvolvimento econômico consistente com a distribuição de renda. *Ricardo Carneiro* faz um balanço dos constrangimentos que a atual política econômica coloca para o crescimento e suas implicações sobre o emprego e o salário.

No tema sobre as implicações do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro, analisa-se a relação entre o valor do salário mínimo e a estruturação do mercado de trabalho. *Paulo Baltar* mostra a deterioração do mercado nacional de trabalho no período recente, identificando um aumento substancial da proporção de pessoas que ganham até três salários mínimos e uma ampla diferenciação dos rendimentos devido ao baixo valor do salário mínimo. *Paula Montagner* detalha as características dos ocupados que ganham salário mínimo no Brasil e sua importância na definição de parâmetros para a remuneração de um contingente expressivo da população brasileira. *João Sabóia* faz uma discussão sobre o desempenho do salário mínimo no período recente, evidenciando que seu valor permanece baixo e que há espaço para uma maior valorização no curto prazo.

O terceiro tema trata dos impactos do salário mínimo nas finanças públicas, particularmente, na previdência e nos orçamentos municipais. *Anselmo Santos* e *Denis Maracci Gimenez* mostram que o impacto da elevação do salário mínimo sobre as finanças municipais é pequeno e localizado nas regiões mais pobres do país, propondo um aumento do repasse do Fundo de Participação dos Municípios para viabilizar a sustentação financeira daqueles que se encontram em condições mais precárias. *Lena Lavinas* discute a relação entre salário mínimo, linha de pobreza e benefícios assistenciais, defendendo a importância da vinculação do valor dos Benefícios de Proteção Continuada ao mínimo, como mecanismo de distribuição de renda. *Sulamís*

Dain e *Milko Matijascic* partem da constatação de que o sistema de seguridade adotado na Constituição é um marco positivo e que os argumentos de contenção do salário mínimo e de desvinculação dos benefícios não se sustentam na realidade nacional. *Rosa Marques* mostra que as contas da seguridade são superavitárias e que o debate sobre o impacto da valorização do salário mínimo tende a desconsiderar o caráter holístico do sistema de proteção social aprovado na Constituição de 1988 e seus efeitos positivos na distribuição de renda.

A questão relativa ao salário mínimo, à distribuição de renda e à estruturação das políticas sociais constitui o quarto tema. *Guilherme Delgado* faz uma reflexão sobre a importância dos benefícios sociais vinculados ao mínimo como mecanismo de contraposição ao processo de desestruturação do mercado de trabalho ocorrido na década de 1990, concluindo que foram fundamentais para não agravar a situação de crise social. Ao mesmo tempo, evidencia que o financiamento da seguridade foi possível com aumento da carga tributária. Agora, a ampliação da proteção social depende de crescimento econômico continuado. *Marcio Pochmann* aponta que o baixo valor do salário é um dos fatores fundamentais para explicar a desigualdade dos rendimentos do trabalho, portanto, a sua recuperação é essencial no combate à exploração do trabalho e à pobreza. *Maria Cristina Cacciamali* discute como a política de valorização do salário mínimo, como mecanismo de distribuição de renda, encontra respaldo nas teorias econômicas, podendo tornar-se um importante instrumento de política macroeconômica.

O último tema volta-se para a discussão de diretrizes para o estabelecimento de uma política de recuperação do salário mínimo no Brasil, considerando o seu baixo valor atualmente. No primeiro artigo, *Claudio Dedecca* apresenta uma proposição sobre as vantagens de uma política de valorização do salário mínimo vinculada ao crescimento do PIB e da produtividade. De forma complementar, *Clemente Ganz Lúcio* mapeia um conjunto de variáveis a ser considerado como fundamental na elaboração de uma política de valorização do salário mínimo. Ademais, *Remigio Todeschini* informa como a gestão das políticas públicas na área do emprego e salário no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, caracterizada pelas formas de participação e gestão compartilhadas pelos atores sociais, configura uma experiência de êxito. *Sandra Brandão* reafirma a importância dessa experiência para o fortalecimento da recém-constituída Comissão Nacional do Salário Mínimo, inicialmente composta de forma quadripartite (trabalhadores, empresários, aposentados e governo). Por fim, *Luiz Marinho* apresenta a proposta da CUT de uma política de valorização do salário mínimo com a finalidade de elevá-lo, em um horizonte de 20 anos, ao patamar calculado pelo DIEESE como necessário para satisfazer as necessidades básicas de uma família.

O conjunto dos artigos permite mapear, portanto, as questões relevantes do debate sobre a política de valorização do salário mínimo, reiterando seu caráter complexo, desvendando, porém, alguns mitos sobre a impossibilidade de sua adoção e que têm reiterado seu valor extremamente baixo.

Pode-se concluir, preliminarmente, que a política de valorização do salário mínimo constitui um instrumento fundamental de política pública para o combate à pobreza, à desigualdade social e à desestruturação do mercado de trabalho. Contudo, ela, como se procurou realçar, depende da articulação a outras políticas, tendo como condição básica a viabilização de um crescimento econômico sustentado.

TEMA I

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO¹

Carlos Aguiar de Medeiros²

“Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis. Além disso, manda a justiça que aqueles que alimentam, vestem e dão alojamento ao corpo inteiro da nação, tenham uma participação tal na produção de seu próprio trabalho, que eles mesmos possam ter mais do que alimentação, roupa e moradia apenas *suficiente*.” (Smith, 1983, v. 1, p. 101).

Quando Adam Smith observou, como na citação acima, que os salários dos trabalhadores manuais deveriam por uma questão de justiça estar acima das condições mínimas de subsistência (alimentação, vestuário, moradia), introduziu uma dimensão ética à distribuição da renda e à formação dos salários que a maioria dos economistas posteriores procurou evitar ou abertamente contestar. Essa proposição decorria da concepção que Adam Smith e os economistas políticos clássicos tinham da distribuição de renda na economia capitalista. Para eles, os lucros e os juros do capital variavam, dada uma estrutura técnica de produção, inversamente aos salários tornando a distribuição de renda na economia capitalista um terreno de conflitos e não de harmonia. A determinação dos salários era assim o resultado de uma barganha em que os patrões, devido à sua riqueza, possuíam claramente uma vantagem sobre os trabalhadores desorganizados. Como resultado, os salários reais tendiam a limitar-se àquele mínimo necessário à mera sobrevivência. Apenas em circunstâncias de elevado crescimento e escassez de mão-de-obra os trabalhadores melhoravam as suas chances de conseguir algo além de uma mera remuneração de subsistência.

Posteriormente, muitos economistas institucionalistas, refletindo sobre as condições concretas dos trabalhadores nas economias industriais no início do século XX, buscaram desenvolver essas idéias salientando a formação de amplas segmentações nos mercados de trabalho. De um lado, a desigualdade no acesso às condições básicas de socialização, educação e as discriminações por gênero e raça levavam à formação de grupos não competitivos e a uma desvalorização do trabalho externa ao mercado de trabalho. De outro, as instituições formais e informais do mercado de trabalho levavam por razões internas à sua estrutura a uma desvalorização do trabalho não qualificado. Assim, por razões internas e externas ao mercado de trabalho, amplos grupos da força

¹ Texto preparado para o Seminário “Salário Mínimo e Desenvolvimento”, 28 e 29 de abril de 2005, Instituto de Economia da Unicamp.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

de trabalho ficavam contidos numa armadilha de pobreza, baixa qualificação e baixos salários (Kitson; Martin; Wilkinson, 2000).

O reconhecimento dessa armadilha é que constituirá o sentido principal da institucionalização do salário mínimo. Com efeito, em decorrência das lutas políticas, os salários mínimos foram introduzidos pela primeira vez na Inglaterra em 1909 para proteger os trabalhadores das assim chamadas atividades e setores de "trabalho duro", especialmente em serviços e indústrias com predomínio dos baixos salários (Machin; Manning, 1996). Do mesmo modo, nos EUA, em resposta à grande depressão, o salário mínimo federal foi estabelecido em 1938, contrariando a então considerada intocável "liberdade de contrato".

Por sua própria definição, o salário mínimo é a introdução de um ponto de vista puramente moral na formação de preços; os seus argumentos fundamentais, tal como salientou Adam Smith, baseiam-se em critérios de justiça e, portanto, políticos sobre o valor atribuído pela sociedade ao trabalho. Como recentemente defendido pelos movimentos sociais norte-americanos sobre a importância da generalização de um "living wage", a premissa básica é a de que ninguém que trabalha para viver deve criar sua família na pobreza.³

A partir de uma visão radicalmente distinta do funcionamento da economia capitalista, os economistas neoclássicos que sucederam aos economistas políticos no final do século XIX e que formam hoje a corrente principal da academia interpretam a formação dos salários e a distribuição de renda como o resultado natural de um processo econômico centrado na oferta e demanda. Intervir, por qualquer razão, sobre a formação dos preços de equilíbrio do trabalho seria contraproducente e ineficiente na medida em que levaria o sistema econômico a escolhas artificiais e não sustentáveis. Ao contrário dos economistas institucionalistas, os economistas desta corrente reconhecem apenas as assimetrias externas ao mercado de trabalho, cabendo aí intervenções públicas; este, entretanto, deverá ser deixado livre e desregulado. Por isso mesmo, são muito mais aceitas entre economistas políticas compensatórias externas ao mercado de trabalho, como a bolsa-escola, a renda mínima, etc.

Nestes termos, os economistas neoclássicos sempre se manifestaram criticamente sobre o salário mínimo institucional. Assim, por exemplo, nos EUA em 1946, George Stigler, um influente economista ortodoxo, defendia que o salário mínimo distorcia a alocação eficiente de recursos, não era eficaz como combate à pobreza e existiam alternativas mais eficientes (Stigler, 1946). Foram argumentos desse

³ O movimento pelo estabelecimento de um "living wage" surgiu nas grandes cidades americanas como uma reação ao baixo valor do salário mínimo. Ver Pollin e Luce (1998).

tipo que o governo inglês usou para abolir em 1993 o salário mínimo (só foi reintroduzido sob pressão no final da década), e que estiveram presentes na decisão do governo conservador de Reagan de deixar desvalorizá-lo nos anos 1980. No Brasil, esses argumentos também foram e permanecem sendo utilizados contra todos os esforços de defendê-lo de sua contínua queda que caracterizou a nossa industrialização no pós-guerra.

Em geral, os adversários do salário mínimo e de sua evolução segundo a variação do custo de vida o contestam a partir de três argumentos, típicos da retórica conservadora: é contraproducente, pois provoca desemprego; é ineficiente, pois desestimula a produtividade e ineficaz como política de distribuição de renda. No caso do Brasil, desde a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de que as transferências continuadas da Previdência Social não devem ser inferiores ao mínimo, o argumento principal contra a elevação do salário mínimo é de natureza fiscal. Argumenta-se que, devido a essa vinculação, a elevação do salário mínimo provoca aumento das despesas públicas com pressões sobre o superávit primário, considerado a âncora da estabilidade de preços. Muitos que aceitam a eficácia do salário mínimo como instrumento de distribuição de renda, mas acatam o argumento fiscalista, defendem a desvinculação das despesas previdenciárias do mínimo.⁴

Neste breve artigo, argumenta-se a partir de algumas experiências nacionais de desenvolvimento que, através de seus efeitos sobre os pisos salariais, o salário mínimo afeta a distribuição de renda e o custo do trabalho, estabelecendo uma estrada de mão dupla com efeitos retroalimentadores positivos com o desenvolvimento econômico.⁵ Defende-se com base na experiência brasileira que o nível de produtividade dos bens e serviços básicos e o regime macroeconômico centrado na alta taxa real de juros constituem as restrições básicas para uma política de elevação do salário mínimo real.

Antes de entrarmos nessas questões, examinemos criticamente os três argumentos principais dos que se opõem à política do salário mínimo e sua conexão com o desenvolvimento econômico.

a) Salário mínimo e desemprego

A opinião de que a fixação do salário mínimo segundo o custo de vida considerado adequado provoca desemprego baseia-se na hipótese de que existe um salário de equilíbrio em que a oferta e a demanda de trabalho se igualam. A existência

⁴ Ver Néri e Giambiagi (2000).

⁵ Há já uma longa literatura destas conexões desenvolvida no Brasil. Para uma resenha, ver Souza e Cunha (1989).

de um mecanismo de substituição entre trabalho e capital faria com que aumentos do salário segundo critérios extramercado induzisse à utilização de processos mais intensivos em capital, provocando desemprego. Assim, se o salário mínimo for fixado num valor superior ao salário de equilíbrio haverá um excesso de oferta. Na Europa Ocidental, onde o salário mínimo é relativamente alto em relação ao salário médio industrial,⁶ essa tese é defendida por todos os economistas ortodoxos como a principal causa do desemprego entre os jovens. No Brasil de hoje, onde nas regiões mais desenvolvidas o salário mínimo é muito baixo relativamente aos salários médios industriais efetivamente pagos, a formulação mais presente⁷ é a de que os empregadores de salário mínimo (famílias, pequenas empresas em sua maior parte e serviços) não contratarão o volume habitual de emprego pela impossibilidade de acomodar os novos salários em suas rendas.⁸

O que distingue ambas as hipóteses é a negação de qualquer efeito positivo do aumento do salário mínimo sobre a demanda agregada. Os estudos empiricamente mais sólidos sobre o desemprego europeu ocidental revelam que o baixo crescimento econômico constituiu a sua principal causa⁹ e o alto salário mínimo pago na França, Espanha, Alemanha e países escandinavos afirmou-se como um fator relevante para a menor desigualdade salarial desses países. No caso dos EUA, onde o mercado de trabalho é menos estruturado e o salário mínimo relativamente menor, um importante estudo empírico sobre restaurantes *Fast Food*¹⁰ mostrou haver uma relação positiva entre elevação do salário mínimo e nível de emprego.

Na literatura do desenvolvimento econômico, um influente estudo sobre migrações e desemprego, incorporando as hipóteses convencionais sobre salários de equilíbrio,¹¹ postulava que além do desemprego provocado pela formação de um salário superior ao de equilíbrio, o hiato de renda entre as atividades de subsistência e

⁶ Em geral superior a 50% do salário médio industrial (OECD, 1997).

⁷ Em 2003, segundo a PNAD, os salários médios dos empregados no Brasil eram de cerca de três salários mínimos; os salários médios da região Sudeste, onde a indústria exerce maior importância na formação dos salários, excedia em quatro vezes o valor do mínimo; no NE, o salário médio era duas vezes o mínimo. Quando o salário mínimo possuía quase o dobro do valor atual, como ocorria nos anos 1970 e início dos anos 1980, uma tese semelhante à dos economistas ortodoxos sobre o desemprego europeu era também apresentada no Brasil. Ver, entre outros, Macedo (1981).

⁸ Segundo a PNAD de 2003, cerca de 11 milhões de trabalhadores empregados recebiam até 1 salário mínimo e 25 milhões de trabalhadores empregados num universo de 43 milhões recebiam até 2 salários mínimos.

⁹ Cf. Freeman (1988).

¹⁰ Cf. Card e Krueger (1995). O estudo comparou o comportamento do emprego em New Jersey onde em 1992 houve forte aumento do salário mínimo com o da vizinha Pennsylvania onde o salário mínimo não aumentou. A conclusão de que o aumento do salário mínimo não gerou a perda de emprego prevista na visão ortodoxa provocou imensa polêmica nos EUA. Conclusão semelhante também pode ser observada em Blanchflower e Oswald (1994).

¹¹ Cf. Harris e Todaro (1970).

os salários urbanos formados institucionalmente pela política de salário mínimo fazia com que a oferta de trabalho urbano aumentasse com o aumento do mínimo já que os trabalhadores de atividades de subsistência calculavam a probabilidade de aumentar sua renda e migravam para as cidades, elevando, dessa forma, a taxa de desemprego. Naturalmente que esse efeito só existe se denominarmos de emprego as atividades de subsistência e auto-emprego e formularmos a hipótese de que os fatores de expulsão não jogam um papel relevante nas migrações internas.

Para Arthur Lewis (1954), não havia um salário de equilíbrio. Nas economias em desenvolvimento, devido à existência de uma imensa parcela da população vinculada a uma economia de subsistência, a fixação de um salário urbano acima do nível de subsistência rural – uma realidade independente de qualquer política institucional do salário urbano – gerava uma “oferta ilimitada de mão-de-obra”. Nessas condições, a elevação do salário mínimo dificilmente poderia alterar a taxa básica de salários – a prevalecente na maioria dos trabalhos não qualificados –, a menos que o crescimento do emprego moderno urbano absorvesse o subemprego ou que a modernização da agricultura resultasse em elevação da renda da população ali empregada. A importância dessa tese para a economia brasileira será observada mais à frente.

b) Salário mínimo, progresso tecnológico e especialização produtiva

A hipótese de que a elevação do salário mínimo provoca ineficiências decorre de uma mística crença na empresa privada como locus da gestão eficiente de recursos e da suposição de que a macroeconomia é a agregação das decisões microeconômicas. Nada impede que em atividades de “trabalho duro” e na presença de grande oferta de mão-de-obra, as empresas possam garantir sua rentabilidade através de baixos salários em vez de introduzir novos métodos de produção criando uma armadilha em que baixos salários e baixa produtividade mutuamente se alimentam.

Estendendo esse argumento para o cenário da concorrência internacional, diversos economistas do desenvolvimento, como Raul Prebisch, Celso Furtado ou Arthur Lewis, observaram que, na presença de uma “oferta ilimitada de mão-de-obra” em um mercado de trabalho desregulado, as economias atrasadas inseriam-se na economia internacional de forma muito precária. Isso porque o que produziam, quer produtos primários quer produtos industriais, acabavam por se desvalorizar em relação aos produtos dos países desenvolvidos. A corrida por preços mais baixos congela os baixos salários e o padrão de consumo dos trabalhadores numa “corrida para baixo”. Há um exemplo eloqüente dessa realidade no México contemporâneo. Lá, a despeito de o salário mínimo ter caído continuamente na última década e da estagnação do salário

real na indústria "maquiladora", esta vem perdendo mercados externos em face da concorrência chinesa. Os salários chineses, ao contrário dos mexicanos, não estão caindo, mas subindo; entretanto, dado o desnível de renda per capita entre China e México, os salários chineses são ainda menores que os mexicanos.

Desse modo, a elevação dos salários mais baixos se, no curto prazo, diminui a competitividade nas atividades mais atrasadas, cria, no médio prazo, um estímulo ao progresso técnico aumentando a eficiência por hora trabalhada e eliminando a vantagem da contratação na base de baixos salários. Com salários mínimos muito baixos é sempre possível encontrar uma "low road" em que baixos salários, baixo treinamento, baixa motivação e alta rotatividade reforçam-se numa dinâmica oposta, do ponto de vista tecnológico e social, uma "high road".

A experiência asiática no pós-guerra baseou-se muito menos na intervenção do Estado na regulação do salário mínimo e previdência pública do que a observada no Brasil e América Latina.¹² Entretanto, longe de um sistema de livre mercado, o aspecto mais evidente em países como o Japão, a Coreia e Taiwan foi, em primeiro lugar, uma completa reforma agrária que, acompanhada de altos investimentos no campo, resultou em pronunciada queda dos desníveis de renda entre campo e cidade. As migrações campo e cidade foram, a despeito da redução dos desníveis de renda, tão grandes como a brasileira revelando a dominância dos efeitos gerais de atração da vida urbana e das oportunidades de emprego sobre as migrações. Mas a elevação da produtividade na agricultura foi fundamental para a redução dos preços dos alimentos e elevação de renda dos produtores rurais. Em segundo lugar, afirmou-se evidente nesses países a existência de um conjunto de instituições e normas extramercado favoráveis à estabilidade do emprego. Essas condições elevaram a base do rendimento e os salários mais baixos. No caso da China, sempre descrita como o paraíso da livre contratação e dos baixos salários,¹³ vale observar que a grande maioria dos empregados chineses encontra-se nas empresas estatais; nestas, o emprego é permanente e as despesas de educação e saúde são de responsabilidade do governo – as demais, sobretudo as tarifas e os aluguéis, são amplamente subsidiadas.

Com exceção dos países asiáticos de excepcional dinamismo na criação de emprego urbano que passaram por eficiente modernização do campo, a experiência observada tanto em países industrializados quanto em desenvolvimento revela que a

¹² Na Coreia, a institucionalização de um salário mínimo só ocorreu em 1986. Hoje é considerado uma política de renda importante, seu reajuste anual é decidido de forma negociada e leva em consideração o custo de vida e o aumento da produtividade do trabalho. Este ano o salário mínimo foi fixado em US\$ 550.

¹³ Na China, o salário mínimo foi recentemente introduzido de forma descentralizada por cidades e regiões. Em Shenzhen, a região exportadora por excelência, foi fixado em US\$ 73, e em Beijing, em US\$ 60.

evolução do salário mínimo real exerceu, através de seu efeito sobre a distribuição de renda, efeitos expansivos sobre a demanda agregada e sobre sua composição.

c) Salário mínimo e distribuição de renda

Muitos que defendem a existência de efeitos positivos de uma melhor distribuição de renda sobre o desenvolvimento econômico argumentam, entretanto, que o salário mínimo é ineficiente enquanto instrumento de distribuição de renda. Essa crítica baseia-se em diversos argumentos. Fugiria ao escopo deste artigo uma análise exaustiva de seus fundamentos,¹⁴ cabendo apenas alguns breves comentários.

Em relação à crítica usual de que os aumentos do salário mínimo são transferidos para os consumidores, pode-se observar que, ainda que os aumentos de salário mínimo fossem inteiramente repassados aos bens e serviços, os consumidores desses bens não são, em sua maioria, consumidores de baixa renda. Basta ver a incidência desse salário nos serviços pessoais, restaurantes, hotéis, etc., consumidos em grande parte pela classe média. O argumento de que o salário mínimo não atinge os verdadeiros pobres, um argumento caro ao Banco Mundial, vem sendo contestado por diversos estudos empíricos no Brasil. Parte significativa do chamado setor informal é formada por assalariados cujo rendimento aproxima-se ou identifica-se com o mínimo e tem uma variação muito próxima à do salário mínimo. Com efeito, a antiga proposição de que o salário mínimo serve de farol para os salários dos trabalhadores de menor qualificação¹⁵ parece ter ganhado consistência maior nos dias atuais do que quando foi formulada (Néri et al., 1998). Essa proposição torna-se fortemente consistente quando se considera que, nos últimos anos, o salário mínimo no país tem funcionado como um indexador dos salários agrícolas mesmo em regiões mais atrasadas,¹⁶ um fato inédito na história distributiva brasileira como será observado mais à frente.

A suposição de que a elevação do salário mínimo provocaria uma inflação salarial é totalmente dependente da hipótese irrealista de que os trabalhadores fixam sempre os seus salários relativos. Não existe um fundo fixo de salários em que a variação de um dos seus componentes resulte em uma variação inversa de um outro. Dependendo do regime de contratação, do momento econômico, dos setores produtivos e das categorias ocupacionais, o aumento do mínimo poderá ter influência através dos pisos salariais sobre os outros salários, mas dificilmente estes aumentarão de forma automática e proporcional.

¹⁴ Para uma discussão dos principais argumentos, ver Freeman (1996).

¹⁵ Cf. Souza e Baltar (1979).

¹⁶ Cf. Staduto (2002).

As experiências nacionais do desenvolvimento econômico e a experiência brasileira revelam que os períodos marcados por variação do salário mínimo real testemunharam uma variação na mesma direção na distribuição da renda (do trabalho e pessoal). Talvez a evidência mais sugestiva dessa hipótese possa ser encontrada nos EUA e Brasil, países que, respeitadas as imensas diferenças relativas ao grau de desenvolvimento, possuem em comum um mercado de trabalho muito aberto, grande mobilidade do trabalho e grandes fluxos demográficos. Nos dois países, a importância do salário mínimo institucional na formação da taxa de salários dos trabalhadores menos qualificados e predominantes nas atividades de "trabalho duro" é significativa. Barry Bluestone e Bennett Harrison (1988) mostraram que a distribuição de renda nos EUA evoluiu no pós-guerra sob uma forma de U. Entre os anos 1960 e 1970 houve uma grande queda na desigualdade; nos anos 1970 esta começou a subir e pronunciou-se nos anos 1980. Essa distribuição foi em grande medida resultante da redução e expansão dos baixos salários. Esse comportamento foi em parte decorrente da queda do salário mínimo real que de um alto patamar atingido no final dos anos 1960 caiu nos 1970 e reduziu-se ainda mais nos anos 1980. A queda do salário mínimo real,¹⁷ ao lado da redução da parcela dos salários na renda e da sindicalização, foi um fator central na explicação da forte concentração da renda ocorrida nos EUA nos anos recentes.

No Brasil, depois de atingir em 1959 o seu máximo nível, o salário mínimo real caiu continuamente nos anos 1960. Nesta década, a redução do salário mínimo real foi um dos fatores decisivos para o seu distanciamento do salário médio, isto é, para a desigualdade salarial. Nos anos 1970, a moderada recuperação do salário mínimo real resultou em interrupção da concentração salarial. Se nessa década o leque pouco se alterou, nos anos 1980 a queda do salário mínimo real foi bastante mais acentuada do que os demais salários, e a brecha aumentou. Com a aceleração inflacionária da primeira metade dos anos 1990 houve um colapso do salário mínimo real e descolamento do salário médio com forte elevação na desigualdade dos salários; depois do Plano Real houve alguma recuperação do mínimo. O leque dos salários fechou-se ligeiramente¹⁸ tornando evidente a importância da política de salário mínimo sobre os rendimentos do trabalho menos qualificado.

Essas rápidas observações permitem considerar que a recuperação do poder de compra do salário mínimo é um instrumento comprovadamente importante na formação dos salários e na distribuição da renda, tanto na história recente dos países

¹⁷ O salário mínimo permaneceu fixo em \$5.15 ao longo dos anos 1980 e elevou-se apenas no governo Clinton para \$6.15.

¹⁸ Em função, sobretudo, da queda do rendimento médio decorrente da desindustrialização da força de trabalho.

desenvolvidos, como os EUA ou a Inglaterra, quanto mais em países com elevado desemprego estrutural, como o Brasil.

Mas será que um país pode fixar um nível de salário real segundo apenas os imperativos de justiça social? Quais são os seus limites? Até que ponto os salários políticos tornam-se salários econômicos?

O que a política de salário mínimo faz é determinar um nível nominal de salários, mas não o seu nível real, que depende da evolução dos preços relativos; o governo pode regular os salários formalmente contratados, mas não é capaz de regular e fiscalizar os rendimentos pagos aos trabalhadores fora do sistema formal de assalariamento. Assim, ao lado da decisão política favorável aos trabalhadores de menor renda, é necessário entender as restrições que impedem ou frustram as decisões de mudança.

Como antes se observou, hoje no Brasil é crescente o reconhecimento, ainda que o argumento seja apresentado sempre com reservas, de que o salário mínimo é importante como instrumento de redução da pobreza e melhoria na distribuição de renda, mas que devido à sua utilização como indexador dos benefícios da previdência, a elevação do salário deve ser submetida a restrição de natureza fiscal. Antes de considerar a extensão desse argumento, é importante observar que a distribuição da renda, embora possua razoável grau de autonomia, é, dado um nível geral de produtividade do conjunto da economia, em parte condicionada, mas em parte condiciona a estrutura da oferta de bens e serviços. Basicamente, poder-se-ia dizer que o nível de produtividade na produção dos bens e serviços fundamentais consumidos pelos trabalhadores, isto é, pelos bens-salários, e o padrão de consumo desses trabalhadores condicionam o nível real de salário mínimo que a economia pode pagar.

Assim, por exemplo, ao ser fixado num nível que em 1959 correspondia aproximadamente a R\$ 600,00 a preços de hoje, o dobro do que foi proposto para este ano, o salário mínimo real não poderia ser pago à maioria dos assalariados e era facilmente desrespeitado. Isso porque a produtividade da agricultura de alimentos dificilmente seria capaz de atender ao alargamento e diversificação do consumo decorrente da expansão da massa de salários urbanos apesar dos salários rurais miseráveis. Como observara com precisão Ignácio Rangel, era o salário rural a primeira remuneração da pirâmide distributiva brasileira e, graças ao pacto de poder dominante, a legislação moderna com o Estatuto da Terra e a institucionalização do salário mínimo não chegava ao campo que permaneceu miserável com a exceção dos complexos exportadores que muito se beneficiaram desta exclusão. A elevação do salário mínimo colidia a rigor com o atraso da agricultura de alimentos e com o regime de propriedade da terra. Salários baixos, relações de troca desfavoráveis aos

produtores de alimentos e elevada renda da terra formavam a equação básica de nossa desigualdade.¹⁹

Por seu turno, a explosão demográfica dos anos 1960 e o miserável padrão de vida das massas rurais, particularmente no Nordeste, tornavam possível uma disponibilidade infinita de trabalhadores dispostos a um salário muito inferior ao mínimo.

Com a manutenção dessa estrutura rural, a queda dos salários acomodou a baixa produtividade da agricultura. Essa realidade só começou a mudar nos anos 1970 e, nos anos 1980, a modernização na produção de alimentos levou a uma maior plasticidade na estrutura produtiva brasileira. Com o aumento da produtividade no conjunto da indústria, a modernização da agricultura eliminou qualquer obstáculo do ponto de vista da oferta de bens privados para uma expansão dos salários mais baixos. Entretanto, com os choques externos dos anos 1980 e a drástica mudança dos preços relativos, o conflito distributivo entre capital e trabalho organizado levou a uma aceleração inflacionária com relativa preservação do salário médio industrial, mas com forte desvalorização real do salário mínimo que serviu como amortecedor no conflito fundamental. Assim, a crise dos anos 1980 impediu que a maior plasticidade da estrutura da oferta que se afirmou na economia brasileira pudesse viabilizar as iniciativas para uma elevação consistente do salário mínimo real.

Ao longo dos anos 1990 movimentos contraditórios se afirmaram. De um lado, houve a partir de 1994 uma recuperação do salário mínimo real²⁰ e sua difusão ao mundo rural e às regiões mais atrasadas; ao mesmo tempo, essa recuperação se deu em meio a um desemprego em massa e declínio do salário médio real. Como ocorreu elevação significativa da produtividade do trabalho (tanto na indústria quanto no agrobusiness) a parcela dos salários na renda teve uma queda acentuada.²¹ Devido ao regime macroeconômico ancorado numa taxa de juros estruturalmente alta – que atingiu ao longo da última década um patamar real de 13% a.a. –, houve uma

¹⁹ Poucos estudos analisaram a formação do diferencial dos salários urbanos e rurais entre os quais Bacha (1979). A argumentação bastante enfatizada nos estudos estruturalistas sobre a formação de salários no Brasil de que eram a política salarial e os sindicatos que formavam os salários urbanos dos trabalhadores não qualificados, e não a agricultura de subsistência, como poder-se-ia depreender dos estudos de Arthur Lewis, introduz importantes mediações mas não nega a proposição de que a existência de grandes deslocamentos demográficos oriundos das áreas mais pobres degrada a base do mercado de trabalho urbano e viabiliza ampla expansão da contratação informal deprimindo o poder de barganha dos assalariados de base. Assim, apenas a modernização, a elevação da produtividade e renda dos agricultores e a absorção dos excedentes de trabalho permitem elevar de forma consistente a base dos salários. Ver Medeiros (1992).

²⁰ Atingindo um nível, entretanto, que correspondia a aproximadamente metade do valor existente nos anos 1970.

²¹ A participação dos salários na renda (sem as contribuições sociais efetivas e imputadas) passou de 35,9% da renda nacional em 1993 para 25,7% em 2003, segundo os dados das Contas Nacionais, IBGE.

explosão da dívida mobiliária e drástica elevação da carga tributária. Esses dois movimentos resultaram na paralisia dos investimentos públicos e na elevação dos preços e tarifas associados a moradia, transporte e saúde provocando um grande estrangulamento ao alargamento do consumo de massa.

Desse modo, para que o salário mínimo real pudesse sustentar um padrão de consumo como o que estabelecem os cálculos do DIEESE (cerca de R\$ 1.480,00, cinco vezes o salário atual²²) seria necessário um amplo processo de investimento em bens e serviços públicos associados à modernização das moradias, infra-estrutura, etc. O acesso a esses bens só pode ser generalizado a partir da expansão de investimentos públicos. É evidente, por outro lado, que com o colapso dos rendimentos médios dos assalariados, um aumento consistente do salário mínimo só pode ocorrer com a elevação da parcela dos salários na renda, o que supõe uma redução das margens de lucro e da taxa de juros.

Nesse terreno é que se colocam as principais restrições.

Se em nosso desenvolvimentismo clássico era a renda da terra o obstáculo a uma política de elevação consistente do salário mínimo, nos dias de hoje o maior obstáculo é a taxa real de juros. E isso ocorre por duas razões gerais. Em primeiro lugar devido ao seu efeito negativo sobre a parcela dos salários na renda.²³ Em segundo lugar pela impossibilidade de financiar as moradias e prover as infra-estruturas requeridas para a expansão do padrão de consumo dos assalariados de base. A busca de um elevado superávit primário e o aprisionamento das políticas públicas às transferências aos detentores dos títulos de dívida pública bloqueiam, de um lado, os investimentos públicos necessários à infra-estrutura e, de outro, introduzem diretamente na estrutura do gasto do governo um conflito entre salário mínimo e taxa de juros.

A visão dominante de política econômica considera a taxa de juros, fixada pelo governo sobre seus títulos de dívida, a remuneração mínima do capital, como já se disse, uma variável técnica independente; as demais despesas é que devem, assim, se ajustar aos limites fiscais impostos pelo compromisso de estabilizar a dívida pública através de elevados superávits primários. Sendo assim, tendo em vista os impactos do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias,²⁴ o crescimento deste deverá ser uma variável de ajuste. Como antes se observou, muitos dos que propõem a elevação do

²² Cerca de US\$ 500, aproximadamente o vigente na Coreia do Sul.

²³ Uma análise contemporânea desta conexão baseada na economia clássica reconstruída por Piero Sraffa é encontrada em Pivetti (1991).

²⁴ Dado o universo de aposentados e pensionistas, estimativas do governo revelam que a elevação de R\$ 1,00 no salário mínimo implica um gasto de R\$ 140 milhões. Ver Sabóia (2005). Disponível em <www.ie.ufrj.br/aparte/opiniões/opinião>.

salário mínimo defendem a sua desvinculação da previdência de forma a poder aumentá-lo sem comprometer as metas fiscais.

Sobre essa proposta cabe observar os seguintes aspectos. Em primeiro lugar, tendo em vista a magnitude da dívida mobiliária indexada aos juros, a economia decorrente de uma desvinculação do piso de transferências ao mínimo é irrisória em face do que se poderia obter com uma menor taxa de juros.²⁵ Em segundo lugar, pelos argumentos já considerados, independentemente do vínculo previdenciário, a atual taxa real de juros inviabiliza os investimentos públicos e as aquisições que pudessem efetivamente elevar o padrão de consumo das moradias, do transporte e da saúde dos trabalhadores de salário mínimo. Em terceiro lugar, é importante considerar o impacto positivo dessa vinculação do ponto de vista do crescimento e da distribuição de renda. Com efeito, o reajuste do salário mínimo constitui, através das aposentadorias, um gasto autônomo direto com um impacto tanto sobre o consumo das famílias quanto sobre a distribuição desse consumo a favor das famílias mais pobres. Devido ao elevado multiplicador de renda desse tipo de gasto, os efeitos sobre a demanda e a expansão do crédito são importantes para a elevação do nível de emprego. Por fim, a vinculação dos benefícios de previdência ao salário mínimo e sua extensão aos trabalhadores rurais – a mais ampla e eficaz política de rendas no país instituída em 1988 – constituíram um estímulo central para a expansão dos mercados locais nas cidades do interior e oportunidades de renda para pequenos produtores. Num país de grandes deslocamentos demográficos e onde a pobreza mais crítica situa-se concentradamente nas periferias das grandes cidades, mas também no interior, na fronteira de um agrário decadente com suas milhares de empobrecidas pequenas cidades, em particular no Nordeste, a elevação do padrão de consumo dessas populações, que depende em grande parte das transferências da previdência social, é base essencial para os esforços de redução das desigualdades.

Referências bibliográficas

- BACHA, E. Crescimento econômico, salários urbanos e rurais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 9, n. 3, 1979.
- BLANCHFLOWER, D.; OSWALD A. *The wage curve*. Cambridge: MIT Press, 1994.
- BLUESTONE, B.; HARRISON, B. The growth of low-wage employment: 1963-86. *The American Economic Review*, v. 78, n. 2, May 1988.
- CARD, D.; KRUEGER, A. *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

²⁵ Com uma dívida mobiliária de R\$ 450 bilhões indexada à taxa SELIC, uma redução de 2% dos juros permitiria recursos superiores aos necessários para elevar o salário mínimo atual para o valor proposto de R\$ 300,00. Em Sabóia (2005).

- FREEMAN, R. Evaluating the European view that United States has no unemployment problem. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1988.
- _____. The minimum wage as a redistributive tool. *The Economic Journal*, 106, 1996.
- HARRIS, J.; TODARO, M. P. Migration, unemployment and development: a two sector analysis. *American Economic Review*, LX, 1970.
- KITSON, M.; MARTIN, R.; WILKINSON, F. Labour markets, social justice and economic efficiency. *Cambridge Journal of Economics*, 24, 2000.
- LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, May 1954.
- MACEDO, R. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 11, n. 1, 1981.
- MACHIN, S.; MANNING, A. Employment and the introduction of a minimum wage in Britain. *The Economic Journal*, 106, 1996.
- MEDEIROS, C. A. *Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. Tese (Doutoramento). Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1992.
- NÉRI, M. et al. *Efeitos informais do salário mínimo e pobreza*. Rio de Janeiro: PUC, dez. 1998. (Texto para Discussão, n. 393).
- _____; GIAMBIAGI, F. *Previdência social e salário mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária?* IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 78).
- OECD. OECD Submission to the Irish National Minimum Wage Commission. 1997. (Labour Market and Social Policy Occasional Papers, n. 28).
- PIVETTI, M. *An essay on money and distribution*. London: Macmillan, 1991.
- POLLIN, R.; LUCE, S. *The living wage, building a fair economy*. New York: The New Press, 1998.
- SABÓIA, J. *Impasse no salário mínimo*. 2005. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/aparte/opiniões/opinião>.
- SMITH, Adam (1776). *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, v. 1, p. 101.
- SOUZA, P. R.; BALTAR, P. Salário mínimo e taxas de salários no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 9, n. 3, 1979.
- _____; CUNHA, P. V. Os salários como objeto de política econômica. In: SOUZA, P. R. *Quem paga a conta?* São Paulo: Brasiliense, 1989.
- STADUTO, J. A. R. Determinação dos salários na agropecuária brasileira – período de 1971-96. Tese (Doutorado) USP, São Paulo, 2002.
- STIGLER, G. The economics of minimum wage legislation. *American Economic Review*, Jun. 1946.

DESENVOLVIMENTO E SALÁRIO MÍNIMO

Ricardo Carneiro¹

Introdução

Analisar numa perspectiva mais ampla a questão do salário mínimo implica resgatar a idéia de desenvolvimento econômico e situá-lo nesse contexto. A noção clássica de subdesenvolvimento, formulada pela economia política da CEPAL, assinalava a dupla dimensão dessa situação histórica: a tecnológico-produtiva e a distributiva. Ademais, enfatizava a incapacidade das forças de mercado para promover o desenvolvimento sem o apoio decisivo das políticas de Estado. Partindo dessas duas heranças, este texto procura discutir como o salário mínimo e uma política para elevar o seu valor devem ser entendidos à luz de uma perspectiva ampliada de retomada do desenvolvimento.

Para realizar a tarefa proposta acima, o texto está organizado em três partes: na primeira procura-se caracterizar o subdesenvolvimento a partir da dupla dimensão apontada acima, a tecnológico-produtiva ou nacional e a distributiva ou social. Na segunda, faz-se uma breve revisão das trajetórias de desenvolvimento do Brasil e das políticas a ele associadas com breves referências a outras experiências na América Latina e na Ásia. Por fim, discutem-se em linhas gerais os grandes eixos de política econômica, necessários para a retomada do desenvolvimento. Não é demais reafirmar que o sentido dessas políticas é o de, simultaneamente, remover os obstáculos oriundos tanto da esfera econômica quanto da social, daí a relevância da política de salário mínimo.

1 O subdesenvolvimento: elementos estruturais

A caracterização da dimensão produtivo-tecnológica do subdesenvolvimento implica necessariamente considerar o aspecto nacional da questão. É o atraso produtivo característico dessa condição que retira da nação a autonomia nas decisões econômicas cruciais. Essa perda de independência não se refere apenas à esfera das políticas, mas diz respeito a dimensões mais profundas, tais como a ausência de um

¹ Professor do Instituto de Economia e Diretor do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Unicamp.

núcleo endógeno de geração de tecnologia ou a falta de uma estrutura empresarial de dimensões significativas. Ao fim e ao cabo, a ausência de autonomia torna essas economias mais dependentes dos movimentos que ocorrem no plano internacional, sejam aqueles estruturais, como, por exemplo, as ondas de inovações ou a reconcentração da propriedade através das Fusões e Aquisições, sejam os que decorrem de movimentos cíclicos, tais como os de preços de matérias-primas ou, mais recentemente, aqueles associados aos capitais especulativos.

A assim chamada heterogeneidade social é uma dimensão constitutiva do subdesenvolvimento e, ao mesmo tempo, uma decorrência de estilos de crescimento cujo efeito prático ao longo do tempo foi o seu agravamento. Essa heterogeneidade não se reduz apenas aos elevados níveis de concentração da renda, mas tem outras e, quiçá, mais relevantes dimensões como a má distribuição da propriedade, em particular a fundiária, os elevados e permanentes níveis de desemprego, total ou disfarçado, a disseminação de relações de trabalho informais sem o mínimo de proteção social e, ainda, o baixo acesso aos bens públicos essenciais como saúde, educação, moradia, saneamento, transporte.

Na economia política da CEPAL e em Furtado (1992), o desenvolvimento capitalista é visto como um processo de incorporação e difusão de novas técnicas com o conseqüente aumento da produção e da produtividade. A absorção dessa produção ampliada é realizada de modos diversos, mas, sobretudo, pelo aumento do consumo permitida pela transferência dos ganhos de produtividade aos salários. Em contraposição, o subdesenvolvimento é visto como uma versão parcial e bloqueada do desenvolvimento. De um lado, pela propagação desigual do progresso técnico e, de outro, pela transmissão restrita dos ganhos de produtividade aos salários.

No plano da distribuição da renda, o autor dá grande ênfase à assimilação desigual do progresso técnico na esfera produtiva e nos estilos de vida, vale dizer, nos padrões de consumo, configurando uma característica adicional do subdesenvolvimento. Isso decorreria em grande medida da má distribuição da renda resultante da não-transmissão dos ganhos de produtividade aos salários cuja razão última seria o excedente estrutural de mão-de-obra das economias periféricas.

Em resumo, comparado ao desenvolvimento, o subdesenvolvimento possuiria duas especificidades: a ausência de autonomia tecnológica ou da capacidade de gerar periodicamente surtos de inovações e a maior heterogeneidade social. O primeiro conceito desdobra-se na idéia de que, nos países desenvolvidos, a dinâmica do crescimento é comandada pelo progresso técnico, enquanto nos subdesenvolvidos, pela demanda. De uma perspectiva histórica, a demanda externa num primeiro momento e a demanda insatisfeita por importações, num segundo. Na etapa de industrialização, a

limitação adviria da distribuição da renda, pois é a sua concentração – ao implicar padrões de consumo heterogêneos, não massificados – que constitui um limite adicional à aproximação de uma dinâmica semelhante à dos desenvolvidos.

Na crítica da teoria cepalina realizada pela escola de Campinas, em particular por Cardoso de Mello (1998) e Tavares (1998), a questão do atraso produtivo é vista como dimensão essencial ou como a especificidade da industrialização retardatária. Ou seja, a industrialização é vista como um processo de constituição de forças produtivas capitalistas, capazes de assegurar a reprodução, endógena, do conjunto do sistema. Assim, o subdesenvolvimento se confundiria com a não-constituição dessas forças produtivas e, mais particularmente, do segmento pesado da indústria cuja implantação permitiria a autodeterminação do processo de desenvolvimento.

A especificidade dessas economias estaria na ausência das bases materiais necessárias para permitir a acumulação de capital sem restrições de mercados prévios criados pelo setor exportador. A industrialização, por sua vez, é entendida num sentido estrito como dominância do setor industrial na economia, mas também como a internalização ou endogeneização da sua reprodução ampliada. Seria isso que permitiria que a capacidade produtiva crescesse independentemente dos mercados ou adiante da demanda numa dinâmica especificamente capitalista na qual a decisão de investir e a sua efetivação comandam a reprodução do sistema econômico.

Embora constitua um inegável avanço em relação às interpretações da CEPAL, essa contribuição possui algumas limitações. A diferenciação da estrutura produtiva em direção à indústria e, particularmente, a internalização do setor produtor de meios de produção constituem uma condição necessária, mas não suficiente, para a autodeterminação do processo de desenvolvimento. A condição suficiente seria a internalização simultânea das condições para a geração do progresso técnico de maneira autônoma. Ou seja, dada a especificidade da industrialização retardatária, como, por exemplo, a grande presença do capital estrangeiro, pode-se realizar a incorporação do setor produtor de meios de produção sem que este tivesse a capacidade ou a motivação de introduzir periodicamente uma onda de inovações.

A questão anterior mostra relevância para a discussão do investimento que passa a ser o principal determinante da dinâmica do sistema. Num regime especificamente capitalista a inovação responde por uma parte significativa da explicação da decisão de investimento. Se, o setor produtor de meios de produção implantado no país não possui autonomia tecnológica, isto introduz modificações na dinâmica de acumulação de capital tornando-a específica e distinta daquelas dos países desenvolvidos.

Uma questão aparentemente esquecida na escola de Campinas e na sua crítica à CEPAL diz respeito à heterogeneidade social e, mais particularmente, à distribuição de renda. A omissão é apenas aparente, pois a interpretação não considera a questão da distribuição como um obstáculo ao desenvolvimento se este for entendido apenas como a aquisição e ampliação das forças produtivas. Como a experiência do nacional-desenvolvimentismo demonstrou, foi possível para as economias subdesenvolvidas lograrem um ritmo elevado de crescimento e de diferenciação das forças produtivas sem reduções substantivas na heterogeneidade social. Essa formulação não deixa de ser um avanço na medida em que vê a dimensão social do desenvolvimento como um campo relativamente independente do produtivo-tecnológico.

2 O desenvolvimento e suas políticas: evolução recente

Analisando o processo de desenvolvimento da periferia capitalista após 1980, a UNCTAD (2003) constata que, no caso do Brasil e da América Latina, há uma visível descontinuidade, contrastando com a sua permanência nos países asiáticos. Enquanto nestes últimos a manutenção da performance está associada à preservação do modelo de crescimento, nos latino-americanos a perda de dinamismo coincide com o processo de liberalização e a substituição da industrialização centrada no mercado interno pela abertura e busca dos mercados externos.

No modelo de crescimento vigente após 1980, o qual, via de regra, supõe economias mais abertas do que no passado, o paradigma virtuoso implica a simultânea ampliação da taxa de investimento, do valor adicionado industrial e da exportação de manufaturados. No modelo exitoso, a chave do sucesso reside na mudança tecnológica, que permite aumentar a produtividade e os salários. De um ponto de vista mais geral e para países de nível de renda intermediário, esses ganhos de produtividade estão associados à industrialização. Por sua vez, a ausência de autonomia tecnológica, que é o ponto de partida desse processo, implica necessariamente uma ampliação do coeficiente exportado como mecanismo de aumentar as importações, sobretudo aquelas de meios de produção, condição necessária para adquirir num segundo momento a autonomia tecnológica.

Naqueles casos de melhor performance, a ampliação do investimento se fez com um acréscimo proporcional do valor adicionado na indústria e da participação dos manufaturados nas exportações. Ou seja, o processo sustentou-se, em última instância, na capacitação para realizar mudanças tecnológicas endógenas e, conseqüentemente, nos ganhos de produtividade. Esse padrão difere tanto daquele da desindustrialização – entendida como a redução do peso da indústria no PIB e no emprego – como do *global*

sourcing – no qual amplia-se o peso da indústria, mas não necessariamente a autonomia tecnológica.

Uma classificação dos países asiáticos e latino-americanos realizada a partir desses critérios pela UNCTAD (2003) indica uma grande diferenciação entre eles, destacando-se o êxito dos primeiros e o fracasso dos últimos. No estrato superior estão países como a Coreia e Taiwan, já considerados maduros do ponto de vista industrial e nos quais a diversificação da indústria ocorreu na mesma intensidade das exportações. Um segundo grupo de países asiáticos, constituído por China, Índia, Malásia e Tailândia, apresentou uma diversificação das exportações mais rápida do que a da estrutura industrial, indicando que o processo nesses países teve algum peso da participação nas *networks* globais. Em países como Filipinas e México, a diversificação na exportação de manufaturas esteve muito à frente da ampliação do valor adicionado industrial, indicando uma forte presença do *global sourcing*.

Para a grande maioria dos países latino-americanos, incluindo a Argentina e o Brasil, observou-se um processo de estagnação tanto no peso do valor adicionado industrial no PIB quanto nas exportações de manufaturados. Nesses dois últimos países, houve um pequeno ganho nesses indicadores concentrado no segmento de Transporte. Por fim, o Chile constitui um caso singular, pois demonstra maior dinamismo quanto à taxa de investimento, apesar de uma regressão no valor adicionado industrial e na participação dos manufaturados nas exportações, ou seja, esse país realizou uma reespecialização primário-exportadora virtuosa.

Do ponto de vista da produtividade, o estudo da UNCTAD (2003) constata um aumento mais generalizado na Ásia ante a América Latina ao qual corresponde, nos primeiros, uma ampliação do peso dos setores intensivos em tecnologia e, nos últimos, uma ampliação daqueles intensivos em trabalho e recursos naturais. A essa mudança na estrutura produtiva está associada uma modificação, na mesma direção da composição do comércio exterior. Ou seja: nos asiáticos, as exportações também adquirem um crescente conteúdo tecnológico e dirigem-se, portanto, a mercados mais dinâmicos ao contrário dos latino-americanos, com raras exceções.

Uma tentativa de explicação para performances tão diversas haveria que considerar dois níveis distintos: a forma de integração dessas economias à economia globalizada e o arranjo político-institucional doméstico, ambos fundados em conjuntos articulados de políticas. Do ponto de vista mais concreto, é possível distinguir dois padrões distintos de política econômica. De acordo com Akyuz et al. (2001), no asiático estiveram presentes, em maior ou menor grau, a estabilidade da taxa de câmbio, o controle governamental dos fluxos financeiros externos e o gerenciamento da concorrência, incluindo a coordenação das decisões de investimento. O padrão latino-

americano é de corte liberal e realizado sob a consigna do Consenso de Washington "get the prices right". Compreende a dupla liberalização, externa e interna, a primeira fundada nas aberturas comercial e financeira e a última na supressão das políticas seletivas de desenvolvimento.

Da ótica da dimensão social, as experiências também são distintas. De acordo com You (2001), a menor heterogeneidade social nos países asiáticos em desenvolvimento, em particular Coréia e Taiwan, deve-se, sobretudo, a uma distribuição mais igualitária da propriedade que no primeiro teve como marco as reformas do pós-guerra e em particular a reforma agrária. Esta última, além de contribuir diretamente para a menor heterogeneidade social, também influenciou decisivamente a distribuição de renda nas atividades urbano-industriais ao estabelecer, na prática, um piso de remuneração mais alto.

Adicionalmente, como mostra Chang (2002) fazia parte das estratégias de industrialização da maioria dos países asiáticos o desestímulo à diferenciação do consumo visando obter mercados de maior magnitude, massificados, para ampliar as escalas de produção e fortalecer a competitividade da indústria. Na América Latina, essas políticas, em geral, não estiveram presentes. A partir de uma herança de forte concentração da propriedade, não se registra durante o experimento liberal pós-1990 nenhum processo massivo de desconcentração, em particular no domínio fundiário. Na mesma direção, as políticas de estabelecimento do piso de remuneração foram, na maioria dos países, esvaziadas pela deterioração do seu valor real.

A evolução da economia brasileira a partir dos anos 1990, sob a égide das políticas liberais, reforçou as fragilidades inerentes à condição do subdesenvolvimento. No plano nacional, ampliou a vulnerabilidade em razão da deterioração da qualidade da articulação externa, produtiva e financeira e, ao mesmo tempo, promoveu uma regressão da estrutura produtiva. Seu efeito mais palpável, para além do baixo dinamismo do crescimento, foi a ampliação do atraso produtivo. No plano social, observou-se um aumento da heterogeneidade, presente na elevação do patamar da taxa de desemprego, na piora da distribuição da renda funcional e estagnação da pessoal e no menor acesso da população aos bens públicos essenciais.

No âmbito das políticas econômicas, pelo menos três delas tiveram papel decisivo na reafirmação do atraso produtivo: as aberturas, comercial e financeira, e as privatizações. No que tange à abertura financeira, as modificações introduzidas nas relações do Brasil com o exterior foram de grande significação. Iniciadas ainda no governo Collor, as medidas de liberalização foram ampliadas na era FHC e tiveram continuidade no governo Lula. Elas compreenderam uma crescente liberalização das transações com o exterior nos vários planos, seja o relativo aos investimentos de não

residentes no país (*outward transactions*) ou o referente às aplicações de residentes no exterior (*inward transactions*).

Ao abrigo desse novo marco regulatório das transações financeiras com o exterior, pode-se distinguir duas fases bem definidas. A primeira vai dos primórdios da abertura em 1992 até a sucessão de crises dos países emergentes em 1997 e 1998, período durante o qual a absorção de recursos financeiros foi crescente. A segunda etapa vai de 1999 até o presente e caracteriza-se pelo declínio da entrada de recursos, compreendendo vários momentos nos quais ela é negativa. Durante o primeiro período, se forma um Passivo Externo Líquido que, além de elevado, é marcado pelo alto custo e pela presença significativa de recursos de curto prazo.

A contribuição da abertura financeira ao crescimento do país pouco aportou recursos para o financiamento da formação de capital concentrando-os no financiamento do capital de giro das empresas ou no consumo, quando não nas aplicações de caráter especulativo no mercado de capitais, ou nas de arbitragem com o diferencial de taxas de juros. Mesmo o Investimento Direto Estrangeiro teve um importante componente patrimonial através das Fusões e Aquisições e das privatizações e, portanto, um papel de menor relevância na formação de nova capacidade produtiva.

A expressiva absorção de recursos na primeira etapa, realizada com a taxa de câmbio fixo, e a sua posterior desvalorização criaram um desequilíbrio patrimonial importante para os vários tipos de agentes endividados, sobretudo empresas e setor público, condicionando seu desempenho no período seguinte. Após 2003, em razão do cenário externo benigno, responsável pelo crescimento excepcional das exportações, e da decisão das empresas em reduzir seus passivos externos devido à percepção do caráter instável dos mercados globais e pelo encarecimento do *hedge*, a vulnerabilidade externa foi atenuada, quando olhada da perspectiva de longo prazo. Porém, a crescente abertura financeira e a política ortodoxa de manutenção de juros elevados induziram várias formas de entrada de capitais especulativos, mantendo a vulnerabilidade do ponto de vista do curto prazo.

A rápida abertura comercial também produziu resultados nefastos do ponto de vista da estrutura produtiva e do comércio exterior. A eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias num curto espaço de tempo, combinada à apreciação cambial, submeteu a indústria brasileira a uma concorrência predatória. Isso resultou na preservação dos setores nos quais havia vantagens comparativas muito pronunciadas, como aqueles intensivos em recursos naturais e força de trabalho, e na eliminação ou reestruturação com esgarçamento de cadeias produtivas nos segmentos de maior conteúdo tecnológico. A exceção fica por conta dos segmentos nos quais houve políticas ativas como aquelas visando ao setor automotivo ou à montagem de aviões.

As mudanças na estrutura produtiva refletiram-se diretamente no comércio exterior, reforçando o peso das *commodities* industriais e primárias na pauta de exportação e dos bens de maior conteúdo tecnológico nas importações. Esse tipo de especialização produtiva e de comércio guarda semelhança com aquele observado durante o ciclo primário-exportador numa etapa prévia à industrialização. Ou seja, os bens exportados e importados possuem elasticidades-renda distintas e menores para os primeiros, com implicações significativas no menor dinamismo das exportações ante as importações e num padrão cíclico de flutuação de preços mais acentuado.

A evolução recente do comércio internacional observada após 2002, ao ser caracterizada por uma significativa recuperação dos preços das *commodities*, de certa maneira obscureceu as tendências assinaladas anteriormente. De fato, sob o impacto de uma demanda crescente dos países asiáticos, em particular da China, os preços evoluíram favoravelmente. Além disso, o contexto de taxa de juros muito baixa também favoreceu a especulação com ativos reais e *commodities* respondendo por parcela expressiva da elevação de preços. Assim, de uma perspectiva de curto prazo é provável uma acomodação de preços num patamar mais baixo e, em médio e longo prazos, o retorno da tendência de seu declínio. Essa tendência já observada em inúmeros estudos clássicos, como o de Prebisch (1998), deve-se à já mencionada elasticidade-renda inferior, mas também à ausência de barreiras à entrada para a produção desses bens nos quais predomina o menor conteúdo tecnológico.

O essencial a reter do processo de abertura comercial e reestruturação produtiva subjacente é que a ausência de políticas ativas de desenvolvimento levou a uma simplificação da estrutura produtiva na direção das chamadas vantagens comparativas naturais. Isso num momento no qual as atividades produtivas em escala global passavam por importantes modificações do ponto de vista da sua organização e dos processos produtivo-tecnológicos dos quais a ampliação do conteúdo de componentes eletrônicos é uma tendência-síntese.

Outra dimensão relevante das políticas postas em prática nos anos 1990 foi a precarização dos mecanismos de coordenação da economia. Nesse período, realizou-se no Brasil um programa radical de privatização, da ordem de US\$ 100 bilhões. Ao mesmo tempo, liberalizou-se a participação do Investimento Direto Estrangeiro em diversos segmentos antes interditados. Assim, assistiu-se a um duplo processo: de privatização e de desnacionalização da propriedade das empresas. Isso tornou as decisões de investimento mais dependentes de decisões privadas e estrangeiras.

O binômio privatização e desnacionalização introduziu uma dinâmica distinta na determinação do investimento. Em primeiro lugar, reduziu drasticamente o poder de coordenação e indução do Estado. Por essa razão tornou essa decisão uma variável

estritamente dependente da avaliação da demanda corrente, suprimindo a estratégia de crescer à frente da demanda, típica dos grandes blocos de inversões lideradas pelo Estado, distintiva do período nacional desenvolvimentista. Nesse processo, também se reduziu o peso das considerações prospectivas sobre o mercado interno como elemento de decisão do investimento ampliando o peso de variáveis externas. Os efeitos dessas transformações foram exacerbados pela queda expressiva do investimento público em infra-estrutura.

Em síntese, o peso da dinâmica do mercado interno e da capacidade de coordenação, do gasto e financiamento públicos sobre o investimento foi atenuado ao longo da década, com um evidente efeito depressivo sobre este último. A combinação entre a regressão produtiva decorrente da abertura comercial e a perda dos mecanismos de coordenação com a conseqüente ampliação da incerteza na decisão de investimento acentuou aquela que é uma das características centrais do subdesenvolvimento, o atraso produtivo.

Da perspectiva da heterogeneidade social, pode-se constatar que o período de vigência das políticas liberais assistiu ao seu agravamento. De um lado, tivemos o baixo crescimento do nível de ocupação e a correspondente elevação da taxa de desemprego. De outro, assistimos à sua precarização, ou o crescimento dos empregos informais à margem da proteção social. Do ponto de vista da renda, a contração no rendimento médio após 1998, com pequena recuperação em 2004, contrasta com a recuperação do salário mínimo observada após 1993. Aliás, no quadro de baixo dinamismo do emprego e de queda dos rendimentos, essa é a única tendência favorável e, certamente, responsável pelo não-agravamento da distribuição da renda, quando olhada pela ótica dos rendimentos do trabalho. Nesse tema não se pode, todavia, omitir a crescente piora na distribuição funcional da renda, e que tem resultado numa queda expressiva da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional.

Há outras evidências a indicar um agravamento da heterogeneidade social durante o período, como por exemplo a mudança de preços relativos que barateou os bens de consumo, em particular os eletroeletrônicos, tornando-os mais acessíveis a uma parcela ampliada da população. Isso contrasta com a preservação de carências e até mesmo a sua ampliação no acesso a bens públicos. Neste último campo, um dado significativo é o encarecimento dos serviços de utilidade pública resultantes das privatizações e que passaram a consumir uma parcela mais elevada dos rendimentos das famílias, em especial as de baixa renda.

3 Eixos para uma política de desenvolvimento

As políticas para o desenvolvimento teriam de contemplar as duas dimensões referidas acima, a nacional e a social. Na primeira, o objetivo principal seria o de recuperar pelo menos em parte a autonomia nacional através do fortalecimento da capacidade produtiva e tecnológica do país e do seu sistema de empresas. Dado o ponto de partida, vale dizer, as reconhecidas debilidades nesse campo, agravadas por mais de uma década de políticas liberais, a superação desses constrangimentos envolve necessariamente uma nova forma de articulação externa da economia brasileira. No plano social, as ações são variadas e devem cobrir vários campos: o da distribuição da renda, da propriedade e da melhoria de acesso aos bens públicos.

A mudança da articulação externa da economia brasileira visa, sobretudo, criar uma nova forma baseada na absorção de investimentos diretos estrangeiros em setores de maior conteúdo tecnológico, permitindo também a mudança da composição da pauta de comércio do país na mesma direção. Esse esforço, todavia, não deve se restringir à absorção passiva desses investimentos, mas deve enfatizar o aprendizado e capacitação tecnológica para, em longo prazo, ampliar a autonomia do país.

A mudança supõe também a regulação dos fluxos de capitais para o país discriminando os capitais especulativos. O central é evitar que esses capitais reduzam o grau de autonomia da política econômica, constrangendo-a a operar de maneira restritiva, ou mesmo instabilizando preços-chave da economia como taxa de câmbio e de juros, com seus efeitos nocivos sobre o crescimento econômico.

Embora essenciais para a sustentabilidade do crescimento econômico em longo prazo, a nova articulação externa e as políticas que lhe dão suporte, como a política de comércio exterior, a política industrial e a de crédito dirigido, não têm impacto significativo na dimensão social do desenvolvimento, pelo menos não diretamente. Assim, é necessário um conjunto de políticas dirigidas à redução da heterogeneidade social. A primeira delas diz respeito à elevação do piso básico de salários, o salário mínimo, que é fundamental para uma melhor organização do mercado de trabalho e para uma redução da diferenciação dos rendimentos, atuando, portanto, diretamente na distribuição da renda. Adicionalmente, a ampliação do salário mínimo também teria impacto significativo na redução da pobreza em razão do seu papel como padrão mínimo de remuneração de várias políticas assistenciais.

Em paralelo ao salário mínimo, é necessário também ampliar o acesso à propriedade através da sua democratização. A reforma agrária teria um papel essencial nessa dimensão. Se acompanhada de uma política de estímulo e assistência à

pequena produção, ela poderia melhorar os padrões de vida no meio rural e também ajudar a estabelecer um piso de remuneração mais elevado.

Por fim, mas não por último, seria essencial ampliar o acesso da população, em particular a mais pobre, aos bens públicos essenciais e de qualidade, como saúde, educação, habitação, saneamento e transporte coletivo. Essas atividades, além de melhorarem o padrão de vida dos mais pobres, têm um impacto significativo no emprego, pois são todas intensivas em mão-de-obra. A implantação simultânea das três políticas teria a capacidade de influir nas várias dimensões da heterogeneidade social: emprego, distribuição da renda e da riqueza e acesso a bens públicos, contribuindo decisivamente para reduzi-la.

A combinação dos dois eixos é essencial para se lograr o processo de desenvolvimento. Não basta superar o marasmo econômico e o atraso produtivo e tecnológico oriundos de mais de uma década de políticas liberais. É preciso também corrigir erros do passado e, em simultâneo ao fortalecimento da sustentabilidade do crescimento, garantir a redução da heterogeneidade social através de políticas específicas que vão muito além das políticas focalizadas que visam assegurar um mínimo aos que foram excluídos do processo de desenvolvimento.

Bibliografia

- AKYUZ, Y.; CHANG, H.; KOZUL-WRIGHT, R. New perspectives on East Asian development. In: AKYUZ, Y. (Ed.). *East Asian development*. London: Frank Cass, 2001.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. Campinas: Unicamp. IE, 1998. (30 Anos de Economia – Unicamp, 4).
- CHANG, Ha-Joon. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2002.
- FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, 1992.
- PREBISCH, R. El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Cepal/Fondo de Cultura, 1998.
- TAVARES, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Unicamp. IE, 1998. (30 Anos de Economia – Unicamp, 8).
- UNCTAD. *Trade and development report, 2003*. Part two. Capital accumulation, economic growth and structural change. 2003.
- YOU, J. Income distribution and development. In: AKYUZ, Y. (Ed.). *East Asian development*. London: Frank Cass, 2001.

TEMA II
SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO

SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO

Paulo Baltar¹

O mercado de trabalho foi profundamente afetado pelo desempenho da economia brasileira desde a crise da dívida externa, no início da década de 1980. A contenção do ritmo de atividade ao longo desses últimos 25 anos e a maneira como a economia se adaptou à abertura comercial e financeira da década de 1990 prejudicaram a absorção de um ainda intenso aumento da população ativa.

Os problemas de absorção da população ativa manifestaram-se nas taxas de participação e desemprego e no perfil das ocupações. O desemprego aumentou substancialmente e diminuiu a participação dos jovens no mercado de trabalho. O aumento da ocupação total foi insuficiente e sua composição mudou radicalmente. O emprego nas grandes empresas diminuiu, mas o aumento do emprego nas empresas pequenas e nas redes públicas e privadas de atividades sociais evitou uma queda no nível de emprego em estabelecimentos. Não obstante, diminuiu a participação dos estabelecimentos na ocupação das pessoas ativas, pois o emprego que proporcionaram cresceu de modo menos intenso que o emprego doméstico remunerado e o trabalho por conta própria. Além disso, diminuiu a proporção de celetistas e estatutários e aumentou a de empregados sem carteira de trabalho no total do emprego em estabelecimentos. Essa menor formalização dos contratos de trabalho não decorreu pura e simplesmente da redução do emprego nas grandes empresas, mas também houve aumento da frequência com que as empresas pequenas e as redes de atividade social recorreram ao emprego sem carteira de trabalho.

As mudanças de posição na ocupação contra o emprego formalizado e a favor do emprego sem carteira, do trabalho por conta própria e do serviço doméstico remunerado foram acompanhadas de alterações também substanciais na composição dessas ocupações por setor de atividade. Diminuiu a ocupação das pessoas em agricultura, indústria de transformação, construção civil empresarial e instituições financeiras e aumentou no comércio, nos serviços domésticos e pessoais, nos serviços de apoio à atividade econômica, na administração pública e nas atividades sociais.

As modificações na composição das ocupações por setor de atividade e posição na ocupação ocorreram junto com alterações expressivas na distribuição das

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: <pbaltar@eco.unicamp.br>.

peças ocupadas por nível de remuneração. Descontando os aumentos de preços e expressando as faixas de remuneração em salários mínimos de 2003, aumentou fortemente a proporção de pessoas ocupadas ganhando menos de três salários mínimos que atingiu quase três quartos dos ocupados em 2003 (Tabela 1).

Tabela 1. Distribuição das pessoas ocupadas por faixas de rendimento. Brasil, 2003

Faixas de rendimento	Pessoas ocupadas
Menos de 1 SM	24,1
1 a 1,5 SM	20,6
1,5 a 3 SM	28,5
3 a 5 SM	11,7
5 a 10 SM	8,5
10 e mais SM	6,6
Total	100,0

Fonte: PNAD 2003.

A tendência de compactação das pessoas ocupadas na base da pirâmide dos rendimentos do trabalho não foi alterada pela substantiva mudança na economia brasileira, depois da desvalorização do real no início de 1999. Contrastando com o observado ao longo dos anos 1990, após a desvalorização do real, nos anos em que foi intenso o ritmo de atividade da economia, como em 2000 e 2004, houve forte aumento do número de pessoas ocupadas, inclusive do emprego formalizado nos estabelecimentos. Essas oportunidades para ocupar a população ativa, entretanto, proporcionaram, fundamentalmente, rendimentos menores que três salários mínimos.

A compactação das pessoas ocupadas na base da pirâmide de rendimentos do trabalho, em todo caso, não modificou as características básicas da distribuição desses rendimentos no Brasil, quais sejam, as enormes dispersão e assimetria. Isso porque o valor do salário mínimo é muito pequeno equivalendo a menos de um terço da renda per capita do país. Com tão baixo salário mínimo, o limite superior da base da pirâmide de rendimentos do trabalho é bem maior do que o salário mínimo.

A dispersão dos rendimentos do trabalho pode ser ilustrada pelo desvio interquartil. A diferença entre o terceiro e o primeiro quartil que abrange a metade das pessoas ocupadas com rendimento de nível intermediário atinge 2,3 salários mínimos pois 25% dos ocupados ganham menos que 1 salário mínimo e 25% ganham mais do que 3,3 salários mínimos. Já a assimetria da distribuição manifesta-se na distância entre o terceiro quartil (3,3 SM) e a mediana (1,8 SM), que é bem maior do que a distância entre a mediana e o primeiro quartil (1 SM). Confirmando a expressiva assimetria da distribuição dos rendimentos dos ocupados, a média aritmética situa-se próxima do terceiro quartil, sendo portanto bem maior do que a mediana.

1 Pessoas ocupadas com rendimento menor que o salário mínimo

O baixo nível do salário mínimo vigente no Brasil não impede que um quarto das pessoas ocupadas ganhem menos do que o salário mínimo. São 16,9 milhões entre as 70,2 milhões de pessoas ocupadas em 2003. Trata-se, fundamentalmente, de trabalhadores por conta própria, empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho e do serviço doméstico remunerado (Tabela 2). Metade desses trabalhadores reside no Nordeste, mas fração não desprezível é da região Sudeste (Tabela 3). Dedicam-se a atividades agrícolas, de comércio e reparação, do serviço doméstico, da indústria, da construção e de alojamento e alimentação (Tabela 4) e têm ocupações agrícolas, de prestação de serviço, trabalho manual e de vendas (Tabela 5).

Tabela 2. Posição na Ocupação das pessoas ocupadas com rendimento menor que o salário mínimo. Brasil, 2003

Posição na Ocupação	Pessoas ocupadas
Empregado Formal	11,7
Empregado sem carteira	33,8
Trabalho Doméstico	16,7
Conta própria	36,8
Empregador	1,0
Total	100,0

Fonte: PNAD 2003.

Tabela 3. Regiões do país em que residem as pessoas que têm rendimento menor que o salário mínimo. Brasil, 2003

Região	Pessoas ocupadas
Norte urbano	6,7
Nordeste	48,4
Sudeste	28,7
Sul	10,1
Centro-Oeste	6,1
Total	100,0

Fonte: PNAD 2003.

A existência de um número significativo desses trabalhadores que ganham menos do que um salário mínimo de valor tão baixo ilustra o quadro de precariedade do mercado de trabalho para ocupações da agricultura e também das do comércio e da prestação de serviços pessoais e domésticos, notadamente no Nordeste do país. O aumento do rendimento desses trabalhadores, em conformidade com uma política de elevação progressiva do valor do salário mínimo, em grande medida pressupõe a geração de alternativas de emprego, através de uma melhora geral do estado do mercado de trabalho.

Tabela 4. Setores de Atividade das pessoas que têm rendimento menor que o salário mínimo. Brasil, 2003

Setor de Atividade	Pessoas ocupadas
Agricultura	31,1
Indústria	10,8
Outros Produtos	0,4
Construção	6,4
Comércio e Reparação	17,6
Alojamento e Alimentação	4,6
Transporte e Comunicação	3,0
Administração Pública	1,2
Educação, Saúde, Serviço Social	2,3
Serviço Doméstico	16,7
Outros Serviços	3,2
Outras Atividades	2,0
Mal definido	0,7
Total	100,0

Fonte: PNAD 2003.

Tabela 5. Tipo de Ocupação das pessoas que têm rendimento menor que o salário mínimo Brasil, 2003

Setor de Atividade	Pessoas Ocupadas
Dirigente	0,7
Técnico de nível superior	1,1
Técnico de nível médio	1,7
Administrativo	2,8
Serviço	29,0
Vendas	12,0
Agrícola	31,0
Manual	21,5
Mal definido	0,2
Total	100,0

Fonte: PNAD 2003.

2 Salário mínimo e mercado de trabalho nas Grandes Regiões do país

A intensidade da desestruturação do mercado de trabalho provocada pelo mau desempenho da economia brasileira desde 1980 e particularmente por sua adaptação passiva à política de liberalização dos últimos 15 anos aparece com toda sua dramaticidade na distribuição das pessoas ocupadas, em cada uma das grandes regiões do país, classificando seus rendimentos por faixa de salário mínimo que, como dito, equivale a menos de um terço da renda per capita (Tabela 6). No Nordeste quase 50% das pessoas ocupadas ganham menos que esse baixo valor do salário mínimo que, tendo atingido um nível tão irrisório, chegou a se tornar um referencial para a

fixação da linha de pobreza do país que supostamente deveria ser capaz de identificar a parcela da população com problemas decorrentes de dificuldade para uma inserção plena na produção de bens e prestação de serviços. Nesse particular, a região Nordeste é somente um caso extremo de desestruturação do mercado de trabalho, pois nas outras regiões a proporção com rendimento menor que o salário mínimo alcança de 15% a 20% da população ocupada total.

Tabela 6. Distribuição das pessoas ocupadas por faixas de rendimento Grandes Regiões, 2003

Faixas de rendimento	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Menos de 1 SM	47,3	15,1	14,9	19,4
1 a 1,5 SM	21,0	19,3	21,3	23,5
1,5 a 3 SM	17,7	32,5	34,2	29,2
3 a 5 SM	6,5	13,9	13,9	11,6
5 a 10 SM	4,1	10,6	9,7	9,0
10 e mais SM	3,4	8,6	6,0	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2003.

É significativo que na região Sudeste que concentra a maior parte das atividades econômicas do país e que, por isso mesmo, padeceu mais intensamente dos percalços do mau desempenho da economia brasileira, a distribuição das pessoas ocupadas por faixa de salário mínimo mostre que essa população esteja hoje dividida em três parcelas, cada uma com praticamente um terço do total, com rendimentos menores que 1,5 SM, entre 1,5 e 3 salários mínimos e mais do que 3 salários mínimos. O Sul do país repete basicamente o mesmo formato da distribuição de rendimentos do trabalho observado no Sudeste, com uma proporção algo menor das pessoas ocupadas ganhando mais do que 3 salários mínimos, enquanto no Centro-Oeste a proporção dos ocupados com rendimento inferior a 1,5 SM atinge 43%, razão pela qual as proporções de ocupados com rendimento entre 1,5 e 3 e mais do que 3 salários mínimos ficam aquém de um terço. No Nordeste, entretanto, dois terços dos ocupados ganham menos de 1,5 SM e as proporções dos que ganham entre 1,5 e 3 e mais de 3 salários mínimos não passam de 18% e 14%, respectivamente.

A desestruturação geral do mercado de trabalho se confirma na composição regional das posições das pessoas nas ocupações em que o peso dos empregados em estabelecimentos que têm vínculos de trabalho que respeitam minimamente as normas vigentes no país não passa de pouco mais de um quarto da ocupação total no Nordeste e abrange menos da metade dos ocupados nas demais regiões (Tabela 7).

Tabela 7. Pessoas ocupadas segundo posição na ocupação
Grandes Regiões, 2003

Faixas de rendimento	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Empregado Formal	28,6	47,3	46,1	41,0
Empregado sem carteira	25,5	17,9	15,6	22,1
Trabalho Doméstico	7,5	9,3	7,5	10,0
Conta própria	34,9	20,4	25,1	21,7
Empregador	3,5	5,1	5,7	5,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2003.

A elevada proporção de trabalhadores por conta própria, empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho e trabalhadores do serviço doméstico remunerado verifica-se em todas as regiões, sendo mais expressiva no Nordeste, principalmente no que diz respeito a trabalhadores por conta própria e empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho. As comparações das distribuições de rendimento de cada posição na ocupação no Nordeste e no Sudeste ilustram mais detalhadamente os efeitos sobre as remunerações de um mercado de trabalho sem um mínimo de estruturação (Tabela 8).

Tabela 8. Distribuição das pessoas ocupadas por faixas de rendimento segundo posição na ocupação. Nordeste e Sudeste, 2003.

Faixas de rendimento em SM	Empregado Formal		Empregado sem carteira		Trabalho Doméstico		Conta própria		Empregador	
	NE	SE	NE	SE	NE	SE	NE	SE	NE	SE
Menos de 1	15,5	4,8	62,0	29,5	78,6	34,1	58,9	20,4	14,5	3,2
1 a 1,5	32,3	17,7	19,8	26,8	13,4	30,0	15,3	15,2	10,8	4,4
1,5 a 3	28,8	38,8	11,8	26,3	6,9	27,7	14,8	29,8	22,3	15,8
3 a 5	11,3	16,6	3,2	8,3	0,7	5,5	5,3	14,7	16,6	21,2
5 a 10	7,3	12,9	1,8	4,9	0,1	1,6	2,8	10,5	16,7	25,2
10 e +	4,8	9,2	1,4	4,2	0,3	1,1	2,9	9,3	19,1	30,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2003.

No Nordeste, mesmo entre empregadores e empregados de estabelecimentos com vínculo formalizado, são significativas as proporções dos que ganham menos que o salário mínimo. Já no Sudeste, são elevadas as proporções dos que ganham menos que o salário mínimo entre os trabalhadores do serviço doméstico remunerado, os empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho e os trabalhadores por conta própria. Nessas posições na ocupação é absoluta a predominância dos que ganham menos que o salário mínimo no Nordeste, atingindo cerca de 60% entre os

trabalhadores por conta própria e os empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho e chegando a quase 80% no caso das empregadas domésticas.

É sintomático da desestruturação do mercado de trabalho do Sudeste que tenham remuneração inferior a 1,5 SM 22,5% dos empregados de estabelecimentos com vínculo de trabalho formalizado, 35,4% dos trabalhadores por conta própria, 56,3% dos empregados de estabelecimentos sem carteira de trabalho e 64,1% dos trabalhadores no serviço doméstico remunerado. Produto da falta de emprego em empreendimentos mais bem estruturados, e da própria política de terceirização de atividades das empresas e do descaso da fiscalização das normas trabalhistas em vigor, a maioria desses trabalhos mal remunerados são oportunidades de emprego geradas por famílias e pequenas empresas. Esse quadro de desestruturação do mercado de trabalho vigente mesmo nas regiões que concentram as atividades econômicas do país, mas principalmente no Nordeste, deve ser levado em conta na formulação de uma política para a recuperação do valor do salário mínimo.

Considerações finais

O quadro do mercado de trabalho é de desestruturação evidente na elevada taxa de desemprego, apesar do desalento de uma parcela da população, notadamente a formada pelos mais jovens, que em grande medida deixaram de procurar emprego remunerado devido à escassez e má qualidade das oportunidades existentes que transparece na diminuição do peso do emprego em estabelecimentos com vínculo formalizado e no aumento da parcela de trabalhos por conta própria, do serviço doméstico remunerado e do emprego em estabelecimentos sem carteira de trabalho, bem como na ampliação da proporção dos ocupados com rendimentos inferiores a três salários mínimos.

O baixo nível do salário mínimo, evidente no fato de ser menor do que um terço da renda per capita do país, colabora para manter uma elevada diferenciação relativa das remunerações do trabalho, apesar do efeito da desestruturação do mercado de trabalho no sentido de diminuir as parcelas de trabalhadores nas faixas de maior remuneração, concentrando a população trabalhadora nas faixas de baixa remuneração. A dispersão relativa das remunerações continua muito grande, sendo necessárias seis faixas de grande amplitude cada uma para se ter uma descrição minimamente adequada da distribuição dos rendimentos do trabalho e as diferenças entre os rendimentos diminuem com a compactação da população trabalhadora nas faixas de menor remuneração, numa proporção semelhante à da redução do nível médio dessas remunerações.

No quadro de desestruturação do mercado de trabalho do país, do qual faz parte o baixo valor do salário mínimo, mas também o mau desempenho da economia e o relaxamento da fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas pelas autoridades competentes, uma política de recuperação do valor do salário mínimo não pode ficar somente na fixação legal do nível nominal do salário mínimo e deve fazer parte de uma estratégia mais ampla de reestruturação do próprio mercado de trabalho.

Alguns aspectos gerais dessa estratégia de reestruturação do mercado de trabalho podem ser mencionados. Em primeiro lugar, é necessário cuidar para que os aumentos nominais do salário mínimo signifiquem efetivamente elevação do poder de compra, o que exige um cuidado especial com o abastecimento e os preços dos produtos da cesta básica e dos serviços de utilidade pública, atualmente muito elevados em decorrência da privatização desses serviços.

Em segundo lugar, é preciso cuidar também da fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas vigentes. A coibição de abusos deve implicar a inviabilização de possibilidades de trabalho que as normas existentes consideram inconvenientes para o trabalhador brasileiro. É necessário, então, que o desenvolvimento da economia, imprescindível para a pretendida elevação do padrão de vida de todos os brasileiros, proporcione alternativas de emprego, mas de acordo com as normas existentes, o que por sua vez exige não somente uma política macroeconômica menos restritiva à atividade da economia mas também um esforço explícito do poder público no sentido de criar as condições concretas necessárias para a retomada do desenvolvimento da economia.

O SALÁRIO MÍNIMO E A DINÂMICA SOCIAL

Paula Montagner¹

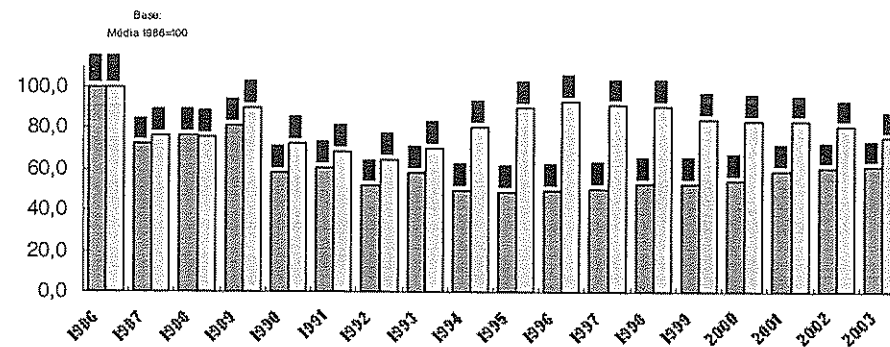
Entre os principais problemas enfrentados pelos trabalhadores, merece destaque a elevada desigualdade salarial, mesmo entre trabalhadores organizados e a expressiva parcela dos que devem negociar individualmente suas condições de trabalho e de remuneração. O salário mínimo é um dos instrumentos mais reconhecidos como um elemento regulador dessas situações na medida em que sinaliza para a sociedade qual o patamar em que deveria ser realizada a negociação entre trabalhadores e empregadores.

Na literatura, essa capacidade de servir de farol para as negociações é reconhecida, mas nem por isso permitiu a consolidação de uma política de permanente valorização real do salário mínimo no Brasil. Com efeito, desde a segunda metade dos anos 1990 pode-se dizer que esse importante instrumento redistributivo vem sendo desconsiderado, levando a que seu valor médio se desvalorizasse de forma mais intensa do que ocorreu com o salário médio do conjunto dos ocupados.

Entre as dificuldades em estabelecer uma política permanente para a valorização do salário mínimo distinguem-se, na segunda metade dos anos 1990, argumentos sobre os impactos de uma política regulatória do salário mínimo como sendo esta responsável pela geração de mais desemprego e informalidade e, secundariamente, de que o segmento populacional afetado pelas decisões relativas ao salário mínimo era decrescente, perdendo assim sua função de "farol" para os rendimentos do trabalho, implicando que aumento do salário mínimo resultavam apenas em desemprego crescente. Como diversos estudos realizados recentemente mostram que o aumento do salário mínimo tem pouco reflexo no aumento do desemprego (ver Lemos) e mesmo para informalidade, este ensaio tem por objetivo explicitar que, ao contrário do que se argumenta, a parcela da população que é diretamente afetada pelo valor definido pelo salário mínimo é expressiva e têm representatividade em todas as regiões do país, cumprindo assim importante papel de alavancar a economia das pequenas e médias cidades.

¹ Economista. Observatório do Mercado de Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. E-mail: <paula.montagner@mte.gov.br>.

Gráfico 1. Evolução do Rendimento Médio do Trabalho e do Salário Mínimo
Brasil - 1986-2003



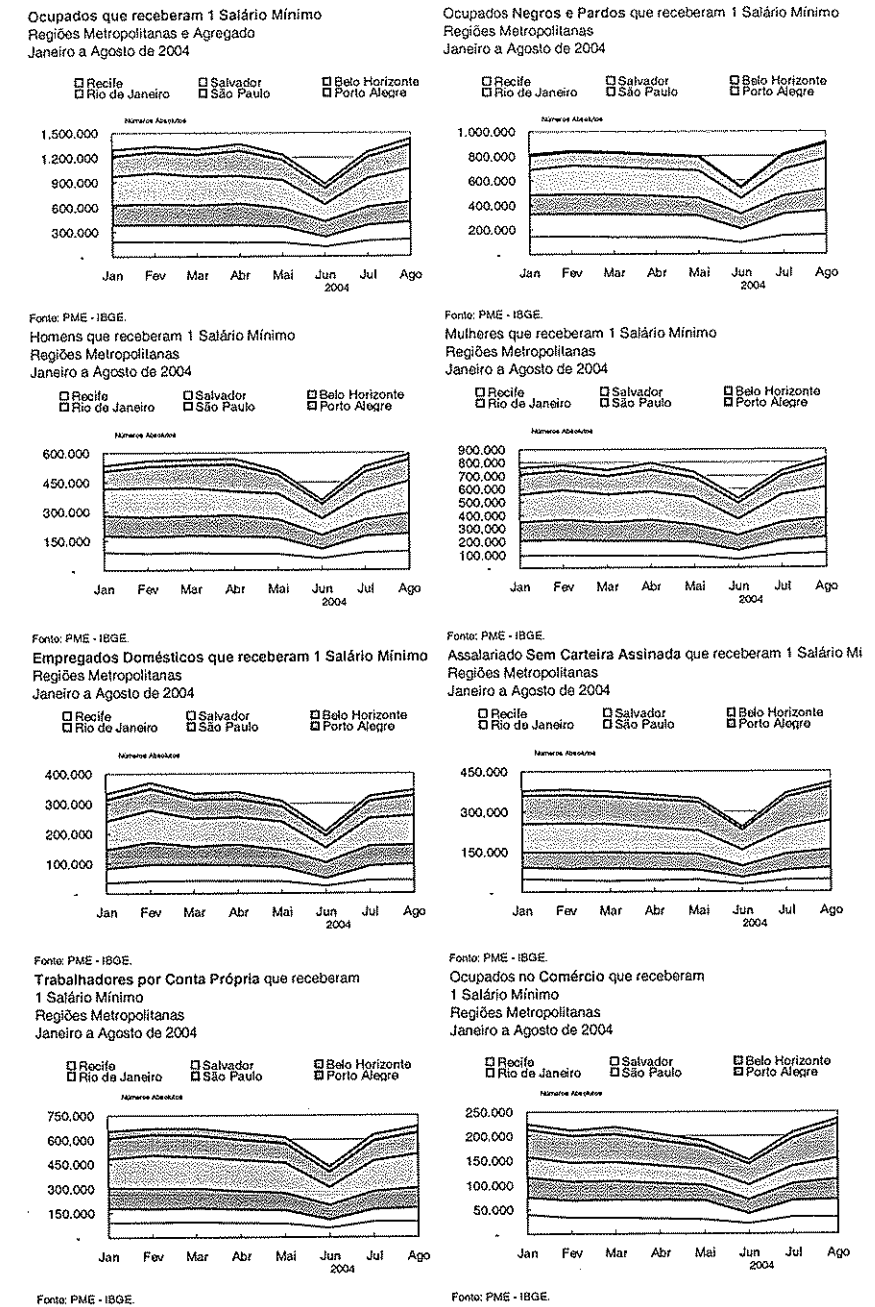
Fonte: IBGE/PNAD e Dieese.

Tomando as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – de 2003 relativas aos ocupados que recebiam exatamente um salário mínimo, pode-se verificar que esses representavam 7,5 milhões de pessoas, o que correspondia a 9,4% dos ocupados, incluídos aqueles que trabalhavam sem rendimentos nos empreendimentos familiares e em atividades de produção para autoconsumo e na construção da própria moradia (embora entre as características desses ocupados predominem dimensões em geral associadas a segmentos populacionais que têm papel secundário na manutenção da família, como é o caso de jovens até 24 anos, filhos e cônjuges).

A limitada capacidade de gerar postos de trabalho da economia nas últimas décadas teve como resultados, na maior parte das famílias apenas um membro trabalha auferindo renda. Como, segundo o Censo Demográfico de 2000, indicou que, em média, os domicílios têm 3,8 pessoas, o rendimento do trabalho de uma pessoa, representa a fonte de recursos que atendera as demais. Tendo por base estas duas indicações – de que tende a ser reduzido o número de famílias em que há mais de uma pessoa com rendimentos e de que o responsável pela manutenção do domicílio deve prover para 3,8 pessoas, pode-se estimar que a decisão relativa ao valor do salário mínimo atinge a 28,4 milhões de pessoas, o que em 2003 representava 16% da população brasileira.

Como naquele ano cerca de 40% do total de ocupados (com e sem rendimentos do trabalho) declarou rendimentos do trabalho abaixo do valor do mínimo, é perceptível que o grupo que se beneficiará do valor do mínimo é ainda maior, mesmo que os efeitos direcionadores das negociações individuais não sejam sentidos em sua plenitude por todos os trabalhadores e seus familiares.

Gráfico 2



No entanto, a análise das informações das pesquisas domiciliares revela que sempre há parcelas maiores de assalariados sem vínculo formalizado, trabalhadores

autônomos e empregados domésticos que recebiam exatamente um salário mínimo do que trabalhadores com vínculo formalizado. E que, se nos meses em que ocorre a mudança do valor do salário mínimo, esses grupos sofrem alguma redução, esta se deve em geral à dificuldade de informar corretamente seu salário, como pode ser visto nos gráficos obtidos a partir dos dados das Pesquisas de Emprego e Desemprego – PME – para o agregado das seis regiões metropolitanas em 2004, considerando a situação desses grupos mais vulneráveis.

Um segundo grupo afetado pelas definições relativas ao salário mínimo são os desempregados que recebem seguro-desemprego. Dos 5 milhões de desempregados que receberam o seguro-desemprego em 2003 – entre os quais se destaca uma maioria de trabalhadores urbanos – 22% (1,1 milhão de pessoas) receberam um salário mínimo, por 3 a 5 meses, a depender do número de meses de contribuição ao fundo. Nesse caso também é possível estimar que mais 1,6% da população brasileira acrescenta-se ao grupo que é afetado pelas definições do salário mínimo.

Tabela 1. Ocupados e aposentados, por faixa de rendimento do trabalho principal segundo Região Geográfica Brasil - 2003

UF	Ocupados				Inativos Aposentados		
	Total	Exatamente 1 SM.		Até 1 SM	Total	Exatamente 1 SM	
		Números Absolutos	Em %			Números Absolutos	Em %
Total	79.250.627	7.475.212	9,4	40,0	10.451.413	6.085.875	58,2
Norte	4.319.122	571.710	13,2	44,0	386.172	277.546	71,9
Nordeste	21.666.910	2.780.624	12,8	67,3	2.838.548	2.324.619	81,9
Sudeste	34.052.834	2.680.346	7,9	26,0	5.103.429	2.271.834	44,5
Sul	13.508.097	809.114	6,0	33,3	1.568.948	828.678	52,8
Centro-Oeste	5.703.664	633.418	11,1	31,9	554.316	383.198	69,1

Nota: Exclui população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP e inclui ocupados sem rendimentos.

Fonte: PNAD/2003 - IBGE Elaboração: CGET/DES/SPPE/tem.

O terceiro grupo relevante a considerar é formado pelos aposentados que recebiam exatamente um salário mínimo em 2003, e que segundo os dados da PNAD correspondiam a 6,1 milhões de pessoas, ou 58% do total de aposentados naquele período; se acrescentados os pensionistas, eram atingidos 65% dos beneficiários da previdência.

Ao contrário do que ocorre em outras sociedades em que os serviços públicos destinados aos grupos da terceira idade são mais desenvolvidos, no caso brasileiro cabe à família o papel de cuidado dos mais velhos. É por isso que o rendimento dos

aposentados é bastante valorizado nas famílias, notadamente naquelas das cidades de menor porte e nas áreas rurais, em que a aposentadoria tende a ser a única fonte de rendimento monetário na maior parte dos meses do ano.

Tabela 2. Número de municípios por UF em que os benefícios previdenciários superam o FPM - Brasil, Região e UF em 2002 e 2003

UF	Total de Municípios Benefício > FPM				
	2002		2003		
	Municípios pesquisados	Municípios Benefícios Superam FPM	Municípios pesquisados	Municípios Benefícios Superam FPM	Em %
Brasil	5.561	3.546	5.561	3.773	67,85
Norte	449	184	449	194	43,21
Nordeste	1.792	1.170	1.792	1.239	69,14
Sudeste	1.668	1.196	1.668	1.262	75,66
Sul	1.189	791	1.189	841	70,73
Centro-Oeste	463	205	463	237	51,19

Fonte: Dataprev - SIAFI.

Esse segmento populacional tem mostrado crescente presença nas pequenas e médias cidades do país, exercendo importante papel para as economias locais, uma vez que corresponde, muitas vezes, ao único grupo que tem receitas mensais asseguradas. Segundo dados da ANFIP, em 2003, em 68% dos municípios do país a soma das aposentadorias recebidas superava o valor recebido como Fundo de Participação do Município – FPM –, situação essa igualmente encontrada nas regiões menos favorecidas do Norte e do Nordeste, mas com igual força no Sul e no Sudeste. Além disso, é grande o número de famílias que dependem da renda proveniente de aposentados e pensionistas na composição da renda familiar. Segundo dados dos Indicadores Sociais Municipais do Censo Demográfico 2000 do IBGE, em 43,8% das famílias, a participação da renda dos idosos com mais de 60 anos na composição da renda familiar é maior que 50%.

Se considerada a mesma estimativa de impacto desse rendimento em famílias de tamanho médio, 13% da população brasileira é atingida pela definição do salário mínimo.

Somados esses grupos – ocupados, aposentados, pensionistas e desempregados que recebem um salário mínimo e suas famílias –, a definição do valor do salário mínimo passa a afetar cerca de 30% da população total do país, atingindo principalmente os segmentos mais fragilizados em sua condição de inserção no

mercado de trabalho, que são as mulheres, os negros, os jovens e as pessoas que não concluíram o ensino fundamental; com a vantagem de que esses rendimentos tendem a ser mais freqüentes em cidades de menor porte, garantindo assim efeitos para a economia local relevantes para garantir a fixação dessas populações nessas áreas, evitando que venham a deslocar-se para as áreas metropolitanas.

O mercado de trabalho formal - 2003 a 2005

Uma característica importante do mercado de trabalho brasileiro, no período recente, tem sido a retomada do aumento do número de trabalhadores com vínculo formalizado. No entanto, do ponto de vista dos valores contratados, verifica-se que há concentração quase que absoluta nos segmentos cujo rendimento não ultrapassa 1,5 SM. Essa situação recoloca a necessidade de participar ativamente da formulação da política do salário mínimo também para os segmentos que se supõem sejam mais organizados dos trabalhadores, na medida em que têm a possibilidade de realizar negociações para um número maior de trabalhadores, comparativamente ao segmento em que predominam vínculos informalizados, como é o caso dos empregados domésticos e dos trabalhadores autônomos.

Tabela 3. Empregados celetistas admitidos e desligados, segundo faixa de salário mínimo Brasil - Janeiro de 2003 a Março de 2005

	Valores absolutos			Valores relativos		
	Admitidos	Desligados	Saldo	Admitidos	Desligados	Saldo
Até 0,5 SM	125.338	93.104	32.234	0,5	0,4	1,3
De 0,51 a 1,0 SM	2.651.221	1.908.814	742.407	11,0	8,8	30,2
De 1,01 a 1,5 SM	9.333.676	7.686.008	1.647.668	38,7	35,5	67,0
De 1,51 a 2,0 SM	5.488.881	4.809.762	679.119	22,7	22,2	27,6
De 2,01 a 3,0 SM	4.060.336	4.024.881	35.455	16,8	18,6	1,4
Mais de 3,0 SM	2.337.926	3.032.333	-694.407	9,7	14,0	-28,2
Ignorado	142.853	124.398	18.455	0,6	0,6	0,7
Total	24.140.231	21.679.300	2.460.931	100,0	100,0	100,0

Fonte: MTE - Caged/Lei 4.623/65.

No entanto, aqui também se verifica a dificuldade de agregar sob uma mesma pauta diferentes situações. Ao considerar os dados consolidados da Relação Anual de Informações Sociais - Rais - para 2003, o que se verifica é a elevada presença de assalariados com baixos rendimentos em empresas de menor porte. Entre os que recebiam até um salário mínimo, 48,8% atuavam em empresas com até 49 empregados, enquanto para esta mesma faixa de rendimentos eram 18,6% nas empresas com mil empregados e mais.

Se considerada a situação dos empregados que recebiam entre um e três salários mínimos, que representam 74% dos ocupados nas empresas até 49 empregados e 41% nas empresas com mil empregados e mais, verifica-se que quase a metade deles atua nas empresas menores, o que mostra a importância crescente da definição de uma política de permanente valorização do salário mínimo de modo a amparar as negociações daquelas categorias que apresentam mais problemas, seja em virtude da dispersão geográfica, seja devido à baixa produtividade que ainda é característica principal das empresas de menor porte.

Tabela 4. Número de empregos, por faixa de salários mínimos e tamanho do estabelecimento - Brasil - 31/12/2003

Faixa de salário	Tamanho do estabelecimento				Total
	Até 49	De 50 a 499	De 500 a 999	1000 ou mais	
	11.346.128	8.215.665	2.547.905	7.435.229	29.544.927
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 1 SM	5,9	3,9	5,2	3,4	4,7
De 1,01 a 1,50 SM	29,8	18,8	17,3	12,3	21,3
De 1,51 a 2,00 SM	23,1	16,8	13,6	10,7	17,4
De 2,01 a 3,00 SM	21,5	22,7	20,4	17,7	20,8
De 3,01 a 5,00 SM	11,0	17,8	19,0	21,4	16,2
De 5,01 a 7,00 SM	5,8	12,1	13,7	21,9	12,3
Mais de 10,00 SM	2,6	7,6	10,4	12,2	7,1

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGET - RAIS 2003.

A mesma dificuldade é revelada quando são considerados os grupos ocupacionais dos empregados que recebiam exatamente um salário mínimo e que correspondiam a 1,2 milhão de empregados em 2003. Nesse grupo de trabalhadores destacam-se ocupados que atuam em grupos de elevada rotatividade e/ou sazonalidade no exercício do trabalho no posto de trabalho, como os trabalhadores em serviços de administração e conservação de edifícios; outros empregados domésticos, escriturários em geral, trabalhadores de menor qualificação em atividades de costura; trabalhadores agrícolas, pecuários, florestais, etc.

Podem ser notadas também outras situações diferenciadas, como é o caso de trabalhadores de nível técnico em áreas administrativas, muitos associados a cargos de supervisão, em geral em setores de atividade que envolvem menor produtividade, como é o caso dos serviços de limpeza e vigilância e vestuário. Há ainda percentual importante de técnicos e trabalhadores nos setores de saúde e educação que recentemente passaram por processo importante de qualificação do pessoal que atua nas atividades básicas.

Tabela 5. Número de empregos em 31/12, por grupo ocupacional, com renda de exatamente 1 Salário Mínimo - Brasil - 31/12/2003

Ocupação	Empregos	Participação
SB GRUP 514 - Trabalhadores nos serviços de administração, conservação e manutenção de edificações	157.252	12,79
SB GRUP 411 - Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares de administração	141.704	11,53
SB GRUP 521 - Vendedores e demonstradores	101.311	8,24
SB GRUP 621 - Trabalhadores na exploração agropecuária em geral	70.382	5,73
SB GRUP 513 - Trabalhadores dos serviços de hotelaria e alimentação	48.203	3,92
SB GRUP 622 - Trabalhadores agrícolas	43.610	3,55
SB GRUP 991 - Outros trabalhadores da conservação e manutenção (exceto do subgrupo 514)	39.388	3,20
SB GRUP 412 - Secretários de expediente e operadores de máquinas de escritórios	36.620	2,98
SB GRUP 515 - Trabalhadores dos serviços de saúde	35.666	2,90
SB GRUP 623 - Trabalhadores na pecuária	34.278	2,79
SB GRUP 517 - Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	32.474	2,64
SB GRUP 331 - Professores de nível médio na educação infantil, no ensino fundamental	29.771	2,42
SB GRUP 422 - Trabalhadores de informações ao público	27.712	2,25
SB GRUP 512 - Trabalhadores dos serviços domésticos em geral	25.061	2,04
SB GRUP 717 - Ajudantes de obras	18.512	1,51
SB GRUP 763 - Trabalhadores da confecção de roupas	18.371	1,49
SB GRUP 992 - Trabalhadores elementares da manutenção	16.965	1,38
SB GRUP 784 - Embaladores e alimentadores de produção	16.044	1,31
SB GRUP 632 - Extrativistas florestais	13.309	1,08
SB GRUP 352 - Técnicos de inspeção, fiscalização e coordenação administrativa	12.238	1,00
SB GRUP 351 - Técnicos das ciências administrativas	11.740	0,96
SB GRUP 783 - Trabalhadores de manobras sobre trilhos e movimentação e cargas	11.272	0,92
SB GRUP 421 - Caixas, bilheteiros e afins	10.976	0,89
SB GRUP 848 - Trabalhadores artesanais na agroindústria, na indústria de alimentos e do ...	10.689	0,87
SB GRUP 519 - Outros trabalhadores de serviços diversos	9.848	0,80
SB GRUP 782 - Condutores de veículos e operadores de equipamentos de elevação e de carga	9.843	0,80
SB GRUP 516 - Trabalhadores nos serviços de embelezamento e cuidados pessoais	8.892	0,72
SB GRUP 322 - Técnicos da ciência da saúde humana	8.782	0,71
SB GRUP 141 - Gerentes de produção e operações	8.215	0,67
SB GRUP 841 - Operadores de equipamentos na preparação de alimentos e bebidas	7.336	0,60
SB GRUP 413 - Escriturários contábeis e de finanças	7.056	0,57
SB GRUP 252 - Profissionais de organização e administração de empresas e afins	6.993	0,57
SB GRUP 410 - Supervisores de serviços administrativos (exceto de atendimento ao ...)	6.117	0,50
Subtotal	1.036.640	84,34
Total	1.229.235	100,00

Nota: o grupo que tem ocupação ignorada equivalia a 4,7% do total de empregados.

Fonte: MTE Rais.

Na maioria dos casos, tendem a ser funcionários do setor privado, ainda que seja possível encontrar pessoas que atuam em entidades públicas. Nesses casos, vale ressaltar que tendem a ter uma jornada de trabalho menor que a jornada-padrão de 44 horas semanais.

Dessa forma, direta ou indiretamente, aproximadamente 30% da população poderá ter sua renda mensal elevada por efeito do aumento proposto para o salário mínimo, representando assim a mais extensiva política de distribuição de renda do país.

Como o salário mínimo encontra-se abaixo das necessidades das famílias trabalhadoras, é fundamental construir uma política que recupere seu valor, considerando as atuais necessidades da população, a participação dos membros da família no orçamento familiar, e estabelecendo uma estratégia realista para sua recomposição, por exemplo, incorporando os ganhos obtidos pelo crescimento da riqueza nacional, expressos no Produto Interno Bruto, e a partir daí promova a manutenção desse valor, incluindo-o entre as metas a serem cumpridas pelos governos, garantindo assim previsibilidade, para que os agentes econômicos incorporem seus aumentos em seus custos, e visibilidade para um controle democrático das ações que permitam diminuir a desigualdade de renda do país.

Bibliografia

- CORSEUIL, C. H.; SERVO, Luciana M. S. *Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura*. Rio de Janeiro, maio 2002.
- DEDECCA, C. S. *A política do salário mínimo pode não ser um sonho de uma noite de verão*. /Campinas: Unicamp. IE. CESIT/ 2004. Mimeografado.
- DIEESE. *1º de Maio – Dia do Trabalho*. A Questão do Salário Mínimo. São Paulo, 2004.
- FAJNZYLBBER, P. *Minimum wage effects throughout the wage distribution: evidence from Brazil's formal and informal sectors*. Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, 2001. (Texto para Discussão, 151).
- HOFFMANN, R. Considerações sobre a evolução recente da distribuição de renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 13, n. 4, p. 7-18, 1973.
- _____. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-97 e a influência da inflação e do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 11, p. 277-294, dez. 1998.
- LEMOS, S. *Political variables as instruments for the minimum wage*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor, May 2004. (Discussion Papers Series).
- _____. *The effects of minimum wages on wages and employment in Brazil – a menu of minimum wage variables*. London: University College of London, 2001. Mimeografado.
- SÓLON de FRANÇA, A. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília/DF: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2004.
- SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 9, n. 3, p. 629-660, 1979.

SALÁRIO MÍNIMO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL NO PASSADO RECENTE

João Saboia¹

Introdução

A questão do salário mínimo está na ordem do dia. Há um reconhecimento generalizado de que seu valor é muito baixo quando comparado com o nível de desenvolvimento do país, assim como com a experiência de outros países.

Sua importância é muito grande, tanto em termos de referencial para o pagamento de salários no mercado de trabalho quanto por conta de seu papel como piso para a política de seguridade social. Por sinal, seu duplo papel tem sido uma das causas que dificultam seu crescimento.

Neste texto será discutido o papel que o salário mínimo tem representado no mercado de trabalho a partir dos anos 1990. Inicialmente, será apresentada a evolução do SM real nos últimos anos. Em segundo lugar, serão identificados alguns segmentos onde o Salário Mínimo (SM) possui mais importância na fixação do nível de remuneração do trabalho. Em seguida, a partir da evolução do SM e do nível médio de rendimentos encontrado no mercado de trabalho, será indicado seu papel na redução das desigualdades de rendimentos do trabalho na última década. O trabalho será finalizado com o esboço de uma proposta para a recuperação do SM a médio prazo.

1 Evolução do salário mínimo na última década

O salário mínimo tem evoluído favoravelmente desde meados dos anos 1990. Enquanto na primeira metade da década passada, o SM apresentou fortes flutuações por conta do processo hiperinflacionário, a partir de 1995, houve nítida tendência de crescimento.

Beneficiado pela entrada do país num novo período de baixas taxas de inflação e por uma política de reajustes acima da inflação durante o governo FHC, o

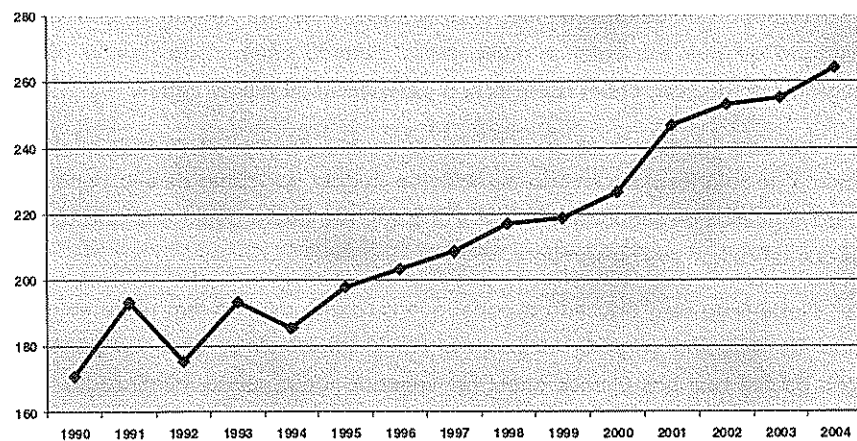
¹ Professor titular e diretor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: <saboia@ie.ufrj.br>.

salário mínimo cresceu cerca de 40% desde então. Note-se que o processo de elevação do SM continuou nos dois primeiros anos do governo Lula (ver Gráfico 1).

A evolução futura do SM, entretanto, é uma incógnita. A discussão anual sobre seu nível de reajuste envolve amplos segmentos da sociedade. O resultado final depende da combinação das forças políticas envolvidas e da conjuntura econômica do período, representando um processo demorado e desgastante que se repete a cada ano.

Gráfico 1. Salário mínimo real - 1990/2004

Em R\$ de abril/2005



Obs.: Valores inflacionados pelo INPC.
Fonte: IPEADATA.

Dessa forma, seria desejável que o país possuísse uma política nacional para o SM, que orientasse as discussões e apontasse na direção de um processo efetivo de recuperação do valor real do SM. Essa questão será retomada na última seção do texto.

2 Distribuição dos rendimentos do trabalho por segmentos de trabalhadores

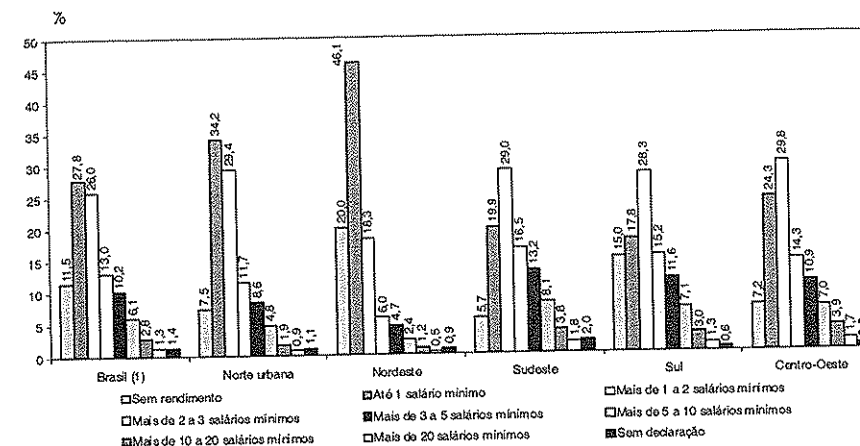
Os dados desta seção foram levantados a partir da *Síntese de Indicadores da PNAD 2003*, cobrindo, portanto, todo o país, exceto as áreas rurais da região Norte (ver IBGE, 2004).

Segundo a PNAD, em 2003, 27,8% das pessoas ocupadas recebiam até 1 SM, enquanto 26% recebiam mais de 1 a 2 SM. Verifica-se, portanto, que o SM representa um verdadeiro ponto de atração para as remunerações do trabalho no país.

As mulheres estão mais sujeitas a remunerações próximas ao SM que os homens. Enquanto 24,4% dos homens recebiam até 1 SM, entre as mulheres esse número chegava a 32,5%.

Em termos regionais, as remunerações próximas ao SM estão mais concentradas nas regiões Norte e Nordeste. Enquanto 46,1% das pessoas ocupadas na região Norte recebiam até 1 SM, na região Sudeste não passavam de 19,9%; na região Sul, 17,8% e na região Centro-Oeste, 24,3% (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na Semana de referência, por Grandes Regiões, segundo as classes de rendimento Mensal - 2003

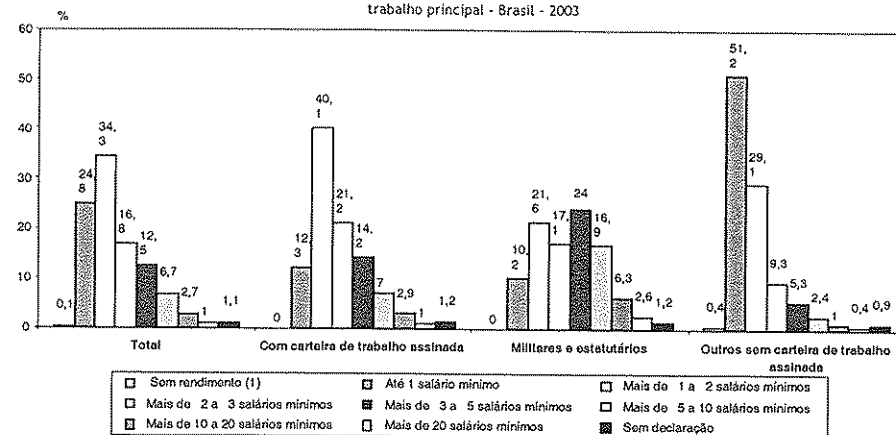


(1) Excluídas as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
Fonte: IBGE, PNAD. Síntese de Indicadores 2003.

Em termos da posição na ocupação dos trabalhadores, há fortes diferenças em relação à importância do SM. Apenas 12,8% dos trabalhadores com carteira assinada recebiam até 1 SM em 2003. Entre os empregados sem carteira assinada, entretanto, mais da metade deles recebiam até 1 SM (ver Gráfico 3).

É no emprego doméstico, entretanto, que há maior concentração de trabalhadores recebendo próximo ao mínimo legal. Mais de três quartos dos empregados domésticos sem carteira assinada recebem até 1 SM. Entre aqueles com carteira assinada, a situação é mais desfavorável. Há, todavia, 43% deles com remuneração até 1 SM. A predominância quase total de mulheres no serviço doméstico explica o forte papel do salário mínimo na remuneração feminina apontado acima.

Gráfico 3. Distribuição dos empregados no trabalho principal da semana de referência, de 10 anos ou mais de idade, por categoria do emprego e as classes de rendimento mensal do trabalho principal - Brasil - 2003



Fonte: IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2003
(1) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios

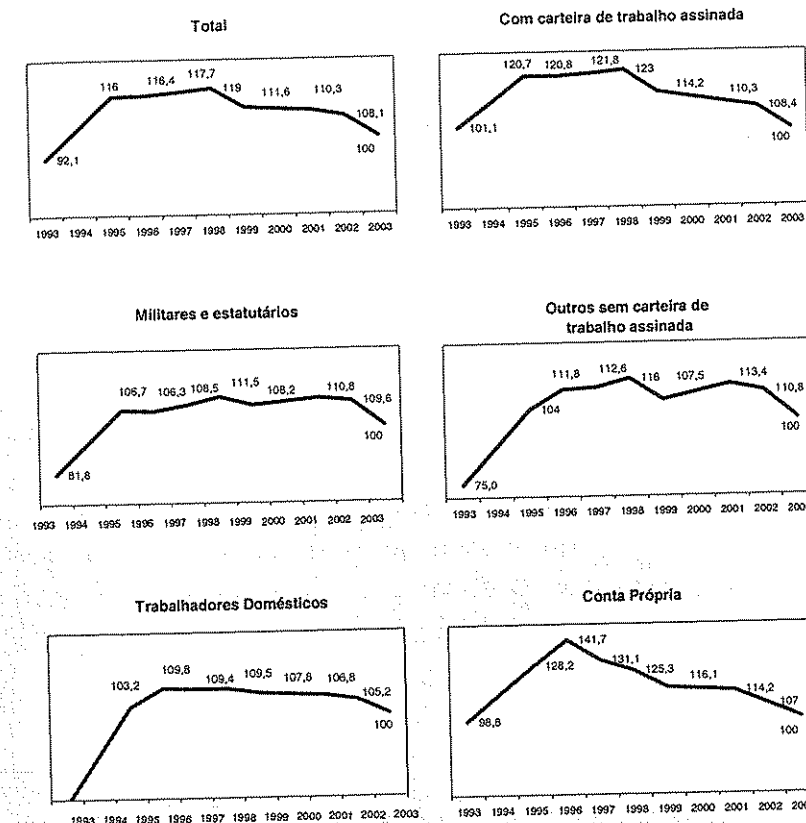
Conclui-se, portanto, que efetivamente o SM exerce um forte poder de atração na definição das remunerações do trabalho no país, principalmente nas regiões Norte e Nordeste e entre os trabalhadores sem carteira assinada e os trabalhadores domésticos em geral. No setor formal, a importância do SM é um pouco menor. Mesmo assim, mais da metade dos empregados com carteira assinada recebiam no máximo 2 SM em 2003.

3 Evolução recente dos rendimentos dos trabalhadores

Os rendimentos médios dos trabalhadores ao longo da última década ficaram marcados pelos efeitos do Plano Real e da recuperação econômica do período 1993-1995, seguidos pela desaceleração da economia e da recessão. Excetuando-se os anos de 2000 e 2004, a regra geral foi o pouco crescimento econômico a partir da segunda metade dos anos 1990.

O resultado final foi um forte crescimento dos rendimentos do trabalho até 1995-1998, seguido de queda. Tal comportamento se repete para todas as posições na ocupação cobertas pela PNAD. O Gráfico 4 e a Tabela 1 ilustram os resultados encontrados no período.

Gráfico 4. Número-índice do rendimento médio mensal real do trabalho principal dos empregados, de 10 anos ou mais de idade, ocupados na semana de referência, por categoria de emprego Brasil - 1993-2003 (2003 = 100)



Fonte: IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2003
Notas: 1. Excluído o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. 2. Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2003. Os anos de 1994 e 2000 foram obtidos por interpolação linear.

Cabe notar que, apesar da queda dos rendimentos do trabalho nos últimos anos, em geral, a situação do nível médio de rendimentos, em 2003, ainda era um pouco mais favorável do que em 1993, exceção feita aos empregados com carteira assinada, cujos rendimentos sofreram pequena queda. No caso dos trabalhadores sem carteira assinada (seus rendimentos estão entre os mais baixos), houve forte recuperação no decênio. Tal resultado indica que a evolução relativamente favorável do salário mínimo pode ter contribuído para proteger os menores níveis de rendimento no período considerado.

Tabela 1. Número-índice do rendimento real 1993/2003

Variável	Ano Max	Valor Max	Ano Min	Valor Min
Brasil	1996	120,2	1993	87,3
Nordeste	1996	119,7	1993	86,3
Sudeste	1997	123,2	1993	87,1
Empr. cc	1998	123,0	2003	100,0
Empr. sc	1998	116,0	1993	75,0
Trab. Domést.	1996	109,8	1993	68,3
Conta própria	1996	141,7	1993	98,8

Fonte: Elaboração do autor a partir do IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2003.

4 O salário mínimo e a evolução da distribuição dos rendimentos do trabalho

A distribuição dos rendimentos do trabalho, em 2003, mostra que as pessoas que recebem um SM mensal estão localizadas no terceiro décimo (de baixo para cima) da distribuição de rendimentos do trabalho. Portanto, qualquer elevação em seu nível de rendimento tende a apresentar efeitos favoráveis na distribuição dos rendimentos do trabalho. Em setembro daquele ano, enquanto o SM valia R\$ 240,00, o rendimento médio do terceiro décimo era de R\$ 237,00.²

A combinação entre um SM em crescimento com um rendimento médio do trabalho em queda, por conta das dificuldades econômicas do período, resultou em um processo de melhoria da distribuição dos rendimentos do trabalho no período.

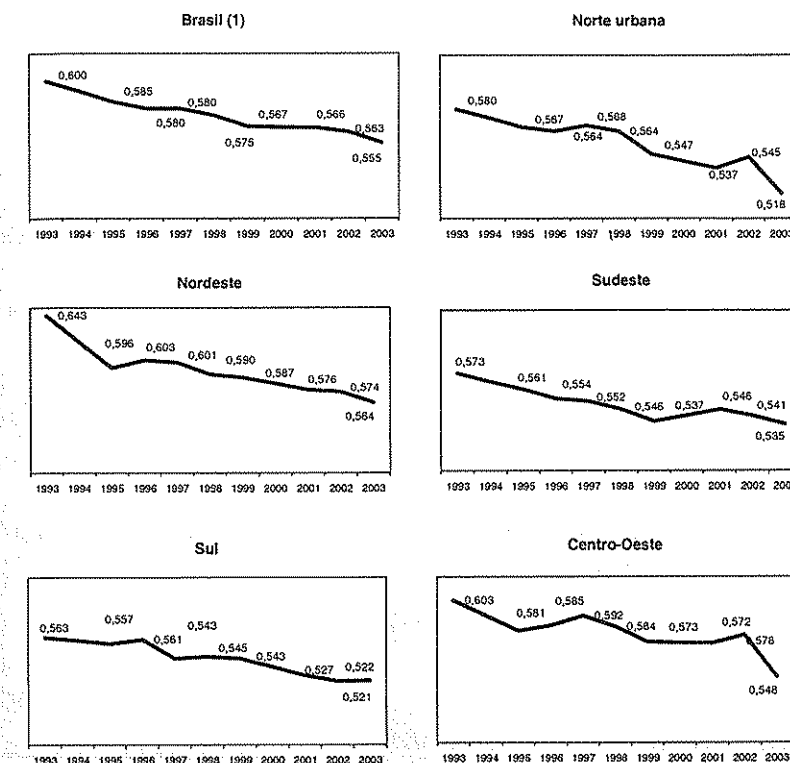
O Índice de Gini para a população ocupada com rendimentos caiu de 0,600 para 0,555 entre 1993 e 2003. Embora esse índice ainda seja extremamente elevado para os padrões internacionais, trata-se de uma queda significativa e consistente. Comportamento semelhante é encontrado nas diversas regiões do país (ver Gráfico 5).

Pode-se, portanto, concluir que a evolução favorável do SM no período contribuiu para reduzir as desigualdades de rendimento do trabalho no país, pressionando o piso das remunerações para cima ao mesmo tempo em que a conjuntura geral da economia reduzia o nível médio de remunerações.³

² A PNAD levanta a cada ano informações de rendimento referentes ao mês de setembro.

³ Pochmann (2005) chega à mesma conclusão sobre o papel do salário mínimo na melhoria da distribuição de renda no período.

Gráfico 5. Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, por Grandes Regiões - 1993/2003



Fonte: IBGE, PNAD, Síntese de Indicadores 2003.

(1) Exclusivo o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Os anos 1994 e 2000 foram obtidos por interpolação linear.

5 Linhas gerais de uma proposta de recuperação do salário mínimo a médio prazo

O reconhecimento de que o SM encontra-se em nível bem inferior ao seu potencial, tendo em vista o grau de desenvolvimento econômico do país, aponta no sentido da definição de uma política para sua valorização. As dificuldades para o aumento do SM em curto prazo, entretanto, sugerem que seria desejável uma política de médio/longo prazo.

A maior dificuldade para o aumento do SM não é econômica, mas política. O fato de o SM ter passado a representar um duplo papel de piso no mercado de

trabalho e de piso na seguridade social (inclusive na assistência social) faz com que qualquer tentativa de elevação de seu valor esbarre nas dificuldades das contas públicas do país. Portanto, uma alternativa possível seria desvincular parcialmente os dois pisos. Tal desvinculação, entretanto, teria que ser feita com salvaguardas para não prejudicar os beneficiários da política social.

A proposta teria os seguintes pontos⁴:

- a) O salário mínimo serviria apenas como piso para o mercado de trabalho e as aposentadorias (contributivas);
- b) O SM seria corrigido uma vez por ano segundo o INPC (índice mais adequado às baixas rendas) para preservar as perdas inflacionárias;
- c) Seria repassado ao SM anualmente o aumento do PIB per capita que representa a medida mais geral da produtividade do país;
- d) Seria ainda repassado ao SM, uma vez por ano, um percentual de aumento, definido em nível nacional, indicando uma clara política de recuperação do SM a médio/longo prazo;
- e) No primeiro ano, os benefícios não contributivos da assistência social (Benefício de Prestação Continuada, etc.) permaneceriam iguais ao valor do SM;
- f) A partir do segundo ano, tais benefícios passariam a ser corrigidos uma vez por ano segundo o INPC mais a variação do PIB per capita.

Cabe notar que tal proposta protege as pessoas que recebem os benefícios da assistência social, atualmente fixados em 1 SM, na medida em que, além da correção pela inflação, haveria aumento real segundo o crescimento do PIB per capita. A desvinculação em relação ao SM, entretanto, permitiria que fossem dados a ele aumentos maiores segundo sua política de recuperação definida em nível nacional.

Supondo, por exemplo, que o aumento real anual do SM (aumento do PIB per capita mais o aumento adicional) fosse de 10%, o ele dobraria em termos reais em cerca de sete anos. Tal resultado traria inegável melhoria na distribuição dos rendimentos do trabalho, repercutindo favoravelmente sobre a distribuição de renda em geral.

Uma política com essas características dificilmente poderia ser implementada num período de recessão, quando o PIB fica estacionado e o PIB per capita tende a cair. Portanto, o pano de fundo para seu sucesso seriam o crescimento econômico e o aumento do PIB per capita.

⁴ Para outras propostas de recuperação do salário mínimo ver, por exemplo, Dedecca (2005) e CUT/DIEESE (2004).

Por outro lado, permitiria que o SM fosse beneficiado com reajustes mais favoráveis, compatíveis com o nível de desenvolvimento atingido pelo país, reduzindo, ao mesmo tempo, a pressão sobre as contas públicas resultante da vinculação atualmente existente entre o SM e todos os pisos da seguridade, sejam eles benefícios contributivos ou não. Permaneceria apenas a vinculação com os benefícios contributivos, isto é, aqueles resultantes do direito assegurado aos trabalhadores devido à contribuição previdenciária durante sua vida ativa.⁵

Conclusão

Conforme visto ao longo do texto, o salário mínimo continua sendo muito importante na definição do nível de rendimento dos trabalhadores, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e entre os empregados sem carteira assinada do setor privado e os empregados domésticos em geral.

Foi mostrado ainda que a combinação entre um salário mínimo em ascensão, a partir de meados da década de 1990, e um rendimento médio em queda, devido às dificuldades econômicas do período, resultou em melhoria da distribuição do rendimento do trabalho. Apesar de ter melhorado, a distribuição dos rendimentos do trabalho permanece ainda muito desfavorável segundo os padrões internacionais.

Finalmente, foram apresentadas as linhas gerais de uma proposta para a recuperação do salário mínimo a médio/longo prazo a partir da desvinculação dos benefícios assistenciais (não contributivos) com o valor do mínimo, permanecendo, entretanto, sua vinculação com os benefícios previdenciários (contributivos). Tal proposta permitiria que tanto o salário mínimo quanto os benefícios contributivos e não contributivos aumentassem ao longo do tempo, porém reduzindo eventuais pressões sobre as contas públicas.

Bibliografia

CUT/DIEESE. *As propostas da CUT para uma política de recuperação do salário mínimo*. São Paulo, 2004. Mimeografado.

⁵ Para completar a proposta seria necessário um estudo sobre seu custo e a receita para financiá-la. Cabe, entretanto, mencionar que o dado mais importante é a evolução de seu custo em relação ao PIB e que tal política teria repercussões favoráveis sobre a própria receita pelos efeitos diretos do aumento da arrecadação resultante do crescimento do salário-base na economia e que o PIB seria beneficiado pela maior demanda originária do aumento do mínimo. Sobre a questão do custo e do financiamento necessário para aumentar o SM ver, por exemplo, Dain e Matijascic (2005) e Dedecca (2005).

DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. Salário mínimo, seguridade social e finanças públicas: as aparências enganam. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, IE/UNICAMP, Campinas, 28 e 29/04/2005.

DEDECCA, Cláudio. Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, IE/UNICAMP, Campinas, 28 e 29/04/2005.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Síntese de Indicadores* – 2003. Rio de Janeiro, 2004.

POCHMANN, Marcio. Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, IE/UNICAMP, Campinas, 28 e 29/04/2005.

TEMA III
SALÁRIO MÍNIMO, SEGURIDADE SOCIAL E
FINANÇAS PÚBLICAS

FINANÇAS PÚBLICAS, SALÁRIO MÍNIMO E SEGURIDADE SOCIAL: AS APARÊNCIAS ENGANAM

*Sulamis Dain¹
Milko Matijascic²*

A opinião pública já percebeu que a discussão sobre o reajuste do salário mínimo está relacionada às águas de março. Apesar da alusão a Tom Jobim e Elis Regina, sempre inspiradora, o problema foi encaminhado pelos críticos da proteção social com um tipo de argumentação nada poético, que pode evocar as trágicas conseqüências trazidas pelas enchentes do período para as metrópoles brasileiras.

Desde que o salário mínimo foi fixado como o piso de benefícios em respeito aos preceitos da Constituição de 1988, houve crítica a esse dispositivo por parte de quem defende uma concepção econômica típica da economia clássica em tom agressivo e com ampla repercussão na mídia. Sempre que se trata de elevar o valor do salário mínimo, a inviabilidade atuarial da previdência e o desequilíbrio das finanças públicas passam a ser encarados como ameaças perigosas e o tom alarmista impera.

Ao considerar a relação entre o salário mínimo, a seguridade social e as finanças públicas é preciso assumir uma perspectiva mais sóbria e mostrar como a questão vem evoluindo no período recente. Nesse sentido, o artigo que se inicia buscará abandonar as formulações dogmáticas e fundamentar os argumentos com indicadores concretos, refutando as formulações equivocadas que buscam desvincular o salário mínimo do piso de benefícios pagos pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – como forma de estimular o crescimento da atividade econômica. Reformar a previdência é necessário para garantir os direitos sociais legítimos de toda a população e eliminar as suas inaceitáveis distorções operacionais fartamente alardeadas pela mídia. O objetivo central não pode se limitar à redução dos gastos em relação ao orçamento público, ainda que a questão seja relevante e tenha mérito.

¹ Professora Titular do IMS - Instituto de Medicina Social - da UERJ e do PROAPESS - Programa Avançado de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social. Foi Professora Titular do IE - UFRJ e Secretária-Geral Adjunta do Ministério da Previdência e Assistência Social entre 1986 e 1987. E-mail: <sulamis@uol.com.br>.

² Doutor em Economia pela Unicamp. Docente e pesquisador do Centro Salesiano de São Paulo. Atuou como Assessor Especial do Ministério da Previdência Social até março de 2005. E-mail: <milko@uol.com.br>.

Até agora, houve um esforço esparso para aferir os efeitos dos benefícios em dinheiro da previdência e assistência (seguridade doravante) pagos sobre a economia e sobre as finanças públicas, advindos dos ótimos resultados sociais das mudanças constitucionais que vêm sendo ocultados (em parte) da opinião pública. Assim, é preciso verificar quais são a dimensão e o efeito dos benefícios equivalentes a um salário mínimo sobre as finanças públicas, economia e situação social. O tema foi negligenciado, mas, como é da maior importância, serão apresentados indicadores e propostas que contribuam para elaborar um diagnóstico mais detalhado, sempre enfatizando a ótica das contas públicas e seus efeitos em termos de distribuição de renda promovida pela seguridade social, além de sua eficácia para estimular o desenvolvimento do Brasil enquanto nação.

1 A ordem social constitucional e a seguridade social

A Constituição de 1988 é o marco fundamental para situar o contexto que rege a previdência e a seguridade social brasileira. Muitas foram as inovações, mas para entender o debate que envolve a previdência e o salário mínimo, cabe destacar que:

- as mulheres passaram a ter sempre direito a se aposentar cinco anos antes com cinco anos a menos de serviço (ou contribuição desde 1998);
- os trabalhadores rurais passaram a poder se aposentar com cinco anos a menos de idade que os urbanos (desde 1991); e
- o plano de benefícios para todos os trabalhadores foi equiparado, fixando o piso em um salário mínimo (desde 1991).

As medidas foram saudadas com entusiasmo pela maior parte da população, deixando entrever que os problemas observados nas décadas anteriores a 1988, como o ínfimo valor dos benefícios e a manipulação das regras de cálculo e de reajuste de aposentadorias, seriam enfim solucionados. Para conferir credibilidade ao novo contexto foi criado o Orçamento da Seguridade Social – OSS. Os recursos do OSS seriam múltiplos e de destinação exclusiva, não contando apenas com a arrecadação sobre a folha salarial, devendo ser complementados por contribuições sociais sobre o faturamento e lucro líquido (a contribuição sobre a movimentação financeira foi criada somente em 1993). Assim, os problemas sociais e financeiros da saúde, assistência e previdência social, que compõem a seguridade segundo a definição constitucional, seriam equacionados ao mesmo tempo, criando condições adequadas para uma atuação mais efetiva em relação à questão social.

Desde 1988, para dar coerência às mudanças na base de financiamento, a ampliação da proteção social dependia da diluição das fronteiras entre a previdência e a seguridade, em direção diametralmente oposta à que foi adotada nos projetos de reforma da previdência sucessivamente implementados ou discutidos no Brasil desde 1990. Nesse bojo, a maioria das inovações constitucionais foi alterada ou ficou sem efeito. Entre as mudanças, merecem destaque:

- a revisão constitucional de 1993-1994, que permitiu desvincular até 20% do Orçamento da Seguridade (atual DRU – desvinculação de receitas da União), destinando os recursos segundo as determinações do Tesouro; e
- a reforma constitucional de 1998, determinando que as contribuições sobre a folha salarial seriam de uso exclusivo da previdência, sem partilhar os recursos com a saúde e assistência social (em ação, de fato, desde 1993).

Até agora, todas as propostas oficiais tiveram por meta retraindo os direitos conquistados pelos segmentos mais fragilizados em 1988, ou seja, os beneficiados pelas regras destinadas às aposentadorias rurais e aos amparos assistenciais. Mas essas tentativas foram rechaçadas pelo Congresso Nacional. As regras de acesso aos amparos assistenciais se tornaram mais brandas com a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social –, de 1995, e com o Estatuto do Idoso, de 2003. Por fim, o piso de benefícios teve um acréscimo maior do que a reposição da inflação oficial medida no período.

A fragilidade das finanças públicas recoloca, ano após ano, a intenção de desvincular o salário mínimo do piso previdenciário. A não-efetivação dessa medida vem servindo de justificativa para as autoridades de plantão adiarem um aumento do valor do salário mínimo, afirmando que isso inviabiliza o INSS em termos atuariais. O argumento é completamente falacioso, mas, para poder refutá-lo, é preciso apresentar seus postulados essenciais de forma organizada antes de fazer a crítica.

2 Argumentos contrários à manutenção do salário mínimo enquanto piso dos benefícios da seguridade social

Muitos estudos se posicionaram de forma contrária à equiparação entre o piso de benefícios da seguridade e o salário mínimo. Existem argumentos de cunho social, os que questionam esses efeitos para as finanças públicas e ainda aqueles que tratam da viabilidade atuarial. O estudo mais completo e atual, com o qual é preciso dialogar, é o de Giambiagi; Beltrão et al. (2004). Mas as formulações de Raúl Velloso, José Márcio Camargo e Ricardo Paes de Barros também merecem atenção.

Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 21-22) consideram que os programas que pagam o piso de um salário mínimo representam orçamentos em aberto que colocam em risco as finanças públicas brasileiras, apresentando os argumentos similares aos de Velloso (1999). Raúl Velloso, de modo emblemático, considerou que:

"O principal fator de pressão sobre o déficit público brasileiro se situa na existência de vários orçamentos em aberto, ou seja, orçamentos que contêm basicamente pagamentos diretos (transferências) a pessoas, e onde a evolução da despesa se dá sem qualquer ligação direta com o comportamento da receita." (Velloso, 1999, p. 1).

Segundo Velloso (1999), até 1988, a arrecadação do INSS foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão e grande parte do atendimento médico-hospitalar; mas, em meados dos anos 1990, o crescimento dos gastos com os inativos consumiu a íntegra da arrecadação e passou a ser insuficiente até mesmo para esses fins. O déficit entre a arrecadação e as despesas com benefícios foi a raiz da crise financeira do Estado, que ficou, cada vez mais, vinculado a compromissos previdenciários e pôde, cada vez menos, investir. Diante disso, a única solução seria introduzir reformas que reduzissem o montante das transferências efetuadas pelo INSS.

No entanto, para desvincular o piso da seguridade social do salário mínimo seria necessário questionar a equidade da medida. Para atender a esse objetivo houve um engajamento enfático de alguns estudiosos. Barros e Carvalho (2003) afirmam que:

"A atual política de transferência de renda, ao fixar o valor do benefício do Bolsa-Escola em R\$ 15 mensais por criança e o valor do benefício de prestação continuada ou previdência rural em um salário mínimo mensal por beneficiário, introduz um discutível viés intergeracional na política social brasileira, levando a que ela passe a beneficiar prioritariamente a população idosa em detrimento da população infantil." (Barros; Carvalho, 2003, p. 9).

Em outras palavras, considerando que os recursos são escassos, deveria haver uma atenção prioritária para a população jovem. Como o argumento é controverso, pois o Congresso Nacional e a sociedade aprovam a vinculação do salário mínimo ao piso de benefícios da seguridade, Giambiagi; Beltrão et al. (2004) apresentam argumentos críticos adicionais:

"Em primeiro lugar, não diminui a desigualdade, pois não tira recursos de quem tem mais para dar a quem tem menos, já que o financiamento desse gasto é difuso e os recursos não vão para os mais necessitados. Em segundo lugar, o problema da pobreza extrema (indigência) no Brasil não se localiza entre os aposentados. De fato, no final da década de 1990, do total de indigentes existentes no Brasil, menos de 2% tinham mais de 65 anos, quadro esse que não há motivos para supor que tenha se modificado." (Giambiagi; Beltrão et al., 2004, p. 20).

Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 20) destacam ainda que a vinculação do piso da previdência e dos amparos assistenciais não é uma política efetiva, pois não colabora para o crescimento da economia e não atenua o problema da violência urbana. Assim, não existe nenhum motivo para assegurar reajustes que sejam superiores aos índices oficiais de inflação para atender os aposentados e pensionistas.

Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 22) destacam ainda que, mantendo a paridade entre o piso da previdência e o salário mínimo, não existe estímulo para que os assalariados que recebam rendimentos de valor similar contribuam e isso deteriora as finanças da previdência. José Márcio Camargo elabora claramente esse tipo de argumento:

"Desde 1992, todo cidadão brasileiro tem direito a uma pensão de um salário mínimo ao atingir 65 anos de idade, tendo ou não contribuído para a previdência durante sua vida ativa. O resultado é um incentivo à informalidade nas relações de trabalho e à não filiação dos trabalhadores à Previdência. Como o sistema é muito caro e a porcentagem de trabalhadores que contribui é baixa, acaba gerando déficit nas contas públicas da ordem de 5% do PIB a cada ano, reduzindo a disponibilidade de recursos para investimentos em educação, saúde ou infraestrutura." (Camargo, 2004).

Assim, considerando a equiparação entre o piso da previdência e o salário mínimo, é possível verificar, segundo os críticos: a deterioração das finanças públicas, a não-promoção do desenvolvimento social e a criação de um viés negativo para o esforço contributivo dos trabalhadores que realimenta um círculo vicioso. Essas teses não têm validade à luz da realidade brasileira, conforme será comprovado a seguir.

3 Mitos e fatos: salário mínimo, seguridade social e carga tributária

O esforço para aferir os efeitos dos benefícios de um salário mínimo sobre as finanças públicas foi limitado, até hoje, impedindo a formulação de um diagnóstico preciso. Os críticos da previdência pública vêm considerando que a participação das despesas com benefícios sobre o PIB é elevada em relação a países com economia similar à brasileira. O argumento esgrimido não possui nenhum embasamento técnico.

É inquestionável, segundo Giambiagi; Beltrão et al. (2004), o aumento da participação das despesas com benefícios sobre o PIB no Brasil. Mas não foram apresentadas evidências que permitam fazer comparações internacionais baseadas em dados formulados segundo uma metodologia uniforme para *clusters* de países em

relação a benefícios da seguridade para idosos. Além disso, as condições sociais ou referentes ao nível de atividades no Brasil foram totalmente negligenciadas.

Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 22) consideram que os benefícios equivalentes ao salário mínimo pressionam demasiadamente as despesas. Os dados da Tabela 1 revelam que a sua participação é elevada, mas é menor que no passado devido às ações de cessação de benefícios fraudulentos de 1996-1997. A participação dos benefícios de um salário mínimo em relação ao total se estabilizou no patamar de 65%, desde 1998, e o valor representa algo como 36% das despesas.

Os efeitos do crescimento das despesas com benefícios sobre o PIB se devem ao reajuste dos benefícios pelo múltiplo de salários mínimos da época de sua concessão anteriores a 1988 e à fixação do piso em um salário mínimo em 1991. O conjunto de práticas de concessão e reajuste de benefícios em vigor até 1988 deteriorava as condições de vida dos inativos, resultando num elevado número de processos judiciais contra a previdência. A defesa do novo piso, segundo Britto et al. (1992), era vista como uma forma de evitar que as condições anteriores à nova Constituição se repetissem.³

No mais, é preciso considerar que a crítica em relação aos gastos previdenciários não deve se limitar a uma comparação com o PIB. É necessário considerar a CTB – carga tributária bruta – e a CTU – carga tributária da União –, pois cabe à tributação promover a distribuição de renda na economia.

Os benefícios da seguridade não exerceram uma forte pressão sobre as finanças públicas. As mudanças de patamar foram elevadas em relação ao PIB, que apresentou pouco dinamismo, mas foram secundárias para a CTB e menores para a CTU, que foram elevadas de forma a cobrir os encargos financeiros do Estado (Tabela 2).

Mas, ao considerar apenas os benefícios de um salário mínimo, o quadro muda, pois os ganhos sobre o PIB são menores e existe perda de participação em relação a 1993 para a CTB e para a CTU. Assim, não foram os benefícios de um salário mínimo que exigiram a elevação acentuada da carga tributária, entre 1995 e 2002 (Tabela 3).

³ Segundo Britto et al. (1992), em maio de 1989, 73,7% dos benefícios possuíam um valor inferior ao salário mínimo e 10,5% eram equivalentes a esse valor. Em outubro de 1991, quando entrou em vigor a Lei 8.213, regulamentando o Plano de Benefícios, esses valores passaram a ser de 4,8% e 84,7% respectivamente.

Tabela 1. Benefícios emitidos do INSS com valor igual a 1 salário mínimo sobre o total - %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Participação												
Quantidade	70,7	70,7	68,8	51,4	49,9	64,6	63,9	64,0	64,8	63,6	62,8	62,7
Valor	42,5	43,3	40,6	29,0	27,2	35,1	34,4	35,2	37,5	36,7	36,0	36,0

Fonte: AEPS e Boletim Estatístico da Previdência - janeiro e dezembro de 2004. Dados preliminares para 2004.

Tabela 2. - Participação anual dos benefícios emitidos do INSS sobre o PIB, CTB e CTU - %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Participação												
PIB	5,1	4,9	5,0	5,3	5,5	6,1	6,1	6,1	6,5	6,8	7,0	7,3
CTB	20,2	17,6	17,6	18,5	19,2	20,8	19,6	19,3	19,5	19,5	20,6	22,3
CTU	44,6	36,5	38,4	43,5	40,5	47,1	42,0	41,3	41,3	39,8	42,7	45,8

Fonte: AEPS, IBGE e Boletim Estatístico da Previdência - janeiro e dezembro de 2004. * Dados preliminares para 2004.

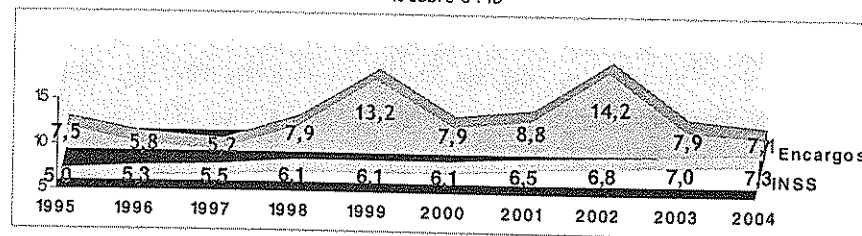
Tabela 3. Participação dos benefícios emitidos de um salário mínimo do INSS sobre o PIB, CTB e CTU - %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Participação												
PIB	2,2	2,1	2,0	1,5	1,5	2,1	2,1	2,1	2,4	2,5	2,5	2,6
CTB	8,6	7,6	7,1	5,4	5,2	7,3	6,7	6,8	7,3	7,2	7,4	7,7
CTU	19,0	15,8	15,6	12,6	11,0	16,5	14,5	14,5	15,5	14,6	15,4	16,0

Fonte: AEPS, IBGE e Boletim Estatístico da Previdência - janeiro e dezembro de 2004. * Dados preliminares para 2004.

A instabilidade dos gastos públicos não decorre dos gastos previdenciários, pois sua evolução é previsível. A instabilidade se deve aos encargos da dívida, que são elevados e podem praticamente dobrar em dois anos (Gráfico 1). A argumentação referente à redução de recursos para o investimento deve considerar todos os gastos com o serviço da dívida e não apenas os juros, conforme sugerem Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 7-9), pois é a totalidade do serviço da dívida que impacta as contas públicas. A atribuição de culpa à previdência distorce totalmente a análise.

Gráfico 1. Benefícios do INSS e encargos da dívida pública % sobre o PIB



Fontes: AEPS - Anuário Estatístico da Previdência Social e Secretaria do Tesouro Nacional.

Não é cabível afirmar que as finanças públicas foram comprometidas pela ação da seguridade. A maior parte dos aumentos de tributação serviu para custear o aumento explosivo dos encargos com a dívida pública e o aumento dos gastos com a seguridade teve um papel positivo para reduzir as tensões sociais de um período marcado pela estagnação do PIB brasileiro.

4 Seguridade social e equilíbrio fiscal: recolocando a questão

Os críticos da previdência brasileira consideram que a sua situação financeira é grave, pois as despesas superam as receitas e o déficit cresce rápido, conforme apontaram Velloso (1999, p. 3) e Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 7-8). A argumentação se baseou na comparação entre a arrecadação e as despesas com benefícios do INSS.⁴ Essa proposição, de cunho contábil, é a base das críticas à Constituição de 1988, ocultando a existência legal do OSS que fala num tratamento em conjunto para as finanças da seguridade, ou seja, da saúde, assistência e previdência.

⁴ Considerando as receitas de contribuições e deduzindo o gasto com benefícios, havia um superávit equivalente a 0,1% do PIB em 1995 e um déficit de 1,2% do PIB para o INSS em 2002 e 1,8% para 2003, segundo Giambiagi; Beltrão et al. (2004, p. 6). O texto nunca menciona o OSS e as regras constitucionais para a previdência ou seguridade social ou a DRU, omitindo elementos essenciais para qualquer análise relativa às finanças do Estado.

Segundo Dain (2003) e ANFIP (2005), se não fosse a DRU, os resultados do OSS seriam superavitários. Vale ressaltar que a Revisão Constitucional de 1993-1994, ao consolidar a atual DRU, não eliminou as normas do OSS de 1988 e a desvinculação parcial de recursos do OSS (DRU) é válida até 2007 (Tabela 4).

Tabela 4. Orçamento anual da seguridade social: R\$ bilhões correntes

Especificação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Arrecadação	53,4	64,9	77,9	81,2	96,6	119,4	135,4	157,0	187,5	221,5
INSS	32,2	40,4	44,1	46,6	49,1	55,7	62,5	71,0	81,1	98,5
COFINS	15,2	17,9	19,1	18,7	32,2	39,9	46,4	52,3	57,8	77,3
IPMF/CPMF	0,2	-	6,9	8,1	8,0	14,5	17,2	20,4	23	26,4
CSLL	5,9	6,6	7,7	7,7	7,3	9,3	9,4	13,4	16,1	19,3
Despesas	52,2	61,2	69,0	74,8	81,1	91,5	104,9	120,1	143,9	169,9
Benef. Previd.	32,6	42,2	46,5	54,1	58,5	65,1	75,5	86,9	105,4	125,8
Custeio MPAS	2,3	2,2	2,0	2,5	2,2	2,5	2,6	2,8	2,9	4,1
Saúde	16,0	15,8	19,1	17,1	18,4	19,6	1,8	24,2	26,7	32,5
Assist. Social	1,3	0,9	1,4	1,2	2,1	4,3	5,0	6,1	6,7	7,6
Saldo	1,2	3,7	8,9	6,4	15,4	27,9	30,5	37,0	43,6	51,5

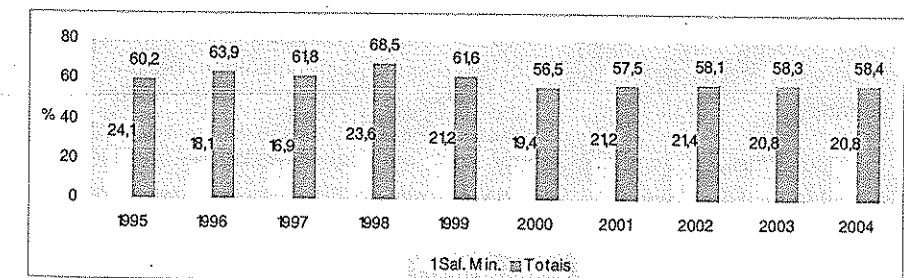
Elaboração: Ribeiro (2004). * Dados preliminares para 2004 compilados por ANFIP (2005).

Fonte: SIAFI.

Partindo da definição constitucional de seguridade é possível verificar, portanto, que o aumento das despesas é estável e que os benefícios de um salário mínimo estão, inclusive, se apropriando de uma parcela menor ao comparar 1995 e 2004. Assim, os gastos do INSS não são, como propõem Giambiagi; Beltrão et al. (2004) ou Veloso (1999), focos descontrolados de déficit (Gráfico 2).

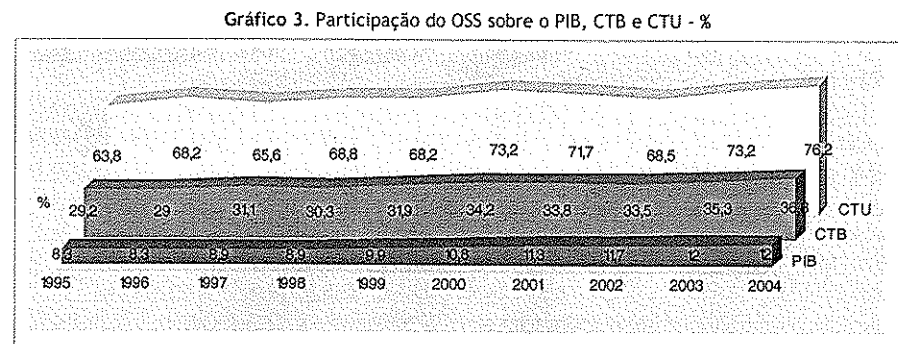
O vigoroso aumento do OSS é devido a uma opção para não compartilhar recursos com Estados e municípios. Ao optar pelo OSS é possível, ainda, introduzir uma nova alíquota ou fonte de tributação em 90 dias, pois não existe a necessidade de obedecer ao princípio da anualidade que rege o Orçamento Fiscal.

Gráfico 2. Despesas do INSS em relação à arrecadação do OSS - %



Fontes: SIAFI e AEPS. Vide Tabela 4 para a metodologia. Dados preliminares para 2004.

Com a DRU, que eliminou a necessidade de utilização exclusiva dos recursos do OSS para a seguridade, o Tesouro ganhou uma grande liberdade para remanejar as despesas de acordo com as prioridades estabelecidas pelos responsáveis pela condução da política econômica. São esses os fatores que explicam o aumento da carga tributária no Brasil. Embora os gastos com benefícios pagos pelo INSS tenham se elevado em relação ao PIB, eles não foram a motivação central para elevar a carga tributária (Gráfico 3).



Fontes: SIAFI e IBGE - Contas Nacionais. Dados preliminares para 2004.

A abertura da economia e o Plano Real resultaram no crescimento da dívida pública e externa e restringiram os avanços da seguridade. Os recursos do OSS vêm sendo utilizados para pagar o serviço da dívida pública. Como o esforço em aumentar o superávit fiscal e conter o déficit do balanço de pagamentos não tem reduzido o endividamento, é gerado um quadro de impasse. Se o quadro atual se mantiver igual, a questão social deve se agravar.

5 Heterogeneidade social e instabilidade das finanças públicas no Brasil

Não existe outra alternativa para o financiamento da seguridade senão a utilização de recursos tributários diversificados e que não incidam somente sobre os salários. O Brasil difere dos países desenvolvidos, o que implica rendimentos menores e uma estrutura ocupacional que não se assenta fundamentalmente no trabalho assalariado.

No Brasil, a renda é menor que em países europeus, o número de assalariados também, para não falar da parcela do PIB destinada aos salários, que inclui os encargos sociais. Essa conjunção perversa de condicionantes impede a consolidação de uma previdência de inspiração bismarckiana. No Brasil é impossível defender que a concessão e a fixação do valor de uma aposentadoria devam

considerar apenas o volume de contribuições efetuado para o sistema. A heterogeneidade social do país, que se traduz na precariedade das relações de trabalho, nas disparidades de condições de vida e na elevadíssima concentração de renda marcada por uma mediana de rendimentos baixíssima quando comparada à renda *per capita*, exige uma abordagem diferenciada, conforme apontou Baltar (2003) (Tabela 5).

Tabela 5. Posição na ocupação, participação e valor dos salários em países selecionados %

País	Salário e encargos/ PIB - 2002	Posição na ocupação em 2002			Salário médio anual - Euros em 2001*
		Empregadores e Autônomos	Assalariados	Domésticos	
Brasil	36,1	30,0	61,3	8,7	5.138
Portugal	60,4	25,4	72,7	1,8	13.338
Alemanha	68,9	10,0	88,9	1,1	38.204
Suécia	74,8	10,2	89,3	0,5	31.620
Zona do Euro	64,4	14,8	83,2	1,9	29.627

* indústrias e serviços com mais de 10 empregados.

Fontes: OCDE, Eurostat e IBGE.

Partindo da análise de Baltar (2003), a situação, que nunca gerou bem-estar social, se deteriorou em termos do valor dos rendimentos auferidos e diminuiu a incidência de contribuição para a previdência para todos os tipos de ocupação entre 1981 e 1999 no Brasil. O problema foi mais agudo para os assalariados, o que é ainda pior, pois essa é a população-alvo de contribuintes para o seguro social (Tabela 6).

Tabela 6. Proporção de contribuintes da previdência e evolução do rendimento médio por tipo de ocupação

Tipo de ocupação	Proporção de Contribuintes - %			Evolução do rendimento médio (índice)*		
	1981	1989	1999	1981	1989	1999
Empregados	63,4	64,7	62,2	100,0	91,9	87,5
Autônomos	15,7	21,4	15,5	100,0	118,8	101,4
Empregadores	62,5	65,5	59,8	100,0	121,8	95,7
Empreg. domésticos	23,4	23,5	26,8	100,0	102,9	93,1
Total da pop. ocupada	52,3	48,8	43,9	100,0	98,4	93,1

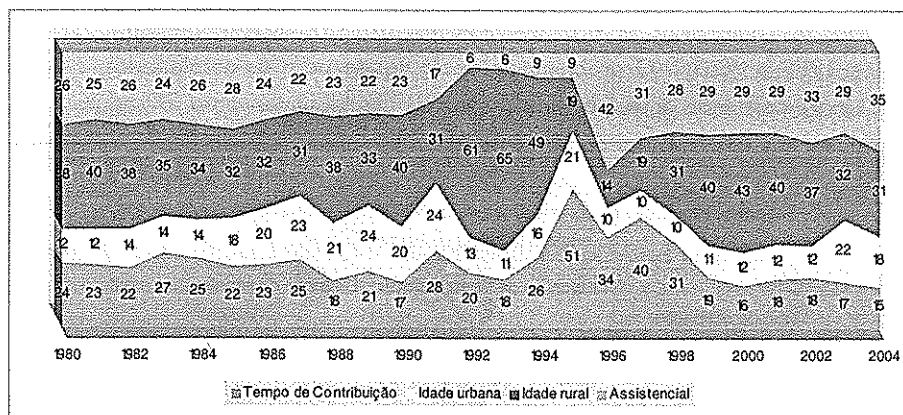
Fonte: PNAD/IBGE (segundo a metodologia válida entre 1981 e 1990). Indexado pelo IGP/DI.

Essa conjunção de fatores acaba se traduzindo em mais dois problemas recorrentes e que fragilizam muito as finanças públicas brasileiras há décadas: o baixo nível de densidade de contribuições e as perdas de arrecadação.

A heterogeneidade social do Brasil tem como característica a desigualdade de renda associada à dominância das relações de trabalho que não respeitam os direitos sociais. A crise econômica diminui o número de contribuintes para a previdência, mas o quadro é similar quando o PIB cresce. O resultado da queda na razão entre contribuintes e não contribuintes é revelado na declinante densidade de contribuições (número de pagamentos transferidos para a previdência ao longo da vida laboral). A instabilidade econômica e a queda de rendimentos vêm afetando a concessão de benefícios previsíveis (excluindo os de risco ou temporários) de modo a:

- reduzir o número de concessões de aposentadorias por tempo de serviço ou contribuição. Cabe destacar que esse deveria ser o benefício concedido a todos, se não houvessem distorções no mercado de trabalho;
- aumentar o número de concessões das aposentadorias urbanas por idade, que requerem quinze anos de contribuições;
- manter alto o número de aposentadorias por idade rurais, cujos patamares incompatíveis com aquela população (que exige no caso de economia familiar comprovar a regularidade da atividade – regra válida até agosto de 2006); e
- elevar o volume de benefícios assistenciais, que requerem a inserção de idosos em famílias com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo (Gráfico 4).

Gráfico 4. Distribuição anual dos benefícios previsíveis concedidos - %



Fontes: AEPS e Boletins Estatísticos do MPS. Dados preliminares para 2004.

Considerando ainda o Gráfico 4, quando é observado um aumento na concessão de um tipo de aposentadoria, como os rurais em 1992, dos amparos assistenciais de 1996 e 2004, a explicação se deve a mudanças da legislação. A perspectiva de reformas constitucionais, entre 1995 e 1998, também foi relevante, pois a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição foi maior nesse período devido ao temor de perdas dos direitos adquiridos. De qualquer modo, a queda na

importância das aposentadorias por tempo de contribuição é notória quando comparada às demais, cujas exigências para o acesso em termos de tempo de contribuição são muito menores.

Toda essa precariedade se reflete sobre as finanças públicas, que se tornam mais frágeis, resultando em continuadas perdas de arrecadação, porque os segurados devem aceitar ocupações em que os direitos sociais são sistematicamente desrespeitados. Esse cenário eleva a sonegação, inadimplência e renúncia fiscal (Tabela 7).

Tabela 7. Arrecadação do INSS e perdas estimadas -- (R\$ bilhões correntes)

Categoria	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 *
Sonegação (subdeclaração) - a	17,2	18,9	20,0	21,9	27,3	31,0	32,5
Renúncia fiscal - b	7,2	6,9	8,9	9,1	9,3	10,6	11,8
Inadimplência de contribuintes - c	2,1	2,8	2,5	2,2	5,3	4,2	6,7
Arrecadação aferida - d	44,2	46,5	49,1	55,7	62,5	71,0	80,7
Arrecadação potencial e=a+b+c+d	70,7	75,1	80,5	88,9	104,4	116,8	131,7
Perdas totais estimadas f=e-d	26,5	28,6	31,4	33,2	41,9	45,8	51,0

.Fonte: INSS - Divisão de Arrecadação. Apud ANFIP (2005a, p. 41). Estimativa da ANFIP para 2003.

Considerando, ainda, a Tabela 7, é possível observar que as perdas são grandes segundo os demonstrativos financeiros do próprio governo federal. Parte das perdas se deve a renúncias fiscais para entidades filantrópicas e exportadores e possui caráter legal, embora esse tipo de procedimento seja controverso, pois uma contribuição não deve ter viés distributivo e não é adequada para dar incentivos tributários. As perdas por inadimplência também são de difícil recuperação. Mas ao focalizar apenas as perdas por subdeclaração, quando os recursos repassados à previdência são inferiores aos efetivos, seriam eliminadas as necessidades de financiamento do INSS decorrentes da diferença entre receitas próprias e despesas com benefícios, gerando superávits de grande porte entre 1997 e 2003.

Essa argumentação, que privilegia a órbita do seguro social e seu equilíbrio financeiro, dá respaldo a uma tese que vem sendo aprimorada por Eli lola Gurgel Andrade. Segundo Andrade (2003), ao considerar todas as contribuições legais realizadas pelos trabalhadores urbanos e os gastos com benefícios desde 1923, quando foi promulgada a Lei Eloy Chaves, aplicando um juro real anual de 6% para os fundos constituídos, a previdência teria sido superavitária. A partir de 1999 a realidade se inverteu, pois a arrecadação incidente sobre os trabalhadores urbanos passou a ser insuficiente para custear os benefícios urbanos. Mas a autora adverte que:

"Estimativas de evasão e renúncia, entre 1997 e 2001, dão conta de um montante no valor de R\$ 180 bilhões, um número impressionante, principalmente se o

comparamos com o déficit de mais ou menos R\$ 77 bilhões na conta do RGPS no mesmo período. Neste quadro, torna-se impossível não reconhecer que a afirmação da sustentabilidade do regime geral de previdência só pode estar associada à renúncia ao desafio de estabelecer novos parâmetros de gestão pública para o mais importante fundo de provisão social criado pelos trabalhadores brasileiros ao longo dos últimos oitenta anos." (Andrade, 2003, p. 34).

O argumento é importante porque mostra que, mesmo na estreita ótica do seguro social, os diagnósticos dos críticos da previdência pública desconsideram as perdas de arrecadação e buscam fazer valer mecanicamente um tipo de racionalidade sem conexões com o Brasil. Mas essa constatação não elimina o fato de ser necessário haver múltiplas fontes de financiamento, devido à heterogeneidade social que se traduz em diferentes situações de aposentadorias disponíveis para os idosos.

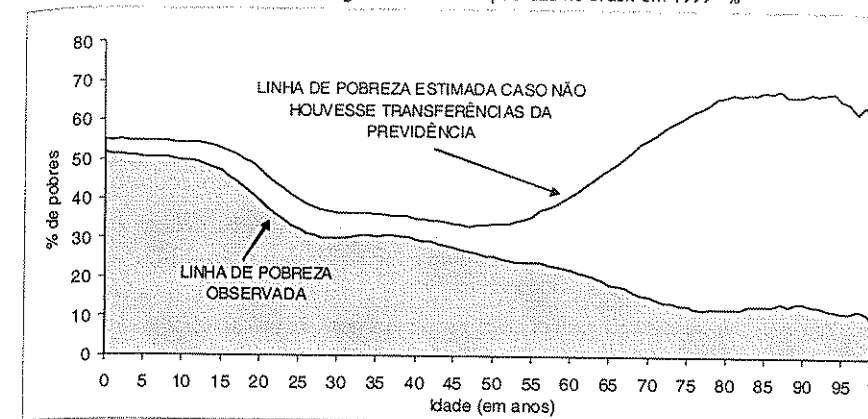
A não-compreensão desse cenário, que se perpetua por décadas, implica formular políticas e propostas de reforma incorretas, ao desconsiderar o continuado fracasso do Estado em fazer valer os direitos sociais dos trabalhadores. O seguro social clássico não pode operar num país em que a maioria da população não recebe rendimentos suficientes para satisfazer as necessidades básicas, possui um baixo nível de organização sindical e nunca contou com o efetivo apoio do Estado. A criação do OSS foi uma forma de reconhecer que a seguridade não poderia ser financiada basicamente por recursos incidentes sobre a folha salarial.

A heterogeneidade social crescente e duradoura acaba por tornar as finanças públicas frágeis, criando um ciclo vicioso que abala a seguridade social enquanto instrumento de distribuição de renda. Apesar das intenções dos parlamentares constituintes, a crise dos anos 1990 impediu a consolidação da seguridade no Brasil, pois a inclusão com a disseminação de empregos que respeitasse os direitos sociais cedeu espaço às políticas sociais compensatórias e focalizadas. Essa opção aliviou o problema, mas não pode assegurar a melhoria das condições de vida brasileiras sem a retomada do crescimento em patamares mais vigorosos e sustentáveis.

6 Efeitos sociais e econômicos das transferências de renda da seguridade

Os autores que criticaram a nova forma de estruturar a tributação adotada em 1988 e a seguridade no Brasil não citam os estudos que relacionam essas políticas à redução da pobreza. A transferência de renda da seguridade via tributação reduziu a pobreza e a redução ou supressão desses recursos agravaria a questão social, sobretudo entre os idosos (Gráfico 5). Essa questão foi devidamente aprofundada por Delgado (2005).

Gráfico 5. Seguridade social e pobreza no Brasil em 1999 - %



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA (Diretoria de Políticas Sociais).

Giambiagi; Beltrão et al. (2004) omitiram o fato de que a Constituição preservou o valor das aposentadorias e isso reduziu a incidência de indigência ou de pobreza entre idosos. A redução dos valores dos benefícios poderia agravar o quadro. Dain e Lavinias (2005) reafirmam que a seguridade reduz eficazmente a pobreza, pois:

"Do total de indigentes estimado em 2003, os idosos com mais de 65 anos representam 1%, contra 3% em 1981. O número absoluto de indigentes também recua nessa faixa etária, passando de 616 mil para 212 mil, e isso apesar do aumento da participação dos idosos no conjunto da população brasileira (cresceram 10% entre 1981 e 2003). A participação dos idosos com idade acima de 60 anos se reduz pela metade no universo da pobreza extrema, caindo de 914 mil para 430 mil no período. Tomando-se agora a população pobre, verifica-se dinâmica semelhante de queda da participação relativa e do número absoluto de idosos." (Dain; Lavinias, 2005, p. 42).

Matijascic e Calsavara (2003), partindo de França (1999), comprovam que a seguridade também teve um efeito decisivo para a economia, pois favoreceu os municípios e as regiões mais pobres do Brasil ao distribuir renda e aumentar o dinamismo de suas economias locais via efeito multiplicador da renda. Para descrever o fenômeno, segundo o *cluster* municipal e as regiões, foi calculado quanto o município arrecada e recebe de benefícios⁵ (Tabela 8).

⁵ Pacheco et al. (1999) desenvolveram uma classificação para agrupar os municípios brasileiros em que, além do porte populacional em cada unidade federativa, são utilizados outros fatores que indiretamente medem o grau de desenvolvimento econômico, como o grau de urbanização e o nível de atividades. Assim, municípios com características semelhantes foram agrupados em *clusters* que, para fins de análise, são os municípios pequenos, médios, grandes, sedes de região metropolitana e periferias de região metropolitana.

A Tabela 8 ainda demonstrou que os municípios pequenos, médios e grandes eram recebedores de recursos em 1997, e as metrópoles e suas periferias tendiam a ser contribuintes. As sedes de metrópoles contribuíam mais do que as periferias e os municípios grandes recebiam menos que os médios e pequenos. Assim, quanto menos desenvolvido era o município e maior era o peso da atividade rural, maior era a transferência de recursos. Além disso, mais de 68% dos municípios em todas as regiões recebiam mais dinheiro da seguridade via INSS do que via FPM – Fundo de Participação dos Municípios –, conforme apontou ANFIP (2005a) para 2002.⁶

Tabela 8. Transferência per capita via INSS por grandes regiões e tipo de município - R\$ de 1997

Região	Porte do Município (cluster)			Região Metropolitana		Total
	Pequeno	Médio	Grande	Sede	Periferia	
Norte	64	78	-23	59	55	64
Nordeste	157	187	60	85	-6	156
Sudeste	117	142	120	-78	-41	112
Sul	166	175	71	-138	-8	155
Centro-Oeste	62	88	53	-193	76	65
Brasil	133	151	95	-49	-18	128

Fonte: DATAPREV, apud. França (1999).

Assim, a seguridade possui efeitos positivos para diminuir parte dos problemas que decorrem da metropolização da pobreza, pois esses recursos estimulam as economias locais, aumentando a demanda efetiva. Esse tipo de transferência, aliás, é mais eficaz, pois o dinheiro é transferido diretamente para o cidadão.

Outro equívoco a desfazer diz respeito ao acesso sem restrições aos benefícios da seguridade. Partindo das famílias segundo a PNAD de 2001 na Tabela 9, Cordero (2005) apontou que a cobertura de idosos com 60 anos ou mais é alta e se eleva com a idade no Brasil, mas não é integral ao considerar a cobertura direta dos segurados titulares e a indireta composta por seus dependentes (o cônjuge, em geral).

Assim, a cobertura não é universal. Embora os dados sejam de 2001, é provável, ao considerar a precariedade da ocupação dos anos 1990, que o número de descobertos aumente. Muitos segurados urbanos não contribuirão por 15 anos para se aposentar por idade e sua renda familiar *per capita* superará o patamar de um quarto do salário mínimo, excluindo-os dos benefícios da LOAS.

⁶ Os estudos de França (1999) vêm sendo regularmente atualizados pela ANFIP. Contudo, a abordagem promissora por *clusters* de municípios somente foi feita com base em dados de 1997. O acompanhamento anual ou entre dois lustros poderia reforçar os argumentos apresentados, por exemplo, por ANFIP (2005a).

Tabela 9. Pagamento de benefícios para idosos brasileiros com 60 anos ou mais em 2001 - %

Faixa etária (anos)	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 a 84	85 a 89	90 e mais
Segurado titular (a+b+c)	60,0	70,0	75,9	76,4	75,4	71,9	78,8
Aposentado (a)	47,8	61,1	67,9	68,5	68,4	66,6	71,7
Aposentado e Pensionista (b)	2,9	5,8	7,4	7,5	6,6	5,0	7,1
Contribuinte (c)	9,3	3,1	0,6	0,4	0,4	0,3	-
Dependente de segurado (d+e+f)	22,6	20,8	20,0	19,9	21,0	23,4	16,6
Dependente de Aposentado (d)	11,1	9,7	7,0	5,5	2,6	1,1	-
Dependente de Contribuinte (e)	2,4	0,8	0,2	0,2	0,1	-	0,1
Pensionista (f)	9,1	10,3	12,8	14,2	18,3	22,3	16,5
Cobertura (a+b+c+d+e+f)	82,5	90,8	95,9	96,2	96,4	95,2	94,8
Não-Cobertura	17,5	9,2	4,1	3,8	3,6	4,8	5,2

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração de Cordero (2005).

A universalização, ao contrário do proposto por José Márcio Camargo, não é um fato e os efeitos microeconômicos em relação à falta de estímulo para contribuir que ele aponta inexistem. Mas isso não impede que a seguridade distribua renda, atendendo as municipalidades e regiões mais carentes e reduzindo a pobreza.

7 O problema em perspectiva

Os argumentos adotados para defender a contenção do salário mínimo e a sua desvinculação enquanto piso de benefícios da seguridade não podem ser aceitos sem serem confrontados com a realidade brasileira. Os efeitos dos benefícios atrelados ao salário mínimo foram bem menores que os demais em termos de proporção sobre o PIB e o efeito teria sido ainda menor se o Brasil mantivesse o padrão de crescimento que vigorou entre 1940 e 1980. Se o crescimento do PIB se aproximasse dos patamares históricos, segundo Dedecca (2004), a participação dos gastos sociais sobre o PIB seria menor. Os impactos sobre o orçamento público foram perceptíveis, mas o aumento da carga tributária não é devido somente à seguridade e se deve essencialmente ao endividamento público.

Além disso, existe muita eficácia nas transferências de renda, pois houve redução da pobreza e estímulos para as economias das regiões menos dinâmicas. Mas a linha de pobreza fixada em um quarto de salário mínimo é completamente arbitrária, pois não considera mais as necessidades de consumo de uma família e é insuficiente até mesmo para um indivíduo. Se isso ocorresse, o piso do INSS devia ser maior e não menor, conforme apontam o ICV/DIEESE e o recém-lançado IPC da terceira idade da FGV, pois os objetivos legais adotados para fixar o salário mínimo não são obedecidos. Assim, a contenção ou a desvinculação do salário mínimo do piso de benefícios da

seguridade deve deteriorar as condições de vida dos idosos, trazendo de volta o dantesco cenário que existia antes da Constituição de 1988.

O fato de o salário mínimo estar atrelado ao piso previdenciário é defensável pelo prisma social, a despeito de qualquer argumento teórico. O problema atual consiste em conferir garantias de condições de vida melhores. Quando os valores pagos pelo piso garantirem finalmente condições dignas a um aposentado de forma sustentável, será possível retomar o debate sobre a desvinculação entre o piso do INSS e o salário mínimo com algum grau de legitimidade.

Aliás, as contas individuais de previdência adotadas em países vizinhos, conforme apontaram Kay e Matijascic (2004), não se traduziram em crescimento ou melhores condições sociais. Não adianta acreditar em modelos que se baseiem somente em regras do tipo bismarckiano puro num contexto de deterioração do mercado de trabalho e do rendimento dos trabalhadores, conforme apontaram os autores ou estudos do Banco Mundial, como o de Gill et al. (2004). A maioria dos especialistas afirma que o custeio se diversificará, segundo Narcisa dos Santos (2004), considerando, porém, que a folha salarial se manterá como o marco essencial de referência para financiar o seguro social.

A consolidação de um pilar de base, como o do Brasil, é vista como um exemplo a seguir por parte de especialistas do Banco Mundial, que defendia um modelo oposto até recentemente e o mesmo vale para a OIT, que afirma isso há muito tempo. Os postulados estabelecidos pela Constituição em 1988 criaram as condições necessárias para imprimir um novo, sólido e duradouro foco gerador de dinamismo em nossa economia, gerando condições mais estáveis para o desenvolvimento que as atuais.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, E. G. Governo Lula e o estado de bem-estar. *Tendência e Debate*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, n. 53, maio 2003.
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. *Análise da seguridade social em 2004*. Brasília: ANFIP, 2005.
- _____. *Previdência social e salário mínimo*. Brasília: ANFIP, jan. 2005a.
- BALTAR, Paulo E. A. *O mercado de trabalho no Brasil nos anos 90*. Tese (Livre-Docência). Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.
- BARROS, Ricardo P. de; CARVALHO, Mônica. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2003. (Texto para discussão, n. 985).

BRITTO, Antônio et al. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: CEPAL, 1992. (Pesquisas, v. 1).

CAMARGO, José Márcio. *Armas e incentivos*. O Estado de S. Paulo, 8 ago. 2004.

CORDERO, Beatriz C. *Universalização da previdência social no Brasil: uma questão ainda em aberto*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.

DAIN, Sulamis. A diversificação da base de financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária e do ajuste fiscal: velhas idéias e novos caminhos. In: BASES de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. (Série Estudos, v. 19).

DAIN, Sulamis; LAVINAS, Lena. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro: FASE, 2005. (Relatório de Pesquisa. Versão Preliminar).

DEDECCA, Cláudio S. *Brasil: o novo governo e o desenvolvimento social*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2004. Mimeografado.

DELGADO, Guilherme C. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: SEMINÁRIO: SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 28 e 29 abr. 2005.

FRANÇA, Álvaro S. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio; BELTRÃO, Kaizô I.; MENDONÇA, João L.; ARDEO, Vagner L. *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1.050).

GILL, Indermit; PACKARD, Truman e YERMO, Juan (). *Keeping the Old-Age Promise*. Washington D.C.: Stanford University Press/The Worldbank, 2004.

KAY, Stephen J.; MATIJASCIC, Milko. *Social security at the crossroads*. Las Vegas: LASA – Latin American Studies Association Conference. October 21-23, 2004.

MATIJASCIC, Milko; CALSAVARA, Rogério P. *Brazilian social security in a long living society*. Antwerp: International Conference on Social Security-ISSA, May 6-8, 2003.

PACHECO, Carlos Américo et al. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Apêndice. Organizado por IPEA/UNICAMP.IE.NESUR/IBGE. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. v. 2. (Coleção Pesquisas, 3).

RIBEIRO, José Olavo L. *Orçamento da seguridade social e o déficit da previdência: interpretações em conflito no Brasil*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004. (Versão preliminar).

SANTOS, Narcisa. *Um estudo prospectivo sobre a previdência social brasileira*. Tese (Doutorado). COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

VELLOSO, Raul. *Balço da situação das contas públicas*. Estudo apresentado ao Fórum Nacional INAE/BNDES, Rio de Janeiro, maio 1999. Mimeografado.

POLÍTICA DE SALÁRIO MÍNIMO E AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

*Anselmo Luis dos Santos¹
Denis Maracci Gimenez¹*

Este trabalho tem por objetivo discutir os impactos da adoção de uma política de recuperação do salário mínimo (SM) sobre as finanças públicas no Brasil. Não obstante, de maneira peculiar, trataremos essa questão tendo como preocupação fundamental problematizar a atual centralidade das finanças públicas como "obstáculo" no debate sobre os limites e as possibilidades de uma política efetiva de recuperação do SM no país.

Para tanto, em primeiro lugar, procuramos evidenciar o amplo alcance do SM sobre a população brasileira, como forma de afirmar que a existência de eventuais "obstáculos", por maiores que sejam, pode e deve ser enfrentada tendo em vista o alcance econômico e social de uma política de elevação do salário mínimo. Num segundo momento, busca-se mostrar que em diferentes contextos históricos, tanto de crescimento econômico acelerado – como nos anos 1970 –, como nos momentos de relativa estagnação econômica – desde o início dos anos 1980 até o momento –, opositores à política de valorização do SM utilizaram-se de argumentos diversos. Por fim, procuramos demonstrar como as finanças públicas e a questão fiscal passaram a ocupar um espaço central nos debates acerca da política para o SM no período recente.

1 A importância do salário mínimo no Brasil

A política de elevação do poder de compra do salário mínimo deve ser vista não somente como uma política voltada para o mercado de trabalho, mas como uma política social da maior importância, seja pelos seus impactos qualitativos sobre as condições de vida e de sociabilidade da população, seja por sua dimensão quantitativa, já que pode atingir parcela expressiva da sociedade brasileira.

No Brasil, certamente teria influência sobre grande contingente de trabalhadores. Os dados do Censo 2000 mostram que mais de 14,3 milhões dos ocupados recebiam até 1 SM e cerca de 16,1 milhões, de 1 a 2 salários mínimos;

¹ Professores do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas.

aproximadamente outros 15 milhões não tinham rendimentos (desempregados, ocupados em atividades familiares ou com remuneração em espécie). Além desses mais de 45 milhões de trabalhadores e desempregados, cerca de 60% da PEA, que em tese podem ser beneficiários de uma política de elevação do salário mínimo, ainda devem-se somar mais de 14 milhões de aposentados e pensionistas da Previdência Social que têm benefícios em torno do salário mínimo. Assim, uma política de efetiva valorização do salário mínimo, ao longo de alguns anos, alcançaria uma população-alvo de mais de 50 milhões de brasileiros². Mesmo com impacto diferenciado entre os diversos segmentos de trabalhadores, somente o fato de potencialmente atingir essa parcela expressiva da população já coloca a política de SM como uma das mais importantes políticas voltadas para o trabalho e para a questão social no país.

Com efeito, a necessidade de uma efetiva política de salário mínimo para o Brasil mostra-se evidente tendo em vista a construção de uma ordem social mais igualitária no país. A promoção dos salários de base pode funcionar como um dos principais mecanismos de combate à desigualdade e também de redução da pobreza, ainda mais em economias como a brasileira, marcada por um enorme excedente de força de trabalho e pela heterogeneidade estrutural, social e regional. Assim, a valorização do SM pode funcionar como um poderoso instrumento de redução da desigualdade de rendimentos entre categorias profissionais, entre setores ou ramos de atividades, entre distintas regiões do país, entre profissionais com níveis diferenciados de instrução e qualificação profissional, combatendo a elevada dispersão salarial e as desigualdades sociais e regionais, protegendo os trabalhadores de menor qualificação e de categorias menos organizadas – que apresentam débil organização sindical, pisos salariais e remunerações reduzidas. Pode também contribuir para uma definição política – e não somente pela lógica do mercado – de um piso mínimo de rendimentos do trabalho, além de ser fundamental na definição e proteção do piso previdenciário e dos benefícios sociais diante da inflação.

Apesar de as experiências históricas bem-sucedidas de construção de uma ordem social mais igualitária, nos países desenvolvidos, apontarem para a relevância da promoção dos salários de base, no debate recente no Brasil observam-se interpretações que buscam minimizar a importância da elevação do SM, relativizá-la ou mesmo desqualificar sua pertinência.

² O impacto direto da elevação do SM ocorre sobre os trabalhadores assalariados e, principalmente, entre aqueles com carteira assinada, mas não se deve descartar o impacto indireto da elevação do mínimo entre os trabalhadores autônomos. Devem-se ainda considerar os impactos diretos e indiretos de sua elevação sobre os salários dos que ingressarão no mercado de trabalho - os atuais desempregados e os jovens - e também considerar os impactos diretos sobre os rendimentos dos inativos, aposentados e pensionistas.

Um desses argumentos é aquele que afirma que a elevação do SM aumentaria a informalidade e o desemprego. Entretanto, o Brasil apresenta posição de destaque tanto no ranking daqueles com os menores valores do salário mínimo, como entre aqueles com elevados informalidade e desemprego. Evidentemente, a redução da informalidade e do desemprego depende do ritmo de crescimento econômico e da capacidade da criação/expansão de setores mais dinâmicos, organizados e produtivos, que possam gerar melhores postos de trabalho e com remunerações mais elevadas, reduzindo a enorme parcela da população desempregada que busca como estratégia de sobrevivência uma ocupação informal. O crescimento econômico e a expansão desses setores mais produtivos criam alternativas de empregos formais e também podem contribuir para a destruição das atividades atrasadas de baixa produtividade, elevando com isso a parcela do setor formal na estrutura ocupacional, ao mesmo tempo em que reduzem a do informal e o desemprego.

Portanto, diante da estagnação econômica dos últimos 25 anos, não é surpreendente que se observe a elevação da informalidade e do desemprego e a redução do poder de compra dos salários e do salário mínimo.³ O contexto de crescimento econômico é uma condição fundamental – embora não suficiente – para a viabilização tanto de uma elevação significativa do salário mínimo como da redução da informalidade e do desemprego. E, nesse contexto, a elevação do poder de compra do SM é um fator adicional de incremento à demanda agregada, ao crescimento do produto e do emprego.⁴

2 Crescimento econômico e política de salário mínimo: uma breve análise da experiência histórica brasileira

De fato, somente é possível imaginar uma política consistente de valorização do SM num contexto de retomada do crescimento econômico sustentado, que promova uma elevação dos níveis de produtividade, emprego e formalização das relações de trabalho, amplie o acesso dos trabalhadores ao sistema de proteção social e combata a

³ Por outro lado, nos anos 1950, mesmo com uma política de elevação expressiva do poder de compra do SM, o emprego elevou-se a taxas aceleradas, mais um exemplo histórico da importância da determinação macroeconômica do nível de emprego, ou seja, das condições que definem o ritmo de expansão do produto.

⁴ Argumentam alguns, ainda, ser baixa a eficácia do SM para combater a pobreza no Brasil, confundindo uma política para a remuneração de ocupados com políticas específicas de combate à pobreza extrema, que atinge geralmente segmentos sociais mais vulneráveis (desempregados, idosos, crianças, portadores de necessidades especiais, etc.). Veja Ministério da Fazenda (2003). O SM é o limite monetário inferior da estrutura de remuneração dos ocupados e ainda que seu comportamento tenha impacto direta e indiretamente sobre a condição de vida dos trabalhadores de salário de base, o enfrentamento da pobreza requer outras políticas que possam atingir, em maior grau, segmentos em situação de pobreza. Entretanto, evidentemente, quanto maior o poder de compra do SM, mais afastada da condição de pobreza tende a estar a família do trabalhador de salário de base. Sobre essa questão, veja também Delgado (2005).

desigualdade. Todavia, se podemos dizer que um quadro de crescimento econômico é fundamental para viabilizar qualquer política significativa de elevação do poder de compra do SM, a história brasileira nos mostra que o crescimento acelerado do produto pode não ser suficiente para tanto, ou seja, mesmo em momentos em que as condições macroeconômicas mostram-se favoráveis, a elevação dos salários de base, particularmente do SM, não é automática.

Ao longo de todo o período de industrialização e de altas taxas de crescimento econômico, o SM somente apresentou patamares consistentemente expressivos nos anos 1950. Seu maior valor nesses mais de 60 anos de existência foi alcançado no final do governo JK (1959), obtido em meio ao rápido crescimento do produto e do emprego, com um grande esforço político de valorização desde a primeira metade da década, com o presidente Vargas, concomitantemente a importantes esforços no sentido de garantir que os preços diretamente vinculados à cesta de consumo dos trabalhadores de base (alimentação, transporte, energia, moradia, etc.) evoluíssem mais lentamente que o conjunto.

Na década de 1940, de sua criação, seu poder de compra foi sendo progressivamente reduzido. A partir do Golpe Militar de 1964, mesmo com o "Milagre Econômico" ou nos marcos do II PND, com taxas elevadas de crescimento econômico, forte expansão da produtividade e do emprego, elevação da arrecadação e do gasto público, o SM foi brutalmente contido. Evidentemente, nesse período, não era possível utilizar como argumento os constrangimentos das finanças públicas para referendar a política de arrocho salarial do regime militar.

O exemplo dos anos 1970 é bastante elucidativo para a compreensão da problemática da promoção dos salários de base numa sociedade como a brasileira. Num contexto de acelerado crescimento econômico, de enormes ganhos de produtividade, de elevação da arrecadação e do gasto público foi possível gerar um número elevado de empregos e promover maior formalização das relações de trabalho, assim como foi possível, principalmente pelos resultados desse crescimento, reduzir sensivelmente os níveis de pobreza.⁵ Mas a desigualdade social e a desigualdade entre os rendimentos do trabalho (abertura do leque salarial) foram ampliadas no período do regime militar. Um aspecto decisivo para isso foi a política de contenção do salário mínimo.

Como mostrou Carlos Lessa, as diretrizes iniciais do II PND formalmente rejeitavam a tese do "esperar o bolo crescer" e à primeira vista endossavam uma

⁵ Na década de 1970, o percentual de pobres caiu quase pela metade no Brasil (de 68% em 1970 para 35% em 1980) com redução absoluta de 61,1 milhões para 41,3 milhões de pobres, mesmo com um crescimento demográfico de 2,5% ao ano. Cf. Rocha (2004).

postura ativa para melhorar o padrão de distribuição de renda, que segundo o Censo de 1970 apresentava uma sensível deterioração nos anos 1960.

"Na opção realizada, o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de 'esperar o bolo crescer'. Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce. A verdade é que, de um lado, o crescimento não pode resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. E, de outro, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que o crescimento acelerado exerce, no caso, papel vital, porque amplia as opções. Com expansão rápida, é possível dar mais renda e consumo a todos, e ao mesmo tempo investir mais, ou seja, dinamicamente, o crescimento rápido é instrumento importante para compatibilizar os dois objetivos em jogo." (Lessa, 1998, p. 51).

Todavia, diz Lessa, logo depois já se observa uma inflexão no diagnóstico e nas proposições, a partir das contribuições de um conjunto de argumentos de Delfim Netto, Carlos Langoni e Mário Henrique Simonsen que fariam avançar a diretriz colocada pelo general Geisel desde 19 de março de 1975, que preconizava uma abordagem serena e racional do tema.

"Um exame detido do problema revela que a melhoria da distribuição de renda, para compatibilizar-se com a manutenção de altas taxas de crescimento econômico, é processo que demanda tempo e racionalidade. O distributivismo fácil, que tenta atenuar as desigualdades individuais pela prodigalidade no reajuste dos salários nominais, está fadado ao fracasso pelo que gera de tensões inflacionárias, de limitação das oportunidades de emprego e de mutilação do potencial de poupança e de desenvolvimento. Nossa experiência anterior à Revolução de 1964 e experiências semelhantes em outros países desabona definitivamente esse distributivismo emocional." (Lessa, 1998, p. 55).

Essa inflexão, supostamente baseada numa reflexão serena e racional, segundo a diretriz do governo Geisel na formulação do II PND, queria mostrar que, preservando-se altas taxas de crescimento, obter-se-ia como resultado a aceleração do desenvolvimento social. Dessa maneira, seria dispensável uma política ativa de distribuição, na medida em que a política de emprego se constituiria como um "subproduto da estratégia de desenvolvimento". Da estratégia de rápido crescimento do produto viriam a elevação dos salários reais, a modificação da estrutura ocupacional e a elevação de produtividade nos setores onde se concentram as faixas de renda mais baixas. Assim, quanto à política salarial, tudo permaneceria como antes, ou seja, o II

PND preconizava a manutenção da fórmula oficial de reajuste salarial adotada anteriormente pelo regime (Lessa, 1998).

O que nos revelam essas breves considerações sobre os anos 1970 e a política salarial adotada? Certamente que o crescimento econômico é fundamental para a elevação do SM, todavia pode não ser suficiente. Com o crescimento acelerado do produto, podem crescer a renda e a produtividade, pode expandir-se expressivamente a arrecadação de tributos e os ganhos podem ser apropriados por segmentos mais bem posicionados na estrutura social: empresários e banqueiros, comerciantes, classe média, burocracia pública, profissionais liberais e até trabalhadores especializados ou com um nível mais elevado de qualificação. Em contrapartida, apesar de parcialmente beneficiados pelos efeitos dinâmicos do crescimento econômico, os trabalhadores de base – com baixo grau de instrução ou analfabetos, menos qualificados, os migrantes, os negros, as mulheres, os empregados domésticos e dos pequenos negócios, os trabalhadores assalariados rurais, aqueles de sindicatos mais frágeis, a maioria dos aposentados – são os segmentos de pior inserção social e capacidade de organização, com menor poder de pressão política e, portanto, “os últimos da fila” em termos de capacidade de apropriação da riqueza gerada.

Os “últimos da fila” de um mercado de trabalho com um brutal excedente de força de trabalho claramente conformam um segmento de potenciais perdedores. Deixados ao livre jogo do mercado de trabalho, mesmo com dinamismo econômico, seus rendimentos evoluirão no sentido de distanciar-se da renda média, em direção a patamares de pobreza ou miséria absoluta. Na verdade, sem uma política voltada para os salários de base, a sociedade vai se estruturando com uma desigualdade descomunal. Em geral, foi isso que ocorreu nos últimos 40 anos no Brasil, diferentemente da década de 1950, quando ocorreu uma melhoria sensível na distribuição entre os rendimentos do trabalho, com políticas consistentes e deliberadas de promoção dos salários de base.

Na década de 1980, superamos a ditadura militar, mas perdemos o dinamismo econômico. Na medida em que a forma de gestão da crise econômica resultou numa grave deterioração das contas públicas, mesmo com um SM muito reduzido, cada vez mais o argumento para não elevá-lo esteve então associado à idéia de que as finanças públicas não suportariam tal política. Com um ritmo de crescimento econômico bem menor, aceleração inflacionária e deterioração das contas públicas, o contexto econômico para a elevação do SM apresentava-se cada vez mais desfavorável, mas o contexto político ainda possibilitou que a Constituição de 1988 aprovasse a ampliação da proteção social, vinculando o piso previdenciário e de outros benefícios sociais ao salário mínimo.

Essa mudança representou um dos maiores avanços da política social nesses últimos 25 anos de estagnação econômica. Todavia, grande parte dos avanços da “Carta de 1988”, como a vinculação dos benefícios previdenciários ao SM, encontrou como oponentes na década seguinte – de estagnação ainda maior –, a hegemonia de políticas de corte liberal. O estabelecimento de relações próximas entre o SM e o sistema de proteção social e, ademais, os compromissos compulsórios das diversas esferas de governo com a “austeridade fiscal”, num contexto de juros altos, elevado endividamento público e forte restrição dos gastos públicos, são elementos decisivos para compreendermos como nos anos 1990 as finanças públicas foram jogadas no centro do debate sobre políticas de valorização do salário mínimo.

3 Finanças públicas como o grande obstáculo à recuperação do salário mínimo

Não é pequena a oposição no Brasil para a concretização de políticas ativas de valorização do SM, sendo recorrente a utilização de argumentos que apontam para vários “obstáculos” à sua implementação, seus impactos indesejáveis, particularmente no que se refere a outros objetivos “prioritários” da política econômica no país. Os críticos a uma política de recuperação real do SM, especialmente desde os anos 1990, têm apresentado o impacto sobre as contas públicas – Previdência Social e as contas municipais – como um grande “obstáculo” à elevação do mínimo.

O impacto sobre a Previdência Social (Regime Geral) é um dos argumentos mais utilizados para questionar a possibilidade de implementação de uma política agressiva de elevação do salário mínimo. Desde logo, deve-se lembrar que vários autores têm questionado os critérios de cálculos que referendam a idéia de “superávits insustentáveis” da Previdência Social. Partindo da idéia de que a Constituição de 1988 constrói uma lógica agregada de financiamento da Seguridade Social – e não da Previdência isoladamente – argumentam que não haveria déficit e sim um expressivo superávit nas contas da Previdência Social, se fossem respeitados os recursos provenientes das bases de arrecadação da Seguridade Social definidas pela Constituição de 1988.

Na verdade, esses recursos, desde 1993, passaram a ser contingenciados, por prazo determinado, pela política de ajuste fiscal promovida no país desde o governo FHC, inicialmente através da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), depois pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e pelas Desvinculações de Receitas da União (DRU), o que criou as condições para a caracterização de uma situação deficitária da Previdência. Esse é um ponto de partida fundamental para deixar claro que o denominado “déficit” da Previdência não decorreu das elevações do SM nos últimos anos, mas principalmente do recorrente contingenciamento das receitas da Seguridade Social, assim como da estagnação econômica e de seus impactos sobre a queda do

nível de emprego, diminuição do grau de formalização e da redução dos salários reais, ocorridos especialmente a partir de 1997.

Os defensores da tese dos "déficits insustentáveis" desconsideram, em princípio, que a grande elevação da carga tributária nos últimos dez anos resultou, por motivos de centralização de receitas, principalmente da criação e/ou ampliação de contribuições sociais que compõem a base das receitas da Seguridade Social (COFINS, CSLL, CPMF), não partilhadas com as esferas estaduais e municipais de governos. Assim, se com correção, considerarmos o orçamento da Seguridade Social em seu conjunto, de acordo com a Constituição Federal de 1988, todas as receitas constitucionais e as despesas, teremos a situação apresentada no Quadro 1, ou seja, um expressivo saldo superavitário.

Quadro 1. Brasil - Orçamento da Seguridade Social - 2004
(em bilhões de R\$)

RECEITAS	
COFINS	77,29
CSLL	19,31
Arrecadação Previdenciária Líquida (1)	93,77
CPMF	26,39
Outras receitas do INSS (2)	1,24
Concurso de Prognóstico	1,45
Receitas Próprias do Ministério da Saúde	0,81
Outras Contribuições Sociais (3)	0,07
Total	220,33
DESPESAS	
Benefícios (4)	134,07
Saúde (5)	32,15
Assistência Social Geral	5,67
Custeio de Pessoal Ativo - MPS e MAS	4,07
Outras Ações da Seguridade Social (6)	1,84
Total	177,8
Saldo (Receitas - Despesas)	42,53

(1) Arrecadação bancária + Simples + depósitos judiciais - restituições de arrecadação - Transferências a Terceiros.

(2) Correspondem a rendimentos financeiros e outras receitas patrimoniais.

(3) Referem-se a contribuições sobre o DPVAT (destinadas à saúde), prêmios prescritos e bens apreendidos (parcela da assistência social).

(4) Incluem os benefícios previdenciários + assistenciais + parcela de EPU, que se destina a pagamento de benefícios concedidos pela União através de leis especiais, conforme Fluxo de Caixa do INSS.

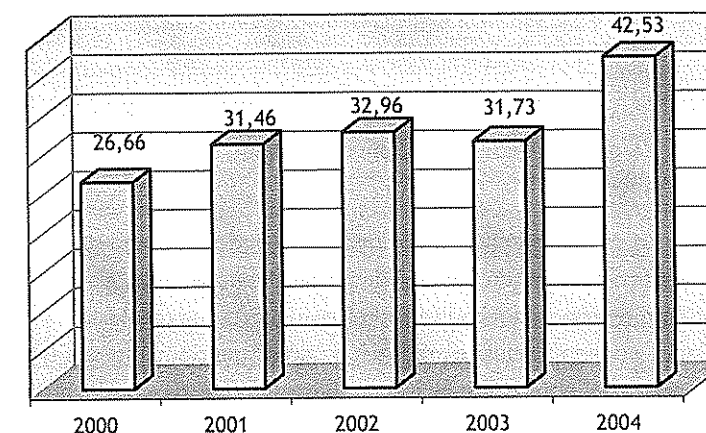
(5) Dados do SIAFI e inclui ações de saúde, saneamento, custeio e pessoal ativo do Ministério da Saúde.

(6) Referem-se a ações, inclusive de assistência social, prestadas em outros ministérios.

Fonte: Anfp.

Assim, também desconsideram que a situação no país desde meados dos anos 1990 é exatamente inversa à tese de que recursos do Tesouro estariam recorrentemente sendo utilizados para cobrir o "rombo" da área social. Muito pelo contrário, os sucessivos superávits no orçamento da Seguridade Social (mais de R\$ 165 bilhões no período 2000-2004 que deixaram de ser gastos na área social) conformam atualmente peça fundamental de sustentação dos robustos superávits primários. Nesse sentido, podemos dizer que ao invés de o Tesouro cobrir a Seguridade, são os recursos da Seguridade que viabilizam a política fiscal e seus recorrentes superávits primários, vigentes no país desde os anos 1990.

Gráfico 1. Brasil - Saldo da Seguridade Social (2000-2004)
(em bilhões de R\$)



Fonte: Anfp.

Por outro lado, deve-se reafirmar que os impactos da elevação do mínimo sobre a Previdência Social podem ser absorvidos, não somente pelo não-contingenciamento dos recursos da Seguridade Social, mas pela elevação da arrecadação previdenciária, num contexto de crescimento econômico, que também promoveria impactos positivos na arrecadação com a maior formalização dos vínculos trabalhistas, com a elevação dos salários e, inclusive, com a elevação do próprio salário mínimo. A análise dos dados da Previdência Social, relativos ao ano de 2002, juntamente com simulações dos impactos de uma elevação expressiva do SM, é esclarecedora a esse respeito.

Naquele ano, entre 64% (com benefícios até 1 SM) e 75% (com benefícios até 2 SM) dos beneficiários da Previdência Social seriam atingidos por uma política de

elevação que, por exemplo, dobrasse o poder de compra do SM ao longo de quatro anos. Isso representaria alcançar, em 2002, entre 13,7 milhões e 16,2 milhões, dos 20,7 milhões de brasileiros que recebem benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais da Previdência Social. Do total do valor gasto com esses benefícios em 2002, cerca de 35% foram utilizados para pagar os benefícios dos 64% que recebem um piso previdenciário e 44% para pagar todo o conjunto (75%) que recebe até dois pisos. Assim, uma elevação do mínimo de até 100% atingiria menos da metade dos gastos da previdência social.⁶

Considerando que para dobrar o SM em quatro anos seria necessária uma elevação, em termos reais, de cerca 19% ao ano, o impacto sobre a Previdência Social, nos primeiros 12 meses de implementação do aumento, seria de uma elevação de 6,7% a 8,4% de sua despesa total com benefícios. Assim, por exemplo, o incremento de gastos da Previdência Social, considerando os dados de 2001, representaria uma elevação de R\$ 5 bilhões a R\$ 6,3 bilhões⁷. Os dados mostram, portanto, que o esforço para dobrar o salário mínimo em quatro anos seria da ordem de 0,5% do PIB, em acréscimo anual de gasto previdenciário, pouco mais de 10% dos superávits primários praticados nos últimos anos.

Diante dos elevados impactos sociais, alcançando ao longo dos anos mais de 50 milhões de brasileiros, e da possibilidade de financiar essa elevação do gasto previdenciário com a própria arrecadação da Previdência, num contexto de crescimento econômico, que poderia inclusive reduzir o contingenciamento de recursos da Seguridade Social, não parece justificável argumentar que as contas da Previdência Social são um efetivo "obstáculo" que impeça a elevação do salário mínimo.

A massa salarial do setor formal e os rendimentos de autônomos contribuintes (base de arrecadação previdenciária) podem expandir-se em função do crescimento do emprego e da recuperação dos níveis salariais que se encontram atualmente deprimidos. Bastariam, por exemplo, uma elevação de 5% do número de ocupados contribuintes – que seria alcançada, por um lado, com o crescimento do emprego e, por outro, com o aumento da formalização das relações de trabalho – e uma elevação real de 2,5% da taxa de salários para que a massa salarial e a arrecadação

⁶ Para a elevação do SM no primeiro ano de implementação - elevação real de aproximadamente 19% -, seriam atingidos os benefícios com valores de até 1,19 SM, de forma que a parcela de gasto da Previdência atingida por essa elevação estaria bem mais próxima de 35,2% das despesas com o total de benefícios. Nos demais anos, a parcela dos gastos atingidos estaria cada vez mais próxima dos atuais 44% gastos com benefícios de até dois mínimos.

⁷ Esses cálculos foram efetuados com as informações de arrecadação e gasto da Previdência Social para 2001 e com os dados referentes à distribuição de benefícios, por faixa de renda, de 2000.

previdenciária crescessem, em termos reais, acima de 7,5% ao ano, patamar necessário para viabilizar uma elevação real anual do mínimo em torno de 19%.

Em função da necessidade, amplamente reconhecida, de criar condições para o crescimento econômico, da enorme redução dos salários reais e dos rendimentos dos autônomos ocorrida nos últimos anos, além da elevada proporção de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, pode-se concluir que há muito espaço para ampliar a arrecadação previdenciária nos próximos anos⁸. Além disso, para uma elevação real da arrecadação pode-se contar com o combate à sonegação e com a adoção de medidas para incorporar na Previdência Social a maioria dos trabalhadores autônomos.

Nesse sentido, cabe destacar que, no conjunto do período 2000 e 2001, mesmo com uma taxa anual média de crescimento do PIB de 2,9% e na ausência de uma efetiva política de elevação do grau de formalização das relações de trabalho, o emprego formal elevou-se acima de 3% ao ano. Uma futura taxa média de crescimento econômico sustentado, em torno de 5% ao ano, contribuiria para uma expressiva elevação do emprego formal, principalmente se esse processo for combinado com uma política de combate a processos ilegais e/ou fraudulentos de contratação sem carteira, terceirização, cooperativas ilegais e sonegação. Também a própria elevação do SM contribui para a elevação da massa salarial e da arrecadação da Previdência Social. Sem dúvida, o impacto do crescimento econômico, de elevação do salário médio e de maior formalização das relações de trabalho, no conjunto, podem resultar numa elevação real da arrecadação previdenciária até mesmo acima de 7,5% ao ano.

Entre julho de 1994 e julho de 1996, por exemplo, período em que o nível de atividade econômica atingiu uma taxa média anualizada acima de 4%, tendo aumentado o nível de emprego e de salários, os recolhimentos da Previdência Social cresceram 85,6%, enquanto que o IGP-DI elevou-se em 37,1%. Isso mostra que, se deflacionados por esse índice, os recolhimentos previdenciários apresentaram um aumento real de 35%. Mas com a estagnação da economia brasileira no governo FHC após 1996, a arrecadação líquida reduziu-se de 5,2% do PIB, nesse ano, para 4,9% em 1999, a população ocupada ficou estagnada, o contingente de trabalhadores com carteira de trabalho assinada reduziu-se já a partir de 1996, acumulando uma queda de mais de 6% até 1999, enquanto o rendimento médio real das pessoas ocupadas reduziu-se mais de 6% em 1998 e 1999.

⁸ Vale, portanto, lembrar que, do total de mais de 64,7 milhões de ocupados (Censo 2000), apenas 27 milhões de trabalhadores estão no setor formal, pouco mais de 20 milhões alocados no setor privado - que constitui a base de arrecadação da Previdência Social. Assim, há muito espaço para o aumento do grau de formalização das relações de trabalho, uma medida fundamental não somente para a melhoria das contas da Previdência Social, mas principalmente para ampliar a proteção social aos trabalhadores brasileiros.

Esses dados exemplificam o potencial de elevação de arrecadação da Previdência Social numa fase de crescimento sustentado, assim como deixam muito claros os efeitos perversos da estagnação econômica. Mesmo naquele curto período de elevação do nível de atividade econômica (1994-1996), a arrecadação real da Previdência Social expandiu-se num ritmo muito superior ao ritmo de crescimento PIB (de cerca de 8%). Portanto, pode-se esperar que numa etapa de crescimento sustentado, a arrecadação da Previdência poderá aumentar ainda mais, já que deverá ser potencializada com a adoção das medidas mencionadas.

Cabe ainda enfatizar os impactos positivos da elevação do piso previdenciário. Cerca de 90% dos beneficiários da Previdência Social residem em municípios médios e pequenos. Na maior parte desses municípios, principalmente os das regiões mais pobres, os gastos da Previdência são a principal fonte de dinamismo econômico e de impulso do comércio local. A elevação do mínimo contribui para dinamizar a economia desses municípios, boa parte deles em situação de estagnação. Ao atingir municípios pobres e estagnados, essa política de elevação do mínimo cumpre também um papel de política de promoção da redução das disparidades regionais e de renda. É de extrema relevância destacar que, quanto menor e mais pobre o município, maior é a diferença entre o que a Previdência arrecada e o que é gasto com o pagamento de benefícios no município. Ou seja, a Previdência Social arrecada menos do que o valor dos benefícios pagos em 90% dos municípios brasileiros, principalmente nos menores e mais pobres. Essa diferença, que corresponde a uma expressiva injeção líquida de recursos nesses municípios, em praticamente todos eles é maior do que o montante recebido por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Por outro lado, alguns estudos mostraram que os benefícios da Previdência Social contribuem para diminuir a migração rural-urbana e das pequenas para as grandes cidades, na medida em que possibilitam aos aposentados viverem com mais independência em relação aos filhos, ou seja, contribui para que eles evitem a migração para residir com os filhos. Nesse sentido, a elevação do piso previdenciário contribui ainda mais para reduzir a migração e o crescimento das periferias das grandes metrópoles. Assim, observa-se o importante papel que a elevação do SM e, portanto, do piso previdenciário, tem em termos de promoção do desenvolvimento desses municípios e do conjunto do país.

Outro ponto importante na questão das finanças públicas é aquele que se refere à tese de que os municípios não suportariam os impactos da elevação do salário mínimo. Certamente, os impactos sobre a folha de salários do setor público, nas esferas estadual e federal, não podem ser indicados como obstáculos a uma política de recuperação do SM no Brasil. Esses impactos sobre os governos estaduais e sobre o governo federal poderiam ser facilmente assimilados, em função do reduzido peso do

número de trabalhadores que ganham em torno do SM e do peso ainda menor da remuneração desses na folha total de salários nessas esferas de governo.

O peso quantitativo dos servidores federais que recebem até 1,5 SM – e que assim poderiam ter suas remunerações afetadas diretamente pelo aumento –, é muito reduzido (cerca de 1%) e, pelos seus baixos rendimentos, é menor ainda o peso de suas remunerações no total da folha de salários (0,09%)⁹. Na esfera estadual, em termos quantitativos, o número de servidores nessa faixa de rendimento representava 6% do total, mas o peso relativo de suas remunerações no total da folha de salários atingia não mais que 0,92%. Assim, nessas esferas do setor público, tendo impacto sobre menos de 1% da folha de salários, mesmo a elevação do salário mínimo em percentuais elevados teria impactos marginais e facilmente absorvidos.

Na esfera municipal, normalmente colocada como o centro do problema, o peso da massa salarial dos servidores que recebem até 1,5 SM é maior e, assim, a elevação do SM teria impactos maiores sobre as contas públicas. Por isso mesmo, possíveis efeitos fiscais indesejáveis recebem destaque como “obstáculo” para aumentos expressivos do salário mínimo. Entretanto, ainda que para o conjunto dos servidores municipais do país o peso dos trabalhadores com remuneração até 1,5 SM alcance cerca de 25%, o total de suas remunerações na folha de salários de todos os municípios é bem menor (7,1%). O importante, nesse caso, são as expressivas diferenças regionais, ou seja, observar como essas proporções são bem mais elevadas em municípios de alguns estados.

O impacto da elevação do SM afeta mais fortemente um conjunto de municípios nos estados das regiões Norte e Nordeste, nas quais é maior a participação dos rendimentos de até 1,5 SM na massa total de salários. Entretanto, simulações realizadas com os dados de 2001 indicavam que uma elevação hipotética de 19%¹⁰ do salário mínimo – para dobrá-lo em quatro anos – exigiria, aproximadamente, apenas R\$ 130 milhões anuais adicionais na folha de salários de todos os municípios dos estados dessas regiões menos desenvolvidas. Somente nessas duas regiões seriam atingidos mais de 450 mil servidores municipais. Essa simulação demonstra, portanto, o reduzido volume de recursos financeiros necessários para impedir a geração de problemas financeiros nos municípios das regiões mais pobres por conta do aumento

⁹ Os dados utilizados neste texto são da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS - para o ano de 2001. Possíveis mudanças ocorridas recentemente, quanto à quantidade de trabalhadores no serviço público federal, estadual e municipal recebendo em torno do salário mínimo, não seriam suficientes para alterar as conclusões do trabalho.

¹⁰ Cálculos realizados com o salário mínimo de 2001, de R\$ 180,00, e considerando a massa salarial equivalente aos que recebem até 1 SM e 50% da massa salarial da faixa de rendimentos de 1 a 1,5 salário mínimo. O mesmo procedimento foi utilizado para o cálculo do impacto no conjunto do país (Santos; Gimenez, 2002).

do mínimo. Além disso, esses cálculos mostraram que o impacto anual de uma elevação de 19% do salário mínimo – para todos os servidores públicos municipais no Brasil – seria de apenas 1,3% do total da massa salarial dos servidores municipais em seu conjunto. Isso significaria um gasto adicional de apenas R\$ 190 milhões,¹¹ e ao longo de quatro anos de sucessivos reajustes poderiam ser atingidos aproximadamente 800 mil servidores municipais.

Cabe assinalar que outro estudo, realizado pelo BNDES, também apontou para um reduzido montante de recursos financeiros necessários para contornar os impactos negativos sobre as contas de alguns municípios mais pobres. Mostrou que nos 50 municípios com maior impacto da elevação de 19,2% do SM, a elevação da folha de salários oscilaria entre 16% e 19%, mas o impacto em valores absolutos não ultrapassaria R\$ 3,5 milhões anuais (dados de 1998).¹²

Assim, o volume adicional de gasto público municipal decorrente de elevações do SM seria bastante modesto e as dificuldades enfrentadas pelos municípios mais pobres poderiam ser superadas, por exemplo, com maiores transferências via Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os cálculos mostram que os valores relativos a essas transferências seriam muito reduzidos e com elas seria possível enfrentar adequadamente os problemas das finanças municipais, eliminando as restrições e impactos indesejados sobre os orçamentos dos municípios mais pobres e com elevado peso do SM no total da folha de salários. Tal política seria peça fundamental, num país marcado pela desigualdade social e regional, para viabilizar a implementação de uma política nacional de elevação do salário mínimo.

¹¹ Valores em reais correntes de 2000. Estudo do BNDES, com dados da RAIS de 1998, para uma elevação de 19,2% do salário mínimo, estimou um impacto de R\$ 11,1 milhões na folha mensal de salários dos servidores municipais. Assim, o impacto anual estaria estimado em cerca de R\$ 144 milhões. Além de outras possíveis diferenças metodológicas, as diferenças conhecidas entre os dois estudos devem-se basicamente ao fato de que a massa salarial mensal considerada no estudo do BNDES refere-se ao estoque de trabalhadores de 1998 (neste estudo é de 2000) e também pelo fato de que o valor do SM considerado no estudo do BNDES é de R\$ 151,00 (de 1999-2000) e neste estudo é de R\$ 180,00 (2000-2001). Cf. BNDES (2001). Veja também DIEESE (2005).

¹² Segundo o estudo do BNDES, em 2.731 municípios (54,3% do total) o impacto de uma elevação de 19,2% do salário mínimo não atingiria 1% da folha de salários dos servidores municipais. Na outra ponta, entre os mais atingidos, o impacto seria de mais de 10% da folha de salários em 659 pequenos municípios, cerca de 13,2% do total, sendo que em 204 municípios o impacto ultrapassaria 15% da folha de salários. O estudo mostra ainda que somente seis entre as 200 prefeituras que sofreriam maiores impactos não eram da região Nordeste. O estudo conclui que "o eventual aumento do salário mínimo para R\$ 180, segundo simulação baseada na RAIS 1998, não terá maiores reflexos sobre a folha de salários dos servidores públicos ativos da maioria dos governos do país. O gasto com pessoal ativo do conjunto dos estados e dos municípios deve crescer menos de 1%. Individualizados os resultados, verifica-se um impacto maior em regiões e localidades mais pobres. Mais que isso, é um fenômeno bem localizado nas prefeituras do interior do Nordeste, onde 80% dos servidores municipais recebem salários inferiores a 1,2 SM - aliás, um traço marcante também do setor privado dessa região. Nesse contexto, o aumento do valor do salário mínimo pode constituir um poderoso instrumento de uma política nacional de redistribuição de renda" (BNDES, 2001, p. 1).

Considerações finais

O compromisso com a construção de um país mais justo e igualitário inclui necessariamente uma política econômica que possibilite não somente o crescimento econômico sustentado do país, mas uma política de expressiva elevação dos salários de base. Neste trabalho, inicialmente enfatizamos que uma política de elevação consistente do salário mínimo é peça fundamental para um projeto que tenha como objetivo prioritário promover um padrão de remuneração para que todos os brasileiros, ativos ou inativos, possam satisfazer adequadamente suas necessidades básicas. Além disso, tal política é um dos mais poderosos instrumentos de combate à desigualdade dos rendimentos e à injustiça social.

Por outro lado, afirmamos que tal política teria grande impacto sobre o mercado de trabalho, sobre o desenvolvimento econômico de regiões pobres e estagnadas, funcionando como uma política de redução das desigualdades regionais e do processo de expansão das periferias urbanas. No conjunto de seus impactos, podemos afirmar que a elevação do SM pode ser vista como uma das mais importantes políticas sociais e de desenvolvimento econômico para o país.

Com efeito, procuramos indicar que diversos "obstáculos" à elevação do SM foram recorrentemente apontados, seja com o país crescendo aceleradamente, como na década de 1970, seja nas últimas décadas de estagnação econômica. Os argumentos contra a promoção do SM alteraram-se ao longo desses mais de 60 anos de vida, e hoje têm nas finanças públicas e na responsabilidade fiscal um ponto nevrálgico de afirmação.

Na verdade, uma forte decisão política de intervir no mercado de trabalho, de regulá-lo, contrariando os interesses daqueles que se beneficiam dos baixos salários, é tão decisiva quanto o crescimento econômico. Nos momentos de crescimento econômico, de crescimento da arrecadação ou mesmo de elevação da carga tributária e de elevação dos ganhos de produtividade das empresas, é mais difícil para os beneficiados com o pagamento de baixos salários e para os opositores das políticas regulatórias e de intervenção do Estado levantarem argumentos contrários à elevação do salário mínimo. Todavia, a contrariedade foi sempre evidente e a tensão presente, em especial nos momentos de maior reajuste do salário mínimo nos governos Vargas, JK e João Goulart.

Nos períodos de crescimento econômico acelerado e de elevação da arrecadação, o impacto sobre as contas públicas não podia ser o argumento privilegiado para os adversários da elevação do mínimo. Mas isso não impediu que fossem outros os argumentos apresentados: combate à inflação, limitação à geração de empregos, redução do potencial de poupança e investimento. Num cenário de lento e instável crescimento da economia, com forte deterioração das finanças públicas, como

os últimos 25 anos, os argumentos contra a elevação do salário mínimo fortalecem-se sobremaneira.

Assim, cabe ressaltar que uma política efetiva de recuperação do SM aumenta a necessidade de retomada sustentada do crescimento do produto, inclusive como expediente para superar as resistências políticas. Evidentemente, num ambiente de expansão da atividade econômica, as condições de absorção dos efeitos relativos a aumentos significativos do SM serão sensivelmente melhores, particularmente no que se refere às finanças públicas. Nos raros momentos de expansão mais acelerada da economia brasileira na última década (1994-1996 e em 2000), as finanças públicas – nas três esferas de governo – apresentaram melhorias importantes na evolução de suas receitas. Certamente, como mostra a história brasileira, crescimento econômico acelerado pode não ser suficiente para promover a recuperação do poder de compra do SM, mas sem ele, seguramente, torna-se mais difícil a absorção dos efeitos de uma política efetiva de promoção dos salários de base e, em particular, do salário mínimo. Os constrangimentos existem, mas, como aqui indicados, são perfeitamente contornáveis, principalmente pelo efetivo comprometimento político com as transformações necessárias para a construção de uma nação mais justa e civilizada. De fato, com grandes diversidades nacionais, os países que mais avançaram na construção de sociedades mais igualitárias dedicaram atenção especial às remunerações de base e às políticas de regulação do mercado de trabalho.

Bibliografia

- ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2004*. Brasília: Fundação ANFIP, abr. 2005. Disponível na Internet.
- BNDES. O aumento do salário mínimo na folha de salários dos servidores públicos da ativa. *Boletim Informe-se, Secretaria de Assuntos Fiscais, SF*, n. 25, mar. 2001.
- DELGADO, Guilherme. *Política social e distribuição de renda no Brasil*. Campinas, abr. 2005. Mimeografado.
- DIEESE. Salário mínimo, uma questão econômica e de política. *Boletim Estudos e Pesquisas*, São Paulo, Ano 1, n. 9, abr. 2005.
- IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Brasília, 2002.
- LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e fracasso*. Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos Economia – Unicamp).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília: Ministério da Fazenda, abr. 2003.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Brasília, 2003.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?* Rio de Janeiro, set. 2004. Mimeografado.
- SANTOS, Anselmo; GIMENEZ, Denis M. *Por um novo Brasil é possível e necessária uma nova política de salário mínimo*. Campinas, 2002. Mimeografado.

SALÁRIO MÍNIMO, SEGURIDADE SOCIAL E COMBATE À POBREZA

Rosa Maria Marques¹

Nos últimos anos, a discussão da necessidade de uma política de valorização do salário mínimo tem sistematicamente se confrontado com o alegado impacto negativo que ela teria sobre as finanças públicas, especialmente as relacionadas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do Ministério da Previdência Social (MPAS) e à Assistência Social, na medida em que o piso do benefício previdenciário e o valor pago pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) correspondem a um salário mínimo.

Esse tipo de abordagem, ao privilegiar o olhar sobre a despesa, deixa de considerar como relevante o fato de o piso de um salário mínimo se constituir numa garantia de renda mínima, assim definido pela sociedade, e desconsidera seu papel de instrumento de redistribuição de renda. Mas mesmo do ponto de vista estritamente financeiro, sua preocupação com a elevação do nível do gasto com benefícios funda-se na negação do caráter holístico da proteção social, princípio que norteou a elaboração pelos constituintes do capítulo da Seguridade Social da Constituição de 1988. Embora cientes de que o conjunto da Seguridade Social é superavitário, insistem no mau desempenho das contas da Previdência Social, sem dizer, é claro, que a base de sua arrecadação é fortemente afetada pela política econômica implementada pelos últimos governos, resultando em elevado nível do desemprego e em precarização crescente do trabalho.

Este artigo inicia-se pelo resgate do conceito de salário mínimo, mesmo correndo o risco de falar do que deveria ser o óbvio. A partir daí, destaca-se como e por qual razão ele foi conduzido para o interior das políticas sociais, especialmente para a previdenciária e assistência. Sublinha-se que essa derivação se traduz tanto no valor do benefício como nos critérios de acesso; neste último caso, explicitamente na concessão do BPC, mas também presente nos programas de caráter compensatório, como o Bolsa-Família, como se verá adiante. Discute-se ainda que essa incorporação, embora tenha constituído um claro avanço em relação à legislação anterior, carrega no seu seio uma contradição, que opõe o trabalho à cidadania. Finalmente, anunciam-se, a título exploratório, algumas sugestões de como avançar para a superação dessa contradição, sem deixar de mencionar que, antes de tudo, a sociedade brasileira

¹ Professora titular do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP. E-mail: <rosamarques@hipernet.com.br>

necessita escolher o caminho que ela pretende trilhar no seu futuro: se a continuidade do passado, onde sempre foram os interesses das classes dominantes que prevaleceram, ou se, finalmente, será eleita como prioridade número um a inclusão de todos os brasileiros nos processos de produção e de distribuição da riqueza.

1 Salário mínimo e assimetria do mercado da força de trabalho

Na literatura, já foi suficientemente reconhecido que a instituição do salário mínimo minimiza a assimetria existente entre a demanda e a oferta de trabalho, caso a determinação dos salários fosse deixada somente para o mercado. Embora essa compreensão exista de longa data, as gerações mais novas a desconhecem e aceitam, às vezes com uma tranquilidade exagerada, os argumentos defendidos pelos principais interessados na manutenção da restauração do poder da *finança* (Chesnais, 2004). Por isso, mesmo que estejamos repetindo o já sabido, mas largamente esquecido, vejamos o que disse Offe:

“A posição particularmente desvantajosa em termos de mercado e estratégia da mercadoria força de trabalho resulta do fato de o empregado acabar sempre em uma posição desfavorável quando firma um contrato de trabalho em situação de livre concorrência. A primeira explicação para essa alegada ‘posição singular’ ou caráter ‘fictício’ da mercadoria força de trabalho é que, embora seja, de fato, tratada nos mercados como uma mercadoria, não ingressa nesses mercados do modo como o faz a maior parte das outras mercadorias.” (Offe, 1994, p. 28).

Isso porque os trabalhadores não podem regular a quantidade de trabalho a ser oferecida (salvo ao realizarem movimentos migratórios) e nem sua qualidade (já que a educação de um povo decorre essencialmente da aplicação de políticas públicas), e principalmente porque, sem a regulamentação do salário e a força de suas organizações, eles ficam sujeitos a aceitar qualquer nível de salário oferecido, posto que dele dependem para sobreviver. A “velha” palavra proletariado, hoje tão fora de moda, expressa de maneira exemplar essa problemática. Deixados ao sabor do mercado, que força teriam os trabalhadores para fazer valer seus interesses se de seu possuem somente os filhos?

Dessa forma, o salário mínimo constitui um piso salarial legal, e qualquer valor pago abaixo dele seria considerado imoral pela sociedade. O salário mínimo seria, ainda, um salário capaz de manter o trabalhador e sua família. Como veremos mais adiante, por mais que saibamos que o salário mínimo brasileiro afasta-se dessa definição para várias das realidades em que vivem nossos trabalhadores, ela é adotada pelo Estado, servindo de critério de acesso aos benefícios e mesmo de seu valor.

2 Salário mínimo e seguridade social

O entendimento de que o salário mínimo configura-se no valor mínimo aceito pela sociedade está claramente exposto nas legislações que regulamentam a

Previdência Social e a Assistência Social. A incorporação desse preceito expressa-se em três momentos:

- a) no valor mínimo do benefício previdenciário;
- b) na renda que serve de base de acesso ao benefício assistencial e a programas desenvolvidos pelo governo federal;
- c) no valor do benefício assistencial, o chamado Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Na *Previdência Social*, a introdução do piso correspondente a um salário mínimo foi realizada no momento da Constituição de 1988.

“O movimento político e social contra a ditadura militar – que culmina na democratização do país e na ascensão à presidência da república de José Sarney, em 1985 – teve na discussão e elaboração de uma nova constituição importante momento, mobilizando as atenções do conjunto da nação. Estava em jogo a definição das bases do novo regime, agora democrático. Entre essas bases, a questão social assumiu importância ímpar, pois se fazia necessário dar passos concretos para resgatar a enorme dívida social herdada do regime anterior.” (Marques; Mendes, 2005, p. 4).

É nessa oportunidade, então, que é estabelecida a correspondência entre o piso previdenciário e o salário mínimo. Ao ser feito isso, deixou a Previdência Social de ser balizada exclusivamente pelo critério do mérito, isto é, voltada para os trabalhadores que tivessem contribuído ao longo de sua vida ativa. Antes da promulgação da Constituição de 1988, o benefício era calculado com base no valor das contribuições, sendo garantido um mínimo de valor *inferior* ao do salário mínimo. Depois de instituído o piso de um salário mínimo, inclusive para os trabalhadores rurais que não haviam previamente contribuído, dois critérios definidores do acesso aos benefícios previdenciários ficaram imbricados: o do mérito e o da cidadania.

Dessa forma, paralelamente aos trabalhadores contribuintes com aposentadoria calculada basicamente a partir de suas contribuições, passaram a coexistir os trabalhadores rurais e aqueles com salários muito baixos que recebem o piso de um salário mínimo, valor pago independentemente da ausência de contribuições ou do fraco esforço contributivo anterior. Destaca-se que, em termos atuariais, quem contribui sobre um salário mínimo não forma provisão suficiente para garantir o piso no momento da aposentadoria.

O componente “cidadão”, agora presente no interior da Previdência Social, nada mais é, então, do que a extrapolação, no campo da proteção social, do entendimento de que nenhum trabalhador deve receber salário menor do que um determinado mínimo. Pouco importa se esse trabalhador é ativo ou já se encontra aposentado.

Em fevereiro de 2005, considerando todos os benefícios pagos pela Previdência Social (previdenciários urbanos e rurais, do RGPS; da assistência social e os

encargos sociais da União), os de valor igual a um salário mínimo representavam 58% do total emitido no mês. Desses, 42% foram recebidos por trabalhadores urbanos e 58% por trabalhadores rurais. Em termos absolutos, foram pagos 11.883.977 benefícios de valor igual ao salário mínimo, em fevereiro de 2005. Desnecessário dizer que a imensa maioria desses benefícios se refere a aposentadorias. Em termos de volume de recursos envolvidos, foram gastos R\$ 3,081 bilhões no mês, representando 32% das despesas totais com benefícios pagas pelo MPAS.

Considerando-se somente os benefícios previdenciários, do RGPS, a participação dos benefícios de valor igual ao salário mínimo se reduz para 37,3%, mas ainda assim é extremamente importante. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos benefícios previdenciários por faixa de salário mínimo, em fevereiro de 2005. Nela se destaca o fato de os benefícios de até três salários mínimos corresponderem a 74% do total, o que denuncia distribuição quase igual à da renda dos ocupados, altamente concentrada nos segmentos mais baixos.

Tabela 1. Distribuição dos benefícios previdenciários por faixa de SM
Brasil - fevereiro de 2005

Faixas de Salário Mínimo	Benefícios do RGPS	
Total	13.534.199	100,0000
<1	458.708	3,3893
=1	5.045.206	37,2775
1- 2	2.835.758	20,9525
2- 3	1.663.317	12,2897
Até 3		73,9090
3- 4	1.133.513	8,3752
4- 5	1.015.746	7,5050
5- 6	671.269	4,9598
6- 7	521.568	3,8537
7- 8	154.466	1,1413
8- 9	18.636	0,1377
9- 10	5.318	0,0393
10- 20	9.506	0,0702
20- 30	698	0,0052
30- 40	241	0,0018
40- 50	83	0,0006
50- 60	45	0,0003
60- 70	19	0,0001
70- 80	50	0,0004
80- 90	24	0,0002
90- 100	9	0,0001
>100	19	0,0001

Fonte: MPAS.

Não há dúvida de que o piso correspondente a um salário mínimo é um poderoso instrumento para a redução da pobreza no Brasil. Estudo realizado por técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) verificou que, para o ano de 1999, caso não fossem pagos os benefícios previdenciários o número de pobres² passaria de 34% para 45% (Brant, 2001).

O Gráfico 1 apresenta a evolução da pobreza no Brasil no período 1988-1999, considerada ou não a presença dos benefícios previdenciários. Nele fica evidente que, em 1988, antes portanto da vigência do piso de valor igual a um salário mínimo, a Previdência Social era responsável por manter 5,6% da população acima da linha de pobreza. Em 1999, essa importância já era de 11%. Segundo esse mesmo estudo, somente o aumento dos gastos previdenciários foi responsável por 67% da redução da população situada abaixo da linha de pobreza, entre 1988 e 1999.³ O Gráfico 2 mostra o impacto do aumento do gasto previdenciário sobre a linha de pobreza, para esses anos.

No caso específico dos rurais, Beltrão et al. (2005) analisaram os efeitos dos direitos introduzidos pela Constituição de 1988 nas condições de vida dos beneficiários e de suas famílias. Um dos destaques revelados por essa pesquisa é que, no período 1992-2002, as famílias de três gerações ou mais invertem a tendência de queda observada nos dez anos anteriores (de 17,5% passaram a representar 19,3% das famílias rurais). Essas famílias são compostas, principalmente, por chefe idoso, filhos e netos, sendo que 57,7% desses filhos são homens. Segundo esses pesquisadores, "esse padrão de co-residência e suporte intergeracional está associado, entre outras razões, à redução de oportunidades econômicas para a população jovem..." (Beltrão et al., 2005, p. 18).

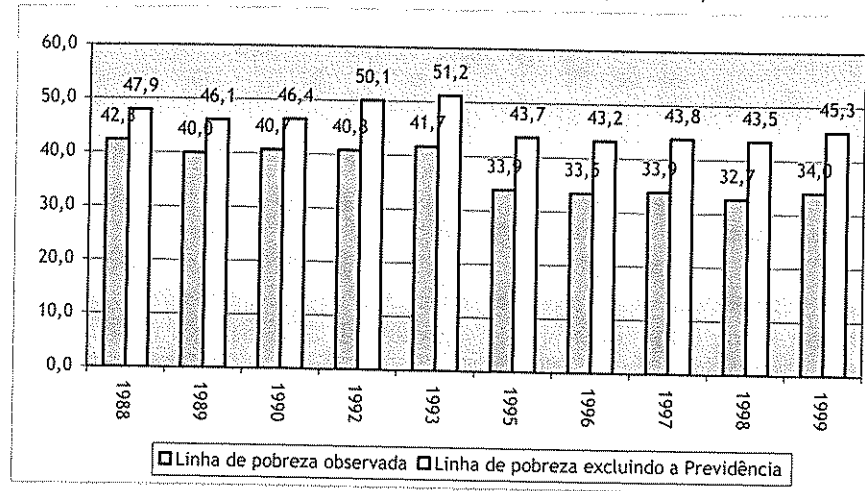
Além disso, a pesquisa indica que a ampliação da cobertura junto aos rurais contribuiu significativamente para a redução da pobreza rural. Vejamos que evidências dessa realidade foram encontradas:

"Desde 1982, a maior proporção de famílias pobres e indigentes era encontrada entre as famílias sem idosos e a menor nas de idosos. Entre 1982 e 1992, essas proporções declinaram nos dois tipos de famílias que continham idosos e aumentaram naquelas sem idosos. Dessa forma, as famílias de idosos continuaram a ser as menos pobres, aumentando o hiato com a situação de pobreza das famílias sem idosos. Nos anos 1990, a pobreza e a indigência declinaram em todos os tipos de famílias, com uma redução mais intensa nas famílias de idosos, ampliando ainda mais o hiato existente desde 1982." (Beltrão et al., 2005, p. 18) (Tabela 1).

² Na época em que o estudo foi feito, em junho de 2001, a Linha de Pobreza foi definida em R\$ 98,00 mensais, conforme metodologia utilizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

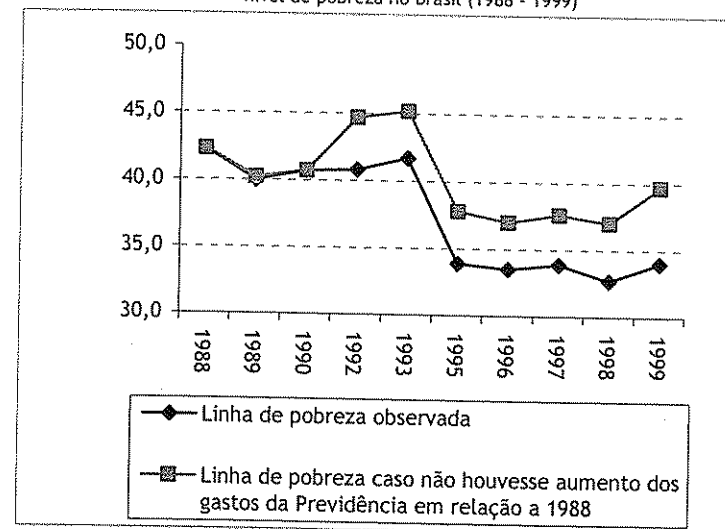
³ O estudo também isolou o impacto da estabilidade dos preços.

Gráfico 1. Previdência e Pobreza no Brasil (1988 - 1999)



Fonte: PNAD 1992-1999. A PNAD não foi a campo nos anos 1991 a 1994. Elaboração: DISIC/IPEA e SPS/MPAS. Obs: Linha de pobreza = R\$ 98,00. Extraído de Brant (2001).

Gráfico 2. Impacto do aumento dos gastos da previdência sobre o nível de pobreza no Brasil (1988 - 1999)



Fonte: Extraído de Brant (2001).

Na *Assistência Social* o salário mínimo está presente no valor concedido a título do *Benefício de Prestação Continuada (BPC)* e no critério de acesso. O BPC consiste, portanto, de um benefício de valor igual ao *salário mínimo*, concedido às pessoas idosas com 65 anos ou mais e às portadoras de deficiências que lhes impeçam ter vida

independente e trabalhar. Nos dois casos, é exigido teste de meios, isto é, a renda média mensal da família deve ser inferior a 25% do *salário mínimo* vigente, condições mais rígidas do que as exigidas para a concessão da aposentadoria aos rurais. Estes últimos necessitam somente comprovar que trabalharam durante o período definido na legislação. O BPC foi instituído pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em 2003, o BPC foi concedido a 1.701.240 pessoas, absorvendo R\$ 4,533 bilhões ao longo do ano. Em dezembro de 2004, o BPC atingiu 2.061.013 (1.127.849 portadores de deficiências e 933.164 idosos), a um gasto de R\$ 5,814 bilhões (R\$ 3,3 bilhões e R\$ 2,514 bilhões, respectivamente).

Para termos uma idéia da importância do BPC, citemos alguns dos resultados obtidos pela pesquisa "O Benefício de Prestação Continuada nos Municípios Brasileiros".⁴ Em Vitória de Santo Antão⁵ (PE), representando quatro municípios homogêneos, com população entre 100 mil e 500 mil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M – abaixo da média nacional, vivendo majoritariamente na zona urbana e se dedicando na maioria a atividades do setor secundário, os benefícios pagos pelo BPC correspondem a 100% da Receita Disponível (receitas próprias mais as transferências constitucionais) do município; são 8,5 vezes maiores do que os recursos federais recebidos pelo SUS; representam 108% do ICMS e 77% do que o município recebe do FPM. Essa é a realidade para diferentes tipos de municípios localizados na região Nordeste, sabidamente a mais pobre do Brasil.

Mas mesmo na região Sul, onde a situação socioeconômica é bastante diferenciada daquela do Nordeste, em alguns municípios também os recursos pagos a título do BPC apresentam uma importância relativa não desprezível. Este o caso, por exemplo, de Reserva (Paraná), representando na pesquisa dois municípios com entre 20 mil e 100 mil habitantes⁶ que vivem na maioria na zona rural, IDH-M abaixo da média nacional e que desenvolve atividades no setor primário da economia. Nele os recursos do BPC representam 19% da Receita Disponível, 208% do SUS, 67% do ICMS e 34% do FPM.

Evidentemente que a pesquisa não desconhece as diferenças existentes entre essas regiões. O Nordeste, além de apresentar contingente de baixa renda mais significativo, registra menor grau de formalização do trabalho, o que impede o idoso, por exemplo, de ter acesso ao piso previdenciário. Além disso, também é importante o

⁴ Pesquisa realizada por Marques et al. (2005) a pedido do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁵ Vitória de Santo Antão tem 117.609 habitantes.

⁶ Reserva tem 23.977 habitantes.

nível de desenvolvimento do município, de forma que, quanto mais desenvolvido for, menor será o volume de recursos recebidos do FPM em relação a sua Receita Disponível, o que eleva a importância relativa do BPC. Da mesma forma, quanto mais desenvolvido o município, maior será sua arrecadação a título do ICMS e, portanto, menor a relação entre os recursos do BPC e as receitas dessa transferência.

De qualquer maneira, não há dúvida de que o BPC é, junto com o piso previdenciário, elemento fundamental na garantia de melhores condições de vida para importante segmento da população.

O *Programa Bolsa-Família*, ao contrário do piso previdenciário e do BPC, não constitui um direito. Como seu nome designa, trata-se de um programa, fruto de decisão do Executivo federal. União de vários programas antes existentes, constitui a mais importante ação desenvolvida no campo social pelo governo Lula. Em dezembro de 2004, estava implantado em 5.533 municípios (99,5% do total existente no país), atingindo 6.571.842 famílias, a um gasto mensal R\$ 439,9 milhões (R\$ 5,3 bilhões anuais). O Quadro 1 apresenta a definição do público-alvo e o valor pago pelo Bolsa-Família.

Quadro 1. Público-alvo do Programa Bolsa-Família e seu benefício

Programa	Renda Familiar (per capita)	Benefício	Valor Máx e Min.
Bolsa-Família	Até R\$ 50	Básico (R\$ 50) Variável (R\$ 15, por filho - até o 3, na faixa de 0 a 15 anos)	Máx R\$ 95 Mín R\$ 50
	Mais que R\$ 50 e menos que R\$ 100	Variável (R\$ 15, por filho - até o 3, na faixa de 0 a 15 anos)	Máx R\$ 45 Mín R\$ 15

Note-se que, além do componente que se equipara ao antigo Bolsa-Escola, dirigido a crianças e adolescentes de baixa renda, contempla uma parte voltada à família, independentemente de haver ou não filhos em idade escolar. Esse componente do Bolsa-Família assemelha-se a uma renda mínima, embora de valor baixo e mediante teste de meios. No que se refere ao salário mínimo, não há, contudo, uma clara vinculação, pois o per capita é expresso, nesse caso, em valor absoluto (de R\$ 50,00). Mas considerando que o programa é voltado para os segmentos mais pobres da população brasileira, o salário mínimo mantém-se sim como referência. Isso porque, numa família nordestina, onde a média de membros é de 4,31, a renda familiar seria de R\$ 215,50 antes do recebimento do Bolsa-Família (parte renda

mínima). Agregados os R\$ 50,00 concedidos pelo programa, a renda familiar passaria a R\$ 265,50, um pouco maior do que o salário mínimo vigente até 31 de abril de 2005.⁷

A teoria keynesiana explica que o gasto governamental, assim como o privado, gera, no conjunto da economia, por seu efeito multiplicador, renda de valor maior do que o do gasto realizado. Isso acontece porque as compras e/ou gastos que o governo efetua resultam em novas demandas para as empresas que, ao aumentarem sua produção, elevam os pedidos junto a seus fornecedores, uns e outros aumentando o nível de contratação de trabalhadores. Esse processo tem continuidade na cadeia produtiva, tanto das empresas inicialmente beneficiárias da maior demanda estatal, como daquelas vinculadas ao consumo dos trabalhadores e dos demais segmentos da população que aumentaram sua renda. No caso de transferência de renda às famílias, o impacto será tanto maior quanto também maior for a propensão marginal a consumir, isto é, quanto maior for a parcela destinada ao consumo quando a renda é aumentada em uma unidade. Para a população-alvo do Bolsa-Família, principalmente junto às famílias definidas como extremamente pobres, a propensão marginal a consumir é das mais elevadas, quando não "igual" a 1. Assim, o aumento da renda da população mais pobre, resultante da política pública, em parte retorna aos seus cofres, sob a forma de incremento na arrecadação de tributos. Como sabido, quase todos os recursos recebidos são gastos em alimentação e em locais situados perto da moradia da família. Além disso, mesmo que as compras sejam realizadas junto ao mercado informal, acabam, por diferentes mecanismos, a elevar a atividade formal.

Para termos uma idéia da importância do Bolsa-Família na sustentação da renda familiar e, por conseqüência, na economia local, vejamos alguns resultados da pesquisa realizada por Marques et al. (2004). Em dezembro de 2003, esse estudo estimou em 16.512.000 brasileiros o número de beneficiários do programa.⁸ Como seria de esperar, 69,1% da população beneficiária estava localizada no Nordeste.

No Nordeste, onde o programa é bastante difundido, o percentual da população total beneficiária é bastante elevado, variando de 13% a 45%. Este último percentual é atingido em municípios com população urbana de até 20 mil, com IDH-M abaixo da média nacional e atividade econômica predominantemente no setor terciário, mas também em municípios com população de 20 a 100 mil, localizados mais na zona rural, com um IDH-M abaixo da média nacional e cujas atividades econômicas são predominantemente realizadas no setor terciário.

⁷ Seria interessante acompanhar se os valores pagos a título do Bolsa-Família serão reajustados, tendo em vista a entrada em vigor do novo salário mínimo, de R\$ 300,00.

⁸ Número de famílias atingidas vezes o tamanho médio das famílias no Estado.

Já no Sul, com raras exceções, o percentual da população beneficiária pelo Bolsa-Família é relativamente baixo, refletindo a situação socioeconômica da região. Mesmo assim, cumpre o papel de sustentador de um determinado nível de renda. Em Porto Alegre, por exemplo, município de IDH-M acima da média nacional, 5% de sua população é beneficiária, o que não é desprezível.

Do ponto de vista da importância dos recursos transferidos, quanto menor for a Receita Disponível do município (compreendida pelas receitas próprias e pelas transferências constitucionais), maior será a importância relativa do programa Bolsa-Família. Há casos, como em Pedra Branca, por exemplo (no CE, representando na pesquisa 57 municípios), onde os recursos do Bolsa-Família correspondem a 43% da Receita Disponível. Em relação aos recursos federais, transferidos ao Sistema Único de Saúde, os recursos do Bolsa-Família chegam a ser 283% maiores, como acontece no município de Vitória de Santo Antão. Mesmo em Porto Alegre, os recursos recebidos pelos 5% da população equivalem a 2% da Receita Disponível, 6% das transferências federais para o SUS, 6% da arrecadação do ICMS e 31% dos recursos do Fundo de Participação do Município.

Esses indicadores do Bolsa-Família – em relação ao total da população e da Renda Disponível dos municípios brasileiros – mostram quão importantes são os programas compensatórios na promoção da distribuição da renda e da atividade econômica nos recantos mais pobres do país. Persiste, no entanto, o fato de seus benefícios não derivarem de um direito, de forma que esses podem ser extintos pelo simples ato de vontade do governo de plantão.

3 Pensando no que fazer

A análise da proteção existente no país, mesmo quando garante um salário mínimo, tem como sua principal referência o trabalho. Na Previdência Social o piso é pago a quem tiver trabalhado e contribuído, exceção feita aos rurais no tocante à contribuição. No caso do BPC, o benefício de valor igual ao salário mínimo é concedido aos idosos, isto é, aqueles que, pela idade, estariam fora do mercado de trabalho (com o agravante de exigir teste de meios).

A manutenção desse referencial constitui um problema. E isso não só porque o Brasil não apresenta historicamente um crescimento sustentado, não permitindo que o trabalho promova a inclusão, mas também porque a lógica perversa da acumulação brasileira resulta, mesmo nos anos de crescimento, em aprofundamento das desigualdades e crescimento da pobreza absoluta.

Dessa forma, qualquer projeto de crescimento com desenvolvimento, isto é, que promova a inclusão social e diminua o nível de desigualdade não pode se restringir unicamente a políticas de geração de emprego e renda – muito embora essas sejam essenciais. É necessário que sejam implementadas políticas que, de um lado, comecem a alterar o nível de concentração da renda e do patrimônio no país e, de outro, garantam um determinado nível de renda para todos. Como disse o mestre Furtado (2002), “para participar da distribuição de renda, a população necessita estar habilitada por um título de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo (p. 16)”. De forma contundente, para esse autor, isso seria possível por meio de uma reforma patrimonial.

No que se refere à renda, ela precisa ser entendida como um direito derivado do conceito de cidadania, portanto garantida pela Constituição brasileira. Dessa forma, essa renda mínima não comporia uma política assistencial e sim faria parte dos direitos “básicos” de qualquer cidadão brasileiro, tal como são compreendidos o acesso aos cuidados com a saúde e o ensino fundamental. A garantia dessa renda não teria como propósito substituir o sistema de proteção social atualmente existente, mas, ao reconhecer a complexidade da realidade brasileira, de complementar o sistema atual, enquanto reformas estruturais estivessem em marcha.

Na literatura internacional, principalmente nos anos 1980, mas marcadamente nos 1990, o tema da renda mínima (ou cidadã) foi central no debate entre os especialistas da área social. Na época, apresentavam-se propostas de todo tipo, fundamentadas em diferentes visões da realidade, que iam do entendimento da perda de centralidade do trabalho na sociedade contemporânea (Fisch e Ripoli, 1994; Rifkin, 1995), passando pela defesa da insustentabilidade das despesas do sistema de proteção social (justificadas pelo envelhecimento da população, pela elevação contínua dos gastos com saúde, mas também pela prodigalidade com que os benefícios e ações eram concedidos e realizados, desestimulando o trabalho) (Friedman, 1977), e acabando pela compreensão de que sua implantação corresponderia à introdução, no interior do sistema capitalista, de uma nova lógica de reconhecimento do valor, que estaria sinalizando a nova sociedade do futuro (Martin, 1994).

Esse debate ocorreu principalmente na Europa, onde a crise capitalista, ao desacelerar o crescimento e gerar taxas de desemprego significativamente altas, solapava as finanças públicas, a capacidade de arrecadação das contribuições sociais e introduzia no mercado de trabalho a precarização. Nesse contexto, a proposta de renda mínima muitas vezes aparecia como um substitutivo ao sistema de proteção social vigente, particularmente desenvolvido no pós-Segunda Guerra Mundial (Marques, 1997). No caso da maioria dos países da América Latina, com destaque

para o Brasil, a proposta de uma renda mínima garantida não apresenta nenhuma relação àquele debate. Trata-se de reconhecer que nossa sociedade historicamente confinou milhões de brasileiros a viverem em condições consideradas desumanas por qualquer critério que seja utilizado.

As informações apresentadas acima demonstram que não são necessários muitos recursos para diminuir o número de famílias localizadas abaixo da linha de pobreza no país. Mas pensando um pouco mais além do que isso, isto é, considerando que seja perseguido um objetivo mais ambicioso (que se preocupe em garantir uma qualidade de vida mais elevada, e não somente em levar as famílias pobres a ultrapassar essa linha), que envolvesse uma quantidade de recursos mais significativa, essa deveria ser a prioridade em termos de política social, pois somente dessa maneira pode-se dizer que a sociedade brasileira estaria verdadeiramente comprometida em fazer sua população usufruir do desenvolvimento do país.

Crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, como aprofundá-lo. Para a sustentação dessa política, no entanto, seria necessário que o Estado brasileiro recuperasse sua capacidade de intervenção, o que exigiria rediscutir as conseqüências do enorme esforço que tem sido feito nos últimos anos para promover o superávit primário. Seria necessário, ainda, que o sistema tributário fosse bastante alterado, de maneira a promover as bases para uma redistribuição de renda, angariando recursos para a promoção dessa e de outras políticas, consideradas essenciais pela sociedade brasileira.

Dessa maneira, estaríamos superando o assistencialismo e definindo que uma renda mínima faz parte dos direitos básicos ou fundamentais de qualquer brasileiro. Essa mudança de status, além de garantir a continuidade do que hoje é considerado apenas um programa, retira do assistencialismo seu caráter de moeda política, o que reforça a força dos poderosos entre os segmentos mais carentes da população.

Tal proposição, no entanto, implica mudanças que se relacionam à ordem econômica e política do país. Alterar o quadro estrutural brasileiro, que reproduz sem parar os determinantes da pobreza, significa enfrentar os interesses dos beneficiários do processo que historicamente cria e recria a pobreza e a desigualdade. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na apresentação do Relatório do Desenvolvimento Humano 2004, está correto ao dizer que:

“... A menos que as pessoas pobres e marginalizadas – que na maioria das vezes são membros de minorias religiosas, étnicas, ou migrantes – possam influenciar ações políticas, a nível local e nacional, não é provável que obtenham acesso equitativo ao emprego, escolas, hospitais, justiça, segurança e a outros serviços básicos.” (PNUD, 2005, p. V).

Mas dificilmente pode-se dizer que a democracia formal é suficiente para garantir o acesso aos benefícios, ações e serviços que compõem a proteção social, à educação, entre outros aspectos a que deveria ter direito qualquer pessoa. Isso porque, para a população mais pobre, não lhe falta somente a base material para levar uma vida digna, mas a consciência ativa, portanto, a capacidade de fazer valer os direitos que uma democracia formal garante em suas leis.

Desnecessário dizer que a adoção de uma renda mínima, que dificilmente poderia ser de valor diferente do que se entende por um salário mínimo, exigiria a redefinição dos valores a serem pagos ao trabalhador ativo. O pretense conflito entre o direito à renda mínima e o desejo de trabalhar seria resolvido pela elevação do piso salarial e, quem sabe, pela redução da desigualdade existente no país. No nosso entendimento, portanto, a valorização do salário mínimo seria estendida aos benefícios, reforçando a idéia de que o mínimo é o menor valor a ser recebido por qualquer trabalhador, na ativa ou não. Se isso tiver como “subproduto” a redefinição da distribuição da renda dos ocupados, hoje claramente concentrada em seus valores mais baixos (73,2% dos ocupados recebiam até três salários mínimos, em 2003 – Baltar, 2005), tanto melhor.

Bibliografia

BALTAR, Paulo. Salário mínimo e mercado de trabalho. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, Campinas, Unicamp, Instituto de Economia, 28 e 29 abr. 2005.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; LEITÃO E MELLO, Juliana. *Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. (Textos para Discussão, n. 1066).

BRANT, Roberto. Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil. *Conjuntura Social – A previdência Social Reavaliada*, Brasília, MPAS, n. 1, v. 12, n. 2, abr./jun, 2001.

CHESNAIS, François. Le capital de placement: accumulation, internationalisation, effets économiques et politiques. In: LA FINANCE mondialisée. Paris: Éditions la Découverte, 2004.

FISCH, J. M.; RIPOLI, R. F. Pour un revenu de citoyenneté. *Futuribles*, Paris, Futuribles Sarl, n. 184, p. 43-48, fev. 1994.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. Editora Artenova S. A., 1977.

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.

MARQUES, Rosa Maria; GUEDES, Marcel; HUTZ, Ana. A importância do Bolsa-Família nos municípios brasileiros. Relatório de pesquisa. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome – MDS, 2004.

_____; GUEDES, Marcel; HUTZ, Ana. O benefício de prestação continuada. Relatório de pesquisa. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2005.

_____; MENDES, Áquilas. Crescimento, desenvolvimento e cidadania. 2005. Mimeografado.

MARTIN, G. La pauvreté, une question de société. *Futuribles Sarl*, n. 184, p. 81-88, fev. 1994.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – MPAS – *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 10, n. 2, fev. 2005. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em 5 de abril de 2005.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado, transformações contemporâneas do trabalho e da política*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório para o Desenvolvimento Humano 2004*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em 15 de março de 2005.

RIFKIN, J. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books, 1995.

SALÁRIO MÍNIMO, LINHA DE POBREZA E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS: DESVINCULAR É PRECISO?¹

Lena Lavinás²

Toda vez que o salário mínimo registra ganhos reais, por ocasião da data-base do seu reajuste anual, ou que se constata uma expansão – recente ou iminente – da cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), volta a soar o alerta: ou se desvincula o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo ou o aumento “exponencial” do gasto não financeiro pode comprometer a retomada (lenta e pouco sustentada, é verdade) do crescimento econômico.

Esse ano foi diferente. Ao ser anunciado pelo Governo Federal um aumento real de 8,3% do salário mínimo e ao ser divulgada a aprovação na Câmara dos Deputados, em primeira votação, da elevação da linha de concessão do BPC de um quarto para meio salário mínimo per capita, o coro da desvinculação voltou a ecoar. A isso, soma-se o fato de a redução da idade mínima de 67 para 65 anos para habilitação ao BPC, que ocorre em 2004, por força do Estatuto do Idoso, ter permitido estender a cobertura assistencial da população carente.

Os argumentos são relativamente conhecidos: considerando-se a elevada rigidez do gasto público não financeiro, a progressão sustentada de recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo nos últimos anos (base IPCA) e o aumento dos benefícios não contributivos (ou de contribuição indireta, como as aposentadorias rurais) vão agravar o suposto “déficit” previdenciário³ e colocar em xeque a credibilidade fiscal do país. A única saída economicamente viável para evitar um desastre fiscal consistiria em desvincular o salário mínimo do piso beneficiário, afetando, portanto, o valor tanto dos benefícios contributivos quanto dos não

¹ Parte deste artigo foi retirada do documento Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero?, de autoria de Lavinás e Dain (2005). Agradecemos a Marcelo Nicoll, Cristiano Duarte e Roberto Loureiro a elaboração dos dados aqui apresentados.

² Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

³ Sabemos que o Orçamento da Seguridade Social na sua integralidade segue sendo superavitário e tem contribuído, inclusive, para a formação do superávit primário do governo. Por essa razão, não vamos entrar no âmbito dessa discussão neste artigo. Ver, a esse respeito, entre outros, Lavinás e Dain (2005) e ANFIP e Fundação ANFIP (2005).

contributivos, o que, por sua vez, afetaria de imediato os grupos mais vulneráveis da sociedade, a camada mais pobre da população, empobrecendo-os (já que há muito só o piso mínimo do benefício previdenciário está indexado ao salário mínimo).

A divulgação de mais um balanço do Gasto Social da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda,⁴ sobre o período 2003-2004, veio aquecer o debate colocando mais lenha na fogueira. Reafirma, tal como no relatório anterior, que “as transferências líquidas essencialmente preservam a desigualdade de renda”. Ora, como o gasto previdenciário tem perfil regressivo por refletir a desigualdade do mercado de trabalho e como 92% das transferências diretas de renda à população são de cunho contributivo,⁵ a afirmação acima parece verossímil. Ela encobre, no entanto, a dura e triste realidade de um país carente de políticas universais redistributivas cuja função primordial seria promover a progressividade do gasto e reduzir o fosso abissal entre os ricos e os pobres. O que os dados mostram é a ausência de políticas redistributivas, pois, afora o gasto com benefícios previdenciários de cunho contributivo, sobra quase nada.⁶ Somente 8% das transferências monetárias são diretamente compensatórias, porque não contributivas, estando asseguradas com base em critérios de elegibilidade derivados de déficit de renda.

Apesar de panorama tão sombrio, afrouxar o garrote da desigualdade promovendo algum grau, modesto que seja, de redistribuição, mostra-se iniciativa de alto risco, e sugere ser quase impossível trilhar a rota do combate à desigualdade, a menos que se coloque em xeque a política macroeconômica e a retomada do desenvolvimento.

Neste artigo, vamos defender a idéia de que, se cabe alguma desvinculação, esta diz respeito à definição da linha de pobreza, com frequência calculada com base em fração do salário mínimo. Tal parâmetro forçosamente constrói uma leitura negativa dos efeitos do aumento do salário mínimo: em lugar de reduzir a pobreza e a indigência, acaba por agravá-las estatisticamente, pois estabelece uma correlação direta e não inversa entre esses dois fenômenos. Vamos também buscar demonstrar que o aumento da demanda por benefícios assistenciais é bem menor do que o que tem sido ventilado através de simulações que guardam pouca relação com a realidade dos fatos. Portanto, a expansão da política social e a garantia de uma renda mínima constitucional aos idosos e portadores de deficiência não há de quebrar as contas do

⁴ Ver Ministério da Fazenda (2005).

⁵ Atente-se que tal percentual na União Européia (EU-15) é, em média, de 44,5%, posto haver um conjunto amplo de políticas sociais que garante transferências de renda, como a política habitacional, a política familiar, políticas compensatórias várias (idosos, deficientes, etc.). Ver, a esse respeito, EUROSTAT.

⁶ Uma análise crítica detalhada avaliando o documento acima referido da SPE da Fazenda sobre o gasto social pode ser encontrada em Lavinas e Garson (2002).

país. E, finalmente, vamos apresentar uma proposta que incentive a contribuição previdenciária também nas camadas de menor renda, que recolhem com base no salário mínimo.

Salário mínimo e linha de pobreza

Desde a segunda metade dos anos 1990, o Governo Federal vem reunindo especialistas e órgãos governamentais para estabelecer a linha de pobreza oficial do país. Agora, tal decisão é inescapável, pois lhe cabe monitorar seu próprio desempenho na redução do número de pobres e indigentes em 50% até 2015, em respeito às Metas de Desenvolvimento do Milênio, e também por exigência do decreto-lei 4.564, que data da criação do Programa Fome Zero.

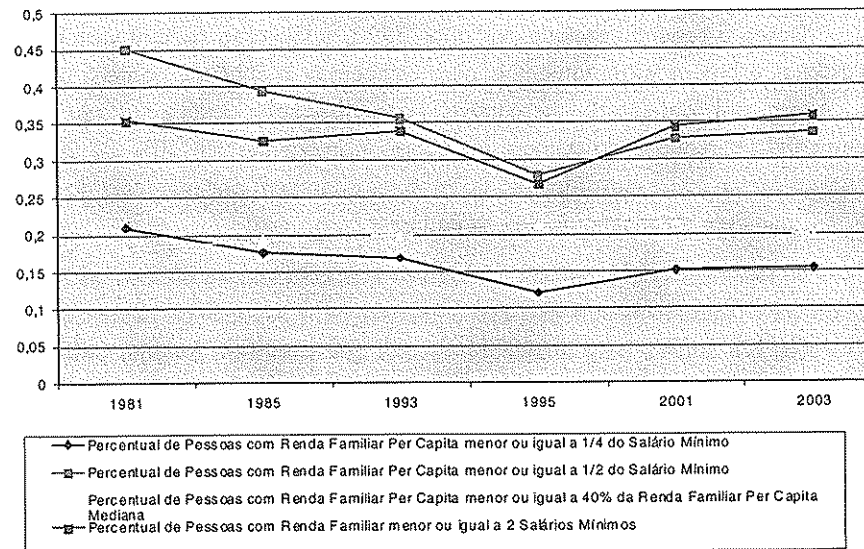
Se for observada a prática, constata-se que, de maneira oficiosa, se recorre à linha de meio salário mínimo per capita mensal para separar os pobres e os não pobres e de um quarto, para identificar aqueles que vivem em extrema pobreza. Tal metodologia dispensa, assim, a extraordinária riqueza de dados provenientes de pesquisas como a POF⁷ (que permite inferir com acuidade o consumo observado para dele derivar linhas de pobreza) em prol de um indicador mais ágil, de fácil verificação, inclusive por leigos.

Conforme mostra o Gráfico 1, a tendência das curvas derivadas do salário mínimo (um quarto per capita de renda familiar, meio SM per capita de renda familiar ou dois salários mínimos por família) aponta para um recrudescimento do número de pobres na fase pós-1995, justamente quando tem lugar a recuperação do mínimo. Já a linha relativa que considera pobres todos aqueles cuja renda familiar per capita é inferior a 40% do valor da renda mediana nacional tem trajetória distinta, sinalizando, desde 2001, tendência declinante, o que parece mais condizente com a realidade dos fatos. Por um lado, o setor informal tem seu piso de remuneração regulado pelo salário mínimo – e estão na informalidade a maioria dos pobres ocupados – e, por outro, o número médio de pessoas na família tem diminuído (por força da queda da fecundidade e também em razão das transformações nos arranjos familiares). Esses dois fenômenos explicariam por que a elevação do salário mínimo não seria “anulada” levando, portanto, a um eventual incremento da pobreza. Da mesma maneira, na cauda inferior da distribuição estão concentrados os beneficiários dos programas assistenciais (LOAS), cujo valor é de um salário mínimo, e que são igualmente favorecidos pela recuperação do mínimo. Por todas essas razões, parece altamente improvável que a pobreza tenha crescido na atual conjuntura.

⁷ Pesquisa de Orçamentos Familiares.

Outro aspecto interessante a ser destacado é a curva propriamente dita da linha de pobreza relativa, mais constante ao longo do tempo, pois reflete a situação dos mais pobres vis-à-vis a variação na renda do conjunto da população.

Gráfico 1. Evolução percentual da população vivendo em pobreza segundo as 4 distintas Linhas de Pobreza



Se o salário mínimo não se mostra adequado para traçar patamares de pobreza e indigência, resta saber qual seria a melhor metodologia. A escolha tampouco recairia sobre a proposta do Banco Mundial, de emprego do 1 ou 2 dólares PPP/dia. Como indica a Tabela 1, calculada unicamente para 2003, essa metodologia tem resultado diametralmente oposto ao observado a partir das linhas derivadas de fração do mínimo e poderia estar subestimando o universo de pessoas carentes em razão de déficit de renda.

Tabela 1. Incidência da pobreza

	2003
< 1 USD PPP/dia	9%
< 2 USD PPP/dia	20%
Linha de indigência	15%
Linha de pobreza	34%
Inferior a 40% mediana	20%
População total	173.966.052

Fonte: PNAD/IBGE, 2003.

Em vários países europeus, além de um portfólio de indicadores recomendado pela União Européia de modo a captar e estimar as várias formas de destituição, utiliza-se uma linha de pobreza de 50% abaixo do valor da renda mediana (de cada país). Em paralelo, recorre-se ao salário mínimo vigente para calcular o valor dos vários benefícios concedidos, numa gradação que parte de um valor-piso individual destinado a um adulto sozinho, e que se expressa como fração do salário mínimo, até alcançar, mediante um coeficiente aplicado a cada novo membro adulto ou criança, todos os membros da família. O salário mínimo é assim referência no cálculo do que deve ser o patamar mínimo da renda familiar, em função da composição da família e dos salários, não sendo, portanto, definidor da linha de pobreza e indigência.

Se se pretende garantir a revalorização constante do salário mínimo de modo a superar a defasagem acumulada vis-à-vis seu valor por ocasião da sua concepção e implementação, não resta dúvida de que não lhe cabe ser referência normativa na definição de patamares de pobreza e indigência.

Salário mínimo e benefícios assistenciais

No caso do valor dos benefícios assistenciais, poder-se-ia supor que a lógica a ser aplicada seria a mesma. Engano. Ao contrário dos países membros da União Européia, que garantem aos seus cidadãos de todas as idades volumosas transferências de renda, majoritariamente universais, cujo efeito maior é promover uma forte redução dos índices de pobreza e indigência e, por tabela, do grau de desigualdade, nós, no Brasil, não dispomos praticamente de mecanismos redistributivos. Aqui os impostos indiretos pesam proporcionalmente mais sobre a renda dos pobres que daqueles no topo da distribuição⁸; o que se transfere para os pobres via política direta de renda equivale a um percentual muito pequeno do que se transfere aos ricos via mercado financeiro. A transferência de renda aos detentores de títulos da dívida pública – apenas 4% da população – foi quase 20 vezes maior em 2004 que aquela destinada às famílias do maior programa de combate à pobreza do país, o Bolsa-Família.⁹

Por essa razão, todo e qualquer mecanismo de impacto verdadeiramente redistributivo deve ser preservado e associado a outros meios eficazes de desconcentração de renda e ativos, sem o que fica difícil pavimentar a estrada do

⁸ Ver, a esse respeito, Vianna et al. (2000).

⁹ Ver, a esse respeito, o jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de junho de 2005. Segundo o jornal, em 2004, o Governo Federal pagou mais de R\$ 100 bilhões (cerca de US\$ 35 bilhões) a 7 milhões de pessoas como dividendos dos títulos da dívida pública, enquanto seis milhões de famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família receberam R\$ 5 bilhões (US\$ 1,8 bilhão).

desenvolvimento sustentado. Não dá para esquecer que a desigualdade é a outra face do subdesenvolvimento.

Benefícios assistenciais: qual a cobertura?

Os benefícios assistenciais se dividem de forma bastante equilibrada entre homens e mulheres, conforme atesta a Tabela 2. Do ponto de vista da demanda, registram crescimento ligeiramente acima dos previdenciários (11% contra 9%) no período assinalado, evidenciando, portanto, não haver a tal sangria dos benefícios não contributivos sobre os contributivos. Os benefícios assistenciais, hoje restritos à LOAS, representam 11% do total de benefícios concedidos em 2003 pelo INSS.

Tabela 2. Evolução da quantidade de benefícios assistenciais

Benefícios Assistenciais		2001	2002	2003
Total		2.105.161	2.252.846	2.330.419
	RMV	747.384	673.834	611.471
	Mulheres	46%	46%	45%
LOAS		1.339.119	1.560.854	1.701.240
	Mulheres	50%	49%	50%
Portador de Deficiência		870.072	976.257	1.036.365
	Mulheres	47%	47%	47%
Idosos		469.047	584.597	664.875
	Mulheres	55%	54%	54%

Obs.: Foram computados no total os "ignorados" (com sexo não declarado na Previdência).

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência 2003.

Tabela 3. Taxa de Crescimento no Período 2001-2003

Benefícios Assistenciais		Variação
Total		11%
	RMV	-18%
	Mulheres	-19%
LOAS		27%
	Mulheres	27%
Portador de Deficiência		19%
	Mulheres	19%
Idosos		42%
	Mulheres	39%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência 2003.

Ora, se tomarmos a linha de indigência de um quarto do salário mínimo vigente para concessão da LOAS, temos, como público-alvo potencial da categoria

idosos com mais de 65 anos¹⁰, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – 2003 (Tabela 3), menos de 1% de toda a população urbana vivendo em pobreza extrema (esta sendo estimada em 18 milhões de pessoas ou 12% dos brasileiros). Isso representa em números absolutos cerca de 165 mil, sendo a maioria constituída por mulheres (73 mil).¹¹ Se acrescentarmos a esse total os portadores de deficiência igualmente carentes, o número aumenta significativamente, até porque proporcionalmente esse grupo tem peso maior (quase duas vezes vis-à-vis os nossos velhinhos desprotegidos, como indica a Tabela 2 – pelo lado dos portadores de deficiência, são, de fato, contempladas com o benefício em 2003 um pouco mais de 1 milhão de pessoas).

Aqui não está estimado o estoque líquido (público-alvo potencial total antes do recebimento da LOAS), mas aqueles que sendo ou não beneficiados da LOAS, permanecem vivendo na indigência. Não foi possível calcular o público-alvo potencial líquido na medida em que a PNAD não permite isolar os beneficiários da LOAS daqueles que têm direito a aposentadorias e pensões por terem contribuído regularmente. Entretanto, os dados da PNAD revelam que a parcela mais pobre da população, nos primeiros décimos da distribuição, praticamente não contribui para o INSS.¹²

Fizemos, então, o seguinte exercício: supusemos que todos os idosos com mais de 65 anos que recebem, nas áreas urbanas, benefício no valor de um salário mínimo seriam na verdade beneficiários da LOAS, se estivessem na cauda inferior da distribuição. Nesse primeiro quintil, há 216 mil idosos com mais de 65 anos, sendo que 120 mil recebem benefícios do INSS (provavelmente LOAS) e 96 mil nada recebem. Logo, o déficit de cobertura da LOAS seria de aproximadamente 100 mil idosos carentes. Se agregarmos como margem de segurança a esse estoque desprotegido 30%, teremos 130 mil pessoas. Aplicando esse mesmo coeficiente ao universo potencial de indigentes (com ou sem benefício) teríamos cerca de 280 mil idosos carentes.

¹⁰ Não nos é possível estimar com base na PNAD a demanda por benefícios assistenciais para portadores de deficiência.

¹¹ No caso do total da população indigente (urbana e rural), computam-se mais homens que mulheres. Como já apontou Hildete Pereira de Melo em trabalhos anteriores, embora as mulheres sejam sobre-representadas nas faixas etárias acima dos 60 anos (quase 2 milhões a mais), em razão de uma longevidade maior, registra-se um déficit feminino nos três primeiros decis da distribuição. Isso explica por que os homens são mais numerosos que as mulheres entre os idosos vivendo na pobreza. De fato, nos 30% mais pobres da população o estoque de idosos do sexo masculino é ligeiramente superior ao feminino em 31.521. Tal fato se deve possivelmente a fenômenos de morte materna e incidência de outras enfermidades que afetam sobremaneira as mulheres pobres ao longo do seu ciclo de vida, ou ainda ao fato de as mulheres idosas registrarem maior frequência em famílias menos pobres.

¹² Ver, a esse respeito, Lavinas e Dain (2005, cap. 3).

Aplicando esse mesmo exercício para o patamar da pobreza, o público-alvo potencial da LOAS seria de 1,050 milhão (idosos com ou sem benefício). Aqueles sem direito a nenhum benefício previdenciário somam cerca de 300 mil. De novo, agregando 30% como margem de segurança de modo a incluir grupos vulneráveis acima ou abaixo da linha da pobreza teríamos 380 mil idosos carentes ainda a computar no déficit de cobertura da LOAS.

Ocorre que os dados da Previdência computam como reais beneficiários da LOAS, em dezembro de 2003 – portanto, na vigência do teto seletivo de um quarto do salário mínimo –, 664,8 mil idosos (Tabela 2), um número três vezes maior que a clientela potencial estimada pela PNAD para o mesmo ano. A título de registro, vale mencionar que a LOAS contemplou, em 2004, 933 mil idosos carentes, logo, um universo mais próximo do contingente da linha de meio salário (ou 1,050 milhão, sendo 580 mil mulheres) do que da linha de um quarto, como revela a Tabela 5. Isso significaria que miseráveis ou apenas muito pobres trocam com frequência de posição abaixo das linhas-limite e que tal oscilação é de difícil controle ou alteração na sua magnitude, a não ser com uma profunda transformação, como a retomada sustentada do crescimento econômico.¹³

Ora, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a previsão orçamentária já aprovada para 2005 calcula que serão beneficiados com a LOAS neste ano 1,2 milhão de idosos carentes, o que indica estarmos quase zerando o déficit de cobertura assistencial no caso desse grupo. Se compararmos tal número com a estimativa do público-alvo potencial derivada da PNAD, ficariam de fora apenas uns 10%, ou cerca de 130 mil pessoas. Logo, haveria pouca gente a agregar com a mudança de teto e o custo seria de impacto bem menor que o divulgado. Nesse caso, já estando assegurados os recursos para a concessão de 1,2 milhão de benefícios assistenciais, o delta a mais seria da ordem de R\$ 440 milhões.

Sendo “benevolentes” e preocupados em não excluir a demanda potencial, imaginamos que o déficit de cobertura a suprir com a concessão de um benefício assistencial individual seria maior que o calculado acima, já que a mobilidade no interior da pobreza é de grande amplitude. Em lugar de trabalhar com um cenário de demanda potencial estritamente abaixo da linha da pobreza, consideramos um novo patamar – ou linha de vulnerabilidade – de valor 20% superior à linha de pobreza. Ou seja, a mudança do critério de habilitação de um quarto para meio salário mínimo incorporaria um contingente de idosos carentes que poderia variar entre 130 mil e 380 mil, dependendo do cenário. O custo adicional variaria, pois, numa perspectiva

¹³ Como sabemos, os períodos em que registramos maior redução da incidência da pobreza correspondem aos de elevadas taxas de crescimento econômico. Ver, a esse respeito, Rocha (2003).

bastante pessimista, entre R\$ 440 milhões e R\$ 1,3 bilhão anuais. Ora, o orçamento da Seguridade Social é hoje capaz de absorver esse impacto, sem gerar déficit. E como a demanda pelo BPC não deveria crescer em razão da ampla cobertura e também diante da possibilidade de a linha da pobreza ser dissociada do salário mínimo, não parece crível alertar sobre o risco de implosão do sistema.

Se fôssemos computar agora quantas mulheres com idade igual ou superior a 60 anos vivem em famílias com menos de dois salários mínimos mensais e se declaram inativas (do lar, portanto), sem direito a aposentadoria, o número estimado é de 1,150 milhão (PNAD 2003). Pode-se concluir que esse seria, em tese, o universo de mulheres a serem imediatamente beneficiadas pela proposta de Aposentadoria para Donas-de-Casa, também conhecida como a PEC 385, de autoria da deputada federal Luci Choinaski (PT-SC), que propõe a criação de uma aposentadoria para donas-de-casa a partir dos 60 anos, no valor de um salário mínimo mensal, independentemente de contribuição prévia. Não se trata, no entanto, de contemplar todas as mulheres, sem exceção, reconhecendo assim e definitivamente a labuta cotidiana do trabalho doméstico como fardo imposto às mulheres em decorrência da divisão social e sexual do trabalho, historicamente responsável pela nada aprazível *condição feminina* e pelas assimetrias de gênero. De fato, tal proposta visa a beneficiar exclusivamente as mulheres mais pobres, capazes de comprovar grau agudo de destituição, aquelas vivendo em famílias cuja renda mensal familiar, ao ser totalizada, fosse inferior a dois salários mínimos.

Tabela 5. Percentual de pessoas com renda familiar per capita menor ou igual a ½ Salário Mínimo segundo sexo e faixa etária, 1981 e 2003 - URBANO

	1981			2003		
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Menos de 16 anos	54	49	51	48	41	44
De 16 a menos de 60 anos	41	45	43	49	55	52
De 16 anos a menos de 65 anos	43	47	45	50	56	53
60 anos e mais	5	6	6	4	4	4
65 anos e mais	4	4	4	2	3	2
Todas as idades	13.235.319	14.137.117	27.372.436	20.202.807	22.381.269	42.584.076

Se aplicássemos a esse mesmo perfil de mulheres a linha de indigência vigente, o número potencial de beneficiárias seria reduzido para 116,6 mil apenas. É difícil imaginar que se possam instituir novas linhas de pobreza e indigência, quando está em debate a adoção de uma linha oficial que uniformize critérios e direitos. Conseqüentemente, se for adotada a linha de meio salário mínimo per capita como

teto de renda para habilitação à LOAS e mantidos os 65 anos de idade, podemos supor que o contingente feminino de 710 mil beneficiárias potenciais estará devidamente coberto, tornando desnecessária mais uma regra específica, outorgando acesso sem contribuição prévia, caso da PEC 385.

Ao cotejar o contingente de beneficiárias da LOAS ou previdência rural com o que seria o público-alvo potencial a partir de estimativas da PNAD 2003, constatamos que a cobertura excede em aproximadamente 485 mil a demanda. Se fizermos o mesmo exercício utilizando a linha da pobreza de meio salário mínimo, que pode vir a ser adotada em breve como novo teto de renda para habilitação ao benefício, o déficit de cobertura será de 128 mil, portanto, muito pequeno. Com isso, pode-se afirmar que a LOAS deve ter ampliado consideravelmente o grau de inclusão previdenciária da terceira idade dos grupos mais vulneráveis socialmente, promovendo um anteparo contra a miséria extrema. A grande maioria da população idosa carente de ambos os sexos, sem distinção, encontra-se devidamente contemplada por uma renda mínima de sobrevivência.

A leitura das Tabelas 4 e 5 nos traz informação das mais relevantes. Observa-se que a participação dos grupos etários na formação dos índices de indigência e pobreza evoluiu no período analisado de forma distinta:

a) Do total de indigentes urbanos estimado em 2003, os idosos com mais de 65 anos representam apenas 1%, contra 3% em 1981. O número absoluto de indigentes também recua nessa faixa etária, passando de 283 mil para 164 mil, e isso apesar do aumento da participação dos idosos no conjunto da população brasileira (cresceram 10% entre 1981 e 2003). A participação dos idosos com idade acima de 60 anos se reduz sensivelmente no universo da pobreza extrema, caindo de 406 mil para 335 mil no período. Tomando-se agora a população pobre, verifica-se dinâmica semelhante de queda da participação relativa e do número absoluto de idosos.

b) Cai a participação percentual e o número absoluto de crianças e adolescentes entre os indigentes, embora o patamar aí observado mantenha-se elevadíssimo, por qualquer ótica. Metade da população vivendo na pobreza extrema em 2003 é constituída por crianças com menos de 16 anos. Também entre os pobres, cai a representação dos mais jovens, pois seu percentual passa de 58% para 50%.

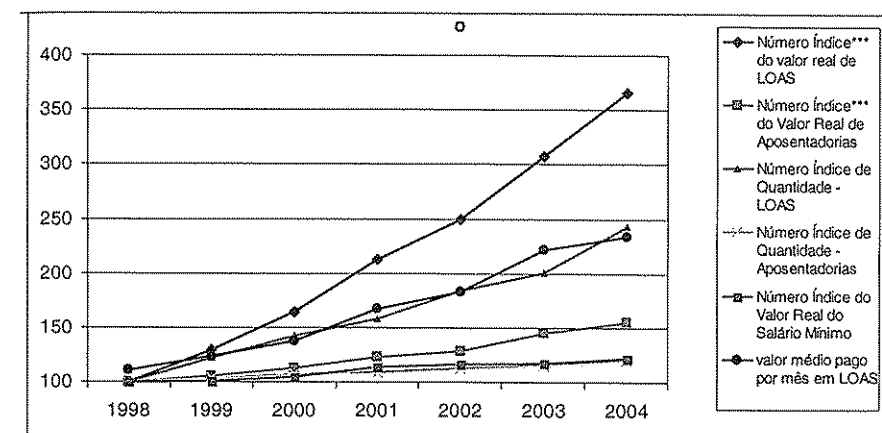
c) Já a população adulta em idade de trabalhar aumenta sua participação entre os mais pobres, em termos absolutos e relativos, refletindo a redução nas oportunidades de emprego e na qualidade do emprego na virada do novo milênio (aqueles vivendo abaixo do patamar de indigência crescem percentualmente de 39% para 49% e aqueles vivendo abaixo do patamar de pobreza sobem de 45% para 53%). O mercado de trabalho vem reproduzindo e ampliando a pobreza.

Podemos concluir que no período em questão (1981-2003), em que o índice de pobreza caiu de 45% para 34% e o de indigência, de 21% para 15%, o grupo etário

mais favorecido por essa melhoria foi o da terceira idade, sem dúvida graças à implementação dos benefícios previdenciários rurais e à expansão da LOAS. Isso se reflete particularmente na retração dos idosos da condição de indigentes, sem que se verifique discriminação de gênero. Efeitos redistributivos como esses são raros. Logo, quando acontecem, há que comemorar e criar os mecanismos fiscais necessários à sua preservação.

Se formos comparar a evolução anual da concessão do BPC, em valor agregado e quantidade de benefícios, com aquela registrada pelas aposentadorias, no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), vemos que houve, de fato, um crescimento mais acentuado da primeira (curvas azul e vermelha), o que tende a corrigir ligeiramente as distorções derivadas da regressividade do nosso sistema previdenciário, dadas as suas características. Podemos fazer tal afirmação, considerando ser a focalização da LOAS (BPC) quase ótima, como reconhece a própria Secretaria de Política Econômica da Fazenda, no documento anteriormente citado.

Gráfico 2. Evolução do valor e da quantidade de benefícios contributivos*, benefícios não contributivos** emitidos pelo INSS e da variação real do Salário Mínimo



* Exclusivamente aposentadorias

** Exclusivamente LOAS

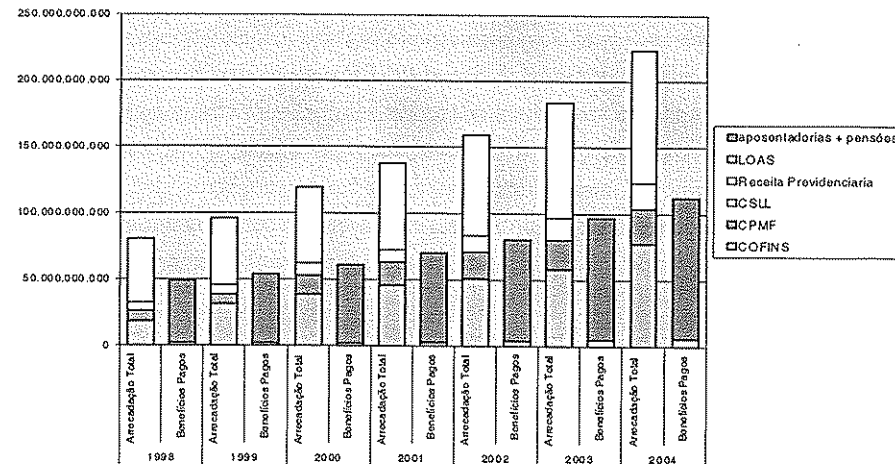
*** Deflator usado - IPCA (valores constantes), dezembro de 2004.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

Já o Gráfico 3 demonstra que o pagamento dos benefícios não contributivos (BPC-LOAS) e das aposentadorias cresce proporcionalmente ao crescimento da receita da Seguridade Social, não sendo factível responsabilizar os pobres pela rigidez orçamentária do gasto social não contributivo. Comparando-se 1998 com 2004, vemos que, na verdade, a receita aumentou mais rapidamente que o gasto com esses dois

tipos de benefícios (eles correspondiam a cerca de 60% da receita em 1998 e tal proporção caiu para aproximadamente 50% em 2004). Logo, o problema não são os pobres. Está alhures. Um pouco de bom senso é sempre salutar.

Gráfico 3. Evolução da arrecadação total da seguridade social por fonte de receita e das despesas com benefícios de LOAS, aposentadorias e pensões (1998-2004)



Entretanto, como de praxe, alguma redistribuição, por marginal que seja, faz tocar o alarme e sugere ser a saída, de novo, o aperto do garrote, promovendo a desvinculação do salário mínimo do valor-piso do pagamento dos benefícios assistenciais.

Flexibilizando a contribuição previdenciária

A questão a ser enfrentada é como continuar ampliando a base contributiva do sistema, de modo a evitar que dezenas de milhões de trabalhadores informais não venham futuramente integrar a Previdência na condição de beneficiários da LOAS e sim na condição de aposentados e pensionistas, no lastro de um período contributivo conforme as regras estabelecidas por lei.

Desvincular o piso do benefício do salário mínimo não parece ser o incentivo mais adequado para elevar o número de contribuintes, sobretudo entre os grupos de baixa renda, sujeitos às vicissitudes do mercado de trabalho. Tampouco seria bom exigir dos mais pobres uma contribuição mensal com base num percentual do salário mínimo (20%, 11% ou 8%) para mais tarde negar-lhes o direito ao piso. Aí sim se

estaria sinalizando que comportamentos oportunistas existem e atacam de todos os lados, sobretudo por parte daqueles que devem respeitar acordos e garantir a institucionalidade da seguridade para assegurar a governabilidade.

No nosso entender, o nó da questão continua sendo como incentivar contribuições para garantir o financiamento da seguridade num quadro de retração do emprego, informalização generalizada e precarização, onde a alternância entre a condição de trabalhador ocupado e a de trabalhador desocupado – qualquer que seja a forma de categorizá-lo – é cada vez mais assídua e mais sofrida, tornando impossível honrar obrigações, entenda-se, não com o INSS, mas com sua própria vida futura.

Por que não instituir a contribuição única anual¹⁴ permitindo que, ao longo do ano, o trabalhador ou a trabalhadora informal recolha, na ocasião mais oportuna ou favorável, um salário mínimo integral? Isso equivaleria a uma alíquota de 8,3%, a mesma que cabe, por exemplo, a uma empregada doméstica. Evidentemente, os 12% que cabem ao empregador não estão em jogo, até porque estamos aqui falando dos trabalhadores que não se inscrevem em relações assalariadas formais e regulares. No limite, pode-se vislumbrar que o valor total de tal contribuição, relativo ao piso de um salário mínimo, seja recolhido em duas ou três vezes, ao longo do ano fiscal, estimulando a luta contra a inadimplência e flexibilizando o compromisso com a Previdência. O mais importante hoje é estimular tal compromisso para evitar o comportamento *rent-seeking* que desonera, de maneira leviana, os vínculos de cada um com a Previdência e com seu equilíbrio financeiro no longo prazo. A criação de uma alíquota anual única, que pode vir a ser paga em duas, três ou mais vezes, não seria a salvação da lavoura para o caixa da Previdência, mas um caminho mais acessível para firmar o compromisso de todos, independentemente do seu nível de renda, com um sistema verdadeiramente contributivo, assentado em princípios de solidariedade e justiça redistributiva. Para isso, há que reconstruir a credibilidade do sistema de previdência público universal, e não gerar mais desigualdade. O salário mínimo, apesar de pouco valorizado, é mecanismo fundamental para desconcentrar a renda e a riqueza entre nós.

Tais considerações nos levam a concluir que a LOAS deve ser mantida e o valor do benefício deve permanecer vinculado ao piso de um salário mínimo, preservando a valorização constante dos rendimentos das camadas mais pobres, dado seu impacto redistributivo de grandes proporções. É pouco provável que venha a ocorrer crescimento exponencial da demanda por Benefícios de Prestação Continuada, provocando desequilíbrios agudos no financiamento da Previdência. A recuperação econômica em níveis mais elevados automaticamente reduziria essa demanda e

¹⁴ Ver, a esse respeito, Lavinas (2003).

aumentaria a arrecadação com impactos positivos na receita da seguridade. A adoção de uma nova metodologia para estimar o percentual de pobres e indigentes tenderia também a reduzir o volume do público-alvo potencial, uma vez que, como mostrou este trabalho, a taxa de cobertura é já bastante elevada.

Paralelamente, deve-se incentivar a contribuição da categoria *outros contribuintes* do INSS, facilitando a adesão ao sistema das pessoas com baixa capacidade contributiva, derivada de rendimentos instáveis e flutuantes e inserção produtiva precária e irregular. Também os inativos, donas-de-casa e outras categorias similares deveriam ser estimulados a integrar o sistema. Para isso, é necessário flexibilizar a contribuição anual da categoria *outros contribuintes* com base no piso de um salário mínimo mensal, sem incidência de juros ou multa de mora.

Bibliografia

ANFIP e Fundação ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2004*. s.n.t. 2005.

LAVINAS, L. *Flexibilizando a contribuição previdenciária*. 2003. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/aparte>.

_____; GARSON, S. *Gasto social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não!* Econômica, 2002.

_____; DAIN, S. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero?* [s.l.: s.n.] 2005. 83p. Mimeografado. (Relatório de pesquisa).

ORÇAMENTO Social do Governo Federal 2001-2004. Brasília: SPE, Ministério da Fazenda, abr. 2005.

ROCHA. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

VIANNA, S. W. et al. *Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. IPEA, 2000. (TD, n. 757).

TEMA IV

SALÁRIO MÍNIMO, POLÍTICA SOCIAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

CICLOS DO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO E SEUS EFEITOS REDISTRIBUTIVOS NO BRASIL

Marcio Pochmann¹

Apresentação

Desde as primeiras experiências de implantação, ainda no final do século XIX, o salário mínimo esteve orientado fundamentalmente para estancar o excessivo grau de exploração da força de trabalho identificado socialmente em determinados setores ocupacionais (salário *anti-sweating*). Assim, a luta sindical, posteriormente incorporada à agenda do Estado, buscou estabelecer um limite monetário inferior à estrutura de salários no interior do mercado geral de trabalho, protegendo os ocupados de remuneração de base e favorecendo a homogeneização distributiva.²

Nesse sentido, houve uma evolução nas finalidades originalmente estabelecidas ao piso salarial de ingresso no mercado de trabalho. Inicialmente, um limite monetário a determinadas categorias profissionais, que terminou sendo alcançado por intermédio de forte luta sindical.

Posteriormente, com o avanço do Estado, o salário mínimo terminou sendo gradualmente ampliado a várias categorias de trabalhadores até chegar, por força de uma legislação geral, a todos os ramos de atividades ocupacionais. A partir de então, o salário mínimo, em diversas nações ao longo do século XX, descola-se da simples concepção de piso monetário essencial à sobrevivência do trabalhador, para incorporar o objetivo de integração dos frutos do desenvolvimento econômico aos trabalhadores de menor remuneração e baixo grau de organização sindical.³

No Brasil, a lei geral do salário mínimo de 1940 buscou proteger os rendimentos dos ocupados de salário de base no mercado geral de trabalho urbano.

¹ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: <pochmann@eco.unicamp.br>.

² Para maiores detalhes, ver Pochmann (1995).

³ Na França, por exemplo, um decreto de 1899 obrigou todas as empresas públicas a praticarem um "salário normal" para determinadas localidades. Dezesesseis anos depois (1915) foi fixado o valor do mínimo para trabalhadores do setor têxtil. Em 1950, uma nova legislação definiu o salário mínimo nacional interprofissional para atividades ocupacionais urbanas enquanto garantia mínima de subsistência aos menos favorecidos. No ano de 1970, o salário mínimo ampliou a sua função de proteção mínima para atender à concepção mais ampla de garantia de participação efetiva nos frutos do progresso econômico tanto para trabalhadores urbanos como rurais. Ver mais em CSERC (1999).

Somente a partir da década de 1960 é que o salário mínimo passou a incorporar também os trabalhadores assalariados rurais.

Ao contrário da França, o Brasil não conseguiu avançar para além do salário como garantia mínima de sobrevivência. Pelo contrário, a partir do regime militar (1964-1985), o salário mínimo regrediu em seu valor real, o que o impossibilitou de satisfazer o conjunto de necessidades básicas do trabalhador e sua família, conforme estabelece a legislação geral do mínimo nacional.

Mesmo com a retomada do regime democrático, não obstante os avanços consagrados pela Constituição Federal de 1988, o valor do mínimo nacional não conseguiu recuperar as perdas acumuladas ao longo do regime autoritário. Por conta disso, interessa avaliar brevemente as repercussões da evolução do salário mínimo no Brasil a partir de 1980, quando passa a estar em curso tanto a transição democrática como o esgotamento do ciclo de industrialização nacional.

Inicialmente, contudo, procura-se identificar o limite do salário mínimo definido pelo rumo de decréscimo da parcela salarial em relação à renda nacional. Após análise dos ciclos do valor real do salário mínimo durante as duas últimas décadas, busca-se discutir o uso do mínimo como medida de garantia de renda aos segmentos não ocupados da população. Na última parte, são apresentadas as considerações finais.

1 Parcela salarial e desigualdade de remuneração dos trabalhadores

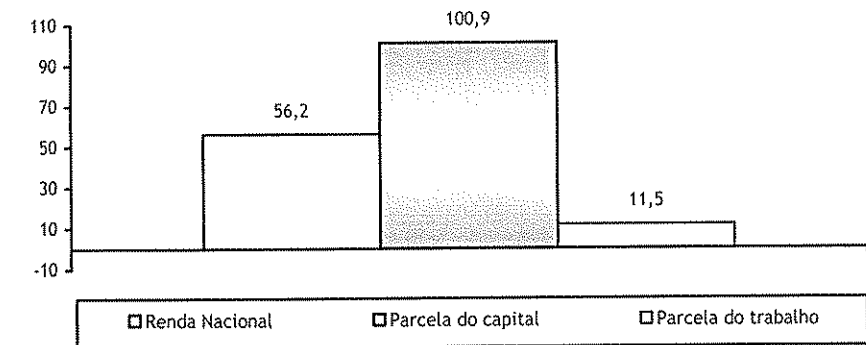
A fixação exógena de um limite monetário inferior à estrutura de remuneração dos ocupados no interior do mercado geral de trabalho termina por atuar direta e indiretamente tanto na participação relativa do rendimento dos ocupados com salário de base no conjunto da parcela salarial como na relação de desigualdade intra-remuneração do total dos trabalhadores. Como parcela salarial, compreende-se a participação do rendimento do trabalho no total da renda nacional, enquanto a desigualdade de remuneração refere-se à distância entre o maior e o menor rendimento auferido pelos ocupados com rendimentos.

No período entre os anos de 1980 e 2003, constata-se que a parcela salarial foi drasticamente reduzida no Brasil, passando de uma participação relativa de 50% da renda nacional para quase 35%. O rebaixamento de mais de 14 pontos percentuais da parcela salarial no conjunto da renda nacional equivaleu ao corte de cerca de R\$ 253 bilhões aos trabalhadores, quando comparado com o valor anual do Produto Interno Bruto de 2004 (R\$ 1,8 trilhão).

O decréscimo relativo da parcela salarial na renda nacional não deixou de ser consequência direta da baixa expansão real do conjunto dos rendimentos do trabalho. Em especial, o salário mínimo terminou por contribuir decisivamente para a ridícula expansão do rendimento do trabalho, uma vez que registrou, no mesmo período de tempo, uma perda estimada de 55% do seu poder aquisitivo.

Em contraposição, a parcela referente às outras formas de rendimento do capital (lucros, juros, aluguéis, renda da terra) dobrou, em termos reais, o que permitiu que sua participação relativa na renda nacional aumentasse 28,6%. Ainda para o mesmo período de tempo, convém destacar que a renda nacional cresceu um pouco acima de 56%.

Gráfico 1. Brasil: variação real da renda nacional e da parcela salarial e do capital entre 1980 e 2003 (em %)



Fonte: FIBGE. Elaboração própria a partir da PNAD ajustada.

Não obstante a queda na taxa básica de salário, bem como a redução relativa da parcela salarial na renda nacional, o peso dos trabalhadores de salário mínimo no total dos ocupados permaneceu relativamente alto. Ainda que tenha apresentado uma diminuição de 10,6% entre 1980 e 2003, estima-se que um terço do total dos ocupados com rendimentos no Brasil continuou a perceber mensalmente valores equivalentes ao salário mínimo nacional.

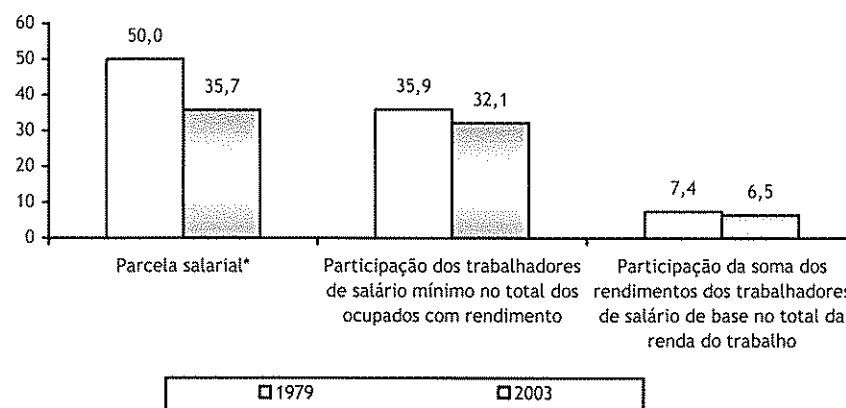
Por conta disso, cerca de 22,5 milhões de trabalhadores ocupados com renda no Brasil que recebem até um salário mínimo mensal disputam em torno de R\$ 42 bilhões por ano, que equivalem a 6,5% da parcela salarial total. Com esse total de recursos, o rendimento médio mensal dos ocupados com até um salário mínimo mensal atinge R\$ 171,00 (66% do valor do salário mínimo).

Apesar de um terço dos ocupados com rendimento viver do salário mínimo nacional, decresceu a participação relativa no total da renda do trabalho do país. Em

24 anos (1979-2003), houve diminuição de 12,2% na participação relativa dos rendimentos dos ocupados de salário mínimo em relação à renda do trabalho.

Em virtude da importante contenção no peso relativo dos rendimentos dos ocupados de salário de base no total da renda do trabalho, constatou-se também a elevação do chamado leque salarial. No ano de 2003, por exemplo, a diferença entre o maior e o menor rendimento do trabalho no Brasil era de 127 vezes, enquanto em 1979 a desigualdade de remuneração era de 103,3 vezes.

Gráfico 2. Brasil: Evolução da parcela salarial, da participação dos trabalhadores de salário mínimo no total da ocupação e da soma dos rendimentos dos ocupados de salário mínimo no total da renda do trabalho (total = 100,0%)



(*) Em 1980 e 2003.

Fonte: FIBGE. Elaboração própria a partir da PNAD ajustada.

Em síntese, a desigualdade medida entre a menor e a maior remuneração dos ocupados aumentou 22,9% em 24 anos no país, não obstante a profunda diminuição relativa da parcela salarial em relação à renda nacional.

2 Ciclos do valor real do salário mínimo e seus impactos redistributivos entre os ocupados de baixa remuneração

A longa fase de deterioração na renda do trabalho no Brasil após 1980 pode ser dividida em, pelo menos, duas partes quando se analisa o comportamento real do salário mínimo. Isso porque se constata a presença de ciclos no valor real do mínimo nacional, especialmente a partir de 1983, quando há somente um salário mínimo em todo o país.

A primeira parte na evolução do salário mínimo refere-se ao período de 1986 a 1993, quando se registrou o ciclo de baixa no poder de compra do mínimo nacional. A segunda parte diz respeito à presença de um ciclo de alta no valor real do salário mínimo nacional a partir de 1995. A seguir, apresentam-se alguns detalhes sobre os dois distintos ciclos do valor real do salário mínimo nacional.

2.1 Ciclo de baixa no valor real do salário mínimo nacional

Entre os anos de 1986 e 1993, por exemplo, o ciclo do salário mínimo foi de baixa, com o seu poder aquisitivo reduzido em 36,2%. Nesse mesmo período de tempo, o rendimento médio real de todos os ocupados com renda também registrou queda de 30,6%.

Considerando-se que o rendimento médio do terceiro decil da escala de distribuição da parcela salarial dos ocupados com renda guarda maior relação com o comportamento do salário mínimo, pois geralmente apresenta-se próximo ao dos ocupados de salário de base, decidiu-se, então, acompanhar a sua evolução no tempo. Entre 1986 e 1993, por exemplo, o rendimento médio real do terceiro decil da distribuição da parcela salarial caiu 24,2%.

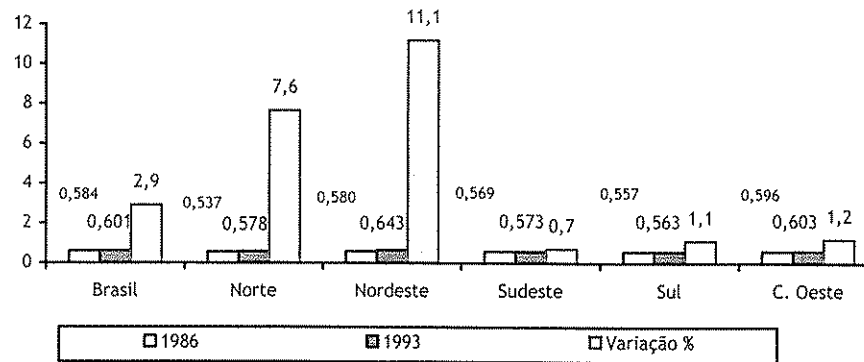
A menor queda do rendimento médio do terceiro decil da escala de distribuição da renda do trabalho em relação ao comportamento do salário mínimo pode estar relacionada à capacidade relativa de proteção dos ocupados de salário de base que sindicatos e justiça trabalhista possuem ante a queda geral das remunerações.

Ganham importância, assim, acordos e convenções coletivas de trabalho e os dissídios trabalhistas, especialmente aqueles relacionados aos reajustes dos pisos salariais. Estes, por sua vez, tendem a sofrer majorações acima do índice de correção geral dos salários das categorias de trabalhadores organizados, o que contribui para evitar maiores prejuízos do que aqueles ocorridos no salário mínimo nacional.

Apesar disso, a desigualdade de remuneração entre o maior e o menor rendimento dos ocupados aumentou 54,8%. Em 1993, a desigualdade entre as pontas da hierarquia salarial era de 226,1 vezes, enquanto em 1986 era de 146,1 vezes.

No mesmo sentido da abertura do leque salarial, notou-se o comportamento do Índice de Gini. Entre 1986 e 1993, o Índice de Gini cresceu 2,9%, passando de 0,584 para 0,601. As regiões Norte e Nordeste do Brasil foram as que mais contribuíram para o aumento do Índice de Gini, ao contrário da região Sudeste.

Gráfico 3. Brasil: Evolução da desigualdade de renda dos ocupados com rendimento (Índice de Gini) entre 1986 e 1993



Fonte: FIBGE. Elaboração própria a partir da PNAD ajustada

2.2 Ciclo de alta no valor real do salário mínimo nacional

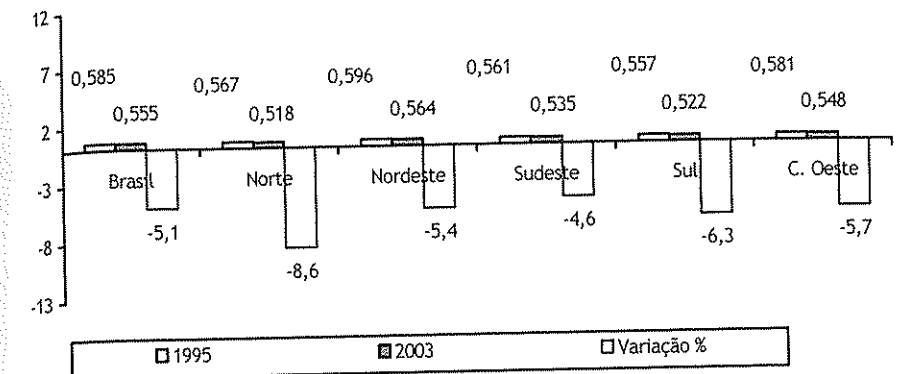
Durante o período de 1995 a 2003, o ciclo do salário mínimo foi de alta, uma vez que o seu poder aquisitivo subiu 22,4%. Nesse mesmo período de tempo, o rendimento médio real de todos os ocupados com renda apresentou movimento inverso, com queda de 16,5%.

Se considerado tão-somente o rendimento médio real do terceiro decil da distribuição da parcela salarial dos ocupados com renda, pode-se observar um aumento de 17,3%. Isso talvez possa ser explicado justamente por sua relação direta com o comportamento do salário mínimo, o que permitiu distinguir a evolução do seu poder aquisitivo da situação mais geral dos demais rendimentos dos ocupados.

Não obstante o papel significativo dos acordos e convenções coletivas de trabalho, bem como dos dissídios trabalhistas, na fixação dos reajustes dos pisos salariais, percebe-se que a elevação do salário mínimo repercute positivamente no melhor comportamento da remuneração dos trabalhadores de salário de base. Mesmo com queda no rendimento médio dos ocupados entre 1995 e 2003, pode-se observar que o valor da remuneração dos trabalhadores de salário de base aumentou em termos reais.

Por conseqüência, a desigualdade de remuneração entre o maior e o menor rendimento dos ocupados foi reduzida em 5,5%. No ano de 2003, a desigualdade entre as pontas da hierarquia salarial era de 127,8 vezes, enquanto em 1995 era de 135,3 vezes.

Gráfico 4. Brasil: Evolução da desigualdade de renda dos ocupados com rendimento (Índice de Gini) entre 1995 e 2003



Fonte: FIBGE. Elaboração própria a partir da PNAD ajustada.

Diante da redução no leque salarial, houve também importante queda no índice de Gini. Para o mesmo período de tempo, o Índice de Gini diminuiu 5,2%, de 0,585 para 0,555. A região Sudeste foi a que menos contribuiu para a queda do Índice de Gini no Brasil.

3 Salário mínimo como medida de garantia de renda para não ocupados

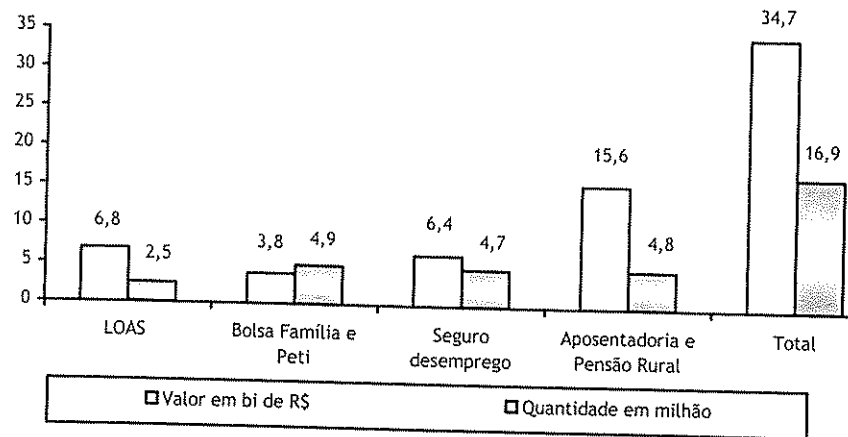
Simultaneamente ao movimento de rebaixamento da parcela salarial em relação ao total da renda nacional durante as últimas duas décadas, assistiu-se ao contramovimento de ampliação das medidas públicas de transferência de renda. A Constituição Federal de 1988 foi peça fundamental para a ampliação dos recursos públicos na área social, responsável pelo financiamento dos programas de garantia de renda.

Na maior parte das vezes, o valor do benefício social pago ou o critério de elegibilidade do programa social tende a se encontrar associado ao valor do salário mínimo nacional. O conjunto dos programas de garantia de renda envolveu a quantia dotada de R\$ 34,7 bilhões para o ano de 2004.

Quando considerada a quantidade de 16,9 milhões de benefícios pagos, chega-se ao valor médio mensal de R\$ 171,11 na forma de recursos públicos. Em resumo, os quase 17 milhões de benefícios de renda transferidos para uma parcela significativa de pessoas não ocupadas, que equivalem a cerca de dois terços do valor do salário mínimo nacional.

No âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), há a garantia de um salário mínimo mensal para pessoas portadoras de deficiências e/ou com mais de 65 anos de idade, desde que possuam renda mensal *per capita* familiar abaixo de um quarto do salário mínimo. Para trabalhadores rurais, há aposentadoria por idade ou invalidez, especialmente para aqueles que não contribuíram anteriormente, cujo valor mensal é de um salário mínimo.

Gráfico 5. Brasil: dotação orçamentária dos programas de garantia de renda em 2004 (em bilhões de reais)



Fonte: IPEA (2004).

Também para trabalhadores desempregados e com passado recente de assalariamento formal, há o seguro-desemprego, que garante o menor valor equivalente ao salário mínimo nacional. Por fim, às famílias de extrema pobreza e às crianças e adolescentes submetidos ao trabalho, há os Programas Bolsa-Família e de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que transferem mensalmente valores bem abaixo do salário mínimo (limite máximo de 36% do valor do mínimo mensal).

À guisa de conclusão

De acordo com as páginas anteriores, a grave crise do desenvolvimento capitalista no Brasil impõe perdas crescentes ao conjunto das classes trabalhadoras, especialmente as de menor rendimento. A partir de 1980, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional decaiu consideravelmente, atingindo, sobretudo, os trabalhadores de salário de base.

De acordo com o Produto Interno Bruto do ano de 2004, o volume de renda do trabalho contido equivaleu a R\$ 253 bilhões, quando comparado com a evolução da participação relativa da parcela salarial do ano de 1980. A despeito desse enorme processo de esvaziamento relativo da renda do trabalho, verificou-se a adoção de políticas públicas de garantia de renda, visando combater a pobreza e desigualdade de renda no país.

Em 2004, estimou-se que cerca de 16,9 milhões de pessoas não ocupadas foram atendidas por algum tipo de benefício de complementação de renda (seguro-desemprego, bolsa-família, Peti, aposentadoria rural ou LOAS), cujo montante de recursos públicos correspondeu a R\$ 34,7 bilhões (13,7% da perda relativa estimada anualmente em R\$ 253 bilhões da parcela salarial). Em resumo, a ação das políticas públicas adotadas com a Constituição Federal de 1988 é necessária na luta contra a pobreza, porém insuficiente, até o presente momento, para compensar o movimento mais geral de esvaziamento da renda do trabalho a que o Brasil encontra-se submetido desde o abandono do ciclo de industrialização nacional, em 1980.

No entanto, se considerado ainda que um total de 22,5 milhões de trabalhadores ocupados e com rendimento de até um salário mínimo mensal absorve quase R\$ 42 bilhões, percebe-se o peso relativo dos recursos envolvidos pelas políticas públicas de combate à pobreza. Cada vez mais, o fato de o trabalhador ocupado possuir um contrato formal e receber o salário mínimo não indica, necessariamente, condição de vida superior à linha de pobreza.

Somente o recebimento do valor do salário mínimo capaz de atender às necessidades mínimas de vida é que pode evitar a inclusão do trabalhador ocupado na condição de pobreza no Brasil. Por conta disso, convém destacar que a política de salário mínimo encontra-se comprometida, desde as primeiras experiências internacionais de implantação, com o enfrentamento da exploração dos trabalhadores ocupados. Ao ser fixado institucionalmente o valor monetário-limite à estrutura de remuneração dos ocupados, o salário mínimo pode possibilitar a garantia de um rendimento adequado à satisfação do custo de reprodução da força de trabalho, bem como evitar a maior abertura do leque salarial.

Mesmo num contexto desfavorável, o salário mínimo tendeu a apresentar impactos importantes na redução do leque salarial e na desigualdade geral de renda dos ocupados, justamente durante o ciclo de elevação do seu poder aquisitivo, ocorrido a partir de 1995. Já no ciclo de redução no seu valor real, aumentou a desigualdade de renda dos ocupados, assim como foi ampliado o leque salarial, entre os anos de 1986 e 1993.

Ainda no que concerne ao salário mínimo nacional, verifica-se um papel extremamente sensível ao rendimento médio real do terceiro decil da distribuição da renda dos ocupados no Brasil. Por se encontrarem nesse decil da distribuição de renda, os trabalhadores de salário de base, verificou-se que de acordo com o comportamento do salário mínimo há melhoras ou piores no seu valor real.

Durante o ciclo de baixa do poder aquisitivo do salário mínimo, a queda do valor real do rendimento médio do terceiro decil não se apresentou tão intensa, possivelmente devido à intervenção de acordos e convenções coletivas de trabalho, bem como às decisões da justiça do trabalho, que tendem, em geral, a conceder reajustes maiores aos pisos salariais das categorias do que em relação aos demais salários dos ocupados. Já no ciclo de alta, o rendimento médio real do terceiro decil da escala de distribuição de renda cresceu mais próximo da elevação do salário mínimo nacional.

Em síntese, o salário mínimo continua a representar uma excelente política pública de combate tanto à exploração dos trabalhadores de salário de base como à desigualdade de renda dos ocupados. A elevação do salário mínimo atua também favoravelmente ao enfrentamento da pobreza, especialmente no caso das famílias em que se encontram os trabalhadores de baixa remuneração.

Nesse sentido, a retomada do crescimento econômico sustentado, assim como a implantação de um projeto de desenvolvimento econômico-social compatível com o avanço da renda do trabalho, abre a perspectiva de elevação consistente do salário mínimo nacional. Do contrário, crescem as chances do rebaixamento do rendimento dos trabalhadores de salário de base, colocando-os cada vez mais próximos da condição de nova pobreza no Brasil.

Referências bibliográficas

CSERC. *Le SMIC*. Paris: La Documentation Française, 1999.

IPEA. *Políticas sociais, acompanhamento e análise*, Brasília, n. 9, 2004.

POCHMANN, M. *Políticas de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.

PODE O SALÁRIO MÍNIMO BALIZAR A ESTRUTURA SALARIAL DAS FIRMAS? ARGUMENTOS A FAVOR DA POLÍTICA ATIVA DE SALÁRIO MÍNIMO

Maria Cristina Cacciamali¹

Introdução

A efetivação de uma política de salário mínimo, em quaisquer de suas formas – por setor, região ou unificado nacionalmente – visa atingir pelo menos uma de quatro finalidades, que não são mutuamente exclusivas, a saber: estabelecer um piso para a determinação de salários de menor remuneração; proteger categorias de trabalhadores mais vulneráveis; estabelecer normas para que trabalhos iguais tenham a mesma remuneração; tornar-se instrumento de política macroeconômica.²

A primeira função provê um piso salarial, que condicionará a estrutura salarial. Objetiva atingir a mão-de-obra não qualificada e não sindicalizada. E, na medida em que um piso salarial é fixado institucionalmente, se condiciona a definição da maioria dos demais salários da estrutura salarial, limitando a dispersão dos salários. A segunda função complementa a primeira. O seu propósito é definir por meio de intervenção governamental ou de gestões tripartites o piso dos salários para as categorias de trabalhadores de setores econômicos menos organizados. Tende, dessa maneira, a diminuir os diferenciais de salários entre os trabalhadores de categorias de menor e maior poder de barganha nas negociações coletivas. A terceira finalidade é estabelecida, em geral, por meio dos acordos coletivos devido às dificuldades para

¹ Doutora e Livre-Docente em Economia pela Universidade de São Paulo (Brasil) com Pós-Doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology. Atualmente é Professora Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, onde leciona e pesquisa na área de estudos do trabalho e políticas públicas. Pesquisadora do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (desde 1995), presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (2001-2003) e assessora especializada da Organização Internacional do Trabalho para o seguimento dos direitos fundamentais no trabalho (desde 2001). A autora coordena o Grupo de Estudos Multidisciplinares para a Promoção de Políticas Públicas de Trabalho, Desenvolvimento Territorial e Processos de Integração (GEPPT/DTP) – USP/CNPq. E-mail: <cacciamali@uol.com.br>, Site: <http://www.econ.fea.usp.br/cacciamali>. A autora agradece a Fábio Tatei, graduando de Economia da Faculdade de Economia, Administração da Universidade de São Paulo, pelo apoio na resenha dos estudos sobre o Brasil.

² As três primeiras funções compõem as normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) formuladas através dos Convênios n. 26 (1928), n. 99 (1951) e n. 131 (1970).

reconhecer situações de igualdade ou desigualdade, no que concerne às funções que são desempenhadas no mercado de trabalho, especialmente entre setores econômicos. Por fim, a quarta atribuição é simultaneamente estruturar os salários e determinar o nível da demanda agregada.

Essas funções respondem tanto às dinâmicas próprias de cada sociedade ou de regiões quanto aos objetivos de política econômica definidos pelos governos. Assim, no caso brasileiro, por exemplo, a definição institucional do salário mínimo em 1940 se constitui em um parâmetro para a organização do mercado de trabalho das regiões Sul e Sudeste.³ Essas regiões representam o pólo dinâmico da economia do país – centro do projeto de modernização da economia –, e o salário mínimo faz parte do conjunto de institutos jurídico-sociais que irão definir tanto o estatuto do trabalho assalariado, quanto a política trabalhista e social do país até a década de 80 do século passado. Esse fato não se traduz da mesma maneira para as regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste – periféricas no que se refere ao modelo econômico implementado no país.⁴

Tabela 1. Evolução do Salário Mínimo Real Brasil 1944-2004 (índice 1991 = 100)

Ano	Salário Mínimo	Ano	Salário Mínimo	Ano	Salário Mínimo
1944	146,65	1965	169,15	1985	134,72
1945	125,15	1966	157,24	1986	139,41
1946	108,19	1967	153,45	1987	114,06
1947	88,17	1968	152,75	1988	118,05
1948	85,30	1969	145,94	1989	118,05
1949	81,81	1970	143,20	1990	88,63
1950	74,81	1971	143,34	1991	100,00
1951	66,76	1972	147,01	1992	90,83
1952	179,90	1973	152,68	1993	100,17
1953	157,42	1974	144,11	1994	96,02
1954	128,82	1975	153,84	1995	102,49
1955	154,54	1976	151,05	1996	105,28
1956	212,35	1977	151,37	1997	107,96
1957	235,15	1978	154,88	1998	112,30
1958	205,13	1979	154,53	1999	113,33
1959	235,16	1980	155,89	2000	117,22
1960	204,65	1981	155,35	2001	127,86
1961	236,49	1982	157,44	2002	131,13
1962	204,84	1983	142,18	2003	132,04
1963	188,28	1984	129,88	2004	136,96
1964	184,47				

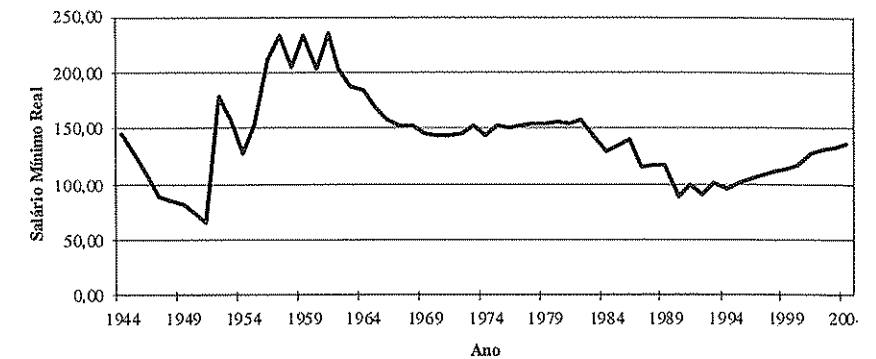
Fonte: IPEA.

³ Dez anos são necessários para que a proposta do salário mínimo se torne realidade no Brasil. A criação do salário mínimo compõe a plataforma da Aliança Liberal de 1930. A Constituição Federal de 1934 incorpora o salário mínimo (art. 121), que é definido pela Lei 1.985 de 1936, regulamentado pelo Decreto-Lei 399 de 1938, e fixado pelo Decreto-Lei 2.162 de primeiro de maio de 1940.

⁴ Veja-se o artigo de Cacciamali (2005).

Quanto à ênfase atribuída pelos diferentes governos federais à política de salário mínimo, destacamos que o salário mínimo no Brasil atinge seus maiores valores entre o segundo lustro da década de 1950 e o primeiro lustro de 1960, perdendo gradativamente poder aquisitivo, na realidade a sua função de política ativa de mercado de trabalho, a partir dos governos militares – 1964-1984 (Tabela 1 e Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolução do salário mínimo real Brasil 1944-2004 (índice 1991 = 100)



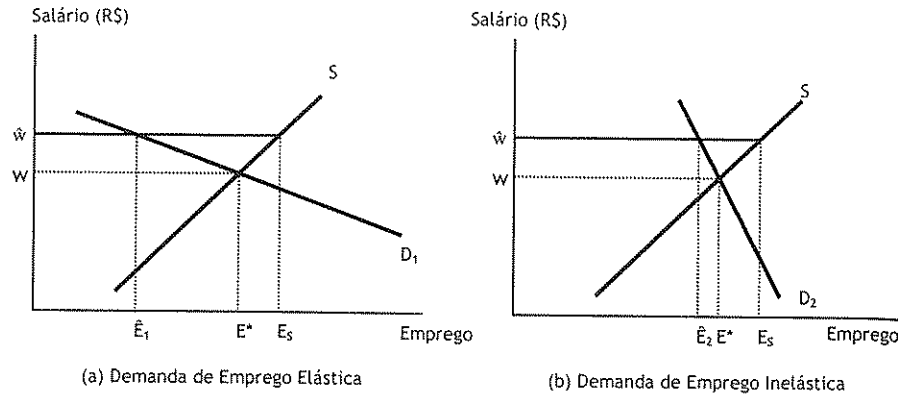
Fonte: IPEA.

1 Mercados, imperfeições e impactos indeterminados

De acordo com o modelo-padrão da teoria de preços, o único efeito da elevação exógena do salário – por exemplo, a determinação de um salário mínimo operante por parte do governo ou de um piso salarial fixado a partir de negociação coletiva – é a elevação do salário real de mercado à custa da diminuição do nível de emprego.⁵ Essa redução depende positivamente do valor da elasticidade emprego-salário da curva de demanda de trabalho. Portanto, quanto mais elástico for o perfil da curva de demanda de trabalho, maior será a perda de empregos em virtude de um aumento exógeno de salário; ou, ao contrário, quanto mais inelástico for esse contorno, aumentos de salários implicam menor redução do nível de emprego. No caso extremo de completa inelasticidade da curva, o impacto sobre o emprego de um aumento salarial será nulo (Gráfico 2).

⁵ A política ativa de salário mínimo considera a determinação de salários operantes, ou seja, acima do salário de equilíbrio de mercado.

Gráfico 2

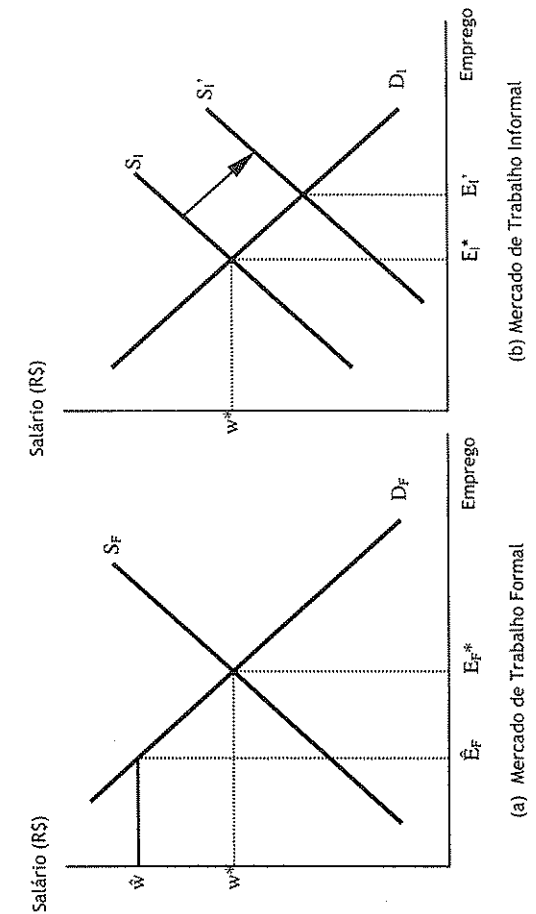


Todavia, em caso de burla da legislação, ou seja, se as empresas tiverem espaço para contratar trabalhadores com salários abaixo do mínimo, a análise comporta dois mercados de trabalho – denominados muitas vezes de regulamentado e não regulamentado, protegido e não protegido, ou formal e informal. Nesse caso, a determinação do salário mínimo, gerando desemprego no mercado de trabalho formal, impulsionará a migração desses desempregados para o mercado de trabalho informal, não regulamentado, na busca de um emprego. Essa movimentação de mão-de-obra provoca um deslocamento da curva de oferta de trabalho no mercado de trabalho não regulamentado, implicando diminuição de salário real e aumento do nível de emprego nesse mercado. Dessa maneira, a determinação de um salário mínimo provoca uma situação de maior salário real e menor nível de emprego no mercado de trabalho regulamentado, enquanto leva à diminuição de salário real e aumento de emprego no mercado de trabalho não regulamentado. Os empregados que continuam no mercado de trabalho formal se beneficiam em detrimento dos empregados do mercado de trabalho informal, que embora tenham um aumento no nível de emprego, se defrontam com perda de salário real (Box 1).

Essa abordagem aponta resultados altamente negativos para a mão-de-obra não qualificada que se presume seja o principal grupo a ser beneficiado pela política. Isso porque a elasticidade salário-emprego da demanda de trabalho por mão-de-obra não qualificada tende a ser elevada nos dois mercados, dessa maneira um aumento do salário mínimo provoca dupla perda para esse grupo: melhores empregos do mercado de trabalho formal e diminuição de remuneração no informal.

Esses resultados, contudo, podem ser suavizados e até contestados ao considerarmos pelo menos quatro modelos alternativos: procura de emprego, salário-eficiência, monopsonio nos mercados de trabalho, e estruturalista-marxista.

Box 1



Quando um salário mínimo é imposto sobre os ocupados do mercado de trabalho formal, a demanda por emprego é reduzida e os trabalhadores desocupados buscam vagas no mercado de trabalho informal, ocasionando o deslocamento da curva de oferta para a direita e reduzindo o salário real desses trabalhadores.

No primeiro caso, devemos levar em conta que a determinação do salário mínimo eleva o valor esperado do salário real do mercado de trabalho formal, influenciando o salário de reserva e, por conseguinte, o comportamento dos trabalhadores.⁶ Assim, os empregados demitidos do mercado de trabalho formal permanecerão procurando emprego nesse mesmo mercado devido a duas motivações. A primeira é o aumento de seu salário de reserva diante do aumento do salário mínimo. A segunda motivação é o próprio salário pago no mercado de trabalho formal, bastante superior à remuneração que pode receber no mercado de trabalho informal. Além disso, os empregados do mercado de trabalho informal, ao interiorizarem o maior salário esperado do mercado de trabalho formal, também aumentam o seu salário de reserva, procurando abandonar o primeiro mercado a fim de obter uma melhor remuneração no segundo.

Esses movimentos tendem a aumentar o salário real de equilíbrio do mercado de trabalho informal e a aumentar as taxas de desemprego. Conforme descrito por Gary Fields (1994), o efeito final no mercado de trabalho dependerá das elasticidades salário-emprego das curvas de demanda de trabalho dos dois mercados, assim como do tamanho do mercado de trabalho regulamentado e da magnitude do aumento do salário mínimo.

O modelo de salário-eficiência entende que o esforço do trabalhador é função do salário real, ou seja, a sua produtividade depende da sua remuneração.⁷ A determinação de um salário mínimo, desse modo, pode induzir as empresas a intensificarem o esforço dos trabalhadores, aumentando a produtividade do trabalho, reduzindo o custo unitário por produto, em setores que pagam baixas remunerações, aprimorando-lhes o seu desempenho.

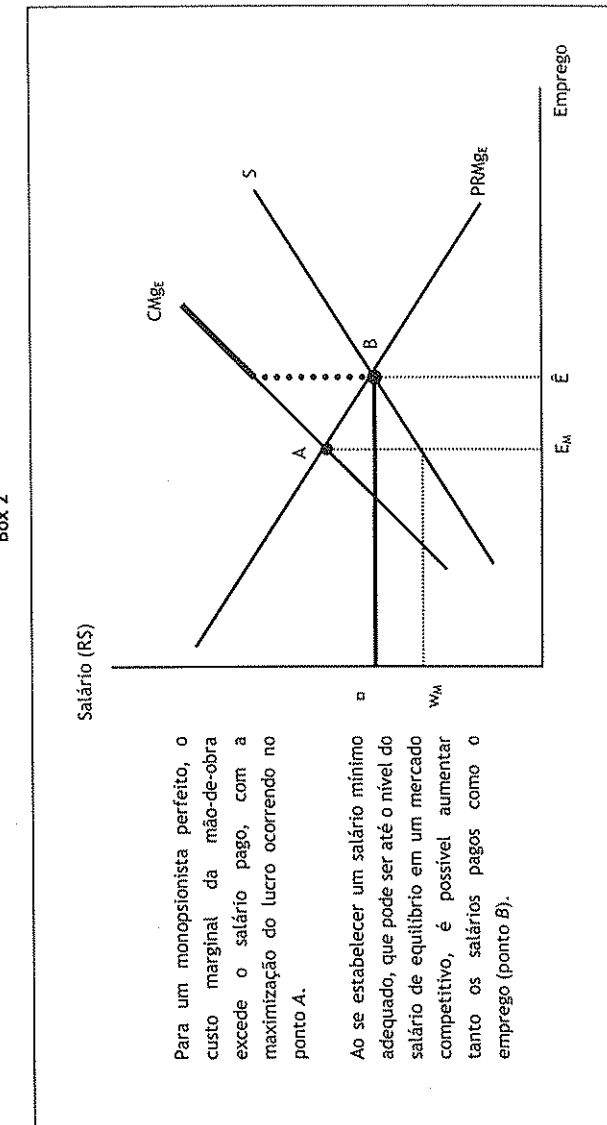
Em um mercado de trabalho caracterizado por monopsonio, a empresa é tomadora de preços no mercado de bens, mas tem poder no mercado de trabalho. A empresa, nesse caso, necessita aumentar o salário a cada nova contratação para atrair mão-de-obra, necessitando reajustar todos os salários a cada nova contratação. Assim, se defronta com uma curva de custo marginal ascendente, situada acima e à esquerda da curva de oferta. O equilíbrio ocorre em uma situação em que os níveis de emprego e de salário são menores do que em mercado de trabalho competitivo. Além disso, o salário é menor do que o valor de sua produtividade marginal.⁸ A determinação de um salário mínimo implicará atingir uma situação de equilíbrio idêntica àquela do mercado de trabalho competitivo, aumentando tanto o nível de emprego quanto o salário pago ao trabalhador (Box 2).

⁶ Salário de reserva é o salário abaixo do qual o trabalhador se recusa a trabalhar ou abandona o seu emprego.

⁷ Firms e/ou setores de atividades determinam salários acima do equilíbrio de mercado com diferentes objetivos, desde diminuir o absenteísmo ou os custos de supervisão até promover a motivação ou o maior compromisso do trabalhador com a empresa. Esse comportamento se apresenta no mercado de forma persistente.

⁸ E o custo marginal do trabalho é maior do que o salário. Utilizando a expressão $CMg = w(1 + 1/\alpha)$ na qual: CMg corresponde ao custo marginal do trabalho, w ao salário e α à elasticidade da oferta de trabalho. Em um mercado competitivo, α é infinito, logo $CMg = w$; em monopsonio, $\alpha > 0$, e $CMg > w$.

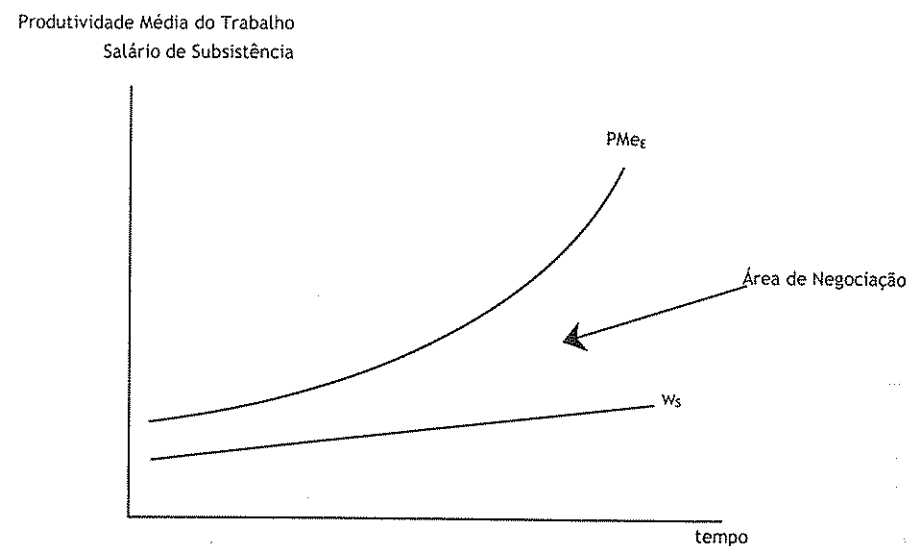
Box 2



Observe que, caso o salário mínimo seja fixado entre o salário de equilíbrio competitivo e o salário de monopsonio, o nível de emprego aumentará.

Por fim, a análise estruturalista marxista julga que a taxa de salários do núcleo tipicamente capitalista da economia é determinada por duas forças: pelo processo de acumulação do capital, aproximada pela taxa de crescimento do produto; e pelo poder de barganha dos trabalhadores na contenda pela repartição do produto. O salário mínimo definido pelo governo tem a função de parametrizar a negociação coletiva, limitando a atuação dos atores, e atraindo a fixação da taxa básica de salário para próximo do mínimo legal. Dessa maneira, a manutenção de uma política de salário mínimo por parte dos governos influencia a determinação da taxa básica de salário, sobre a qual se erguerá a estrutura salarial das firmas, buscando diminuir os efeitos da diferenciação salarial, originária da segmentação entre mercados internos à firma e mercados externos? (Gráfico 3).

Gráfico 3



2 Impactos do salário mínimo sobre o nível de emprego

As investigações sobre os efeitos alocativos e distributivos do salário mínimo mostram resultados ambíguos. Os estudos analisam os efeitos do salário mínimo sobre o nível de emprego e a sua distribuição entre os trabalhadores em situação de desvantagem no mercado de trabalho – jovens, negros, mulheres, não qualificados, de baixos salários, etc. Consultando o estudo realizado em 1995 pelo Congresso dos

⁹ A estrutura salarial, por outro lado, determinará a composição da demanda efetiva e a estrutura produtiva necessária para atendê-la.

Estados Unidos, verifica-se que até o início dos anos 90 do século passado, a literatura especializada aponta resultados consensuais sobre os efeitos deletérios do salário mínimo sobre o nível de emprego, nos Estados Unidos e em outros países, por exemplo, França, Canadá, Porto Rico, África do Sul e Chile.

O aumento do salário mínimo prejudica especialmente os trabalhadores em situação de desvantagem no mercado de trabalho, os trabalhadores do mercado de trabalho informal, as firmas intensivas em mão-de-obra e as regiões de baixos salários. Ademais, o aumento do salário mínimo diminui os investimentos das firmas em treinamento e a sua oferta de benefícios indiretos, enquanto incentiva a contratação de imigrantes clandestinos.

O efeito negativo do aumento do salário mínimo sobre o emprego dos jovens é maior do que entre os adultos. Esse fato recebeu especial atenção, a ponto de a Comissão de Estudo sobre o Salário Mínimo do Congresso dos EUA estabelecer como parâmetro a seguinte elasticidade: 10% de aumento do salário mínimo diminui de 1 a 3% o nível de emprego dos jovens adolescentes.¹⁰ Os estudos de David Card, Lawrence Katz e Alan Krueger no início dos anos de 1990 contestam esses resultados, pois não encontram evidências de que o aumento do salário mínimo na década de 1980 ou no início da década seguinte tenha diminuído o nível de emprego dos jovens, a despeito de ter-lhes aumentado os salários.¹¹

Três considerações adicionais merecem ser apresentadas. A primeira é que os impactos macroeconômicos do aumento do salário mínimo sobre o aumento da taxa de desemprego ou da inflação mostram-se pequenos.

A segunda refere-se à apropriação dos benefícios do aumento do salário mínimo. As opiniões dos especialistas nesse campo são divergentes. A grande maioria acredita que os benefícios do aumento do salário mínimo são apropriados pelas famílias que compõem os estratos médios de renda em vez dos mais pobres. Isso devido ao elevado número de membros secundários que participam do mercado de trabalho, procedentes de famílias de estratos médios de renda, recebendo o salário.

Outros estudos, contudo, contestam essa afirmação. Ronald Mincy (1990), por exemplo, acredita que o aumento do salário mínimo gera desemprego principalmente entre os jovens, que colaboram pouco no total da renda familiar. Entretanto, o aumento do salário mínimo pode beneficiar os trabalhadores jovens adultos, que representam simultaneamente um grupo relevante entre os trabalhadores de baixos salários e na

¹⁰ Veja-se o documento: Congress of The US (1995).

¹¹ O volume 46 da *Industrial and Labor Relations Review* de 1992 traz a maioria dos resultados das pesquisas que contestam a relação negativa entre salário mínimo e o emprego dos jovens. Ver Card (1992a e 1992b); Card e Krueger (1994) e Katz (1992).

composição da renda familiar. Kanshik Basu, Garance Genicot e Joseph Stiglitz (1999) apontam que o aumento do salário mínimo pode redistribuir a participação de todos os membros da família no mercado de trabalho, provocando aumento da oferta de trabalho da mão-de-obra adulta, em especial os homens jovens adultos e adultos. Isso permite liberar o trabalho no mercado de crianças e/ou mulheres jovens e cônjuges, diminuindo as taxas de desemprego.

Por fim, a terceira consideração refere-se à correlação negativa entre salário mínimo e pobreza, indicando que nos países onde o salário mínimo é maior também foram implementadas políticas sociais que diminuem os níveis de pobreza (Saget, 2001).

3 O debate sobre o salário mínimo no Brasil

Durante o regime militar, o reajuste do salário mínimo e os reajustes mínimos dos demais salários eram determinados pelo governo, por meio de regras de indexação que sistematicamente subestimam tanto a evolução da inflação quanto o crescimento da produtividade. Os sindicatos foram desmantelados em 1964 e na seqüência impedidos de funcionar livremente. Nesse contexto, o salário mínimo deixa de ser um instrumento de política econômica orientado para a distribuição da renda.

O declínio do valor real do salário mínimo, a partir da instauração do regime militar, é apontado por vários autores como o fator determinante do aumento do grau de desigualdade na distribuição da renda entre 1960 e 1970. A diminuição real do salário mínimo ou contribuiu para o aumento da concentração funcional da renda ou determinou a ampliação da dispersão dos salários.¹²

Nessa direção, Paulo Renato de Souza e Paulo Baltar (1979), com base em enfoque marxista-estruturalista, argumentam que no Brasil o salário mínimo determina o salário da mão-de-obra não qualificada do núcleo tipicamente capitalista da economia, da indústria, e se constitui em um parâmetro para a determinação das remunerações dos trabalhadores não qualificados que se inserem nas atividades do setor informal. Assim, a determinação do salário mínimo em níveis muito baixos durante o regime militar implica contenção dos pisos salariais das diferentes categorias sindicalizadas e a ampliação da dispersão salarial no período.

Roberto Macedo e Manuel Enriquez Garcia (1979) contestam o papel redutor do salário mínimo durante esse mesmo período, utilizando uma racionalização

¹² A referida interpretação se opõe àquela apresentada por Carlos Geraldo Langoni, que atribui à escassez de mão-de-obra qualificada diante da demanda o aumento da concentração de renda no período. Conforme Ramos e Reis (1991).

centrada em um modelo de dois setores construído à la Lewis. Nesse caso, o salário de subsistência é o determinante da taxa básica de salário da economia, que evolui acompanhando o índice de custo de vida. No caso brasileiro, o salário mínimo institucional foi reajustado abaixo dos índices de custo de vida, tornando-se inoperante. De acordo com essa linha de interpretação, o salário mínimo nessas circunstâncias perde as suas atribuições e a sua relevância de indicador de salário básico da economia. Assim, a diminuição do salário mínimo apenas redundaria na diminuição do número de ocupados com essa remuneração, corroborando evidências que já tinham sido apontadas anteriormente por Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi (1972).

Diferentes testes empíricos apóiam a hipótese de que os reajustes do salário mínimo determinam os demais salários da economia, sejam eles aproximados pelos salários medianos reais da indústria, dos serventes do setor da construção civil, dos empregados com carteira assinada ou dos empregados não qualificados com carteira assinada, registrando elasticidades salário mínimo-salário selecionado, que variam de 0,50 a 0,90¹³. Da mesma forma, a correlação entre salário mínimo e emprego é constatada em diversos estudos, mostrando resultados positivos entre o salário mínimo e o percentual de desocupados e inativos.¹⁴ Entretanto, uma análise mais interessante é obtida separando-se os trabalhadores do setor formal e informal da economia. Resultados estimados por Miguel Nathan Foguel, Lauro Ramos e Francisco Galvão Carneiro (2001) evidenciam que o salário mínimo tem impacto negativo sobre os empregados do mercado de trabalho formal, ocorrendo o inverso sobre aqueles do informal.

Em estudo recente, Sergei Soares (2002) comprova que realmente existe o efeito redistributivo do salário mínimo, apesar de este não ser muito grande. Por sua vez, outros autores observam que a legislação do mínimo é mais efetiva nas regiões mais pobres, entre os trabalhadores que pertencem ao setor informal da economia e que recebem os menores salários.¹⁵

Na questão da relação entre salário mínimo e distribuição da renda, entretanto, a literatura especializada indica resultados contraditórios. Alguns autores observam que valores maiores de salário mínimo estão associados a maiores índices de desigualdade; porém, outros obtêm resultados contrários, com valores maiores de

¹³ Vejam-se os estudos de Bacha e Taylor (1978); Cacciamali; Portela e Freitas (1994); Barros e Lemos (1998); Carneiro e Henley (1998) e Soares (1998).

¹⁴ Vejam-se os estudos de Foguel (1997) e Lemos (2003).

¹⁵ Vejam-se Neri (1997); Néri; Gonzaga e Camargo (1999 e 2000) e Lemos (2004).

salário mínimo associados a menores índices de desigualdade.¹⁶ No entanto, diversos estudos comprovam que aumentos do salário mínimo são eficientes, mesmo que moderadamente, como ferramenta para a redução da pobreza.¹⁷

Considerações finais

A realização de uma política ativa de salário mínimo, com o objetivo de aumentar o salário dos trabalhadores não qualificados, jovens ou de baixos salários, enfrenta um dilema.

De um lado, a literatura especializada, após enfatizar, durante quase 40 anos, os efeitos negativos do aumento do salário mínimo sobre o nível de emprego dos trabalhadores de baixos salários e/ou em situação de desvantagem no mercado de trabalho, toma outro rumo a partir dos anos de 1990. Dispõe-se, a partir de então, de um conjunto de resultados auspiciosos: o aumento do salário mínimo pouco ou não afeta o nível de emprego, entretanto aumenta os salários dos trabalhadores mais pobres ou dos jovens.

Por outro, a maior liberalização e integração das economias à economia mundial implica elevação da elasticidade emprego-salário da demanda de trabalho, acarretando, entre os efeitos mais importantes, menor poder de barganha sindical, maior sensibilidade dos níveis de emprego às variações salariais, maior facilidade de substituição de mão-de-obra e maior incidência da carga tributária social sobre os trabalhadores relativamente às empresas.¹⁸

No caso brasileiro, e latino-americano, esse cenário se agrava a partir de 1990, na medida em que os diagnósticos, e principalmente o debate, sobre o mercado de trabalho se encontram fortemente carregados de proposições que destacam a necessidade de maior flexibilidade das relações de trabalho, ou seja, enfatizam a retirada ou a substituição dos direitos sociais.

Dessa maneira, a constatação de resultados positivos para utilizar o salário mínimo no âmbito de uma política de mercado de trabalho e de distribuição de renda encontra-se assentada sobre um cenário que inspira cuidado, e levanta suspeita sobre a sua eficácia.

¹⁶ Vejam-se: Hoffmann (1973 e 1998); Reis (1989); Cardoso (1993); Ramos e Reis (1995); Neri (1997) e Lemos (2001).

¹⁷ Vejam-se: Neri (1997); Barros; Corseuil e Cury (2000); Neri e Giambiagi (2000); Barros; Corseuil; Foguel e Leite (2001); Foguel; Ramos e Carneiro (2001); Néri; Gonzaga e Camargo (2001). Adicionalmente, uma análise sobre este tema pode ser encontrada em Corseuil; Servo e Santos (2002).

¹⁸ Conforme Rodrik (1997).

Nesse quadro devemos nos centrar no fato de que os mercados de trabalho, embora competitivos, não apresentam as condições de concorrência perfeita, ou seja, os trabalhadores não são homogêneos, a informação é imperfeita, e o número de trabalhadores e de firmas é pequeno. A liberalização comercial e a maior integração das economias não alteram essas condições, ao contrário, muitas vezes podem inclusive implementar mais distorções nessas condições. Por exemplo, a introdução de novos métodos de produção pode provocar maior segmentação na demanda e oferta de mão-de-obra, e ampliar a prática de salário-eficiência, o desenvolvimento de determinadas atividades podem originar mercados monopsonistas, e assim por diante.

Se as condições de concorrência não se verificam, nada se pode concluir quanto à correlação negativa entre aumentos moderados de salário mínimo e nível de emprego. Ademais, assim como nas demais políticas de mercado de trabalho, a sua efetividade é maior quando a conjuntura econômica é de prosperidade. Portanto, incluir a política ativa de salário mínimo entre as políticas de mercado de trabalho, adotando aumentos moderados e contínuos, se constitui em um instrumento adequado para aumentar o piso salarial e os salários dos trabalhadores mais pobres.

A título de balizar um debate mais consistente, ressaltamos que a obtenção de resultados expressivos no que se refere à diminuição das taxas de desemprego e a um grau menor de desigualdade de salários requer a aplicação coordenada e articulada de diferentes políticas públicas de mercado de trabalho e de emprego, desde a definição de diretrizes de uma política de investimentos até a reorganização, para atingir maior eficácia e eficiência entre os programas, do sistema público de emprego, e sempre que possível articulado a programas de desenvolvimento territorial. Por outro lado, a diminuição do grau de desigualdade da distribuição de renda, além da manutenção das políticas públicas mencionadas, exige ainda a manutenção de programas de transferência de renda de caráter assistencial, de desenvolvimento territorial e de erradicação de trabalho infantil e de trabalho forçado.

Bibliografia

BACHA, Edmar Lisboa; MATA, Milton da; MODENESI, Rui Lyrio. *Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate*. Rio de Janeiro: IPEA, 1972 (Coleção Relatórios de Pesquisa, 12).

_____; TAYLOR, Lance. Brazilian income distribution in the 60's: facts, model results and the controversy. *Journal of Development Studies*, v. 14, n. 3, p. 271-297, 1978.

BARROS, Alexandre; LEMOS, Sara. O salário mínimo e o salário médio na economia brasileira. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 26. Anais... Vitória: Anpec, 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; CORSEUIL, Carlos Henrique; CURY, Samir. Salário mínimo e pobreza no Brasil: estimativas que consideram efeitos de equilíbrio geral. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2000.

_____; CORSEUIL, Carlos Henrique; FOGUEL, Miguel Nathan; LEITE, Phillippe. Uma avaliação dos impactos do salário mínimo sobre o nível de pobreza metropolitana no Brasil. *Economia*, v. 2, n. 1, p. 47-72, 2001.

BASU, Kanshik; GENICOT, Garance; STIGLITZ, Joseph. Household labour supply, unemployment and minimum wage legislation. *Policy Research Working Papers*, Washington D.C., Banco Mundial, n. 2.049, 1999.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Política social e reforma laboral no Brasil. Limites e desafios. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10. Campinas: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2005.

CACCIAMALI, Maria Cristina; PORTELA, André; FREITAS, Eduardo F. de. O papel do salário mínimo nos anos 80: novas observações para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 48, n. 1, jan./mar. 1994.

CARD, David. Using regional variation in wages to measure the effects of the Federal Minimum Wage. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 46, p. 22-37, 1992a.

_____. Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987-89. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 46, 1992b.

_____; KRUEGER, Alan B. Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, v. 84, 1994.

CARDOSO, Eliana. Cyclical variations of earnings inequality in Brazil. *Revista de Economia Política*, v. 13, n. 4, (52), p. 112-123, 1993.

CARNEIRO, Francisco Galvão; HENLEY, Andrew. Wage determination in Brazil: the growth of insider power and informal employment. *Journal of Development Studies*, v. 34, p. 117-138, 1998.

CONGRESS OF THE US, Joint Economic Committee. *50 Years on research on the minimum wage*. Washington D.C., 1995.

CORSEUIL, Carlos Henrique; SERVO, Luciana Mendes Santos. *Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, 880).

FIELDS, Gary. The unemployment effects of minimum wages. *International Journal of Manpower*, v. 15, n. 2-3, 1994.

FOGUEL, Miguel Nathan. *Uma análise dos efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho no Brasil*. Dissertação (Mestrado). PUC/Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 1997.

_____; RAMOS, Lauro; CARNEIRO, Francisco Galvão. *The impact of minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 839).

HOFFMANN, Rodolfo. Considerações sobre a evolução recente da distribuição de renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 13, n. 4, p. 7-18, 1973.

_____. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-97 e a influência da inflação e do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 11, p. 277-294, dez. 1998.

KATZ, Lawrence F.; KRUEGER, Alan B. The effect of the minimum wage on the fast-food industry. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 46, 1992.

LEMOS, Sara. *The effects of minimum wages on wages and employment in Brazil – a menu of minimum wage variables*. London: University College of London, 2001.

_____. *The effects of minimum wages on prices in Brazil*. London: University College of London, 2003. (Discussion Paper, 03-03).

_____. *The effects of minimum wages in the formal and informal sectors in Brazil*. Institute for the Study of Labor (IZA), 2004. (Discussion Paper, 1.089).

MACEDO, Roberto; GARCIA, Manuel Enriquez. Salário mínimo e a taxa de salários no Brasil: comentário. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 1979.

MINCY, Ronald B. Raising the minimum wage: effects on family poverty. *Monthly Labor Review*, v. 113, 1990.

NERI, Marcelo Cortes. O reajuste do salário mínimo de maio de 1995. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 19. Anais... Recife: SBE, 1997.

_____; GIAMBIAGI, Fabio. Previdência social e salário mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária? *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 191-214, jun. 2000.

_____; GONZAGA, Gustavo; CAMARGO, José Márcio. *Distribuição regional da efetividade do salário mínimo no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 1999. (Texto para Discussão, 397).

_____. *Efeitos informais do salário mínimo e pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, 724).

_____. Salário mínimo, efeito farol e pobreza. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, (82), p. 78-90, 2001.

RAMOS, Lauro; REIS, Eustáquio J. Distribuição de renda: aspectos teóricos e o debate no Brasil. In: CAMARGO, José Márcio; GIAMBIAGI, Fábio. *A distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1991.

_____; REIS, José Guilherme Almeida. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 25, n. 1, p. 99-114, 1995.

REIS, José Guilherme Almeida. Salário mínimo e distribuição de renda. *Perspectiva da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA, 1989.

RODRIG, Dani. *Has globalization gone too far?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1997.

SAGET, Catherine. Empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo. ¿Es provechoso el salario mínimo? *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, n. 3. [A primeira versão do trabalho denomina-se: Is the minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty? The experience of selected developing countries, publicado sob a forma de *Employment Paper* 001/13, Genebra: ILO, 2001].

SOARES, Fábio Veras. A existência e a direção de causalidade entre o rendimento dos trabalhadores não qualificados por posição na ocupação e o salário mínimo entre 1982 e 1995 – uma análise empírica. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 26. Anais... Vitória: Anpec, 1998.

SOARES, Sergei. *O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, 873).

SOUZA, Paulo Renato; BALTAR, Paulo. Salário mínimo e a taxa de salário no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 1979.

POLÍTICA SOCIAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Guilherme C. Delgado¹

Apresentação

A relação da política do salário mínimo com a política social, realizando distribuição de renda, requer uma explicação prévia sobre: de que política social estamos tratando e a que distribuição nos referimos.

Deixando de lado a política do salário mínimo na época da urbanização intensiva – 1950-1980, na qual a política social federal esteve fortemente atrelada às regras da Consolidação das Leis do Trabalho – vamos nos concentrar no período posterior à Constituição de 1988.

No período atual vão sendo construídas algumas condições institucionais, ausentes no período anterior, que operam no sentido de converter o sistema de seguridade social em eixo dos direitos sociais básicos – constitucionalizado e financiado de forma permanente por “orçamento” próprio.

É, portanto, nesse campo que podemos identificar uma política de salário mínimo, influenciando de maneira permanente a distribuição da renda social. Isso decorre do fato de ter havido após a Constituição de 1988 uma ampliação significativa da cobertura e do atendimento dos direitos sociais básicos previdenciários e assistenciais, garantidos e vinculados no piso do salário mínimo (proteção constitucional), aliada à pequena elevação real do salário mínimo no mesmo período.

É certo, por outro lado, que a política do salário mínimo também apresenta efeitos distributivos no mercado de trabalho formal e indiretamente no informal. Esse assunto, contudo, não será objeto deste texto, até porque já foi objeto de “Mesa” específica neste Seminário.

1 Benefícios da Seguridade Social na renda familiar

Há evidência direta nos registros administrativos (*Anuário Estatístico da Previdência Social*) e nas estatísticas censitárias (1991 e 2000) do IBGE de que houve

¹ Doutor em Economia pela Unicamp/Pesquisador do IPEA, Brasília. E-mail: <guilherme.delgado@ipea.gov.br>.

significativa ampliação dos “Benefícios Previdenciários e Assistenciais” pagos pelo INSS, depois de promulgada a legislação infraconstitucional (Leis de Custeio da Seguridade Social e Lei de Benefícios da Previdência Social de junho de 1991). Considerado em seu conjunto, o estoque de Benefícios pagos pelo INSS aumentou 79,3% entre 1991 e 2004 – de R\$ 12,64 milhões em dezembro de 1991, quando ainda não se haviam aplicado as novas Leis de Custeio e Benefício da Seguridade Social, para R\$ 22,67 milhões em dezembro de 2004. Essa evolução no período corresponde a uma taxa de incremento média de 4,6% a.a.

No período considerado, os benefícios do salário mínimo, embora com queda proporcional, são amplamente majoritários, como se pode observar à Tabela 1, passando dos 72,4% em 1993 para 63,9% em 2004.

A evolução dos benefícios pagos pelo INSS no período reflete distintos aspectos da política social brasileira, onde se destacam 1) a maturação dos direitos trabalhistas – previdenciários oriundos da antiga CLT; 2) a ampliação dos direitos sociais, empreendida depois da Constituição de 1988 (Previdência Rural 1992-1995 – Lei Orgânica da Assistência Social – 1995-1998 e Estatuto do Idoso – 2003-2004).

Tabela 1. Evolução dos benefícios pagos pelo INSS - 1991-2004

Anos	I Quantidade Total (milhões)	II Índice Dez. 91 = 100	III Quantidade de Benefícios do Salário Mínimo	IV III/II % % Benefícios do Salário Mínimo
1991	12,63	100,00	n.d.	-
1992	13,71	108,05	n.d.	-
1993	13,78	109,02	10,03	72,40
1994	14,84	117,48	10,78	72,60
1995	15,34	121,41	10,82	70,53
1996	16,11	127,46	8,49	52,70
1997	17,00	134,51	8,72	51,29
1998	17,75	140,47	11,74	66,14
1999	18,40	145,65	12,04	65,43
2000	19,11	151,26	12,53	65,57
2001	19,57	154,88	12,97	66,97
2002	20,65	163,42	14,45	64,20
2003	21,37	169,15	13,72	63,91
2004	22,67	179,30	14,49	

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1993 a 2004).

Em termos de taxas de atendimento da seguridade social, esse movimento conjugado de maturação e ampliação de direitos sociais básicos expande apreciavelmente a proteção aos idosos (60 anos ou mais), que passam a perceber benefícios da seguridade social de uma proporção de 69% em 1992 para 77,3% em 1999 (Cf. Schwarzer e Querino, 2002, p. 7).

Sobre a renda familiar, o impacto da seguridade social é de dupla face: a) sob a forma de renda imputada pela universalização dos benefícios do SUS; b) sob a forma de renda monetária direta no formato dos pagamentos efetuados pelo INSS. Neste segundo caso, os dados da renda pessoal domiciliar dos Censos Demográficos (1991 e 2000) e da PNAD (2003) revelam elevação significativa e continuada da proporção dos pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais na renda monetária pessoal.

Tabela 2. Renda pessoal domiciliar - Evolução segundo fontes principais

Variáveis	1991	2000	2003
Renda Familiar Total (*)	100,0	100,0	100,0
% da Renda de Trabalho	85,3	78,0	73,8
% da Renda da Seguridade	10,2	16,0	22,4
% Outras Fontes de Renda	4,5	6,0	3,8

(*) Corresponde a renda familiar, considerando-se o conceito família-domicílio do IBGE, e as remunerações monetárias de todos os membros para todas as fontes de renda.

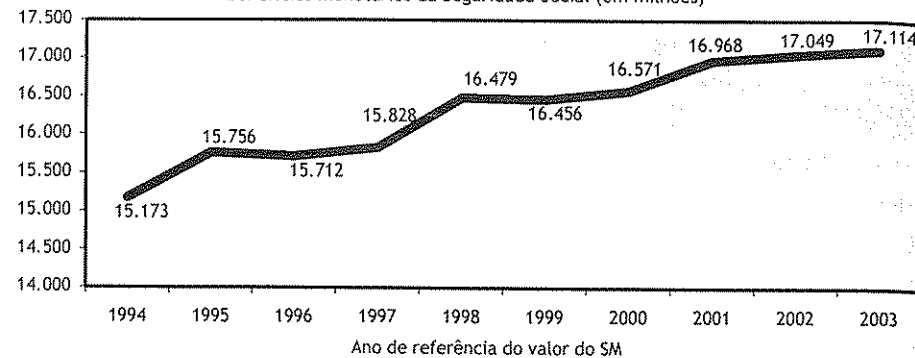
Fontes: Censo Demográfico (1991 e 2000) e PNAD (2003). Elaboração do autor.

A informação de que a renda oriunda da seguridade social se eleva proporcionalmente, mais do que dobrando sua participação entre 1991 e 2003, é contrabalançada por duas outras informações significativas – queda proporcional expressiva das fontes de renda oriundas do trabalho (de 85% para 73,8% de participação), mostrada na própria Tabela 1; e queda da massa dos rendimentos familiares no período (não revelada na tabela).

A informação estatística sobre o efeito positivo na renda familiar dos benefícios da seguridade social, especialmente sobre a renda das famílias mais pobres, seria presumível, dada a estrutura dos benefícios pagos pelo INSS resumida na Tabela 1 (64% são benefícios de salário mínimo; apresentaram no total valor médio de 1,9 SM em 2004). Por outro lado, se adotarmos um exercício comparativo conjectural, qual seja, o de retirar os rendimentos monetários da seguridade social dos rendimentos totais domiciliares pesquisados pelas PNADs entre 1994 e 2003,² veremos o quão sistematicamente se produziram situações de extrema pobreza, com o “ressurgimento” de 15 a 17 milhões de pessoas extremamente pobres, definidas pelo critério da Lei Orgânica da Assistência Social como pessoas com renda familiar “per capita” abaixo de ¼ do salário mínimo.

² Para uma análise mais detalhada deste exercício ver IPEA (2004, p.18).

Gráfico 1. Número de indivíduos retirados da indigência por conta dos benefícios monetários da Seguridade Social (em milhões)



Fonte: Elaboração Disoc/IPEA a partir de Microdados PNAD/IBGE.

2 Política social, distribuição de renda e direitos sociais

A hipótese de que a política social estruturada em direitos sociais básicos transfira renda aos mais pobres ficou evidenciada na seção precedente. Essa transferência de renda é susceptível de realizar uma certa redistribuição permanente na renda pessoal – é a hipótese que pretendemos demonstrar em seqüência. Mas a distribuição funcional da renda aparentemente não teria melhorado no período, basicamente pelo fato de que a melhoria na distribuição pessoal estaria contrabalançada por formas perversas de apropriação da renda do trabalho e do capital, com provável maior iniquidade no caso da distribuição funcional. Essa restrição também é passível de demonstração empírica, mas neste texto nos restringimos à hipótese distributiva da renda pessoal, corroborada pelos demais indicadores da política social antes apresentados.

A tese negativa de que as políticas públicas brasileiras são permanentemente incapazes de promover qualquer distribuição da renda social é uma daquelas concepções que os conservadores costumam usar numa espécie de “retórica da intransigência” desclassificatória de qualquer cogitação sobre mudança da desigualdade estrutural da sociedade brasileira. Essa tese, de caráter fortemente ideológico, resumida com maestria no livro de Albert Hirshman (1993), não se sustenta na situação ora em exame.

Os dados empíricos sobre distribuição pessoal da renda percebida nos domicílios apresentam evidências, antes e depois que se aplicaram os dispositivos da seguridade social, de que houve significativa mudança para melhor no índice de desigualdade. Essa informação, quando comparada com os registros administrativos do

INSS (seção 1), com o perfil de renda por principais fontes (seção 1) e sua distribuição aos mais pobres (Tabela 3), adquire significado mais preciso.

As estatísticas censitárias de 1991 e 2000, portanto antes e depois da implantação dos direitos sociais da Previdência Rural, revelam aquilo que já tinha sido constatado em outras pesquisas do IPEA³: houve melhoria significativa na distribuição da renda rural e em especial para os inativos e para as mulheres. Os dados comparativos do Índice de Gini (Tabela 3) permitem concluir que houve melhoria na desconcentração da renda rural total (de 0,545 para 0,529) e que essa melhoria se deveu à mudança significativa do índice dos “não economicamente ativos” (0,426 e 0,302), especialmente das mulheres (0,351 e 0,235).

Tabela 3. Índice de Gini da Distribuição da Renda Nominal e Familiar - Economicamente Ativos e Economicamente Inativos

Situação de Domicílio e Sexo	1991		2000	
	Total	Não Economicamente Ativos	Total	Não Economicamente Ativos
Total	0,618	0,645	0,611	0,584
Urbano	0,608	0,644	0,605	0,591
Rural	0,545	0,426	0,529	0,302
Homens	0,620	0,660	0,620	0,610
Urbano	0,604	0,652	0,610	0,608
Rural	0,544	0,492	0,554	0,383
Mulheres	0,591	0,608	0,576	0,548
Urbano	0,584	0,613	0,575	0,562
Rural	0,499	0,351	0,415	0,235

Fontes: Censo Demográfico 2000 - IBGE - Trabalho e Rendimentos - Tabela 1.2.3; Censo Demográfico 1991. Elaboração do autor.

Esses dados de distribuição pessoal da renda no período intercensitário são bastante consistentes com as informações de pagamentos de renda resumidos na Tabela 2, ou ainda com o exercício contrafactual da Tabela 3. Como se observa na seção 1, houve apreciável queda na participação das remunerações do trabalho no conjunto da renda familiar, e movimento inverso, relativamente às remunerações da seguridade social. Traduzindo essa recomposição da renda para o índice de desigualdade da Tabela 3 – houve melhoria na distribuição da renda dos inativos (índice varia de 0,645 para 0,584), e não houve melhoria para os trabalhadores ativos, produzindo um índice total médio quase inalterado (0,611). Mas claramente houve melhoria para os inativos, especialmente os rurais (0,426 para 0,302). A situação das

³ Para uma análise mais aprofundada do papel da Previdência Rural sobre a economia familiar, ver Delgado e Cardoso (2000)

"mulheres inativas rurais" é ainda mais favorável com o Índice de Gini variando de 0,351 para 0,235.

Essas mudanças na distribuição pessoal da renda não são efeitos sem causa. Refletem basicamente a experiência da aplicação sistemática da política de direitos sociais básicos na seguridade social, especialmente da Previdência Rural, desde 1992, e em menor escala da Lei Orgânica de Assistência Social – a partir de 1995, com a introdução do chamado BPC (Benefício de Prestação Continuada). Ambos são protegidos pela regra constitucional de vinculação ao salário mínimo. No caso específico do setor rural, o processo de universalização de direitos trouxe à previdência o direito ao salário mínimo, o direito de acesso às mulheres, restringido no antigo Funrural e uma implícita ação afirmativa de gênero – redução de cinco anos no tempo de aposentadoria por idade, comparativamente aos homens.

Do ponto de vista econômico, o que confere a esses direitos sociais um verdadeiro caráter redistributivo é o fato de eles poderem ser exercitados por iniciativa do cidadão, com base na legislação infraconstitucional vigente (Leis de Custeio e Benefício da Previdência) e também gozarem de vinculações orçamentárias permanentes, sob o abrigo das Contribuições da Seguridade Social. É isso que confere a tais direitos o caráter de "entitlement" efetivamente capacitador do seu portador, algo que é completamente distinto de uma mera transferência de renda, vinculada a programa circunstancial de governo, focalizado na "linha de pobreza".

3 Sustentabilidade fiscal da política distributiva: condições de possibilidade

Uma política de redistribuição de renda permanente e eficaz com resultados equalizantes significativos teria necessariamente que apresentar impacto fiscal. O caso da seguridade social não foge a essa regra.

Como vimos na seção 1, os benefícios pagos pelo INSS no período 1991-2004 cresceram fisicamente 4,6% a.a. Por sua vez, a despesa com benefícios do INSS entre 1995 e 2004 praticamente dobrou em nove anos, o que corresponde a um crescimento médio anual de 8% (ver tabelas de despesa e arrecadação em anexo). Com base nessas constatações, arma-se na grande mídia e em setores bem identificados de área econômica federal uma operação desconstrutiva dessa política redistributiva, sob várias linhas de argumentação ou simplesmente de desqualificação.

Observe-se que as despesas da seguridade social, especialmente as do sistema previdenciário e assistencial, dobraram em termos reais ao longo do período 1995-2004. Estas couberam no orçamento da seguridade social em razão de uma curiosa estratégia fiscal posta em prática desde 1994, qual seja, a de elevar as fontes

de tributação pela via das contribuições sociais, abrindo caminho ao mesmo tempo para sua desvinculação parcial (Emendas de Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação de Receitas da União). Para o futuro não se pode contar com essa via. Basicamente, portanto, o sistema hoje depende crucialmente do crescimento econômico e de uma ativa política de recuperação de créditos para viabilizar a continuidade do dispêndio orçamentário com direitos sociais básicos.

A análise da evolução das despesas da seguridade social e de sua projeção ao futuro tem sido usada pelos analistas de tendência conservadora como "argumento" para justificar retrocessos institucionais (desvinculação do salário mínimo, desconstitucionalização da seguridade, desorganização da Previdência Rural, etc.). A hipótese de insustentabilidade fiscal também tem sido levantada em vários comentários e reportagens da mídia.

A tese da tendência à insolvência desse orçamento não se sustenta quando se trazem à luz suas fontes de financiamento (ver Tabela 4). Estas cresceram em 2004 no agregado 7,2%, bem à frente da taxa de crescimento do PIB – 5,1%. Esse resultado não é fortuito, mas reflete uma situação muito peculiar das contribuições da seguridade social – sua receita é altamente sensível ao crescimento geral da economia e revela uma elasticidade da arrecadação com relação à taxa de crescimento do PIB entre 1 e 2 (ver dados de despesa e arrecadação 1995-2004 em anexo). Isso é um fato que provavelmente está associado às altas taxas de formação da "Dívida Ativa" – haveres potenciais da União e do INSS.

Tabela 4. Evolução de execução e previsão orçamentária da seguridade social por fontes de financiamento (bilhões de reais de dez. 2004)

Fontes	2003	2004	Δ %	2005 (PLO)	Δ
1) Contribuição de Empregadores e Trabalhadores	94,60	99,89	5,6	107,68	7,8
2) COFINS	58,19	66,02	13,5	68,12	3,2
3) CPMF	17,35	17,22	0,0	17,81	3,4
4) Contribuição s/Lucro Líquido Pessoa Jurídica	14,41	17,46	21,1	16,45	(-) 5,8
5) Receita de Prognóstico	0,85	0,46	(-)45,9	0,50	+8,6
6) PIS/PASEP (Seguro-Desemprego)	7,17	7,71	7,5	8,17	6,0
7) Contr.Seg.Servidor Público	2,12	5,51	59,9	10,45	89,7
8) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	4,7	5,39	14,6	5,93	10,0
9) Contribuição sobre a Prod. Rural	1,9	1,93	1,5	1,93	0,0
10) Receitas Provenientes de Impostos	20,7	16,37	(-) 21,0	7,82	(-)5,2
Total	222,10	238,54	7,21	244,91	(+) 12,7

Fonte: SIAFI/SIDOR.

Esses débitos privados (créditos públicos) tendem a se elevar quando não há crescimento econômico e as empresas sonham em primeiro lugar as "Contribuições Sociais". Por seu turno, quando há recuperação da economia, além de se reduzir substancialmente a formação da "Dívida Ativa" nova, cresce a recuperação de créditos da "Dívida Ativa" velha. É sobre essa premissa e ainda do aumento da eficiência da fiscalização tributária e previdenciária que está sendo montada a atual estratégia governamental de melhoria da arrecadação.

Por outro lado, no sistema previdenciário o crescimento econômico e o aumento da filiação-inscrição previdenciária são correlações altamente favoráveis e esperadas, como de resto ocorreu no passado e ainda há espaço para ocorrer. A pirâmide demográfica brasileira é favorável a essa situação.

Em síntese, o que se pode concluir pela análise das fontes da seguridade é que praticamente todas elas cresceram em termos reais entre 2003 e 2004 e ainda apresentam potencial muito alto para crescer nesta década, desde que haja cenário de crescimento econômico firme. Somente se houver estagnação econômica e/ou novas apropriações dessas fontes para outros fins, poder-se-á falar em problemas de "déficit" no Orçamento da Seguridade Social.

Em termos gerais, um crescimento real dos gastos da seguridade social, conforme o padrão da última década, é susceptível de ser financeiramente suportado com crescimento real da economia ao redor de 4 a 5% a.a.

Isso tem por suposto um crescimento real médio dos gastos com benefícios da previdência e assistência em torno de 6 a 8% a.a., repetindo o padrão da década 1994-2004 (ver anexo). Esse padrão de despesa seria respaldado pelo crescimento da arrecadação da seguridade social entre 8% e 10% a.a., segundo os critérios fiscais analisados neste texto.

Essa hipótese de crescimento das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais pressupõe a persistência do padrão de inclusão previdenciária e assistencial da década anterior (crescimento do estoque de benefícios ao redor de 4,6% a.a.), ponderado por uma política de reajuste real do salário mínimo aproximadamente no nível do crescimento real da economia. Observe-se que a elasticidade do incremento real do salário mínimo com relação à despesa com benefícios do INSS é de cerca de 0,32. Logo um crescimento do salário mínimo associado à taxa do PIB (4 a 5%) impactaria a despesa com benefícios ao redor de 1,5% a.a.

É preciso, contudo, considerar o perfil financiamento-gasto da seguridade social dos últimos dez anos como um compromisso precário da política econômica dos governos com a política social de estado. Houve certamente melhorias distributivas no

padrão de gasto em direitos sociais básicos, mas a hipótese redistributiva não é aceitável quando se examinam as fontes de financiamento e seu caráter aparentemente muito regressivo. Ademais, às estratégias de aumento da tributação – via contribuições sociais postas em prática no governo anterior –, parece suceder no governo atual uma intenção de corte de despesas com direitos sociais básicos, onde compareceria aí com destaque o Regime Geral da Previdência Social.⁴

4 Política social e desenvolvimento

O sentido de equidade que uma política fundada em direitos sociais contém tende a ser redistributivo se afetar os ativos, capacidade ou dotações patrimoniais no sistema econômico e social. Se ficar restrita a transferências pontuais e circunstanciais da renda pessoal ou se não alterar as variáveis básicas do sistema econômico – a riqueza e outros ativos econômicos estruturais –, dificilmente conseguirá se manter a longo prazo. Na conjuntura atual, a política de direitos sociais básicos na seguridade social, na educação fundamental e no campo agrário passa por um teste de resistência, pois está sob ataque. Esses direitos são, na verdade, experimentos incompletos de um estado de bem-estar vislumbrado pelo constituinte de 1988, mas atropelados pelas opções econômicas postas em práticas no mesmo período.

No sentido da igualdade, a política social de direitos básicos universais em implantação requer um projeto de crescimento da economia, com reformas simultâneas ou pretéritas que eliminem os fatores reprodutivos da desigualdade da riqueza social. Na ausência dessa estratégia, a política de redistribuição de renda pessoal, fundada em tributos regressivos em economia semi-estagnada, fica fortemente limitada, e pode ser revertida pelas tendências desigualitárias do funcionamento dos mercados.

Em síntese, podemos situar o instituto do salário mínimo vinculado aos direitos sociais básicos da seguridade social como uma peça de resistência fundamental para fazer avançar uma política de desenvolvimento com caráter redistributivo. Não é certamente suficiente para produzir uma política redistributiva, mas é profundamente necessária para construir e também evitar a desconstrução dos direitos básicos trazidos à realidade a partir da Constituição de 1988.

Referências bibliográficas

DELGADO, Guilherme; CARDOSO, José Celso (Org.). Universalização dos direitos sociais no Brasil – A Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2002.

⁴ Ver a esse respeito a análise do Ministério da Fazenda (2005, p. 20-25).

HIRSHMAN, Albert. Retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.

IBGE. Censo Demográfico 1991 e 2000/PNAD 2003.

IPEA. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, n. 9, ago. 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Orçamento Social do Governo Federal – 2001-2004. Brasília, mar. 2005. Disponível na Internet.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – MPS. Anuário Estatístico da Previdência Social 1993 a 2004.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Brasília: IPEA, dez. 2002. (TD, 929).

ANEXO

Tabela 5. Evolução das despesas com benefícios pagos pelo INSS, 1995-2004

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (1)	Soma 1995-2004
Desp. c/ Benefícios	69,2	75,4	83,6	93,0	96,5	102,6	108,8	115,3	120,4	143,2	
Varição %		9,00	10,90	11,20	3,80	6,30	6,00	6,00	4,40	14,10	1,985
Tx. variação PIB %		2,70	3,30	0,10	0,80	4,40	1,40	1,50	-0,20	3,50	1,166

Obs: (1) Acumulado jan./dez. dos respectivos anos. Valores em R\$ 1 bilhão de out. de 2004. Em 2004, acumulado out./out. A variação compara os dez primeiros meses de 2003 com os de 2004. Taxa estimada de variação do PIB. Fonte: AEPS e BEPS, MPS.

Tabela 6. Evolução Arrecadação Líquida (1), 1995-2004 (2)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (3)	Soma 1995-2004
Valor Arrecadado	67,5	73,5	76,1	77,5	77,7	83,0	86,5	89,0	86,7	101,2	
Varição %		9,00	3,40	1,90	0,20	6,80	4,30	2,90	-0,26	10,80	1,423
Tx. variação PIB %		2,70	3,30	0,10	0,80	4,40	1,40	1,50	-0,20	3,50	1,166

Obs: (1) Arrecadação Líquida corresponde ao somatório das arrecadações e das receitas oriundas das medidas de recuperação de créditos, menos as transferências feitas ao sistema S (SESC, SENAI, etc.) (2) Acumulado jan./dez. dos respectivos anos. Valores em R\$ 1 bilhão de out. de 2004. (3) Em 2004, acumulado out./out. A variação compara os dez primeiros meses de 2003 com os de 2004. Taxa estimada de variação do PIB. Fonte: AEPS e BEPS. Deflator INPC.

TEMA V
DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE
SALÁRIO MÍNIMO

NO MÍNIMO, O MÁXIMO PARA A DIGNIDADE. DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO¹

Clemente Ganz Lúcio²

1 Um novo contexto

Neste ano, temos fatos novos no tratamento do salário mínimo, resultado de uma campanha desenvolvida pelo conjunto das Centrais Sindicais brasileiras que culminou com uma marcha dos trabalhadores a Brasília e negociações com o Governo Federal, visando a estabelecer uma política que recupere o seu valor. Como resultado, temos a Medida Provisória 248, publicada em 20 de abril de 2005, que fixa o novo valor do salário mínimo em R\$ 300,00. Na mesma data, através de decreto-lei, instituiu-se, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, uma Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, com o "objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social no âmbito do Governo Federal e dos demais entes federativos".

Diferentemente de anos anteriores recentes, quando o salário mínimo foi objeto de debates e terminou sempre carecendo de uma política de valorização de médio e de longo prazo, neste ano conquistou-se a oportunidade de formulá-la e iniciar a sua implementação. Esse desafio é complexo, pois as desigualdades socioeconômicas que marcam nossa sociedade são resultado de opções de crescimento econômico profundamente concentrador. Não somos um país pobre, mas de muitos pobres. Esse paradoxo é resultado de políticas deliberadas, que não privilegiaram as reformas estruturais e o crescimento assentado no mercado interno.

Com crescimento tímido desde a década de 1980, nossa economia fez aumentar o contingente de trabalhadores desempregados ou daqueles que trabalham sem nenhum tipo de proteção social ou coletiva, grande parte na ilegalidade. A reestruturação produtiva levada a cabo pelas empresas na década de 1990 agravou esse problema, colocando novos contingentes de trabalhadores em situação de

¹ Este texto beneficia-se das discussões no âmbito do projeto "A persistência da acentuada desigualdade no Brasil: as várias faces da concentração de renda", resultado de convênio entre DIEESE e Fundação Ford.

² Diretor técnico do DIEESE e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

desemprego. Hoje, um desempregado na Região Metropolitana de São Paulo permanece, em média, quase um ano nessa situação até conseguir um novo posto de trabalho. Essa situação de desemprego estrutural pressiona para baixo a taxa de salários, aumenta o poder de barganha dos empregadores, inclusive para contratar de forma ilegal e sem nenhuma proteção social, e enfraquece ainda mais o poder dos sindicatos para atuarem na regulação dos salários.

O salário mínimo, por sua vez, diz respeito a um contingente expressivo de trabalhadores colocados nas piores situações de trabalho e, na maior parte, à margem da proteção social regulada pelo Estado e da proteção resultante da contratação coletiva realizada pelas entidades sindicais.

A iniciativa das Centrais Sindicais é a expressão de que esse ator é capaz de formular um outro nível de solidariedade de classe – limitada, até o momento, pela atuação restrita à categoria profissional – e desenvolver uma luta em favor de todos ao defender aqueles que recebem os menores rendimentos.

O sucesso desse desafio está associado à capacidade de colocar a política do salário mínimo como parte do projeto de desenvolvimento nacional, de uma economia capaz de competir internacionalmente, porque assentada num vigoroso mercado interno de consumo, num amplo mercado de trabalho demandante de mão-de-obra e com uma estratégia de desenvolvimento capaz de colocar o crescimento a serviço do combate à desigualdade.

Somente será possível implantar uma política vigorosa de crescimento do salário mínimo com crescimento continuado. Um novo paradigma econômico deverá estar assentado em uma outra base política, ou seja, na expressão da vontade social de uma nova ordem estética (o belo), moral (o bom) e ética (o bem) de crescimento com desenvolvimento. Nesse novo paradigma, a valorização do salário mínimo é distribuição e disponibilidade de renda e não apenas custo; é aumento de arrecadação de tributos e taxas e não somente gasto; é mais emprego e menos gastos com benefícios que visam a complementar renda.

Neste artigo, pretendemos apresentar alguns elementos que poderão compor a agenda dessa complexa negociação para a proposição de uma política de grande envergadura de valorização do salário mínimo.

2 O salário mínimo ao longo da história

Instituído em primeiro de maio de 1940, o salário mínimo passou a vigorar no Brasil em julho do mesmo ano, com 14 níveis salariais diferentes. Sua definição partiu

de pesquisa nacional que permitiu aferir o valor mais freqüente das remunerações mais baixas praticadas em cada uma das áreas.

No contexto histórico da época de industrialização e urbanização incipientes, lutas sindicais crescentes e crise internacional, o primeiro governo Vargas interveio fortemente no sentido de regular o conflito entre capital e trabalho. O salário mínimo fez parte do conjunto de medidas implantadas que trouxe avanços sociais, mas que retirou dos sindicatos muito do seu poder político, ao mesmo tempo em que oferecia ao empresariado estabilidade na definição dos custos da mão-de-obra.

Para São Paulo, o primeiro valor do salário mínimo, corrigido para preços de março de 2005, correspondia a R\$ 901,78. No ano de 1943, o salário mínimo foi reajustado duas vezes e, embora a lei prevísse correções em períodos não superiores a três anos, permaneceu congelado até 1951. Entre 1952 e 1959, houve um forte crescimento de seu poder aquisitivo, que chegou, em 1957, ao maior valor médio anual da história: R\$ 1.106,05, também a preços de março de 2005. De 1960 a 1964, seu valor permaneceu relativamente estável.

O crescimento do salário mínimo, na década de 1950, ocorreu simultaneamente ao processo de industrialização no Brasil. Isso se deu tanto pelo compromisso do governo com uma melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento quanto em função das lutas sindicais travadas no período.

Durante o governo militar (1964-1984), a repressão ao movimento sindical, a eliminação da estabilidade no emprego e a política de arrocho salarial contribuíram para uma efetiva concentração de renda. Entre 1966 e 1974, o salário mínimo perdeu poder de compra gradualmente até atingir, na média anual, 56% do poder aquisitivo da média de 1940. A mudança da política salarial, a partir de 1974, e a introdução dos reajustes semestrais, em 1979, chegaram a sinalizar uma recuperação do valor real do salário mínimo até o ano de 1982. Ao longo da década seguinte, porém, o salário mínimo retomou a trajetória de perda crescente do poder de compra. De 1983 a 1991, o poder aquisitivo do salário mínimo caiu acentuadamente, passando a valer, em média, apenas 43% do vigente em 1940. Essa tendência prolongou-se até 1994, quando chegou a 25% do valor de julho de 1940.

Finalmente, a partir de maio de 1995, o salário mínimo iniciou um movimento de recuperação, que o levou a 32% de seu valor inicial na média do ano de 2004.

O salário mínimo fixado em R\$ 300,00 a partir de primeiro de maio de 2005 equivale a um terço do vigente em julho de 1940, revelando a continuidade de uma situação bastante precária e a incapacidade de esse salário assegurar meios adequados de subsistência para uma expressiva parcela da população.

Para termos noção bem concreta do que essa perda significa, a Tabela 1 compara o poder de compra do salário mínimo com relação a cinco produtos básicos, em cinco momentos do período de 1959 a 2004.

Tabela 1. Poder aquisitivo do salário mínimo em quantidades de produtos selecionados
Município de São Paulo
Anos escolhidos

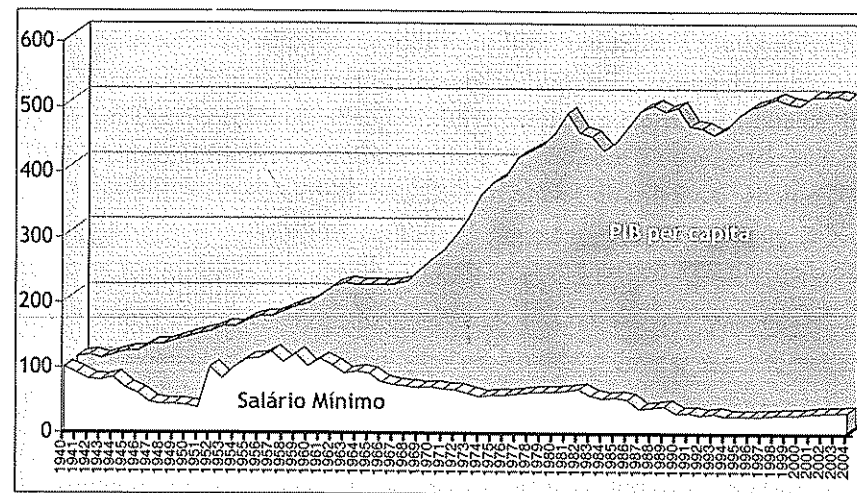
Produtos	Anos				
	1959	1986	1995	2003	2004
Carne (kg)	85	25	21	29	30
Feijão (kg)	192	68	93	78	100
Arroz (kg)	202	97	156	134	146
Pão (kg)	230	109	47	48	54
Leite (l)	455	298	155	186	190

Observação: as quantidades foram obtidas dividindo-se o salário mínimo de cada mês pelos respectivos preços médios do mesmo mês.

Fonte: Diário Oficial da União e DIEESE. Elaboração do DIEESE.

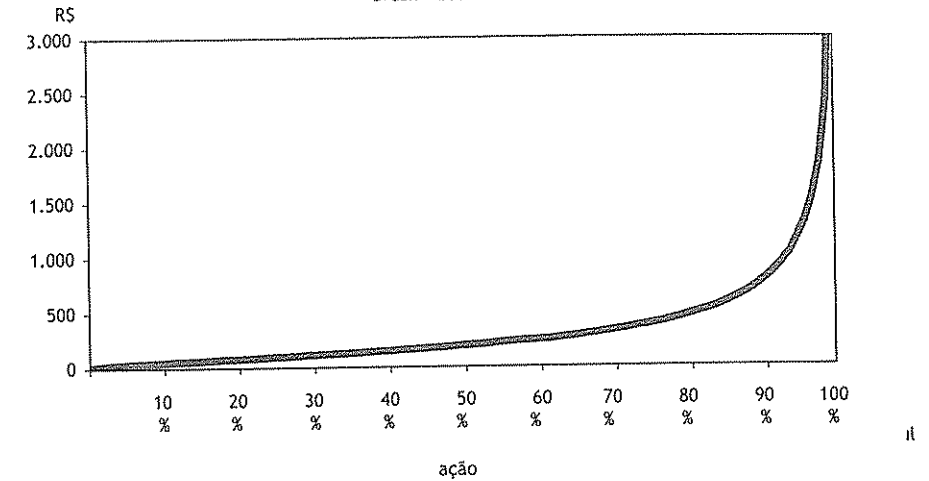
Enquanto o Brasil crescia, o valor do salário mínimo despencava, conforme está apresentado no Gráfico 1. Uma taxa espetacular de crescimento econômico e um comportamento intencional – insistimos no intencional – medíocre para o salário mínimo, fato que se reproduz, com outras magnitudes, para todos os rendimentos do trabalho.

Gráfico 1. Evolução do salário mínimo real e do PIB per capita
1940/2004



Fonte: IBGE e DIEESE. Elaboração: DIEESE.

Gráfico 2. Distribuição da Renda Domiciliar per capita
Brasil - 2003



Fonte: PNAD 2003 - IBGE.

Os resultados atuais em termos da distribuição pessoal da renda confirmam essa tragédia. Uma demonstração está no Gráfico 2, que permite ver que 80% da população recebe na faixa dos R\$ 500,00 (em termos de renda domiciliar per capita). Grande parte do problema da concentração de renda no Brasil localiza-se no décimo superior da distribuição.

Os dados são ainda preocupantes quando se analisa a distribuição da renda na perspectiva funcional. De acordo com a publicação "Indicadores Sociais", do IBGE, a remuneração do trabalho, que em 1959 representava 55,5% da renda nacional, caiu para 50,3%, em 1979. Essa tendência de queda acentuou-se desde então, até chegar em 2003, quando a participação dos salários na renda atingiu apenas 35,6%, conforme as Contas Nacionais do IBGE.

O que queremos destacar é o tamanho do problema do ponto de vista econômico e social. Não é pouca coisa e nem é algo que se resolva rapidamente. A reversão futura dessa história irá requerer uma outra intencionalidade socioeconômica que se materialize em objetivos mensuráveis e atingíveis, cuja construção, das mais difíceis, requer, de alguma maneira, um acordo que defina outro modo de repartir a renda e a riqueza, estimulando um processo de crescimento econômico e desenvolvimento social em novas bases. Somos uma experiência histórica avessa a esse tipo de repartição desde nossa origem colonial.

3 Quem vive com o mínimo

Em 2003, cerca de 22 milhões de trabalhadores ganhavam até um salário mínimo, segundo os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), o que corresponde a 31,9% dos 69 milhões de ocupados (desconsiderando-se os sem rendimento e os sem declaração de posição na ocupação). Quando se considera a faixa dos ocupados que ganham até dois salários mínimos, essa participação chega a 61,7%, o que representa 42,6 milhões de pessoas. Há grandes diferenças regionais, sendo que a maior participação dos trabalhadores que ganham até um salário mínimo encontra-se no Nordeste.

Em algumas posições na ocupação, a proporção dos que ganham salário mínimo torna-se ainda mais evidente. Este é o caso dos empregados domésticos e dos trabalhadores por conta própria, dado que 69,6% e 42,7% deles, respectivamente, recebiam até um mínimo, em 2003. Essas participações elevam-se para 94,8% e 66,2%, quando se consideram os que ganham até dois salários mínimos. Além dos baixos salários, esses trabalhadores correm maior risco de desligamento involuntário, não têm garantias mínimas legais, em especial FGTS e seguro-desemprego, e possuem menor poder de organização sindical, o que reduz, ainda mais, suas possibilidades de exercer pressão por melhor remuneração no mercado de trabalho.

Em fevereiro de 2005, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, cerca de 14,5 milhões de benefícios previdenciários correspondem, exatamente, a um salário mínimo. Caso se incluam nesse total aqueles cujos benefícios equivalem a menos de um salário mínimo, chega-se a 15 milhões de benefícios, ou 64,8% do total, mas que representam apenas 36,7% do total de gastos. Na faixa entre mais de 1 até 2 salários mínimos, estão outros 2,9 milhões de benefícios (12,6% do total e 10,5% dos gastos). Acima de 2 salários mínimos, 5,2 milhões de benefícios (22,6% do total e 52,8% dos gastos). O valor médio dos benefícios corresponde a R\$ 256,00 (até 1 salário mínimo), R\$ 377,00 (mais de 1 a 2 salários mínimos) e R\$ 1.248,00 (acima de 2 salários mínimos).

Segundo os dados da Rais – Relação Anual de Informações Sociais –, em dezembro de 2003, os trabalhadores no setor público totalizavam 7,2 milhões no Brasil. Desse total, 10,1% pertenciam à esfera federal, 40,8% à estadual e 49,1% à municipal. A parcela daqueles que ganham até um salário mínimo corresponde a 0,3%, entre os do Governo Federal; 3,4%, do estadual, e 9%, do municipal. No total do setor público, os trabalhadores com remunerações de até um salário mínimo representam 5,8%, ou 422 mil funcionários.

Nas Regiões Sul e Sudeste, os funcionários públicos municipais com rendimento na faixa salarial de até 1 salário mínimo correspondem, respectivamente, a

1,5% e 2,4% do total. Na Região Norte, essa participação é de 10,3% e no Nordeste, de 23,5%. Se, por um lado, a elevação do salário mínimo deverá trazer importante incremento de renda nesses municípios, também é verdade que o impacto no orçamento das prefeituras das duas últimas regiões será maior.

Ainda que a indexação não seja direta, o comportamento do salário mínimo sempre exerceu forte influência na negociação dos pisos salariais das categorias. Conforme o Sistema de Acompanhamento Salarial (SAS) do DIEESE, em 2004, 44,6% dos pisos salariais, de um painel de 658 acordos e convenções coletivas, tinham seus valores situados entre 1 e 1,5 SM. Apenas 22% dos pisos salariais das categorias analisadas são superiores a dois salários mínimos.

4 Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo

Nosso pressuposto é de conceber a política de valorização do salário mínimo como parte e instrumento de um outro paradigma econômico e social capaz de combater as desigualdades estruturais, mediante um projeto nacional capaz de ampliar fortemente a criação de ocupações protegidas social e coletivamente, um mercado de consumo interno renovado pelas novas ocupações e pelo aumento da renda do trabalho e por um crescimento sustentado da economia.

Nesse paradigma, o aumento do salário mínimo elevará a massa dos rendimentos do trabalho; estabelecerá outras relações proporcionais entre salários; alterará a relação entre a renda do trabalho e a do capital; aumentará a arrecadação pública; diminuirá os gastos sociais decorrentes da situação de desemprego ou da precariedade do emprego; garantirá, fundamentalmente, condições mínimas para a reprodução da vida dos trabalhadores, conforme preconiza a Constituição Federal.

Esse paradigma está supondo:

- estímulo a um processo sustentado de desenvolvimento socioeconômico, centrado no combate à desigualdade, promoção da distribuição de renda e mobilidade social;
- política industrial voltada para produção de bens-salário (semi e não duráveis);
- intensificação da reforma agrária para mudar a velha estrutura social e econômica da agricultura brasileira, com política agrícola voltada para produção de alimentos básicos;
- investimento em serviços públicos de qualidade (saúde e educação) e infra-estruturas social (saneamento, reforma urbana, transporte público) e econômica (estradas, energia...);
- combate às formas precárias de inserção no mercado de trabalho;
- constituição de nova capacidade social de repartir renda e riqueza por meio de organizações sociais fortes e de uma ordem política apta a formular políticas de Estado.

Se é sonho, utopia ou tarefa saberemos no futuro quando ele se fizer presente. Estamos propondo uma agenda que transforme a situação de hoje. Levantamos alguns dos desafios presentes na formulação da política de valorização do salário mínimo e uma proposta operativa capaz de dar continuidade imediata ao seu crescimento; enquanto esses desafios são tratados no debate, propostas de enfrentamento são formuladas e políticas são implantadas.

Os itens enumerados a seguir procuram articular essa proposta:

1) É preciso planejar rigorosamente o processo de discussão e de abordagem do problema/desafio e a maneira como serão construídas a formulação e, principalmente, a implementação da política. Não se deve desconsiderar o poder daqueles que querem desqualificar esse debate, inclusive porque não têm interesse em alterar estruturalmente essa situação.

2) É oportuno trabalhar com diferentes cenários de crescimento econômico. Um crescimento econômico que fortaleça o mercado interno de consumo, com ocupação maciça de mão-de-obra, é o cenário adequado. Mas um crescimento de 3,5% ao ano, como o esperado para 2005, já coloca restrições. Assim, taxa de juros, câmbio, poupança interna e externa, taxa de investimento, dispêndio com amortizações de dívidas, investimento social, entre outros, são partes estruturantes do espaço da formulação da política de crescimento dos menores rendimentos do trabalho.

3) Formular a política de valorização do salário mínimo significa estabelecer política de renda com diretrizes, ações e metas anuais a serem perseguidas pelos próximos 20 anos, com monitoramento permanente, com ampla participação social e com forte compromisso do Poder Executivo e do Legislativo na consecução de resultados.

4) O processo deve partir da compreensão da complexidade do desafio e da sua articulação no espaço de um âmbito problemático maior, interconectado com outros diferentes âmbitos problemáticos. Dito de outro modo, tratar do salário mínimo exige lidar com muitas outras questões complexas e não abordá-las poderá implicar a impossibilidade de construir uma resposta adequada ao desafio proposto.

5) Quando o salário mínimo passar a crescer, alguns dos elementos que deverão provocar um novo tipo de negociação dos salários são: o grande contingente daqueles que recebem até 2 salários mínimos, boa parte na informalidade ou ilegalidade; a proximidade do valor e as vinculações entre os pisos salariais e o salário mínimo e o arrocho dos rendimentos da classe média. Deverá ser buscada uma compreensão mais precisa da distribuição pessoal da renda e dos efeitos redistributivos intra-salários. Uma política de crescimento do salário mínimo deverá promover uma nova conformação do leque salarial e novos desafios para as negociações coletivas.

6) Uma política de valorização do salário mínimo deve ser concebida de modo a contribuir para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades.

7) A recuperação do salário mínimo não deve colocar em risco a garantia conquistada, na Constituição Federal, de vinculação dos benefícios da Seguridade Social ao seu valor. O impacto no financiamento da Seguridade deverá ser cuidadosamente analisado, principalmente com uma estimativa segura e monitorada dos efeitos que o aumento da renda do trabalho e da legalização de vínculos empregatícios terão no aumento da arrecadação, além do impacto resultante do tratamento das outras mazelas presentes no sistema previdenciário brasileiro.

8) No tema mais específico da Previdência Social, deveremos responder à equação entre crescimento do salário mínimo e crescimento dos benefícios. É preciso estabelecer, de forma clara, como manter a relação desejada entre o rendimento do trabalhador na ativa e aquele que chegou à inatividade pela aposentadoria. De que maneira garantir a proteção e o crescimento de ambos é uma questão sensível. O financiamento da Previdência é desafio para muitas sociedades desenvolvidas e, se queremos para lá caminhar, será nosso também.

9) Outro âmbito problemático está associado aos servidores públicos que recebem valores próximos ao salário mínimo. Considerando os entes federados e as regiões, há distribuição desigual da presença de servidores cujo rendimento está relacionado ao salário mínimo. Serão necessárias respostas diferenciadas que garantam o financiamento público e os gastos com pessoal.

10) A informalidade na economia, com a não-contribuição por parte de trabalhadores e empregadores, afeta a capacidade de financiamento do Estado, enfraquecendo-a e onerando mais aqueles que contribuem. É urgente caminharmos e criarmos formas mais avançadas de financiamento da proteção social e de formalização do trabalho que colaborem com a política de crescimento do salário mínimo. O tratamento inadequado dessa questão pode atuar no sentido oposto ao da política de crescimento do salário mínimo, aumentando ainda mais o nível de informalidade pelo simples aumento do custo do trabalho.

11) É provável que tenhamos que pensar em formas mais eficazes de contratação para atividades caracterizadas por seu caráter sazonal ou temporário (por exemplo, em safras agrícolas e construção civil). Talvez seja preciso pensar formas coletivas de proteção social e contratação. Talvez caiba aos sindicatos uma tarefa de outra ordem nesses casos.

12) Ao definir qual é o valor do salário mínimo, teremos que voltar ao debate entre renda da família e renda individual e ao estudo da estrutura de consumo e do orçamento da "família trabalhadora", dos níveis dos menores rendimentos e de sua distribuição em relação a diferentes atributos.

13) Dimensionar adequadamente o efeito dinâmico de fortalecimento das economias regionais e o aumento da arrecadação, fruto do crescimento da renda do trabalho, é fundamental para viabilizar essa política.

14) Desenvolver indicadores capazes de captar os efeitos dinâmicos em termos de impacto nas receitas tributárias, no combate à desigualdade, no mercado de trabalho, na dinamização das economias locais, nos gastos sociais vinculados à saúde, desemprego e violência, entre outros. A criação de um espaço técnico de diálogo e articulação contribuiria para a consolidação de uma base comum de informações, de diagnóstico e de projeções e para o avanço qualitativo de um Sistema Nacional de Estatística Social e do Trabalho.

A política mais estruturante de valorização do salário mínimo exige uma temporalidade de amadurecimento e viabilização distinta da necessária para o curto prazo. O trabalho será longo e, nesse período, o salário mínimo deverá continuar sua rota de recuperação. A proposta para ser adotada imediatamente é:

- Manter o reajuste regular do salário mínimo em periodicidade não superior a anual;
- Definir, nos primeiros anos, qual a taxa de crescimento do salário mínimo adequada àquele momento;
- Estabelecer um critério de aumento vinculado ao crescimento do PIB;
- Estabelecer sistema específico de monitoramento das metas e avaliação das políticas..

Essas medidas diminuiriam as pressões pelas medidas de curto prazo, enquanto se trabalha a formulação e o enfrentamento das questões estruturais.

Não há uma solução simples e sem ônus para esse desafio, como não houve até o presente momento. A pobreza e a miséria têm endereço. É necessário pensar o país, a nação, as mazelas da nossa sociedade e as transformações que queremos produzir. É preciso pensar nas novas gerações e nos destinos daqueles que nos seguirão. Mudanças estruturais e profundas exigem construir um recurso de poder assentado na vontade da nação.

DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE RECUPERAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

Sandra Márcia Chagas Brandão¹

Desde sua instituição, em 1940, o salário mínimo tem sido tema de controvérsia. Muito já se debateu, por exemplo, sobre seu papel como remuneração de base da economia, seus impactos sobre a formação de preços, sua importância como instrumento de combate à pobreza e seus efeitos sobre o equilíbrio fiscal.

Esses debates não arrefeceram a partir do início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. Ao contrário, as grandes expectativas quanto à recuperação de seu valor real se contrapõem, na sociedade e internamente ao governo, aos limites a esse processo impostos pelas restrições fiscais vigentes.

A contraposição entre o atual patamar do salário mínimo e referências históricas e legais oferece elementos para entender as raízes deste debate. Segundo o DIEESE (2005), mesmo com a relativa recuperação de seu valor real no período recente, o salário mínimo correspondia, em 2004, a cerca de um terço do valor fixado em 1940. Se o preceito constitucional de que o valor do salário mínimo deve equivaler ao atendimento das necessidades vitais do trabalhador e sua família fosse monetizado, o seu valor deveria corresponder, também segundo o DIEESE,² a R\$ 1.477,49, em março de 2005.

A diferença entre esses parâmetros mostra que o desenho e a implementação de uma política de recuperação do salário mínimo são tarefas complexas. Embora pareça haver consenso na sociedade quanto à necessidade de elevar o atual patamar, o valor aceitável varia fortemente entre os atores, visto que, para alguns, ele é custo e, para outros, renda. Outro ponto central para essa política são a definição e a pactuação dos limites temporais do processo, uma vez que pode haver uma troca entre prazo e meta de recuperação do valor real.

Nos itens seguintes, é apresentada a evolução do salário mínimo no governo Lula, assim como breve descrição das iniciativas em relação ao tema. Os debates ocorridos desde 2003 resultaram, além de uma melhoria no poder de compra do mínimo, em um compromisso político de construir, de forma pactuada, uma política de

¹ Economista. Mestre em Economia pela Unicamp. Assessora Especial do Ministro do Trabalho e Emprego.

² DIEESE (2004, p. 26). Este valor é obtido considerando o salário mínimo necessário para o sustento de uma família de quatro pessoas - dois adultos e duas crianças.

longo prazo para fortalecimento do salário mínimo, cuja definição está a cargo da Comissão Quadripartite formada por Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005.

1 A evolução do salário mínimo no Governo Lula

No período 2003-2005, os reajustes do salário mínimo buscaram garantir, sempre, elevação do valor real dessa remuneração.³ Embora nos dois primeiros anos do governo Lula o aumento real tenha ocorrido em percentuais modestos (Tabela 1), em 2005 a elevação foi mais expressiva, alcançando 7,86%. Isso significa que o salário mínimo real vigente em maio de 2005 era 23% superior ao de dezembro de 2002.

Tabela 1. Valores nominais e índices de reajuste do salário mínimo⁽¹⁾
2003-2005

Período	Valor do Salário Mínimo	Reajuste Nominal (%)	Aumento Real (%)
Abril 2003	200,00	20,00	1,67
Mai 2004	260,00	8,33	2,13
Mai 2005	300,00	15,38	7,86

⁽¹⁾ Aumento real calculado pela variação do INPC.

Como resultado dos reajustes do período 2003-2005, o valor real médio do salário mínimo manteve tendência ascendente (Gráfico 1), interrompendo a perda de poder médio de compra registrada em 2002. Esse resultado foi determinado, em parte, também pela redução do ritmo inflacionário, que permitiu, nesses anos, que o declínio do valor real do mínimo fosse menos intenso entre reajustes que nos anos precedentes.

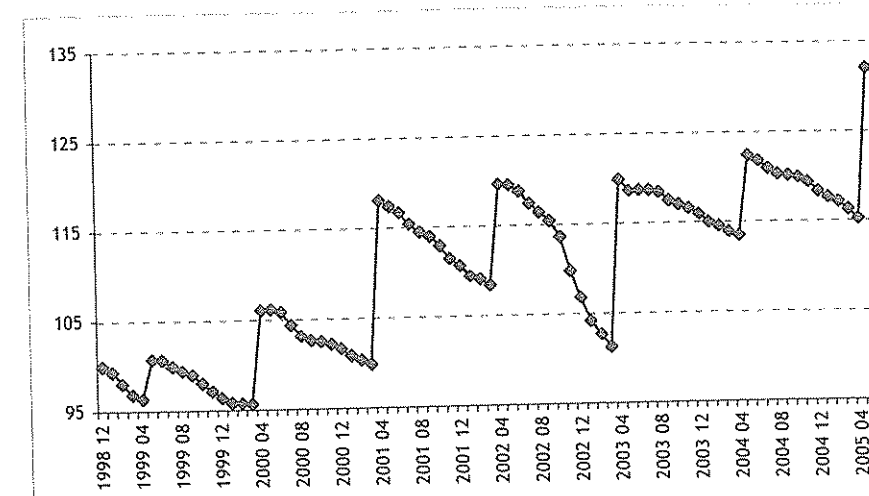
Outro aspecto importante da evolução do salário mínimo no governo Lula é a relação entre seu valor real e o custo da cesta básica calculada pelo DIEESE.⁴ Calculando o valor médio dessa cesta para as 16 capitais pesquisadas por aquela instituição e comparando com o salário mínimo, em valores reais, verifica-se uma melhoria substantiva do poder de compra dessa remuneração. Em abril de 2003, um salário mínimo permitia adquirir 1,3 cesta, relação que foi estimada para 1,91 em maio de 2005. Para esse resultado, além dos aumentos reais do salário mínimo,

³ Em 2000, a Medida Provisória n. 2.019-1/00, convertida na Lei n. 9.971/00, alterou a data de reajuste do salário mínimo para primeiro de abril, o que vigorou por quatro anos. Em 2004, para atender às previsões do Estatuto do Idoso, a data-base do salário mínimo retornou a primeiro de maio. Devido a essa mudança, para cálculo da inflação acumulada pelo INPC entre reajustes, foi considerado, em 2004, o período de 13 meses entre maio de 2003 e abril de 2004.

⁴ Mensalmente, o DIEESE realiza, em 16 capitais, a Pesquisa da Cesta Básica Nacional, acompanhando a evolução dos preços de 13 produtos de alimentação, com base nas definições do Decreto n° 399, de 1938, que regulamentou o salário mínimo no Brasil. Para maiores detalhes sobre os procedimentos adotados, ver DIEESE. *Cesta Básica Nacional - Metodologia*. São Paulo, 1993. Os dados relativos ao custo da cesta básica nas 16 capitais estão disponíveis em: <www.dieese.org.br>.

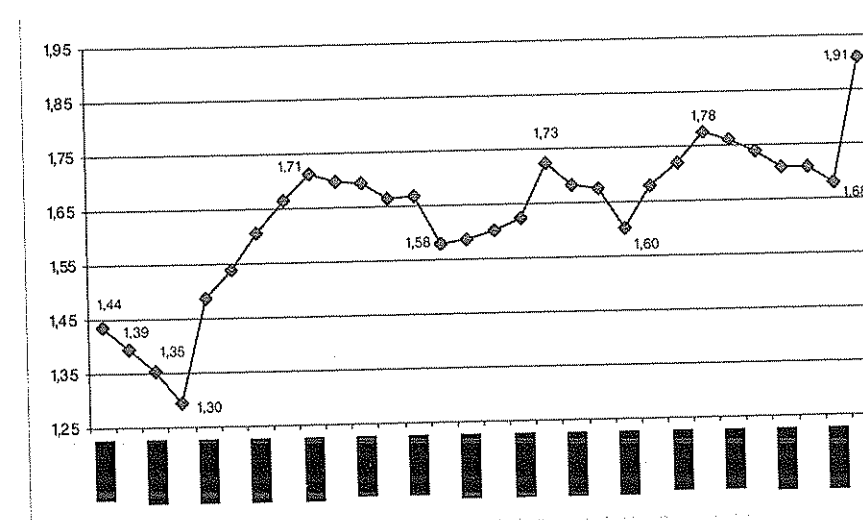
também contribuiu a desoneração tributária de vários produtos que compõem a cesta básica promovida a partir de 2003.

Gráfico 1. Evolução do salário mínimo real⁽¹⁾
1999-2005



⁽¹⁾ Base: Dezembro de 1998 = 100. Deflator utilizado: INPC.

Gráfico 2. Evolução da relação entre salário mínimo real e cesta básica⁽¹⁾
1999-2005



⁽¹⁾ Deflator utilizado: INPC.

Os dados anteriores confirmam ter havido elevação do valor real do salário mínimo no período 2003-2005, com importante melhoria de seu poder de compra. É inegável, contudo, a necessidade de avançar ainda mais nesse processo.

Há, no entanto, obstáculos para fazê-lo. De um lado, porque a praticamente contínua deterioração do poder de compra do mínimo desde sua instituição fez com que fossem acumuladas perdas expressivas, dificilmente reversíveis com rapidez, impossíveis de serem eliminadas em um único mandato presidencial. Ademais, ainda que o número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada que ganham um salário mínimo tenha diminuído sensivelmente, essa remuneração persiste sendo um importante padrão para a remuneração do trabalho e para vários benefícios sociais, estabelecendo condicionantes não desprezíveis a uma mais rápida e intensa recuperação de seu valor real.

Diante de tais desafios, o debate político em torno do tema tem sido intenso. Ainda que a trajetória do salário mínimo no governo Lula seja inequivocamente de recuperação de seu valor real, a definição dos índices de recomposição e as discussões em torno de seus impactos sobre a política econômica e social têm se caracterizado, mesmo internamente ao governo, como um processo permeado por importantes divergências de abordagem.

Um olhar retrospectivo permite destacar algumas iniciativas em torno da questão do salário mínimo que sintetizam a intensidade do embate em torno do tema.

Em janeiro de 2004, quando da definição das chamadas Metas Presidenciais,⁵ foi incorporada, por proposição do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE –, a proposta de elaboração de uma política para o salário mínimo. Sob a coordenação desse Ministério, o propósito era dispor, ainda antes da definição do reajuste em abril daquele ano, de uma proposta consistente de recomposição do valor do mínimo em um horizonte de médio prazo.

Devido à reforma ministerial ocorrida no início de 2004, o ritmo dos trabalhos não permitiu dispor, tempestivamente, de uma proposta estruturada. Por essa razão, entre março e abril de 2004, houve intenso debate interno ao governo, na busca do índice de reajuste mais adequado – aquele que garantisse continuidade ao processo de elevação do poder de compra do salário mínimo, mas cujo impacto sobre as contas públicas fosse compatível com o orçamento já em implementação.

Ao final de quase dois meses de debate e vários estudos de impacto, optou-se por associar, ao reajuste do salário mínimo, a recomposição do salário-família,

Trata-se de um conjunto de ações do Governo Federal, orçamentárias e não orçamentárias, cuja execução é acompanhada mensalmente pelo presidente e sua assessoria.

benefício pago pela Previdência aos trabalhadores com filhos de até 14 anos. Nesse sentido, a Medida Provisória encaminhada ao Congresso, além de aumentar o valor do salário mínimo, propunha que a cota por filho seria elevada de R\$ 13,48 para R\$ 20,00 para os trabalhadores com remuneração mensal de até R\$ 390,00, enquanto para os demais trabalhadores cuja remuneração não excedesse R\$ 586,19 esse benefício foi majorado para R\$ 14,09.

No processo de análise dessas proposições no Congresso Nacional, configurou-se forte polêmica. Dadas as restrições impostas pelo orçamento vigente à elevação mais expressiva do salário mínimo, a proposta foi aprovada, mas o Legislativo optou por garantir, para o ano seguinte, um índice mais expressivo de correção para o salário mínimo. Para isso, foi incluída, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, a previsão de reajuste real dessa remuneração em percentual correspondente à variação do PIB per capita do ano anterior.

Também como consequência da forte polêmica em torno do reajuste do salário mínimo, foi constituído, em julho de 2004, um grupo de trabalho composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, Previdência Social, Fazenda, Planejamento e Casa Civil. Ao longo dos meses subsequentes, esse grupo discutiu propostas já existentes – como a elaborada pelo deputado Virgílio Guimarães, de adoção de um salário mínimo modulado – e elaborou diagnóstico das restrições e desafios à elaboração de uma política para recomposição do salário mínimo.

Em outubro de 2004, as principais centrais sindicais iniciaram o debate acerca do reajuste do salário mínimo em 2005. Essa antecipação decorria do reconhecimento de que o melhor momento para estabelecer um índice mais expressivo seria no processo de elaboração e aprovação da proposta de lei orçamentária. Nos dois últimos meses do ano, representantes do movimento sindical debateram com representantes do Governo Federal e fizeram mobilizações, que resultaram no anúncio, pelo presidente da República, em dezembro de 2004, da decisão de elevar o salário mínimo de R\$ 260,00 para R\$ 300,00, além de constituir uma comissão para formular uma proposta de recomposição do valor dessa remuneração.

Essas deliberações foram implementadas por meio da Medida Provisória n. 248, de 20 de abril de 2005, que reajustou o salário mínimo, e do Decreto de mesma data, que criou a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo. Presidida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ela é constituída por representantes do Executivo, trabalhadores, empresários e aposentados e deverá propor programa de fortalecimento do salário mínimo, analisando os impactos sobre o mercado de trabalho, a Previdência Social, os programas sociais e os entes federativos.

Além dessas iniciativas, ao elaborar a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006, o Governo Federal incluiu a previsão de, em maio de 2006, garantir aumento real do salário mínimo em percentual equivalente ao crescimento real do PIB per capita em 2005. Como resultado dos debates ocorridos no ano anterior, esse passou a ser um piso de elevação real do mínimo, ponto de partida, portanto, dos trabalhos da Comissão.

2 A construção de uma política de longo prazo para o mínimo

Em retrospectiva, pode-se afirmar que o processo de debate e de definição dos reajustes do salário mínimo nos últimos anos alterou o cenário em torno da questão. Em contraposição ao início do governo Lula, o piso do reajuste, hoje, não é apenas a recomposição do valor segundo a variação da inflação no período precedente, mas inclui também um reajuste real, cujo patamar depende do crescimento econômico no ano anterior. Ou seja, há um novo patamar de reajuste anual, mais elevado, que implica tendência de valorização do salário mínimo.

Partindo desse novo patamar, uma política consistente de recuperação do papel do salário mínimo deveria ser construída com base em algumas diretrizes, a seguir sintetizadas.

A proposta de política de fortalecimento do salário mínimo deve ser construída de forma negociada com os atores sociais. A Comissão Quadripartite representa um passo fundamental nesse sentido, ao criar o espaço institucional para o debate entre os segmentos que serão afetados por essa política. Ela é fundamental porque a construção de critérios consensuais é condição central para a sustentabilidade social da proposta.

O processo de valorização do salário mínimo deverá ter um horizonte de longo prazo, no qual critérios predefinidos seriam aplicados, garantindo previsibilidade ao mesmo. Diante do intenso processo de redução do poder de compra do salário mínimo nas últimas décadas, é inviável que sua recuperação ocorra em um prazo exíguo, de um mandato presidencial, por exemplo. É fundamental, no entanto, que os critérios desse processo – índice, prazo e meta final – sejam acordados previamente, para evitar o descrédito ao processo e, em especial, para que governo e setor privado possam planejar os impactos da implementação da política.

A política deverá definir regras para o piso geral de remuneração praticado na sociedade brasileira. Isso significa que a política de recomposição do salário mínimo deve ser construída considerando a manutenção de um valor único nacional, assim como preservando as vinculações existentes com benefícios sociais, em especial os previdenciários. Ainda que a manutenção dessa vinculação possa significar a

ampliação do prazo do processo de valorização do mínimo, parece mais adequado preservar um avanço importante inscrito na Constituição Federal, que muito tem contribuído para a redução da pobreza, em especial em áreas rurais.

O fortalecimento do poder de compra do salário mínimo deve ser compatível com a estabilidade fiscal. Em especial para os pequenos e médios municípios, devido à precariedade do quadro fiscal e ao peso dos trabalhadores recebendo esse patamar de remuneração, a recomposição do valor real do mínimo implicará pressões que devem ser administradas. Ademais, embora o orçamento anual da seguridade social possa ser suficiente para atender aos dispêndios majorados pela elevação do mínimo, os recursos disponíveis para atender a essas maiores despesas requererão ajustes nos demais itens de gasto, dada a necessidade continuada de geração de superávit fiscal.

Finalmente, ainda que deva considerar as restrições anteriormente listadas, uma política de fortalecimento do salário mínimo deve ser orientada para recuperar a capacidade dessa remuneração de influenciar a estrutura de rendimentos do país. Ou seja, cabe definir critérios que propiciem que, em médio prazo, o salário mínimo volte a ser um instrumento eficaz de redução das disparidades de renda no país.

Essas diretrizes não são consensuais, nem mesmo internamente ao Governo Federal. O debate em torno das mesmas, que se espera ocorrerá no âmbito da Comissão Quadripartite, deverá definir a visão da sociedade brasileira acerca do papel do salário mínimo no processo de formação da estrutura de rendimentos do país e o compromisso com a redistribuição de renda e com o combate às desigualdades sociais.

Referência bibliográfica

DIEESE. Salário Mínimo - Uma questão econômica e de política. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo. Ano 01, n. 09, abr. 2005.

DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

Claudio Salvadori Dedecca¹

Uma das promessas de campanha do governo Lula era a duplicação do valor real do salário mínimo durante os quatro anos de mandato. Logo em seu início, o governo deu evidências claras de abandono da proposta. E passados dois anos e meio de mandato, ela não mais é mencionada.

Duas justificativas podem ser apresentadas para o abandono daquela proposição. A primeira delas volta-se para a ortodoxia da política econômica adotada, que permite somente reajustes do valor do salário mínimo nas brechas por ela deixadas para a política social. A política econômica ortodoxa tem assumido recorrentemente uma posição contrária à valorização do salário mínimo, concentrando seus argumentos sobre os efeitos desastrosos que a política teria sobre o nível de emprego e a previdência social. A outra justificativa decorre da visão ingênua sobre as condições frágeis da economia e das contas públicas em relação a uma decisão de duplicação do valor real do salário mínimo em quatro anos.

Em suma, o governo Lula constatou que a valorização do salário mínimo não poderia ser encaminhada da noite para o dia e que seu baixo valor não poderia ser corrigido em quatro anos. Contudo, só recentemente o governo começou a superar sua situação de paralisia em relação ao tema, procurando uma alternativa política àquela prometida em campanha. Nos dois primeiros reajustes, ele tomou uma posição conservadora, garantindo somente um aumento do poder de compra do salário mínimo um pouco superior à inflação dos últimos 12 meses. Em 2004, durante a elaboração do orçamento, foi introduzida a vinculação do salário mínimo ao PIB per capita. Para este terceiro reajuste, o governo tomou a decisão, em dezembro passado, de dar um aumento real, elevando seu valor para R\$ 300,00, e de constituir uma Comissão Quadripartite para o Salário Mínimo. O aumento adotado é um pouco superior à soma do crescimento do produto e do produto per capita em 2004.

Apesar de a decisão ter sido tomada em dezembro passado, ela foi encaminhada somente em 20 de abril passado. O governo optou por uma Medida Provisória (248/05), referente ao novo valor do salário mínimo, e um Decreto instituindo a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo.

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: <cdedecca@eco.unicamp.br>.

São evidentes as dificuldades do governo em dar um encaminhamento à política de valorização do salário mínimo, mostrando, muitas vezes, uma situação de imobilismo político em relação à questão. Quatro meses se passaram desde o anúncio do aumento em dezembro e nenhuma iniciativa foi tomada quanto ao encaminhamento da política de valorização do salário mínimo. Nos próximos meses, deverá ser definido o orçamento para 2006 sem que uma estratégia para o salário mínimo tenha sido trabalhada e definida.

Estas notas procuram apresentar algumas diretrizes para uma política do salário mínimo. Sua formulação parte de alguns pressupostos básicos:

- 1) Que a política considere o longo período de desvalorização do salário mínimo e que, portanto, os instrumentos a serem adotados considerem a elevação de seu valor um movimento de médio prazo;
- 2) Que ela esteja associada às condições de crescimento do produto e ao aumento da produtividade da economia brasileira, não se constituindo, a princípio, um fator de constrangimento à dinâmica da atividade produtiva;
- 3) Que ela seja vista como uma estratégia de elevação do rendimento básico da economia e que contribua para o crescimento econômico, estimulando o nível de atividade produtiva e o emprego;
- 4) Que o salário mínimo represente uma remuneração básica social, não restrita ao mercado de trabalho;
- 5) Que ela leve em conta os constrangimentos decorrentes da situação de debilidade das contas públicas (municipais e estaduais) e da previdência social;
- 6) Que ela seja compatível com as flutuações do Produto Interno Bruto e da produtividade média da economia.

1 A política de salário mínimo no mundo

A prática de estabelecimento de um salário mínimo para a economia é encontrada em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento. As políticas nacionais se estruturam em alguns pilares básicos, como:

1. Regulamentação pública estatal ou não da política;
2. Critério para reajuste do valor do salário mínimo;
3. Periodicidade do reajuste;
4. Competência da decisão;
5. Mecanismos de consulta para a tomada de decisão;
6. Cobertura.

Com o propósito de apresentar um quadro sobre as experiências nacionais, foi elaborada uma síntese de algumas práticas existentes, segundo os pilares básicos anteriormente indicados.

Segundo as informações consolidadas no Quadro 1, predomina a prática de regulação pública estatal em relação à política do salário mínimo. A prática de regulação do salário mínimo através da negociação coletiva tem baixa incidência.

Quadro 1. Regulamentação Nacional da Política do Salário Mínimo
Países selecionados

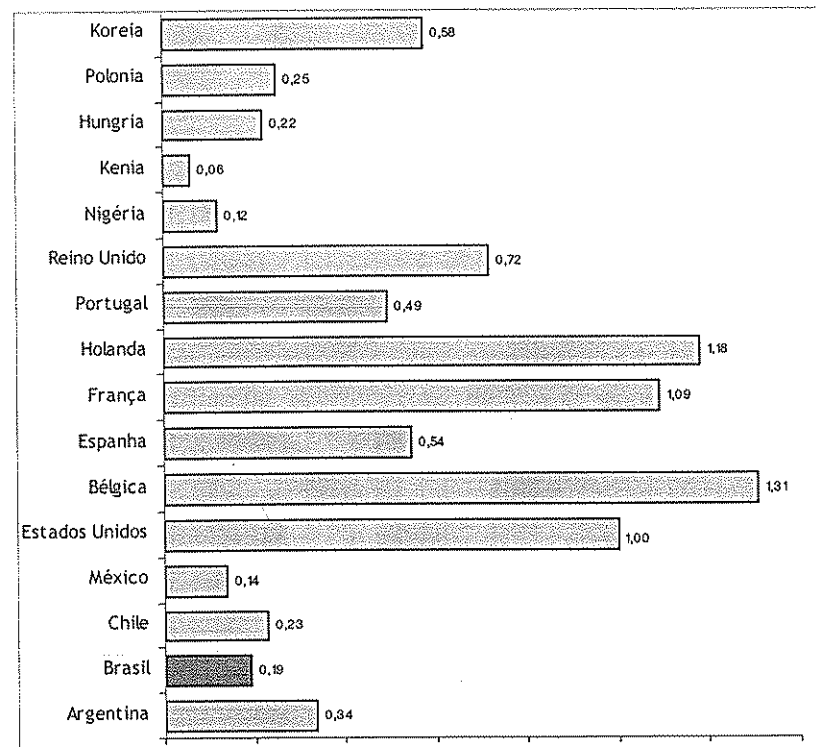
	Regulamentação		Índexação do Reajuste			Periodicidade do Reajuste			Competência Conselho			Participação no Conselho		Cobertura								
	Lef	Negociação Coletiva	Variação dos Preços	PIB	Produtividade	Não Existe	Uma vez por Ano	Ao menos uma vez por Ano	Superior a um Ano	Sem Definição	Governo	Define	Indica	Consulta	Governo	Trabalhadores	Empregadores	Ativos	Inativos	Nacional		
África do Sul																						
Alemanha																						
Argentina																						
Bélgica																						
Brasil																						
Canadá																						
Coreia																						
Espanha																						
EUA																						
França																						
Grécia																						
Holanda																						
Hungria																						
Israel																						
Itália																						
Japão																						
Malásia																						
México																						
Nova Zelândia																						
Polónia																						
Portugal																						
Reino Unido																						
República Tcheca																						
Rússia																						
Suécia																						

As determinações legais associam, na maioria das experiências, o reajuste à variação do custo de vida, sendo também encontrada sua vinculação ao crescimento do produto e da produtividade. Esse é o caso de Coréia, Espanha, Hungria, Portugal e Polônia. Quanto à periodicidade do reajuste, predomina a prática de ele ocorrer uma vez ao ano.

Em relação à competência e aos mecanismos de consulta, constatam-se a predominância do Estado na definição do valor e a razoável difusão de Comissões Tripartite que informam a decisão de governo. Finalmente, observa-se que, na maioria dos países, a política volta-se para os ativos e tem abrangência nacional.

Apesar da prática ampla de regulação pública do salário mínimo nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, grande controvérsia se estabelece sobre os seus impactos na geração de empregos e na competitividade.

Gráfico 1. Salário Mínimo - Comparação Internacional - 2000



Obs.: Salários Mínimos Nacionais corrigidos pelo Paridade do Poder de Compra, Banco Mundial.
Fontes: Salário Mínimo, Organização Internacional do Trabalho; Indicador de Paridade de Poder de Compra (PPP) e PIB per capita em PPP, Banco Mundial. Elaboração do autor.

Quanto à competitividade, pode-se afirmar que a manutenção de um salário mínimo desvalorizado tem permitido referendar padrão produtivo fundado nos baixos salários e na baixa produtividade da mão-de-obra. Essa tem sido a prática dos países latino-americanos, tendo como experiência de maior êxito a industrialização da fronteira norte do México.

Os chamados tigres asiáticos, em especial a Coréia, trilham caminho distinto. Esse país mantém uma política de valorização do salário mínimo atrelada à variação do custo de vida, ao crescimento do produto e à produtividade. Ademais, ele tem se mostrado um exemplo de mudança de padrão produtivo, fundando-o na produtividade e nos salários mais elevados.

Quanto à geração de emprego, os tigres asiáticos, mais uma vez, comprovam que o aumento do salário mínimo pode ser acompanhado de elevação do nível de emprego e, também, do perfil de qualificação. Os resultados podem ser observados através da comparação do salário mínimo de alguns países selecionados, dentre eles a Coréia.

Contudo, razoável controvérsia se estabelece sobre o salário mínimo e seus impactos na geração de empregos. As conclusões são diversas. Card e Krueger (1994) e Chapman (2004) mostraram a relação positiva entre o aumento do salário mínimo e o do emprego. Tratando de uma questão correlata, Bernstein (1999), Gosling e Lemieux (2001) e Dares (2004) deram evidências sobre a correlação positiva entre a elevação do salário mínimo e a queda da desigualdade salarial. Ademais, existem indicações sobre a extensão do aumento do salário mínimo para a redução da pobreza (Smith; Vavrichek, 1987).

Mesmo se considerada a ampla literatura a favor da política do salário mínimo, são consideráveis os estudos contrários à sua adoção. Os argumentos apresentados focam possíveis efeitos negativos na contratação de mão-de-obra de baixa qualificação ou com pouca experiência de trabalho. Duas observações merecem ser apresentadas. A maior parte dos estudos reconhece, mesmo implicitamente, que o problema estaria associado ao baixo crescimento das economias. E eles são, em geral, aplicação de modelos econométricos que adotam pressupostos que, normalmente, desconsideram as características dos mercados nacionais de trabalho e da dinâmica da estrutura econômica.²

² Uma síntese dos diversos autores que debateram, no período recente, a relação entre o salário mínimo e a taxa de desemprego pode ser obtida em <www.swlearning.com/economics/policy_debates/increase_minimum.html>.

Quadro 2. Desoneração dos baixos salários nos países europeus

	Desoneração dos Baixos Salários	Outras formas específicas de desoneração	Financiamento via imposição fiscal	Custo	em % do PIB
Áustria	Não	--		--	--
Bélgica	Sim	assalariados idosos, jovens e redução do tempo de trabalho	Sim	2,9 Md €	1,1
Dinamarca	Não	--		--	--
França	Sim	Redução do tempo de trabalho	Sim	7,6 Md €	1
Finlândia	Não	Pequenas empresas e empresas intensivas de mão de obra		nd	nd
Alemanha	Sim	non (en projet)	Sim	--	--
Grécia	Sim	Novas Contratações	--	nd	nd
Itália	Sim	Categorias com desemprego elevado, regiões desfavorecidas (Sul da Itália) e jovens	Sim	autour de 350 Md €, par an	> 0,1
Holanda	Sim	Desempregados de longa duração	Sim	1,1 Md €, par an	0,3
Portugal	Não	jeunes, chômeurs, handicapés, retraités en activité partielle, footballeurs professionnels		nd	nd
Espanha	Sim	População de mais de 65 anos e conversão de contrato de duração determinada para contrato de duração indeterminada (especialmente para mulheres)	Sim	nd	nd
Suécia	Não	--	--	--	--
Reino Unido	Sim	--	--	1,0 Md €*	0,25

Fonte: <http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html>.

A análise do campo das políticas públicas parece não referendar as posições contrárias à adoção de uma política de salário mínimo. Os países europeus e da América do Norte têm mantido, mesmo em um contexto de baixa regulação social do mercado de trabalho, uma política ativa de salário mínimo. Mesmo que, em alguns deles, seja observada a preocupação quanto ao impacto da elevação do salário mínimo sobre a contratação de mão-de-obra com perfil mais desfavorável de qualificação. A medida tomada, que não coloca em questão a vigência da política, tem sido a desoneração dos salários mais baixos (Quadro 2). A implementação da política nos diversos países foi justificada pelo crescimento reduzido das economias, em uma situação de intensa competitividade internacional.

Apesar da densidade do debate acadêmico sobre o salário mínimo, são inegáveis a recorrência e a ampliação da ação pública sobre a fixação do salário mínimo no cenário internacional. O problema crescente do *dumping social* nos países em desenvolvimento e, mesmo, a deterioração dos salários nos países desenvolvidos têm sido acompanhados pelo aumento das pressões sociais em favor da regulação pública do salário mínimo. A decisão recente de generalização do salário mínimo pelo atual governo inglês é bastante representativa dessa situação. A cada vez mais explícita preocupação com o tema por parte da OIT reitera sua importância.

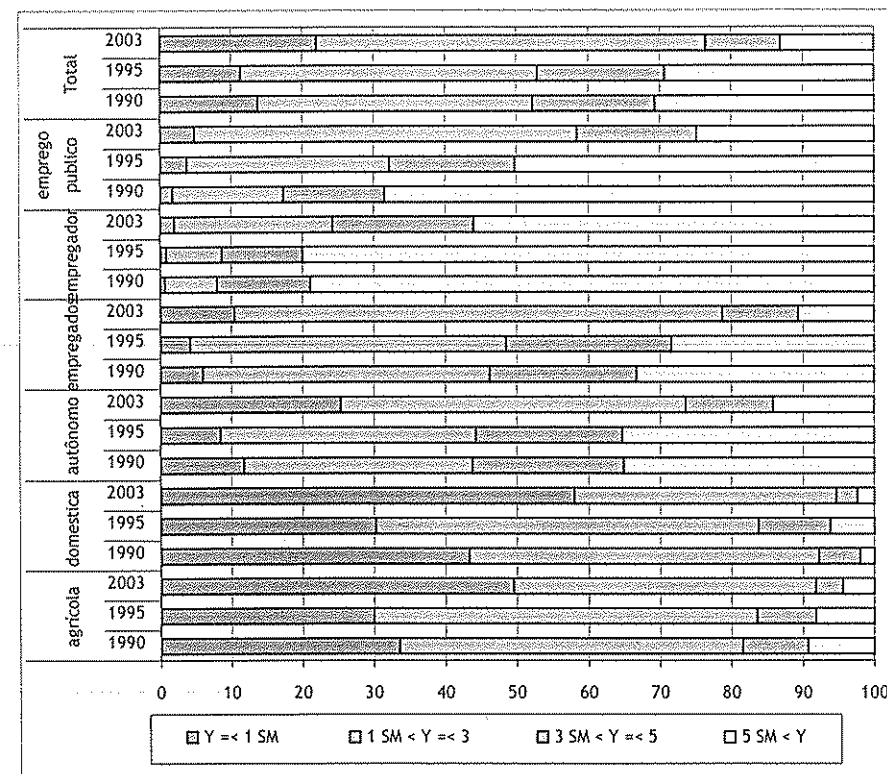
2 O salário mínimo no Brasil

Apesar da sua instituição no início dos anos 1940, o salário mínimo no Brasil passou a ser tema do debate entre a sociedade e o governo nos primeiros anos da década seguinte. A deterioração de seu valor desde que foi instituído levou o governo Vargas a decidir pela sua duplicação em 1953. Seu valor real foi incrementado até 1959, quando ele conheceu seu poder de compra mais elevado. Pressões para a atualização do valor do mínimo marcaram os movimentos sociais no início da década de 1960. Contudo, o governo militar de 1964 adotou uma política salarial que provocou uma desvalorização brutal de seu valor. Somente na metade da década de 1970, se restabeleceram condições políticas para a recuperação de seu poder de compra. Um importante trabalho de atualização de seu valor era realizado pelo DIEESE, evidenciando a trajetória de declínio do salário mínimo. Na segunda metade da década, na esteira do debate sobre a distribuição de renda, desenvolveu-se a discussão sobre a queda do salário mínimo e sua influência sobre o declínio dos baixos salários. Desde então, pressões sistemáticas se fizeram sobre os governos para a recuperação de seu valor. Excetuando o período do governo Collor, todos os demais, desde 1985, prometeram definir uma política de valorização para o salário mínimo.

Contudo, ela jamais foi implementada e, portanto, seu valor continua depreciado após 20 anos de governos democráticos.

A reiteração de seu baixo valor se deu em uma trajetória de estagnação econômica do país marcada por uma tendência de deterioração progressiva do mercado de trabalho e de enfraquecimento da dinâmica da produtividade da estrutura produtiva brasileira. Hoje, o país conta com uma estrutura de rendimentos do trabalho ainda mais deteriorada do que aquela encontrada no final do período de crescimento da década de 1970. Por outro lado, pouco avanço se fez na estrutura produtiva nesses anos, ampliando sua dependência dos baixos salários. A evolução da distribuição de rendimentos segundo classes de salário mínimo evidencia, de modo eloqüente, a deterioração da estrutura de rendimentos (Gráfico 2).

Gráfico 2. Composição da População Ocupada segundo Classes de Salário Mínimo Nominal
Brasil - 1990, 1995, 2003



Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - PNAD-IBGE, 1990, 1995, 2003. Microdados. Elaboração do autor.

Ademais, os governos da década de 1990 abandonaram as funções públicas de regulação do mercado de trabalho, permitindo uma ampliação substantiva da já elevada informalidade desse mercado, bem como a política de abertura com valorização cambial na era Cardoso provocou um sucateamento de parte importante do emprego formal e uma explosão do desemprego.

Portanto, às fragilidades da estrutura produtiva e do desempenho econômico somam-se a informalidade e o desemprego, que, em conjunto, complicam enormemente uma política de recuperação imediata do salário mínimo.

Em suma, não parece razoável esperar que possa vingar uma decisão de se adotar, prontamente, um aumento elevado e brusco para o salário mínimo nessas condições. Esse argumento se justifica, inclusive, na incapacidade da sociedade, nestes últimos 20 anos, de dar algum encaminhamento ao problema. Portanto, é preciso buscar alternativas que permitam aumentar o salário mínimo no atual contexto de restrições e que tornem esse movimento sustentado no médio prazo.

3 Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo³

Cabe perguntar: por que não definir uma política de valorização do salário mínimo que leve em conta o desempenho da economia brasileira e que seja objeto de concertação política? Por que não se pode adotar uma meta para a evolução do salário mínimo, que dê previsibilidade para o governo e o setor privado?

O ponto inicial de sua formulação levaria em conta aquilo que os economistas aprendem nos cursos introdutórios de sua graduação. Todos os manuais de economia aceitam que a evolução dos rendimentos do trabalho deve ser compatível com aquelas do produto e da produtividade. Por que não incorporar esse pressuposto para estabelecer a cada ano o reajuste básico do salário mínimo?

Seria razoável garantir que o salário mínimo acompanhasse, ao menos, os aumentos estimados do produto e da produtividade para o ano. Esse critério é compatível com todos os pressupostos da teoria econômica clássica. Ele não teria, ainda, segundo essa mesma teoria, efeito inflacionário. Ademais, seria incontestavelmente justo socialmente. E, por fim, ele corresponde a uma solução com êxito já adotada em outros países, como a Coreia e a Espanha. Esse critério poderia ser adotado como uma política de consenso entre governo, Congresso e sociedade.

³ Sobre proposições para uma política de valorização do salário mínimo, ver Dedecca (2004) e CUT-DIEESE (2004).

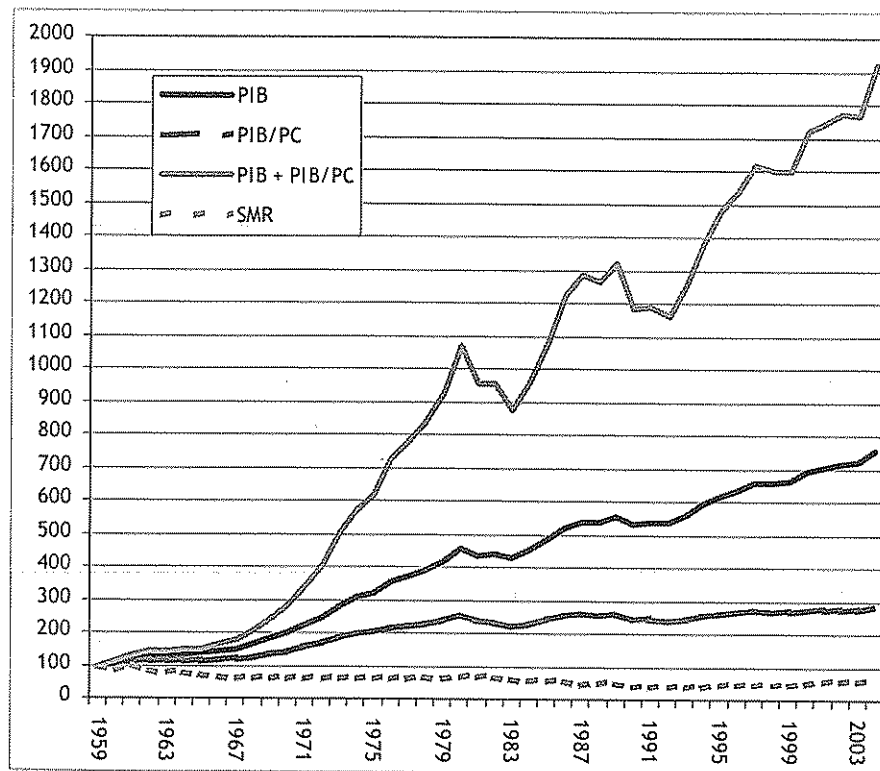
No Quadro 3, são apresentadas as alternativas segundo essa diretriz. O critério para o aumento básico do salário mínimo seria o custo de vida acrescido do PIB e/ou do PIB per capita.

Quadro 3. Alternativas de política para o salário mínimo

	Custo de Vida	PIB	Produtividade (PIB per Capita)	Aumento Adicional
Alternativa 1				
Alternativa 2				
Alternativa 3				

Ademais, haveria a possibilidade de um ganho adicional decidido politicamente, considerando as condições econômicas do momento. O governo poderia optar sobre o ganho adicional de modo autônomo ou a partir de uma consulta à Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, como fazem diversos países.

Gráfico 3. Evolução do salário mínimo real e estimativas de evolução do salário mínimo real com aumento do poder de compra indexado pela variação do PIB, ou do PIB per capita e ou do PIB mais PIB per capita 1959=100



Fonte: <www.ipeadata.gov.br>. Elaboração do autor.

A Comissão poderia realizar, sob encomenda, estudos sobre os impactos da política do salário mínimo sobre a economia, o mercado de trabalho e as contas públicas. Esses estudos poderiam melhor informar a Comissão, o Governo e o Congresso sobre as possibilidades de se acelerar a recuperação do salário mínimo.

O próprio governo poderia aproveitar os trabalhos do Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico para ampliar o debate e conseguir maior consistência da política a cada ano.

Com o objetivo de mostrar as vantagens de uma política desse tipo, foram estimadas as trajetórias do salário mínimo real desde 1959 segundo três critérios. Nesse exercício não foram estimados os aumentos adicionais. Como se pode facilmente notar, a trajetória real nos três critérios é mais favorável do que aquela que o salário mínimo efetivamente trilhou, inclusive para o período de estagnação da economia brasileira nestes últimos 20 anos.

4 Sobre as restrições à Política de Valorização do Salário Mínimo

Um dos principais problemas da proposta de campanha do governo era a completa desconsideração das restrições econômicas que a política de elevação do valor do salário mínimo encontraria. Duas ordens de restrição podem ser apontadas.

A primeira, relativa ao setor privado, diz respeito aos impactos de custos nas pequenas e médias empresas que a política acarretaria, em especial na região Nordeste. Dois caminhos, dentre outros, poderiam ser buscados. O primeiro através de uma política industrial e de mecanismos de financiamento que reduzam os encargos financeiros e os riscos de modernização tecnológica dessas empresas. O outro seria uma compensação às pequenas e médias empresas através do imposto de renda ou alguma outra tributação exclusiva as contribuições sociais, nos termos da desoneração adotada em outros países. Essa medida poderia ser utilizada, inclusive, para induzir a maior formalização do mercado de trabalho. A queda da receita sofrida pelo governo seria compensada pelo maior nível de atividade econômica, alimentado pelo maior poder de compra dos salários mais baixos.

A outra se refere às contas públicas. Em relação a esse aspecto cabe ressaltar, inicialmente, a falta de iniciativa do próprio governo em realizar estudos consistentes sobre o impacto do aumento do salário mínimo, em especial, sobre as contas da previdência. Se verdade que a política aumentaria o gasto, é certo também que ela elevaria a receita. Como o perfil da estrutura de salários é mais favorável que o perfil dos benefícios, é grande a probabilidade de o incremento da receita da previdência ser superior ao seu gasto. A evolução das contas da previdência em 2004-2005 atesta esse

argumento. Mesmo assim, é inegável que esforços sejam feitos com o objetivo de realizar diagnósticos sobre a relação salário mínimo e previdência que melhor informem o governo, o Congresso e a sociedade.

A outra dimensão a ser considerada é a capacidade dos governos estaduais e municipais em arcarem com o maior gasto de folha de salários e aposentadorias. Sem dúvida, essa é uma restrição real que deve ser equacionada, pois, ao contrário, a política do salário mínimo poderá agravar a crise fiscal dos estados e, em especial, dos municípios. Duas vias de enfrentamento poderiam ser buscadas: o crescimento econômico como instrumento de aumento da arrecadação e uma redução dos elevados e crescentes encargos financeiros que recaem sobre os municípios.

É preciso também levar em conta o impacto do aumento do salário mínimo sobre as pequenas e médias empresas e as famílias. Em relação às primeiras, seria possível adotar alguma medida de desoneração fiscal, associada a medidas de combate à informalidade, que reduzisse, direta ou indiretamente, os custos de contratação.

Quanto às famílias, o aumento do mínimo em uma trajetória de crescimento deverá ter efeitos importantes sobre seus níveis de renda. Portanto, uma política de médio prazo de elevação de seu poder de compra poderia ser absorvida pela elevação da renda das famílias. Também se poderia pensar alguma compensação fiscal pelo gasto com trabalho doméstico, como fazem alguns países desenvolvidos.

Além dessas restrições, seria importante que o governo atentasse para possíveis efeitos inflacionários provocados pela maior demanda por bens-salários. A definição estratégica de políticas industrial e agrícola poderia ser útil para conter possíveis tensões inflacionárias.

5 Um pequeno exercício dos impactos da política de valorização do salário mínimo sobre alguns agregados econômicos

Aqui reproduzimos um exercício de abril de 2005, realizado com o objetivo de averiguar o grau de liberdade que, naquele momento, o governo possuía em relação ao aumento do salário mínimo. A hipótese adotada levava em conta as estimativas econômicas declaradas pelo governo para o período. A partir delas procurou-se avaliar os efeitos de um aumento real do salário mínimo de 11%, derivado da projeção de um crescimento de 3% para o PIB e a produtividade acrescido de um aumento real de 5%.

Ademais, algumas hipóteses adicionais foram adotadas. No caso dos rendimentos de aposentadoria, considerou-se que o reajuste do salário mínimo se

reproduziria por toda a estrutura. Isto é, o aumento de 11% em 2004 determinaria uma elevação do gasto com aposentadoria de igual magnitude. Para os rendimentos do trabalho, foi considerado que o efeito do reajuste do salário mínimo decresce para as remunerações mais elevadas. Ele seria de 11% para aqueles que recebem até 2 salários e decresceria progressivamente, sendo de 6% para os que auferem rendimentos superiores a 10 salários mínimos. O efeito considerado corresponderia àquele genericamente denominado de mecanismo de mercado, que tenderia a não reproduzir para toda a estrutura aquele aumento de remuneração observado na base.

Isso não impediria que as negociações coletivas garantissem ainda aumentos mais expressivos para toda a estrutura de remuneração de uma categoria. Fato que somente poderia ser possível se as empresas de tal categoria tivessem condições de suportar.

Quadro 4. Estimativa dos impactos do aumento do salário mínimo

Reajuste		15,38 %	
Indicadores de Impacto do Salário Mínimo de CR\$ 300,00			
Valores Absolutos		R\$/Mês (1)	
Resultado Global 2004-2005	Varição Total dos Rendimentos (A+E) (2)	88.550.782.703	
	A - Varição da Massa Total de Rendimentos (B+C)	73.859.080.234	
	B - Varição da Massa de Rendimentos (Formal)	50.637.535.267	
	C - Varição da Massa de Rendimentos (Não Formal)	23.221.544.967	
	D - Varição da Massa de Contribuições (3)	13.821.650.174	
	E - Varição da Massa de Aposentadorias	14.691.702.470	
	Valores Relativos		Em Porcentagem
	Varição Total dos Rendimentos (A+E) (2)	12,4	
	A - Varição da Massa Total de Rendimentos (B+C)	12,0	
	B - Varição da Massa de Rendimentos (Formal)	11,6	
C - Varição da Massa de Rendimentos (Não Formal)	13,0		
D - Varição da Massa de Contribuições (3)	11,7		
E - Varição da Massa de Aposentadorias	15,4		
Participação da Massa de Rendimentos até 3 salários mínimos na Massa Total de Rendimentos			
2003-2004		35,8	
2004-2005		36,8	

(1) A preços de 2005.

(2) Valores brutos inclusos impostos e contribuições sociais.

(3) Inclui somente as contribuições sociais diretas (estimadas) para o sistema previdenciário, não estando consideradas as demais contribuições (COFINS, CSLL, CPMF, Repasses da União e Outras Receitas).

Também, se considerou que o aumento do salário mínimo se difundiria para as remunerações de trabalhadores não assalariados ou com contrato de trabalho não

regulamentado. Assumia-se que o salário mínimo seria o *farol das remunerações do mercado de trabalho*, independentemente do tipo de relação de trabalho.

Consideradas essas hipóteses, a simulação realizada com os dados da PNAD mostrou que um aumento próximo de 15% para o salário mínimo implicaria acréscimos de 15% na massa total de aposentadorias e pensões e de 12% na massa total de rendimentos dos ocupados. O aumento da massa total de aposentadoria e pensões seria inferior ao observado para o total de contribuições diretas para a previdência.

Segundo o exercício realizado, a política do salário mínimo se constituiria em instrumento de distribuição de renda, ao induzir uma evolução mais acelerada do poder de compra dos baixos salários.

Em suma, o exercício sinalizou que a massa total de rendimentos cresceria 12% para uma elevação total do produto e da produtividade da ordem de 8% em 2004-2005. Explicitava-se, portanto, que essa política de valorização do salário mínimo tenderia a não ter impactos sobre a evolução da massa total de rendimentos que pudessem alimentar o processo inflacionário, aceitando-se os pressupostos da ortodoxia sobre o assunto.

Quanto às contas da previdência, foi observado que a elevação dos gastos com aposentadorias e pensões ficaria próxima do incremento das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. A este montante deve-se acrescentar as demais contribuições sociais (COFINS, CSLL, CPMF e outras existentes), os efeitos positivos do aumento do emprego sobre as contribuições e as medidas voltadas para maior formalidade dos contratos de trabalho.

Observações finais

A preocupação principal destas notas foi a necessidade de serem elaboradas diretrizes para a política de valorização do salário mínimo que abram real perspectiva de implementação nas atuais condições sociais e econômicas conhecidas pelo país.

Motivou a sua elaboração, ainda, a convivência de duas décadas do autor com o debate sobre a necessidade de se elevar o salário mínimo, sem que durante esse período fosse obtido algum sucesso. São evidentes os sinais de que não será possível adotar, hoje, uma política de reajuste abrupto como aquela de 1953. As implicações do aumento do mínimo sobre os setores privado e público são atualmente muito mais amplas, não havendo mais espaço para soluções que poderiam ser consideradas como miraculosas. Como afirmado em ensaio anterior, é preciso superar a prática existente de debater o salário mínimo como um sonho de verão. A sua valorização depende da

elaboração minuciosa de estratégia que explicita os constrangimentos para a definição de uma política, bem como os caminhos para que eles possam ser superados.

A proposta aqui defendida é de vinculação do salário mínimo, ao menos, ao crescimento do produto e da produtividade, podendo esta ser estimada pela variação do PIB per capita. Essa vinculação definiria o reajuste básico e automático, podendo, a cada ano, o governo decidir por um ganho adicional, a partir de uma consulta à Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, recém-criada.

Como evidencia o exercício apresentado sobre a evolução do salário mínimo desde 1959, uma política desse tipo teria sido vantajosa se adotada no passado, mesmo durante o período de estagnação da economia brasileira vivido desde a década de 1980.

Ademais, outro exercício apresentado nestas notas mostra que o aumento do mínimo produz efeitos positivos sobre as contas da previdência social e sobre a distribuição de rendimentos. Mesmo assim, as conhecidas e as possíveis restrições à política proposta poderiam ser mais bem analisadas através de estudos específicos encomendados pela Comissão Quadripartite do Salário Mínimo.

A posição aqui defendida centra-se na necessidade de abandonar soluções imediatistas e adotar outras com efeitos de médio prazo, que se mostrem efetivamente consistentes. A condução desse movimento escapa da alçada deste autor, cabendo exclusivamente, mesmo que de modo tardio, ao governo. Os primeiros passos foram dados recentemente. Cabe a ele mostrar a consistência desse ato. E a nós, que defendemos uma política de valorização do salário mínimo, nos mobilizarmos para pressionar em favor de uma solução que nos interesse.

Referências bibliográficas

- BERNSTEIN, J. *The minimum wage increase - A working woman's issue*. Washington, DC: EPI, 1999. (EPI Issue Brief, 133).
- CARD, D.; KRUGER, A. Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84, 1994.
- CHAPMAN, J. *Employment and the minimum wage*. Washington, DC: EPI, 2004. (EPI Briefing Paper, 150)
- CLARE, R. Minimum wages in the European Union. *Statistics in Focus*, Luxembourg, Eurostat, 5, 2002.
- CUT-Dieese. *As propostas da CUT para uma Política de Recuperação do Salário Mínimo*. São Paulo: CUT-Dieese, 2004. Mimeografado.

DARES. *Les bénéficiaires de la revalorisation du Smic et des garanties mensuelles de rémunération au 1er Juillet 2003*. Paris: Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohesion Sociale, 2004. (Premières Synthèses Information, 28.1).

DEDECCA, C. *A política do salário mínimo pode não ser um sonho de uma noite de verão*. Campinas: IE-Unicamp, 2004. Mimeografado.

GOSLING, A.; LEMIEUX, T. *Labour market reforms and changes in wage inequality in the United Kingdom and the United States*. Boston: NBER, 2001. (NBER Working Papers Series, 8413).

SMITH, R.; VAVRICHEK. *The minimum wage: its relation to incomes and poverty*. *Monthly Labor Review*, Washington, DC, BLS, 1987.

UMA POLÍTICA DE LONGO PRAZO PARA O SALÁRIO MÍNIMO¹

Luiz Marinho²

A política de valorização do salário mínimo no Brasil é parte essencial de uma política de desenvolvimento nacional (Saboia, 1985; Pochmann, 1995; CUT/Subseção DIEESE, 2004). Essa afirmação, no entanto, não é consenso absoluto. Determinados analistas querem nos fazer crer que, se considerada a relação entre custo e benefício, o aumento dos recursos públicos para as políticas de assistência especificamente focadas para os mais necessitados (como é o caso do bolsa-família) é mais importante para o país do que o fortalecimento do salário mínimo. Esse argumento, que leva a uma disputa entre "pobres" e "miseráveis", assenta-se em uma suposta "escassez de recursos" para as políticas sociais. Essa sim é uma assertiva polêmica, quando se observa atentamente o atual quadro das finanças públicas no Brasil. Basta notar que em 2003 o total da execução orçamentária da União – somadas as verbas para o Executivo (Ministérios, Secretarias, etc.), Legislativo e Judiciário foi de R\$ 139,8 bilhões – , enquanto o pagamento do serviço da dívida pública foi de R\$ 149,3 bilhões.

Outro argumento comumente lançado contrariamente à política de valorização do salário mínimo é que, a despeito das intenções, ela não contribuiria para melhorar a distribuição de renda no Brasil (Giambiagi, 2004). Prova disso seria que o aumento real de cerca de 30% verificado no salário mínimo de 1995 a 2005 não serviu para melhorar a distribuição de renda do Brasil, medida pelo Índice de Gini, que continuou praticamente estável em torno de 0,6 (o que significa que o Brasil detém uma péssima distribuição de renda). Aqui estamos também diante de outro argumento enganoso. O baixo impacto do salário mínimo sobre a distribuição de renda deriva justamente do fato de que o salário mínimo encontra-se muito baixo. Hoje é tão ínfima a parcela de renda dos que recebem salário mínimo que o efeito do aumento do mínimo só pode mesmo ser reduzido em termos de mudança no perfil da distribuição. Mas isso não significa que uma política de recuperação persistente do mínimo não possa ter gradual impacto sobre a distribuição.

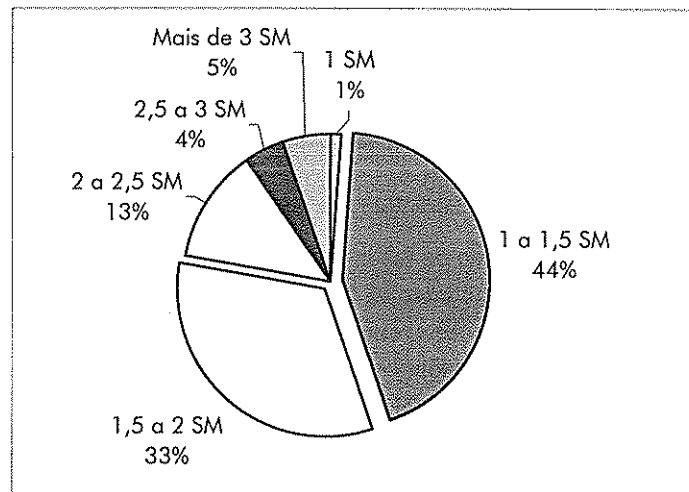
¹ Para a elaboração deste artigo agradeço a colaboração dos companheiros economistas da Subseção DIEESE-CUT, Jefferson José da Conceição, Ilmar Ferreira Silva e Patrícia Pelatieri, e do jornalista e assessor político da CUT, Celso Horta.

² Presidente Nacional da Central Única dos Trabalhadores - CUT.

Uma terceira linha de afirmação bastante em voga sustenta que o salário mínimo deixou de ser referência para o mercado de trabalho, pois apenas 1,5 milhão de trabalhadores com carteira assinada recebem o salário mínimo. Entretanto, o que esse raciocínio deixa equivocadamente de lado é que 11 milhões recebem até dois salários mínimos no mercado formal. E que o mínimo é o "faro!" também para o mercado informal. Juntando-se os mercados formal e informal, resulta que cerca de 22 milhões de pessoas recebem até um salário mínimo. Mais ainda: são 42 milhões que ganham até 2 mínimos. O salário mínimo é ainda referência para as aposentadorias (aproximadamente 14 milhões de aposentados recebem contribuições no valor de um salário mínimo); o seguro-desemprego; o auxílio-maternidade; diversos planos de cargos e salários.

De resto, cabe ter claro que o salário mínimo é o que baliza a fixação dos pisos de importantes categorias profissionais, entre as quais, construção civil, comerciários, domésticas e rurais. Para se ter uma idéia, segundo pesquisa do Dieese, cerca de 45% das categorias profissionais no Brasil têm piso entre 1 e 1,5 SM. Como mostra o Gráfico 1, apenas 22% dos pisos salariais são superiores a dois salários mínimos.³

Gráfico 1. Brasil, 2004 - Distribuição dos pisos negociados por faixa de salários mínimos



Fonte: SAS. DIEESE.

O salário mínimo não perdeu importância para o mercado de trabalho. O que ele perdeu, de fato, foi poder aquisitivo (Dieese, 2004). De acordo com a Tabela 1, o

³ Uma das políticas complementares a uma política de valorização do salário mínimo reside no incentivo à negociação, entre representações sindicais e entidades patronais, de pisos nacionais por categoria.

salário mínimo de 2004 representou menos de um terço do seu valor de 1940, quando foi instituído. Se compararmos com o salário de 1980, ele valia em 2004 menos da metade daquele valor. O Dieese estima que o "salário mínimo necessário", para a sobrevivência do trabalhador e de sua família, em maio de 2005, nos termos previstos no artigo 7º da Constituição Federal, é de R\$ 1.588,80.⁴

Tabela 1. Salário mínimo real - Índice Julho 1940 = 100% ⁽¹⁾

Ano	Média	Ano	Média	Ano	Média
1940	98,02%	1962	101,82%	1984	52,04%
1941	89,35%	1963	89,51%	1985	53,24%
1942	80,22%	1964	92,49%	1986	50,36%
1943	78,78%	1965	89,19%	1987	36,31%
1944	83,19%	1966	76,03%	1988	38,23%
1945	67,03%	1967	71,92%	1989	40,70%
1946	58,82%	1968	70,39%	1990	29,09%
1947	44,94%	1969	67,73%	1991	30,38%
1948	41,51%	1970	68,93%	1992	26,07%
1949	42,18%	1971	65,96%	1993	29,37%
1950	39,84%	1972	64,78%	1994	24,79%
1951	36,80%	1973	59,37%	1995	24,53%
1952	98,77%	1974	54,48%	1996	24,92%
1953	81,35%	1975	56,91%	1997	25,32%
1954	98,88%	1976	56,54%	1998	26,55%
1955	111,04%	1977	58,92%	1999	26,65%
1956	112,81%	1978	60,69%	2000	27,41%
1957	122,65%	1979	61,29%	2001	29,67%
1958	106,70%	1980	61,78%	2002	30,28%
1959	119,45%	1981	63,34%	2003	30,70%
1960	100,30%	1982	66,02%	2004	28,52%
1961	111,52%	1983	56,10%		

⁽¹⁾ Município de São Paulo.

Elaboração Subseção DIEESE-CUT Nacional.

Já a Tabela 2 ilustra o mesmo processo de perda de poder aquisitivo em termos de quantidade de produtos.

A Central Única dos Trabalhadores definiu o salário mínimo como uma de suas prioridades na gestão 2003-2006, como mostrou a "Marcha pelo Salário Mínimo", em dezembro de 2004. Foi a partir dela que o governo definiu aumentar o

⁴ O artigo 7º da Constituição Federal de 1988 estabelece que: "São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) [inciso] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim".

valor do mínimo para 2005, de R\$ 260,00 para R\$ 300,00 a partir de maio (aumento real de cerca de 8%). A Marcha também foi elemento importante para que o governo viesse a anunciar a formação de uma Comissão Quadripartite (governo, representações empresariais, centrais sindicais e representações de aposentados) cujo objetivo é discutir e elaborar a política do salário mínimo. Decreto recém-lançado instituiu finalmente a composição dessa comissão.

Tabela 2. Poder aquisitivo do salário mínimo em quantidade de produtos

Produtos	1959	1986	1995	2003	2004
Carne (kg)	85	25	21	29	30
Feijão (kg)	192	68	93	78	100
Arroz (kg)	202	97	156	134	146
Pão (Kg)	230	109	47	48	54
Leite (kg)	455	298	155	186	190

Fonte: Diário Oficial e DIEESE.

Para que seja elaborada uma política de valorização do salário mínimo, a comissão deve enfrentar sem receio certas questões polêmicas. Seu reflexo sobre a previdência faz parte dessa pauta. O salário mínimo é referência para 14,5 milhões de beneficiários previdenciários. No último orçamento da União afirmava-se que para cada R\$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo há um aumento de gastos previdenciários da ordem de R\$ 132 milhões. Portanto, a elevação do salário mínimo de R\$ 260,00 para R\$ 300,00 representará, nas contas do governo, um aumento de R\$ 5,3 bilhões por ano. Temos números que reduzem esse impacto, já que levam em conta os efeitos positivos dinâmicos que a elevação do salário mínimo acarreta. De acordo com levantamento realizado pelos economistas da Subseção DIEESE-CUT (Conceição, Silva e Pelatieri, 2004), o aumento de R\$ 40,00 no salário mínimo (de R\$ 260,00 para R\$ 300,00) gera uma elevação da arrecadação de pelo menos R\$ 931 milhões ao ano, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3

Hipóteses de Salário Mínimo em 2005	Aumento em Reais	Aumento da arrecadação (efeito dinâmico)
R\$ 300,00	R\$ 40,00	R\$ 931,4 milhões
R\$ 320,00	R\$ 60,00	R\$ 1,4 bilhão

Fonte: Conceição; Silva; Pelatieri (2004).

Logo, um pré-requisito fundamental para a elaboração da proposta de política de recuperação do salário mínimo consiste em realizar, previamente, um bom

levantamento dos números relativos à Previdência Social. De qualquer modo, reconhecemos que é preciso encontrar alternativas para reduzir o efeito sobre a previdência.

O reflexo do aumento do salário mínimo sobre os gastos com funcionalismo em municípios das regiões mais pobres do país é outro ponto a ser enfrentado. Como evidenciado na Tabela 4, esse parece ser um problema localizado em regiões como Norte e Nordeste.

Tabela 4. Proporção do pagamento com trabalhadores de até 1 salário mínimo na folha de pagamento do setor público, por esfera de governo, Brasil (em %)

Região	Federal	Estadual	Municipal
Norte	0,03	0,63	7,68
Nordeste	0,07	1,08	14,69
Sudeste	0,02	0,57	0,90
Sul	0,02	0,03	0,58
Centro-Oeste	0,01	0,12	2,61
Brasil	0,02	0,55	3,55

Fonte: MTE, RAIS 2003. Elaboração do DIEESE.

Outros efeitos que, aqui e acolá, são citados como resultados de uma política de recuperação do salário mínimo são: o aumento da inflação; a redução da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional; o incentivo à informalidade e o aumento do desemprego. Esses argumentos são utilizados de acordo com a conjuntura, ora se enfatizando um, ora outro. É possível, no entanto, questionar e refutar cada um deles. Não há nenhuma evidência conclusiva de que os reajustes do salário mínimo guardem uma relação com o aumento da inflação. Houve diversos momentos da história brasileira recente em que o aumento da inflação conviveu com baixos patamares de salário mínimo. Assim como houve momentos em que a elevação do salário mínimo ocorreu simultaneamente à queda da inflação. Também não há qualquer comprovação definitiva de que o aumento do salário mínimo eleve a taxa de desemprego, ou, o inverso, de que a queda do salário mínimo reduza o índice de desocupação. Nesse mesmo sentido, a perda de poder aquisitivo do salário mínimo verificado nas últimas décadas não parece ter contribuído para elevar a participação do Brasil no fluxo de comércio internacional.

Diante disso, apresentamos a seguir uma pauta para as discussões da referida Comissão Quadripartite. Essa pauta consistiria do seguinte:

1º) definir o conceito de "Salário Mínimo Necessário" ou Salário Mínimo Decente a partir de uma pesquisa de orçamento familiar específica para os trabalhadores que ganham próximo ao salário mínimo;

2º) determinar o prazo em que esse salário mínimo necessário será alcançado – por exemplo, 20 anos, com metas intermediárias de 10 e 3 anos;

3º) acordar que a política de recuperação do mínimo deve levar em conta, anualmente, a inflação e um percentual a mais do que a simples produtividade média da economia (PIB per capita);

4º) definir uma política para desoneração tributária e de redução dos preços dos itens de maior peso no orçamento de uma família que recebe próximo ao salário mínimo;

5º) incentivar políticas como a Participação nos Lucros e Resultados para os que recebem até dois salários mínimos, por meio, por exemplo, de incentivos fiscais aos empregadores;

6º) elaborar uma pesquisa de custo de vida específica para os aposentados, com vistas a verificar quais os gastos efetivos do aposentado, e com isso aplicar políticas específicas de redução de preços de itens essenciais do aposentado, como é o caso medicamentos e dos convênios médicos;

7º) fortalecer o aporte do Fundo de Participação dos Municípios para estabelecer ajuda específica àqueles municípios que tiverem um determinado percentual de sua folha de pagamentos destinada ao pagamento de trabalhadores que recebem um salário mínimo. Essa destinação não poderá ser feita sem análise criteriosa das reais necessidades de pessoal e dos correspondentes gastos.

Esses itens podem vir a ser um bom ponto de partida para a discussão. A construção negociada de uma política de metas de longo, médio e curto prazos pode tirar o salário mínimo da mesmice de sempre.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de legislação).

CONCEIÇÃO, Jefferson José da; SILVA, Ilmar Ferreira; PELATIERI, Patrícia. Salário mínimo e fontes de financiamento. *Valor Econômico*, 14 dez. 2004, Opinião, p. A12.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT/Subseção DIEESE. *As propostas da CUT para uma política de recuperação do salário mínimo*. São Paulo, mar. 2004. Disponível na Internet: <www.cui.org.br/dieese/dieese.htm>.

DIEESE. *Salário mínimo: pouca comemoração para o 1º de maio*. Disponível na Internet: <www.dieese.org.br/esp/salmin99.html>. Acesso em 26/02/2004.

_____. *Sala de situação sobre o salário mínimo*. Disponível na Internet: <www.dieese.org.br>.

GIAMBIAGI, Fábio. Salário mínimo de R\$ 300, uma opção questionável. *Valor Econômico*, 8 dez. 2004, p. A13.

NERI, Marcelo; GIAMBIAGI, Fábio. Previdência social e salário mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária? *Revista do BNDES*, v. 7, n. 13, p. 191-214, jun. 2000.

POCHMANN, Marcio. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança: um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra, da Itália e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje*. São Paulo: LTr, 1995.

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

SALÁRIO MÍNIMO E ATORES SOCIAIS: POR QUE A GESTÃO PARTICIPATIVA NA DISCUSSÃO DO SALÁRIO MÍNIMO?

Remígio Todeschini¹

Introdução

A presente palestra, que é parte integrante do Seminário *Salário Mínimo e Desenvolvimento*, promovido pelo Instituto de Economia da Unicamp e demais entidades, retrata a atual pressão do movimento sindical, notadamente da Central Única dos Trabalhadores e Força Sindical, que no movimento ocorrido no final de 2004 negociaram com o governo federal além do valor ora proposto do salário mínimo de R\$ 300,00 (MP 248 de 20 de abril de 2005), a instituição da Comissão Quadripartite com o objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo que já vigora desde 22 de abril, mediante o Decreto Presidencial de 20 de abril de 2005.

Discorreremos, portanto, respondendo à questão levantada no título dessa palestra: *Por que a Gestão Participativa na discussão do Salário Mínimo?*

Falaremos da importância do salário mínimo no contexto nacional, como Política Pública essencial para o processo de desenvolvimento, distribuição de renda, combate à pobreza e sinalizador do mercado de trabalho, entre outras. Observaremos os grandes números da população brasileira que tem como renda a proximidade do salário mínimo: ocupados, aposentados e pensionistas e os beneficiários pelo seguro-desemprego.

Por fim, trataremos dos fundamentos legais do Direito Internacional, provindo das Convenções da OIT sobre a gestão participativa na discussão do salário mínimo, bem como as determinações constitucionais sobre essa gestão que estão sendo aplicadas a partir do Decreto de 20 de abril de 2005, promulgado pelo presidente da República Luis Inácio Lula da Silva.

¹ Secretário de Políticas Públicas de Emprego e Mestre em direitos sociais pela PUC-SP. E-mail: <remi.todeschini@tem.gov.br>.

1 A importância do salário mínimo no Brasil e sua recomposição

A institucionalidade do salário mínimo, proposta desde 1940, na medida em que forem cumpridos os dispositivos constitucionais e legais, vem atender o processo de busca de equidade na sociedade brasileira, superando gradativamente as desigualdades sociais e ser um elemento importante no combate à pobreza. Passamos por períodos de arrocho salarial a partir da ditadura militar e de fixação do salário mínimo que contribuíram fortemente para o aumento das desigualdades sociais. A partir do processo de redemocratização e até o presente momento o salário mínimo tem tido altos e baixos.

No atual governo buscam-se caminhos para essa recomposição no sentido de ampliar a renda e o consumo dos trabalhadores, notadamente os mais vulneráveis e pobres. Aqui há um divisor de águas entre economistas, pois haveria um estouro das contas nacionais com a elevação de reajustes do salário mínimo: efeito de bomba atômica, o "fim do mundo", a "explosão dos gastos previdenciários", elevação do consumo com efeitos inflacionários, aumento do desemprego e perda da competitividade das empresas. Necessitamos, no entanto, de um contínuo processo de crescimento econômico com um virtuoso e sustentável desenvolvimento. Além desse crescimento sustentável macroeconômico e uma política de juros adequada para o equilíbrio das contas públicas, com a recomposição do salário mínimo poderemos ter a implementação de políticas públicas de emprego e de desenvolvimento que estimulem o desenvolvimento regional e local, como os Arranjos Produtivos Locais (APLs). Com isso estaremos fortalecendo as micro e pequenas empresas, a economia solidária com um combate efetivo da informalidade, por intermédio da formalização de negócios. O crescimento do salário mínimo e do conjunto dos salários deve ser concomitante com a capacitação da gestão dos empreendimentos e melhor cooperação entre os mesmos, ampliação e atualização tecnológica dos empreendedores e ampliação do mercado interno e melhoria dos produtos, principalmente os voltados para o consumo de massa. Esse processo terá efeito no caso da melhoria de produção e aumento de produtos com qualidade para o consumidor final, produzidos por micro e pequenas empresas via APLs. Com mais renda e mais produtos de qualidade haverá efeitos positivos no combate à inflação, ampliando a "democratização do mercado" e mostrando alternativas à oligopolização e monopólio de determinados produtos. Com isso também é fortalecido o processo de desenvolvimento com maior interiorização. Importante observar que, com esse incremento na produção, teremos efeitos benéficos nas políticas de emprego e conseqüente melhoria salarial geral, combinada com uma ação de elevação na arrecadação daqueles municípios e estados mais pobres, do Norte e Nordeste, com maiores dificuldades financeiras para arcar com o pagamento dos

mínimos legais. O estímulo produtivo e a formalização das micro e pequenas empresas terá também um coadjuvante importante com a nova Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

O salário mínimo, numa sociedade tão desigual, em que as desigualdades também cresceram em função de políticas de arrocho salarial e do achatamento do próprio salário mínimo, tem uma ação balizadora no mercado de trabalho. Tal política de salário mínimo é adotada na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para estabelecer um equilíbrio no mercado de trabalho evitando maior desigualdade principalmente para os segmentos sociais mais jovens e pouco qualificados da população, entre outros. Atende, sem dúvida, aquelas categorias com nenhuma organização e em dobro o setor informal da economia, como atestam os números nacionais. Em muitos países são as organizações representativas de trabalhadores e empregadores que devem estabelecer uma ponte de solidariedade para esses setores mais vulneráveis da população através de Conselhos Nacionais onde se discutem as políticas econômicas e os parâmetros mínimos de remuneração. O movimento organizado não poderia deixar somente para a sociedade civil pobre essa questão, como alertava Maria Conceição Tavares, em 1997. Na Inglaterra, com os "Wage Councils", nos anos 1990, houve uma redução significativa das diferenças salariais entre os menos e os mais qualificados, sem que se observassem efeitos negativos sobre o emprego. Sempre quando há processo de negociação, quer geral, como no caso do salário mínimo, ou específico de cada categoria, há sem dúvida uma elevação da renda dos trabalhadores. Enfim, através das negociações salariais se estabelece uma política de distribuição de renda efetiva.

O salário mínimo tem sido um indicador de referência para as diversas prestações sociais da previdência social. É aqui que a polêmica mais se avoluma: ser ou não o salário mínimo referência para as prestações da previdência social. Há polêmicas quanto ao efeito de elas serem ou não o remédio mais eficaz no combate à pobreza. Muitos estudos ressaltam o efeito distributivo e de combate à pobreza dessas prestações, como atestam Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. em dois trabalhos, ressaltando o combate à pobreza e distribuição de renda entre famílias rurais dos três estados do Sul do país e dos nove estados do Nordeste. No estudo "O idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência da universalização", entre 6 mil domicílios pesquisados, os benefícios da previdência social rural elevam a renda familiar em 16% no Sul e 35% no Nordeste, demonstrando o combate à pobreza, distribuição de renda e tendo como conseqüência o fortalecimento da própria atividade produtiva da agricultura familiar. Marcelo Neri e Ricardo Paes de Barros defendem o aumento do bolsa-família para combater a pobreza em vez de usar os aumentos do salário mínimo.

Recentemente, a partir de negociações, houve a desvinculação dos benefícios mínimos da Previdência Social na Espanha para poder dar um aumento mais expressivo do salário mínimo interprofissional, porém, mesmo assim, as entidades empresariais fizeram um alerta quanto aos efeitos sobre o mercado de trabalho, efeitos inflacionários e de desemprego em artigo recente de Valentin Bote Álvarez-Carrasco, professor de Teoria Econômica da Universidade Autônoma de Madri.

Aqui é que estarão os maiores desafios para a discussão da elevação do salário mínimo. Continuam fortes as vozes do mercado para uma nova reforma previdenciária para o setor privado, devido ao desequilíbrio atuarial e à desvinculação do salário mínimo dos benefícios previdenciários. A manutenção da vinculação dos salários com os benefícios previdenciários e com o seguro-desemprego deverá estar acompanhada de medidas que visem ao constante crescimento econômico, na casa dos 5% e reforma tributária visando a conter o déficit previdenciário, imprimindo maior justiça social, entre outras medidas.

2 Os grandes números dos ocupados, aposentados e segurados do seguro-desemprego que recebem o salário mínimo²

Regiões Geográficas	Total	Ocupados			
		Exatamente 1 SM		Em %	
		Números absolutos	Em %	Até 1 SM	Até 1,5 SM
Total	79.250.627	7.475.212	9,4	40,0	55,2
Norte	4.319.122	571.710	13,2	44,0	61,8
Nordeste	21.666.910	2.780.624	12,8	67,3	79,7
Sudeste	34.052.834	2.680.346	7,9	26,0	42,0
Sul	13.508.097	809.114	6,0	33,3	49,7
Centro-oeste	5.703.664	633.418	11,1	31,9	49,7

Fonte: PNAD/2003 - IBGE. Elaboração de CGET/SPPE/MTE

Nota: Exclusive população rural de Ro, AC, AM, PA e AP.

2.1 Ocupados

Em 2003 tínhamos, segundo os dados da PNAD, 7,5 milhões de ocupados com 1 salário mínimo, ou seja, 9,4% dos mesmos. Esse percentual dos que recebem exatamente o salário mínimo tem atingido indiretamente 18,7 milhões de pessoas, isto é, 10,8% da população brasileira. Saliente-se também que 40% dos ocupados percebem até 1 salário mínimo e 55,2% dos ocupados recebem até 1,5 SM.

² Dados elaborados pela Coordenadoria Geral de Estatísticas de Trabalho (CGET) do Departamento de Emprego e Salário da SPPE e do Observatório do Trabalho.

Quando vemos as características predominantes dos ocupados com 1 SM, vemos que os jovens entre 16 e 24 anos são em maior proporção (15%), seguidos dos adultos de 25 a 39 anos, com 10,8%, e as pessoas com mais de 40 anos, com 9,6%. As mulheres recebem mais do que os homens na proporção de 12,7% para 9,8%. Recebem 1 SM mais filhos (12,9%) e cônjuges (11,1%) do que chefes de domicílio (9,2%).

A população negra (somados pretos e pardos) recebe 1 salário mínimo mais do que a de não-negros (brancos e amarelos).

O salário mínimo atinge mais as empregadas domésticas com carteira assinada (35,6%) do que as sem carteira assinada (21,8%).

Outra característica importante é que o salário mínimo atinge mais os empregados sem carteira assinada (18,4%) do que aqueles com vínculo formalizado pela CLT (9,3%), ou aqueles que integram o funcionalismo público estatutário (7,8%) ou militares (6,2%).

Entre os que têm seu próprio negócio, atinge mais aos trabalhadores autônomos (10,3%) do que aos empregadores (2,7%).

2.2 Aposentados

Os aposentados que receberam 1 salário mínimo em 2003 eram 8,1 milhões e 2,4 milhões de pensionistas, ou seja, 54% dos aposentados e pensionistas do INSS.

Com esses números de aposentados e pensionistas, foram atingidas cerca de 26,4 milhões de pessoas, o que representa 15% da população brasileira.

Regiões	Total de Municípios benefício >FPM				Em %
	2002		2003		
	Total de Municípios	Municípios com benefícios superiores ao FPM	Total de municípios	Municípios com benefícios superiores ao FPM	
Brasil	5.561	3.546	5.561	3.773	67,9
Norte	449	184	49	194	43,2
Nordeste	1.792	1.170	1.792	1.239	69,1
Sudeste	1.668	1.196	1.668	1.262	75,7
Sul	1.189	791	1.189	841	70,7
Centro Oeste	463	205	463	237	51,2

Vimos acima um quadro do papel distributivo dos rendimentos das aposentadorias nos municípios brasileiros num comparativo entre 2002 e 2003. No

Brasil temos, em 2002, 3.546 municípios com valores dos benefícios da previdência maiores do que os repasses do Fundo de Participação dos Municípios e, em 2003, 3.773 municípios. A previdência social no Brasil apresenta um efeito distributivo e de renda na economia desses municípios muito importante.

2.3 Seguro-Desemprego

Em 2003, dos 5,07 milhões de desempregados que receberam o seguro-desemprego, sendo a maioria trabalhadores urbanos, 22% receberam um salário mínimo, ou seja, 1,1 milhão de pessoas. Esse benefício de 1 salário mínimo, fazendo-se a projeção para a população, atingiu 2,8 milhões de pessoas, ou 1,6% da população brasileira.

2.4 Síntese do percentual da população brasileira que recebe o SM

Pelo menos 27% da população brasileira é atingida através de resoluções tomadas a respeito da política de salário mínimo.

Os valores pagos em salários, benefícios previdenciários e de seguro-desemprego, equivaliam a cerca de 10% do rendimento pago aos empregados e autônomos e 9% da renda bruta disponível das famílias.

3 Fundamentos da OIT e Constituição Federal da Gestão Participativa na discussão do salário mínimo e o decreto que cria a Comissão Quadripartite de Fortalecimento do Salário Mínimo

Nos itens anteriores vimos a importância do salário mínimo e o percentual da população brasileira que é atingida por essa política no intuito de combater a pobreza, melhorar a renda e o consumo e dos efeitos distributivos que podemos imprimir com esse instituto. A pergunta feita anteriormente do porquê da gestão participativa na discussão do salário mínimo, já que envolve um número significativo de cidadãos, está baseada nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da atual Constituição Federal.

Nasceu a OIT em 1919 como um organismo internacional tripartite para discutir e apresentar propostas às péssimas condições de trabalho e de salário dos trabalhadores. Em 1928, com a Convenção 26, que tratava do método de fixação do salário mínimo, foi determinado aos países membros que ratificassem essa convenção, que se estabelecesse a consulta prévia às entidades de empregadores e trabalhadores em número igual e no mesmo plano de igualdade (arts. 2º e 3º).

A Convenção 95, de 1949, sobre proteção do salário e a Convenção 99, de 1951, sobre a fixação de salários mínimos na agricultura também reforçaram a consulta prévia dos governos aos representantes dos empresários e trabalhadores.

A Convenção 131, de 1970, que também tratava do salário mínimo, foi mais explícita ainda em seus artigos 1º, 3º e 4º quando definiu que as representações deviam participar do processo de discussão do salário mínimo, mediante acordo e após exaustivas consultas em pé de igualdade e com pessoas de reconhecida competência que representassem os interesses gerais do país.

Se não bastasse o grande número de convenções sobre o tema específico do salário mínimo, a Convenção 144 sobre a Consulta Tripartite, de 1976, reafirmou o diálogo social permanente entre todos os atores sociais sobre todos os assuntos pertinentes às matérias das convenções da OIT. Todas as convenções da OIT aqui citadas foram ratificadas pelo governo brasileiro.

A Constituição Federal (CF) de 1988 também estabeleceu duas formas de exercer o poder em nome do povo (art. 1º), uma representativa mediante as eleições diretas e outra direta (gestão participativa direta) e tendo o estado democrático de direito como um dos seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A gestão participativa direta foi assegurada constitucionalmente através do art. 10º da CF:

“É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.”

Com o Decreto de 20 de abril de 2005, publicado no Diário Oficial da União de 22 de abril de 2005, foi criada a Comissão Quadripartite para o Fortalecimento do Salário Mínimo. Com isso ratificaram-se de fato as convenções da OIT sobre o salário mínimo e aplica-se a participação dos atores sociais nos assuntos de interesses profissionais ou previdenciários conforme preconiza a CF em seu art. 10º:

No art. 1º do referido decreto são estabelecidos os objetivos dessa Comissão:

“(...) propor programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar os seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social no âmbito do Governo Federal e dos demais entes federativos.”

A Comissão estará sediada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, tendo este a presidência da mesma. A composição quadripartite da Comissão, segundo o Decreto, terá sete representações do governo: Ministério do Trabalho e Emprego,

Ministério do Planejamento, Ministério da Previdência, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Casa Civil, Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. A representação dos trabalhadores terá seis participantes: Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores, Social Democracia Sindical, Central Autônoma de Trabalhadores e a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil. Os empregadores terão cinco representações: Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional do Transporte, Confederação Nacional das Instituições Financeiras. Por último, as entidades de aposentados terão quatro representações: Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas; Sindicato Nacional dos Aposentados; Federação dos Aposentados e Pensionistas de São Paulo e Associação Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos.

Poderão ser convidados outros órgãos ou entidades públicas e privadas para participarem das reuniões.

Considerações finais

É de fundamental importância a participação da sociedade civil organizada nesse processo de fortalecimento e revitalização do salário mínimo, tendo como aspecto relevante o fortalecimento da gestão participativa no estado democrático de direito conforme estava preconizado nas normas da OIT e na Constituição Federal vigente.

A finalidade desse diálogo social, através da Comissão Quadripartite de Fortalecimento do Salário Mínimo, é diminuir as desigualdades e resgatar a cidadania de milhões de brasileiros que estão na extrema pobreza e miséria. O diálogo social deve estabelecer cada vez mais o empoderamento dos atores sociais para encontrar de forma negociada e concertada os caminhos do desenvolvimento como liberdade, enfim, como diz Amartya Sen, fazer com que as pessoas exerçam sua condição de agente. Com essa participação, busca-se a equidade estabelecendo padrões que possam ser um sinalizador do mercado de trabalho, atendendo os grupos de trabalhadores menos qualificados e mais vulneráveis (jovens, mulheres e negros), entre outros, combinada com um conjunto de políticas públicas de emprego e das funções do sistema público de emprego. Buscam-se caminhos e diretrizes de políticas sociais de proteção social e econômica fortalecendo o desenvolvimento social e econômico com um crescimento sustentável, propiciador de emprego, trabalho e renda para nossa população e maior qualidade de vida.

Referências bibliográficas

- ÁLVAREZ-CARRASCO, Valentín Bote. *Gobernar contra los más débiles: los riesgos del incremento y la indicación del salario mínimo*. Papeles Faes, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, Espanha, n. 12, 10 fev. 2005.
- AMADEO, Edward; MELO FILHO, Paulo Guilherme Moreira. *O Salário Mínimo em 1940 e 2000*. Ministério da Fazenda, 2000. Disponível na Internet: <www.eco.puc-rio.br>.
- CAPOLARI, Renato; VOLKER, Paulo (Org.). *Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais: Projeto Promos-Sebrae – BID: versão 2.0*. Brasília: Sebrae, 2004.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori. *Que a recuperação não se transforme em uma escolha de Sofia para o Governo*. /Campinas/ 23 ago. 2004. Mimeografado.
- _____. *Por uma política de SM em favor do Desenvolvimento Social*. /Campinas/ 2005. Mimeografado.
- _____. *Salário mínimo*. 2005. Disponível na Internet: <www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/BDNUH 3609/NUH 3609.html>.
- DELGADO, Guilherme; CARDOSO JR., José Celso. *O idoso e a Previdência Rural no Brasil. A experiência recente de universalização*. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1999. (Texto para discussão, 688).
- _____; _____. *Principais resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na região Sul do Brasil (Projeto Avaliação Socioeconômica da Prev. Social Rural)*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2000. (Texto para discussão, 734).
- DESAFIOS do desenvolvimento. *Revista do IPEA*, ano 1, n. 4, nov. 2004, p. 16-23. O papel do salário mínimo no combate à pobreza. (Entrevista com Fábio Giambiagi, José Márcio Camargo, Guilherme Delgado, Márcio Pochmann e Ricardo Paes de Barros).
- FOGUEL, Miguel Nathan. *Uma avaliação dos efeitos do Salário Mínimo sobre o mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1998. (Texto para Discussão, 564).
- GAUTIÉ, Jérôme. *Salario y empleo*. In: GAUTIÉ, Jérôme; NEFFA, Julio César. *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Lumen/Humanitas, 1998. p. 105-132.
- GIAMBIAGI, Fábio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ARDEO, Vagner Laerte. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* s.n.t. 29 set. 2004. Mimeografado.
- HORST CAMPOS, Sílvia. *O salário mínimo e a determinação da taxa de salários na economia brasileira: uma revisão da literatura existente*. In: *Salário Mínimo e Reforma Urbana. Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 341-369, 1992.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA – Consejería de Economía e Innovación – tecnología – Comunidad de Madrid – *Salario Mínimo en Europa*. 2004.

JATOBÁ, Jorge; CHAHAD, José Paulo Zeetano. O papel do salário mínimo no contexto da estabilização econômica. *Mercado de Trabalho – Conj. e Análise*, IPEA, n. 3, jan. 1997.

MACEDO, Roberto. O que fazer com o salário mínimo? *Mercado de Trabalho – Conj. e Análise*, IPEA, n. 3, jan. 1997.

MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbuda. A necessidade de recuperação da política nacional do Salário Mínimo. *Mercado de Trabalho – Conj. e Análise*, IPEA, n. 3, jan. 1997.

NERI, Marcelo. Salário mínimo e sincronismo das negociações salariais. *Mercado de Trabalho – Conj. e Análise*, IPEA, n. 3, jan. 1997.

_____. Impactos do salário mínimo no mercado de trabalho. *Conjuntura Econômica*, jun. 2004.

_____; GONZAGA, Gustavo; CAMARGO, José Márcio. *Distribuição regional da efetividade do Salário Mínimo no Brasil*. Rio de Janeiro: Dep. Economia – PUC –RJ, mar. 1999. (Texto para Discussão, 397).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Convenções 26, 63, 95, 99, 131 e 144. Disponível na internet: <www.ilo.org/ilolex>.

PASTORE, José. O mínimo e o nível de vida. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 8 maio 1996.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. *Salário mínimo e distribuição de renda*. 16 jul. 1997. Disponível na Internet: <www.abordo.com.br/mctavares/mesa1.htm>.

TODESCHINI, Remígio. *Gestão da previdência pública e fundos de pensão: a participação da comunidade*. São Paulo: LTR, 2000.