

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Edvaldo Fernandes da Silva

# Salário Mínimo:

a desindexação entre a norma, o fato e o valor

RIO DE JANEIRO  
2009

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Edvaldo Fernandes da Silva

ORIENTADOR: Adalberto Moreira Cardoso

# Salário Mínimo:

a desindexação entre a norma, o fato e o valor

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas  
Universitárias do Rio de Janeiro e ao Centro de  
Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara  
dos Deputados como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Ciência Política.

RIO DE JANEIRO  
2009

**BANCA EXAMINADORA:**

---

(Adalberto Moreira Cardoso)  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

---

(Renato Boschi)  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

---

(Sadi Dal Rosso)  
Universidade de Brasília

*A José Emiliano da Silva, meu pai.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha esposa Érika Radespiel, pela paciência nesses longos meses de pesquisa, e a meus mestres nessa empreitada, principalmente Adalberto Moreira Cardoso, orientador e GPS de alta precisão, e Luiz Werneck Vianna, que me conduziu no início de minha peregrinação acadêmica, e aos professores Renato Boschi e Sadi Dal Rosso, que gentilmente aceitaram o convite para participar de minha banca.

Também quero registrar minha gratidão a todos os professores do IUPERJ, um corpo docente do mais alto nível; a Rildo José Cosson Mota, do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, que teve papel importante na concepção e implementação do Programa de Pós-Graduação em que produzi essa dissertação; ao deputado Aldo Rebelo, presidente da Câmara que, em 2006, aprovou a iniciativa, e aos colegas de trabalho dessa casa de leis que seguiram comigo nessa extraordinária travessia do saber; e a Maria Elisa Rodrigues Moreira, que me ajudou, ao final, no cansativo trabalho de revisão e padronização.

Essa lista não é, nem poderia ser, exaustiva. A todos que, de uma ou outra maneira, me ajudaram nessa pesquisa, meu muito obrigado.

*The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and incomes (KEYNES, 1936, p. 372).\**

---

\* “A inaptidão para prover pleno emprego e a arbitrária e desigual distribuição de riqueza e renda são as principais falhas persistentes de nossa sociedade econômica” (tradução nossa).

## RESUMO

O estudo procura demonstrar que a calibragem do salário mínimo desde sua criação, em julho de 1940, resultou mais de arbitramento político que de circunstâncias econômicas, a despeito de a interpretação oposta gozar de amplo respaldo no meio acadêmico e, aparentemente, modular a ação governamental. Para tanto, analisaram-se vasta produção bibliográfica, relatórios, projetos de lei, discursos e outros documentos históricos. À medida que se remontava à história e se reconstruíam os sucessivos quadros políticos, econômicos e sociais de cada época, buscou-se flagrar a *rationale* que determinava a política do salário mínimo vigente nos diferentes períodos. O balizamento da análise estruturou-se a partir da observação das curvas do poder aquisitivo do salário mínimo ao longo de 69 anos de história, em gráfico montado com dados do Dieese. As inversões de tendência reveladas configuraram oito fases do salário mínimo diferentes, cada uma delas – pretende-se comprovar – resultante de uma política voluntariamente definida, conforme o equilíbrio das forças que governavam o país. O trabalho objetiva confirmar que, apesar de ter causado injunções à política do salário mínimo em diversos momentos, a álea econômica nunca foi sua determinante. Em cenários econômicos mais complicados, os atores políticos incorreriam obviamente em custos mais elevados para valorizar o salário mínimo ao passo que, nos momentos de bonança, o preço a pagar se reduziria. Detecta-se, porém, certo descolamento entre ciclos da economia e curvas do salário mínimo. A deterioração sincronizada das duas variáveis em um contexto de crise denunciariam, na chave interpretativa testada, apenas que os custos que o *establishment* estaria disposto a pagar pela política têm limites. Em outras palavras, em um quadro de desagregação econômica, como em meados dos anos 1980, a queda do salário mínimo pode não ser uma consequência necessária, mas produto da omissão voluntária dos *policy makers*, que provavelmente decidiram sacrificar o piso para ressalvar outros interesses prioritários ameaçados. A falta de sincronia entre solidez econômica e valorização do mínimo ou entre crise econômica e achatamento do piso pode evidenciar que há uma *rationale* não meramente econômica a operar a calibragem do salário mínimo. Essa *rationale*, sua natureza, sua conformação, é o principal objeto da investigação e, descortinada, pode dar pistas interessantes sobre a evolução da democracia brasileira.

**Palavras-chave:** salário mínimo; política pública; política salarial; história do salário mínimo; trabalhadores sem qualificação; relações entre Executivo e Legislativo.

## **ABSTRACT**

This study aims to demonstrate that minimum wage calibration, since its creation, in July 1940, has been more a result of political arbitration than the consequence of economic circumstances, although the latter interpretation is widely supported by academia and, supposedly, has an important role in formulating governmental action. For this purpose, a lot of bibliographical production, reports, bills, speeches and other historical documents were carefully analysed. While resorting to history and restoring successive political, economic and social frameworks in each epoch, the research sought to surprise the underlying logic that powered the minimum wage policy in the different periods. The orientation of the analysis was configured by observing the minimum wage curves over the last 69 years on a graph formulated with Dieese's data. The inversions of trends that came up made it possible to pinpoint eight different phases of the minimum wage, each one – that is the point to be checked – produced by spontaneous and well-defined policies, according to the balance of the powers that were then ruling the country. The inquiry seeks to confirm that, even if they have caused constraints to minimum wage policy at certain moments, economic events have never been its main engine. In more complicated economic contexts, political actors would have to admit higher costs to increase appreciate the minimum wage, while the price to be paid would be lower in times of prosperity. It is observed, however, some detachment between economic cycles and the minimum wage curves. The synchronized deterioration of the two variables in critical periods might be simply denouncing, in the light of the approach under examination, that the costs the Establishment accepts to pay for the policy have a ceiling. In other words, in circumstances of acute crisis, e.g. during the middle of the Eighties, the depreciation of the minimum wage may not be a necessary consequence, but rather a product of the policy makers' spontaneous omission. They could simply sacrifice the base wage to secure other endangered priority interests. The lack of synchrony between economic stability and the raising of the minimum wage or between economic crises and the flattening of the minimum wage may lead to the conclusion that there is not merely economic logic affecting the calibration of the base wage. This logic, its nature, and its conformation, is the core subject of this scientific investigation, and, as is unveiled, it could provide interesting clues to understanding the evolution of Brazilian democracy.

**Keywords:** Brazil; Minimum wage; public policy; wage policy; minimum wage history; non-qualified workers; Executive-Legislative Relations.



## LISTA DE TABELAS

1 Média dos salários até 400 mil reis x salário mínimo decretado	p. 30
2 Inflação no Brasil entre 1943 e 1953 em %	p. 56
3 Inflação entre 1951 e 1956 captada pelo IGP-DI	p. 64
4 Inflação anual entre 1955 e 1961 apurada pelo IGP-DI	p. 67
5 Inflação anual entre 1955 e 1961 apurada pelo IGP-DI	p. 90
6 Proporção da População Economicamente Ativa (PEA) na Indústria Sindicalizada	p. 96
7 Resíduo inflacionário oficial do custo de vida de São Paulo (DIEESE) e do Rio de Janeiro (FGV) – julho/1965 a julho/1974	p. 99
8 Taxa de produtividade oficial para efeito do reajuste salarial e variação do PIB <i>per capita</i> – 1968/1975	p. 99
9 Reajustes Semestrais Previstos no PLN 26/79 por Faixa Salarial	p. 102
10 Reajustes do DL 2012/83 por Faixa de Remuneração (em % do INPC)	p. 110
11 Comparativo entre os Decretos-lei 2012 e 2024	p. 112
12 Reajustes salariais do Decreto-Lei 2064 por faixa de remuneração	p. 114
13 Reajustes do Decreto-Lei 2065/83 por Faixa de Remuneração (em % do INPC)	p. 115
14 Salário mínimo médio anual entre 1984 e 1995	p. 118
15 Percentual sobre cada faixa salarial devido a título de abono	p. 130
16 PIB brasileiro entre 1992 e 2002	p. 144
17 Salário Mínimo Médio Anual	p. 154
18 Reajustes do Salário Mínimo no Governo Lula (2003-2009)	p. 157
19 Arrecadação Federal de janeiro a maio (2008x2009)	p. 160
20 Salaire minimum interprofessionnel de croissance	p. 163
21 Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior	p. 165
22 Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior	p. 165
23 Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior	p. 166
24 Menores salários mínimos decretados em 1940 e em São Paulo x salário mínimo em vigor	p. 178

## LISTA DE GRÁFICOS

1	Curvas do salário mínimo de julho de 1940 a outubro de 2008	p. 43
2	Evolução do salário mínimo na 1ª Fase (jul/1940 a dez/1943)	p. 44
3	Evolução do salário mínimo na 2ª Fase – (jan/1944 a dez/1951)	p. 50
4	PIB <i>per capita</i> entre 1945 e 1952 (U\$ de 2008 x mil)	p. 57
5	Evolução do salário mínimo na 3ª Fase (jan/1952 a dez/1959)	p. 58
6	Evolução do salário mínimo na 4ª Fase (jan/1960 a dez/1964)	p. 68
7	Evolução do salário mínimo na 5ª Fase (jan/1965 a dez/1974)	p. 81
8	PIB real anual x salário mínimo real médio anual (1955-1974)	p. 92
9	Evolução do salário mínimo na 6ª Fase (jan/1975 a dez/1982)	p. 95
10	Evolução do salário mínimo na 7ª Fase (jan/1983 a dez/1995)	p. 106
11	Salário mínimo x PIB anual x PIB <i>per capita</i>	p. 116
12	Evolução do Salário Mínimo Real em 20 anos de Constituição	p. 125
13	INPC entre janeiro de 1990 e maio de 1991	p. 129
14	Variação do INPC entre junho de 1991 e julho de 1994	p. 140
15	Evolução do salário mínimo na 8ª Fase (jan/1996 a out/2008)	p. 141
16	Saldo da Balança Comercial Brasileira (FOB)	p. 145
17	Evolução da Arrecadação Federal em R\$ (1994-2001)	p. 148
18	Dívida líquida do Setor Público (em % do PIB)	p. 149
19	PIB mundial (1980-2009)	p. 150
20	Evolução de gastos com pessoal 2000-2008 (em R\$ milhões)	p. 157
21	Desigualdade de Renda (Coeficiente de Gini)	p. 158
22	Salário Mínimo x PIB <i>per capita</i> (1940-2008)	p. 169

## SUMÁRIO

### PARTE I GÊNESE DO SALÁRIO MÍNIMO

<b>1 Expansão do liberalismo e origem do salário mínimo</b>	p. 11
<b>2 Antecedentes históricos do salário mínimo no Brasil</b>	p. 21
<i>2.1 O salário mínimo na agenda corporativista</i>	p. 31

### PARTE II A CALIBRAGEM DO SALÁRIO MÍNIMO

<b>3 Mínimo existencial e pêndulo da política</b>	p. 36
<b>4 Primeira fase do salário mínimo</b>	p. 44
<b>5 Segunda fase do salário mínimo</b>	p. 50
<b>6 Terceira fase do salário mínimo</b>	p. 58
<i>6.1 O salário mínimo no Governo JK</i>	p. 65
<b>7 Quarta fase do salário mínimo</b>	p. 68
<b>8 Quinta fase do salário mínimo</b>	p. 81
<b>9 Sexta fase do salário mínimo</b>	p. 95
<b>10 Sétima fase do salário mínimo</b>	p. 106
<b>11 Oitava fase do salário mínimo</b>	p. 141

### PARTE III CONSIDERAÇÕES FINAIS

<b>12 O salário mínimo e a democracia</b>	p. 169
---	--------

<b>REFERÊNCIAS</b>	p. 181
--------------------	--------

**PARTE I**  
**GÊNESE DO SALÁRIO MÍNIMO**

## 1 EXPANSÃO DO LIBERALISMO E ORIGEM DO SALÁRIO MÍNIMO

Sócrates, ao lançar os fundamentos da cidade ideal em *A República* (PLATÃO, 2006, p. 114), ensina que a remuneração dos trabalhadores deveria ser moderada, porque tanto a riqueza quanto a pobreza conspiram contra a sustentabilidade da vida social e poderiam desencadear a desestabilização da cidade. Há quem defenda, nessa linha de raciocínio, que a ideia da criação do salário mínimo já estava presente na obra de Platão (ROUANET *apud* DUCHÊNE, 1918, p. 1).

Na Idade Média, os canônicos sustentavam que a justiça cristã exige a fixação de um salário capaz de assegurar a subsistência do trabalhador: “Saint Thomas dit que, de même que la justice exige qu’un juste prix soit payé pour un objet materiel, ainsi elle réclame un juste salaire pour le travail humain”<sup>1</sup> (AQUINO *apud* DUCHÊNE, 1918, p. 1).

A obra eclética *De hominis dignitate oratio*, de Giovanni Pico della Mirandola, vem à lume em 1480, deduzindo a dignidade da pessoa humana de fontes como a Cabala, o Talmud e a filosofia platônica. De acordo com esse texto, o valor intrínseco do ser humano decorre do fato de ele comungar da natureza do próprio Deus. Essa ideia reforçará a concepção de que remunerações vis não são condizentes com o *status* do ser humano. A partir de então, o Renascimento leva às últimas instâncias a concepção do homem como figura central da história, o que também condiz com a valorização do trabalho humano.

Mais tarde a doutrina liberal passa a propugnar que todos os homens, por natureza, são iguais em dignidade. Portanto, nenhum homem deveria ter sua liberdade tolhida por ninguém. “A liberdade natural do homem não deve estar subordinada a qualquer poder legislativo, a não ser aquele estabelecido pelo consentimento na comunidade”, dizia John Locke em 1689 (LOCKE, 2006, p. 13).

Locke sustentava que o homem, por ser livre, tinha o direito natural de adquirir bens a partir de seu trabalho. Para ele, é apenas o trabalho que pode justificar a segregação dos bens comuns da natureza, isto é, que pertencem a todos, dos bens particulares: “Aquele que se alimenta das bolotas colhidas debaixo de um carvalho ou das maçãs apanhadas nas árvores da floresta, com toda certeza delas se apropriou para si” (LOCKE, 2006, p. 38).

---

<sup>1</sup> “São Tomás de Aquino diz que, da mesma forma que a justiça exige que um justo preço seja pago por um objeto material, ela também impõe um justo salário para o trabalho humano” (tradução nossa).

O direito natural de propriedade, dessa forma, teria como último fundamento o trabalho humano, porque é através deste que a natureza é assimilada. Liberdade, trabalho e propriedade, na doutrina de Locke, eram três valores articulados entre si: “(...) por ser o homem senhor de si próprio e dono de si mesmo, das suas ações e do trabalho que executa, tem ainda em si mesmo os fundamentos da propriedade” (LOCKE, 2006, p. 47).

As ideias de Locke foram formuladas antes da generalização dos cercamentos dos campos. Os trabalhadores mantinham-se por meio da exploração comunitária das terras disponíveis. Quando os camponeses são expropriados para dar passagem ao avanço do capitalismo, e a terra passa a ser um meio de produção, a equação de direitos de Locke, deduzindo do trabalho o direito natural de subsistência digna, fica mais complexa.

Nesse novo contexto, os camponeses não poderiam mais exercer seu trabalho em terras comuns para extrair o necessário para sua sobrevivência. A terra em que trabalhavam tornou-se propriedade privada. Seriam obrigados a alugar a terra alheia, para nela cultivar o necessário para viver, ou a alienar a própria força de trabalho a algum proprietário.

A noção fundamental de trabalho como fonte de sobrevivência digna deixou de ser uma obviedade absoluta com a universalização do mercado. Em vez de receber *in natura* os resultados de seu trabalho, o camponês passou a receber salário em dinheiro. A força de trabalho, assim como as mercadorias que circulavam no mercado, passaram a ter um preço regulado por uma intrincada rede de interações governada pelo princípio da oferta e da procura. A escassez de mão de obra elevaria os salários, mas o excesso desse fator de produção, que existia em abundância nas áreas onde deflagrou-se a revolução industrial, poderia levar o preço do trabalho a um nível abaixo do necessário à sobrevivência.

Se antes os trabalhadores podiam simplesmente viver à margem do mercado em uma economia comunitária primitiva, extraindo seu sustento da natureza, agora eram obrigados a alienar sua força de trabalho para viver e por um preço que não era dado por suas necessidades, mas pelo maior ou menor interesse do capital. Nas palavras de Karl Polanyi (2000, p. 162), “o homem, sob o nome de mão de obra, e a natureza, sob o nome de terra, foram colocados à venda” na marcha da universalização do mercado. E transformar o solo e as pessoas em mercadoria e deixá-los à mercê dos ventos do mercado seria o mesmo que aniquilá-los. Portanto, o trabalho deixou de ser a justa causa da sobrevivência digna, porque a sua remuneração seria calibrada pelas leis da livre concorrência e poderia ser taxada até mesmo aquém do mínimo existencial.

As chamadas *Poor Laws*, inauguradas pelo *Poor Law Act* de 1601, vão socorrer as famílias vitimadas pelos cercamentos mas, mais tarde, vão reter o avanço do mercado

capitalista da Inglaterra interior adentro. Assegurava-se aos pobres dispostos a trabalhar para a paróquia (administração pública local) um abono financiado com impostos instituídos sobre a propriedade. Muitos camponeses passaram a migrar para localidades nas quais a ajuda financeira era maior, geralmente nas grandes cidades. Por isso, editou-se em 1662 o *Settlement Act*, que vinculava os camponeses às suas paróquias de origem, dificultando-lhes a mobilidade territorial.

No final do século XVIII, o preço dos alimentos disparou na Inglaterra. Em 1787, à vista da situação de penúria dos camponeses sem terra, Thomas Paine (1996) propõe uma renda mínima para todos com fundamento no direito de propriedade. Em sua visão, a expropriação desencadeada contra os camponeses justificava o estabelecimento de uma indenização de direito natural a todos os maiores de 21 anos, a ser financiada por impostos cobrados dos ricos.

Aprovou-se, em 1795, uma emenda ao *Poor Law Act* para instituir o *Speenhamland system*, que consistia em uma complementação salarial aos trabalhadores com remuneração abaixo do nível de subsistência. O objetivo era assegurar a todos os trabalhadores o “direito de viver”. Polanyi afirma que o sistema provocou uma baixa ainda maior nos salários:

Se não pudesse ganhar a vida com seu próprio trabalho, ele não era um trabalhador, mas um indigente. Reduzi-lo artificialmente a uma tal condição foi a suprema abominação da *Speenhamland*. Essa lei, de um humanismo ambíguo, impediu os trabalhadores de se constituírem numa classe econômica, privando-os, assim, do único meio de enfrentar o destino que lhes fora reservado pelo moinho econômico. (POLANYI, 2000, p. 123).

Os empregadores, segundo o autor austríaco, passaram a pagar menos, descontando da remuneração praticada anteriormente o subsídio governamental, o que também foi denunciado por Karl Marx (1968, p. 107):

Os fazendeiros, porém, foram particularmente compensados pelos baixos salários que pagavam a seus trabalhadores – um resultado direto do sistema *Speenhamland*. Além disso, o fazendeiro conseguia abater sua parte dos impostos empregando um aldeão que, de outra forma, passaria a depender desses impostos. A consequente superlotação da cozinha e das terras do fazendeiro com trabalhadores desnecessários, e alguns deles pouco diligentes, tinha que figurar na conta dos débitos. (POLANYI, 2000, p. 120)

Polanyi conclui que a Lei *Speenhamland*, por excluir a mão de obra do mercado livre, resguardou a Inglaterra rural contra o pleno funcionamento do capitalismo. Essa política

teria refreado o desenvolvimento normal da Revolução Industrial. O resultado do sistema foi, segundo ele, o empobrecimento generalizado dos trabalhadores: “Na ocasião em que foi revogada [1834], grandes massas da população trabalhadora pareciam mais espectros de um pesadelo do que seres humanos” (POLANYI, 2000, p. 126).

Aquela realidade reclamava, no entender de Polanyi, não a sujeição do trabalho ao mercado, como se fosse uma mercadoria. Seria preciso incorporar esse fator de produção à economia sob um regime proteção. Sua tese principal era que seria necessária a submissão do mercado ao direito, mediante mecanismos de controle não apenas dos salários, mas também do acesso às matérias-primas, do valor da moeda circulante e do comércio: “Por mais paradoxal que pareça, não eram apenas os seres humanos e os recursos naturais que tinham que ser protegidos contra os efeitos devastadores de um mercado autorregulável, mas também a própria organização da produção capitalista” (POLANYI, 2000, p. 163).

A liberalização do mercado de trabalho que veio a seguir concorreu para ampliar a deterioração das condições laborais. Em 1848, Marx e Engels publicam o Manifesto Comunista, conclamando os trabalhadores à resistência. Era cada vez maior o risco de radicalização, e a revolução começa a frequentar o imaginário do operariado.

Em 1864, Ferdinand Lassale condenou a sujeição do trabalhador ao mercado livre e defendeu a estipulação de um salário mínimo vital. A população trabalhadora estava crescendo mais que o número de postos de trabalho. A lei da oferta e demanda, nessa situação, levaria o rebaixamento das remunerações a um nível de insuficiência, previa o autor prussiano.

Sem dúvida a captura do trabalho humano pelo mercado sem regulamentação revelou-se um desastre:

A imposição de condições de trabalho pelo empregador, a exigência de excessivas jornadas de trabalho [de até 16 horas], a exploração das mulheres e menores, que constituíam mão-de-obra mais barata, os acidentes ocorridos com trabalhadores no desempenho de suas atividades e ainda a insegurança quanto ao futuro e aos momentos nos quais fisicamente não teria condições de trabalhar foram constantes na nova era no meio proletário, às quais podem-se acrescentar também os baixos salários. (NASCIMENTO, 2001).

Leon Bourgeois, por isso, defendeu a regulamentação do mercado de trabalho em uma conferência em Genebra em 1889. Para ele, impunha-se a criação de um “salário mínimo existencial” para assegurar condições mínimas de sobrevivência digna a todos os trabalhadores. Era preciso estabelecer um estado capaz de subordinar os excessos do mercado



livre, sem inviabilizar a expansão da empresa capitalista, e canalizar os benefícios de uma economia dinâmica para a realização do bem comum da humanidade.

As revoluções burguesas já haviam promovido a superação dos estados absolutos. A teoria liberal, que deu suporte teórico à derrubada do *Ancien Régime* preconizava, em sua versão acabada, o nivelamento de todos os homens por meio da universalização dos direitos civis e políticos dentro de uma ordem jurídica tendente à justiça. Esse estado seria capaz de domar o mercado e programá-lo para a concretização dos ditames de equidade em consonância com a vontade geral.

Uma vez no poder, porém, a burguesia deturpou o conceito de Estado Liberal, promovendo a submissão do liberalismo político ao liberalismo econômico. A competição desenfreada entre as grandes potências em busca da maximização da riqueza nacional protelou a realização da justiça social em nome da acumulação.

O pressuposto fundamental do Estado Liberal, de que os homens são livres e iguais, em uma leitura conservadora, seria absolutamente incompatível com uma legislação trabalhista tutelar, montada sobre a premissa da hipossuficiência do trabalhador na relação de emprego. A conformação ideal da ordem jurídica liberal, assim, pairava sobre uma realidade defectiva, de desigualdades crescentes. A liberdade de alguns (os proprietários) era parasitária da escravização da maioria (o proletariado).

As constituições liberais continham em si o embrião de todas as gerações de direitos fundamentais vindouras. O ser humano só é livre se possuir bens que lhe assegurem acesso ao mercado de consumo e projeção social. Por isso, a liberdade demanda redistribuição, e redistribuição em sentido amplo de bens materiais e reconhecimento (HONNETH, 1996).

A reação dos trabalhadores contra a ditadura do capital, no fundo, exigia nada mais que a realização dos pressupostos do Estado Liberal, liberdade e igualdade, com primazia da política sobre a economia. Se o proletariado se emancipasse politicamente, o projeto constitucional de justiça social seria gradativamente concretizado.

A bandeira ideológica da burguesia contra o absolutismo, preconizando a universalização dos direitos naturais, incluindo a liberdade e a igualdade, agora servia à causa proletária. A luta da burguesia para manter sua supremacia não tinha chance de prosperar, porque lhe faltava um suporte ideológico, como o que lhe sustentou contra o *Ancien Régime*. Em vista da colisão entre a liberdade e a igualdade, a burguesia dava primazia à primeira, mas o proletariado, com o reforço teórico do comunismo, exigia prioridade à segunda.

Em meio à escalada de enfrentamentos entre capital e trabalho e a ameaça concreta de radicalização, a Igreja Católica surge como árbitro informal. Em 1891, o Papa Leão XIII edita a encíclica *Rerum Novarum* (Coisas Novas). Luiz Werneck Vianna (1989) afirma que se tratava de um documento antiliberal. Uma leitura atenta da carta circular conduz à conclusão de que configurava, antes, uma reação ao comunismo. Ela condena um item fundamental do programa marxista – a abolição da propriedade privada dos meios de produção:

O que nos faz homens e nos distingue essencialmente do animal é a razão ou a inteligência, e em virtude dessa prerrogativa deve reconhecer-se ao homem não só a faculdade geral de usar das coisas exteriores mais ainda o direito estável e perpétuo de as possuir, tanto as que se consomem pelo uso, como as que permanecem depois de nos terem servido.

A encíclica propôs, basicamente, uma correção de rumos do sistema liberal, uma humanização do mercado, para salvar o capitalismo frente à ameaça comunista. A instituição do salário mínimo aparece como um dos mecanismos fundamentais nesse processo:

El salario no debe ser en manera alguna insuficiente para alimentar a un obrero frugal y morigerado. Por tanto, si el obrero, obligado por la necesidad o acosado por el miedo de un mal mayor, acepta, aun no queriéndola, una condición más dura, porque la imponen el patrono o el empresario, esto es ciertamente suportar una violencia, contra a cual reclama la justicia.<sup>2</sup> (RYAN *apud* ANKER, 2006, p. 345).

Ao final do século XIX já se formava um consenso em torno da necessidade de retificação da ordem liberal, com a proscrição do liberalismo econômico radical e a inclusão social do proletariado. A burguesia era compelida a cumprir as promessas de universalização de direitos represadas nos textos constitucionais. O mercado, mais cedo ou mais tarde, teria que se subordinar aos ditames da justiça social.

Após a encíclica, a reforma do sistema liberal torna-se inevitável. Dois eventos, então, aceleram esse processo. O primeiro deles foi a Primeira Guerra Mundial, que se abateu sobre o mundo como uma maldição. A conflagração produziu um consenso sobre a necessidade de regulação do mercado, inclusive a relação capital e trabalho. Os trabalhadores

---

<sup>2</sup> “O salário não deve ser de maneira nenhuma insuficiente para alimentar um trabalhador econômico e moderado. Portanto, se o trabalhador, obrigado pela necessidade ou acossado pelo medo de um mal maior, aceita, ainda que contra a sua vontade, uma condição mais difícil, porque lha impõe o patrão ou o empresário, isso é certamente suportar uma violência, contra a qual clama a justiça” (tradução nossa).

estavam sendo superexplorados. A competitividade internacional das empresas exigia que os salários fossem os mais baixos possíveis.

A exacerbação do liberalismo econômico, que culminou na luta sem freios por novos mercados, por mais espaço vital e por vantagens comparativas, foi uma das principais causas da Primeira Guerra Mundial. Essa conflagração fez a Europa praticamente retroceder nos piores momentos ao *état de nature*, o estado de guerra sem fim de que falava Thomas Hobbes.

O cenário catastrófico favoreceu o florescimento nos meios políticos e empresariais de uma mentalidade diferente sobre a situação dos trabalhadores: “En France, ce n’est guère que pendant ces dernières années que la question de salaire a fait de grand progrès, mais elle était loin d’y être inconnue auparavant”<sup>3</sup> (DUCHENE, 1918, p. 59).

A guerra estava em seu clímax, e os trabalhadores já começavam a se articular para inserir no futuro Tratado de Paz cláusulas trabalhistas, inclusive para assegurar um salário mínimo de subsistência.

Em maio de 1916, o Congresso da União dos Sindicatos do Sena (França) adotou, por unanimidade, um voto apresentado pelo Comitê Intersindical de Ação contra a Exploração da Mulher, que requeria o seguinte:

Que les organisations ouvrières des pays étrangers créent un puissant mouvement en faveur de l’égalité des salaires en vue d’obtenir de leurs gouvernements respectifs, au moment de la signature du traité de paix, l’établissement de conventions internationales, applicables dans un temps limité et propres à assurer : 1° La fixation d’un minimum de salaire assimilable au salaire vital ; 2° L’application du principe ‘à travail égal salaire égal’.<sup>4</sup> (DUCHENE, 1918, p. 82)

Interessante o papel que as mulheres tiveram na institucionalização do salário mínimo. Elas e os menores sofriram mais que os homens adultos os efeitos da superexploração no mercado de trabalho. A fixação de uma base remuneratória mínima e isonômica para homens e mulheres foi um capítulo importante no processo de nivelamento dos direitos trabalhistas entre os dois sexos.

---

<sup>3</sup> “Na França, é incontroverso que foi durante esses últimos anos que a questão do salário experimentou grande progresso, mas ela estava longe de ser desconhecida antes disso” (tradução nossa).

<sup>4</sup> “Que as organizações de trabalhadores dos países estrangeiros criem um poderoso movimento em favor da igualdade de salários para obter de seus governos respectivos ao momento da assinatura do tratado de paz, o estabelecimento de convenções internacionais, aplicáveis dentro de um tempo limitado e aptas a assegurar: 1º a fixação de um salário mínimo baseado no salário vital; 2º A aplicação do princípio ‘a um trabalho igual um salário igual’” (tradução nossa).

Por fim, o Tratado de Versailles, concluído em 1919, dispôs que “o salário deve assegurar ao trabalhador um nível conveniente de vida, tal como seja compreendido em sua época e no seu País”.<sup>5</sup>

O tratado de paz foi além das palavras e criou um mecanismo fundamental para proteção da dignidade do trabalho em nível global, que foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A instituição seria a agência reguladora do mercado de trabalho no mundo, e suas convenções passaram a assegurar condições mínimas aos trabalhadores de dezenas de países.

A OIT funda-se no consenso de que não haverá paz duradoura sem justiça social. Portanto era fundamental estabelecer direitos mínimos dentro de sistema universal de proteção do operariado, como contam no Preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

A OIT, dessa forma, surge para proscrever a auto-regulamentação do mercado de trabalho e promover a melhoria das condições de vida dos trabalhadores dentro de uma ordem liberal. A entidade construiria um arcabouço internacional mínimo de direitos que limitaria nacional e internacionalmente o raio de ação da lei da oferta e da procura no mercado de trabalho. A taxa de salários e demais condições de trabalho poderiam ser reguladas pelas leis do mercado e flutuar livremente, mas apenas acima de determinado patamar.

As estipulações da OIT são, pois, governadas pelo liberalismo econômico, mas um liberalismo regulado. Cada estado poderá, no âmbito do sistema de proteção, extrapolar os padrões mínimos estabelecidos e confinar mais ainda o mercado livre.

A nova ordem que surgia no pós-guerra era uma nova geração de estado de segurança, programado para conter a selvageria do homem e de suas instituições no mercado. Criavam-se instrumentos de contenção à expansão capitalista e um esquema de proteção das camadas mais pobres em um mercado regulado, sobretudo dos trabalhadores. Formou-se um consenso, ainda que parcial, de que o capitalismo sem rédeas levaria o planeta a um novo cataclismo.

Para assegurar o controle do mercado pela política era fundamental incorporar as massas populares às instâncias decisórias e ampliar a legitimidade e o poder do próprio Estado:

De fato, as instituições da democracia liberal haviam avançado politicamente, e a erupção do barbarismo em 1914-18 aparentemente apenas apressou esse avanço.

---

<sup>5</sup> Artigo 427 do Tratado de Versailles, de 28 de junho de 1919.

Com exceção da Rússia soviética, todos os regimes que emergiam da Primeira Guerra Mundial, novos e velhos, eram basicamente regimes parlamentares representativos eleitos, mesmo a Turquia. (HOBSBAWM, 2003)

De certa forma, a Primeira Guerra Mundial e as mudanças políticas dela decorrentes vão consolidar o constitucionalismo liberal no mundo. Os últimos bastiões do regime absolutista, que conspiravam contra a universalização da política liberal, o Império Austro-Húngaro, o Império Otomano e o Império Russo, são varridos do mapa durante o conflito.

Este último é demolido pela revolução comunista e dá lugar ao primeiro regime não-capitalista da história moderna. Aos poucos, forma-se o bloco de países socialistas, que ao longo de décadas exercerá influência na retificação do próprio capitalismo.

Em 1919, a Alemanha promulga a Constituição de Weimar, um farol normativo para a nascente democracia social. Era preciso demonstrar que a democracia liberal seria capaz de produzir uma ordem social justa e duradoura, sob pena de a experiência da revolução russa seduzir trabalhadores de todo o mundo e colocar fim no Estado Liberal.

A importância do direito é ampliada porque a única forma de se conciliar o liberalismo econômico e o liberalismo político é aparentemente criar um sistema de contenção do mercado regulado por normas formuladas em um ambiente democrático. Chegou-se ao consenso de que o liberalismo só seria viável no contexto do Estado Democrático de Direito.

A remuneração suficiente e a jornada moderada são os dois pilares fundamentais do sistema de proteção internacional ao trabalho inaugurado em 1919. O salário mínimo pago diretamente pelos empregadores apareceu, porém, já em 1824, na Austrália e na Nova Zelândia.<sup>6</sup> Posteriormente, foi adotado na Inglaterra (1909), nos Estados Unidos (1912), na França (1915) e na Noruega (1918).

Foi a partir da Convenção 26 da OIT, adotada em 1928, que a política do salário mínimo praticamente se universalizou. A norma prescrevia regras básicas para a conformação legislativa do salário mínimo nos Estados que a ratificassem. Hoje o *minimum wage* está presente praticamente em todos os países do mundo (GREGG, 2000). Consolidou-se um consenso sobreposto de que, apesar das eventuais externalidades econômicas dessa política, a fixação de um piso salarial mínimo era um mecanismo fundamental para conter a superexploração do trabalhador.

---

<sup>6</sup> *A nova Constituição e o salário mínimo*. Depoimento do Dieese à comissão interpartidária da Câmara Federal. Brasília, 17 de novembro de 1988.

Primeira do mundo a prever o salário mínimo, a Constituição do México de 1917 trouxe uma regulamentação bastante avançada da matéria. Previa dois níveis de salário mínimo: um geral e um profissional. Determinava que o salário mínimo geral, aplicável a uma ou mais zonas econômicas, deveria ser suficiente para satisfazer as necessidades materiais, sociais e culturais normais de um chefe de família e para prover a educação obrigatória para seus filhos. Já o salário mínimo profissional deveria levar em conta as condições das diferentes atividades industriais e comerciais.

A Constituição Weimar, de 1919, em seu artigo 162 atribui à classe operária "um mínimo geral de direitos sociais", dos quais se poderia deduzir o direito a um salário mínimo. Essa lei fundamental foi o marco da social democracia na Europa, que evoluiu mais tarde para o *welfare state*, um verdadeiro estado de segurança social.

Desde a Constituição da OIT, a comunidade internacional buscou imunizar um padrão mínimo de direitos trabalhistas, incluindo o salário mínimo existencial, em face do liberalismo de mercado. A lei da oferta e da procura calibraria a remuneração do trabalho, mas apenas acima de um piso definido em lei.

## 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL

A Proclamação da República no Brasil em 1889 não significou uma ruptura radical com o sistema de poder oligárquico da época do Império. A passagem da Monarquia para a República deveu-se, em grande medida, à necessidade de acomodação de uma nova oligarquia agrária, ligada à cafeicultura paulista, em detrimento das decadentes oligarquias escravagistas.

Novas forças sociais, como os oficiais do Exército, as camadas médias urbanas e até um setor industrial nascente ganharam espaço na transição do Império à República; porém, “os setores populares – classe média baixa e os trabalhadores do campo e da cidade – ficavam de fora do acontecimento” (ALENCAR, CARPI e RIBEIRO, 1994, p. 220).

A República foi muito mais uma tentativa de inserir o país, com uma face mais moderna, em uma ordem mundial que valorizava o progresso e as ideias avançadas do constitucionalismo liberal democrático. O novo regime, porém, não transformou a estrutura social arcaica, nem a isso se propunha.

Em 1889 o Brasil consolidou o Liberalismo já superado na Europa, que conjugava a valorização do capital e a expansão dos direitos da burguesia com a opressão social. A nova Constituição, adotada em 1891, era omissa quanto à palpitante questão social, que entrava com grande destaque na agenda dos países mais avançados.

Muito cedo, porém, os trabalhadores começaram a se organizar no país para fazer valer seus interesses. Já nos anos 1890, o jornal *A voz do povo*, de inspiração socialista, era no Rio de Janeiro um dos porta-vozes dos trabalhadores no movimento para pressionar o Estado por proteção social. Em 1901, no I Congresso Socialista Brasileiro, já se defendia a instituição de um salário mínimo.

A República herdou do Império escravagista o desrespeito à figura do homem trabalhador. O desprezo pelo homem que vivia do trabalho - especialmente o homem de cor - e a dura repressão ao movimento operário nas primeiras décadas do século XX eram reminiscências do passado (passado?) recente de desrespeito e violência. A cultura gestada nos séculos de escravidão, tanto na casa grande como na senzala, ajuda a entender a resiliência das elites contra a adoção de um salário mínimo digno no Brasil e a relativa tolerância dos trabalhadores a essa posição ao longo do tempo: “Na sociedade imperial o sistema escravista tornara o trabalho manual totalmente desmerecido. (...) Não se trabalhava para ganhar a vida, mas literalmente para não morrer ou ser morto” (GOMES, 2005).

O operariado brasileiro, sob influência de trabalhadores europeus trazidos ao Brasil naquela época, começou a despertar para seus direitos desde o final do século XIX. Tentava-se criar movimentos sindicais livres, mas essa iniciativa foi praticamente neutralizada até o início da década de 30 do século passado, por meio da violência e, a partir daí, por meio do corporativismo.

Durante a Primeira República, o anarquismo surge como principal força organizadora do movimento operário no Brasil. As lideranças anarquistas pautavam-se pelo enfrentamento direto com o capital para a melhoria das condições dos trabalhadores, pois não acreditavam que o Estado teria real interesse em promover a transformação social que se fazia necessária.

O discurso mais ameno dos socialistas, que defendiam uma luta política através dos canais institucionais existentes, não encontrou muita ressonância entre os trabalhadores no primeiro momento. O sistema político à época era bastante impermeável aos representantes dos trabalhadores. Todavia, alguns socialistas com militância junto aos trabalhadores conseguiam se eleger.

Angela de Castro Gomes aproxima o projeto anarquista da vertente do pensamento liberal representada por John Stuart Mill e T. von Humbolt, que defendem “a liberdade individual como desenvolvimento harmonioso entre os homens, a partir da diversidade de suas experiências em comunidade” (GOMES, 2005, p. 98). Tanto essa linha de liberalismo como o anarquismo assumem como bandeira a prioridade à educação e o livre debate e pensamento. O que afasta uma doutrina da outra é que o liberalismo pressupõe o Estado como fiador da ordem, mas sem sufocar a esfera de liberdade dos indivíduos, ao passo que o anarquismo pressupõe a superação do Estado por meio da implantação de nova ordem autorregulável.

O anarquismo, com seu programa contestatório, teve forte influência nas greves que o movimento operário desencadeou nos anos 1910 e era a voz dominante nos eventos promovidos pelos trabalhadores. Em 1913 participam ativamente do II Congresso Operário Brasileiro, que se realiza no Rio de Janeiro. Uma das deliberações do encontro foi exatamente a realização de uma campanha pelo salário mínimo nacional.

A partir de 1915, os anarquistas intensificam suas ações e enfrentamentos com a polícia e com os empregadores. O ano de 1917, o “ano vermelho”, foi marcado por várias manifestações dos trabalhadores, inclusive uma greve de grandes proporções que se espalhou pelo estado de São Paulo. Os anarquistas defendiam naquela época uma mobilização em torno de uma pauta que incluía a jornada de oito horas de trabalho, a abolição do trabalho infantil, a



proteção do trabalho da mulher, melhores condições de higiene, responsabilização do patronato pelos acidentes de trabalho – direitos de vanguarda, que também estavam na ordem do dia na Itália, na França, na Alemanha, na Inglaterra e em outros países em processo de industrialização adiantado.

Angela Castro Gomes afirma que o movimento operário da cidade do Rio de Janeiro atinge seu “ponto de inflexão” em 1918, quando os anarquistas tentam uma revolta, que foi sufocada, e passam a sofrer perseguição policial. Muitas de suas lideranças são presas, deportadas ou assassinadas. Em 1919 e 1920 o movimento ganha mais visibilidade, mas a partir daí será ainda mais combatido e acabará sendo disperso: “Otávio Brandão registra perplexo: no 1º de maio de 1919 havia milhares de trabalhadores na rua. Foi a maior demonstração já ocorrida na cidade, com passeata, discursos, faixas e tudo mais. No 1º de maio de 1921 não houve nada” (GOMES, 2005, p. 125).

Os comunistas passam então a preencher o vazio deixado pelos anarquistas. A estratégia agora era coordenar o movimento dos trabalhadores em busca por conquistas sociais pela via eleitoral. Em 1922 funda-se o Partido Comunista (PC). Nas eleições de 1927, já na ilegalidade, o PC apresenta candidatos por meio de seu braço político eleitoral, o Bloco Operário e Camponês, e defende uma pauta extensa de direitos sociais:

Os itens a seguir constituirão os pontos principais da atividade parlamentar dos candidatos do Bloco Operário em matéria de legislação social, condições de trabalho, problemas de higiene e assistência social, no lar, na rua, na fábrica, na oficina, no comércio, nos transportes, no subsolo, na lavoura: a) máximo de 8 horas de trabalho diário e 44 semanais, e redução a 6 horas diárias nos trabalhos malsãos; b) proteção efetiva às mulheres operárias, aos menores operários com a proibição do trabalho a menores de 14 anos; c) salário mínimo; d) contratos coletivos do trabalho; e) o seguro social a cargo do Estado e do patronato, contra o desemprego, a invalidez, a enfermidade, a velhice; f) enérgica repressão ao jogo e ao alcoolismo; g) licença às operárias grávidas de 60 dias antes e 60 dias depois do parto, com pagamento integral dos respectivos salários; h) extinção dos serões e extraordinários; i) descanso hebdomadário em todos os ramos do trabalho, na indústria, no comércio, nos transportes, na lavoura; j) proibição da dormida nos locais de trabalho; k) água filtrada nas fábricas e oficinas; l) saneamento rural sistemático, visando a regeneração física e moral do trabalhador agrícola, a higienização das condições de trabalho e habitação na lavoura, assistência médica gratuita aos doentes pobres; m) fomento e facilidades às cooperativas operárias de consumo e às cooperativas de produção na pequena lavoura. (KAREPOVIS, 2002, p. 267)

O movimento dos trabalhadores continuava sob dura repressão. O Governo Artur Bernardes (1922-1926) caracterizou-se por uma perseguição brutal às lideranças sindicais em meio a permanente estado de sítio. A questão social foi, contudo, intensamente debatida na Câmara dos Deputados no período. Foram aprovados projetos de lei importantes para

regulamentar o mercado de trabalho, como o que criava as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários (GOMES, 2005, p. 144).

Luiz Werneck Vianna (1989) demonstra que na década de 1920 houve uma tentativa de implantação de um liberalismo fordista no Brasil pela burguesia industrial, que já se consolidava como contrapeso às elites agrárias. Tentativas empresariais de resolver o conflito com os trabalhadores, por meio de concessões com vistas ao fortalecimento do próprio mercado, serão ocorrências isoladas. O que prevalecia era exatamente o contrário: a maior exploração possível do trabalhador em prolongamento da cultura que plasmava o sistema escravagista anterior. Os industriais resistiam como podiam à implantação da legislação social. A solução da questão social por meio de uma política de valorização do trabalho era defendida, sobretudo, pela Igreja, na esteira da *Rerum Novarum*.

Getúlio Vargas formou seu pensamento em relação ao trabalhismo a partir das premissas da encíclica. A Aliança Liberal (AL), constituída em 1929 para enfrentar o candidato do Partido Republicano Paulista (PRP), Júlio Prestes, nas eleições presidenciais de 1930, tinha no documento uma de suas mais importantes bases doutrinárias. A AL era formada por dissidências da oligarquia agrária, especialmente de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, e setores de classes médias urbanas, como os tenentes. Sua plataforma eleitoral previa mais atenção à questão social, por meio, inclusive, da criação do salário mínimo. O governador de Minas, Antônio Carlos, um dos líderes da Aliança, percebendo que a opressão aos trabalhadores extrapolara todos os limites, advertiu pouco antes de movimento de 1930 eclodir: “Façamos a revolução pelo voto antes que o povo a faça pelas armas”.

Após a Revolução de 30, que levou Getúlio Vargas ao poder, o principal desafio dos líderes da Aliança Liberal era buscar um compromisso entre as forças sociais dominantes e entre essas e uma classe trabalhadora em erupção. Nesse contexto, a formulação de uma legislação social, incluindo o salário mínimo, tornou-se consenso e o caminho natural para a pacificação da nação.

Ainda em 26 de novembro de 1930, poucos dias após assumir o poder, Getúlio criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o que sinalizava que a questão trabalhista seria prioridade no novo governo. Para a nova pasta foi nomeado Lindolfo Collor, que já em 2 de setembro de 1931 encaminhou ao presidente um projeto de decreto para criar o salário mínimo.

Na exposição de motivos, Collor cita como fundamento para a criação do salário mínimo o Tratado de Versailles e experiências bem-sucedidas nesse campo, como o Código

do Trabalho francês, a legislação britânica, a alemã, a norte-americana e até mesmo a soviética.

A diretriz defendida pelo ministro no projeto é que o salário mínimo seja suficiente para atender às necessidades básicas do trabalhador, que abrangem despesas de locação, vestuário, transporte, higiene, recreação e economia da família.

O ponto mais interessante da exposição de motivos é o que defende que os níveis de salário mínimo sejam estabelecidos em cada localidade ou região por representantes dos próprios trabalhadores e dos empregadores, porque “o arbítrio do Estado deve ser afastado o mais possível no assunto”. Essas ideias vão se consubstanciar na definição normativa do salário mínimo que aparece na Constituição de 1934 e em sua concretização nos anos subsequentes.

É indisputável que Vargas inaugurou uma nova fase da política trabalhista no Brasil. A mudança de rumo, porém, não era inusitada, haja vista as pressões no contexto nacional e a tendência internacional no mesmo sentido. O Brasil, se quisesse estar conectado ao mundo civilizado, deveria marchar rumo à ampliação dos direitos sociais. A virada do liberalismo de mercado para a democracia social anunciava-se em cinco documentos fundamentais: a encíclica *Rerum Novarum* (1891), a Constituição do México (1917), a Constituição de Weimar (1919), o Tratado de Versailles (1919) e a Constituição da OIT (1919).

A política trabalhista do Governo Vargas, porém, tinha um arcabouço autoritário. Estruturava-se em ideias extraídas da *Carta del Lavoro*, editada na Itália fascista em 1927 (ROMITA, 2001). O fundamento da lei italiana era a neutralização do conflito entre capital e trabalho por meio da organização corporativista<sup>7</sup> do Estado e do mercado de trabalho. A legislação trabalhista brasileira, no entanto, não era uma simples réplica da legislação italiana, até porque não haveria base de sustentação política e social para um projeto com aqueles contornos. A solução oferecida pelo Estado Novo era eclética, conciliava propostas de segmentos tão díspares como a Ação Integralista Brasileira, de tendência fascista, setores da esquerda socialista e movimentos católicos. A própria definição do principal objeto da

---

<sup>7</sup> "O corporativismo é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações). Propõe, graças à solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito: a concorrência no plano econômico, a luta de classes no plano social, as diferenças ideológicas no plano político" (BOBBIO, 1995, p. 287).

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) mistura elementos autoritários e liberais: “Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresse, correspondente à relação de emprego”.<sup>8</sup>

A noção de contrato como negócio jurídico baseado no consenso entre as partes é própria do liberalismo. Já a relação de emprego é um conceito do institucionalismo, e pressupõe que a empresa é uma entidade autônoma, independente da vontade dos indivíduos. O trabalhador não manteria contrato com o empregador. Apenas seria incorporado à realidade da empresa. A supressão da noção de autonomia do indivíduo era também um dos postulados do corporativismo.

A conformação dos direitos trabalhistas criados a partir dos anos 1930 e sistematizados e ampliados na CLT, de 1943, teve várias fontes, algumas delas autóctones. Karl Lowenstein, eminente constitucionalista alemão, que escreve sobre o período Vargas ainda em 1942, afirma que seção “Ordem Econômica” da constituição brasileira de 1937 foi claramente inspirada na Constituição de Weimar, promulgada na Alemanha em 1919 (LOWENSTEIN, 1942).

Arnaldo Sussekind, um dos autores da CLT, revelou que a consolidação fundamentou-se principalmente nas convenções e recomendações da OIT, na Encíclica *Rerum Novarum*, nas conclusões do 1º Congresso Brasileiro de Direito Social realizado em São Paulo, em 1941, e em pareceres de Oscar Saraiva e Oliveira Vianna.

É importante lembrar que Oliveira Vianna era um crítico acerbo da importação de modelos. Ele sustentava que o atraso brasileiro não seria jamais superado por concepções simplistas que supõem que sistemas que funcionaram alhures podem ser eficientes também aqui. Para o Brasil, ele receitava um regime forte, pois era necessário “unir o mundo que se partira no decorrer do século XIX, cabendo ao Estado a construção da ordem corporativa, alicerçada pela íntima colaboração com as demais instituições sociais” (OLIVEIRA *apud* BRAGA, 2008, p. 3).

Vianna afirma que os que pensaram o Brasil nessa chave merecem a alcunha de idealistas utópicos, porque engendraram modelos divorciados da realidade nacional, os quais são inidôneos para promover o progresso social, político e econômico do país. Para ele, um dos erros crassos desses idealistas foi supor que o problema brasileiro era basicamente o verificado nos países mais adiantados. Lá, a preocupação primordial do Estado era criar arranjos regulatórios para aperfeiçoar a representatividade da opinião pública nos foros políticos. Aqui, avaliava, não havia sequer opinião pública organizada.

---

<sup>8</sup> Artigo 442 da CLT.

Em vez de copiar modelos, Vianna sugere o aproveitamento apenas da lógica que os anima. Já que o Brasil está um passo atrás no desenvolvimento histórico, era preciso abandonar as pretensões mais avançadas do liberalismo, especialmente a radicalização dos direitos políticos, e focar na realização dos direitos civis por meio de uma forte intervenção do Estado. Favorecia, então, um autoritarismo paternalista.

Vianna estava consciente de que a legislação trabalhista se dirigia a um país atrasado, habitado por uma massa de analfabetos, acostumada à opressão nas relações sociais e às restrições de toda a ordem. Os trabalhadores não estavam politicamente preparados para o embate contra o capital. Era preciso lhes outorgar uma Justiça do Trabalho tutelar. A falta de coesão social e a parca tradição associativista deixavam evidente que as chances de um sindicalismo livre vingar eram mínimas. Por isso, seria conveniente a imposição de um modelo sindical corporativista, que organizasse os movimentos operários sob controle do Estado. Essa estratégia reduziria os espaços para atuação dos comunistas, que poderiam se aproveitar da ingenuidade dos trabalhadores para emplacar o discurso revolucionário, como fizeram na Rússia em 1917.

A criação do salário mínimo insere-se dentro da lógica da legislação autoritária e paternalista que marcou o governo Getúlio Vargas. O ditador, após anos de difíceis negociações com os empresários, concedia aos trabalhadores brasileiros a garantia de uma remuneração um pouco mais digna. Em troca, os trabalhadores perderam a liberdade para lutar contra o patronato por salários mais elevados.

A Organização Internacional do Trabalho havia adotado, em 1928, a Convenção 26, com regras para definição do salário mínimo. A Constituição de 1934, nessa esteira, previu a criação de um salário mínimo “capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador”.

Durante a votação do texto, o constituinte Mário Ramos tentou derrubar esse texto. Ele defendeu uma emenda que previa a seguinte redação: “salário mínimo de subsistência, estabelecido quatrienalmente pela lei estadual, a qual o fará atendendo aos índices de vida das regiões e dos municípios”.<sup>9</sup> Ramos foi duramente criticado por seus pares. “V. Exa. está defendendo o mínimo salário, não o salário mínimo. O que V. Exa. pleiteia é esse salário mínimo com o qual o trabalhador apenas não morre”, reagiu o constituinte Valdemar Reikdal.

---

<sup>9</sup> Annaes da Assembleia Nacional Constituinte de 1934 - volume XXII, p. 19 *et seq.*

Mário Ramos retorquiu que “o salário mínimo de subsistência é aquele que compreende o alimento, a cobertura do corpo e o repouso”. Reikdal afirmou que verificou, na cidade portuária de Antônia (PR), que o salário mínimo teria que ser “14\$500 diários para que um trabalhador viva modestamente”: “V. Exa. justifica o salário mínimo necessário para viver. Acontece que esses operários que trabalham no porto de Antônia são pescadores, de sorte que vão pescar durante a noite para comer no dia seguinte, e se utilizam dos 4\$500 ou 5\$000 [que ganhavam por dia] apenas para café e açúcar. Nessas condições, como irá V. Exa. justificar o mínimo salário necessário para viver em Antônia?”

A discussão prossegue e em dado ponto o constituinte Acir Medeiros toma a palavra: “Atendei bem, senhores deputados, salário de subsistência quer dizer salário de fome, salário para os desgraçados, para os miseráveis, não para aqueles que trabalham e que cumprem suas obrigações, que a própria dignidade lhes impõe”.

Por fim, a emenda é rejeitada, e o texto que acabou promulgado foi mantido. Essa discussão deixa claro que os constituintes aprovaram um salário mínimo que permitisse uma vida digna ao trabalhador, mas que havia pressão para que a definição legal do piso já saísse da Constituição bastante restrita.

A política do salário mínimo, que seria implementada por Getúlio Vargas, em grande parte a partir do Estado Novo em regime de ditadura, teve uma base normativa construída em uma Constituição democrática. O governo autocrático de Vargas, pelo menos nesse ponto, observou o que foi definido pela legítima Assembleia Constituinte de 1934. Getúlio seguiu as diretrizes constitucionais e foi construindo aos poucos a política do salário mínimo, com bastante resistência de alguns setores empresariais. As comissões que propunham o valor do salário mínimo em diferentes regiões do país foram criadas pela Lei 185, de 14 de janeiro de 1936.

A Constituição de 1937, outorgada pelo Estado Novo, manteve a conformação do salário mínimo definida na Carta Magna anterior, mas a expressão “necessidades normais do trabalhador” foi alterada, em conformidade com o corporativismo em implantação, para “necessidades normais do trabalho”. Em 1938, durante seu tradicional discurso do dia 1º de maio, Getúlio expôs como seria encaminhado o conflito capital-trabalho sob a égide do Estado Novo:

O Estado não conhece direitos de indivíduos contra a coletividade. Os indivíduos não têm direitos, têm deveres. Os direitos pertencem à coletividade e faz cumprir os deveres para com ela. O Estado não quer, não reconhece luta de classes. As leis trabalhistas são leis de harmonia social.

Era essa a ideologia em que estava plasmada a legislação do salário mínimo em sua origem.

Em 1938 foi editado o Decreto 399, regulamentando as comissões criadas dois anos antes. Elas teriam de cinco a 11 membros, conforme a importância econômica da região, seriam presididas por um integrante nomeado pelo presidente da República, “pessoa de notória capacidade moral, versada em assuntos de ordem econômica e social”, e, entre os demais, metade representaria os empregados, metade os empregadores.

Em 1º de maio de 1940 finalmente é editado o Decreto-Lei 2162, que estabeleceu a primeira tabela de salário mínimo por aqui, com 14 valores diferentes, um para cada uma das regiões com características socioeconômicas específicas. De acordo com esse regulamento, o salário mínimo, seria

(...) a remuneração mínima devida a cada trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Os 20 estados que existiam na época foram divididos em 48 regiões. Nos estados menos desenvolvidos, havia duas regiões, uma correspondente à capital, outra ao interior. Nos estados com maior expressão econômica criaram-se mais regiões. São Paulo, por exemplo, foi dividido em quatro regiões. O território do Acre e o Distrito Federal foram considerados cada um uma região. Portanto, no total eram 50 regiões.

Ao final foram estabelecidos 14 salários mínimos diferentes para essas regiões. O maior valor estipulado, válido para o Distrito Federal (Rio de Janeiro) – 240 mil réis – equivalia a 2,67 vezes o menor valor – 90 mil réis –, que seria aplicado às regiões interioranas do Maranhão, do Piauí, da Paraíba, de Alagoas, de Sergipe, do Rio Grande do Norte e da região mais pobre da Bahia.

Lilia Terezinha Montali ressalta que os valores fixados originalmente não observaram as regras do Decreto 399, de 1938, que exigia correspondência com as necessidades básicas do trabalhador. As comissões valeram-se do Censo do Salário Mínimo, um levantamento do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (SEPT), realizado em 1940. Nesse levantamento apurou-se a média das remunerações até 400 mil réis vigentes e das despesas das famílias de menores rendimentos. Foram pesquisados os gastos em alimentação, habitação, vestuário, farmácia e médico. As despesas com transporte não ficaram de fora, pois as tarifas eram tabeladas pelo governo.

De acordo com Montali, as comissões descartaram as informações sobre o custo médio dos trabalhadores com menores rendimentos e fixaram o salário mínimo de cada região com base apenas nos salários médios apurados abaixo de 400 mil réis. De fato, os valores pesquisados ficaram muito próximos dos que acabaram prevalecendo nas tabelas publicadas em 1º de maio de 1940, conforme verifica-se na TAB.1 a seguir.

**TABELA 1 – Média dos salários até 400 mil reis x salário mínimo decretado**

<b>Região<sup>10</sup></b>	<b>Salário médio apurado</b>	<b>Salário mínimo decretado</b>
Alagoas	116\$900	125\$000
Amazonas	192\$200	160\$000
Bahia	167\$800	150\$000
Ceará	143\$400	150\$000
Distrito Federal	200\$500	240\$000
Espírito Santo	210\$200	160\$000
Goiás	-	150\$000
Maranhão	142\$200	120\$000
Mato Grosso	173\$000	150\$000
Minas Gerais	181\$800	170\$000
Pará	155\$500	150\$000
Paraíba	152\$300	130\$000
Paraná	172\$900	180\$000
Pernambuco	144\$800	150\$000
Piauí	124\$500	120\$000
Rio Grande do Norte	156\$000	130\$000
Rio Grande do Sul	212\$800	200\$000
Rio de Janeiro	206\$100	200\$000
Santa Catarina	153\$200	170\$000
São Paulo	220\$600	220\$000
Sergipe	120\$200	125\$000
Território do Acre	-	170\$000

Fonte: SEPT – Salário Mínimo – Legislação, Estatística e Doutrina. SEPT, Rio de Janeiro, 1940.

Esse primeiro processo de definição do salário mínimo já indica a tendência que vai prevalecer ao longo do tempo. O valor original e os subsequentes guardam, sim, alguma correspondência com a realidade econômica, mas respondem muito mais à variável política. O salário mínimo, em algumas regiões, ficou abaixo das médias apuradas. Em outras, ficou acima. Essa variabilidade decorreu do embate entre trabalhadores e empregadores nas comissões regionais e de fatores políticos externos. De toda forma, o governo pressionou e usou seu voto minerva nesses colegiados para impor um valor, em geral, abaixo do que pretendiam os trabalhadores, mas acima do que concederiam os empregadores:

In almost every single case the fixing of the rate was a most intricate problem and gave rise to bitter controversies between the representatives of labor and

<sup>10</sup> No caso dos Estados, os dados referem-se às capitais.



management on the various commissions. The latter resisted to the utmost a regulation which was to become a serious drains on the profit margin, whereas the labor could refer with justification to the constantly rising living costs, especially of the staple food of rice and beans, the invariable fare of the majority of the lower classes. The government, however, insisted on securing at least a modicum of a living wage for the workers. <sup>11</sup> (LOWENSTEIN, 1942, p. 346).

Chama atenção que o salário mínimo definido para o Distrito Federal tenha ficado quase 40% acima da média dos menores salários revelada pelo censo na região. Ao que parece, esse desvio de tendência tem relação com a maior organização do movimento sindical da capital federal naquela altura. Além disso, o governo teria menos restrições políticas para impor um valor mais próximo do que desejava na unidade federativa em que estava sediado.

A definição dos salários mínimos acabou atendendo aos interesses dos industriais, que apostaram na prevalência do legislado em matéria de política salarial. Em contexto de corporativismo sindical, com boa vontade do governo seria mais fácil frear as conquistas crescentes dos trabalhadores qualificados que empregavam. Acrescente-se que ao tomar conta dos sindicatos, o governo afastava o fantasma que mais assombrava a burguesia industrial naquela época: um sindicalismo insuflado por ativistas de orientação comunista.

## **2.1 O salário mínimo na agenda corporativista**

O Governo Vargas, especialmente após 1937, tentou implantar um regime corporativista no Brasil, em moldes parecidos com o do estado fascista italiano. Ambos os modelos são compatíveis com a “modernidade organizada”, descrita por Peter Wagner (1995), ou com a cidadania regulada, deduzida por Wanderley Guilherme dos Santos como aquela cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido em lei (SANTOS, 1979, p.75).

A realidade brasileira à época, na visão de Oliveira Vianna, não comportava os mecanismos de funcionamento da democracia, basicamente porque o país ainda não era

---

<sup>11</sup> “Em quase todos os casos, a fixação da taxa [do salário mínimo] foi um problema complicado e fez surgir controvérsias acirradas entre representantes dos trabalhadores e dos empregadores nas várias comissões. Os últimos resistiram o mais que puderam à uma regulação que estava por tornar-se um mecanismo para drenar fortemente sua margem de lucro, ao passo que os trabalhadores puderam usar como justificativa o custo de vida crescente, especialmente da alimentação básica, constituída de arroz e feijão, a comida invariável da maioria das pessoas de renda mais baixa. O governo, porém, insistiu em assegurar pelo menos um módico salário de sobrevivência para os trabalhadores” (tradução nossa).

dotado de um povo irmanado por um espírito de solidariedade social entre as classes, tampouco de opinião pública consolidada. Ao ler o Brasil de seu tempo concluiu que os brasileiros “somos ainda um povo em fase elementar de integração social; temos uma estrutura extremamente fragmentária, dispersa, pulverizada em miríades de pequenos grupos patriarcais, que cobrem por inteiro o nosso território” (VIANNA *apud* TEIXEIRA, p. 165) O Estado deveria, nesse contexto, organizar a sociedade, a opinião pública e os trabalhadores e emancipá-los, para que a democracia pudesse ser instaurada, e a nação, daí em diante, pudesse se autogovernar. O autoritarismo paternalista serviria de instrumento para se alcançarem tais objetivos.

O salário mínimo surge, pois, como um capítulo da legislação social que tinha o objetivo de reforçar os direitos da classe trabalhadora, mas também subordiná-la aos interesses do Estado e mantê-la sob controle dentro de uma ordem capitalista. A luta do movimento sindical por melhores salários, em parte, deixa de ser dirigida contra o capital, já que a definição da remuneração mínima passou a ser atribuição do Estado. Era mais fácil para o empresariado controlar o governo que os trabalhadores. Além disso, o salário mínimo atuaria como regulador da concorrência, evitando que empresas inescrupulosas auferissem vantagens competitivas contra as demais rebaixando a remuneração paga a seus empregados a níveis indecentes. Portanto, não é à toa que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apoiou a criação do salário mínimo.

Até a década de 1920 os salários na indústria não paravam de crescer (VIANNA, 1989, p. 108), especialmente em decorrência de greves e outros tipos de pressão dos trabalhadores. A estratégia dos empresários foi, já no início dos anos 1930, a de defender a legislação social, desde que a definição dos salários fosse excluída do processo de negociação coletiva e passasse a ser arbitrada pelo Estado, em uma estratégia para cassar o movimento grevista.

Em 1931, em parecer a anteprojeto do governo sobre a matéria, a FIESP elogia o esforço do recém-criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em instituir direitos trabalhistas. Os empresários concordam com a criação do salário mínimo, com a condição de que seu valor não ultrapasse a linha da subsistência apurada em criterioso levantamento estatístico. Acima desse nível mínimo, os salários deveriam ser determinados livremente no mercado, sem intervenção dos sindicatos.

A criação do salário mínimo e a edição da CLT minam o poder das organizações sindicais, já que o principal ponto de tensão com o patronato – a definição dos salários – é absorvido pelo Estado, como queriam os industriais. As greves foram proscritas no Estado

Novo, por exemplo, ao argumento de que o regime supriria a mobilização dos trabalhadores com a concessão de remuneração básica adequada e de condições dignas de trabalho.

O salário mínimo tornou-se “referência de base” nos dissídios coletivos julgados pela a Justiça do Trabalho (VIANNA, 1989, p. 239). O governo, por sua vez, ganhou um mecanismo poderoso de intervenção na economia. Uma das maneiras mais simples de coibir surtos inflacionários dali para frente foi o congelamento do salário mínimo, o que implicava, como externalidade, transferência de renda do trabalho para o capital e crescimento do fosso entre os mais ricos e os mais pobres. Aliás, os efeitos do salário mínimo e da legislação trabalhista em geral para a acumulação foram realçados, desde o início dos anos 1970, por Francisco Oliveira (1988, p. 17 *et seq.*).

A despeito de todo o debate teórico sobre os efeitos do salário mínimo, essa política pode ser benéfica ou não para os trabalhadores, depende da maneira como é conduzida pelo governo. Uma política de salário mínimo não prescinde de intervenções em múltiplas variáveis macroeconômicas para se refrearem eventuais efeitos indesejáveis.

De qualquer forma, os conflitos entre o trabalho e o capital, que poderiam culminar com o rompimento com a ordem capitalista à época, são distendidos ao serem transferidos do nível concreto do enfrentamento direto entre empregados e empregadores para um nível abstrato, em que a justa medida era imposta pelo arbítrio do Estado. Tudo indica que Getúlio Vargas criou o salário mínimo no bojo de uma série de medidas para aumentar o poder do Estado no mercado de trabalho e seu próprio capital político junto aos trabalhadores “não qualificados”.

A Consolidação das Leis do Trabalho é o coroamento dessa estratégia de cooptação dos trabalhadores, que favorecia a burguesia industrial, mas que podia, caso necessário, ser reprogramada para arrebanhar mais apoio político dos trabalhadores contra as elites brasileiras. O movimento do ditador era dialético e pendular: por um lado colocava-se como garante dos trabalhadores contra uma elite inexorável; por outro lado, afirmava-se como instrumento da elite promovendo uma regulamentação conservadora do mercado de trabalho, que servia de antídoto ao comunismo e à radicalização do movimento operário. Seu objetivo último, ao que parece, era coordenar as forças sociais, inclusive no meio rural, sob uma ordem corporativista, em que seu poder seria incontestável, projeto jamais concluído.

O arcabouço jurídico-trabalhista construído no Estado Novo poderia revelar-se uma armadilha para os trabalhadores. Nas mãos de um governo pró-empresariado poderia ser manipulado para transferir renda do capital para o trabalho, como de fato aconteceu em vários

períodos, especialmente no Governo Dutra (1946-1951) e nos primeiros dez anos do regime militar (1964-1985).

Devido ao efeito vinculante do salário mínimo em relação às remunerações superiores e outros direitos trabalhistas – como décimo-terceiro salário, férias, horas-extras e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) –, sua redução provoca um prejuízo em cadeia para o trabalhador, que nem sempre é percebido em toda a sua magnitude.

**PARTE II**  
**A CALIBRAGEM DO SALÁRIO MÍNIMO**

### 3 MÍNIMO EXISTENCIAL E PÊNULO DA POLÍTICA

A eficácia do sistema de imunização do salário mínimo existencial para assegurar que nenhum trabalhador recebesse remuneração abaixo de suas necessidades vitais dependeria, obviamente, de dois fatores: a) da discricionariedade do legislador em definir o que sejam essas necessidades vitais, e o *quantum* para satisfazê-las; b) da capacidade do Estado de aplicar, efetivamente, o que a lei prescrever.

Essa segunda condicionante não será objeto de análise. Basta dizer que 43,7 milhões de brasileiros recebiam até um salário mínimo no Brasil em 2006<sup>12</sup>. No ano anterior, nas seis principais regiões metropolitanas do País, 16,7% dos trabalhadores – 3,3 milhões de pessoas – recebiam abaixo do piso<sup>13</sup>. A evasão à legislação do salário mínimo é aparentemente muito alta no Brasil.

Desde a implementação do salário mínimo no Brasil, em 1940, até promulgação da Constituição vigente, em 1988, o legislador gradativamente alargou a base de cálculo do piso, incluindo novas necessidades entre as que se deveriam cobrir, mas o valor real do salário mínimo quase nunca seguiu a mesma tendência. À primeira vista, pode parecer que o direito não conseguiu domesticar as leis do mercado. Examinando os dados de perto, porém, conclui-se que fatores políticos é que sempre foram determinantes na definição do piso nacional. Como se verá adiante, a valorização do salário mínimo foi em grande medida variável dependente da evolução da democracia.

Getúlio manobrou entre os interesses dos industriais, assustados com a progressiva organização dos trabalhadores e com as greves cada vez mais virulentas observadas antes da Revolução de 30, e os interesses de trabalhadores, orquestrados por sindicalistas de inspiração comunista, para tentar dotar o país de um salário mínimo acima da média dos menores salários vigentes à época. Quem ganhava abaixo da média passaria a ganhar mais. Diminuir, pelo menos no primeiro momento, a remuneração de quem estava na média, era uma medida complicada para os empregadores. Então, em um primeiro momento, os menores salários foram empurrados para cima com a criação do salário mínimo.

A regulamentação do salário mínimo era a cereja do bolo da legislação corporativista que estava sendo cuidadosamente formulada. Ela favoreceu com mais

---

<sup>12</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005 – FIBGE e Boletim Estatístico da Previdência Social – setembro de 2006.

<sup>13</sup> Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em abril de 2005.

significância os trabalhadores ditos “sem qualificação”, que até então percebiam remunerações abaixo da que acabou fixada em lei. Daí fazer todo o sentido a alcunha atribuída a Getúlio, o “pai dos pobres”.

Ainda hoje, havendo vontade política, o salário mínimo pode ser um instrumento para a redução da pobreza. Em 2008, as principais regiões metropolitanas do país tinham menos 4,1 milhões de pobres que cinco anos antes, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>14</sup>. De acordo com o Instituto, os fatores que levaram a essa redução foram a valorização do salário mínimo, o crescimento da economia, o Bolsa-Família e outras transferências do governo.

Os dados apontam, dessa forma, que o salário mínimo maior tem repercussão positiva na redução da taxa de pobreza, embora essa conclusão, apesar de soar um tanto quanto óbvia, não seja compartilhada por todos os estudos (CACCIAMALI, PORTELA e FREITAS, 1994). Na primeira fase do salário mínimo, no entanto, havia um amplo consenso entre os trabalhadores de que o salário mínimo melhorara sua condição social, e isso foi fundamental para construir a imagem de Getúlio como precursor do trabalhismo no Brasil.

O efeito positivo do salário mínimo sobre as remunerações pouco atingiu a indústria que o governo queria incentivar, porque ali os salários já estavam situados em um nível mais alto. Com o decorrer do tempo, inclusive, os industriais iriam se beneficiar com o salário mínimo, pois poderiam forçar o rebaixamento das remunerações em direção ao piso. Ressalte-se que a FIESP havia concordado em endossar a política do salário mínimo em troca da restrição à definição de salários por meio de negociação coletiva.

Francisco Oliveira (1988, p. 14-18) destaca o papel do salário mínimo no favorecimento do processo de acumulação que se instaurou e se acelerou a partir dos anos 1930 para sustentar o processo de industrialização do país. Houve, segundo ele, uma decisão política de institucionalizar em um nível mais baixo os salários pagos na indústria.

O salário mínimo fixado em 1940, suficiente para cobrir as despesas essenciais à subsistência do trabalhador, estava, porém, geralmente acima da média das remunerações mais baixas auferidas nas cidades e bastante acima da praticada no campo. Ali, onde o mercado continuou desregulamentado, e os trabalhadores sem direito ao salário mínimo, até 1963.

Os operários mais qualificados da indústria, como alega Oliveira, ficaram em desvantagem com a nova política, porque certamente alcançariam salários mais elevados em

---

<sup>14</sup> Pesquisa Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano, divulgada em agosto de 2008.

um mercado livre. Ou, de outra perspectiva, os industriais foram beneficiados, pois o salário que seria usado como referência nos dissídios na Justiça do Trabalho estava bem abaixo da realidade do mercado. Essa verdadeira política industrial ampliou a vantagem comparativa dos produtos brasileiros em relação a seus congêneres estrangeiros, o que refreava as importações e impulsionava as exportações.

Não escapou aos industriais que a política do salário mínimo introduziu no mercado de consumo contingentes de brasileiros que viviam praticamente à margem do sistema produtivo, por receberem uma remuneração insignificante. Ao fixar o salário mínimo pela média, o governo forçou o crescimento da renda dos trabalhadores em setores tradicionais como o comércio. A indústria saíria ganhando também por esse lado porque haveria um número maior de pessoas com potencial para consumir manufaturas.

Karl Lowenstein (1942, p. 346) aponta que os empregadores obstruíram o mais que puderam a definição do salário mínimo nas comissões encarregadas desse mister, receosos de perder uma fatia da margem de lucro. Os trabalhos só chegaram a termo porque o governo insistiu em assegurar a cobertura do custo de vida dos trabalhadores. Certamente, entre os setores mais resilientes, não se incluía a grande indústria ou parte significativa dela. A transferência de renda se processou a partir dos empregadores da área de serviços e pequenas manufaturas para os respectivos trabalhadores; e, indiretamente, dos pequenos para os grandes negócios.

De acordo com Lowenstein, que escreveu sobre a questão ainda no calor do momento, em 1942, os trabalhadores reconheciam que o salário mínimo era a dívida mais tangível do regime. O novo valor era, em geral, acima do praticado anteriormente; mesmo assim era muito baixo. Lowenstein conta que os estrangeiros, porém, achavam que era um milagre os trabalhadores brasileiros sobreviverem com um salário mínimo. Na verdade, segundo o autor, muitos deles driblavam as dificuldades se alimentando mal, acumulando dois empregos e colocando os filhos pequenos para trabalhar.

À época que foi estabelecido, o salário mínimo certamente configurou um ganho para o conjunto dos trabalhadores, porque as remunerações vis não poderiam mais ser praticadas. Nas maiores cidades e nas empresas com elevado número de empregados, sobretudo, a fiscalização era severa, como observou o autor.

A ordem regulada começava a ser implementada, e o Estado, até então ausente na maior parte do país, passa a se espriar mediante a imposição do direito ao salário mínimo às empresas. Mesmo nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, a situação dos operários era tenebrosa. Gastavam-se entre três e cinco horas em ônibus, trens e bondes



superlotados no trajeto casa-trabalho-casa. A alimentação e o saneamento eram precários, e as epidemias, uma constante (LOWENSTEIN, 1942, p. 345-348).

A discussão sobre se a legislação trabalhista foi uma dádiva do governo ou uma conquista dos trabalhadores perde um pouco do sentido quando se constata que, na verdade, ela foi, em alguma medida, uma exigência da própria realidade. A situação do operariado brasileiro nos anos 1930 era tão precária quanto à do proletariado inglês do final do século XVIII. O Estado brasileiro, para ter alguma legitimidade, era obrigado a intervir nesse cenário.

Lowenstein percebeu que, no campo, a situação do trabalhador era melhor. A riqueza do país provinha fundamentalmente da agricultura, e era de se esperar que o campesinato usufruísse, pelo menos tangencialmente, da prosperidade do meio rural. A cultura no meio rural era de abundância. Lowenstein ficou bastante impressionado com o que viu nas fazendas que visitou: “But the soil is so rich, the harvest so plentiful, that in this happy land nobody starves. Nor is the scourge of the unemployment known under economic conditions resembling in many ways the frontiers age in the United States”<sup>15</sup> (LOWENSTEIN, 1942, p. 347).

Certamente Lowenstein não visitou áreas agrárias interioranas do Nordeste, de Minas e de outras zonas pobres do país, que serviam de repositório de mão de obra às cidades. Mesmo nas regiões mais prósperas, a rápida mecanização do campo provocou, tempos depois, a expulsão dos lavradores, que foram servir de exército de reserva à indústria na periferia dos grandes centros urbanos.

O caminho óbvio para a Revolução de 30 seria incorporar a massa de gente excluída ao sistema produtivo e, tudo indica, esse era o principal objetivo da legislação trabalhista. Getúlio buscava conciliar essa gigantesca inclusão social com um forte desenvolvimento industrial apoiado pelo Estado, de maneira a estabelecer um círculo virtuoso, em que um processo interagisse com o outro.

O salário mínimo veio nesse contexto, como política pública dúplice. Por um lado, atuava sobre as forças naturais do mercado para fixar uma taxa de salários abaixo do ponto de equilíbrio na indústria. Era uma tentativa de ampliar as vantagens comparativas da indústria nacional frente às concorrentes estrangeiras, para reverter o atraso brasileiro. Por outro lado, impunha a todos os setores produtivos nacionais, à exceção daquele que estava em

---

<sup>15</sup> “O solo era tão rico e as colheitas tão fartas, que nessa terra feliz ninguém passa fome. Nem o flagelo do desemprego é conhecido sob condições econômicas que de muitas maneiras lembram a idade da fronteira nos Estados Unidos” (tradução nossa).

estágio mais avançado, o agronegócio, o respeito aos direitos básicos do homem trabalhador. A imposição de um mínimo existencial era apenas uma de várias iniciativas adotadas para elevar o patamar socioeconômico das famílias mais pobres.

Aparentemente, o propósito de Getúlio era conciliar o incentivo à industrialização à inclusão no mercado de trabalho de brasileiros ociosos, de maneira a criar um ciclo virtuoso. O rápido crescimento da indústria multiplicaria os postos de trabalho e absorveria a multidão de indigentes que vivia no país. O problema é que, já no Governo Dutra (1946-1951), a política do salário mínimo é abandonada e segue, exceto em breves intervalos, como mera variável da acumulação ou do controle inflacionário.

Pesquisas diversas comprovam que o salário mínimo exerce influência sobre as remunerações que orbitam em torno de seu valor, de maneira que sua valorização ou desvalorização arrasta para cima ou para baixo os salários adjacentes. Trata-se do fenômeno que os economistas chamam de “efeito farol” (SOUZA e BALTAR, 1979). Edmar Bacha, por exemplo, aponta a partir de dados concretos a presença de *wage drift* ou um descolamento apenas relativo entre o salário mínimo e os salários em geral (1979, p. 594). Essa indexação não programada amplifica o potencial de uma política pública ou econômica lastreada no salário mínimo, para o bem ou para o mal.

É incontestável que o salário mínimo já foi fixado originalmente a uma taxa em geral muito baixa, suficiente apenas para cobrir os gastos existenciais do próprio trabalhador. A oscilação do valor real do salário mínimo, com tendência geral de baixa até 1994, mostra que o que era insatisfatório, como observou o olhar estrangeiro de Lowenstein, piorou ainda mais, devido à decisão política de Dutra (1946-1951).

Na Constituição de 1946, que foi promulgada por uma Assembleia democrática no ano seguinte ao fim do Estado Novo, o salário mínimo foi definido como contraprestação ao trabalho “capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e *de sua família*” (grifo nosso). Mesmo diante dessa ampliação normativa, o Governo Dutra promoveu a redução do poder de compra do salário, não o reajustando dentro dos prazos determinados. A base de sustentação política de Dutra, em que a União Democrática Nacional (UDN) teve um papel não desprezível, consubstanciou um programa de governo quase oposto à política de Getúlio.

Thomas Skidmore (2003, p. 80 *et seq.*) aponta um dualismo entre os de fora e os de dentro no cenário político em formação em meados de 1945. Estes seriam o que haviam dado suporte político a Vargas durante o Estado Novo. Os “de fora”, ao contrário, seriam aqueles que haviam sido expurgados do poder em 1937, sobretudo os constitucionalistas

liberais. Essa confluência bipolar de forças esvazia-se durante o Governo Dutra, à medida que o presidente se afasta de Getúlio para incorporar setores dos “de fora”.

Por outro lado, os comunistas, que integravam esse último grupo, aproximaram-se de Vargas em 1945. Grande parte dos “de dentro” se manteve na órbita do poder, mas o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ex-“de dentro”, por exemplo, foi paulatinamente excluído. Getúlio, o centro gravitacional dos “de dentro” na ordem anterior, tornou-se, ele mesmo, um “de fora”. O principal foco de oposição ao Governo Dutra organizou-se em torno de Vargas, que rompeu publicamente com o presidente.

O ex-ditador buscou apoio na militância de esquerda. Percebeu que os comunistas preferiam um ex-ditador nacionalista e pragmático em relação aos Estados Unidos a um governo democrático “entreguista” que, inclusive, rompera relações diplomáticas com a URSS para alinhar-se com Washington.

Portanto, após a redemocratização, não há mais sentido em falar-se em “de dentro” e “de fora”, uma vez que as forças políticas se reagruparam. Havia nitidamente um grupo pró-Estados Unidos e anti-Getúlio, favorável à liberalização da economia e à desnacionalização da economia, bem representado no Governo Dutra, e outro grupo oposto, organizando-se em torno do ex-ditador (TANAKA, 2005). O denominador comum, neste último, era a defesa dos direitos trabalhistas, de uma política de forte intervenção estatal e nacionalista, contrária à influência norte-americana. Esse novo dualismo, fundamental para entender os anos seguintes, parece escapar a Skidmore.

O golpe militar de 1964 consolidou o primeiro grupo no poder. A ditadura incorporou algumas demandas do segundo grupo, mas concretizou basicamente o programa liberalizante, sobretudo no campo social, defendido pelos adversários de Getúlio. O *putsch* revelou ainda que o principal item da agenda dos opositores de Vargas não era a democracia constitucional, mas a liberalização da economia. Em outras palavras, não concordavam com o redirecionamento do Estado para resolver as questões sociais.

De certa forma, queriam remontar o *laissez-faire* em matéria social anterior a 1930. O Poder Público deveria intervir na economia, mas para promover o capital. A premissa era que os trabalhadores se resolveriam sozinhos se o cenário econômico fosse favorável. Ou seja: o governo interviria para sanar distorções anteriores, que se materializavam na inflação, freando e achatando os salários. Em um segundo momento, criaria empregos e o mercado se encarregaria do resto.

O Governo Militar vai inaugurar, especialmente com Delfim Netto, esse novo liberalismo contraditório, em que o Estado atua fortemente para purificar e emancipar o

mercado, removendo cacos de estruturas institucionais anteriores. A política é liberal no horizonte e em relação ao capital, mas no curto prazo é fortemente intervencionista no campo da infra-estrutura e na seara trabalhista. As negociações coletivas, principal instrumento para melhores remunerações e condições de trabalho, foram restringidas, e a participação política dos trabalhadores na formação da vontade estatal, cerceada, provavelmente em maior grau que a dos demais segmentos sociais. Processou-se o

(...) fechamento dos canais de participação corporativa que caracterizam as relações entre o Estado e as classes populares no período anterior a 1964. Estes canais eram basicamente as Comissões Mistas de Salário Mínimo, a Justiça do Trabalho e os Institutos de Aposentadoria e Pensão, todos eles com participação paritária de empregados e empregadores, além de funcionários do governo (...). (OLIVEIRA, 1985, p. 70).

Esse intervencionismo, porém, era provisório, como o próprio regime militar; apenas preparava caminho para o Estado Liberal pleno, capaz de funcionar sem os assombros do comunismo e do distributivismo fácil.

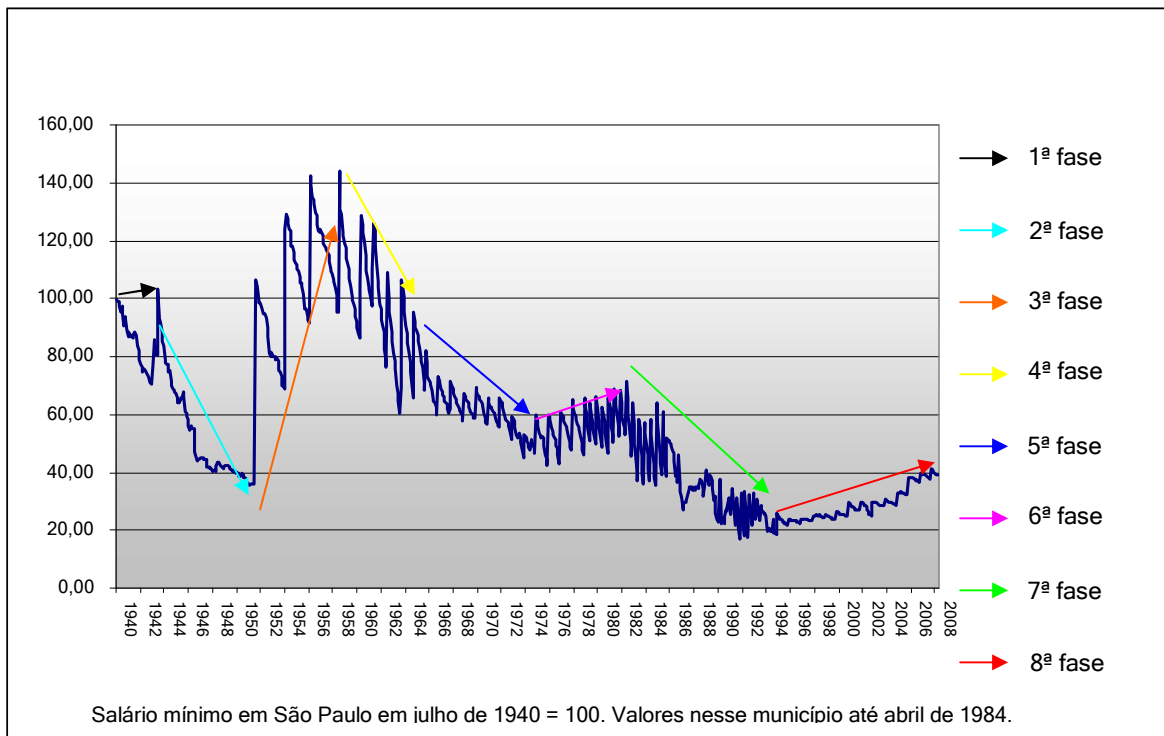
Dentro dessa lógica, os militares mantiveram o salário mínimo em patamar muito baixo no bojo de uma política generalizada de arrocho salarial, mantida à custa de intervenção nos sindicatos. Essa política atravessou até mesmo o milagre brasileiro (1968-1974) e foi talvez o fator mais importante entre os que minaram a legitimidade do regime autoritário e fortaleceram o partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O MDB abalou de maneira irreversível a ditadura ao ampliar de 87 para 165 sua bancada na Câmara dos Deputados, nas eleições de novembro de 1974, com uma campanha em que a justiça social era a principal plataforma política. A governista Arena perdeu 24 cadeiras – caiu de 223 para 199 (SKIDMORE, 1988, p. 34), e a maioria apertada na Câmara aumentou os constrangimentos do governo militar na condução política do País. Naquele mesmo ano, o presidente Geisel já havia esboçado um programa de recuperação dos salários, inclusive o mínimo, mas a conjuntura de crise internacional com o choque do petróleo reduziu a margem de manobra do governo. Era tarde demais.

Para compor com mais detalhamento o quadro do comportamento do valor real do salário mínimo no Brasil ao longo dos últimos 69 anos, em associação com fatores políticos subjacentes, tomaram-se nove fases distintas com tendência bem definida, conforme GRAF. 1 a seguir. O desafio principal dessa investigação é flagrar o embate político em cada uma dessas etapas. Analisando-se o *background* histórico do país em cada período, conclui-se que

as restrições econômicas tiveram efeito considerável na definição do mínimo, mas não foram o fator determinante das variações observadas no gráfico.

Para simplificar a análise, o fim e o início das curvas no gráfico coincidem sempre que possível com os meses de janeiro e dezembro, respectivamente. Além disso, a mudança de tendência por períodos muito curtos, como no período que vai de agosto de 1987 a junho de 1989, foi ignorada.

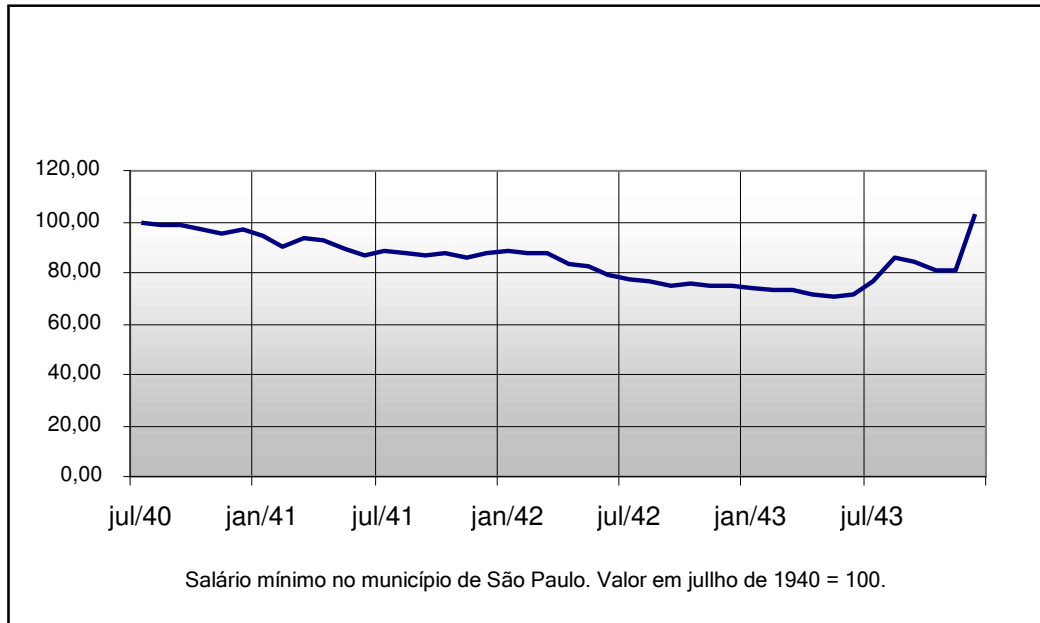


**GRÁFICO 1 – Curvas do salário mínimo de julho de 1940 a outubro de 2008**

Fonte: Dieese

Percebe-se no gráfico que a fase mais positiva para o salário mínimo é a segunda, que se inicia com a volta de Getúlio Vargas ao poder, dessa vez pelo voto. Em dezembro de 1951, o presidente anuncia em sua mensagem de Natal à nação que estava retomando a política do piso. O salário mínimo seguirá tendência de alta até 1959. Durante os anos de João Goulart, perde parte do poder aquisitivo, menos por razões políticas que por razões econômicas. É com o início da ditadura militar, em 1964, que a política do salário mínimo começa a ser desmontada. A 5ª fase será a mais nociva ao piso nacional. Da aguda desvalorização sofrida nesse período, o salário mínimo até hoje não se recuperou.

#### 4 PRIMEIRA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 2 – Evolução do salário mínimo na 1ª Fase (jul/1940 a dez/1943)**

Fonte: Dieese

Há estudos que consideram que a primeira fase do salário mínimo compreende o período que se estende de 1940 a 1951 (DIEESE, 2005). Entretanto, é notável que em 1943 houve uma interrupção da política esboçada na Constituição de 1934 e que começou a ser implementada em 8 de julho de 1940.

O programa do salário mínimo tinha como elemento fundamental os reajustes trienais do piso nacional. O Decreto 10.358 suspendeu a vigência do dispositivo constitucional que previa o salário mínimo – alínea h do artigo 137 da Constituição de 1937, em razão do estado de guerra. O Governo, porém, repôs as perdas do valor real do salário mínimo apuradas até então com dois reajustes em 1943, um em julho e outro em dezembro.

A partir daí, porém, o salário mínimo entra em uma nova fase, caracterizada por declínio de seu poder aquisitivo, que perdura até 1951. O presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) não promoveu os reajustes trienais previstos para 1946 e 1949, de maneira que o salário mínimo ficou completamente exposto à inflação.

É possível, portanto, destacar uma fase inicial em que a política do salário mínimo funcionou como previsto. Não havia, na legislação, exigência de que o valor definido originalmente em 1940 fosse incrementado em termos reais ao longo do tempo. Ele foi

definido em função das despesas existenciais de um trabalhador adulto e deveria ser periodicamente reajustado apenas para manter-se seu poder aquisitivo original.

Nos primeiros anos de seu governo, iniciado em 1930, Getúlio Vargas teve que lidar com a recessão mundial que seguiu a crise de 1929. O Brasil tinha dificuldades no balanço de pagamentos, com o preço do café em queda. Em 1938 e 1939 o país não quitou as obrigações da dívida externa (WYTHE, WIGHT e MIDKIFF, 1949).

A redução da capacidade de importação do país, somada à desorganização do mercado internacional de bens industrializados por causa do esforço de guerra, acabou criando um ambiente interno favorável à procura de manufaturas nacionais.

A política governamental para salvaguardar as exportações de café acabou funcionando como impulso adicional à indústria brasileira. Pautava-se na compra dos excedentes pelo Estado e na depreciação da moeda nacional para contrabalançar a queda na renda dos cafeicultores. Essas duas medidas, de maneira colateral, beneficiam a nascente indústria nacional. A primeira medida manteve o nível de emprego da população, com a manutenção do ritmo de atividade na lavoura cafeeira, o que impediu a queda na demanda interna. A segunda medida elevou os preços de artigos importados e melhorou a posição das manufaturas fabricadas no Brasil. A grande pressão política dos exportadores de café configurou por tabela um programa aleatório de expansão industrial.

A partir dos anos 1940, dentro de uma tendência que se tornou hegemônica em toda a América Latina, o governo passa a intervir intensamente na economia para dinamizar ainda mais o surto de industrialização espontânea (SKIDMORE, 2003). Getúlio disse em 1943 quais eram seus objetivos no campo econômico: transformar, por meio de usinas de ferro, aço, alumínio e cobre, entre outras indústrias essenciais, “uma vasta e esparsa comunidade agrícola em uma nação capaz de prover suas necessidades fundamentais” (VARGAS, 1943), ou seja, em uma potência industrial.

O controle mais forte dos fundamentos da economia, sobretudo para promover o desenvolvimento industrial do país, também se dirige ao mercado de trabalho. Essa política teve influência tanto na formulação da legislação sindical corporativista nos anos 1930, como na criação do salário mínimo em 1940 e na edição da CLT três anos mais tarde. Era preciso expurgar dos sindicatos os elementos considerados subversivos, que poderiam perturbar a consolidação do parque industrial. Ao mesmo tempo fazia-se necessário dotar o país de uma legislação trabalhista para elevar o nível social dos trabalhadores e para proporcionar à indústria um marco legal que garantisse segurança jurídica na contratação da mão de obra.

Getúlio, repise-se, não usou a regulamentação do trabalho apenas como ferramenta de política econômica e social. Ela se configurou também como elemento de sua estratégia eleitoral. Vargas não via como modernizar o Brasil sob a mão de ferro das elites agrárias, que desde sempre mobilizavam os recursos do Estado a seu favor. O presidente implantou o Estado Novo em 1937 e aproveitou os poderes excepcionais que passou a exercer para reduzir a força eleitoral dos coronéis, organizar o eleitorado urbano e melhorar sua posição pessoal para enfrentar eleições livres em caso de restabelecimento da democracia. De um lado, procurava dispersar aqueles que tinham razões para se opor a seu projeto político. De outro tentava fortalecer os setores urbanos que poderiam apoiar seus programas modernizantes.

Paul Singer argumenta que o golpe que implantou o Estado Novo em novembro de 1937 era apenas oficialmente dirigido contra a esquerda, pois

(...) na verdade tinha por fim eliminar as restrições democráticas à autoridade presidencial. (...) Apesar de seu inegável autoritarismo, não foi um regime contrarrevolucionário, no sentido de que tenha revogado conquistas sociais do período anterior. Antes pelo contrário, ele instituiu de fato a maioria delas, sendo de se destacar, pela importância, o salário mínimo. Getúlio Vargas fez questão de aparecer como o “pai dos pobres”, autor do corpo de direitos sociais, reunidos na Consolidação das Leis do Trabalho. (SINGER, 1988, p. 105)

Vargas, aparentemente, não aplicou o golpe apenas pelo desejo maquiavélico de manter-se no poder. Entendia que a democracia formal assegurada na Constituição estava muito longe da realidade. As eleições livres, com exclusão dos analfabetos, com vastas áreas dominadas pelo “voto de cabresto”, pelo predomínio do poder econômico, levariam de volta ao poder as elites de sempre. Essa restauração seria uma ameaça à ordem social construída a duras penas desde 1930.

Embora mantivesse contatos estratégicos com políticos tradicionais vinculados ao meio rural, Getúlio favorecia a transição para um sistema de poder com dois fortes pilares urbanos. Um seria a burguesia industrial e o outro seria o proletariado urbano organizado. O ditador se esforçava para conquistar ambos. No início dos anos 1940, Getúlio ainda não tinha certeza se essas novas forças conseguiriam vencer as elites agrárias que controlavam o país até 1930. Era preciso preparar mais o terreno. Visivelmente, o programa político getulista não deu a devida atenção à classe média urbana.

Por outro lado, os militares, outro ator decisivo, em sua aproximação com o Exército dos Estados Unidos e outras forças armadas de países democráticos na Segunda Guerra, passam a se sentir incomodados com a ditadura brasileira, que era por eles sustentada:



O Estado Novo não ruiu por ter malogrado no plano econômico, mas por perda de legitimidade (...). Este sucumbiu ao clima político decorrente da vitória das democracias na Guerra Mundial e sua repercussão nas forças armadas, cujo Corpo Expedicionário lutou contra o nazi-fascismo na Itália. A oficialidade, liderada em boa medida por antigos “tenentes”, chegou à conclusão de que era chegada a hora de redemocratizar o Brasil. (SINGER, 1988, p. 106).

Sem alternativa, Vargas revogou a censura, anistiou e libertou os presos políticos, permitiu o funcionamento dos partidos e convocou eleições para a Presidência da República e para a Assembleia Constituinte (SINGER, 1988):

Vargas aceitou a nova situação de forma resignada, até porque sabia que as forças políticas criadas por ele iriam sobreviver. Ou seja, o getulismo havia se consolidado de tal maneira na vida política do país que a sua dinâmica não dependia mais diretamente da figura de seu líder. Isto porque, ao longo dos quinze anos em que esteve no poder, Vargas conduziu, com rara habilidade, a formação de uma corrente política que reunia os mais diversos setores da sociedade. Isso foi possível porque dava a impressão de governar acima dos interesses particulares e acima das classes sociais. Daí o apoio dos latifundiários, empresários, classe média urbana e, obviamente, dos trabalhadores. (TANAKA, 2005, p.60)

A bem da verdade, nos últimos anos do Estado Novo, Getúlio aproxima-se mais das classes operárias e vê a resistência contra ele crescer em outros setores, em parte, exatamente por essa opção. Os trabalhadores “não qualificados” começavam a se tornar uma força política importante nos grandes centros urbanos, ainda mais após a organização dos sindicatos que o próprio Getúlio promoveu nos anos 1930. Acabaram sendo o principal destinatário da legislação trabalhista que vinha sendo formulada aos poucos, até seu aperfeiçoamento na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Antecipando-se aos fatos, Getúlio acelerou a organização do proletariado com fins políticos, quando se tornou evidente, em 1942, que o Eixo perderia a Segunda Guerra Mundial. A Alemanha e a Itália estavam entre os regimes que serviram de inspiração ao autoritarismo corporativista e paternalista implantado por Vargas no Brasil com o Estado Novo. A vitória das potências democráticas deixava Getúlio em uma situação política insustentável e reforçava a posição dos que defendiam a volta de eleições livres.

O novo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio de Vargas, Alexandre Marcondes Filho, que assume em janeiro de 1942, começa logo em seguida uma intensa campanha no rádio para divulgar o direito social e suas vantagens para o trabalhador. Naquele mesmo ano, o Brasil entra na Segunda Guerra contra os países com os quais mais se identificava institucionalmente.

O “Falando aos Trabalhadores Brasileiros” ocupava, todas as quintas-feiras, dez minutos da “Hora do Brasil”, que era transmitida de forma obrigatória em todos os estabelecimentos comerciais do país em que houvesse aparelho de rádio. Ajudava a redigir os textos lidos por Marcondes Filho a equipe do Ministério que estava elaborando a CLT: José Segadas Vianna, Luís Augusto do Rego Monteiro, Arnaldo Sussekind, Oscar Saraiva e Dorval Lacerda.

O programa buscava politizar os trabalhadores brasileiros e construir uma alternativa partidária para Getúlio mais à esquerda. Foi, como demonstra Ângela de Castro Gomes (2005), um elemento importante na formação da cultura política dos trabalhadores brasileiros, que em grande parte persiste até hoje. A temática básica era a aquisição de cidadania por meio do trabalho. O governo trabalhava para universalizar a ordem regulada.

O Estado corporativo e paternalista modelado por Getúlio promovia a intervenção no mercado para assegurar condições básicas ao homem trabalhador, para que não precisasse lançar mão da violência e da autotutela para fazer valer seus direitos. A pedra fundamental da institucionalização das relações de trabalho era o salário mínimo. Por isso, Getúlio manteve os contornos dessa política pública durante os períodos em que esteve no poder. Na primeira fase, o programa funcionou adequadamente, até porque Vargas precisava contar com o apoio dos trabalhadores em uma eventual eleição.

É fácil constatar que a criação do salário mínimo e a manutenção das bases do programa original no início dos anos 1940 foram motivadas por decisão política. A calibragem do salário mínimo, um pouco acima da média das menores remunerações praticadas nas diversas regiões do país, como já mencionado, atendia aos três objetivos primordiais do governo, que eram incentivar a expansão da indústria, melhorar as condições de vida dos trabalhadores com menor remuneração e formar uma forte base de apoio político:

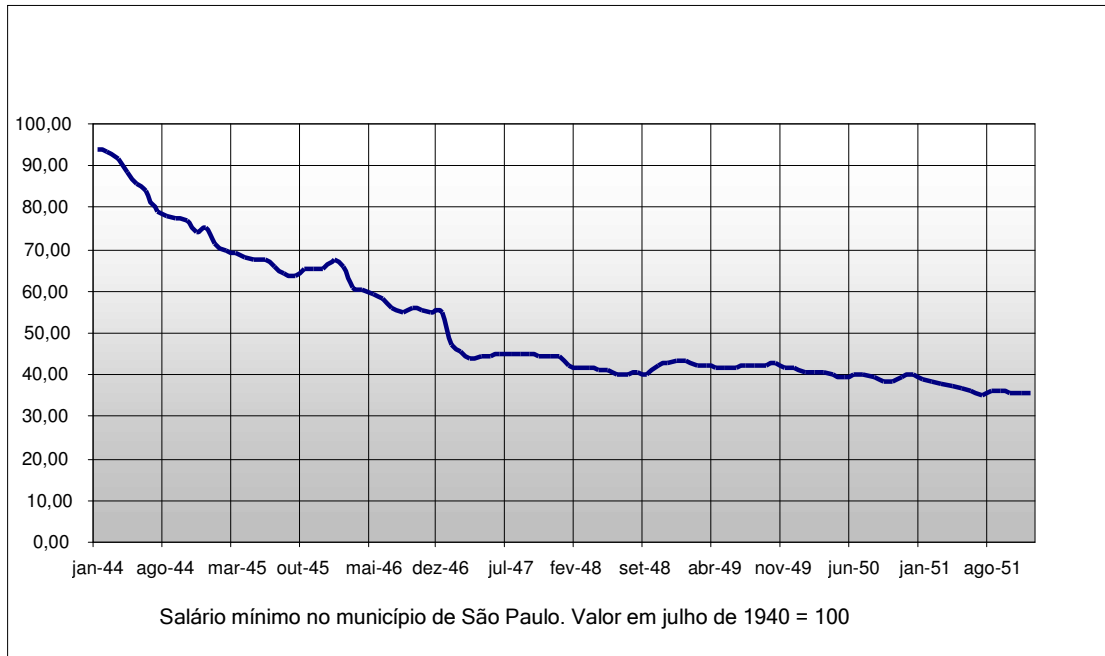
Vargas e os getulistas compreenderam bem a emergência de um sistema político de massas que estava ocorrendo no país nos anos 40 e 50. Por isso, quando da democratização de 45, o getulismo manteve-se ancorado em duas frentes partidárias: o PSD, reunindo os latifundiários, antigos interventores conhecedores da máquina estadual e os empresários nacionalistas; e o PTB, que reunia as lideranças sindicais fiéis a Vargas, disputando o espaço político com o PCB de Luis Carlos Prestes. (TANAKA, 2005, p. 60)

A legislação também não foi inoculada nas áreas rurais antes de 1963, em decorrência da forte resistência política das elites agrárias, que ainda eram determinantes no jogo político brasileiro. Getúlio não queria comprar essa briga naquele momento. Não via como prevalecer em um processo eleitoral sem o apoio de, pelo menos, uma parcela dos

políticos tradicionais que representavam os poderosos latifundiários que mandaram no país de maneira hegemônica até 1930 e ainda tinham muita influência.

Uma das chaves explicativas para a má vontade dos antigetulistas com a legislação social, sobretudo o salário mínimo, foi a estratégia política de Vargas de valer-se desses estatutos como ferramenta eleitoral. Tão logo assumissem o poder, os opositores de Getúlio iriam se esforçar para desconstruir o legado do desafeto. O alvo preferencial será exatamente o salário mínimo, a dádiva mais palpável do “pai dos pobres”.

## 5 SEGUNDA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 3 – Evolução do salário mínimo na 2ª Fase – (jan/1944 a dez/1951)**

Fonte: Dieese

As perdas que o salário mínimo sofreu após os reajustes de 1943 deveriam ser anuladas em 1946, com o reajuste trienal previsto na legislação. Em 29 de outubro de 1945, porém, Vargas sofreu um golpe militar e foi afastado do poder. O programa do salário mínimo foi, então, descontinuado. Esse período em que o piso experimentou forte desvalorização, que vai até dezembro 1951, corresponde à segunda fase do salário mínimo.

As eleições presidenciais de 2 de dezembro de 1945 foram vencidas por Eurico Gaspar Dutra, com apoio pouco convincente do ex-ditador. Enquanto candidato, o novo presidente dava sinais de que daria prosseguimento à política de Vargas num sistema aberto e democrático. Logo que toma posse, porém, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1946, Dutra adota uma política de bases liberais.

Um observador que olhasse em retrospectiva o conjunto da obra de Dutra durante seus cinco anos de mandato dificilmente não concluiria que seu governo, na verdade, realizou o programa do candidato udenista derrotado, Eduardo Gomes. Este defendia um processo de industrialização cauteloso, mais abertura para o capital estrangeiro e liberalização no comércio exterior. O programa da UDN, como assinala Skidmore (2003, p. 86), era o retorno

ao liberalismo econômico anterior a Vargas, mediante o desmonte do sistema intervencionista que vigorava no país (nas eleições de 3 de outubro de 1950, Eduardo Gomes, que tentava novamente chegar à Presidência da República, chegou a defender abertamente a revogação do salário mínimo).

As linhas mestras da política de Dutra, especialmente nos dois primeiros anos de seu governo, coincidem bastante com a plataforma udenista. A liberalização da economia muito interessava às elites agrárias, que em um mercado desregulamentado levaria vantagem sobre os novos setores que estavam se organizando.

Também agradava aos Estados Unidos, cada vez mais influente no Brasil e receoso com a possibilidade de que o nacionalismo econômico pudesse provocar uma aproximação do gigante sul-americano com a temida União Soviética naqueles anos difíceis que viram nascer a Guerra Fria. Para tentar se contrapor à influência alemã no Brasil, em 1940 o governo americano acenou para Vargas com linhas de financiamento do *Export-Import Bank*. Um primeiro empréstimo, de 20 milhões de dólares, foi canalizado para Companhia Siderúrgica Nacional.

Quando o Brasil entra na guerra do lado dos aliados, uma das compensações americanas foi o envio de uma missão técnica, a Missão Cooke, para ajudar no planejamento econômico do país. A intenção de Vargas era obter apoio dos americanos para o esforço de industrialização. Já a dos Estados Unidos era manter o Brasil sob sua esfera de influência e abrir o mercado do país aos produtos *made in US*. Por aí já se vê que essa aproximação não poderia ir muito longe com Vargas no poder.

A Missão Cooke sugere a polarização dos esforços de industrialização no sul do Brasil, que reunia melhores condições para o desenvolvimento, e a aplicação dos princípios liberais à política industrial. A iniciativa do processo de industrialização deveria ser confiada ao setor privado. O governo deveria cuidar apenas do planejamento (BAER, 1983).

Vargas, obviamente, não seguiu essa receita *in totum*, porque não acreditava em industrialização espontânea no Brasil. Sua visão era que, sem uma intervenção forte do governo para criar as condições básicas para o processo, o país não se industrializaria na velocidade pretendida.

A partir do início dos anos 1940 a influência dos Estados Unidos no Brasil cresce junto com os atritos com Vargas. O governo americano atuava para favorecer uma liderança brasileira pró-Washington. Dutra surge, então, como um presidente menos arredo que Getúlio em relação ao papel que os EUA apontavam para o Brasil.

O novo presidente precisava minar os focos de resistência, inclusive o movimento sindical, para conseguir impor ao país sua agenda liberal. Em março de 1946, ainda durante a Assembleia Constituinte, Dutra edita o Decreto-lei 9070 para regulamentar o direito de greve. A definição de atividades essenciais em que o movimento paredista não seria permitido era tão ampla, que Cesarino Júnior afirma que, se o decreto fosse seguido à risca, só seriam permitidas greves nas perfumarias (FAUSTO, 2003, p. 401).

Por outro lado, o ambiente político ficou pesado para o Partido Comunista Brasileiro, que apoiara o queremismo, movimento em favor da continuidade de Getúlio no poder. O PCB vinha ganhando espaço, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, chegando em algumas cidades a dividir de igual para igual os votos dos trabalhadores com o PTB. No estado de São Paulo, chegou a ter mais votos que a UDN (SKIDMORE, 2003, p. 93).

O Partido Trabalhista Brasileiro havia sido criado em 1945 por aliados de Vargas. Entre eles estavam Alexandre Marcondes Filho, José Segadas Viana, Paulo Baeta Neves e Alberto Pasqualini. A legenda, como já salientado, era uma alternativa de Vargas caso encontrasse ambiente para disputar as eleições presidenciais vindouras. O golpe militar preventivo de 1945 adiou, porém, o projeto político de Getúlio.

Impulsionado pelo queremismo, o PCB já havia arrebatado 14 cadeiras na Câmara e uma no Senado, com 10% dos votos válidos de todo o país em 1945. Nas eleições suplementares para o Congresso, em 1947, os comunistas ganharam mais duas cadeiras na Câmara e 46 cadeiras em 15 Assembleias estaduais. Na Câmara do Distrito Federal, o PCB ganhou 18 cadeiras e formou a maior bancada nessa casa legislativa.

Nesse mesmo ano, contudo, o Supremo Tribunal Federal cassou o registro do PCB, aparentemente respondendo a pressões do governo. Também foi declarada ilegal a Confederação dos Trabalhadores do Brasil, de linha esquerdista. Entrementes, Dutra promoveu uma verdadeira caça às bruxas contra sindicalistas com vinculações comunistas, ao intervir em 143 sindicatos (SKIDMORE, 2003, p. 94).

O que estava em jogo era impedir que o sindicalismo retrocedesse à fase de intensa combatividade que antecedeu o Governo Vargas e que foi acomodada com uma legislação corporativa nos anos 1930. Dutra mobilizou o sistema de proteção social implementado pelo ex-presidente contra seus pretensos beneficiários. Houve nessa época uma verdadeira política pública de desmonte da representação dos trabalhadores, tanto nos sindicatos quanto nas instâncias legislativas. Não é de se admirar que o nível médio dos salários não parasse de cair em termos reais.

Durante o período em que esteve congelado, entre 1943 e 1951, o salário mínimo teve seu valor real reduzido para 37,53% do original. De 1949 a 1951 a inflação subiu 15% em São Paulo e 23% no Rio de Janeiro, ao passo que o rendimento médio nessas cidades só subiu 10,5 e 12%, respectivamente. Por outro lado, o PIB cresceu em média 8% ao ano entre 1948 e 1950 (FAUSTO, 2003, p. 404).

No documento enviado por sindicalistas à Constituinte, em 1946, o salário mínimo não foi mencionado entre as prioridades. Talvez isso se devesse ao cenário de repressão montado pelo governo contra os sindicatos. Para entender por que o movimento dos trabalhadores parecia apático enquanto o governo impunha arrocho salarial, é preciso ter em conta que o aparelho de controle montado por Getúlio estava em operação, e a linha mais branda do PTB, que exercia forte influência nos sindicatos, ajudava a atenuar os ânimos dos trabalhadores. Com o PCB na ilegalidade e com a destituição dos líderes sindicais mais exaltados, a resistência dos trabalhadores ficou bastante enfraquecida:

No mesmo dia de fechamento do PCB, o Ministério do Trabalho ordenou a intervenção em 14 sindicatos e fechou uma central sindical controlada pelos comunistas. Seguiram-se nos meses posteriores novas ações repressivas, a ponto de haver mais de 200 sindicatos sob intervenção no último ano do Governo Dutra. Embora fosse real a influência dos comunistas em muitos sindicatos, era evidente que, em nome do combate ao comunismo, o governo tratava de quebrar a espinha das organizações de trabalhadores contrários à sua orientação. (FAUSTO, 2003, p. 402-403)

Com os sindicatos sob controle, o governo poderia implementar sua política antitrabalhista e liberal. O ministro da Fazenda de Dutra, Correia e Castro, adotou uma política para, segundo ele, assentar o Brasil no lugar que lhe estava reservado na divisão internacional do trabalho, como franco exportador de matéria-prima e gêneros alimentícios e importador de bens com maior valor agregado. Adotou-se ainda a estratégia de expor a indústria nacional à concorrência internacional para forçar a baixa da inflação.

O desequilíbrio na balança comercial decorrente da abertura às importações foi imediato. Em dois anos dissiparam-se as reservas internacionais que o Brasil havia acumulado ano longo da guerra. Em 1947, o governo foi obrigado a implantar controles cambiais para filtrar as importações. As medidas restringiam a entrada de bens de consumo, mas favoreciam a entrada de combustíveis e bens de capital, então essenciais à ampliação do parque industrial brasileiro. O câmbio elevado, com o qual o governo pretendia aumentar a capacidade de importação do país, desestimulou as exportações e beneficiou a indústria nacional de bens não comercializáveis, ainda que esse último efeito não tenha sido programado pelo governo.

O arrocho salarial, com transferência de renda dos trabalhadores para os capitalistas, era um incentivo ao crescimento da indústria. A lógica da acumulação, que depois foi levada ao extremo pelos militares, prejudicou, porém, a expansão sustentável da indústria. Os baixos salários atrasaram a formação de um grande mercado consumidor compatível com o potencial do país. Somente nos polos do capitalismo mais dinâmico do Brasil, em que a média de salários era mais alta e os sindicatos mais organizados, como no ABC Paulista, implantou-se no primeiro momento uma sociedade de consumo. Nessas regiões e em seus entornos a renda mais alta e o relativamente alto poder aquisitivo das famílias atraíram indústrias diversificadas e geraram um ciclo virtuoso de crescimento e prosperidade<sup>16</sup>.

É preciso mencionar que o Governo Dutra esboçou uma tentativa de planejamento do gasto público nas áreas de saúde, alimentos, transporte e energia por meio do Plano Salte. O programa seria implementado entre 1950 e 1954 para resolver gargalos que resultavam da acelerada industrialização e ameaçavam paralisar o processo. O plano, porém, que se inspirou em recomendações da Missão Cooke, não funcionou e foi logo abandonado.

Em 1949 foi publicado o relatório de outro grupo de trabalho instalado com ajuda dos Estados Unidos – a Comissão Técnica Mista, formada por uma delegação brasileira e outra americana. De acordo com Skidmore (2003, p. 100) o documento, que ficou conhecido como Relatório Abbink, “negligenciava grandemente a área da indústria manufatureira e se decidia a favor de medidas financeiras e fiscais ortodoxas”.

A comissão indicou a abertura do país ao capital estrangeiro para compensar a falta de recursos financeiros nacionais e a contenção da inflação por meio do controle dos salários. Desde então vários programas de estabilização econômica vão atuar, mais comprimindo a demanda, por meio do corte dos salários, sem se preocupar com as causas estruturais da inflação, como distorções na oferta, juros altos e déficit público.

Se Vargas quis, com o salário mínimo elevado, expandir o mercado de consumo, Dutra queria fazer o contrário. O governo já buscava, nessa época, favorecer um processo de acumulação em detrimento dos trabalhadores, e usava o controle inflacionário como desculpa. No início da década de 40, Lowenstein afirmava que o salário mínimo de então, bem mais valorizado que o que vigeu no Governo Dutra, era insuficiente para a alimentação básica do

---

<sup>16</sup> No ABC Paulista o nível de desigualdade social é bem inferior ao verificado no país como um todo (ROMEIRO, 1999).



trabalhador: “Yet to the foreigner it is a miracle how people can live on it”<sup>17</sup> (LOWENSTEIN, 1942, p. 346). Dificilmente, alguém que não tivesse condição de se alimentar dignamente iria provocar perturbações no mercado de consumo. Pelo contrário: a baixa renda da população em geral não proporcionava um ambiente favorável à abertura de novos negócios, porque o mercado consumidor era débil.

A liberalização ensaiada no Governo Dutra nos moldes apontados pelos americanos e defendidos pela UDN impactou fortemente as rendas mais baixas. A estratégia de usar a política pública do salário mínimo e o aparato sindical corporativista contra os trabalhadores, testada pela primeira vez no Governo Dutra, foi talvez o principal dos fatores que transformaram o Brasil em um dos países com maior desigualdade social do mundo.

Não havia contingências na economia no país entre 1946 e 1951 que obrigassem o governo a congelar o salário mínimo. Essa medida foi uma clara decisão política, motivada por uma estratégia liberal inspirada pelos Estados Unidos. Era também claramente um esforço para desarticular o legado de Getúlio Vargas e, ao mesmo tempo, mudar o perfil da distribuição de renda entre os fatores de produção, de maneira a favorecer a capitalização do país.

Paul Singer avalia que no início período democrático, entre 1945 e 1964, o governo alimentava a acumulação do capital industrial com o confisco de grande parte do excedente da oligarquia agroexportadora por meio da manipulação da taxa de câmbio. Após a Guerra da Coreia (1950-1953), na leitura de Singer, o confisco cambial tornou-se insustentável, por seu efeito inibidor das exportações em um cenário de escassez de divisas: “Procurou-se, então, substituir a oligarquia agroexportadora pelo proletariado, como fonte do excedente acumulável, o que se fez pela inflação” (SINGER, 1988, p. 107-108).

Realmente havia um conflito distributivo para definir quem financiaria a expansão da indústria, porém os trabalhadores já estavam bancando a política desde o início do Governo Dutra. Os trabalhadores de salário mínimo, mesmo sem reajuste por quase oito anos, transferiram renda ao capital, via inflação.

Note-se que, como política anti-inflacionária, a desvalorização do salário mínimo não funcionou. A TAB. 2 abaixo mostra a inflação no período que cobre todo o Governo Dutra e os três primeiros anos do Governo Vargas. Durante o período em que o salário mínimo ficou sem reajustes (janeiro de 1944 a dezembro de 1951), a inflação subiu no

---

<sup>17</sup> “Ainda assim, para o estrangeiro era um milagre como as pessoas podem sobreviver com isso [um salário mínimo]” (tradução nossa).

começo, caiu em 1947 – provavelmente mais por causa do efeito das importações – e, desde então, voltou a subir, para experimentar uma queda inexpressiva em 1951.

**TABELA 2 – Inflação no Brasil entre 1943 e 1953 em %**

Ano	Inflação anual (%)
1943	10,2
1944	12,9
1945	16,7
1946	22,6
1947	2,7
1948	8,3
1949	12,2
1950	12,4
1951	11,9
1952	12,9
1953	20,8

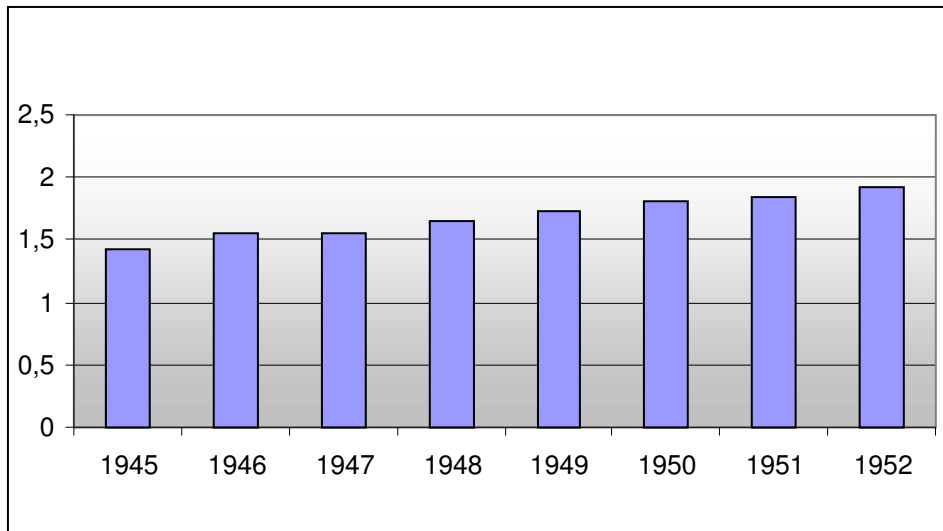
Fonte: 1943-1945. Banco de Dados da Folha de S. Paulo; 1946-1953. SANTOS, Wanderley Guilherme de. *Que Brasil é este?* Manual de Indicadores Políticos e Sociais. Rio de Janeiro: Iuperj/Vértice, 1990. p. 40.

Se Vargas reassumisse a presidência, a posição das elites tradicionais estaria ameaçada e havia receio de que se ampliaria o escopo da legislação social para o campo. Esse movimento de expansão de direitos a partir dos centros urbanos não preocupava as elites agrárias apenas pelo impacto financeiro que provocaria.

Na segunda fase do salário mínimo é possível entrever como o Brasil começou a contrair um passivo com os trabalhadores, que excede em muito sua astronômica dívida pública. Pode-se dizer que a sonegação perpetrada pelo Estado contra os trabalhadores com menor renda no país foi uma das principais fontes de financiamento, tanto da capitalização do setor privado como do déficit público no Brasil, processo que chegará ao clímax no regime militar, como se demonstrará adiante.

Durante o Governo Dutra fica muito visível que o Estado promovia a subtração de renda dos trabalhadores com renda igual ao piso. Havia uma legislação recente que estabelecia a base de cálculo do salário mínimo, determinava reajustes trienais dos valores definidos em 1940 e atualizados em 1943 e, mesmo assim, Dutra simplesmente declarou moratória contra os trabalhadores, que já então eram vitimados pela gigantesca desigualdade social reinante no país.

Os indicadores econômicos revelam que os trabalhadores de salário mínimo passaram a ter uma participação menor na renda nacional, porque ao passo que suas remunerações encolhiam, a economia crescia. No período, o PIB real *per capita*, por exemplo, aumentou de forma considerável, como se vê no GRAF. 4 a seguir:



**GRÁFICO 4 – PIB *per capita* entre 1945 e 1952 (U\$ de 2008 x mil)**

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (IPEA)

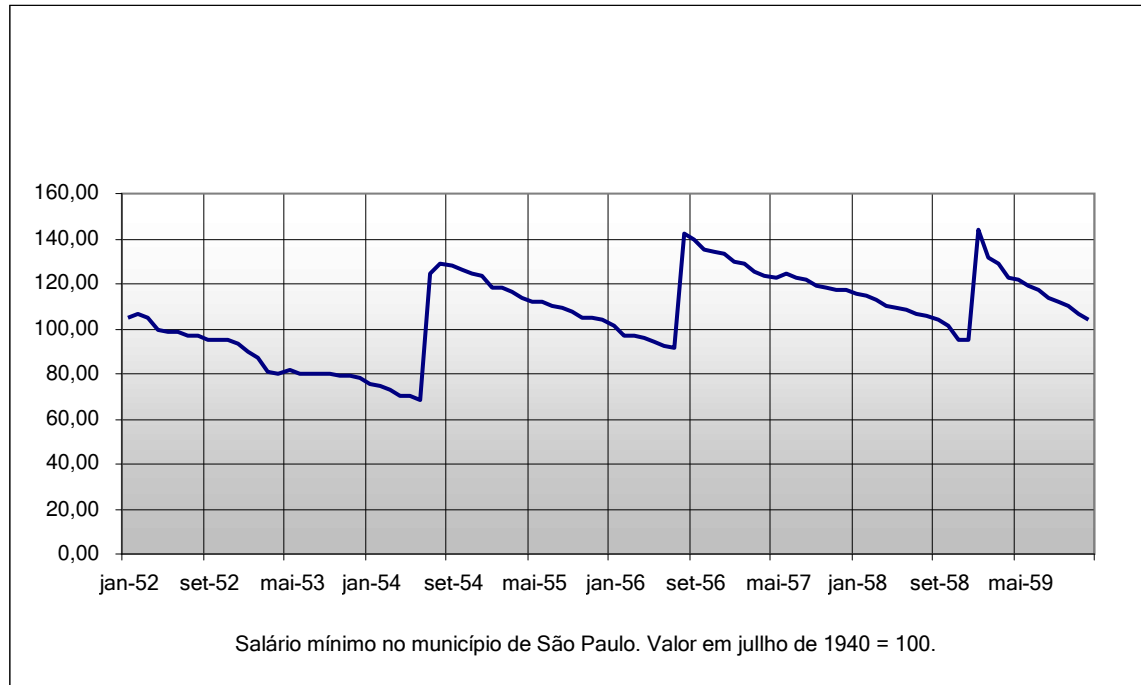
E qual era a condição social desses homens e mulheres que viviam do salário mínimo? Karl Lowenstein (1942, p. 347) dá uma pista: “The foreigner is frequently struck by the sickly and emaciated appearance of common people”.<sup>18</sup> É contra esses brasileiros que o Estado brasileiro, em períodos como o Governo Dutra, promoveu uma política deliberada de expropriação.

A estratégia político-eleitoral de atacar o principal legado de Vargas surtiu efeito contrário. Os trabalhadores sentiram falta do antigo ditador, que se candidatou em 1951 pelo PTB e venceu simultaneamente a UDN e antigos aliados do PSD.

No próximo capítulo, será retratada a luta política desencadeada com a retomada e a expansão por Getúlio Vargas da política do salário mínimo, que será um dos elementos explicativos do golpe militar que, após alguns ensaios, interromperia a experiência democrática iniciada no Brasil no final de 1945.

<sup>18</sup> “O estrangeiro fica frequentemente chocado com aparência doentia e mirrada das pessoas comuns” (tradução nossa).

## 6 TERCEIRA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 5 – Evolução do salário mínimo na 3ª Fase (jan/1952 a dez/1959)**

Fonte: Dieese

Em 31 de janeiro de 1951, Getúlio Vargas assume novamente a Presidência da República, dessa vez pelo voto popular. Derrotou à uma seus tradicionais opositores da UDN, que mais uma vez tentou em vão eleger Eduardo Gomes, e os governistas em torno de Dutra, que lançaram Cristiano Machado pelo Partido Social Democrata (PSD).

A vitória foi resultado de uma estratégia eleitoral articulada desde o início dos anos 1950 para permitir a transição do Vargas ditador para o Vargas democrata. O posicionamento político de Getúlio perante o eleitorado será à esquerda dos maiores partidos da época, o PSD e a UDN. Sua esperança estava em arrebanhar votos dos assalariados, beneficiários de sua política trabalhista. Isso ficou bem claro com os esforços de Alexandre Marcondes Filho a fim de ganhar para Vargas a simpatia desses eleitores por meio do programa “Falando aos Trabalhadores Brasileiros”.

A doutrina trabalhista que seria vinculada a Getúlio se consubstanciou no programa de ação política do PTB, que no olhar do ex-ditador incluía “medidas de bem-estar social, atividade política da classe operária e nacionalismo econômico” (SKIDMORE, 2003, p. 103).

Vargas evoluiu do corporativismo social, totalmente incompatível com os novos tempos de liberdade, para uma democracia social, que seria, segundo repetia em seus discursos, uma democracia animada pelos trabalhadores. Continuava contrapondo-se ao liberalismo econômico, ancorado nas premissas da encíclica *Rerum Novarum*, que preconizava um capitalismo humanizado, reprogramado para acolher as demandas sociais do proletariado.

Parece que Vargas acompanhou a transição ideológica de seus principais tutores em matéria de pensamento político, Oliveira Vianna, que em 1951 publica o livro *Direito do trabalho e democracia social: o problema da incorporação do trabalhador no Estado*. Nesta obra, Vianna defende a consolidação da democracia social, que entendia já em construção a partir das reformas sociais iniciadas na década de 1930. O engenheiro social de Getúlio ajudava o amigo a dar um sentido de continuidade entre sua fase ditatorial e a nova fase democrática que estava sendo inaugurada.

Oliveira Vianna deixa claro no livro que a fonte de inspiração de suas ideias

(...) era a doutrina social da Igreja. Desta doutrina se servia especialmente para criticar o individualismo, em cujo lugar colocava a pessoa, para enfatizar a cooperação em contraposição ao conflito, a justiça e o bem comum em contraposição à simples defesa de interesses individuais. As doutrinas corporativistas e sindicalistas lhe forneciam a engenharia social e política moderna para implementar valores que não eram substancialmente distintos dos que teriam prevalecido na sociedade agrária do Império. O novo Estado não deixa de ser o grande patriarca benevolente velando sobre o bem-estar da nova grande família brasileira. (CARVALHO, 1991, p. 14)

Eleito presidente, Vargas faria uma guinada no sistema econômico liberal que vinha sendo implantado por seu antecessor. Seguiria uma linha próxima do nacional-desenvolvimentismo, mas as principais características de sua política seriam o pragmatismo e a preocupação com a justiça social.

Para José Murilo de Carvalho (2004, p. 32-35), a eleição de Getúlio no limiar da década de 1950 é um marco na história brasileira, porque o novo presidente vai promover

(...) a primeira experiência brasileira de conciliação da liberdade e da igualdade. O povo, novo ator da República, entrou de vez na arena política. Em 1950, havia 11 milhões de eleitores contra 1,8 milhões em 1930. Esse povo não só votava como ia para as ruas e fazia greves. Vargas, eleito presidente, retomou as medidas igualitárias e nacionalistas, como as da criação da Petrobrás e da duplicação do salário mínimo. Mais ainda, radicalizou a linguagem com que interpelava o povo. Em seu último discurso de Primeiro de Maio, em 1954, dirigiu-se aos trabalhadores dizendo: “Hoje estais com o governo, amanhã sereis o governo”.

Em dezembro de 1950, no apagar das luzes do Governo Dutra, o Brasil concluiu um acordo com os Estados Unidos que previa a organização de mais uma comissão mista entre os dois países com vistas ao desenvolvimento econômico. O grupo, que começou a trabalhar em julho de 1951, apontaria saídas para a falta de financiamento para a atividade econômica. Em dezembro de 1953, a comissão divulga seu relatório final. O documento, que inspirou a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, sugeriu prioridade aos investimentos na área de transportes e energia. As fontes externas para financiamento dos programas propostos seriam o *Export-Import Bank* e o Banco Internacional para a reconstrução e o desenvolvimento (BIRD).

O BNDE receberia a responsabilidade de administrar o Fundo Nacional de Reaparelhamento da Economia, aprovado pelo Congresso Nacional naquele mesmo ano. Os recursos do fundo seriam canalizados para investimentos em setores estratégicos, como sugeriu a comissão (VIANNA, 1990).

Getúlio assimilou as conclusões da comissão, mas as adaptou à sua visão política de desconfiança quanto aos princípios liberais. Em 1951, o presidente já afirmara, em mensagem ao Congresso, que iria promover uma abertura seletiva do país ao capital estrangeiro, mas priorizaria os investimentos externos associados a iniciativas de capital nacional. Setores de interesse estratégico para o país, porém, continuariam impermeáveis às divisas internacionais.

Os americanos pressionavam há anos o governo brasileiro a abrir a exploração de petróleo ao capital externo. Getúlio, porém, vai criar a estatal Petrobras em 1953, dentro de uma visão nacionalista, para blindar a exploração de petróleo em face das pretensões do capital estrangeiro.

O projeto político de Vargas tinha como elemento essencial a emancipação do País por meio da industrialização e do desenvolvimento. Para ele, o Brasil era uma presa fácil dos interesses estratégicos internacionais porque estava “paralisado pela miopia dos governantes aferrados à monocultura extensiva e à exploração primária de matérias-primas” (VARGAS, 1951, p. 379).

O projeto de governo, como refere Vianna (1990), era bem definido. Era dividido em duas fases em alusão a dois governos republicanos antagônicos da virada do século. A primeira fase, que coincidiria com o primeiro biênio da Administração Vargas, chamada Campos Salles, seria marcada pela busca da estabilidade econômica. Já a segunda, chamada Rodrigues Alves, seria caracterizada por grandes empreendimentos e realizações:

A CMBEU [Comissão Mista Brasil-Estados Unidos] era fundamental para o sucesso da segunda fase do governo por duas razões: primeiro, porque o financiamento dos projetos por ela elaborados pelo Banco Mundial e pelo *Eximbank* asseguraria a superação dos gargalos na infraestrutura econômica do País (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo simultaneamente as divisas absolutamente necessárias para essa finalidade (...). Segundo porque o afluxo de capital estrangeiro permitiria, tal como no Governo Rodrigues Alves, que se cumprisse a fase de realizações e empreendimentos sem prejuízo de uma política econômica austera e ortodoxa. (Vianna, 1990, p. 124-125)

Havia, porém, múltiplas contingências a serem superadas. Nem toda a base de apoio parlamentar do presidente estava comprometida com essa agenda, até porque muitos dos deputados e senadores aliados ao governo eram oriundos do sistema político-econômico que Vargas queria eliminar. O Brasil precisava de investimentos americanos para expandir seu parque industrial, mas estes exigiriam contrapartidas que o presidente não estava disposto a conceder. Além disso, os militares não viam com bons olhos o nacionalismo de Getúlio, que estava a um passo da plataforma política das esquerdas. Nesse cenário de restrições, Vargas teria que fazer concessões.

O presidente, porém, não abria mão de acelerar a industrialização e diversificar a economia do país, ou seja, um programa inverso ao do Governo Dutra. O ministro da Fazenda escolhido por Vargas, Horácio Láfer, anunciou em setembro de 1951 um plano quinquenal que previa um bilhão de dólares em investimentos em indústrias de base, em infraestrutura, principalmente em transportes e em energia (SKIDMORE, 2003, p. 126).

A indústria já experimentava um surto de rápido crescimento, alimentado pelo câmbio valorizado que facilitava a importação de bens de capital. A expansão industrial também contava com uma oferta ampliada de divisas em razão do aumento das reservas internacionais entre 1949 e 1951.

Em janeiro de 1953, a política industrial obteve novo impulso com a adoção de um sistema de taxas de câmbio variadas, que aumentava a seletividade das importações, com favorecimento à entrada de bens essenciais ao desenvolvimento da indústria de base, mas com barreira a alguns produtos com potencial prejudicial à indústria nacional. O sistema também funcionava como incentivo a uma pauta de exportações mais diversificada. Equilibrando-se em meio a pressões da esquerda e da direita, Vargas adotou uma postura dialética, que combinava ortodoxia e nacionalismo na política econômica, para empurrar o país rumo ao desenvolvimento.

Ao projeto de reestruturação da economia brasileira obviamente opunham-se as elites tradicionais ligadas à exportação de produtos primários e à importação de artigos manufaturados, que temiam ver reduzida sua influência política com as mudanças que se

anunciavam (SKIDMORE, 2003, p. 142). Nesse quadro, para compensar a redução do apoio entre os políticos tradicionais, Vargas vai retomar a política trabalhista que implementou até 1945, e que tinha como um dos principais objetivos organizar politicamente e atrair o operariado urbano.

Um marco dessa estratégia foi o reajuste do salário mínimo, em dezembro de 1951, que repôs as perdas havidas desde 1943. O maior valor, válido no Distrito Federal, passa de Cr\$ 380,00 para Cr\$ 1.200,00 (+ 215,8%). Em Belo Horizonte, o salário mínimo sobe de Cr\$ 270,00 para Cr\$ 900,00 (+233%). Getúlio lembrou, na ocasião do reajuste, que os salários estavam congelados há mais de oito anos, ao passo que a vida dos trabalhadores, em razão da inflação, estava “cada vez mais difícil e mais cara”. Pediu, porém, aos trabalhadores, que não lançassem mão de greves (VARGAS, 1952, vol. II, p. 60; 62).

Vargas permitiu que os líderes operários mais ativos, afastados por Dutra, retornassem a seus postos. Os sindicatos, mais combativos, passaram a reivindicar melhores salários. No período anterior, as condições dos trabalhadores haviam piorado bastante e o novo governo recebera um passivo trabalhista enorme, o que colocava Vargas em dificuldades. Se o salário tivesse sido reajustado em 1946 e em 1949, como programado, não seria necessário um reajuste tão acentuado em 1951, que não foi facilmente assimilado pela economia.

O presidente tentava controlar os trabalhadores por meio de uma relação mais próxima e paternalista. Em 1º de maio de 1952 disse aos trabalhadores, em tradicional encontro com os operários no Rio de Janeiro, que estava empreendendo um reaparelhamento econômico do país com vistas ao crescimento das riquezas, com benefícios para todas as classes sociais (VARGAS, 1952, vol. II, p. 460-62).

Apesar dos apelos do presidente, em março de 1953 aconteceu a chamada Greve dos 300 mil, por melhorias salariais. Getúlio estava perdendo o controle do movimento sindical, mas a ação dos trabalhadores também servia de lastro para a continuidade de sua política trabalhista, porque configurava um alerta aos empregadores.

Na década de 1930, os empresários condescenderam com a melhoria das condições de vida dos trabalhadores por meio da regulamentação do mercado de trabalho pelo governo, porque não tinham expectativa de conseguir resultado melhor nas negociações diretas com os sindicatos em um modelo aberto. Com habilidade, Vargas usou e continuava usando o temor do empresariado de que os trabalhadores saíssem do controle e acabassem cooptados pelos comunistas, para impor melhorias nas condições de trabalho. Ao mesmo tempo fez o que pode para manter o operariado sob o manto do governo e exigiu o abandono



do radicalismo para que o governo pudesse arrancar o máximo do patronato em um clima de tranquilidade institucional.

Em junho de 1953 irrompeu uma greve de trabalhadores marítimos no Rio de Janeiro, em Santos e em Belém. O ministro do Trabalho de Vargas, José Segadas Viana, ameaçava enfrentá-la com um decreto da época da Segunda Guerra, que permitia forçá-los a voltar ao trabalho mediante sua convocação como força de reserva da Marinha do Brasil.

Getúlio, neste mesmo mês, evitando romper com a estratégia paternalista em relação aos trabalhadores, promoveu uma reforma ministerial no governo e substituiu Viana pelo presidente do PTB, João Goulart, que defendia uma aproximação maior com os sindicatos. O novo ministro do Trabalho tinha grande penetração nos meios sindicais, inclusive entre as lideranças comunistas e independentes, e acabou escalado pelo governo para promover uma aproximação maior entre governo e trabalhadores. Esse movimento de Vargas rumo à esquerda, um possível erro de cálculo quanto a real capacidade de mobilização dos trabalhadores, foi talvez demasiadamente brusco e selaria o fim de seu governo.

A esquerda vivia um momento de efervescência. O debate sobre a Petrobras, que foi criada em outubro daquele ano, exacerbou o nacionalismo, uma de suas principais bandeiras. O presidente ajudava a esquentar o clima elevando o tom nas críticas às “remessas excessivas” de lucro das empresas estrangeiras.

Ao contrário de Dutra, que combateu a inflação, sobretudo com arrocho salarial, Getúlio Vargas buscou uma melhor distribuição do ônus da instabilidade econômica. O Plano Aranha, implementado na época sobretudo para combater a inflação e reverter o déficit no balanço de pagamentos, restringia o crédito e mexia no câmbio para incentivar as exportações e barrar a entrada de produtos estrangeiros indesejáveis.

A estratégia do governo foi prejudicada com a eleição do republicano Dwight David Eisenhower, que passou a implementar uma política menos benevolente em relação à América Latina. A ajuda financeira para os países da região sofreria cortes, e a intolerância com os movimentos de tendência comunista aumentou. Portanto, Vargas e os Estados Unidos se moviam em sentido diametralmente oposto em relação à esquerda.

No início de 1954, o clima político esquentava com o boato de que Goulart proporia um aumento de 100% no salário mínimo, índice bem acima da inflação apurada desde o último aumento, em dezembro de 1951. Um quadro da inflação no período é apresentado na TAB. 3 abaixo:

TABELA 3 - Inflação entre 1951 e 1956 captada pelo IGP-DI

Ano	Índice de inflação (%)
1951	12,34
1952	12,72
1953	20,51
1954	25,87
1955	12,15
1956	24,57

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica (FGV/Conj. Econômica)

O aumento foi apontado por opositores como sinal de que Getúlio pretendia implantar no Brasil algo parecido com o peronismo, movimento que o presidente argentino Juan Domingo Perón liderava em seu país. Consistia em combater a pobreza e dignificar o trabalho e coincidia com as ideias de Oliveira Vianna, para quem a política social deveria ser guiada pela “preocupação de restaurar, no operário ou no trabalhador, a sua dignidade de pessoa humana” (VIANNA *apud* ARRUDA e MENDONÇA, 2006).

Havia ainda certo ciúme dos militares, que não se sentiam valorizados na mesma medida que os trabalhadores assalariados. No dia 8 de fevereiro de 1954, coronéis do Exército entregaram um memorial ao ministro da Guerra, Espírito Santo Cardoso, queixando-se dos baixos salários, da falta de equipamentos adequados, tudo fruto do descaso do governo. Alegavam que, concretizado o reajuste do salário mínimo proposto por Goulart, um trabalhador não qualificado teria a mesma remuneração que um profissional militar com curso superior.

Em meio aos rumores, o *Estado de S. Paulo* chama Jango de “alter ego” de Vargas e “chefe do peronismo brasileiro” (SKIDMORE, 2003, p. 167). Mesmo assim, pouco depois, em 22 de fevereiro, João Goulart oficializou a proposta de reajuste de 100% na tabela do salário mínimo. O empresariado paulista, economistas e políticos de várias tendências fizeram coro contra o aumento. Pressionado, Vargas demitiu seu ministro do Trabalho.

A crise se agravou por causa de vários fatores. O arqui-inimigo de Getúlio, Carlos Lacerda, publicou em março no seu jornal, *Tribuna da Imprensa*, que Perón havia comentado em conferência da Escola Superior de Guerra de seu país que negociava com Getúlio uma aliança tripartite, envolvendo a Argentina, o Brasil e o Chile. O objetivo, segundo Lacerda, seria combater a influência dos Estados Unidos no hemisfério sul e formar um eixo sindicalista fundado na demagogia e no anticapitalismo (AGUIAR, 2004, p. 147).

No dia 4 de abril a imprensa publica entrevista em que o ministro das Relações Exteriores de Getúlio, João Neves da Fontoura, demitido na reforma ministerial de meados de 1953, confirma as informações de Lacerda. Getúlio estaria negociando secretamente uma frente anti-Estados Unidos com a Argentina e o Chile.

O impasse em torno do reajuste do salário mínimo desencadeou a crise que chegaria ao clímax em agosto de 1954. O atentado da rua Toneleros foi apenas a gota d'água para a deposição imposta pelos militares a Getúlio, à qual este respondeu com o suicídio. A reação extrema do presidente ainda deu fôlego à política trabalhista que iniciara, que continuaria em grandes alterações no período seguinte, durante o Governo Juscelino Kubitschek, ao final do qual o valor do salário mínimo atinge seu clímax em toda a história.

A oposição aos trabalhadores, porém, prosseguiria reunindo forças para barrar esse verdadeiro programa de redistribuição de riquezas iniciado por Getúlio.

## **6.1 O salário mínimo no Governo JK**

Juscelino Kubitschek (PSD-PTB), o candidato dos políticos getulistas e de setores das elites agrárias, venceu as eleições de 3 de outubro de 1955 com 36% dos votos, apenas 6 pontos percentuais acima do candidato da UDN, Juarez Távora.

O desempenho eleitoral da UDN vinha melhorando, especialmente em razão do crescimento da classe média urbana, que não se identificava bem nem com PSD nem com PTB. Além disso, a legenda adotou um tom mais moderado em relação ao operariado, e defendeu na campanha de 1955 a manutenção da legislação social construída por Vargas.

JK fez um governo mais pragmático e mais moderado politicamente que seus antecessores. Tentou unir trabalhadores, empresários, militares e os demais segmentos sociais em torno de um projeto de desenvolvimento econômico com foco na construção de infraestrutura e indústrias de base. Com isso, freou o processo de elevada dissensão política do país acelerado nos últimos anos do Governo Vargas.

Para concretizar sua promessa de campanha, de fazer o Brasil acelerar 50 anos em 5, JK implementou o Programa de Metas, com uma política econômica favorável ao crédito e fortes incentivos para atrair capitais estrangeiros. O projeto era priorizar investimentos em energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação, e na construção de uma nova capital no centro do País.

O governo conseguiu promover crescimento exponencial da indústria automobilística. As multinacionais *Willys Overtand*, *Ford*, *Volkswagen* e *General Motors* responderam por 78% dos 133 mil veículos produzidos no Brasil em 1960. A partir de então, o Brasil não precisava mais importar automóveis para atender a demanda interna (FAUSTO, 2003, p. 428).

Todo o esforço anterior para dotar o Brasil de um moderno, amplo e diversificado parque industrial preparou o caminho para que o país, sob a liderança de um presidente astuto e dinâmico, encurtasse a distância relativamente às economias mais desenvolvidas do mundo. Durante o Governo JK a produção industrial experimentou um crescimento real de 80%. A expansão chegou a 600% na área de equipamentos para transportes e a 380% no setor de indústrias elétricas e de comunicações. De 1957 a 1961, o PIB avançou a uma taxa média real de 7% ao ano (SKIDMORE, 2003, p. 204).

A geração de empregos no período era crescente, atraindo para os grandes centros urbanos – São Paulo, especialmente – trabalhadores de áreas empobrecidas, como o Nordeste. JK manteve a política de Getúlio de aproximação com o movimento sindical.

Juscelino foi eleito pela aliança PSD-PTB, e seu vice, João Goulart, prócer do PTB, assumiu as articulações do governo com o movimento sindical. Os trabalhadores, que contavam com um importante interlocutor em Brasília, passaram a canalizar de maneira mais coordenada as pressões por melhores salários na esfera política e no meio empresarial.

Nos anos anteriores, o movimento sindical havia crescido, ganhado relativa autonomia e começado a escapar da estrutura corporativa imposta pelo governo. Naquela época, os trabalhadores criaram instituições de coordenação sindical não previstas na legislação, como o Pacto da Unidade Intersindical (PUI), um embrião das futuras centrais sindicais. O PUI, que chegou a filiar mais de cem sindicatos, articulava o movimento sindical nos setores mais dinâmicos da economia, como os que representavam os metalúrgicos, em torno de uma agenda política de interesse comum dos trabalhadores. Boris Fausto conta que a organização acabou por divergências internas e “pressão patronal”, após liderar uma greve em 1957 (FAUSTO, 2003, p. 430-431).

Em 22 de dezembro de 1955 os sindicatos criaram o Dieese, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos. O objetivo era a produção de dados confiáveis, principalmente sobre a evolução do custo de vida, para subsidiar a luta sindical por melhores salários.

A maior organização dos trabalhadores e um governo respaldado por políticos tradicionais, que de nenhuma maneira poderia ser classificado como sindicalista, criaram as

condições para que o salário mínimo chegasse ao maior valor real de sua história. A boa vontade política e os ventos da economia a favor impulsionaram o salário mínimo numa escalada de aumentos inédita. Em janeiro de 1959, de acordo com o Dieese, 44,08% a mais que seu valor original de julho de 1940.

Em meados do mandato de JK as dificuldades econômicas recrudescem, em razão, especialmente, do elevado gasto público. O déficit no orçamento da União havia crescido quase em progressão geométrica desde 1954, quando estava em menos de 1% do PIB. Pulou para 2% do PIB nos anos de 1955 e 1956 e passou para 4% do PIB em 1957, ano em que se registrou ainda um déficit de 286 milhões de dólares no balanço de pagamentos (FAUSTO, 2003, p. 432).

A inflação também acelerava e pressionava os salários, como se pode ver na TAB. 4 abaixo:

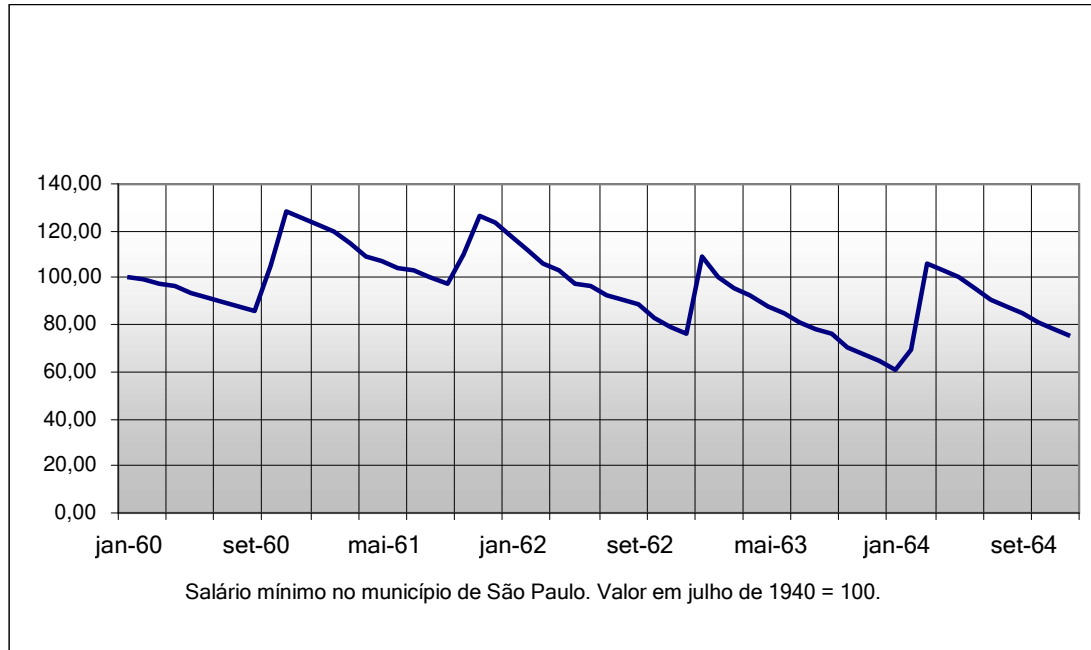
**TABELA 4 - Inflação anual entre 1955 e 1961 apurada pelo IGP-DI**

<b>Ano</b>	<b>Índice de Inflação (%)</b>
1955	12,15
1956	24,57
1957	6,95
1958	24,38
1959	39,44
1960	30,46
1961	47,79

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica (FGV/Conj. Econômica)

A piora do cenário econômico não impediu a elevação do salário mínimo até janeiro de 1959. A partir daí, porém, o piso começa a perder valor. É o fim da melhor fase do salário mínimo até hoje.

## 7 QUARTA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 6 – Evolução do salário mínimo na 4ª Fase (jan/1960 a dez/1964)**

Fonte: Dieese

Essa é a fase mais conflituosa do salário mínimo. A conjuntura política adversa multiplicou os pontos de veto ao programa. À luz da teoria dos *veto players*, bem sintetizada por Tsebelis (2002), quanto maior o número de atores com poder de vetar uma política em dado sistema de processo decisório, tanto mais difícil será implementá-la. O cenário econômico tenebroso que se formava no País também contribuiu para por fim ao avanço do salário mínimo que marcou a fase anterior.

Paul Singer (1988, p. 110) entende que “o conflito distributivo se travou (embora acobertadamente) ao redor do tamanho do excedente e de sua destinação”, de maneira que a corda acabou por arrebentar do lado dos assalariados:

Se a economia apresenta recursos ociosos, o seu crescimento pode ser acelerado sem que haja, de imediato, necessidade de aumentar a inversão. Inicia-se então um “círculo virtuoso” em que lucros, salários e receita fiscal aumentam ao mesmo tempo. Mas, simultaneamente, aparecem pontos de estrangulamento, ou seja, setores estratégicos em que a capacidade de produção se esgota (...). O “círculo virtuoso” só pode prosseguir se o consumo crescer menos que a renda, isto é, se houver aumento do excedente como proporção do produto social e se o excedente for invertido nos setores estrangulados, inclusive na exportação e substituição de importações. O que implica em concentração de renda mediante aumento relativo de lucros e tributos em detrimento dos salários, cujo valor absoluto no entanto pode continuar crescendo. (SINGER, 1988, p. 110)

JK havia reduzido os intervalos de reajuste do salário mínimo, que inicialmente eram de três anos, para tentar neutralizar os efeitos da inflação que acelerava, mas não adiantou. Em 1960, último ano do Governo Juscelino, por fim a política do salário mínimo sucumbiu frente à inflação e à deterioração de outras variáveis econômicas, principalmente em razão da desagregação da base política de apoio ao governo. O piso entra, então, em um processo de desvalorização.

Nesta quarta fase, porém, a perda de poder aquisitivo do salário mínimo foi lenta, porque os sindicatos estavam atuantes e resistiam, e o próprio governo tinha interesse em mantê-lo elevado. O maior ganho dos trabalhadores assalariados no período foi, provavelmente, a criação do décimo-terceiro salário, em 1962.

A política desorganizou-se e a iniciativa em matéria de salário mínimo passou no final à economia. A estabilidade política construída por JK no início de seu governo foi solapada no final de seu mandato pela inquietação deflagrada pela inflação desenfreada, pelos déficits crescentes no balanço de pagamentos e pela dívida externa fora de controle. A aproximação das próximas eleições presidenciais também contribuiu para desestruturar a base de apoio ao presidente. Não havia mais uma força política forte e coesa o suficiente para manter positiva a inclinação da curva do salário mínimo nesse cenário macroeconômico. A tática do presidente de evitar e adiar os conflitos esgotou-se.

Era mais fácil manter politicamente a escalada do salário mínimo com a economia crescendo e com os fundamentos macroeconômicos em boa condição. Quando essas condições deixam de existir e instaura-se uma disputa entre os agentes econômicos para definição dos prejuízos de cada um, grande parte da conta tende a ser imposta, por meio da contenção do salário mínimo, aos trabalhadores menos qualificados e com remuneração igual ao piso, os quais são menos organizados politicamente.

A eleição de Jânio Quadros, que assumiu a Presidência da República em janeiro de 1961, refletia em parte a desorganização dos chamados “de dentro”, setores congregados em torno do espólio político de Getúlio, que controlavam o governo central desde 1945 (SKIDMORE, 2003, p. 80). Com a eleição de Quadros pela coligação UDN-PL-PTN-PDC, a UDN chega ao poder pela primeira vez.

A plataforma udenista, que chegou a ser implantada em parte no Governo Dutra, tinha como diretriz o liberalismo de mercado. O partido não via com bons olhos a política trabalhista de Getúlio Vargas, como o salário mínimo. Com o tempo, porém, compreendeu

que seria praticamente impossível ganhar as eleições se não incorporasse em seu programa a manutenção da legislação social getulista.

Jânio Quadros, porém, não se identificava em essência com a UDN, que usou como trampolim para chegar ao poder, já que seu partido anterior, o Partido Democrata Cristão (PDC), não tinha envergadura para um projeto presidencial. O presidente não assimilava nem o liberalismo nem o alinhamento ideológico quase perfeito com os Estados Unidos da UDN. Pelo menos é o que sugere a política externa de Quadros, que começava a influenciar os rumos do governo internamente em meados de 1961:

(...) o governo distanciou-se da posição norte-americana de isolar Cuba, preparou o reatamento de relações com a União Soviética e apoiou a descolonização da África, lançando as bases da chamada política externa independente, que frutificaria sob Goulart. (ABREU, 1990, p. 199-200)

Jânio, na verdade, fez sua carreira política contra as agremiações partidárias, apoiando-se, sobretudo, em seu estilo pessoal e discurso contra os políticos profissionais. Foi eleito em parte porque, sendo uma figura apartidária, parecia capaz de transcender o conflito político instalado no país.

Um forte indício de que a dissensão política poderia continuar foi a eleição de João Goulart como vice-presidente. O país elegera um candidato contra o sistema para presidente e o herdeiro político do *establishment* de Getúlio para vice. Essa dicotomia no poder era a representação da realidade do Brasil, que estava cada vez mais dividido.

Os postos-chave do ministério de Jânio Quadros ficaram com políticos da UDN, inclusive o Ministério da Fazenda, ocupado por Clemente Mariani. Nos seis primeiros meses do governo, a *upper hand* em matéria de política econômica coube aos liberais da UDN. Eles convenceram o presidente a abandonar a linha desenvolvimentista adotada por seu antecessor e a seguir políticas ortodoxas para frear a inflação e reduzir os desequilíbrios do orçamento, aprofundados com os encargos da crescente dívida externa.

A liberalização do câmbio, que até então era manipulado para baratear o trigo e a gasolina importados, levou os preços do pão e do combustível a dobrarem. Jânio Quadros, que não estava muito disposto a bancar medidas que sacrificassem com mais força os mais pobres, que sempre cortejou, via-se incomodado com as políticas liberais da UDN: “Nos seis primeiros meses de presidência, Quadros endossou um programa anti-inflacionário ortodoxo inflexível, mas posteriormente foi atraído pela estratégia ‘desenvolvimentista’” (SKIDMORE, 2003, p. 242).



A área econômica justificava as medidas contra a inflação como necessárias para ganhar a boa vontade dos Estados Unidos e dos credores externos com a rolagem da dívida e com a concessão de novos empréstimos. A ortodoxia das medidas adotadas pelo governo acendeu, porém, a oposição de líderes trabalhistas, que achavam que o programa de estabilização adotado distribuía sacrifícios de maneira desigual, impondo maior carga aos assalariados, como já havia ocorrido no Governo Dutra.

Em meados de 1961, Quadros começa a se voltar para uma política interna desenvolvimentista. Essa virada ajudava a alinhar a estratégia interna à política externa independente que o Brasil projetava no cenário internacional. O presidente não acompanhou os Estados Unidos em sua posição contra o regime de Cuba, condecorou Che Guevara e mostrou admiração pela política de não-alinhamento do Egito.

A situação política de Jânio Quadros ficou insustentável porque o partido que o elegeu, a UDN, se voltou contra ele, ao passo que o PSD e o PTB, que tinham maioria no Congresso, representavam a política “corrupta e odiosa” que o presidente sempre condenou. A renúncia de Jânio em agosto de 1961 foi, ao final das contas, resultado do *nutshell* político em que se meteu. No curto período de Jânio Quadros, a instabilidade política que apareceu no final do Governo JK não teve solução de continuidade.

O salário mínimo não foi reajustado por Jânio Quadros, até porque o reajuste que ocorreu em outubro do ano anterior ainda era recente. O casuísmo do presidente não permite nem mesmo concluir com segurança o rumo que daria à política do piso nacional. O certo é que Jânio Quadros, pelo menos até meados de 1961, não tomou como bandeira o combate à desigualdade. Estava aparentemente mais incomodado com o jeito de fazer política no Brasil que com o *status quo*, que tinha o suporte das instâncias de poder constituído.

Por isso, talvez, não sofresse oposição sistemática dos adversários de Getúlio. A UDN identificava o lado podre da política combatido por Jânio exatamente com o PSD e com o PTB. A verdade, contudo, é que as objeções do presidente – que em sua campanha usou a vassoura como metáfora para prometer que varreria a sujeira da política – eram bem mais amplas. A UDN, o PSD e o PTB eram, para ele, farinha do mesmo saco.

Os políticos profissionais, da UDN inclusive, aceitaram então de bom grado a saída de Jânio de cena. O problema agora para os adversários tradicionais do getulismo seria arrumar uma maneira de impedir a posse do vice-presidente João Goulart, principal herdeiro político do antigo ditador.

Alardeavam, naquela época de recrudescida Guerra Fria, que João Goulart estava associado aos comunistas. Havia, segundo eles, o risco de o vice-presidente assumir, romper

com os Estados Unidos, aliar-se à União Soviética, e integrar o país ao bloco comunista. Essa preocupação era compartilhada com o governo americano, porque a implantação do socialismo no Brasil poderia desestabilizar toda a região.

Em última instância, o que estava implícito nas desconfianças de parcela da população, contudo, era o conflito distributivo referido por Singer e que, grosso modo, colocava de um lado os trabalhadores assalariados e militares de baixa patente, e do outro, empresários, proprietários de terra e oficiais das forças armadas:

O conflito distributivo acabou num impasse porque o consumismo prematuro da burguesia tornava a concentração de renda politicamente intolerável. A melhora ostensiva no padrão de vida de uma minoria contrastava com a miséria da população excedente, cuja crescente urbanização também a tornava visível. (SINGER, 1988, p. 112).

As esquerdas estavam se fortalecendo e exigiam uma melhor distribuição das riquezas nacionais, tanto na cidade como no campo. João Goulart presidente certamente tentaria calçar seu programa político com esse ideário e levar o país a um impasse. As elites dominantes se agrupariam para resistir a qualquer mudança abrupta no *status quo*. Seu trabalho seria facilitado porque grande parte dos trabalhadores urbanos e rurais – que era analfabeta – e das praças das forças armadas não podia votar<sup>19</sup>. Entretanto, se Jango aprovasse reforma eleitoral liberando o voto dos analfabetos, a posição política das elites tradicionais se tornaria insustentável.

A conflagração estava armada. A classe média seria o fiel da balança desse inexorável conflito distributivo. Sua posição coincidia, em grande parte, com a da imprensa, que além de ser financiada pelo setor empresarial, adotava naquele momento posição predominantemente pró-Estados Unidos. Sofria forte influência da Igreja Católica, que via no comunismo uma grave ameaça à liberdade religiosa. Acresça-se que o oficialato do Exército, da Marinha e da Aeronáutica era recrutado majoritariamente na classe média. A balança, portanto, pesaria contra o projeto político das esquerdas.

Não havia, naquele momento, sustentação política para um programa governamental mais benéfico no campo trabalhista, como queria o ex-ministro do Trabalho de Vargas. Se Jango, como vice-presidente de JK, fora a peça-chave para elevar o salário mínimo a um patamar quase 50% acima do valor original, o que faria como a maior autoridade política do país?

---

<sup>19</sup> “Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior” (Parágrafo único do art. 132 da Constituição de 1946).

A solução de compromisso alcançada em setembro de 1961 com a emenda constitucional que instaurou o parlamentarismo no Brasil apenas adiou o extravasamento do conflito distributivo. A ideia da mudança no sistema de governo era restringir os poderes de João Goulart, e deixá-lo na condição de presidente “sob experiência”, debaixo de vigilância estrita dos militares. Foi um típico golpe branco. O arranjo, porém, só fez deteriorar ainda mais a crise política e alimentar conspirações tanto na esquerda como na direita.

No curto período parlamentarista, o salário mínimo teve dois aumentos, um em outubro de 1961, logo após seu início, e outro que entrou em vigor em janeiro de 1963, mês em que a experiência chegou ao fim. A tendência anterior, de queda moderada em seu poder aquisitivo, foi mantida e prosseguiu após a volta do presidencialismo.

João Goulart teve mais condição para impulsionar a política do salário mínimo como vice que como presidente, mesmo após o fim do parlamentarismo. Quando ocupou o posto de chefe de governo, não contava mais com o anteparo do experiente e astuto JK, que fazia as mediações com as elites tradicionais. Como titular da Presidência da República, Jango passou a ser vigiado mais de perto pelos militares e pelos Estados Unidos, e sua margem de ação ficou mais estreita.

É preciso ter em consideração também que o momento econômico estava mais difícil. Acirrou-se a luta intersetorial por melhor posição na distribuição dos sacrifícios a serem impostos pelos programas anti-inflacionários. Por sua trajetória e vinculação com o movimento sindical, Jango faria o possível para que os trabalhadores não fossem o “boi de piranha” dos programas de estabilização econômica, como o foram no Governo Dutra.

A sub-representação da classe trabalhadora no Congresso, em razão da sonegação dos votos aos analfabetos de um lado, e um sistema educacional restritivo de outro, deixava o presidente sem suporte político para sua pretensão. Quando o conflito redistributivo se acirrou em razão do aumento da inflação e da piora dos fundamentos da economia, em grande parte devido ao boicote dos Estados Unidos ao governo brasileiro já no período presidencialista, Jango não foi capaz de manter a inclinação positiva da curva do salário mínimo iniciada no último período de Getúlio Vargas.

Durante os 15 meses de parlamentarismo, houve várias trocas de ministros. Por fim, após prejuízo generalizado para o país, chegou-se à conclusão de que o melhor seria restabelecer o sistema presidencialista. O Brasil precisava de um Executivo forte. Além do mais, nenhum presidente poderia ser responsabilizado, a não ser que exercesse o poder plenamente. Como chefe de governo, Jango ficaria mais exposto a um golpe militar, porque no parlamentarismo a responsabilidade diluía-se também no Congresso. A partir daí, os

militares ficaram de sobreaviso e planejaram um golpe militar que seria concretizado caso Jango fosse longe demais.

Nos cinco primeiros meses de governo presidencialista, João Goulart acenou com medidas liberais para obter apoio dos Estados Unidos e acalmar a oposição interna. Os ministros da Fazenda, San Tiago Dantas, e do Planejamento, Celso Furtado, começam a implementar o Plano Trienal, que tinha como diretrizes básicas reduzir a inflação e promover o desenvolvimento econômico. Uma das premissas era a adoção de uma política salarial moderada, o que ajuda a explicar a desvalorização do salário mínimo nessa fase.

A inflação de 1962 batera em 52% e o crescimento real do PIB ficou em 6,60%, contra 8,60% em 1961. O plano de Furtado estabelecia como meta reduzir a inflação para 10% e, ao mesmo tempo, impulsionar o crescimento do PIB para uma taxa de 7% ao ano. Além disso, estava prevista a realização de reformas de base, sendo a principal delas a reforma agrária.

O cenário econômico, porém, era complicado devido ao endividamento externo e à má vontade dos Estados Unidos em apoiar um reescalonamento das obrigações brasileiras. O governo teve que adotar duas medidas que agradavam ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e aos demais credores internacionais, mas que eram altamente inflacionárias. Foram cortados os subsídios cambiais ao trigo e à gasolina, e o cruzeiro foi desvalorizado em 30%, para alinhá-lo com as taxas que prevaleciam no câmbio negro.

Os Estados Unidos, porém, ficaram reticentes diante do esforço do governo brasileiro. San Tiago foi a Washington apresentar o Plano Trienal e demonstrar o compromisso do Brasil com o saneamento da economia, com o objetivo de conseguir imediata e robusta ajuda financeira dos americanos. O ministro voltou de lá, porém, com um acordo modesto de 398,5 milhões de dólares, sendo que apenas 85 milhões de dólares foram liberados no ato. O restante dependeria de um programa de reformas estruturais e medidas mais fortes para a estabilização da economia (SKIDMORE, 2003, p. 292-293).

Em meados de 1963, os Estados Unidos decidiram cortar qualquer tipo de ajuda financeira ao governo de Goulart. Ao mesmo tempo, liberavam recursos para projetos de desenvolvimento econômico em estados governados pela UDN, como a Guanabara e o Rio Grande do Norte (SKIDMORE, 2003, p. 390-391). Ficou evidente que o governo americano não tinha nenhum interesse no sucesso do Governo Goulart, que era apoiado pelos movimentos dos trabalhadores e permeável a lideranças comunistas.

Os planos de Jango de estreitar relações comerciais com o bloco comunista também irritaram Washington. Em 1962, Jango já havia promovido o reatamento de relações

diplomáticas com a União Soviética. Neste mesmo ano, reuniu-se com o presidente Kennedy e ouviu dele, com indiferença, reclamações sobre a infiltração de comunistas no aparelho sindical. A tensão da Guerra Fria atingia seu grau máximo por causa da adesão de Cuba ao comunismo. A crise dos mísseis, que quase provocou uma guerra direta entre Estados Unidos e União Soviética, acontecera em outubro daquele ano.

Os americanos temiam que a revolução cubana provocasse um efeito dominó no resto da América Latina. A simpatia do regime brasileiro aos movimentos de esquerda também preocupava. Os Estados Unidos ainda censuravam a aprovação no Brasil de uma lei restritiva à remessa de lucros, regulamentada em janeiro de 1964 por Goulart.

Por outro lado, o governo americano pressionava Brasília por uma postura mais benevolente com o capital estrangeiro e uma política salarial mais restritiva, entre outras medidas impopulares. Ao cortarem as fontes de financiamento e ao dificultar as renegociações da dívida externa, ajudaram a estrangular o já combalido orçamento público nacional. Em um cenário econômico tão complicado, as margens do governo para elevar o salário mínimo ficaram muito estreitas.

Outro fator que também pesou contra a valorização do salário mínimo no governo Goulart foi a oposição dos militares. A cúpula das Forças Armadas não ficou satisfeita com a solução de compromisso que instalou Jango como presidente “sob experiência” em um regime parlamentarista. Os militares só levantaram o veto à posse de Goulart por causa da cisão do Exército, cujo Terceiro Comando exigiu que a regra constitucional que garantia a posse de Jango fosse observada. A volta ao presidencialismo, que deu a Goulart condição de liderar de fato o governo, deixou os militares opositores em alerta, enquanto ruminavam um golpe para derrubar seu desafeto.

A política salarial de Goulart foi um dos ingredientes usados pelos opositores para congregiar forças dentro das Forças Armadas contra sua administração. O salário mínimo havia sido reajustado em 60% em janeiro de 1963. Os servidores públicos civis e militares pleiteavam um reajuste semelhante. Em maio de 1963, um grupo de oficiais descontentes com a queda na diferença de salários entre os membros graduados das Forças Armadas e os trabalhadores civis com menos qualificação, por causa do salário mínimo valorizado, fez chegar ao presidente um protesto contra os baixos soldos. A remuneração de um segundo tenente do Exército, de acordo com o documento, equivalia à de um ajudante de cozinha da marinha mercante (SKIDMORE, 2003, p. 296).

O governo estava pronto para propor ao Congresso um aumento salarial de até 40% para o setor público, incluindo os militares. Pressionado a dar um reajuste pelo menos igual ao do salário mínimo, cede e acaba concordando com um aumento de 70%.

A crise em torno da definição de salários é uma mostra de que, subjacente ao conflito político, estava o conflito redistributivo. O governo federal, desde 1952, conseguira elevar o padrão de remuneração dos trabalhadores de menor renda por meio da valorização do salário mínimo. Essa política, contudo, desencadeou a ira de setores da classe média, como servidores públicos e oficiais do Exército, que não admitiam a queda relativa entre seus subsídios e o piso nacional:

O malogro econômico resultou na exasperação do conflito distributivo e da instabilidade política, que conspirou contra a realização de uma política consistente. A solução da crise – como demonstrou o “êxito” do golpe militar – exigia, antes de mais nada, a ruptura do impasse distributivo: “alguém” (no caso, foram os assalariados) tem que perder renda absoluta e relativa para permitir o financiamento do déficit público e a retomada da acumulação pelo Estado e pelo capital privado. (SINGER, 1988, p. 113)

Havia outra variável que seria decisiva para derrubar Jango e a política de valorização do salário mínimo: a expansão da legislação trabalhista para o campo. Vargas sempre teve a intenção de levar os benefícios da CLT a todo o país, mas os manteve restritos ao meio urbano porque não queria multiplicar os pontos de veto contra essa política pública. Avaliava que a reação de um Congresso com elites agrárias super-representadas seria coordenada e imediata, ao passo que o apoio dos beneficiários, muito dos quais analfabetos e sem direito a voto, seria difuso e diferido. Portanto, era necessário esperar até que o movimento dos trabalhadores amadurecesse e se tornasse mais ativo, mais combativo. A pressão dos próprios rurícolas faria com que o patronato rural acabasse aceitando a legislação social como necessária para distender os conflitos.

João Goulart, nem de longe, tinha a perspicácia de Vargas que, em seu xadrez político inexorável, tal como o personagem bíblico Sansão, suicida-se para golpear uma última vez seus inimigos. Até Celso Furtado parece desqualificar o chefe do governo que integrara como ministro:

O Governo Goulart, a rigor, nunca existiu. Essa é que é a pura realidade. Foi demasiadamente contestado pelo sistema de poder do Brasil, seja pelos setores privados, seja pelos setores militares. [Goulart] nunca conseguiu sair de uma situação de transitoriedade. No começo sua luta foi fundamentalmente para restabelecer o poder do presidente e, em seguida, foi absorvido pelo problema sucessório. Ele não pode ser comparado com um governo normal. Nunca dispôs de suficiente poder. Na verdade, durante quase todo seu governo [Goulart] foi uma

espécie de candidato a alguma coisa e não propriamente um presidente (...). (FURTADO *apud* MALAN, 1995, p. 101).

Durante seu governo, Jango agiu de forma precipitada e não conseguiu se equilibrar entre os interesses em contraposição para implementar as políticas estruturais redistributivistas que defendia. As ações que adotou para reforçar sua base de apoio político fortaleceram mais ainda seus opositores, que passaram a se agrupar para enfrentar o inimigo comum.

Desde o ocaso de Getúlio, os movimentos dos trabalhadores rurais haviam crescido bastante em organização e alterado o equilíbrio de forças que permitiram às elites agrárias, mesmo após a Revolução de 30, manter privilégios dentro da ordem jurídica brasileira. A legislação era altamente condescendente com o latifúndio e a agropecuária gozava de uma imunidade quase absoluta em face da legislação social.

A exclusão dos analfabetos do processo eleitoral, que mantinha considerável e desproporcional o poder relativo das elites rurais no Congresso, e o não-reconhecimento de sindicatos rurais, haviam obstruído as lutas dos trabalhadores do campo por reformas redistributivas. Essa realidade, entretanto, começou a mudar em meados dos anos 1950, quando movimentos de trabalhadores contra o *status quo* se multiplicaram no meio rural.

Destacam-se, neste contexto, as Ligas Camponesas, caracterizadas como "um movimento radical de contestação ao sistema de monocultura, à mecanização e à estrutura fundiária nordestina" e as injustiças que lhe eram inerentes (RICCI *apud* THOMAZ JÚNIOR, 1998). Em 1960 existiam apenas oito sindicatos rurais reconhecidos no Brasil (FUCHTNER *apud* THOMAZ JÚNIOR, 1998). Em junho e novembro de 1962, o governo estabeleceu as categorias que possibilitavam o enquadramento dos sindicatos rurais. Desde então essas entidades começaram a se proliferar. Às vésperas do golpe militar de 1964, o número de sindicatos rurais chegava a 1200 (THOMAZ JÚNIOR, 1998).

As medidas governamentais para incluir os trabalhadores rurais no sistema de proteção estatal foram coroadas pelo Governo Goulart com a edição do Estatuto dos Trabalhadores Rurais (Lei 4214/63), que equipara em vários pontos os direitos dos empregados de áreas rurais e urbanas. Como lembra Caio Prado Júnior, o programa de 1954 do Partido Comunista reivindicava o direito ao salário mínimo aos trabalhadores rurais, quando esse direito já era assegurado pela CLT desde 1943. A Consolidação continha dispositivo que excluía sua incidência aos rurícolas, exceto as disposições sobre salário mínimo, férias e carteira assinada, mas na prática a regra não era observada, nem o governo se

esforçava para aplicá-la: “A questão, pois, não estava mais em legalizar o mínimo salarial, e sim torná-lo efetivo” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 42).

O Estatuto do Trabalhador Rural catalisou, de acordo com Prado Júnior, um processo revolucionário à moda Gramsci no meio rural, uma luta política de grandes dimensões com o propósito de garantir a efetividade dos direitos trabalhistas dos rurícolas:

Os fatos se incumbiriam de comprovar aquela importância e fecundidade das reivindicações trabalhistas no campo brasileiro com as ocorrências verificadas, particularmente no Nordeste, em 1963, e até o golpe de abril do ano seguinte, quando na base da luta pela aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural se desencadeou uma das maiores batalhas, se não a maior delas, jamais verificada no campo brasileiro. Sobreleva-a unicamente a campanha abolicionista. (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 43)

Após 23 anos de existência nas cidades, portanto, o salário mínimo chegou de fato ao campo. A partir do Estatuto do Trabalhador Rural, o salário médio do trabalhador rural sobe, como se pode deduzir de estudos de Edmar Bacha (1979, p. 590). Outras pesquisas, inclusive, concluem taxativamente que o salário mínimo “foi a variável que mais se destacou na determinação dos salários agrícolas” (STADUTO, BACHA e BACCHI, 2002, p. 316).

De 1963 em diante, os proprietários de terra, insatisfeitos com os novos direitos dos trabalhadores e com a necessidade de reforma agrária alardeada por Goulart, vão engrossar as fileiras da oposição ao presidente. Os latifundiários eventualmente evadem à legislação, expulsam trabalhadores que habitavam em suas terras, passam a contratar trabalhadores temporários, resistem como podem aos benefícios trabalhistas do estatuto.

Haveria, desde então, mais *veto players* à legislação do salário mínimo. Os poderosos ruralistas tinham uma das bancadas mais organizadas do Congresso. Ainda que a definição do salário mínimo não dependesse do voto parlamentar, deputados e senadores dispunham de múltiplos mecanismos para demover o Poder Executivo, como a obstrução de projetos de interesse do Planalto.

Goulart e seus colaboradores sabiam que havia uma forte e crescente oposição ao governo. Os adversários de Jango se multiplicavam por causa de suas medidas esquerdistas. Para tentar contrabalançar o jogo político, além de liberar as forças dos trabalhadores rurais represadas no campo, o presidente tratou de reforçar sua tropa sindical nos meios urbanos.

No retorno ao presidencialismo, Goulart nomeou ministro do Trabalho Almino Afonso, que tinha fortes ligações com a esquerda. O Governo Jango também reconheceu a legalidade do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). A organização foi criada à margem da estrutura sindical corporativa e defendia mais autonomia para o movimento dos



trabalhadores. O CGT tinha como objetivo orientar, coordenar e dirigir a ação sindical no país. A ideia de seus dirigentes era transformá-lo em uma central sindical, o que, porém, nunca ocorreu (GIANOTTI e LOPES NETO, 1991).

A UDN, com apoio dos proprietários rurais, dos Estados Unidos, de setores empresariais e de militares conservadores, confluía para uma posição comum contra o governo. O interesse comum era evitar o abalo do *status quo* e frear medidas redistributivistas mais profundas:

De um lado, o movimento operário ganhava força nas lutas salariais e encontrou um aliado no campo: as “Ligas Camponesas”, que mobilizavam dezenas de milhares de camponeses de pouca ou nenhuma terra pela reforma agrária e que, no auge da crise em 1963-64, passaram à ocupação de terras em escala crescente; do outro, uma parte apenas do grande capital, aliado ao latifúndio e à oficialidade das Forças Armadas (também só uma parte, que, no momento de decisão, se mostrou preponderante) e que ganhava adesões da chamada “classe média”, contaminada pelo pavor ao “comunismo”. (SINGER, 1988, p. 109)

João Goulart aos poucos percebeu que não conseguiria aprovar no Congresso mudanças constitucionais para implementar suas reformas de base. Essa barreira institucional, somada à intransigência dos Estados Unidos, parece ter levado Jango a preparar, secretamente, um rompimento com as instâncias democráticas. A partir do segundo semestre de 1963, o presidente começa a tomar medidas desesperadas, como a malograda proposta de estado de sítio de outubro daquele ano, que aumentou a desconfiança dos militares.

A oposição a Jango entendeu que ele queria repetir Getúlio e dar um golpe parecido como o de 1937 para fechar o Congresso e impor sua agenda redistributivista. O presidente, aparentemente, acreditava que tinha uma base de apoio fora dos canais institucionais, que poderia lhe dar suporte político para medidas de exceção.

A atmosfera política ficou turva após o comício gigante de João Goulart em frente ao Edifício Central do Brasil, no Rio de Janeiro. O presidente defendeu uma emenda constitucional para assegurar o direito de voto a analfabetos e a militares de baixa patente. Além disso, Jango disse que tinha assinado um decreto encampando as refinarias de petróleo privadas e outro desapropriando terras às margens de ferrovias e rodovias federais. Os opositores acusaram o presidente de romper com a ordem constitucional, pois a proposta do governo para alterar a forma de pagamento das indenizações aos desapropriados não tinha sido aprovada no Congresso.

Se de fato Jango preparava um golpe de esquerda, ele acabou atalhado pela direita ao sofrer o *putsch* dos militares no dia 31 de março, com forte apoio de setores da classe

média, da Igreja, de políticos liberais e dos Estados Unidos. Como os sindicatos não estavam suficientemente organizados para enfrentar o aparato militar, a deposição de Jango se consumou sem grandes resistências.

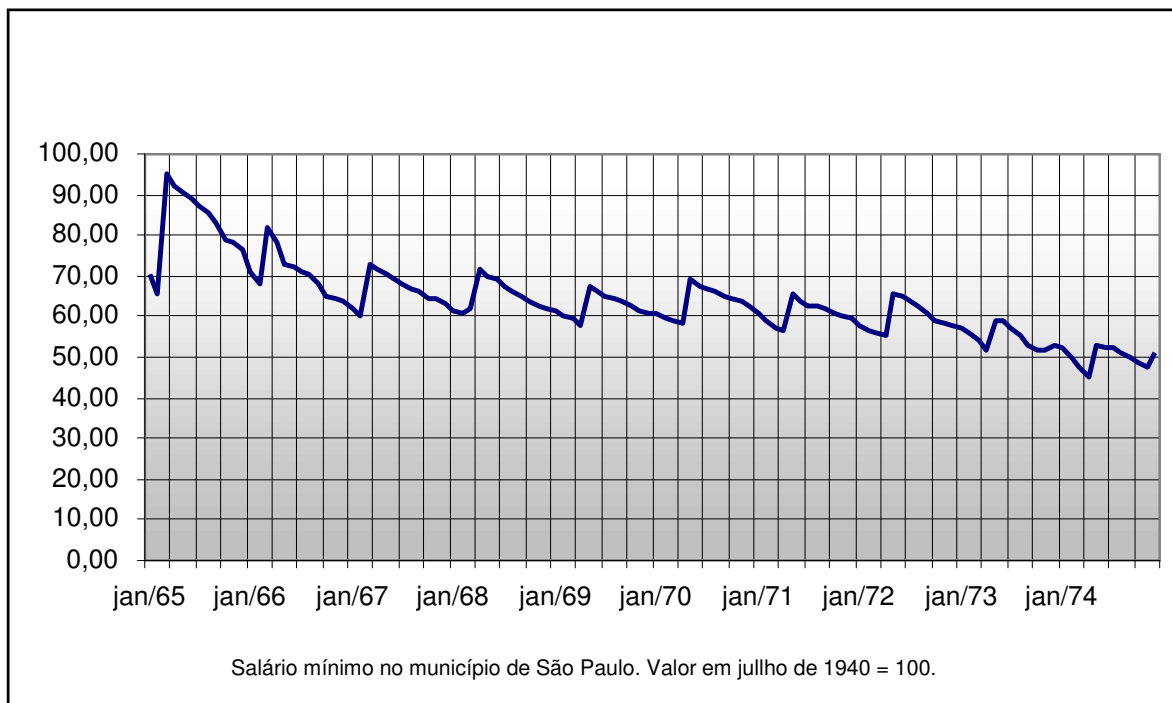
O presidente cometeu erros de cálculo grosseiros. O discurso legalista de respeito às instituições democráticas é que forçou que os militares aceitassem a posse de João Goulart em 1961. O rompimento institucional não contaria em condições normais com o apoio da sociedade, e tornava inconveniente e arriscado um golpe contra o presidente. Contudo, o próprio Jango facilitou a ação dos conspiradores quando deu a entender que era ele quem poderia passar por cima da ordem estabelecida. Abriu-se a oportunidade para que o golpe militar fosse aplicado, antes como corretivo institucional que como rompimento constitucional.

Os militares partiram para o golpe com sinal verde dos Estados Unidos, no calor da Guerra Fria. Receosos de que os trabalhadores na América Latina promovessem revoluções comunistas e desestabilizassem a região, os americanos passam a apoiar regimes autocráticos para dismantelar, tanto no Brasil quanto na Argentina, movimentos de esquerda.

Os americanos não pretendiam bloquear conquistas sociais aos trabalhadores, mas naquela época houve uma convergência entre os interesses de Washington, que buscava erradicar o comunismo em sua área de influência, e os das elites locais, que queriam conservar seus privilégios históricos. Essas elites foram hábeis para associar as reivindicações redistributivistas com o comunismo e, de certa forma, até se aproveitaram do pânico dos Estados Unidos para manter sua posição. Os sindicatos brasileiros acabaram esmagados por uma aliança entre elites conservadoras e uma superpotência imperialista, em busca de hegemonia global.

O regime militar instaurado em 1964, como será demonstrado nos próximos capítulos, vai promover o desmonte de grande parte das conquistas dos trabalhadores, especialmente o salário mínimo. O valor real do piso entra em curva descendente, que atravessa até mesmo o período de maior prosperidade econômica do país, que vai de 1968 a 1973, em que se assistiu ao chamado milagre econômico.

## 8 QUINTA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 7 – Evolução do salário mínimo na 5ª Fase (jan/1965 a dez/1974)**

Fonte: Dieese

A crise política iniciada no último ano do Governo JK atravessou os mandatos de Jânio Quadros, de João Goulart e só foi estancada com o golpe militar de 1964. As Forças Armadas colocaram-se como árbitro do conflito político desencadeado em parte pelo descompasso entre forças sociais latentes e uma superestrutura institucional conservadora.

A ditadura dava aos americanos a segurança de que as reformas necessárias seriam realizadas de forma controlada, com menos risco de o país descambar para o comunismo. Com Getúlio, Jânio Quadros e João Goulart, os Estados Unidos não sabiam até que ponto as medidas modernizadoras adotadas não estavam no *iter* de uma guinada anticapitalista.

Em conformidade com as pretensões de Washington, os militares tentariam realizar, de maneira controlada e conservadora, as reformas estruturais inadiáveis, como a reforma agrária e a reforma tributária. A principal reforma, porém, a reforma política, essencial para aprimorar os esquemas democráticos de representação, seria postergada, até porque seria paradoxal que a ditadura patrocinasse tal iniciativa. Apenas em 1984 o regime

militar permitiu algum um avanço nessa área, com a aprovação do direito de voto aos analfabetos.

Em 1964 os militares, pela força, imporiam um equilíbrio que, em parte, prejudicava as elites tradicionais em favor de um projeto de modernização do país. Haveria concessões para as classes mais baixas, como aprovação do Estatuto da Terra, que abriu caminho para a reforma agrária. A política econômica da ditadura em essência, porém, vai se pautar na concentração do capital nos setores mais dinâmicos. Ou seja, no *trade off* entre isonomia e eficiência, favoreceu-se esta última, e isso em prejuízo dos salários.

Roberto Campos, principal formulador da política econômica dessa fase inicial da ditadura, chamava de populistas os *policy makers* que nos anos anteriores insistiam em manter um padrão salarial elevado e priorizar a equidade em detrimento da eficiência:

O enfoque populista é mais distributivo do que produtivo. Propugna maciços reajustamentos salariais, que, por excederem o crescimento possível da produção e produtividade, alimentam a espiral de preços. Acredita ingenuamente (ou demagogicamente) ser possível legislar melhorias do padrão de vida, mediante a concessão de benefícios sociais superiores à capacidade da economia de sustentá-los. O Brasil, por exemplo, tem uma legislação social muito mais avançada que a dos Estados Unidos. E o padrão de vida operário é muito mais baixo (...). É supérfluo repetir que o populismo não só não conseguiu melhorar o padrão de vida operário – pois que a espiral de preços anulou as altas salariais –, como diminuiu as oportunidades de emprego, pela estagnação econômica. O distributivismo ingênuo e precoce do populismo salarial reduz a capacidade de investimento da economia e, portanto, sua taxa de desenvolvimento. (CAMPOS, 1969, p. 200-201)

Delfim Netto, o superpoderoso ministro da Fazenda a partir de 1967 praticamente parafraseia Roberto Campos ao afirmar que primeiro era preciso fazer o bolo crescer para depois dividi-lo. Essa percepção favorável à acumulação vai nortear a política salarial praticamente em todo o período ditatorial. É bom ter sempre em mente que, para prevenir o Brasil de se descambar para o sistema radicalmente equitativo, os militares tomaram o poder, mas acabaram por levar o país ao outro extremo.

Inicialmente, os militares procuravam sintetizar consensos, contemplar interesses em conflito e aproveitar experiências bem-sucedidas em governos anteriores para remover os gargalos que o impasse político não permitia superar. Getúlio, Juscelino, Jânio Quadros e João Goulart, cada um a sua maneira, acabaram concluindo que era impossível prosseguir na modernização do Brasil com o cenário cada vez mais conflituoso, com múltiplos atores com poder de veto, sobretudo um Congresso à direita do conjunto da sociedade.

O Poder Legislativo tornou-se, em grande medida, uma amostra arqueológica de uma sociedade brasileira já historicamente superada. A instituição não era representativa da

vontade geral também em razão das distorções do sistema eleitoral. A principal evidência de que os esquemas de representação eram falhos é que não havia nenhum partido identificado claramente com os interesses da classe média, ao passo que o PSD, uma espécie de PMDB daquela época, congregava políticos de tendências diversas.

O aperfeiçoamento do Congresso foi prejudicado com os seguidos hiatos no processo democrático desde a instauração da República. Ressentia-se de uma longa trajetória de eleições livres que permitisse uma aproximação entre mandatários e mandantes. Nessa perspectiva, a intervenção militar interrompeu, mais uma vez, o processo de maturação política do parlamento e da sociedade.

Em 1965, os partidos foram dissolvidos. A ditadura impôs o bipartidarismo, com o MDB oposicionista de um lado, e a Arena governista de outro. Os parlamentares mais representativos dos trabalhadores foram afastados da cena política. O assalto dos militares foi dirigido contra o avanço do processo de revolução democrática, que se iniciou um pouco antes nas cidades, capitaneado por um movimento sindical cada vez mais dinâmico, e avançou para o campo na virada dos anos 1950.

Caio Prado Júnior avalia que a desordem administrativa no final do “inepto Governo Goulart”, marcado por “oportunismo demagógico”, naquele momento altamente favorável à maturação do processo revolucionário brasileiro, só fez propiciar o golpe da direita. Para ele, os erros de Jango “permitiram à reação encobrir seus verdadeiros propósitos, e iludir boa parte da opinião pública, com o pretexto da salvação do País do caos que parecia iminente. E levar essa opinião, senão ao apoio, ao menos à aceitação passiva do golpe” (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 12).

Na opinião dos militares, os políticos tradicionais, muitos deles filiados ao PSD e à UDN, eram incapazes de colocar o país nos trilhos e frear a radicalização dos movimentos sociais, por estarem comprometidos em demasia com a ordem antiquada estabelecida que, além de tudo, baseava-se em uma estrutura política eivada de corrupção.

O PTB, por condescender com lideranças comunistas, poderia se exceder nas reformas necessárias ao país e perder o controle da situação. Não havia um partido no sistema político que pudesse capitanear o processo de modernização; portanto, o *putsch* e o governo acima dos partidos apareceram, na visão de uma parte considerável da elite, como a solução menos arriscada.

O Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), que instrumentalizou a política econômica da primeira fase do regime militar, não ignorou os conflitos redistributivos que se acirravam, mas propunha uma solução longe no horizonte. Não representou

rompimento com os pontos cardais da política macroeconômica implantada no Brasil após 1951.

Os dois autores do programa, os ministros de Castelo Branco da Fazenda, Otávio Gouveia de Bulhões, e do Planejamento, Roberto Campos, fizeram parte da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Esse colegiado formulou, entre 1951 e 1953, as linhas básicas do plano de modernização que, com algumas adaptações, foi implementado no País nos anos seguintes.

A necessidade de priorizar o desenvolvimento econômico por meio de um programa de intensa industrialização e planejamento, nas linhas apontadas pela comissão, só não aparece muito clara no Governo Jânio Quadros, em razão da liberalização promovida pela UDN, e no último ano do Governo João Goulart, em que se deslocou a ênfase, especialmente em sua segunda metade, para as reformas de base. Entretanto, o pensamento desenvolvimentista acabou se tornando hegemônico ao longo de todos aqueles anos e perpassou, com mais ou menos intensidade, todos os governos.

Os militares, grosso modo, não inovaram em matéria de política econômica. O programa que patrocinaram apenas corrigia rumos da política desenvolvimentista inaugurada em 1951, durante o último período de Getúlio Vargas. Até mesmo a impressão inicial de que a aproximação com os Estados Unidos significaria o abandono do nacionalismo-desenvolvimentista, não se confirmou. O Paeg era, em grande medida, uma nova geração do Plano de Metas de JK, que também teve Roberto Campos como um dos principais formuladores.

Os objetivos do programa podem ser sintetizados em cinco pontos explicitados por seus idealizadores:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que continuamente afluía ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar (RESENDE, 1989).

A mudança mais significativa do Paeg em relação ao Plano de Metas era um arranjo macroeconômico mais ortodoxo, com uma política salarial mais conservadora e uma preocupação maior com o equilíbrio orçamentário, por meio de novas fontes de financiamento do gasto público.

O Governo Castelo Branco atendeu a algumas demandas da esquerda. Em novembro de 1964, por exemplo, o regime editou o já mencionado Estatuto da Terra, que preconizava reforma agrária com desenvolvimento da agricultura. A lei buscava um equilíbrio entre concessões para apaziguar os trabalhadores rurais e mecanismos que garantiam segurança jurídica aos proprietários de terras. Dias antes da publicação do Estatuto, o regime militar havia aprovado no Congresso uma emenda constitucional sobrestada durante o Governo Goulart, que permitia a desapropriação da propriedade rural mediante indenização prévia em títulos da dívida pública.

Os trabalhadores urbanos foram beneficiados pela geração de mais empregos, mas tiveram que suportar o arrocho salarial. A prioridade atribuída ao saneamento da economia, via acumulação de capital, em detrimento de programas redistributivistas, não significava total descaso do governo com a causa operária. É preciso ressaltar que o ministro do Trabalho era Arnaldo Sussekind, um entusiasta da legislação social e que inclusive havia integrado a comissão que elaborou a CLT.

Foi durante o Governo Castelo Branco que se criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em substituição à antiga estabilidade decenária. Muitos avaliam que o FGTS foi prejudicial aos trabalhadores, porque daria às empresas o direito de demitir seus empregados *ad nutum*, mediante indenização calculada de acordo com o saldo dos depósitos do fundo. Segundo esses críticos, a possibilidade de demissão sem justa causa enfraqueceria, inclusive, a atividade sindical, porque os trabalhadores mais ativistas poderiam ser sumariamente desligados da empresa. A lei do FGTS, porém, continha um dispositivo que proibia a rescisão do contrato de trabalho de dirigentes sindicais.

É preciso ter em mente que a estabilidade só era conquistada após 10 anos de serviço. Antes disso, o empregado demitido tinha direito apenas a um salário por ano de contrato. Por isso, o FGTS foi altamente benéfico a empregados de setores com alta rotatividade de mão de obra, como a construção civil.

Na demissão, os trabalhadores com menos de 10 anos de serviços prestados à mesma empresa passaram a ter direito a um valor maior que a antiga indenização. Os depósitos mensais de 8% do valor dos salários no regime do FGTS somam no fim ano uma quantia acima do salário mensal, porque o 13º entra na base de cálculo. Além disso, o

empregado teria direito a uma indenização de 10% sobre o saldo do fundo, percentual que foi elevado para 40% na Constituição de 1988.

Um dos mais interessantes benefícios aos trabalhadores, porém, era indireto. O novo fundo se tornou uma fonte poderosa para financiamento de obras de saneamento, infraestrutura e saneamento básico. A construção civil recebeu forte impulso a partir da instituição do FGTS. A geração de empregos no setor, que cresceu de maneira exponencial após 1966, é um dos principais fatores que desencadearam o milagre econômico:

Esta [a indústria da construção] cresceu tanto em função das grandes obras de infraestrutura do governo, como da demanda do setor habitacional, estimulada pela política nacional de habitação iniciada em 1964 com a criação do BNH [Banco Nacional da Habitação], a adoção do sistema do FGTS, cujos recursos passariam à gestão do BNH (...). (LAGO, 1990, p. 240).

Interessante notar que os recursos dos trabalhadores, em geral, foram canalizados para financiar moradias para a classe média, o que teve algum impacto redistributivo em sentido contrário ao desejável por um Estado de justiça social. Assim, juntamente com o também recém-criado BNH, e a letra imobiliária, além do fortalecimento da caderneta de poupança, que passou a ter correção monetária além dos juros, o FGTS foi importante fonte de captação de recursos para financiamento do *boom* da construção civil promovido pelo regime militar em seus primeiros anos.

Outro aspecto a destacar é que o FGTS configurou para os trabalhadores uma poupança forçada. Muitos trabalhadores de baixa renda só puderam construir a própria casa, por exemplo, por ocasião do acerto rescisório.

Por fim, saliente-se que o Congresso emendou o projeto de lei do governo que instituía o fundo para prever que a adesão ao sistema seria opcional para o trabalhador. A regra não teve o alcance esperado porque muitas empresas passaram a contratar apenas os empregados que aceitassem o regime do fundo.

Além do FGTS, o governo adotou outras medidas para abrir novas fontes de financiamento para a modernização do país e para evitar o estrangulamento orçamentário que assolou JK. Foram criados novos títulos públicos, aumentou-se a oferta de crédito por meio de uma reforma bancária e promoveu-se uma reforma financeira e tributária para aumentar as receitas públicas.

Essa reforma financeira e tributária também ampliou a concentração da arrecadação tributária na União, melhorou a eficiência do sistema de recolhimento e reduziu os graus de liberdade de estados e municípios no que tange ao gasto público, ao proibir que



assumissem compromissos financeiros no exterior sem anuência do governo central. O novo sistema tributário servia também para subtrair recursos financeiros dos agentes privados para combater a inflação mediante a diminuição da demanda interna. Essa mesma lógica levou o governo a manter os salários contraídos.

Acrescente-se que aplicação do salário mínimo às relações trabalhistas do meio rural a partir de 1963 reduziu a margem de discricionariedade do governo para mantê-lo elevado. A realidade econômica no meio rural era muito diferente da urbana. O custo de vida era menor, a quantidade de dinheiro circulando, salvo nas áreas mais desenvolvidas, era muito pequena.

A possibilidade de pagar parte do salário mínimo do trabalhador rural *in natura* – até 20% com moradia e até 25% com alimentação – e a definição de faixas salariais diferentes por região atenuaram o problema, como também a introdução dos chamados “barracões”, armazéns que os empregadores rurais mantinham (e ainda mantêm em algumas regiões) em áreas não servidas por comércio para atender a seus empregados. Os preços aviltantes praticados nesses mercados monopolistas são um mecanismo para se extrair parte da renda dos trabalhadores. De qualquer maneira, a ampliação do escopo da legislação para todo o país dificultou a concessão de reajustes para o salário mínimo em um momento em que essa política não era prioritária para o governo.

O Paeg apontava que uma das causas da inflação eram os reajustes das remunerações a uma taxa acima do aumento da produtividade. Para os militares, a melhora relativa da posição salarial do trabalhador só poderia se dar às custas da eficiência do setor da economia em que está inserido. Essa concepção perdurou por toda a ditadura e está presente no DNA da política do salário mínimo até os dias de hoje. A política do salário mínimo atual, que será detalhada à frente, é baseada na variação real do PIB, o mais importante indicador do crescimento da produtividade da economia.

Em agosto de 1964 o governo reestruturou o Conselho Nacional de Política Salarial, criado em 1963 por João Goulart para opinar sobre reajustes na remuneração do setor público. O órgão passou a ter um escopo mais amplo, passando a ser o formulador das políticas salariais sob controle do governo. Além disso, teria que ser ouvido sobre quaisquer reajustes salariais que pudessem influir no mercado de trabalho.

O Decreto 54.018, de julho de 1964, que alterou o conselho, lançou as bases dos reajustes de salário para os anos subsequentes. As remunerações sob controle do governo federal – e não apenas o salário mínimo – seriam reajustadas em interregno não inferior a um ano. O aumento seria igual ao valor do salário real médio dos últimos 24 meses multiplicado

pelo índice de aumento de produtividade do ano anterior, mais a previsão para compensações de resíduo inflacionário, a critério do governo.

A Lei 4.725, de junho de 1965, determinou que as novas regras deveriam ser observadas também nos dissídios coletivos de natureza econômica. Ou seja, sempre que a Justiça do Trabalho tivesse que fixar o reajuste de determinada categoria com base em seu poder normativo, deveria observar a fórmula instituída pelo governo. Com isso, a política salarial do governo teria um efeito inibidor sobre praticamente todos os salários. Com as greves proibidas e o poder normativo da Justiça do Trabalho engessado, o governo criou uma conjuntura extraordinária para o empresariado.

Em tese, com as novas regras, os aumentos reais dependeriam do desempenho da economia. Consolidavam-se as perdas dos salários nos dois anos anteriores, que eram significativas em um cenário de inflação acelerada. Além disso, como o governo divulgava estimativas de inflação aquém da realidade, a tendência era que as remunerações perdessem poder de compra.

As comissões tripartites que elaboravam as tabelas do salário mínimo eram inspiradas na doutrina corporativa. Trabalhadores e empregadores eram representados de maneira igualitária, cabendo ao governo nomear, como seu representante, o presidente do colegiado. Elas foram extintas em dezembro de 1964 pela Lei 4589, e suas funções transferidas para o Departamento Nacional de Emprego e Salário, criado no mesmo ato, para estudar, orientar, coordenar e executar a política salarial e de emprego do país, e para as antigas DRTs.

Uma vez que o novo órgão era dirigido por um diretor-geral subordinado ao ministro do Trabalho, o governo aumentou seu poder de controle sobre o salário mínimo. A concepção de um salário mínimo definido pelos próprios trabalhadores e empregadores, com base no custo de vida real em cada região, que foi lançada por Lindolfo Collor em 1931 e que prevalecia até então, foi abandonada. Os militares passaram por cima da advertência do ex-ministro do Trabalho, que recomendou que o arbítrio do Estado devia ser afastado o mais possível do aquilamento do salário mínimo.

O regime militar promoveu, assim, um “turning point” fundamental na história da política do salário mínimo. Desde 1965, o piso passou a ser definido - não apenas de fato mas também formalmente - por decisão política, não havendo qualquer relação entre seu valor e as necessidades mínimas do trabalhador.

Em fevereiro de 1965 veio o primeiro reajuste do salário mínimo do regime militar com base nas novas regras. O maior valor passou de 42 mil cruzeiros para 68 mil

cruzeiros, uma correção de cerca de 57%, que fez com o salário mínimo passasse a valer em março daquele ano 95,22% do salário mínimo original. Foi o primeiro reajuste da história do piso que o deixou abaixo de seu valor real inicial. No mesmo mês do ano anterior, ainda no Governo Jango, o valor do salário mínimo foi elevado a um patamar em torno de 6,7%<sup>20</sup> acima do de 1940.

O Congresso reagiu veementemente à guinada na política do salário mínimo. O deputado Chagas Rodrigues fez, em março de 1965, um duro discurso contra a política salarial do governo. Ele lembrou que o reajuste que o governo militar acabara de conceder ao salário mínimo ficava bem abaixo da inflação de 86,6% observada desde o último aumento:

Essa decretação, tal como foi feita (...) a nosso ver feriu a Constituição da República. O senhor presidente da República continua, portanto, mal assessorado em tudo aquilo que diz respeito às legítimas reivindicações da classe operária deste País (...). A legislação ordinária, como se sabe, leva em conta tão-somente as necessidades do trabalhador relativas à alimentação, habitação, transporte, higiene e vestuário. Não leva em conta as despesas do trabalhador com a contribuição à Previdência Social, nem tampouco as despesas com educação e diversão. Já era, portanto, incompleta. A Constituição da República toma em consideração inclusive as necessidades normais do trabalhador e de sua família, e o que vemos é que nem a Constituição, nem, rigorosamente, a Consolidação das Leis do Trabalho foram atendidas. Se a política é de um trabalhismo autêntico [como alegava o governo], senhor presidente, leve a efeito essa política, assegurando na forma da lei e da Constituição, seu sagrado direito de greve (...), defendendo o salário real dos trabalhadores, não permitindo que eles passem a sentir cada vez mais fome e que com seus minguados salários financiem o desenvolvimento nacional.<sup>21</sup>

Ao final, com amparo na nova política salarial restritiva, que deveria durar três anos, as metas do Paeg foram parcialmente alcançadas. O déficit público em 1966 caiu para 1,1% do Produto Interno Bruto. A dívida externa foi renegociada. A inflação, projetada no Paeg para ficar em 25% em 1965 e 10% em 1966, ficou bem acima disso, mas houve um forte recuo em relação à variação de preços medida em 1964 (TAB. 5):

<sup>20</sup> Conforme informações do Dieese.

<sup>21</sup> Diário do Congresso Nacional (Seção I), 9 de março de 1965, p. 613- 614.

**TABELA 5 - Inflação anual entre 1955 e 1961 apurada pelo IGP-DI**

Ano	Índice de Inflação (%)
1964	92,12
1965	34,22
1966	39,11
1967	25,02
1968	25,50
1969	19,31
1970	19,27
1971	19,48
1972	15,73
1973	15,53
1974	34,56

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica (FGV/Conj. Econômica)

O programa, porém, implicou externalidades, especialmente devido à restrição ao crédito. Uma onda de falências atingiu, sobretudo, pequenas e médias empresas. A capacidade ociosa do parque industrial subiu de maneira significativa, o que levou a Confederação Nacional da Indústria (CNI) a publicar, em abril de 1965, nota que responsabilizava o Paeg pela crise no setor fabril.

Costa e Silva, que sucedeu Castelo Branco em 15 de março de 1967, diante da pressão dos empresários por mais crédito e dos trabalhadores por uma política salarial mais palatável, atendeu apenas aos primeiros. De fato, o novo ministro da Fazenda, Delfim Netto, tomou medidas para ampliar o acesso das empresas a linhas de financiamento e, ao mesmo tempo, manteve o arrocho salarial inaugurado no governo anterior.

Os trabalhadores reagiram contra a política salarial com a deflagração de três importantes greves em 1968. Os metalúrgicos de Contagem (MG) cruzaram os braços em abril; em julho veio a greve dos metalúrgicos de Osasco (SP); em outubro, por fim, eclodiu o movimento paredista dos canavieiros na cidade do Cabo (PE).

Delfim Netto tinha uma visão diferente sobre as causas da inflação em relação a seu antecessor. Para o novo ministro, a elevação do nível dos preços não se devia ao comportamento da demanda, mas à composição dos custos, inclusive as altas taxas de juros praticadas nos financiamentos da atividade econômica. Os objetivos fundamentais da nova política econômica eram a oferta de crédito *per capita*, a expansão do emprego, a redução das desigualdades entre os cidadãos e as regiões e a manutenção do equilíbrio monetário e do controle sobre os preços.

Agora os trabalhadores não poderiam receber mais, não porque comprariam mais e pressionariam a inflação, mas porque o aumento de sua remuneração implicaria elevação

dos custos de produção, que seria repassado aos produtos e serviços, gerando, da mesma forma, inflação. O que mudou, ao final das contas, foi apenas a justificativa econômica do arrocho salarial.

O Governo Costa e Silva editou, em junho de 1968, a Lei 5.451, que estabelecia uma política de reajuste de salários levemente mais benéfica que a legislação de 1965. A partir de então, a nova fórmula tomaria como base o salário real médio dos últimos 24 meses, um índice que refletisse o aumento da produtividade no ano anterior, mais um acréscimo para compensar metade do resíduo inflacionário a ser fixado pelo Conselho Monetário Nacional:

Com a nova lei foi introduzida a correção da subestimativa da inflação dos doze meses após cada reajuste. Por outro lado, a política salarial era tornada permanente. Não obstante a queda das taxas inflacionárias, o governo decidiu manter a atuação direta sobre os salários de toda a economia indefinidamente. (SABÓIA, 2000, p. 168)

A política de achatamento de salários havia sido lançada com a promessa de que seria revogada em 1968. Nesse ano, porém, tornou-se permanente. Mais uma vez, o Congresso Nacional reagiu. Um dos discursos mais inflamados foi feito à época pelo deputado Doin Vieira, que condenou tanto o arrocho salarial como a inviabilização dos movimentos paredistas:

Não existindo esse direito de greve, só o desespero, só a angústia, só a necessidade e a fome levariam, como levaram, esses homens simples, a movimentos espontâneos – que, inclusive, superaram as próprias decisões de seus sindicatos de classe – a irem às ruas, a ocuparem as fábricas, protestando pelo direito de sobreviver. Ilegais as greves, é possível, mas assim nos afirmaram os operários de Belo Horizonte e de São Paulo: “Muito mais ilegal é a fome dentro da casa do trabalhador”.

Vieira foi interrompido diversas vezes por Euclides Triches, um dos fundadores da Arena, que tenta defender o ponto de vista do governo. Ao final, porém, Triches, acabou dando um pouco de razão ao oponente: “Concordo em que, se erro existe nesse governo, é o de não procurar alcançar esses que esbanjam realmente para deleite pessoal e às nossas vistas. Basta abrir as colunas sociais dos jornais para ver que não poucos”.<sup>22</sup>

Doin Vieira prosseguiu:

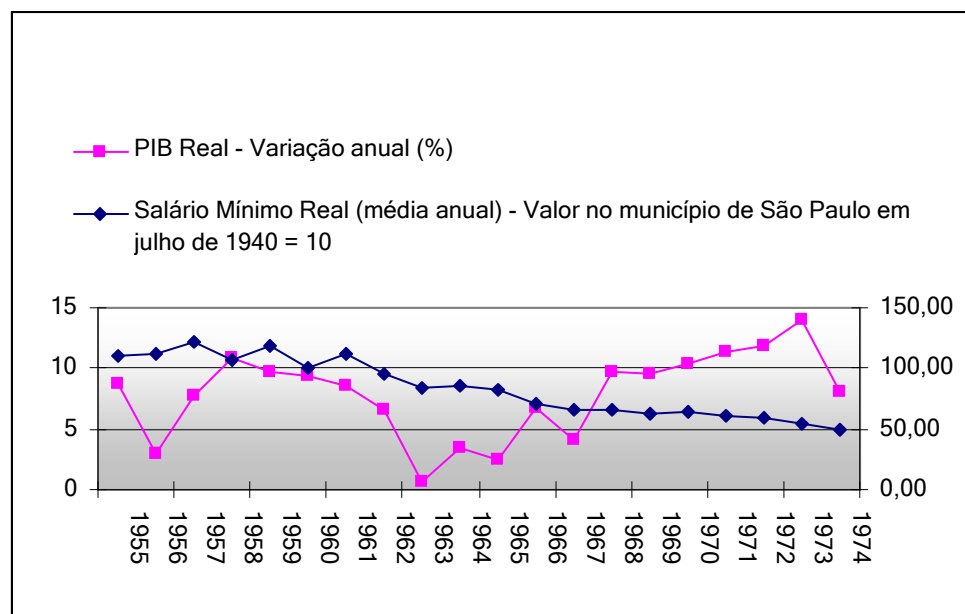
A opção, portanto, foi odiosa em alcançar exatamente os assalariados. A perda do valor real dos salários nos últimos anos é realmente um fato e uma verdade incontestável e por todos reconhecida. Mesmo os mais ardorosos e obcecados

<sup>22</sup> Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de agosto de 1968, p. 5013.

defensores do poder atual não negam que o trabalhador brasileiro teve esvaziamento de sua capacidade de compra e, conseqüentemente, queda no seu nível de vida.

O regime militar não pôde conviver muito tempo com as críticas. Em dezembro daquele mesmo ano foi baixado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que fechou o Congresso Nacional por quase um ano. Doin Vieira foi cassado em janeiro de 1969, e Chagas Rodrigues, que fizera críticas à política trabalhista do governo em 1965, também foi cassado em 29 de abril de 1969. Ambos tiveram ainda os direitos políticos suspensos por dez anos. Junto com eles, foram cassados vários parlamentares que se opunham às violações do regime militar, inclusive contra os direitos dos trabalhadores.

O salário mínimo prosseguiu em trajetória descendente, tendência que persistiu no Governo Médici, inaugurado em outubro de 1969. A combinação de crescimento acelerado do PIB com achatamento dos salários vai promover concentração de renda, apesar de Delfim Netto, que continuou como ministro da Fazenda, enunciar na época que a redução das desigualdades era uma das prioridades.



**GRÁFICO 8 – PIB real anual x salário mínimo real médio anual (1955-1974)**

Fonte: Sistema de Contas Nacionais Consolidadas (PIB) e Dieese (salário mínimo)

O GRAF. 8 acima mostra uma diferença notável em dois períodos em que o Brasil experimentou altas taxas de crescimento econômico. O primeiro, com pico entre 1957 e 1960, durante o governo JK, em que o salário mínimo acompanhou o bom momento da economia e chegou a alcançar o maior valor de sua história. O segundo, com epicentro por volta de 1971, no qual o salário mínimo seguia caminho oposto ao PIB, despencando para cerca de metade

de seu valor real em 1940. É uma clara evidência de que parece haver uma forte relação de dependência, posto que não absoluta, entre democracia e valorização do salário mínimo. Esse segundo período (1968-1973), chamado milagre econômico, sustentou-se nas bases lançadas pelo Paeg.

O setor industrial e as exportações agrícolas expandiram-se rapidamente, com geração de milhões de empregos. Para evitar estrangulamentos ao crescimento econômico, o governo investiu em grandes obras de infraestrutura à custa de empréstimos captados no exterior. A economia modernizou-se. O café, que entre 1947 e 1964 respondia por 57% do valor das exportações, passou a responder entre 1965 e 1971 por apenas 37% e por singelos 15% entre 1972 e 1975 (FAUSTO, 2003, p. 486). A velha economia, excessivamente dependente das exportações agrícolas, estava finalmente liquidada.

A ditadura promoveu intervenções nos sindicatos e procurou desorganizar os trabalhadores para impedir reivindicações salariais em meio à prosperidade da economia. O *boom* do setor produtivo não produziu grandes dividendos em termos salariais para os brasileiros que viviam da mão de obra, especialmente os menos qualificados, porque a política do Estado era transferir renda para a burguesia industrial e para os setores agrícolas exportadores.

Em ramos mais dinâmicos da atividade econômica, como o setor automobilístico e a indústria química, os trabalhadores experimentaram relativa ascensão social. O que predominava, porém, era um processo de inclusão no setor produtivo, em condições precárias, de grandes contingentes de mão de obra oriundos do campo, em grande parte, expulsos pelo processo de mecanização da agricultura.

O mais poderoso instrumento para retirar renda dos trabalhadores era a política restritiva em relação salário mínimo, que exercia grande força gravitacional sobre as remunerações menores que orbitavam em torno dele. Em 1973, o salário mínimo representava apenas 39% do que valia em 1959. É de notar que 52,5% da população economicamente ativa em 1972 recebia remuneração abaixo do mínimo e 22,8%, entre um e dois salários mínimos (FAUSTO, 2003, p. 487). Logo, a política autoritária contra o salário mínimo lançava milhões de brasileiros na pobreza, ao passo que profissionais mais qualificados, como publicitários e administradores de empresa, conquistavam salários cada vez mais altos (FAUSTO, 2003, p. 487).

Após 1964, a discrepância entre os salários dos trabalhadores “não-qualificados” e os altos funcionários aumentou consideravelmente. Por outro lado, o salário médio entre trabalhadores com menores remunerações era mais baixo em meados da década de 1970 do

que nos anos 1940, apesar de todo o crescimento da economia nesse período (BACHA, 1976). Como observa Wanderley Guilherme dos Santos,

(...) diversos períodos da história nacional revelam que o vigor da economia não faz sempre acompanhar de ganhos salariais efetivos, mesmo na ausência de processos inflacionários agudos (ver o período de 1968 a 1974, por exemplo). Mas é quase inelutável que períodos de estagnação ou recessão econômica penalizem imediatamente e de forma intensa os estratos inferiores da escala salarial. (SANTOS, 1985, p. 228)

E por que isso acontecia? Nos períodos democráticos, por algum defeito nos mecanismos de representação política – como, em alguma medida, o alijamento dos analfabetos do processo eleitoral até 1984, que deixava grande camada de trabalhadores menos qualificados sem condições de influir, de maneira proporcional, na formação da vontade estatal. É de se ter em conta que o percentual de brasileiros com dez anos de idade ou mais analfabetos era de 51,65 em 1950, 39,37 em 1960, 32,05 em 1970 e 25,50 em 1980.<sup>23</sup>

Nos períodos autoritários, os movimentos dos trabalhadores quase sempre eram desarticulados para enfraquecer-lhes o poder de influência política. A radicalização do regime militar a partir da edição do AI-5 em 13 de dezembro de 1968, por meio do qual o governo fechou o Congresso e recebeu, entre outros, poderes para cassar mandatos, suspender direitos políticos, demitir servidores públicos e recrudescer a perseguição a líderes sindicais, só piorou a situação dos trabalhadores. A dura repressão e a tortura inviabilizavam a ação política dos sindicatos. Setores da esquerda, que se mobilizaram para responder com a luta armada às agressões militares, foram logo desbaratados.

O milagre econômico, que deixou parte da população extasiada em meio à repressão, foi interrompido com a eclosão da crise do petróleo de 1973. A oposição ao governo aumentou consideravelmente desde então, inclusive por parte da Igreja Católica.

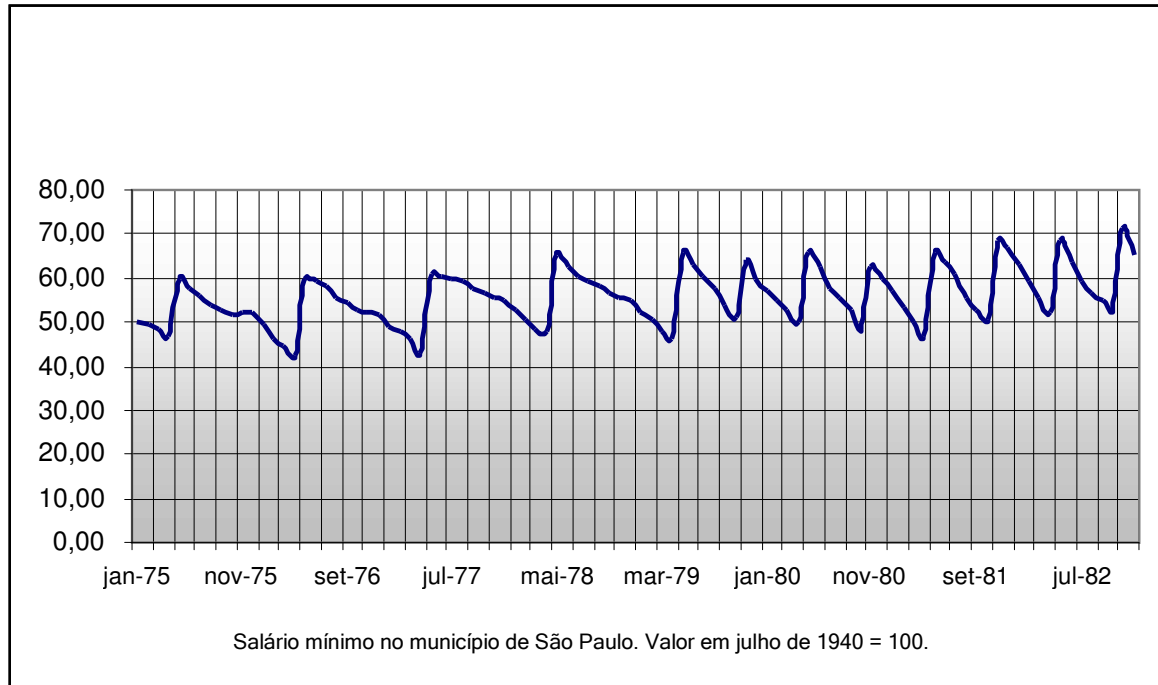
Ernesto Geisel, que assume a Presidência da República em março de 1974, vai promover a distensão política e fazer concessões às camadas sociais mais vulneráveis, as que sofreram mais com a política econômica implementada até então. O novo ministro da Fazenda, em substituição a Delfim Netto, era Mário Henrique Simonsen. A política do salário mínimo será revista, mas o cenário econômico em deterioração vai restringir a discricionariedade do governo nessa área.

---

<sup>23</sup> Conforme dados brutos do FIGBE, Tabulações avançadas do censo demográfico, 1980, v. 1, tomo 2, quadro 3.



## 9 SEXTA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 9 – Evolução do salário mínimo na 6ª Fase (jan/1975 a dez/1982)**

Fonte: Dieese

Geisel recebeu o País em situação bastante crítica em março de 1974. O choque do petróleo praticamente sepultou o sonho de ser grande potência que embalou o Brasil nos anos do milagre. Cerca de 80% do óleo negro consumido no Brasil na época era importado. A súbita elevação do preço do insumo deixou ao governo poucas opções. O balanço de pagamentos e o nível de endividamento do país iriam subir.

A insatisfação da maioria das famílias, que viviam de salários, era imensa. A situação tornou-se insustentável. Em 1960, os 10% mais ricos detinham 40% da renda nacional, fatia esta que subiu para 47% em 1970. No mesmo período, a participação da metade mais pobre da população na renda do país caiu de 17% para 15% (SKIDMORE, 1988, p. 31).

Geisel sabia que era inevitável à ditadura atacar as injustiças sociais produzidas por seus antecessores, sob pena de o país cair nas mãos da oposição. Uma das medidas que o governo tomou nesse sentido foi a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em maio de 1974.

O MDB captou bem os principais motivos da desilusão da maioria da opinião pública com o regime militar e fez campanha para as eleições legislativas de novembro de 1974 baseando-se em três pontos cardeais: a justiça social, os direitos humanos e a necessidade de restringir a participação estrangeira na economia.

Como os candidatos – pela primeira vez – fizeram campanha pela televisão, a mensagem emedebista contra a ditadura irradiou-se Brasil afora. O resultado foi que o partido governista, a Arena, viu sua sempre folgada maioria ficar ameaçada pelo crescimento da agremiação adversária. Na Câmara dos Deputados, a bancada da Arena caiu de 223 para 199 deputados, enquanto a do MDB subiu de 87 para 165 deputados. O partido de oposição também ganhou a maioria das Assembleias Legislativas em estados importantes, como São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (SKIDMORE, 1988, p. 34-35).

Essa clara derrota do governo marcou, na verdade, o começo do fim da ditadura no Brasil. Os militares apearam João Goulart do poder com a promessa de evitar a radicalização e promover reformas dentro de uma relativa normalidade. O regime militar só conseguiu, contudo, promover o crescimento da economia com altíssimo custo, que incluía a ampliação do fosso entre pobres e ricos, graves violações aos direitos humanos e uma dívida externa astronômica.

O mais poderoso instrumento para retirar renda dos trabalhadores, é preciso repisar, era a política restritiva em relação salário mínimo. O efeito regressivo dessa estratégia era multiplicado pela força gravitacional que o piso exercia sobre as menores remunerações que orbitavam em torno dele. As cúpulas militares, em geral, nunca foram muito simpáticas à política de valorização do salário mínimo. Os reveses eleitorais, porém, levaram o regime a adotar, a partir de 1974, uma política para recuperar o valor do piso.

Por outro lado, o crescimento da força política dos assalariados, tanto no processo eleitoral como na pressão direta, tornava insustentável a continuidade do arrocho salarial. O número de trabalhadores sindicalizados, especialmente na indústria, não parava de aumentar (TAB.6).

**TABELA 6 - Proporção da População Economicamente Ativa (PEA) na Indústria Sindicalizada**

Ano	PEA	Sindicalizados	%
1960	3.012.604	692.184	22,97
1970	5.424.362	1.239.363	22,84
1976	9.322.636	2.079.607	22,30
1977	10.051.100	2.273.654	22,62
1978	10.833.957	2.507.026	23,14

Fonte: ALMEIDA, 1984, p. 193, Tabela 2.

Note-se que entre 1960 e 1976 a participação dos trabalhadores sindicalizados na PEA do setor industrial teve variação negativa, o que se deve em parte ao recrudescimento da repressão. A partir de então, há um crescimento nessa relação. Esse movimento espelha o fortalecimento dos sindicatos no período em razão da abertura política e ajuda a explicar a valorização do salário mínimo – e da remuneração do trabalho como um todo – a partir de meados da década de 1970.

Os militares conseguiram fazer avançar alguns indicadores sociais, especialmente após a flexibilização política e econômica de meados da década de 1970. Wanderley Guilherme dos Santos destaca que 44% das famílias eram pobres em 1970, número que caiu para 18% em 1980 (SANTOS, 1985, p. 270). Esse número está superestimado, pois em termos reais o salário mínimo, que é base de cálculo da taxa de pobreza<sup>24</sup>, representa em 1980 apenas 89% de seu valor em 1970<sup>25</sup>. De qualquer forma, os números cotejados por Wanderley Guilherme dos Santos parecem significar que a redução da pobreza deveu-se mais à inclusão de trabalhadores do setor informal no mercado de trabalho regular que à prosperidade dos assalariados em geral e, como ele mesmo aponta (SANTOS, 1985, p. 260), ao aumento do número de integrantes da família trabalhando, inclusive velhos e crianças. Como o êxodo rural era intenso na época, pode ser que, mesmo com a renda *per capita* em crescimento, a qualidade de vida não necessariamente melhorasse, pois o custo de vida nas cidades era muito mais alto.

A proporção de trabalhadores com carteira assinada na PEA passou de 47,9% em 1960 para 66,7% em 1980 (SANTOS, 1985, p. 246), período em que o salário mínimo perdeu 43,62% de seu valor real<sup>26</sup>. Tudo indica que o piso desvalorizado teve influência na formalização do mercado de trabalho. Isso significa que os trabalhadores assalariados que já estavam no mercado de trabalho regular tiveram que suportar uma política salarial mais resiliente para permitir-se a inclusão de trabalhadores informais. O que houve, em grande medida, foi um nivelamento por baixo das remunerações, que empobreceu os trabalhadores “não-qualificados”.

Wanderley Guilherme dos Santos aponta como causa do aumento do número de assalariados o fato de que as famílias tiveram que mobilizar mais de seus membros para o

---

<sup>24</sup> Os dados utilizados por Wanderley Guilherme dos Santos tomaram por pobres as famílias com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo regional (SANTOS, 1985, p. 271).

<sup>25</sup> Conforme o Dieese (salário mínimo médio real nos anos de referência).

<sup>26</sup> Conforme o Dieese (considerou-se o valor da média do salário mínimo em São Paulo ao longo dos 12 meses de cada ano).

mercado de trabalho, em grande medida para manter, em termos reais, a mesma renda agregada:

(...) a taxa de crescimento da PEA foi superior à da população na última década [entre 1970 e 1980]. As duas informações indicam que parcela ponderável de inativos potenciais (aposentados e/ou menores de dez anos) incorporaram-se à força de trabalho. Em outras palavras, o país mobilizou esforço de trabalho inédito nos últimos quarenta anos, incluindo-se na mobilização velhos, crianças e mulheres. (SANTOS, 1985, p. 260)

Esse fato ajuda a explicar os resultados de um levantamento realizado durante a Constituinte de 1987/88, que revelou que 79% dos brasileiros entendiam que aos pais – e não ao governo – cabia decidir com que idade os filhos menores deveriam começar a trabalhar<sup>27</sup>. A realidade do dia a dia havia se incorporado à cultura dominante.

Os baixos salários facilitaram a inclusão de contingentes de trabalhadores informais que tentavam sobreviver nas cidades e de rurícolas, que se tornaram mão de obra redundante no campo. Como concluiu Morley (1983), a pobreza no Brasil tem relação direta com o rápido crescimento em um contexto de excesso de mão de obra – a que se deveria acrescentar – com baixa qualificação para as atividades modernas priorizadas desde o início da década de 1950.

Seguindo a nova estratégia de distender a rígida política de contenção dos salários, inclusive o salário mínimo, Geisel logrou aprovar no Congresso a Lei nº 6.147, de 29/11/1974. Esta norma sacramentou as perdas ocorridas no sistema anterior, mas aumentava as salvaguardas contra os efeitos corrosivos da inflação.

O período que serviria de base para formação do percentual de reajuste, que antes era de 24 meses, foi encurtado para 12 meses. A lei também criou o “fator de ajustamento salarial” para compensar as perdas provocadas pela subestimação da taxa de inflação na concessão de reajustes anteriores (LAGO *et al.*, 1979, p. 196). O fator de reajustamento salarial era resultante da divisão da metade da taxa da inflação efetiva pela metade do índice estimado pelo Conselho Monetário Nacional utilizado no cálculo do reajuste anterior. Essa mudança reduziu as perdas dos salários, já que o resíduo inflacionário oficial era sempre subestimado (TAB. 7).

---

<sup>27</sup> *O Globo*, 14 jun. 1987, p. 8.

**TABELA 7 - Resíduo inflacionário oficial do custo de vida de São Paulo (DIEESE) e do Rio de Janeiro (FGV) – julho/1965 a julho/1974**

Período	Resíduo inflacionário oficial (%)	Varição do custo de vida do DIEESE (%)	Varição do custo de vida da FGV (%)
Jul.65 – Jan.66	0	29,3	14,9
Jan.66 – Jul.66	10	27,9	22,4
Jul.66 – Jul. 67	10	31,2	30,4
Jul.67 – Jul.68	15	24,4	21,0
Jul.68 – Jul.69	15	23,9	21,1
Jul.69 – Jul.70	13	17,1	22,0
Jul.70 – Jul.71	12	26,5	21,4
Jul.71 – Jul.72	12	17,5	16,3
Jul.72 – Jul.73	12	26,6	11,9
Jul.73 – Jul.74	12	32,0	30,5

Fonte: SABÓIA, 2000, p. 169.

Convém destacar que o salário mínimo continuou indexado às demais remunerações, porque a fórmula de reajuste era a mesma, o que impossibilitou que o governo o utilizasse como política redistributiva.

Em linhas gerais, o piso iria continuar desvalorizado porque o governo manteve a firme posição política de priorizar o arranjo macroeconômico em detrimento dos assalariados. Como a fórmula de reajuste estipulada em 1964 sofreu apenas pequenas alterações em 1968 e em 1974, a essência da política salarial foi praticamente a mesma durante todo o regime militar. O governo condicionava os reajustes ao aumento da produtividade. O índice que refletia essa variável, porém, era estipulado de forma arbitrária pelo próprio governo.

Os trabalhadores pagariam pelos custos dos programas anti-inflacionários nos períodos de crise, e não se beneficiariam do crescimento econômico nos períodos de prosperidade. A TAB. 8 abaixo revela a grande discrepância entre o índice de produtividade arbitrado pelo governo e a variação do PIB *per capita* entre 1968 e 1975:

**TABELA 8 - Taxa de produtividade oficial para efeito do reajuste salarial e variação do PIB *per capita* – 1968/1975**

Períodos	Varição do PIB <i>per capita</i> (%)	Produtividade oficial para efeito do reajuste (%)
1968 -1969	6,0	2,0
1969 -1970	6,5	3,0
1970 -1971	6,0	3,5
1971 -1972	8,9	3,5
1972 -1973	6,7	3,5
1973 -1974	8,3	3,5
1974 -1975	6,7	4,0
<b>Total acumulado</b>	<b>60,67</b>	<b>25,38</b>

Fonte: SABÓIA, 2000, p. 169.

O governo ignorou completamente que a base de cálculo do salário mínimo, nos termos da Constituição de 1967, mesmo com a emenda de 1969, eram as necessidades normais do trabalhador e as de sua família. Logo, de maneira nenhuma o salário mínimo poderia ter sido alcançado pela política salarial governamental, que colocava as remunerações ao arbítrio do governo e expostas à inflação.

Nas comemorações do dia 1º de maio de 1977, Geisel fez um discurso aos trabalhadores na usina de Volta Redonda em que sintetizou os fundamentos ideológicos e as diretrizes de seu governo. Ali o presidente deixou claro que não haveria mudança quando à política de manter baixos os salários. Suas palavras praticamente reproduzem o pensamento liberal de Roberto Campos acerca de política salarial:

O distributivismo fácil, que tente atenuar as desigualdades individuais pela prodigalidade do reajuste dos salários nominais, está fadado ao fracasso pelo que gera de tensões inflacionárias, de limitação das oportunidades de emprego e da mutilação do potencial de poupança e desenvolvimento. Nossa experiência anterior à Revolução de 1964 e experiências semelhantes em outros países desabonam definitivamente esse distributivismo emocional. (GEISEL, 1977)

O presidente também afirmou que não havia mudança em relação ao pensamento do governo nessa área. A melhoria da renda dos trabalhadores deveria advir em primeiro lugar de sua formação educacional e profissional, do desenvolvimento econômico e da geração de empregos. Em outras palavras, Geisel estava endossando a ortodoxia liberal no mercado de trabalho, proscrita pela Organização Internacional do Trabalho em 1919. Ao desmontar a política do salário mínimo tal como alinhavada nos anos 1940, além de violar a Constituição, os militares transgrediam as convenções da OIT que estipulavam as regras para definição do salário mínimo.

O “distributivismo fácil” a que se referiu o presidente era assegurar remuneração digna ao trabalho, sobretudo ao trabalho dito não-qualificado, em meio ao conflito distributivo com os demais fatores de produção. Na ótica do regime militar, a proteção aos trabalhadores, especialmente os de salário mínimo, teve participação importante no surto inflacionário que teve ápice em 1964. A inflação estratosférica de meados da década de 1980, com o salário mínimo equivalendo à cerca de metade de seu valor original de 1940, acaba por absolver o piso valorizado da acusação de estar por trás da escalada de preços.

A insistência do regime militar em usar a política salarial como cerne da política anti-inflacionária passou a enfrentar resistência cada vez mais forte. Os sindicatos começaram

a reavivar-se ao aproximar-se o final da década de 1970. A intolerância da Igreja, de organizações internacionais e da sociedade civil em geral com a tortura praticamente anulou o único método da ditadura capaz de silenciar os trabalhadores. Surge, então, o Novo Sindicalismo no ABC Paulista, tomando de assalto a estrutura corporativista existente. Na região, a concentração de imensas indústrias favoreceu o fortalecimento das comissões de fábrica, que não estavam previstas no sistema corporativo com organização dos trabalhadores por categoria. Só em São Bernardo do Campo havia cerca de 125 mil operários na indústria mecânica metalúrgica, com 67,2% deles em empresas com mais de mil trabalhadores (SKIDMORE, 2003, p. 499).

Quando o governo admite, em agosto de 1977, que os índices oficiais de inflação de 1973 e 1974 haviam sido burlados, o que provocou perdas de 31,4% nos salários (FAUSTO, 2003, p. 499), o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, símbolo máximo do Novo Sindicalismo, lança uma campanha para reposição desse prejuízo.

Esse movimento foi um prelúdio da onda de greves iniciada em 1978. Nesse ano, Lula comandou a primeira greve de grandes proporções desde a repressão de Osasco e Contagem de 1968 (SKIDMORE, 1988, p. 51). As mobilizações sindicais, que tiveram apoio da Igreja e de setores da classe média, anunciaram o desgaste final da ditadura. A partir de então os interesses dos trabalhadores teriam que entrar na equação política do governo.

Em 1979, a força dos trabalhadores é evidenciada novamente, quando mais de 3 milhões de empregados entram em greve. Na pauta de reivindicações, além de demandas trabalhistas clássicas, como reajustes salariais, estavam também as liberdades democráticas. Essa mistura de luta puramente sindical com contestação política assombrava os militares.

Em resposta aos crescentes questionamentos à ditadura e à sua política trabalhista restritiva, o sucessor de Geisel, João Batista Figueiredo, vai promover um aprofundamento da abertura política e da flexibilização da política salarial, mas de maneira um tanto quanto desastrosa. A Lei 6708, de outubro de 1979, que delineava a nova política salarial, estabeleceu que praticamente todos os salários passassem a ser reajustados semestralmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Delfim Netto assumiu o Ministério do Planejamento em 15 de agosto de 1979 e, no mês seguinte, o governo enviou o projeto que deu origem à nova norma ao Congresso Nacional (PLN 26/79), por meio da Mensagem 85, de 11 de setembro de 1979.

A espinha dorsal do projeto era a estipulação de reajustes automáticos semestrais escalonados por faixas salariais, com índices regressivos dos níveis mais baixos para os mais altos, conforme a TAB. 9 abaixo.

**TABELA 9 - Reajustes Semestrais Previstos no PLN 26/79 por Faixa Salarial**

<b>Faixa salarial</b>	<b>% do Reajuste em relação ao INPC</b>
Até três salários mínimos	110
Acima de três até 10 salários mínimos	100
Acima de dez até 20 salários mínimos	80
Acima de 20 salários mínimos	50

Ressalte-se que o reajuste era escalonado e cumulativo por faixa de renda, como são as alíquotas do Imposto de Renda. Um trabalhador com renda de 12 salários mínimos, por exemplo, teria a faixa inicial de sua remuneração, até o limite de três salários mínimos, reajustado em percentual igual ao INPC mais 10%. Na faixa acima, até 10 salários mínimos, o reajuste seria idêntico ao índice de inflação. A parte da remuneração acima disso, ou seja, os dois salários mínimos além dos dez, teria reajuste que reporia apenas 80% da inflação medida pelo INPC.

O Congresso Nacional pouco mudou o texto original. A mudança mais relevante foi a supressão da faixa salarial mais elevada, de maneira que toda a parcela da remuneração acima de dez salários mínimos ficou sujeita a reajuste de 80% do INPC. Houve também uma alteração, talvez desnecessária, explicitando que os reajustes automáticos não se aplicariam às remunerações estipuladas em comissões, além de disposições específicas para os trabalhadores avulsos.

Merece destaque na versão final aprovada o trecho acrescido por uma emenda do senador Mauro Benevides, do MDB, que unificava o valor do salário mínimo em todo o território nacional, de forma gradativa, a partir de 1º de maio de 1980. O presidente João Batista Figueiredo, porém, vetou a parte do dispositivo que determinava que a uniformização se daria até 1981, justificando-se dessa maneira na mensagem de veto, de 30 de outubro de 1979:

A unificação do salário mínimo no País constitui, notoriamente, item de relevo na política salarial em que o governo se empenha. A diversidade das condições econômicas nas várias regiões do extenso território nacional – fundamento fático da desuniformidade do salário mínimo, desde a sua instituição, não permite, entretanto, se faça em curto prazo a fixação de valor único para aquele mínimo normativo (...).<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Diário do Congresso Nacional, 17 de novembro de 1979, p. 3006.



Mauro Benevides vai à tribuna do Senado em abril de 1980 comentar o veto parcial à sua emenda e menciona que, no dia do mês anterior, faltou quorum para que o Congresso o avaliasse:

Conforme fora concebido [na emenda], em 1982, verificar-se-ia tranquilamente a unificação, pois a cada 1º de maio o governo promoveria a diminuição das regiões, sob os aplausos dos milhões de trabalhadores que se beneficiariam da lei de reforma salarial.

Conhecendo de perto a realidade daquelas regiões carentes [Norte e Nordeste], o general João Figueiredo não poderá deixar de ser sensível a essa reivindicação, por cuja concretização se empenham as classes obreiras que nelas residem em condições subumanas, características do subdesenvolvimento.<sup>29</sup>

Interessante estudo demonstrou que, mantidos os reajustes graduados por faixa da Lei 6708/79, o conjunto das remunerações do país iriam convergir dentro de determinado tempo, a depender da taxa de inflação, para um centro de gravidade, equivalente a 11,5 salários mínimos (CAMARGO, 1980). Ou seja, a norma apontava para a equalização dos salários. Tardiamente, os militares passaram a dar mais atenção à equidade no manejo da política econômica, mas aprovaram uma fórmula que engessava os salários e indexava a economia.

A lei também reduzia o represamento do salário mínimo, uma vez que estabelecia um reajuste maior para as remunerações equivalentes a até três vezes o seu valor. A indexação perfeita, dessa forma, passou a existir apenas entre o salário mínimo e as remunerações não superiores a seu triplo. Ainda assim, os efeitos inflacionários dessa indexação se tornarão evidentes nos anos seguintes. A política salarial, quase que integralmente delimitada na lei, tem o defeito da generalização. Setores com condições de dar reajustes maiores e outros, com dificuldades de suportar até mesmo os índices oficiais, eram colocados no mesmo plano.

Era o custo de um regime que não podia conviver com sindicatos livres, que são imprescindíveis à política de livre negociação para as remunerações em geral e de arbitramento legal apenas do salário mínimo, lógica que vigora na maioria dos países democráticos. Em outras palavras, a indexação salarial e a inflação, até certa medida, são externalidades do trancamento das vias democráticas da formação de consenso, inclusive no mercado de trabalho.

A nova lei começou a desatar os sindicatos ao permitir negociação de reajustes salariais extra-legais diretamente com os empregadores, desde que fosse levada em conta a

---

<sup>29</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 8 de abril de 1980, p. 726.

variação da produtividade. As greves, porém, que poderiam reforçar a posição dos sindicatos de trabalhadores, foram duramente combatidas e os dissídios coletivos – a alternativa que sobrava – esvaziados.

Como mostra Oliveira (1985, p. 129), o Tribunal Superior do Trabalho logrou nivelar em 4% os reajustes adicionais com base na produtividade arbitrados nos dissídios coletivos em praticamente toda a justiça trabalhista, por “sugestão” do ministro do Planejamento. A jurisprudência do TST norteava as negociações coletivas, porque empregadores e trabalhadores sabiam que, caso não entrassem em acordo diretamente e o impasse fosse levado aos tribunais, o reajuste seria arbitrado fatalmente em 4%. Essa margem estreita de livre negociação para fixação de reajustes extralegais com base na produtividade foi, ainda assim, uma eficiente válvula de escape prevista na nova lei para liberar as pressões dos sindicatos mais combativos.

As novas regras vão dar novo fôlego à política de recuperação do salário mínimo iniciada em 1974 e que começou a dar resultados concretos a partir do ano seguinte. Em 1980 é editada a Lei 6886 com mudanças pontuais na legislação anterior. Foram criadas duas novas faixas de rendimentos: uma entre 15 e 20 salários mínimos, que seria reajustada à taxa de metade do INPC; e outra acima de 20 salários mínimos, em que não haveria reajuste legal. Ou seja, o trabalhador teria que negociar o aumento com seu empregador.

Os sindicalistas não se apaziguaram com a política salarial mais flexível adotada pelo governo desde 1979. Em abril de 1980, metalúrgicos do ABC fizeram uma greve que envolveu 300 mil operários por 15% de aumento real nos salários e pelo direito de ter representação sindical no local do trabalho, como nos Estados Unidos.

O modelo brasileiro estabelece a organização dos trabalhadores por categoria, em limites territoriais que não podem ser inferiores a um município. Essa estrutura rígida foi flexibilizada apenas com a Constituição de 1988, que prevê um representante dos trabalhadores, eleito por eles, em empresas com mais de 200 empregados.

O Governo Figueiredo, apesar do clima de abertura, promoveu retaliações contra os trabalhadores militantes. Lula e outros dirigentes sindicais foram presos em 19 de abril de 1980, sem mandado judicial. Houve na época expurgos nos sindicatos com a nomeação de interventores. Em 1981, a justiça militar condenou Lula e dez outros líderes sindicais por liderarem a greve de 1980 em violação à Lei de Segurança Nacional (SKIDMORE, 1988, p. 61).

Em meio à perseguição política, a valorização do salário mínimo, embora pequena, persistia. O movimento dos trabalhadores estava mais ativo que nunca no início dos

anos 1980. Entre 21 e 23 de agosto de 1981 realizou-se, na cidade de Praia Grande, no litoral paulista, a 1ª Conclat, a Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, primeira grande reunião intersindical após o Golpe de 64, que segundo os organizadores contou com a participação de 5.030 delegados.

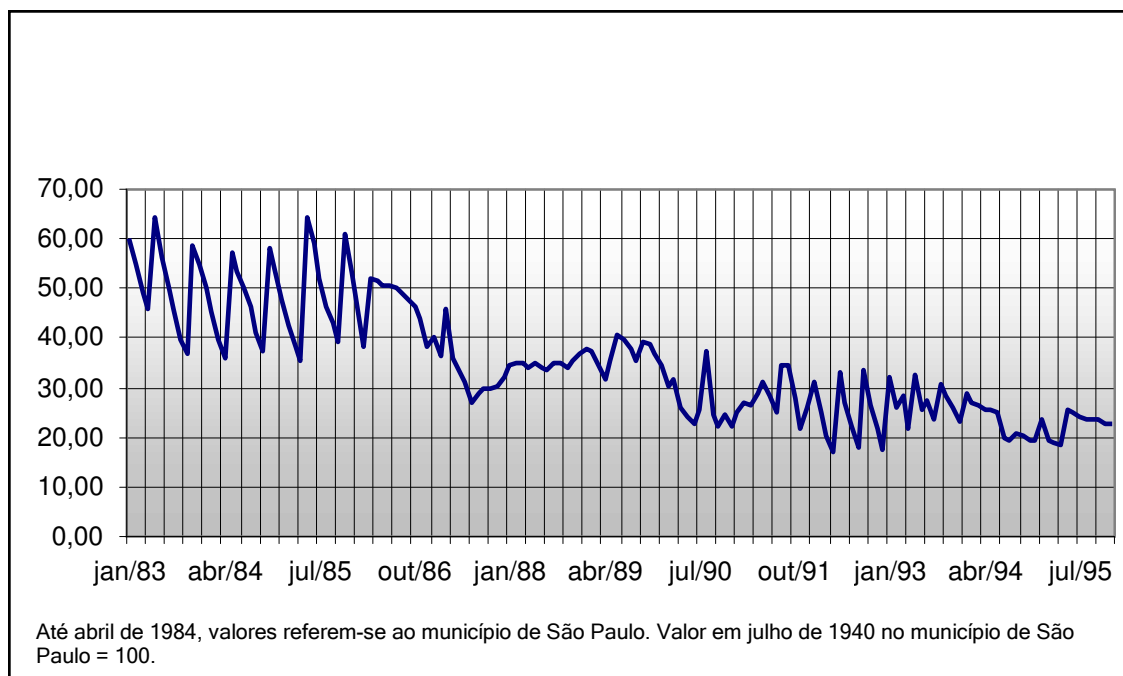
A conferência aprovou, entre outras resoluções, a fixação de um salário mínimo unificado, suficiente para cobrir as necessidades do trabalhador e de sua família com alimentação, saúde, educação, lazer, habitação, transporte e vestuário. Essa determinação, que é uma evolução da definição do salário mínimo presente na Lei 185 de 1936, será incluída, com pouca alteração, no texto constitucional que seria promulgado em 1988.

Em 1982, após a deterioração da economia em decorrência do segundo choque do petróleo, a curva ascendente do piso iniciada na década anterior chega ao fim. Comparando-se a média do salário mínimo em 1972 com a média em 1982, nota-se um avanço de 20% em termos reais.<sup>30</sup> Dali para frente, porém, o piso segue rumo à maior depressão de sua história.

---

<sup>30</sup> Conforme o Dieese.

## 10 SÉTIMA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 10 – Evolução do salário mínimo na 7ª Fase (jan/1983 a dez/1995)**

Fonte: Dieese

O início dessa fase é marcado pela maturação de um movimento sindical mais independente e dinâmico, cujo centro gravitacional era o ABC Paulista. Em 26, 27 e 28 de agosto de 1983 é realizado o 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora em São Bernardo do Campo. Ao evento, de acordo com relato dos organizadores, afluíram mais de cinco mil trabalhadores de diversos estados.

Na ocasião fundou-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT), à margem e à revelia da rígida estrutura sindical corporativa em vigor desde o Estado Novo. A nova organização ajudou a transformar o panorama do movimento dos trabalhadores no Brasil nos anos que se seguiram.

O movimento sindical se fortalecia, apesar das intervenções e perseguições do governo, e se tornou um importante foco de resistência ao arrocho nas remunerações que o regime militar tentou implantar em 1983. A mobilização dos trabalhadores repercutiu de maneira importante na postura mais proativa que o Congresso Nacional adotou em relação às propostas de política salarial apresentadas pelo Executivo.

Entrementes, a maioria dos empresários, contrária à Lei 6708/79, exercia forte e crescente pressão sobre o governo desde o início da década de 1980 para acabar com a

correção automática dos salários. O presidente da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), Luis Eulálio Bueno Vidigal Filho, no primeiro semestre de 1981, deflagrou uma campanha contra a política salarial em vigor. A principal reclamação voltava-se contra os 10% de ganhos reais previstos para a faixa de remuneração de até três salários mínimos (OLIVEIRA, 1985, p. 123).

Dentro do próprio governo era frágil o apoio à política salarial da Lei 6708/79. O ministro do Trabalho, Murillo Macêdo, defendia sua manutenção. O ministro do Planejamento, Delfim Netto, preferia regras mais restritivas. Este estava no centro das pressões do FMI, com quem o Brasil buscava um acordo emergencial.

As quedas no PIB e a deterioração geral das contas públicas lançavam dúvidas sobre se o país honraria seus compromissos com os credores internacionais no futuro próximo. A moratória decretada pelo México em agosto de 1982 só fez com que se agravassem as incertezas sobre o Brasil, país de perfil econômico semelhante. Tornou-se impostergável o recurso à ajuda externa. Os credores internacionais condicionavam a rolagem da dívida externa brasileira ao fechamento de acordo com FMI e a consequente conformação da política econômica do país ao receituário recessivo do fundo (OLIVEIRA, 1985, p. 140), que incluía os cortes do déficit público e a contenção dos salários.

A equipe econômica do governo iniciou a negociação com o FMI e com os bancos privados em setembro de 1982:

Embora fosse evidente que a supervisão do FMI seria uma condição necessária para o funcionamento do novo esquema de financiamento externo, e que um reescalonamento dos pagamentos era inevitável, a proximidade das eleições gerais (marcadas para 15 de novembro) obrigou o governo a adiar o pedido formal de auxílio ao FMI até o final de novembro. (CARNEIRO e MODIANO, 1990, p. 328-329).

Sem saída, em 6 de janeiro de 1983 o governo brasileiro assina a primeira carta de intenções com o FMI (CARNEIRO e MODIANO, 1990, p. 330). Uma das medidas a serem tomadas para impressionar a organização seria exatamente uma política salarial severa, como queriam os empresários. Por isso, já no dia 25 de janeiro de 1983, João Figueiredo edita o Decreto 2012, que reformulou profundamente a Lei 6708/79.

Convém lembrar que a política salarial delineada na Lei 6708/79 indexava ao salário mínimo todas demais remunerações até o limite de três salários mínimos, devido aos reajustes em cascata. Nessa faixa, haveria um aumento geral de 10% acima da inflação. Essa situação era ruim para o governo, porque o impacto econômico dos reajustes era muito

grande. Os trabalhadores de baixa renda, por outro lado, viram distanciar-se a plausibilidade de uma política de recuperação substancial do valor do salário mínimo em razão dos múltiplos reflexos inflacionários daquela indexação.

Qualquer aumento no salário mínimo repercutiria diretamente também nas contas das estatais e em todos os benefícios da Previdência. Dessa forma, a vinculação generalizada do salário mínimo acabou por engessá-lo. Em vez de política pública direcionada à garantia de sobrevivência digna dos trabalhadores na base da pirâmide salarial este se tornou, como indexador, mera variável da política econômica.

É importante notar que esse resultado não foi involuntário. Houve uma decisão política do regime militar de diluir o salário mínimo em uma política salarial abrangente. Seria mais fácil desvalorizá-lo dentro de um contexto ampliado. Os trabalhadores com melhores remunerações ainda poderiam se valer de aumentos maiores por meio de negociação coletiva ou provocando dissídios na Justiça do Trabalho. Por sua vez, o empregado de um salário mínimo na carteira ficou totalmente dependente dos índices concedidos pelo governo.

Essa tática de suspender a política específica para o salário mínimo por meio da indexação revelou-se uma traiçoeira armadilha. O governo acabou se metendo numa situação muito mais complicada do que a que encontrou em 1964, com inflação elevada e progressiva radicalização política. No apagar das luzes do Governo Goulart, o salário mínimo estava alto; contudo, como o piso não estava indexado às remunerações superiores, seus reajustes tinham efeitos inflacionários limitados.

Em 1983, com o alto grau de indexação do salário mínimo em um contexto de alta inflação, para conter as altas remunerações, o governo teria que reduzir o salário mínimo. O problema é que ele já estava muito baixo. Os trabalhadores que recebiam o piso já não tinham as mínimas condições de sobrevivência.

O regime militar, porém, continuava insensível às questões sociais. Governar era mais uma questão de números. A abertura política, porém, começou a proporcionar ao governo algum *feedback*. Em nenhum momento, ao que parece, o governo cogitou desvincular o salário mínimo da política salarial mais geral e protegê-lo dos efeitos recessivos dos ajustes econômico e financeiro que se faziam necessários, para assegurar que as famílias de menor renda mantivessem condições mínimas de sobrevivência.

Todavia, setores do empresariado sugeriam a livre negociação salarial, com o governo definindo apenas o salário mínimo. Esse entendimento chegou a ser defendido até mesmo pelo ex-ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen. Provavelmente, a essa política se oporiam até mesmo os sindicatos, nos quais os trabalhadores com melhores

remunerações estavam sub-representados. Estes poderiam, por meio da indexação, pegar carona na recuperação do valor do salário mínimo.

Ao final das contas, os burocratas do regime militar dessa vez não poderiam alegar que a inflação era provocada pelo salário mínimo valorizado, como fizeram em 1964. O desmonte da política pública de valorização do piso pelos militares na segunda metade dos anos 1960 teve como grandes opositores os trabalhadores “não-qualificados”. Agora, com a indexação dos salários, os adversários do arrocho seriam todos os assalariados. Assim, a vinculação do salário mínimo funcionou como *vis attractiva* de adversários do regime militar, sobretudo no Governo João Batista Figueiredo.

Prevendo forte resistência do Congresso, o governo abandonou a estratégia anterior de encaminhar a política salarial por meio de projeto de lei. Além disso, a pressão do FMI e dos credores internacionais exigia mudanças urgentes. O decreto-lei entrava em vigor de imediato e, após ser enviado ao Congresso, teria que ser analisado em 60 dias. Se não houvesse deliberação sobre a matéria nesse prazo, era considerado aprovado. Durante a tramitação, não podia, em nenhuma hipótese, ser alterado pelos parlamentares. Por isso a opção por lançar mão de decretos para modular a política salarial. O Decreto-lei 2012/83 foi apenas o primeiro de vários editados com esse objetivo naquele ano.

A Constituição era bem restritiva com relação aos decretos-lei. Eles só podiam versar sobre matérias relativas a: a) segurança nacional; b) finanças públicas; e c) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. É inclusive duvidosa a constitucionalidade da definição de política salarial por meio do extraordinário expediente.

O Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou, porém, mandados de segurança impetrados por trabalhadores e sindicatos contra o Decreto-Lei 2012 (OLIVEIRA, 1985, p. 138). O STF entendeu que os sindicatos não eram partes legítimas para propor mandado de segurança, porque não eram pessoas físicas.

No caso dos trabalhadores, o problema era outro: não se admitia – e até hoje não se admite – a impetração do *writ* contra lei em tese. Por meio do *mandamus* eram impugnáveis apenas atos com efeitos concretos que atingissem diretamente o impetrante, e não a coletividade ou uma parcela dela. Contra lei em tese, seria preciso manejar ação direta de inconstitucionalidade. De acordo com a Constituição de 1967, então em vigor, essa prerrogativa era exclusiva do Procurador-Geral da República que, em meio à polêmica, permaneceu inerte.

O decreto, na melhor das hipóteses, congelava o valor real dos salários. A faixa da remuneração de até três vezes o salário mínimo teria direito à recomposição total pelo Índice

Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) a cada semestre. Os 10% de ganhos reais foram cortados. Todas as demais faixas teriam aumentos abaixo da inflação (TAB. 10).

**TABELA 10 - Reajustes do DL 2012/83 por Faixa de Remuneração (em % do INPC)**

<b>Faixa</b>	<b>Percentual de reajuste (%)</b>
Até 3 salários mínimos	100
Acima de 3 até 7 salários mínimos	95
Acima de 7 até 15 salários mínimos	80
Acima de 15 até 20 salários mínimos	50
Acima de 20 salários mínimos	0

Interessante é que esse decreto, de maneira atípica, era introduzido com uma série de considerandos, à moda das convenções da OIT. Esse expediente já fora adotado no decreto 53.578 de 21 de fevereiro de 1964, último sobre reajuste do salário mínimo antes da ditadura. A diferença é que, no decreto de 1964, João Goulart e seu ministro do Trabalho, Amaury de Oliveira e Silva, valeram-se dos considerandos para explicar aos empregadores por que era necessário um reajuste do salário mínimo que o fazia saltar de 69% para 106,7% de seu valor original, definido em 1940.<sup>31</sup> Agora, João Batista Figueiredo e seus ministros do Planejamento –Delfim Netto – e do Trabalho – Murillo Macedo – tentavam justificar para os trabalhadores por que as remunerações de até três salários mínimos não seriam mais reajustadas acima da inflação, e porque os valores além dessa faixa nem essa correção teriam.

O primeiro motivo apontado pelo governo militar foi que era necessário “assegurar à indústria brasileira condições de competitividade que lhe permitissem sustentar esforço de exportação condizente com os objetivos estabelecidos para o reequilíbrio das contas externas”. O segundo motivo era que seria conveniente “preservar a capacidade de investimento e de geração de empregos do sistema produtivo, proporcionando-lhe, ao mesmo tempo, condições de cumprir suas obrigações para com a Fazenda Pública”. Ou seja, o rebaixamento dos salários aliviaria o caixa das empresas, que não precisariam recorrer à sonegação. A conta do desajuste fiscal da União seria repassada aos trabalhadores.

Os considerandos ainda ressaltavam, entre outros motivos a justificar a guinada na política salarial, que o aumento das menores remunerações acima da taxa de inflação estava exercendo pressão insuportável no balanço das estatais. Por esse e outros motivos essas empresas estavam se tornando cada vez mais deficitárias. Também se alegou que os reajustes impactavam as contas da Previdência. Basicamente, em se tomando como verdadeiras as

<sup>31</sup> Conforme o Dieese.



razões vazadas na exposição de motivos, a política salarial estava sendo arrojada em razão da crise fiscal do Estado.

A reação do Congresso Nacional ao decreto presidencial, impulsionada pelo movimento das ruas, foi mais intensa que o esperado. Mesmo dentro do próprio Partido Democrático Social (PDS), o fiel aliado do governo, houve dura resistência. O senador Carlos Chiarelli (PDS-RS), como relata Oliveira, criticou duramente o decreto em entrevista publicada na revista *Istoé*:

Eu fui ao presidente dizer a ele que não concordo com o Decreto-lei 2012, dizer que tem uma série de problemas de natureza técnica, de inconveniência política, de desgastes sociais. Não fiquei na crítica vazia. Propus alternativas válidas e concretas para substituí-lo. (CHIARELLI *apud* OLIVEIRA, 1985, p. 146)

Nem mesmo o empresariado ficou satisfeito com uma política salarial tão recessiva. O presidente da FIESP, Luiz Eulálio de Bueno Vidigal Filho, avaliava que o governo havia exagerado na dose. Segundo ele, a entidade patronal “só queria que o governo eliminasse os 10% de aumento sobre a faixa de três salários mínimos. E ele tinha feito mais que isso” (VIDIGAL FILHO *apud* OLIVEIRA, 1985, p. 146).

O governo, àquela época, não contava mais com a maioria na Câmara dos Deputados. Em novembro de 1982, a oposição elegera 244 deputados e o PDS, apenas 235. Numa tentativa desesperada de formar a maior bancada na Câmara, o governo fechou acordo com o PTB, que tinha treze deputados. O Planalto, como exigiram os petebistas, concordou em realizar eleições diretas na cidade de Santos, nomear um nome do partido ministro da Agricultura e substituir o Decreto-Lei 2012 por outro mais flexível, que asseguraria o reajuste de acordo com o INPC integral à faixa salarial de até sete salários mínimos (OLIVEIRA, 1985, p. 147).

Com base no acordo, em 25 de maio de 1983 João Batista Figueiredo baixou o Decreto-Lei 2024, estendendo o reajuste de 100% do INPC à faixa de até sete salários mínimos. A pequena alteração não asseguraria a aprovação do projeto no Congresso. A TAB. 11 abaixo apresenta o comparativo entre os dois decretos:

TABELA 11 – Comparativo entre os Decretos-lei 2012 e 2024

Faixas salariais	Reajuste Previsto (% do INPC)	
	Decreto-lei 2012	Decreto-lei 2024
Até 3 salários mínimos	100	100
Acima de 3 até 7 salários mínimos	95	100
Acima de 7 até 15 salários mínimos	80	80
Acima de 15 até 20 salários mínimos	50	50
Acima de 20 salários mínimos	0	0

No final de junho, o governo editou dois novos decretos, um determinando regras mais rígidas para controle de gastos das estatais e outro cortando benefícios trabalhistas dos empregados dessas empresas. Esse “pacote das estatais” provocou a greve dos petroleiros da Refinaria Planalto em Paulínia, em 6 de julho, com a adesão de 4,1 mil trabalhadores. Em seguida, os petroleiros da refinaria de Mataripe, na Bahia, também cruzaram os braços.

Em solidariedade aos petroleiros e contra a política econômica do governo, em 7 de julho o Sindicato dos Metalúrgicos da Indústria Automobilística de São Bernardo do Campo e Diadema (SP) também decretou greve. O governo, então, interveio nos três sindicatos, e a Petrobrás demitiu 300 grevistas nas duas refinarias (OLIVEIRA, 1985, p. 150). Os trabalhadores acabaram encerrando a greve sem êxito.

Em 13 de julho de 1983, o governo edita novo decreto, o de número 2045, que arrochava ainda mais os salários. O texto foi lido à nação em cadeia de rádio e televisão pelo general Danilo Venturini, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional.

De acordo com a norma, entre 1º de agosto de 1983 e 31 de julho de 1985, para todos os trabalhadores regidos pela Lei 6708/79, o “montante do salário ajustado” seria corrigido semestralmente por 0,8 da variação semestral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)”. Além disso, a norma limitava os reajustes por negociação ou dissídio coletivos à variação do PIB *per capita* anterior, que seria definida pelo governo.

O salário mínimo, evidentemente, seria o maior prejudicado nessa nova política. A nova fórmula de reajustamento piorava a situação dos trabalhadores com renda de até sete salários mínimos, não afetava a faixa superior até quinze salários mínimos, e melhorava consideravelmente a situação dos que percebiam rendimentos acima disso.

Dessa vez a justificativa do arrocho, novamente veiculada por considerandos no corpo da própria norma, era que a crise internacional impunha fatores de estrangulamento à economia brasileira, que representavam risco à segurança nacional. Por isso, o decreto foi submetido previamente ao Conselho de Segurança Nacional, o que indicava também que o governo poderia lançar mão de medidas de exceção para conter qualquer resistência.

Segundo o governo, o novo decreto era necessário também para manter o nível de empregos. Por outro lado, a exposição de motivos explicitava que “o êxito do programa de recuperação econômica depende substancialmente de uma política consistente de rendas, a fim de se distribuir com justiça os ônus decorrentes do processo de ajustamento”.

Dois dias antes da edição do decreto Delfim Netto chegara da Inglaterra, onde havia se encontrado reservadamente com o diretor-geral do FMI, Jacques de Larosière de Champfeu. O ministro ouviu do *chairman* do fundo que teria que endurecer a política salarial se quisesse apoio do organismo para rolagem de uma parcela de 400 milhões de dólares da dívida externa, que venceria no dia 15 de julho, e que o Tesouro não poderia honrar. No dia do vencimento, já com o Decreto 2045 em vigor, o Banco para Compensações Internacionais (BIS) anunciava a prorrogação da parcela.

As oposições se organizaram e, com apoio de 11 deputados do PDS, derrubaram na Câmara, em 19 de setembro, o Decreto-Lei 2024 que, segundo o governo, não havia sido revogado, apenas suspenso pelo Decreto-Lei 2045. Era a primeira vez que um decreto-lei era rejeitado pelo Congresso.

O governo havia incluído no Decreto 2045 dispositivos estabelecendo uma trava nos reajustes de aluguéis e das prestações do SFH que, como os salários, não poderiam exceder 80% do INPC. Era uma tentativa de angariar apoio ao decreto cuja rejeição teria que ser em bloco, prejudicando também essas medidas populares. Não adiantou. Em 19 de outubro, apesar da pressão do Planalto, a Câmara rejeitou também o Decreto-Lei 2045.

No mesmo dia o governo editou o Decreto-Lei 2064, alterando mais uma vez a política salarial. Agora as remunerações de até três salários mínimos voltaram a ter correção integral pelo INPC. A partir daí, o percentual do índice inflacionário seria aplicada de maneira regressiva, até chegar a 30%, que se aplicaria às remunerações equivalentes a 37 salários mínimos ou mais.

O teto dos reajustes por negociação e dissídio coletivos, equivalente à variação *per capita* do PIB definida pelo governo, foi mantido. Os aumentos não seriam mais em cascata por faixa de remuneração. Quem recebesse nove salários mínimos, por exemplo, receberia um reajuste linear de 77% do INPC. Seguem-se dados completos na TAB. 12.

TABELA 12 - Reajustes salariais do Decreto-Lei 2064 por faixa de remuneração

Montante de Salários em Salários Mínimos	Fator de Variação do INPC	Montante de Salários em Salários Mínimos	Fator de Variação do INPC
Até 3	100	21 - 22	53
3 - 4	95	22 - 23	51
4 - 5	92	23 - 24	49
5 - 6	90	24 - 25	47
6 - 7	88	25 - 26	45
7 - 8	84	26 - 27	43
8 - 9	80	27 - 28	42
9 - 10	77	28 - 29	40
10 - 11	75	29 - 30	39
11 - 12	73	30 - 31	38
12 - 13	71	31 - 32	37
13 - 14	69	32 - 33	35
14 - 15	68	33 - 34	34
15 - 16	66	34 - 35	33
16 - 17	64	35 - 36	32
17 - 18	62	36 - 37	31
18 - 19	60	37 - 38-	30
19 - 20	58	38 - 39	30
20 - 21	56	39 - 40	30

Para agradar os governadores e ganhar seu apoio para a aprovação do projeto, o governo incluiu no decreto a elevação da alíquota do ICMS de 16% para 18%, que seria efetivado por meio de proposição do presidente da República a ser enviada ao Senado dentro de 20 dias após a aprovação do ato normativo.

O fim dos reajustes em cascata, que aparentemente não foi negociado previamente com a liderança do PDS (OLIVEIRA, 1985, p. 168), minou as possibilidades de aprovação do novo decreto. Comandada pelo senador José Sarney, a bancada do partido governista, o PDS, se reuniu, em vão, para tentar fechar questão favorável ao ato normativo. O presidente da FIESP defendeu o decreto. Essa posição, porém, não encontrou ressonância em vários setores do empresariado (OLIVEIRA, 1985, p. 171).

Sob intensas críticas a norma só vigorou por sete dias e foi logo substituída pelo Decreto-Lei 2065, de 26 de outubro de 1983, que significava mais um recuo do governo naquele ano conturbado. Nos termos do novo decreto, até 31 de julho de 1985 foi restabelecida a regra que garantia reajustes semestrais iguais a 100% do INPC para a faixa salarial de até três salários mínimos. Além disso, os reajustes voltaram a ser cumulativos, conforme TAB. 13.

**TABELA 13 - Reajustes do Decreto-Lei 2065/83 por Faixa de Remuneração (em % do INPC)**

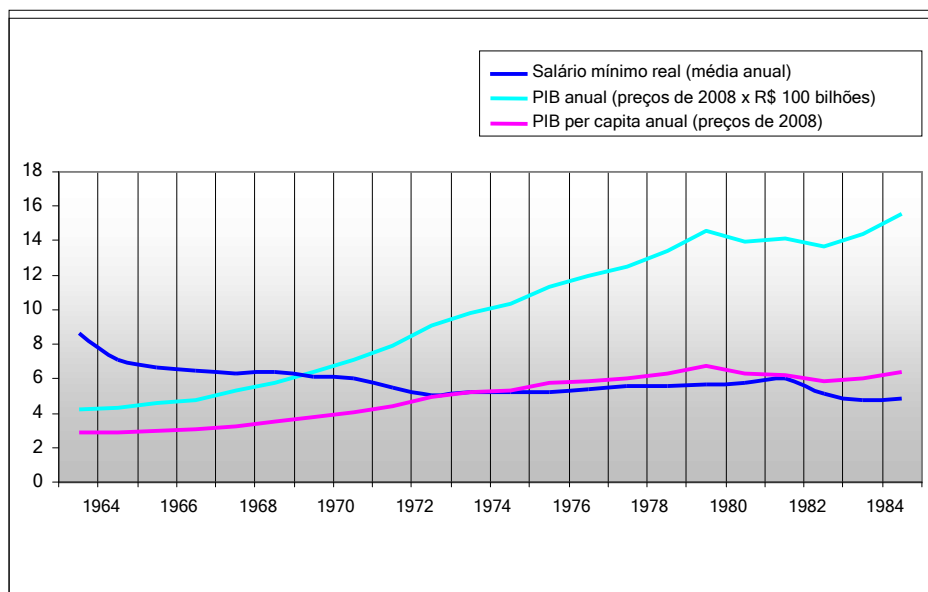
<b>Faixa</b>	<b>Percentual de reajuste</b>
Até 3 salários mínimos	100
Acima de 3 até 7 salários mínimos	80
Acima de 7 até 15 salários mínimos	60
Acima de 15	50

No ano seguinte, edita-se a Lei 7238, de 29 de outubro de 1984, que manteve o reajuste semestral igual ao INPC na faixa de até três salários mínimos e alinhou os reajustes nas faixas superiores em 80% desse índice. Essa fórmula vigorou por todo o período autoritário dali em diante.

O impasse em torno da política salarial só foi superado após um amplo entendimento do Planalto com a oposição, incluindo os governadores. O embate político acabou revelando a grande força dos trabalhadores com maior remuneração, que se apropriaram do reajuste integral pelo INPC na faixa até três salários mínimos e ainda conseguiram empurrar o índice automático de aumento para a faixa superior para 80% da inflação. Com a sistemática que acabou prevalecendo, o salário mínimo jamais recuperaria seu valor.

Com a mudança promovida pelo Decreto 2012, o centro gravitacional do perfil das remunerações, ou seja, o ponto para o qual todos os rendimentos convergiam, deslocou-se de 11,5 salários mínimos para apenas três salários mínimos. As remunerações tendiam, no longo prazo, a se concentrar no valor equivalente ao triplo do piso nacional. A partir do Decreto 2024, esse centro passa a ser sete salários mínimos. A fórmula definida no Decreto 2045 faz esse ponto de confluência recuar a zero. Por fim, com o Decreto 2065, o centro gravitacional sobe para três salários mínimos (LERDA, 1986) e aí permanece com a Lei 7238.

O ciclo de ditadura militar chegou ao fim em março de 1985, com o país em situação econômica muito mais frágil que a de abril de 1964. A dívida externa saltara de 3 bilhões de dólares para mais de 100 bilhões de dólares durante os quase 21 anos de ditadura. A curva do salário mínimo desde 1964 ficou, exceto entre 1975 e 1982, inclinada para baixo. Ao longo de todo esse período, o PIB e o PIB *per capita* experimentaram crescimento consistente (GRAF. 11).



**GRÁFICO 11 – Salário mínimo x PIB anual x PIB *per capita***

Fontes: PIB (em centenas de bilhões) e PIB per capita (em milhares de dólares): IPEA; Salário Mínimo (município de São Paulo; valor de julho de 1940= 10): Dieese.

Logo, o regime militar não logrou manter a relação entre o salário mínimo e o crescimento da economia. O discurso era de que os salários, inclusive o mínimo, teriam que variar na mesma proporção do aumento da produtividade. Entretanto, nem isso ocorreu.

As violações perpetradas pelos militares contra os direitos humanos no imaginário público consistiram em tortura, assassinatos, cassações etc. As agressões da ditadura contra os direitos humanos de natureza econômica dos trabalhadores, via desmonte do salário mínimo, por exemplo, quase nunca são percebidas como tais. São tomadas como meros desvios de natureza política.

Como se viu no presente capítulo e nos dois precedentes, os militares foram os responsáveis por aniquilar a política que visava preservar a suficiência do salário mínimo, dentro dos parâmetros definidos em 1940. Os sucessivos presidentes ao longo do regime ditatorial transformaram o salário mínimo em mera variável da macroeconomia. Quando os generais assumiram o governo, o salário mínimo estava 3,64% acima do valor de 1940. Ao final da ditadura, o piso valia apenas 38,12% do valor original.

Embora muitos trabalhadores tenham conseguido descolar sua remuneração do salário mínimo, sobretudo nas grandes cidades – o salário médio nas maiores regiões metropolitanas no país em abril de 2009, segundo o IBGE, era de R\$ 1318,40 –, 3,76 milhões de pessoas auferiam rendimento abaixo de um salário mínimo.<sup>32</sup> De acordo com o Dieese,

<sup>32</sup> IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego. Rendimento Médio Real - a preços de Abril de 2009 Região Metropolitana: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

“43,4 milhões de pessoas, entre empregados, trabalhadores por conta própria, empregados domésticos e empregadores têm seu rendimento referenciado no salário mínimo”.<sup>33</sup> Ou seja: o contingente de cidadãos diretamente prejudicados com a desvalorização do salário mínimo é bastante significativo ainda hoje.

Pode-se conjecturar sobre os impactos da sonegação do direito ao salário mínimo suficiente nas famílias de baixa renda. Como já se mencionou, Karl Lowenstein descreveu os trabalhadores que viviam do salário mínimo no início dos anos 1940 como pessoas desnutridas, raquíticas, que se alimentavam mal em razão da baixa remuneração que recebiam. É possível imaginar os devastadores efeitos da redução do salário mínimo real durante mais de 20 anos de ditadura para pouco mais de um terço de seu valor original.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 97,6% das crianças entre 7 e 14 anos estão na escola, mas ainda há 680 mil brasileiros nessa faixa etária sem estudar.<sup>34</sup> Pode-se inferir que grande parte delas foi lançada no mercado de trabalho. A inserção maciça da mulher no mercado de trabalho, sobretudo a partir dos anos 1960, apontada como efeito ou indicador da liberação sexual, pode ter sido em grande medida resultado de uma luta por sobrevivência.

No começo de 1965, como visto, o governo militar estabelecia em norma, pela primeira vez na história, um salário mínimo abaixo do valor real que as comissões definiram em 1940. O piso chegou a estar abaixo do original entre 1944 e 1951 ou entre um reajuste e outro, mas jamais um presidente havia aprovado um reajuste sem observar os parâmetros originais. Castelo Branco e seus sucessores inovaram ao cristalizar na lei um valor que estava em confronto com as diretrizes estabelecidas na Constituição.

O golpe, dessa forma, revogou por decreto um direito fundamental dos trabalhadores, o que a ninguém surpreende, porque é da natureza do regime de exceção a cassação de direitos. O pior foi que a transgressão sobreviveu à redemocratização e à Constituição de 1988.

Em 15 de março de 1985, Sarney, ex-líder do PDS, partido de sustentação do regime militar, assumiu a Presidência da República. O novo presidente havia sido o principal interlocutor entre Congresso e governo na ocasião dos decretos-leis que implantaram o arrocho salarial em 1983. O país elegera Tancredo Neves, importante líder do PMDB,

---

<sup>33</sup> Conforme o Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 4.

<sup>34</sup> CIEGLINSKI, Amanda. *Brasil ainda tem 680 mil crianças fora da escola*. 9 jun. 2009. Disponível em: [www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/06/08/materia.2009-06-08.4755749936/view](http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/06/08/materia.2009-06-08.4755749936/view). Último acesso em 20 jun. 2009.

principal partido de oposição, mas quem acabou assumindo, em razão da doença e da morte do titular, foi o vice-presidente. José Sarney se voltara contra o regime que ajudava a sustentar e, junto com outros correligionários dissidentes, formara a Frente Liberal.

O novo presidente assumiu com a promessa de resgatar a imensa dívida social deixada pelo regime militar. Encontrou o salário mínimo em 38,12% do valor de 1940.<sup>35</sup> Em maio de 1985 reajusta-o pela primeira vez, impulsionando esse percentual para 64,11%. A inflação elevada anula esse aumento rapidamente. Em outubro, o poder aquisitivo do salário mínimo representava 39,15% do original. Com um novo reajuste em novembro, esse índice passa a 61,01%.

A média do piso nos doze meses de 1985 representou 48,49% do primeiro valor fixado em julho de 1940. Esse percentual é ligeiramente superior à média de 1984: 47,38%. Dali em diante, salvo curto interregno entre 1988 e 1989, o salário mínimo continua a cair até chegar ao menor valor médio anual da história, em 1995, conforme TAB. 14.

**TABELA 14 - Salário mínimo médio anual entre 1984 e 1995**

<b>Ano</b>	<b>Salário médio</b>
1984	47,38
1985	48,49
1986	46,92
1987	33,48
1988	34,84
1989	37,11
1990	27,10
1991	28,03
1992	24,45
1993	27,14
1994	23,16
1995	22,64

Fonte: Dieese – valor do salário mínimo 1940 para o município de São Paulo = 100.

Essa longa tendência de queda, interrompida apenas nos anos de 1988 e 1989, revela que não houve solução de continuidade entre a política para o salário mínimo dos últimos anos do regime militar e a dos dez primeiros anos da Nova República, apesar da profunda alteração normativa do piso efetivada pela Constituição de 1988.

Em março de 1986 o Governo Sarney baixa o Decreto-Lei 2284, que lança o Plano Cruzado. O salário mínimo é fixado pela média dos valores reais médios dos últimos

<sup>35</sup> Conforme o Dieese: valor do salário mínimo 1940 para o município de São Paulo = 100.



seis meses, mais um abono de 15%, chegando a 51,87% do valor original. A partir de então é congelado por dez meses.

A contenção da inflação propiciou uma perda mais lenta do poder aquisitivo do salário mínimo. Ainda assim ele chegou ao mês de dezembro daquele ano valendo apenas 38,46% do que valia em julho de 1940. Ao final das contas, a fórmula do Plano Cruzado não levou à recuperação do piso, que nos seis meses anteriores estava baixo. Na média anual de 1986, o salário mínimo caiu para 46,92% do valor original, contra 48,49% do ano anterior.

A lógica que animava o Plano Cruzado era a mesma do Paeg e dos programas de estabilização ensaiados pelo regime militar: cortar os salários reais para atenuar a demanda e forçar a queda dos preços. A novidade era apenas o congelamento, que funcionava como reforço a essa técnica.

Em 1987 o governo perdeu o controle da inflação. A falta de reajuste do salário mínimo provocou sua rápida desvalorização. Em julho daquele ano, o piso chegou a 27,05% do valor estabelecido pelo decreto de 1940.

Sarney aprofundou uma tendência de desvinculação do salário mínimo das demais remunerações observada desde o início de seu governo em agosto de 1987. Por meio do Decreto-Lei 2351, criou o Piso Nacional de Salários (PNS), que seria o menor salário legal devido ao trabalhador, e o Salário Mínimo de Referência, que continuaria como indexador.

O Plano de Controle Macroeconômico previa que o poder aquisitivo do Piso Nacional de Salário, que não poderia ser mais vinculado em nenhuma hipótese, seria dobrado dentro de quatro anos. José Sarney, em discurso na mesma época, prometeu que o piso chegaria a 100 dólares até o final de seu governo.

O Decreto-Lei 2351 esclarece que o salário mínimo, agora sob nova nomenclatura, seria reajustado para atender ao que estava previsto na CLT. A conjuntura socioeconômica do país, porém, seria levada em consideração na definição do índice.

A Consolidação, em seu art. 76, define o salário mínimo como

(...) contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Em outras palavras, o governo anunciava que essa normatividade do salário mínimo seria resgatada, mas apenas de forma relativa. Fatores econômicos – leia-se controle

inflacionário – ainda teriam peso decisivo. Portanto, mantinha-se na mentalidade do governo rescaldo do *débris* autoritário.

De qualquer maneira, a desvinculação surtiu efeitos positivos. Entre setembro de 1987 e janeiro de 1988 o salário teve reajustes médios mensais de 17,97%, ao passo que a taxa de inflação mensal média medida pelo IPC do IBGE ficou em 11,60%. A fase de altas gradativas, porém, só se sustentou até fevereiro. A partir daí, os valores reais do PNS começaram a oscilar. O piso chegou a um pico de 37,74% em janeiro de 1989 e, partir daí, voltou a cair.

Como se vê, nem a promulgação da Constituinte em 3 de outubro de 1988, com regras muito mais ampliativas do salário mínimo, teve o condão de reverter sua tendência de queda. A política parecia perder a *uphand* para o mercado, mas o que ficou evidente foi a resiliência da realidade frente ao direito.

Aliás, no discurso de abertura dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Moreira Alves, já havia advertido contra a ideia ingênua de que a Constituição é a solução para todos os males:

São cadentes de verdade estas palavras de Lowenstein: “A massa do povo é suficientemente lúcida para reclamar um mínimo de justiça social e de segurança econômica. Porém, nem a mais perfeita das constituições está em condição de satisfazer essas aspirações, por mais pretensioso que possa ser o catálogo de direitos fundamentais econômicos e sociais. A Constituição não pode solver o abismo entre a pobreza e a riqueza. Não pode trazer comida, nem casa, nem roupa, nem educação, nem descanso, ou seja, as necessidades essenciais da vida”.<sup>36</sup>

*Mutatis mutandis*, o que o constitucionalista alemão está a dizer é que é ocioso colocar na Constituição que o salário mínimo vai atender a essas necessidades essenciais da vida, se não houver uma decisão política concreta para fazer atuar essa regra ou se esta for economicamente impossível.

Obviamente, a conjuntura econômica pode ficar tão complicada, de forma que nem o consenso político seja apto a superá-la para impor um salário mínimo suficiente, como parece ter ocorrido no Brasil nos momentos mais difíceis das décadas de 1980 e 1990. Mesmo no clímax da desintegração dos fundamentos da economia, porém, pôde-se perceber que a política foi determinante para a definição do salário mínimo.

Claramente, como se verá adiante, sacrificou-se a valorização do piso para salvaguardar outros interesses econômicos eleitos como prioritários. Confrontando dados da política e da economia, é possível ver que o salário mínimo entrou em rota de desvalorização

<sup>36</sup> Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 2 de fevereiro de 1987, p. 4-5.

por decisão política durante a ditadura e dela não saiu após a redemocratização porque os sucessivos governos e a maioria do Legislativo não estavam dispostos a pagar os custos correspondentes.

Pode-se conceder, contudo, que o grau de discricionariedade política para forçar a curva do salário mínimo para baixo no início do regime militar foi bem maior que o que se observava nos primeiros anos de redemocratização para tentar empurrá-la para cima, e isso em razão do caos econômico. A curva do salário mínimo só passa a ser ascendente, na verdade, quando a economia se estabiliza e os custos da política de valorização se reduzem.

O consenso que se formou no Brasil e que persiste ainda hoje, ao que parece, é que o piso não pode crescer em cenários econômicos adversos. Basta ver que a valorização do salário mínimo na política em vigor depende do aumento do PIB. Seria possível, porém, que a comunidade política sustentasse a recuperação do piso mesmo em um ambiente econômico deletério, ao argumento de que perdera poder aquisitivo mesmo nos períodos de bonança. Essa possibilidade, contudo, soa absurda à maioria dos governantes, a julgar pelas decisões atinentes à matéria.

Quando foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, o salário mínimo tinha um dos menores valores de sua história, e corrigir essa injustiça era uma das prioridades do colegiado. Os discursos proferidos pelos constituintes reproduzem o consenso que se formava na sociedade de que a defasagem do piso era obra da política. O deputado Sotero Cunha, do PDC, sintetiza em março de 1988 o pensamento dominante na Assembleia:

Justapondo as condições elementares da vida e os princípios pelos quais se inspiram os cristãos, concluiremos com a inadiável consideração que devemos ter em relação àquilo que denominamos salário mínimo. (...) O salário mínimo estabelecido deve assegurar ao trabalhador uma vivência familiar condigna, ordenada e decente, possibilitando aos pais o cumprimento do dever de criar os seus filhos com dignidade.

A violência urbana que se verifica hoje por todos os lados é nada mais nada menos que reflexo direto do estado de pobreza absoluta em que se encontra grande parte da população brasileira. É muito fácil e cômodo definir a situação das classes menos privilegiadas como se o pobre fosse pobre porque tem que ser. O Brasil é um país rico, de proporções invejáveis e a maioria de seu povo não tem onde cair morta. A política salarial no Brasil é em grande parte a grande responsável por um ciclo vicioso que parece não ter fim. É evidente que, sem salário digno, nenhum trabalhador pode comprar o que necessita. Por outro lado, se este não pode comprar, o produtor não pode vender. E se, em consequência, a economia fica estagnada, cada vez mais as coisas tendem a piorar.<sup>37</sup>

A política salarial, de fato, havia comprimido as remunerações, sobretudo o salário mínimo. Agora, a desestruturação da economia era tão generalizada que não bastava

---

<sup>37</sup> Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de março de 1988, p. 465.

apenas uma decisão política simples para restaurar o *status quo ante* e ainda aprimorá-lo, com mais valorização dos trabalhadores da base da pirâmide salarial. Seria preciso elaborar um programa complexo a ser implementado em longo prazo e que dependeria de muita vontade política, porque, como já salientado, os custos seriam elevados.

O país já transferia grande parte de sua renda para o exterior com o serviço da dívida. A sociedade financiava, por meio de uma carga tributária nórdica, um estado pesado e ineficiente. Os trabalhadores com rendas acima de um salário mínimo viam sua renda encolher. De onde, então, viria o montante necessário para recompor o rendimento dos brasileiros que vivem do piso?

Os reajustes do salário mínimo até a Constituição de 1988 foram definidos, com ampla discricionariedade, pelo chefe do Poder Executivo federal. A intervenção do Congresso Nacional foi realmente decisiva apenas de 1983, quando os parlamentares impuseram à Presidência da República limites que não poderiam ser ultrapassados. Ora, se a definição do piso era matéria da política, essa política teria que se submeter democraticamente ao controle direto dos representantes do povo.

Ao longo dos anos, a trajetória normativa do salário mínimo foi sempre ampliativa, mas o seu valor real seguiu, no mais das vezes, o sentido inverso. Portanto, não seria suficiente a mera definição legal de um piso digno, porque a resistência a essa política se faria nos meandros entre a norma e o fato. Era preciso, portanto, criar mecanismos para concretizar a letra da lei.

A indexação do salário mínimo aos demais salários funcionou como um peso à valorização do piso desde o início do regime militar. Para acabar com essa distorção, os constituintes de 1987/88 estavam decididos a retirar o salário mínimo do âmbito do poder discricionário do Poder Executivo, desvinculá-lo e promover sua valorização. Em março de 1988, o deputado constituinte Lysâneas Maciel, do PDT, lembrou, em discurso no Plenário da Câmara,<sup>38</sup> que o salário mínimo de CZ\$ 804,00 no início das atividades da Assembleia não era suficiente para um casal com três filhos tomarem três cafezinhos por dia, que custariam, segundo ele, CZ\$ 900,00 por mês. Maciel não ficou só nas palavras. Apresentou uma emenda ao texto constitucional que fixava o salário mínimo em 10% do salário de um membro do Congresso Nacional. A emenda foi rejeitada por 243 a 104, com 18 abstenções.

A partir do texto da Constituição promulgada em 3 de outubro de 1988, a legislação do salário mínimo ficou bastante alterada:

---

<sup>38</sup> Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1º de março de 1988, p. 7814.

a) o salário mínimo passou ser fixado obrigatoriamente em lei. Com essa mudança, o constituinte retirou a prerrogativa presidencial de definir o piso por decreto. O Congresso Nacional em tese passou a ter pleno controle dessa política. A alteração, na prática, não teve os efeitos esperados, porque o presidente Collor encontrou a brecha das medidas provisórias, que, desde 1990, são o principal instrumento para calibrar o salário mínimo;

b) o salário mínimo deveria ser uniforme em todo o país. O constituinte queria evitar que o piso fosse um instrumento para perenização das diferenças regionais. Essa diretriz já havia sido implementada em 1984, a partir de emenda apresentada pelo senador Mauro Benevides em 1979 ao projeto de lei que se converteu na Lei 6708/79. Benevides, em discurso na Assembleia Nacional em 1988, afirmou que sua emenda pôs fim a uma injustiça contra os trabalhadores das regiões Norte e Nordeste e foi muito bem recebida por lideranças sindicais de todo o país: “Erigindo, agora, a referida norma à condição de dispositivo constitucional explícito, a Assembleia Nacional Constituinte credenciou-se diante de todas as correntes de opinião”;<sup>39</sup>

c) o dispositivo constitucional retomou a técnica do Decreto 399/38 de enumerar as necessidades normais que deveriam ser cobertas pelo salário mínimo. Além de alimentação, moradia, vestuário, higiene e transporte, como previsto na definição original, após a Constituição de 1988, o salário mínimo também teria que ser suficiente para custear educação, saúde, lazer e previdência social do trabalhador e de sua família. O objetivo era reduzir a margem de manobra do legislador, já que, apontadas as despesas que serviriam de referência para a fixação periódica do salário mínimo, os constituintes imaginaram que seria possível aferir se o valor definido era adequado do ponto de vista constitucional. Essa estratégia, porém, nunca deu certo. Em 1991, o governo chega a instalar uma comissão para tentar deduzir o valor do salário mínimo a partir do custo desses itens. O colegiado, porém, concluiu que essa tarefa era impossível, entre outros motivos, em razão da discrepância no custo de vida nas diferentes regiões do país. Ou seja: esse dispositivo era incompatível com o anterior, que determinava o salário mínimo unificado em todo o país. Nas regiões mais pobres, com custo de vida mais baixo, o poder de compra do salário mínimo seria maior, o que não deixa de ser uma contradição indesejável na perspectiva da eficiência econômica;

d) passaram a ser imperativos reajustes periódicos do salário mínimo para manter seu poder aquisitivo. Claramente, o constituinte excluiu o poder discricionário do legislador de conceder reajustes que não representem pelo menos a recomposição do valor do salário

---

<sup>39</sup> Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 26 de fevereiro de 1988, p. 7647.

mínimo de tempos em tempos. Essa regra procurava banir de forma ainda mais clara a violação encetada pelos militares em 1965, quando determinaram um reajuste do salário mínimo abaixo da inflação apurada desde o aumento anterior e que posicionava o piso abaixo do valor original de 1940;

e) foi proibida a vinculação do salário mínimo para qualquer fim. O objetivo era impedir que continuasse a ser um indexador da economia. Como já foi demonstrado, a indexação do mínimo com remunerações superiores inviabilizava – por tornar muito onerosa – sua valorização. Além disso, a vinculação impossibilitava ao Poder Público aproximar o salário mínimo da média salarial do país. A desindexação já vigorava no país desde a criação do Piso Nacional de Salários, em agosto de 1987.

O inciso IV do artigo 7º da Constituição ficou assim redigido:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

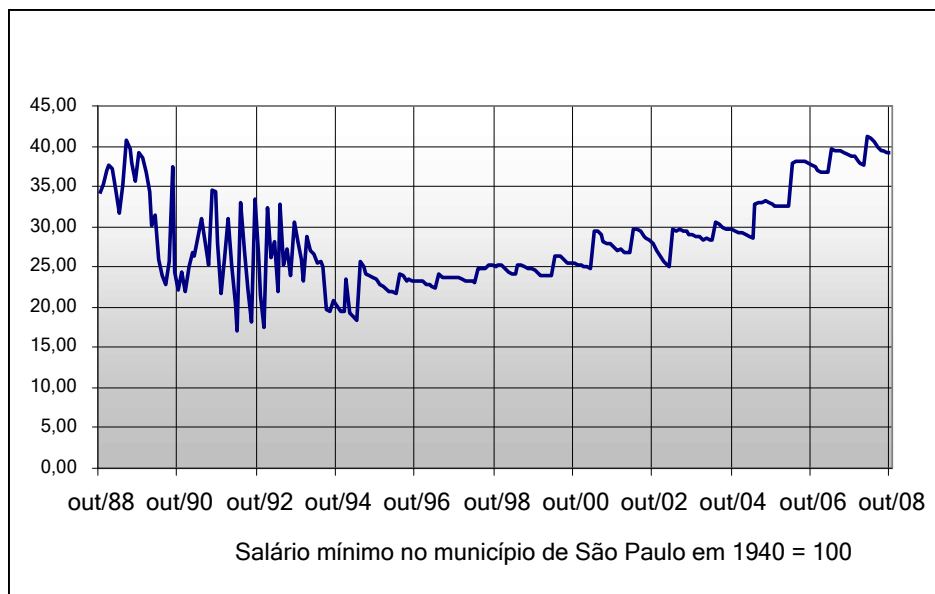
(...) V - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (...).

No II Congresso Nacional da CUT (Concut), realizado em setembro de 1986, uma das reivindicações era o salário mínimo em moldes bem próximos do que foi aprovado na Constituição:

Salário mínimo nacionalmente unificado, capaz de satisfazer efetivamente as necessidades normais do trabalhador e de sua família. Para determinação do valor do salário mínimo serão consideradas as despesas com alimentação, habitação, educação, vestuário, transporte, higiene, saúde e lazer. As bases e fundamentos para fixação do valor do mínimo serão obtidos no levantamento mensal do custo de vida, através de pesquisas realizadas pelo Dieese, FGV, IBGE. Sempre que o levantamento do custo de vida indicar o percentual de 5%, ocorrerá o reajuste automático do salário mínimo.<sup>40</sup>

Os constituintes, portanto, aprovaram uma regulamentação do salário mínimo em consonância com a aspiração dos trabalhadores e que, se observada, proporcionaria àqueles que recebem o piso condições dignas de sobrevivência. Nos 20 primeiros anos de vigência da Constituição, porém, o valor real salário mínimo subiu muito pouco, como se observa no GRAF. 12 abaixo:

<sup>40</sup> Disponível em: [www.cut.org.br](http://www.cut.org.br). Acesso em 20 de jun. de 2009.



**GRÁFICO 12 – Evolução do Salário Mínimo Real em 20 anos de Constituição**

Fonte: Dieese

A Constituição de 1988 teve como fonte fundamental a Constituição de Portugal de 1976 (SILVA, 2003, p. 92). Por outro lado, “(...) a influência da Lei Fundamental de Bona de 1949 (*Grundgesetz*) torna-se visível no catálogo de direitos, liberdades e garantias [da constituição portuguesa] e dela recolhe importantíssimos aspectos quanto ao regime desses direitos” (CANOTILHO, 2002, p. 199). Portanto, a constituição brasileira aproveita elementos da portuguesa que, por sua vez, incorpora o cerne da alemã, que estruturou o Estado do bem-estar social teutônico. Por isso, o modelo de democracia vigente no Brasil tem no seu DNA jurídico elementos típicos do *welfare state*.

Na Constituição de 1988, com suas feições de democracia social, o salário mínimo deixou de ser fundamentado na concepção anterior, contaminada pelo corporativismo fascista, que despreza o trabalhador indivíduo. Na origem, era uma concessão do Estado para superação do conflito capital-trabalho. A partir de 1988, o salário mínimo passa a ser um mecanismo do Estado social democrático comprometido com a plena realização do bem comum, cujo princípio máximo é a dignidade da pessoa humana.

É de se notar, no entanto, que a fundamentação dos direitos na dignidade da pessoa humana, como propõe o constitucionalismo alemão, pode ser rastreada até o pensamento de Oliveira Vianna, que foi, talvez, o principal artífice da legislação social brasileira formulada a partir dos anos 1930. Para o autor fluminense, os direitos do trabalhador são um imperativo da dignidade humana (VIANNA, 1951).

Sarlet (2006) sustenta que todos os direitos fundamentais – rol que inclui o salário mínimo – são dotados de eficácia plena. Além disso, em relação a eles prevalece o princípio da proibição de retrocesso. Logo, pela Constituição, o poder aquisitivo do salário mínimo jamais poderia ser reduzido *rebus sic stantibus*. Além do mais, a Magna Carta elevou essas posições jurídicas essenciais a um patamar acima do arbítrio dos poderes constituídos (art. 60, §, inciso IV). O direito ao salário mínimo existencial, condição necessária para a dignidade humana do trabalhador, não pode ser manipulado livremente pela política.

Portanto, mesmo que se admita que a elaboração de políticas públicas visando à elevação do piso a um nível adequado envolve atos discricionários do legislador, a adoção dessas políticas (que podem ser revisadas pelo Poder Judiciário) é obrigatória, e o valor real do salário mínimo já realizado não pode ser reduzido, salvo ocorrências excepcionais.

O programa constitucional do salário mínimo, porém, apesar de toda a base normativa e teórica a ampará-lo, não conseguiu se materializar na realidade, malgrado o esforço ao menos episódico do Parlamento nesse sentido no período imediatamente posterior a 3 de outubro. A primeira lei a definir o salário mínimo após a Constituição de 1988 partiu de iniciativa parlamentar. A Lei 7.789/89 teve origem no Projeto de Lei 1482/89, do deputado Arnaldo Faria de Sá, hoje no PTB, apresentado em fevereiro de 1989<sup>41</sup>. Diga-se *en passant* que, em toda a história, houve apenas duas leis de iniciativa parlamentar definindo o valor do salário mínimo: a 7789/89 e a 8542/92, esta originária de projeto de lei do deputado Paulo Paim.

A proposta de Arnaldo Faria de Sá era bem diferente do texto final aprovado. Fixava o salário mínimo em NCz\$ 63,90, idêntico ao que já estava em vigor, e previa, fundamentalmente, a criação de uma comissão permanente do salário mínimo, que funcionaria junto à mesa diretora do Congresso Nacional. O colegiado seria formado por deputados e senadores e contaria com a consultoria de quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e quatro do governo. Caberia a essa comissão elaborar o projeto de lei que definiria o valor do salário mínimo e as regras necessárias não apenas à manutenção de seu poder aquisitivo, mas, sobretudo, ao seu aumento real até um nível de suficiência. Essa comissão acabou não vingando no texto final por falta de entendimento entre a Câmara e o Senado.

O substitutivo do deputado Célio de Castro, do PMDB, pela Comissão de Trabalho, é que lançou as bases da versão que prevaleceu e que configurou uma verdadeira lei

---

<sup>41</sup> Diário do Congresso Nacional (Seção I), 24 de fevereiro de 1989, p. 331.



geral para o salário mínimo. A norma assegurava duplicação piso em termos reais a cada dois anos. Fixava-se o salário mínimo em NCz\$ 120,00 a partir de 1º de junho. Em outubro haveria uma correção pela inflação do período mais um ganho real de 12,55%. A partir de novembro, o piso teria correções mensais pelo IPC e aumentos reais de 6,09% a cada bimestre. O Piso Nacional dos Salários foi extinto.

Uma emenda substitutiva de Plenário, proposta pelos líderes do PDT, do PTB e do PSDB, estipulava o valor do mínimo em NCz\$ 329,00, mas esse valor seria alcançado gradativamente ao longo de doze meses a partir do valor inicial de NCz 128,00 em 1º de junho. O substitutivo vencedor, emendado em Plenário, passou a prever a criação da Comissão Permanente do Salário Mínimo vinculada à Comissão de Trabalho da Câmara.<sup>42</sup> Essa comissão, idealizada no projeto aprovado na Câmara, foi suprimida por emendas do Senado ratificadas pelos deputados.

O deputado Célio de Castro fez os seguintes comentários à sugestão da Câmara alta:

Entendo que as propostas formuladas nas emendas do Senado são justas e cabíveis, tanto que em nosso relatório final já havíamos alertado para a possibilidade de essa Comissão Nacional do Salário Mínimo e Política Salarial ser criada através de um projeto de resolução e não por um projeto de lei.<sup>43</sup>

A Medida Provisória 154, de 15 de março de 1990, que lançou os fundamentos do Plano Collor, revogou a Lei 7789/89 e definiu que os salários, em geral, teriam um patamar mensal de reajuste mínimo. Essa correção seria aplicada também ao salário mínimo. Para o deputado Arnaldo Faria de Sá, que havia sido constituinte, se a lei originária de seu projeto não tivesse sido revogada, o salário mínimo já teria alcançado um nível satisfatório. O parlamentar avalia que a passividade do Congresso Nacional e a preocupação dos ministros do STF “apenas com o salário máximo” – o teto do funcionalismo brasileiro, que é sua própria remuneração – impedem a implementação do programa de valorização do salário mínimo delineado na Constituição.<sup>44</sup>

O Plano Collor definiu que, além dos reajustes salariais gerais, o salário mínimo estaria sujeito a uma sistemática específica de valorização. A Medida Provisória 154 previa que a cada trimestre, sempre que o reajuste dos salários ficasse aquém da variação acumulada dos preços de uma cesta de produtos – definida em portaria do Ministro da Economia,

<sup>42</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão I), 19 de maio de 1989, p. 3755-3756.

<sup>43</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão I), 31 de maio de 1989, p. 4305.

<sup>44</sup> Declarações feitas em entrevista concedida ao autor em 15 abr. 2009.

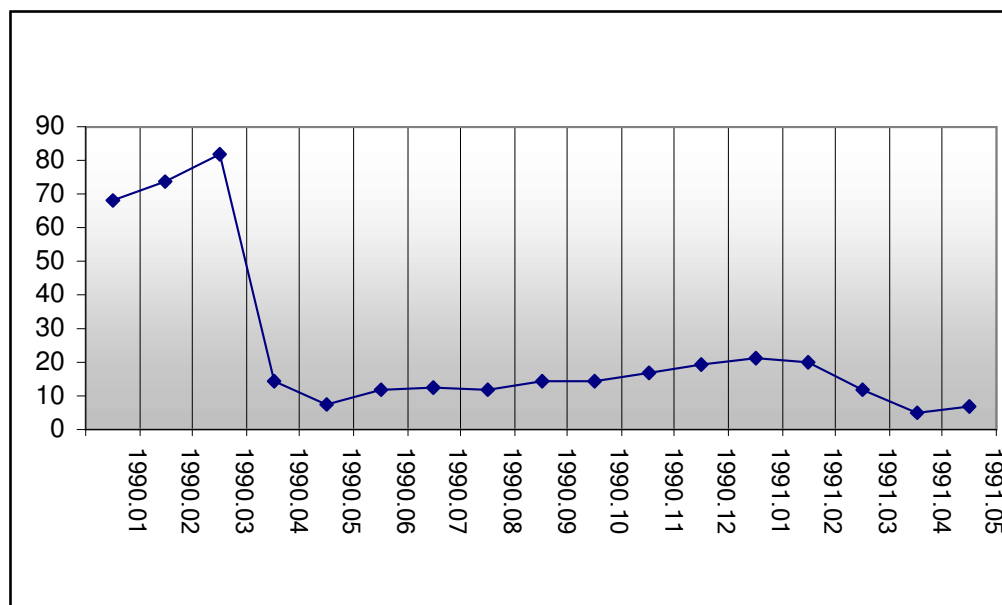
Fazenda e Planejamento –, o salário mínimo teria um reajuste automático. Além da recomposição de seu valor real em relação a essa cesta de produtos, haveria um acréscimo de 5%. Do percentual de reajuste total, seriam deduzidas as correções mensais pela inflação.

O Congresso, porém, alterou esse dispositivo. O texto que prevaleceu no projeto de conversão e se transformou na Lei 8030/90 previa que a portaria teria que incluir itens alimentícios, remédios, materiais de higiene, serviços básicos, inclusive transportes. Além disso, os reajustes seriam bimestrais a partir de junho. Em agosto, o ganho real foi fixado em 6,09%. Essas alterações, por um lado, aproximam a política salarial do programa previsto na Constituição que havia sido recentemente promulgada, ao definir as despesas a que deveria estar vinculado o valor do salário mínimo e, por outro lado, restauram em parte as regras da Lei 7789/89, que teve origem no próprio Parlamento.

O primeiro aumento sob as novas regras veio em junho. O salário mínimo passou de Cr\$ 3.674,06 para Cr\$ 3.857,76, uma variação de 5%. Em termos reais, passa de 22,78% para 25,77% de seu valor original. Em agosto, em razão da lei, o salário mínimo atinge seu pico na era Collor, o equivalente a 37,51% de seu valor original. A valorização do salário mínimo, porém, não se sustentava, porque a inflação estava acelerada. Some-se a isso o fato de que governo ainda tinha margem de conter os reajustes por meio da manipulação da cesta de produtos que serviria de base para a recomposição. Em termos nominais, o valor do mínimo mais que triplicou de junho de 1990 a janeiro de 1991, passando de Cr\$ 3.857,76 para 12.325,60. O avanço real, porém, foi pouco superior a 10,4%.

A política salarial de Collor para as remunerações acima do salário mínimo estava fundamentada na livre negociação salarial. Pela MP 154, o governo se incumbiria de estabelecer apenas os percentuais mínimos, para manter alguma paridade entre os salários e o nível geral de preços. Trabalhadores e empregadores poderiam, de comum acordo, combinar aumentos maiores. Não havia amarras à livre negociação dos salários, como no regime militar.

O programa de estabilização parecia, no início, estar funcionando. A Inflação despencou de 82,18% em março de 1990 para 7,31% no mês de maio subsequente. A partir daí, porém, a inflação começou a subir, tendência que se estabilizou a partir dos três últimos meses daquele ano.



**GRÁFICO 13 – INPC entre janeiro de 1990 e maio de 1991**

Fonte: IBGE/SNIPC

A pressão inflacionária fez o governo editar o Plano Collor II, delineado na Medida Provisória 295, de 31 de janeiro de 1991. O texto previa que o salário mínimo passaria a ter apenas dois reajustes anuais definidos pelo ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, um em fevereiro, outro em agosto. O Congresso alterou profundamente a proposta do governo. Na lei de conversão (8.178/91), os valores do salário mínimo previstos para fevereiro e março foram mantidos, mas foram fixados abonos salariais para compensar o congelamento salarial. O abono foi uma saída para aumentar a renda dos trabalhadores sem impactar as contas da Previdência, já que ele não seria devido aos aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A Lei 8178 concedeu abono de Cr\$ 3.000,00 retroativo a agosto de 1990 a todos os trabalhadores. O abono seria um complemento às remunerações até o teto de Cr\$ 26.017,30. O trabalhador com salário de Cr\$ 25.000,00, por exemplo, não ganharia Cr\$ 3.000,00 de abono, mas apenas a importância para atingir esse teto. Era estabelecido ainda um abono escalonado a ser pago em janeiro de 1991 com percentuais maiores nas primeiras faixas. O benefício, aplicado sobre as remunerações de janeiro de 1991, garantiria no mínimo o piso de Cr\$ 12.500,00. O salário mínimo em vigor era de Cr\$ 12.325,60. A soma do abono com o salário não poderia ultrapassar o teto de Cr\$ 120.000,00.

**TABELA 15 - Percentual sobre cada faixa salarial devido a título de abono**

<b>Faixa salarial (em Cr\$)</b>	<b>Percentual</b>
Até 12.000	12%
Acima de 12.000 até 36.000	9%
Acima de 36.000 até 60.000	7%
Acima de 60.000	5%

De acordo com a lei, haveria outro abono de Cr\$ 3.000,00 em abril de 1991. Nos meses de maio, junho e julho de 1991 o abono seria de Cr\$ 3.000,00 mais o valor da variação da cesta básica entre março de maio. Em agosto, o abono seria equivalente a Cr\$ 3.000 mais a variação da cesta desde março. O valor dessa cesta foi fixado na lei em Cr\$ 29.600,00 e seria reajustado de acordo com metodologia a ser estabelecida pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Independentemente da aplicação dessa fórmula, o abono não poderia ser menor que 10% não cumulativos da faixa salarial até Cr\$ 170.000,00 entre maio e junho, e 21% em agosto.

A previsão de que os reajustes do salário mínimo seriam apenas em agosto e fevereiro de cada ano não prevaleceu na lei de conversão em termos práticos. Os reajustes deixaram de ser bimestrais, mas os abonos iriam recompor as perdas sem afetar o caixa da Previdência.

Em abril de 1991, Fernando Collor enviou à Câmara o Projeto de Lei 638, que propunha uma política para valorização do salário mínimo. A tramitação dessa proposição na Câmara proporcionou ao país um dos mais ricos debates sobre o salário mínimo na história do Parlamento brasileiro. O texto original era bem simples e as regras previstas valeriam até o final de 1994. A proposta definia que os abonos seriam incorporados ao salário mínimo a partir de setembro. Dali em diante os reajustes seriam semestrais, iguais à variação da cesta básica referida na Lei 8178, mais ganhos reais de 5% nos meses de junho e dezembro de cada ano. Haveria uma antecipação automática do reajuste sempre que a média mensal da variação do custo da cesta básica no trimestre anterior fosse maior que 10%. Essa espécie de gatilho seria acionada no máximo uma vez por semestre.

Em 22 de agosto a Comissão de Trabalho da Câmara aprovou por unanimidade parecer do deputado Paulo Paim, do PT, que rejeitava o projeto e acolhia, por meio de substitutivo, uma proposta do próprio colegiado. Nesta previam-se reajustes mensais com base na variação dos custos dos itens que, de acordo com a Constituição, deveriam compor sua base de cálculo. Nos termos da proposição, a cesta de itens e a metodologia de levantamento dos custos de seus elementos seriam definidas por uma comissão técnica

formada por um representante do IBGE, um do Dieese e um da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

No dia 28 de agosto de 1991 a votação da proposta foi concluída em Plenário. O líder do bloco PFL/PRN/PMN/PSC/PST, de apoio ao governo, Ricardo Fiúza, do PFL, e o líder do governo, Humberto Souto, também do PFL, apresentaram um requerimento para preferência de uma emenda substitutiva que agradava mais ao governo, mas o pedido foi rejeitado: 226 deputados votaram contra e 218, a favor. Por fim, prevaleceu, por 245 a 195, um novo substitutivo da Comissão de Trabalho elaborado por acordo.

As discussões na tribuna foram intensas. O deputado Carlos Lupi, do PDT, hoje ministro do Trabalho, disse que havia visitado um supermercado de Brasília com uma comissão de parlamentares para verificar o preço de uma cesta de alimentos para sustentar uma família de quatro pessoas por um mês. Segundo ele, conclui-se que não sairia por menos de Cr\$ 59.000,00:

(...) fica claro aos parlamentares que a posição do governo é de levar o trabalhador ou o assalariado a uma situação de miséria absoluta, sem condições de sobreviver com o salário atual de Cr\$ 23.000,00, com a proposta apresentada de Cr\$ 40.000,00, que não chega sequer a contemplar o item alimentação, como frisei.<sup>45</sup>

Edésio Passos, do PT, criticou a revogação da Lei 7789 que, segundo ele, garantiria um salário mínimo de Cr\$ 68.000,00 naquele mês. Para o deputado, desde o início do Governo Collor, em março de 1990, o salário mínimo perdera dois terços de seu valor. Na verdade, o valor variou no período de 31,54% para 34,40% do valor original de 1940:

Na medida em que a perda do poder aquisitivo do salário mínimo se acentua, para a grande massa de trabalhadores do campo e da cidade o resultado é a desnutrição, a fome e a conseqüente morte de crianças e de trabalhadores. Conseqüentemente, o que se induz do Governo Collor de Mello é que este governo, fundamentalmente, é um governo que assassina crianças e trabalhadores, um governo que não tem a mínima responsabilidade do ponto de vista social.<sup>46</sup>

O deputado lembrou ainda, sob aplausos de populares que acompanhavam a votação das galerias, que, ao assumir a Presidência da República, Fernando Collor prometera respeitar a Constituição, e está assegura um salário mínimo suficiente para cobrir as necessidades vitais da classe trabalhadora. Uma vez empossado, porém, deixara claro que seu

---

<sup>45</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15279.

<sup>46</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15281.

compromisso era “apenas com as oligarquias, com os grupos econômicos e com as multinacionais”.<sup>47</sup>

O deputado Chico Vigilante, também do PT, em discurso bastante aplaudido por populares, acusou o governo de “imoral, incompetente e irresponsável” e de faltar com a verdade quando alegava que o aumento das despesas com salários é que gerava o déficit público e a inflação:

Essa é a mentira mais deslavada que se pode contar na história da República. Quero novamente, senhor presidente, afirmar desta tribuna que, em 1979, os partidos de então, a Arena e o MDB, votaram neste Plenário uma muito mais honesta, muito mais decente e coerente que a proposta hoje.<sup>48</sup>

O deputado Ernesto Gradelha, outro petista, afirmou que o salário mínimo de Cr\$ 40.000,00, proposto pelo governo, era ridículo, e o de Cr\$ 42.000,00, defendido pelas oposições, uma indecência: “(...) envergonha-me e revolta-me que deputados, que ganham Cr\$ 2.500.000,00 votem um salário mínimo de R\$ 42.000,00”.<sup>49</sup>

Coube ao deputado Jones Santos Neves, do PL, a difícil defesa do ponto de vista do governo na tribuna, com as galerias repletas de populares. O parlamentar lembrou que quem implantou no Brasil a definição de políticas salariais por meio de lei foi o regime militar, já que, até março de 1964, cabia ao governo fixar apenas o salário mínimo.

Neves asseverou que a intenção do Governo Collor era “reverter a febre intervencionista do Estado” e restabelecer o princípio da livre negociação. Para isso, promoveu o “enxugamento brutal da liquidez” – a redução da disponibilidade financeira via medidas heterodoxas como o bloqueio das poupanças – para frear a inflação, mas essa estratégia não funcionou. Sem resolver o problema da inflação, seria impossível, segundo o deputado, liberalizar o mercado de trabalho e definir uma nova política salarial focada no salário mínimo.

O deputado, porém, criticou a Lei 7789 formulada pelo Congresso, que com reajustes reais bimestrais de 6,09%, ou 3% ao mês, duplicaria o salário mínimo a cada dois anos:

Ora, todos sabemos que a renda nacional, de mesma magnitude do produto nacional, é distribuída, pelo menos, e numa proporção variável, entre salários, juros, aluguéis e lucros. São estas as remunerações dos fatores de produção: trabalho, capital,

<sup>47</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

<sup>48</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

<sup>49</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15288.

propriedades e gestão empresarial. Se considerarmos, numa perspectiva otimista, que 35% da renda nacional estejam comprometidos com os salários, isso significa que os 65% restantes estão distribuídos entre os demais fatores. Quando se propõe a duplicação do salário mínimo num período de dois anos, vai ocorrer tão-somente que, mantida a pirâmide salarial do País, ou seja, a distribuição relativa entre os salários dos diferentes níveis hierárquicos, os salários atingirão 70% da renda nacional. Se, por um absurdo, repetíssemos o processo por mais seis meses, os salários superariam a renda nacional, ou seja, os empresários, os capitalistas e os proprietários estariam auferindo renda negativa, o que é um total absurdo. Mesmo na hipótese de se provocar uma compressão da pirâmide salarial, obrigando os salários mais altos a baixar violentamente, tenderia a haver um nivelamento por baixo de todos os salários, e seria apenas uma questão de tempo para que os salários absorvessem por si só a renda nacional. Em outras palavras, ao invés do colapso se dar em três anos como na primeira hipótese acima, ele se daria em cinco, seis ou sete anos. São, portanto, ambas as situações inteiramente absurdas e, portanto, descartáveis.<sup>50</sup>

Para o deputado, a Lei 7789 estava por trás da inflação que, segundo ele, explodiu “na marca olímpica de fevereiro de 1990”. Em sua opinião, entretanto, o próprio Governo Collor caíra “na cilada” de formular uma política com ganhos reais do salário mínimo “mal dimensionados”:

Para evitar a repetição do mesmo desastre, é preciso que nós, congressistas, nos conscientizemos de que será sempre impossível estabelecer uma política acertada para o salário mínimo sem lograr que demais detentores de renda a reduzam, programadamente, as suas participações. Necessitamos fazer preceder, inadiavelmente, a política salarial de uma política de rendas se não a inflação vai sempre se elevar, teimosamente, até o ponto de outras vezes, como aconteceu em janeiro, novos congelamentos.<sup>51</sup>

Por fim o deputado esclareceu que seu partido apoiava a proposta do governo de fixar o salário mínimo em Cr\$ 40.000,00 em setembro, o que equivalia a 100 dólares. Os reajustes reais semestrais de 5%, nos cálculos do parlamentar, permitiriam dobrar o valor do piso em sete anos. Neves disse ainda que o PL era favorável à política salarial protetiva até o limite de três salários mínimos. Acima desse patamar, defendia a livre negociação.

A visão do PL e a do governo refletiram de maneira significativa no texto final aprovado na Câmara que, em vez de uma simples política de valorização do salário mínimo, tornou-se uma ampla política salarial para as menores remunerações e livre negociação para as demais. Um dos principais dispositivos era o seguinte:

As cláusulas salariais, inclusive os aumentos reais, ganhos de produtividade do trabalho e pisos salariais proporcionais à extensão e à complexidade do trabalho, assim como as demais condições de trabalho serão fixados em contratos, convenções

<sup>50</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

<sup>51</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

e acordos coletivos de trabalho, laudos arbitrais e sentenças normativas, observadas, dentre outros fatores, a produtividade e a lucratividade do setor ou da empresa.<sup>52</sup>

Grande parte da proposta original da Comissão de Trabalho também foi incluída no texto final, inclusive a comissão encarregada de fazer estudos para implementar a valorização do salário mínimo conforme o programa previsto na Constituição. Foram incluídos no novo colegiado, porém, um representante da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP); um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; e um representante do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Essa mudança permitiu ao governo controlar a comissão, cujo relatório aprovado no ano seguinte, como se verá adiante, foi bastante inconclusivo e deu azo a uma política de salário mínimo regressiva.

A faixa das remunerações até três salários mínimos, conforme o texto aprovado, seria reajustada automaticamente a cada dois meses de acordo com percentual fixado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, equivalente a pelo menos 50% do INPC acumulado no bimestre anterior. A partir de janeiro de 1992, os reajustes seriam quadrimestrais, nas datas-base de cada categoria, de acordo com a variação do INPC dos últimos quatro meses, descontados os reajustes bimestrais automáticos.

O texto foi ratificado no Senado e convertido na Lei 8222, publicada em 5 de setembro, com vários vetos do presidente Collor, um deles incidindo sobre o dispositivo que incorporava definitivamente ao salário todas as vantagens aprovadas em convenção ou acordo coletivo no contrato de trabalho. (Atualmente, apenas os aumentos salariais são incorporados. As demais vantagens vigoram por no máximo dois anos.) O presidente vetou também o dispositivo que fixava o salário mínimo de outubro em Cr\$ 46.000,00. O reajuste para setembro, que elevou o piso para Cr\$ 42.000,00, foi mantido.

A lei definiu ainda que, com base na proposta aprovada pela comissão técnica a ser criada, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional um projeto de lei com uma nova política para o salário mínimo. Seriam definidas na proposição as regras sobre o valor, a composição e a metodologia da aferição mensal do custo do conjunto ideal de bens e serviços que formariam a base de cálculo do salário mínimo e ainda a sistemática de reajuste e de valorização do piso (art. 9º, § 3º).

Diferentemente do que ocorria na política salarial do regime militar, o salário mínimo se desvincularia dos demais salários a teor da redação aprovada pelo Congresso e

---

<sup>52</sup> Lei 8222/91, artigo 6º.



teria uma política especial de valorização. A Lei 8222 proibiu ainda “a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, ressalvados os valores mínimos dos benefícios de prestação continuada da previdência social” (art. 12).

Os reajustes gerais na primeira faixa salarial de até três salários mínimos, de acordo com o texto costurado pelos deputados e confirmado pelos senadores, não teriam efeito sobre o próprio salário mínimo. Alguém que recebesse remuneração igual a um salário mínimo, porém, teria a remuneração reajustada na data-base conforme a política salarial geral e se descolaria do piso. Por outro lado, se o reajuste do mínimo o elevasse acima da remuneração desse trabalhador, este seria novamente beneficiado. As menores remunerações seriam impulsionadas, simultaneamente, por duas políticas de reajuste paralelas. Os segurados do INSS com benefício igual a um salário mínimo, porém, dependeriam totalmente do reajuste legal.

O texto que saiu do Congresso, todavia, determinou que após o reajuste programado para outubro, que acabou vetado, haveria uma regra transitória de reajustes até a edição em lei da política de valorização do salário mínimo, que dependeria dos trabalhos da comissão técnica. De acordo com a versão antes do veto, aplicavam-se ao salário mínimo, a título precário, a partir de outubro de 1991, os mesmos reajustes antecipatórios bimestrais previstos para as demais remunerações. Essa regra foi vetada.

Em janeiro de 1992, haveria um reajuste equivalente à variação do INPC no quadrimestre anterior, mais um ganho real de 4,2%, descontada eventual antecipação bimestral automática de dezembro. Esse dispositivo foi mantido no texto sancionado. A partir daí, os reajustes do salário mínimo seriam trimestrais pelo INPC acumulado nos três meses anteriores, mais 5%, compensados os reajustes concedidos pela antecipação bimestral automática, se houvesse. Essa disposição também foi vetada.

Dessa forma, no texto promulgado ficou assegurado apenas um reajuste equivalente ao INPC do quadrimestre anterior mais 4,2% em janeiro de 1992. Como a comissão teria que elaborar seu parecer em 60 dias, esperava-se que os trabalhadores com menor renda não tivessem prejuízo.

O governo, porém, passou a interpretar contra o texto expresso da lei aleijada com os vetos que, se a política de valorização do salário mínimo não fosse aprovada no prazo, o piso acompanharia a regra geral de reajustes quadrimestrais, mas sem as antecipações bimestrais, que foram também objeto de veto. Inclusive foi essa a regra usada para calcular o reajuste de 1º de maio de 1992. Em outras palavras, a situação do salário mínimo ficaria pior que a das remunerações em geral.

A comissão técnica prevista na Lei 8222 começou a funcionar em 16 de dezembro de 1991 e entregou seu parecer à Presidência da República em 9 de março. O colegiado, contudo, não realizou a principal tarefa que dele se esperava: a definição de uma cesta de bens e serviços que correspondesse às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, como previsto no artigo 7º da Constituição.

Para a comissão, essa definição era impraticável em razão da inexistência de teorias aceitáveis para determinar as quantidades de cada um dos itens a que o valor do salário mínimo deveria satisfazer, à exceção do item alimentação. Para a comissão, a dificuldade se devia às diferenças observadas nas quantidades dos bens e serviços e nos custos correspondentes nas diversas regiões do país. A proposta era deixar a solução desse problema para estudos posteriores.

Consensualmente, o colegiado sugeriu a criação do Índice para Reajuste do Salário Mínimo (IRSM). O indicador, a ser calculado e divulgado mês a mês pelo IBGE, refletiria a evolução mensal do custo de vida das famílias com renda de até dois salários mínimos. As estruturas de ponderação utilizadas se baseariam em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo Instituto entre março de 1987 e fevereiro de 1988. Os gastos com previdência, porém, não entraram na pesquisa, e a comissão propôs que essa falha fosse saneada em revisão posterior (HERRLEIN e BASTOS, 1992, p. 58).

A fórmula e a recomendação da comissão projetavam um salário mínimo que, no curto prazo, seria compatível apenas com a condição de extrema pobreza, para se preservarem as finanças públicas, o caixa da Previdência e o nível de emprego no mercado concorrencial.

O ponto forte do relatório da comissão foi a explicitação de que o salário mínimo deveria crescer acima da média das demais rendas da economia, princípio que foi ignorado durante todo o regime militar que, aliás, aplicou o princípio inverso. No geral, como era previsível, o relatório consubstanciou o consenso que havia no Governo e a política que tentava implantar desde o início. Ou seja, retornar à situação pré-64, em que os salários eram decididos livremente no mercado, encarregando-se o Estado de arbitrar só e tão-somente o salário mínimo, como orienta a Organização Internacional do Trabalho.

Em abril de 1992 o salário mínimo atingiu o menor valor de sua história, chegando a R\$ 186,11.<sup>53</sup> No dia 20 daquele mês o governo enviou à Câmara o Projeto de Lei 2747, que havia ficado prometido na Lei 8222. Em vez de definir a política de valorização do

---

<sup>53</sup> Conforme Dieese. Valor atualizado pelo autor de outubro de 2008 a 31 de maio de 2009 pelo INPC.

salário mínimo com base no parecer da comissão técnica, porém, a proposta reformulava toda a política salarial definida na lei anterior.

O governo estava disposto a desindexar o salário mínimo, mas caminhava devagar nesse sentido. A proposta mantinha ainda forte vinculação entre o piso e a parcela salarial de três salários mínimos para todos os trabalhadores, mecanismo parecido com o implantado pelo regime militar na Lei 6708/79. Essa faixa remuneratória seria reajustada quadrimestralmente com base no Fator de Reajustamento Salarial (FAS), índice indexado ao IRSM, que seria usado *in natura* apenas para a correção anual do salário mínimo.

O FAS era o produto da multiplicação da variação acumulada do IRSM no quadrimestre imediatamente anterior pelo resultado da divisão da variação do mesmo IRSM no mês anterior pela média geométrica das variações mensais do IRSM observadas no último quadrimestre. Essa fórmula complicada basicamente asseguraria reajustes reais maiores em cenários de inflação crescente, mas reajustes cada vez menores com inflação em queda, porque o peso do IRSM na composição do FAS era muito importante.

A partir de 1º de setembro, o salário mínimo seria reajustado quadrimestralmente pelo FAS. Além disso, teria uma variação real anual equivalente ao resultado da divisão da soma dos salários mínimos nos 12 meses do ano de referência pela soma dos salários mínimos nos 12 meses do ano anterior, corrigindo-se todos os valores pela variação acumulada do IRSM até o mês de dezembro do ano de referência. Se o aumento real ficasse abaixo da variação real do PIB *per capita* entre um ano e outro, o percentual desta variação seria aplicado ao salário mínimo no mês de maio do ano seguinte. Essa fórmula era melhor que a política do salário mínimo em vigor, mas o cenário inflacionário inviabilizaria seus efeitos.

A votação da proposta na Câmara foi bastante apertada. O projeto foi aprovado por 233 votos contra 215. O texto foi ao Senado, onde foi emendado para que os reajustes do salário mínimo pelo FAS fossem bimestrais. Os deputados discutiram e votaram a emenda do Senado em 6 de maio de 1992. Os relatores da proposição na Comissão de Trabalho e na Comissão de Constituição e Justiça, Tidei de Lima e Nilson Gibson, ambos do PMDB, recomendaram a aprovação, ao passo que o relator na Comissão de Finanças, José Lourenço, do PDS, defendeu a rejeição.

O então deputado Aluizio Mercadante, do PT, pediu na tribuna a aprovação da emenda:

O Senado teve coragem para enfrentar o governo no projeto que dispõe sobre o congelamento do salário mínimo por quatro meses no atual quadro de inflação superior a 20% ao mês. (...) Cabe agora à Câmara dos Deputados escolher o seu

caminho. Ou se curvará, mais uma vez, às exigências do governo, como nos acordos que alguns partidos fizeram de última hora, quando perdemos alguns votos, ou vamos unir a oposição e derrotar o projeto.<sup>54</sup>

O deputado Paulo Ramos, do PDT, lembrou que a situação financeira do País não era tão ruim, como alegava o governo, já que o saldo da balança comercial do mês de março havia sido 1,4 bilhão de dólares: “O povo hoje, não só no Rio de Janeiro, mas também em outras capitais, já começa a tentar superar a fome por meio dos saques. É preciso que essa convulsão social seja contida, mas pelo Congresso Nacional, que deve assumir sua responsabilidade.”<sup>55</sup>

Outro deputado do PDT, Lysâneas Maciel, apontou o descompasso entre o programa constitucional do salário mínimo e a realidade:

Ninguém aqui terá coragem de afirmar que um dos salários mínimos mais baixos da história desse País atenda ao requisito constitucional, que exige que o salário mínimo seja suficiente para cobrir as necessidades mínimas do trabalhador quanto a vestuário, saúde, teto, previdência social, educação e até lazer.<sup>56</sup>

O deputado afirmou que a história deixava claro, como na ocasião do aumento de 100% em 1954, que não há relação direta entre reajuste do salário mínimo e inflação:

O salário mínimo foi elevado [naquela ocasião] a 295 dólares, ou seja, aumentou quase 500%. A inflação era de menos de 1%. A inflação não chegava a 1%, senhores deputados! Mesmo na crise dos meses subsequentes – o suicídio de Vargas foi em agosto de 1954 – nos meses de setembro, outubro, novembro, com sucessivas crises políticas, ainda assim a inflação era inferior a 1% ao mês. Note-se que, naquela época, houve grandes investimentos na Companhia Siderúrgica Nacional, na aplicação de dinheiro na Petrobras e na Eletrobrás. O povo vivia bem. A área de educação recebia investimentos vultosos, as professoras viviam bem – as mais bem pagas da história – e não havia inflação. O PTB crescia. Entretanto, na segunda crise, com a renúncia de Jânio Quadros, e com a implantação, logo em seguida, do golpe militar, os destinos do País foram entregues a uma elite de burocratas insensíveis. No Governo Figueiredo o PIB decresceu a menos 2% e a inflação foi institucionalizada. A concentração de renda, que sempre beneficia uma categoria de capitalistas, também foi institucionalizada. A rigor, o País ficou estagnado, não cresceu. Não cresceu não por causa das crises, nem por causa da inflação, mas porque, com o golpe militar de 1964, os ministros que serviam o regime militar, entre os quais diversos estão presentes nesta Casa hoje, decretavam que não podia haver aumento de salário mínimo. Decretou-se o arrocho salarial. O governo passou a ditar salários, as greves foram proibidas e criou-se o famoso Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que se destinava, segundo o deputado Roberto Campos, a atrair o capital estrangeiro sem o ônus e os encargos sociais e trabalhistas. Entregou-se naquela época o controle de centenas de empresas brasileiras ao capital estrangeiro. Não há, portanto, relação entre crise e salário mínimo.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8276.

<sup>55</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8277.

<sup>56</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8276.

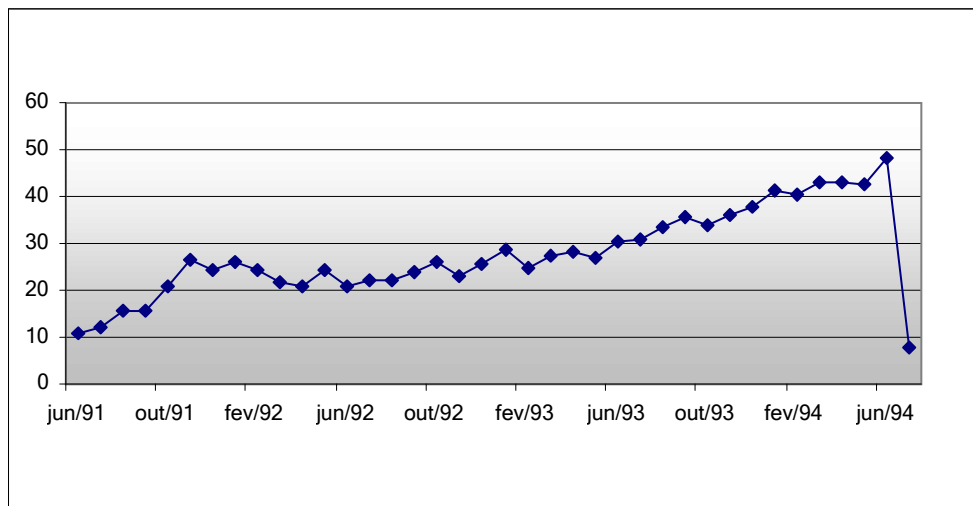
<sup>57</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8277.

Apesar dos vários discursos favoráveis à emenda, a articulação do governo prevaleceu, e a proposta foi derrotada por 229 contrários e 197 favoráveis. A versão final aprovada, que se converteu na Lei 8419, ficou muito próxima da original, diferentemente do que ocorrera com os projetos anteriores. Mudança substancial foi apenas a retirada dos dispositivos que desvinculavam o Benefício de Prestação Continuada do salário mínimo. O efeito da nova política sobre o salário mínimo foi negativo. Sua média anual ficou, no ano de 1992, em 24,45% do valor original, contra 28,03% no ano anterior.

Em 2 de outubro Collor foi afastado da Presidência da República. Assumiu o posto o vice-presidente, Itamar Franco, que prometia adotar uma política salarial mais benéfica, mas que, no período em que esteve à frente do governo, até 1º de janeiro de 1995, não mudou muito o panorama do salário mínimo, que oscilou dentro da faixa de 19,45% a 32,76% do valor original do salário mínimo em julho de 1940.

Em 23 de dezembro de 1992 Itamar Franco promulgou uma nova lei de política salarial, menos restritiva que a anterior. A norma teve origem no Projeto de Lei 2146/91, do deputado Paulo Paim, que previa reajustes mensais e automáticos para todos os assalariados com base no INPC, embora o texto final não tenha nada a ver com essa proposta. De acordo com norma aprovada, a faixa salarial com reajustes quadrimestrais pelo FAS passou de três para seis salários mínimos. Todas as remunerações abaixo desse teto, bem como o salário mínimo, passaram a ter antecipações bimestrais iguais a, no mínimo, 60% da variação acumulada do IRSM nos dois meses anteriores.

A vinculação do mínimo à sistemática de reajustes bimestrais tinha a externalidade de aumentar as parcelas salariais com direito à nova política de reajustes. Além disso, os benefícios da Previdência e os salários dos trabalhadores sem data-base, que antes ficavam congelados por quatro meses, também passaram a receber as antecipações. A política salarial, sobretudo em relação ao salário mínimo, teve, contudo, os efeitos anulados pela inflação crescente até 1994.



**GRÁFICO 14 – Variação do INPC entre junho de 1991 e julho de 1994**

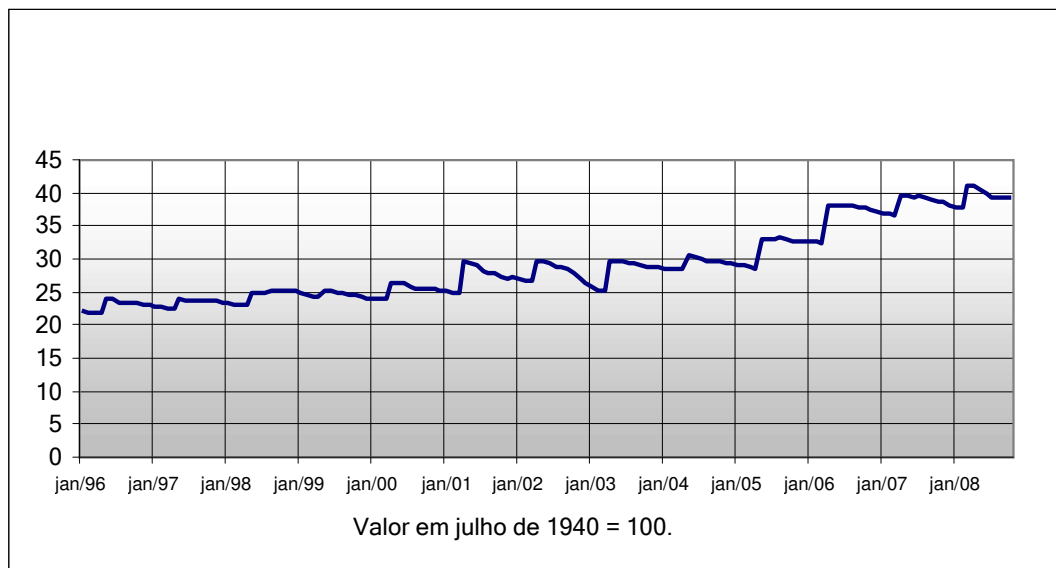
Fonte: IBGE/SNIPC

A situação era bem prejudicial ao trabalhador que ganhava remuneração igual a um salário mínimo, que dependeria de reajustes institucionais equivalentes ao da faixa salarial até seis vezes maior. O reajuste do salário mínimo, nessa sistemática, era o piso dos reajustes para os trabalhadores com remunerações maiores, que incorporavam o índice oficial e ainda podiam conquistar reajuste suplementar por meio negocial.

O Governo Itamar lançou em fevereiro de 1994 as bases do Plano Real. Entre o primeiro e o segundo ano de implantação do novo programa de estabilização, que estancou a inflação a partir de julho de 1994, o salário mínimo médio anual caiu de 23,16% para 22,64% do valor original. Desde então o valor real médio anual do salário mínimo não parou de crescer.

Após dez anos de experiência democrática, o país finalmente lograva encontrar um caminho para superar dois grandes gargalos herdados do regime militar: a hiperinflação e a desvalorização do salário mínimo. Para efeitos didáticos, o Plano Real, apesar ter sido lançado em 1994, será estudado integralmente no próximo capítulo, referente à oitava fase do salário mínimo (1996-2004).

## 11 OITAVA FASE DO SALÁRIO MÍNIMO



**GRÁFICO 15 – Evolução do salário mínimo na 8ª Fase (jan/1996 a out/2008)**

Fonte: Dieese

O Plano Real vai criar a partir de 1994 as condições para a estabilização da economia nos anos seguintes. O estancamento do processo inflacionário, por si só, produziu ganhos para os trabalhadores com renda de um salário mínimo. No salve-se-quem-puder da alta desenfreada de preços, eram eles os que menos condições tinham de se proteger.

Convém, *a priori*, fazer um breve esboço do plano e de seus resultados, para compor o pano de fundo da política que será adotada em relação ao salário mínimo.

O Plano Real conjugou medidas anti-inflacionárias em várias frentes. Promovia o ajuste fiscal, com corte do gasto público e uma maior eficiência na arrecadação de impostos e aumento da carga tributária. Essa última medida também tinha efeito em outra frente, que era a contenção da demanda agregada. Também se procedeu à redução do meio circulante, por meio da elevação do compulsório e da taxa de juros. A Selic inflada servia ao mesmo tempo para aumentar a captação de recursos e entorpecer a atividade econômica.

Desde o ano anterior, o Governo Itamar adotava medidas para reverter o déficit do setor público, como a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), mais tarde transformado em Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), que chegou a render aos cofres da União mais de R\$ 40,3 bilhões<sup>58</sup> no exercício de

<sup>58</sup> Conforme a Receita Federal do Brasil. Valor atualizado pelo autor até maio de 2009 pelo IPCA.

2007. Em março de 1994, depois de uma tramitação difícil no Congresso, foi promulgada a emenda constitucional proposta pelo governo em 1993, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde chamado de Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU permitiu ao governo excluir 20% da arrecadação federal da incidência das vinculações constitucionais. Esses recursos ficaram liberados para outras finalidades, inclusive para fazer frente aos serviços da dívida pública e à formação de superávit primário.

No final do primeiro trimestre de 1994, portanto, o terreno já estava bem preparado para que se implementasse o Plano Real. Bresser Pereira ressalta que, além da competência técnica do *staff* encarregado de sua implantação e administração, o novo programa de estabilização funcionou porque havia uma confluência de fatores favoráveis:

(...) reservas internacionais em nível que garante a nova moeda; preços relativos equilibrados, embora defasados, como é próprio da inércia inflacionária; empresas sólidas e reestruturadas; abertura comercial que protege o mercado interno contra práticas monopolistas; avanços significativos em matéria fiscal nos anos anteriores ao plano. Por outro lado, as condições políticas são também favoráveis. (PEREIRA, 1994, p. 132)

As principais novidades do novo programa de estabilização eram a âncora cambial e a transição monetária em dois estágios. No primeiro, adotava-se a moeda de conta chamada de Unidade Real de Valor (URV), que servia como referencial provisório do poder aquisitivo da moeda em substituição, o Cruzeiro Real, e que seria um indexador geral da economia:

Ao invés de promover a desindexação diretamente, como nos planos anteriores, o Plano Real efetuou inicialmente a indexação geral, dando uma base comum aos reajustes de preços e contendo a aceleração da inflação. Na etapa seguinte, com todos os reajustes de preços alinhados, efetuou-se a desindexação e a inflação seguiu uma trajetória decrescente, mesmo sem controle de preços. A abertura ampla da economia e a valorização da moeda nacional, que serviu como âncora do programa, foram fundamentais no sucesso inicial do plano. (KLEIN e LUNA, 2001, p. 6)

Em fevereiro, os preços – inclusive os salários – começaram a ser convertidos em URV, processo que freou as expectativas inflacionárias. Vários estudos apontam que a inflação brasileira anterior ao Plano Real tem entre suas causas principais um elemento que nada tem a ver com categorias da economia propriamente ditas, que é a crença. A presença de expectativas racionais, como aparecem na formulação de Marcet e Sargent (1989), era *conditio sine qua non* para a estabilização da economia brasileira:



Com o Plano Real, a taxa de inflação caiu a níveis toleráveis. Para o período pós-Plano os dados sugerem uma formação de expectativas racionais com elementos de inércia, o que sugere que os agentes passam por uma fase de aprendizado e as expectativas seriam predominantemente – mas não puramente – racionais. Devido às características da economia brasileira, um componente de inércia está sempre presente na formação das expectativas. (CERQUEIRA, 2007, p. 103-104).

Nessa fase de implantação do Real, a transição monetária se aperfeiçoou, e a economia começou a se reativar, os agentes econômicos passaram a projetar uma inflação mais baixa para o futuro, e a corrida para reajuste de preços interrompeu-se.

A desaceleração da inflação atraiu parte do capital convolado em aplicações especulativas e aqueceu a economia real. A maior oferta de crédito e o aumento do poder aquisitivo em razão da valorização cambial da moeda aumentaram o nível de consumo das classes de baixa renda (MACHADO e MACHADO, 1998, p. 113-114) e a demanda de bens, como itens alimentares, cresceu de forma notável. A taxa de juros manteve-se elevada para manter a expansão das atividades econômicas dentro de uma margem não inflacionária.

A partir do primeiro quadrimestre de 1995, o Plano Real vai se consolidar. A economia passou a duras penas no teste da fuga de dólares do final do ano anterior em razão da crise cambial do México, e voltou a crescer rapidamente. O governo brasileiro foi obrigado, em março de 1995, a adotar explicitamente o sistema de bandas cambiais para absorver parte da disparidade entre inflação interna e externa, política que foi aprofundada em junho, com a implantação de bandas cambiais largas e minibandas (ALMEIDA e BACHA, 1999, p. 14-15):

No período de julho de 1994, início do Plano Real, até o final do ano de 1995 a taxa de câmbio nominal (relação R\$/US\$1) tinha acumulado uma variação percentual de aproximadamente 3,80%<sup>12</sup>. Tomando-se por base a evolução dos preços medida pelo IGP-DI doméstico e o IPC dos Estados Unidos (que foram de 29,94% e 3,98% para o período acima mencionado, respectivamente) tem-se que a desvalorização nominal que deveria ter ocorrido para manter a taxa de câmbio real no mesmo patamar de julho de 1994 seria de aproximadamente 25%. Portanto, a defasagem cambial (considerando o câmbio bilateral) acumulada durante os primeiros 18 meses de Plano Real ficou em torno de 20,4%. Mas, utilizando a variação do IPA do Brasil e dos EUA, a defasagem cambial no mesmo período era de 14,55%. (ALMEIDA e BACHA, 1999, p. 15)

Após, com a política monetária flexibilizada, a economia passa a crescer com mais consistência, mas em ritmo menos acelerado que nos dois anos anteriores (TAB. 16).

TABELA 16 – PIB brasileiro entre 1992 e 2002

Ano	PIB
1992	-0,47
1993	4,67
1994	5,33
1995	4,42
1996	2,15
1997	3,38
1998	0,04
1999	0,25
2000	4,31
2001	1,31
2002	2,66
2003	1,15

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual.

A liberalização no âmbito do comércio exterior conjugada com o câmbio elevado prejudicava a indústria nacional de *tradeable goods* e comprimiu o mercado de trabalho exatamente nos setores mais dinâmicos. A âncora cambial mantinha o Real artificialmente elevado frente ao dólar. O descompasso entre o movimento dos preços internamente e externamente não refletia no câmbio e alimentava-se uma distorção crescente. O incrementado poder aquisitivo do brasileiro, que aquecia a economia, era até certo ponto uma ficção cambial.

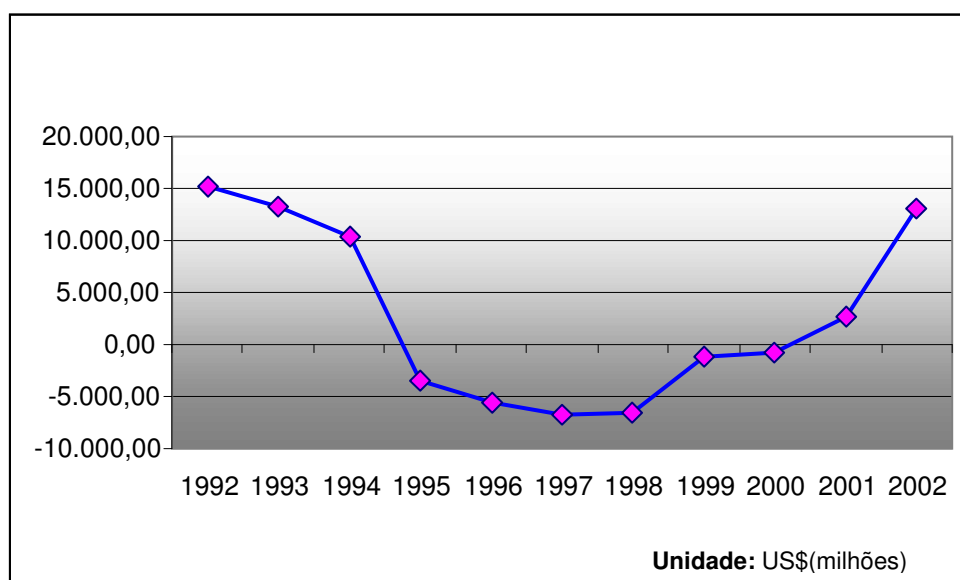
A estabilização repousava, no início do Plano Real, sobre uma desindexação entre a taxa de câmbio nominal e a regra de poder de paridade de compra. Esse desvio favorecia as importações, ao reduzir o preço relativo dos produtos estrangeiros, e desincentivava as exportações, ao encarecer os bens nacionais comercializáveis:

(...) o aumento dos preços dos bens não comercializáveis é o maior responsável pelo afastamento, ou desvio, da taxa de câmbio nominal da regra de poder de paridade de compra. Conseqüentemente, o diferencial inflacionário remanescente, apesar da instalação da âncora cambial, acabará por supervalorizar a taxa de câmbio real, sendo esse um fato estilizado dos planos de estabilização construídos a partir da administração da taxa de câmbio. (SOARES e PINTO, 2008, p 16)

A força gravitacional que incentivava a entrada de importados e, ao mesmo tempo, dificultava a saída de exportáveis, configurava um sério risco de desequilíbrio na balança comercial e na conta corrente, apesar no efeito positivo no controle inflacionário.

Para piorar a posição da indústria de exportação e do agronegócio dependente do mercado exterior, havia a pressão dos juros elevados sobre o crédito. A formação de vantagens comparativas no comércio exterior tornou-se muito difícil. A Selic inflacionada

impulsionava a dívida pública e colocava em risco o ajuste fiscal. Os fundamentos macroeconômicos não tinham a solidez necessária. Essa fragilidade era percebida por especuladores que, de tempos em tempos, promoviam ataques contra o Real. O governo se defendia com mais alta na taxa de juros (SOARES e PINTO, 2008, p. 23). Os efeitos danosos desse ciclo vicioso sobre os setores exportadores são drásticos. Verifica-se uma verdadeira barriga para baixo no gráfico da evolução do saldo da balança comercial no período em análise (GRAF. 16).



**GRÁFICO 16 – Saldo da Balança Comercial Brasileira (FOB)**

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

A estabilidade dependia cada vez mais do fluxo de capitais externos e voláteis atraídos por uma Selic estratosférica para financiar o déficit público. Assim a atividade econômica real – sobretudo no setor exportador – se desenvolvia em um cenário bastante recessivo:

Os desequilíbrios externos aumentavam a dívida externa; a elevação dos juros internos ampliava a dívida interna. Estagnou o nível de atividade, aumentou o desemprego e ampliou-se a crise social. A eventual viabilidade desse processo exigia longo período de maturação e dependia de uma conjuntura externa favorável, com recursos financeiros abundantes e baixas taxas de juros. (KLEIN e LUNA, 2001, p. 6-7)

O câmbio sobrevalorizado e a taxa de juros proibitiva era o binômio que sustentava de forma precária a estabilidade dos preços internos nos primeiros anos do Real. O plano era uma improvisação. A estabilização não jazia em fundamentos econômicos sólidos

(SOARES e PINTO, 2008, p. 7). Funcionava como uma anestesia geral e transitória, sob cujos efeitos o governo deveria, de forma apressada, fazer incisões na realidade econômica para extirpar os tumores estruturais que corroíam o corpo da nação. A vinculação forçada de preços internos e preços externos por meio de um câmbio fictício era insustentável no longo prazo.

O governo tucano tentou aperfeiçoar os fundamentos da economia e preparar o país para voltar a conviver com câmbio flutuante e taxa de juros civilizada, mas a política fiscal relaxou-se possivelmente por causa de múltiplos pontos de veto nos centros decisórios:

A crise asiática (1997) e a crise na Rússia (1998), mostraram os riscos dessa política [de juros reais elevados]. Como reação à crise asiática o governo aprofundou o programa, tentando agilizar as reformas, melhorar as contas públicas e aumentando ainda mais os juros internos, para atrair capital especulativo e proteger as reservas cambiais. Os juros atingiram mais de 30% ao ano em termos reais. Mas a crise na Rússia mostrou a inviabilidade de continuar com esse programa. (KLEIN e LUNA, 2001, p. 7)

A necessidade de manter-se um ambiente favorável, ainda que de maneira artificial, até as eleições de 1998, em que Fernando Henrique Cardoso tentaria a reeleição, levou o governo a protelar as medidas necessárias, como a desvalorização do Real, que teria um impacto negativo perante o eleitorado. Como resultado, “o interrelacionamento entre a estreita administração cambial, forte contração monetária e política fiscal frouxa formou os ingredientes para uma inescapável crise que veio a ocorrer em janeiro de 1999” (SOARES e PINTO, 2008, p. 36). Em meio à crise internacional, “ocorreu fuga de capitais, com explosiva perda de reservas, e somente o rápido socorro do FMI e uma desvalorização de 50% evitaram uma crise de maior magnitude” (KLEIN e LUNA, 2001, p. 7).

Entre as medidas encaminhadas no bojo do Plano Real, tiveram destaque as privatizações, recebidas com grande desconfiança pela sociedade. Os principais objetivos eram atrair capital externo e reduzir a participação direta do Estado no mercado.

Os déficits nas estatais eram invocados de forma recorrente como razão para contenção da política salarial no último período do regime militar. A alienação dessas empresas à iniciativa privada resultaria em que uma grande parcela da massa de trabalhadores celetistas deixou de ser influenciada, ainda que indiretamente, pelos aumentos salariais institucionais. Ou seja, aumentaram os graus de liberdade do governo para promover a valorização do salário mínimo sem impactar diretamente o próprio orçamento.

As privatizações revelaram-se, por fim, uma medida acertada em razão de um elemento inusitado. A alta carga tributária praticada no Brasil permite ao Estado capturar um

montante próximo da metade do lucro das antigas estatais. Empresas do setor de telecomunicações recolhem aos cofres públicos 30,15% de tributos que incidem diretamente sobre o faturamento.<sup>59</sup> Há ainda as exações fiscais cobradas sobre o lucro líquido – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (15%) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (9%) –, sobre folha de salários, entre outros.

Parece óbvio que as receitas públicas com essas empresas agora privatizadas são bem maiores do que seria se elas ainda estivessem sob controle público, porque houve maciços investimentos privados – inclusive de capitais estrangeiros – nas empresas desestatizadas.

Em 1996, para destravar as exportações, aprovou-se a Lei Kandir, que estende a desoneração do ICMS, prevista na Constituição para bens industrializados para exportação, a bens primários e semielaborados destinados ao mercado externo. Essa política foi debitada em grande parte na conta dos estados, titulares desse tributo, já que as compensações devidas pelo governo central jamais cobriram a efetiva perda de arrecadação.

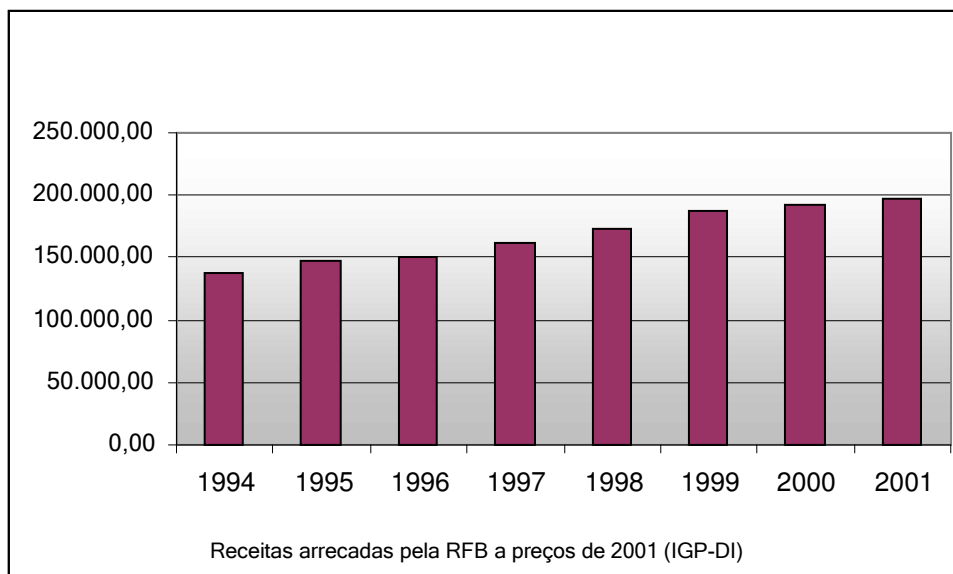
Ao longo dos anos 1990, a centralização das receitas da União foi uma constante. A arrecadação federal cresceu durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com alterações no sistema tributário, especialmente com o incremento das contribuições sociais, que não são compartilhadas com estados e municípios.

A Receita Federal do Brasil aponta que, descontada a inflação e a evolução do PIB, houve um incremento de 31,6% na arrecadação entre 1994 e 2001. Um dos principais motivos, segundo o órgão, foi o aumento da alíquota do Cofins de 2% para 3%, para todas as empresas.<sup>60</sup> Com mais receitas e com uma fatia maior do bolo tributário, a União passou a ter mais poder de barganha para convencer os entes menores a adotar medidas eventualmente necessárias à sua estabilização financeira como, por exemplo, a privatização de bancos estaduais.

---

<sup>59</sup> Conforme Teleco (<http://www.teleco.com.br/tributos.asp>). Os dados levam em conta a alíquota de 25% de ICMS, que pode variar conforme o estado. Esse imposto não incide, a rigor, sobre o faturamento, pois a base de cálculo é o valor dos serviços prestados, já com o tributo embutido.

<sup>60</sup> Conforme informações disponibilizadas em: [www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Tributos/recadmsrf94a2001/default.htm#Principais](http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Tributos/recadmsrf94a2001/default.htm#Principais) Fatores que Influenciaram o Desempenho da Arrecadação



**GRÁFICO 17 – Evolução da Arrecadação Federal em R\$ (1994-2001)**

Fonte: RFB

Outra medida fundamental para assegurar a estabilidade econômica do país e enquadrar prefeitos e governadores em busca de um esforço nacional para ajustar as contas públicas foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 101/2000. Ela impôs severo controle sobre gastos em todas as esferas de governo. Colocou uma trava na despesa com o funcionalismo e no endividamento, e criou condições para a melhoria das finanças estaduais e municipais.

Ana Carolina Giuberti conclui que, em geral, a LRF foi mais efetiva para controlar o gasto com pessoal dos estados, já que a grande maioria dos municípios mantinham esse tipo de despesa abaixo do índice estabelecido. Giuberti, porém, aponta um efeito positivo extraordinário da LRF para o ajuste fiscal das prefeituras: em 1997, antes da vigência da lei, que é de 2000, 24,5% dos municípios brasileiros apresentavam déficit corrente, percentual que caiu para 1,4% em 2003 (GIUBERTI, 2005, p. 16-17).

O mercado de ações também foi aperfeiçoado com a intensificação de sua regulamentação a partir de reformas na Lei das Sociedades Anônimas, consubstanciadas nas leis 10303/01 e 10411/02. Foram assegurados mais direitos aos acionistas minoritários, mais transparência na gestão das empresas de capital aberto e mais garantias aos investidores. Suprimiu-se, entre outras medidas, a possibilidade de acionistas com apenas 1/6 do capital controlarem a companhia, o que gerava alto risco para os demais.

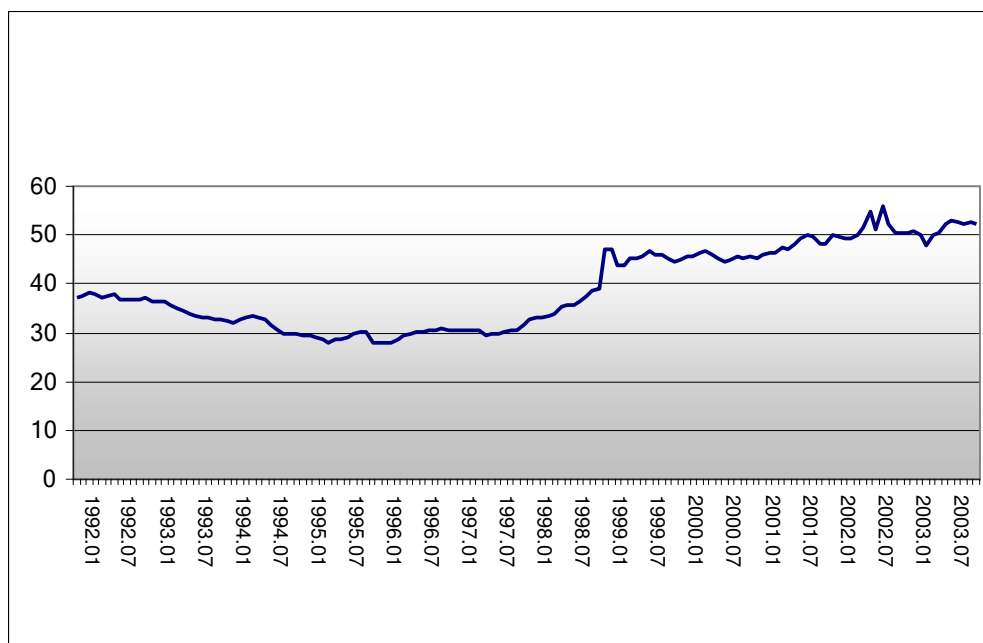
Segundo a presidente da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), Maria Helena Santana, essas mudanças e outras subsequentes, no sentido de aumentar a regulamentação dos

*stock markets*, explicam a resiliência dos mercados brasileiros em meio a crise financeira internacional que eclodiu nos últimos meses de 2008. Ela salientou que “enquanto o mundo caminhava na direção da desregulamentação desde a década de 90, aqui no Brasil caminhávamos no sentido oposto.”<sup>61</sup>

Enfim, o Plano Real promoveu uma estabilização inflacionária em bases frágeis, que dependeria de reformas estruturais mais profundas para se manter. O governo atuou em várias frentes, como se viu, especialmente após a confirmação, em janeiro de 1999, de que o país estava demasiadamente exposto a contingências externas.

Ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a situação ainda era muito delicada e dependente do cenário econômico mundial. O PIB de 2001 cresceu apenas 1,31% e a dívida pública crescia perigosamente, sobretudo após 1998, quando crises cíclicas atingiram vários países emergentes.

A resposta à volatilidade externa e à consequente fuga de capitais, como já foi mencionado, era a elevação da taxa de juros, que implicava inchaço imediato da dívida e paralisação da economia, estabelecendo um ciclo vicioso, que acabava comprometendo os fundamentos da economia em geral. A relação dívida/PIB pode revelar-se importante indicador do estado dos fundamentos macroeconômicos gerais da economia nas diferentes fases do Plano Real, conforme indica o GRAF. 18 a seguir:



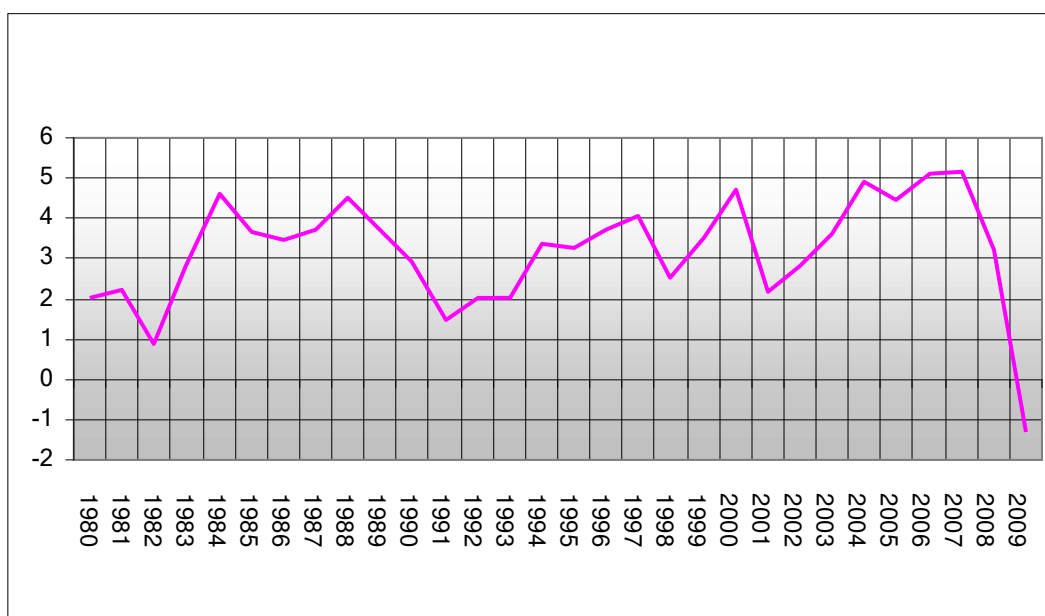
**GRÁFICO 18 – Dívida líquida do Setor Público (em % do PIB)**

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas

<sup>61</sup> Em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 20 de maio de 2009.

Ficou evidente que, em razão da vulnerabilidade da economia nas bases estabelecidas pelo Plano Real, a estabilização do país teria que se consolidar em definitivo em cenário externo favorável.

A oportunidade surgiu a partir do segundo semestre de 2001, com o início do maior ciclo de prosperidade da economia mundial das últimas décadas, com o PIB mundial alcançando taxas bem mais elevadas que as verificadas na época de implantação do Plano Real (GRAF. 19)



**GRÁFICO 19 – PIB mundial (1980-2009)**

Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009

Concluído esse rápido panorama econômico do período em cotejo, passa-se à análise da política salarial nessa oitava fase do salário mínimo.

Quando o Plano Real foi lançado, estavam em vigor as regras da Lei 8542/92, que perduraram até fevereiro de 1994. Havia correção integral para a faixa salarial de até seis salários mínimos a cada quatro meses e antecipações bimestrais de, no mínimo, 60% da variação acumulada do IRSM dos dois meses anteriores. O salário mínimo, inclusive, estava atrelado a essas regras.

Em 27 de fevereiro de 1994, foi editada a Medida Provisória 434, que lançou o Plano Real em nível normativo. Promoveu a conversão dos salários, inclusive o mínimo, em Unidade Real de Valor (URV) pela média do respectivo poder aquisitivo dos últimos quatro meses, a partir de março. Garantiu um salário mínimo não inferior ao então vigente, de CR\$



42.829,00, que foi convertido em URV 64,79. Dali em diante, a regra passaria a ser o reajuste anual dos contratos e dos salários.

Após convertidos em URV, os salários passaram a ser corrigidos diariamente pela variação média de uma cesta de índices de preços: o Índice Geral de Preços (IGP), da Fundação Getúlio Vargas; o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE); e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De julho em diante, quando se realizou a primeira emissão da nova moeda, o Real, a indexação salarial foi mantida, mas os reajustes passaram a ser anuais, na data-base de cada categoria. O salário mínimo também seria reajustado uma vez por ano, e de acordo com o IPCr, índice criado para apurar a inflação em Real. O IRSM foi extinto. A mudança significava que o piso não teria aumento real garantido.

Para Márcio Pochmann (1995, p. 233), “de maneira geral, os funcionários públicos, os trabalhadores amparados minimamente pela política oficial de indenização e os empregados de salário mínimo apresentam situação salarial prejudicada” com essas mudanças iniciais.

Os trabalhadores em geral foram afetados, pois o Plano impôs controle a aumentos salariais por meio de negociações coletivas e às decisões normativas da Justiça do Trabalho. Correções predeterminadas com base na variação da inflação, por exemplo, foram proibidas.

Bresser Pereira (1994, p. 132) avalia que a experiência inflacionária levou a um amadurecimento dos trabalhadores, que acabaram compreendendo “que não poderão ter aumentos reais enquanto a inflação empurrar os juros reais para cima e inviabilizar os investimentos”. Para ele,

(...) uma demonstração deste fato foi sua atitude diante do plano. Quando, na segunda etapa, os salários foram convertidos para URVs, os sindicatos tentaram levar seus associados à greve. Não tiveram, porém, êxito, mostrando-se que as condições políticas para um plano de estabilização haviam se tornado melhores do que usualmente se imagina. (PEREIRA, 1994, p. 132)

O ex-ministro da Fazenda insinua que a luta política dos trabalhadores contribuía para a perenização da inflação, quando o movimento parece ser muito mais uma reação à alta de preços. E a inércia dos assalariados referida por Bresser Pereira pode não ter sido uma mudança de atitude diante do plano, mas uma decorrência das altas taxas de desemprego nos setores mais organizados, que pode tê-los deixado em posição defensiva naquele momento.

De qualquer forma, Bresser Pereira está correto em associar o sucesso do novo plano às condições políticas. E, como tem-se demonstrado, as próprias curvas do salário mínimo acompanham os humores da política.

O Plano Real, nos três primeiros anos, provocou corte de vagas, hipertrofia no mercado de trabalho informal e, ao mesmo tempo, queda nas taxas de pobreza (MACHADO e MACHADO, 1998, p. 120). Esse paradoxo está associado à política cambial, que ampliou o poder aquisitivo dos trabalhadores em geral, mas provocou demissões, sobretudo no setor exportador. A economia se reorientou para o mercado interno em razão do aumento relativo da renda interna. Esse processo vai resultar no aquecimento do setor de bens não-comercializáveis, inclusive no mercado informal. Os empregados mais qualificados, com a menor empregabilidade, passaram a ocupar o espaço dos trabalhadores com menor qualificação no mercado formal. Esses, por sua vez, foram engrossar as fileiras de trabalhadores por conta própria.

Interessante notar que o Plano Real não incluiu originalmente nenhuma política especial de salvaguarda para os trabalhadores de salário mínimo, geralmente com baixa qualificação em atividades de vanguarda, que foram os grandes prejudicados no mercado concorrencial. Na Lei 8880 de 27 de maio de 1994, que resultou da MP 434, assim como nas seguintes que a reeditaram, porém, havia um dispositivo incluído pelos parlamentares que previa que, em 30 dias, o Poder Executivo enviaria ao Congresso um

(...) projeto de lei dispendo sobre a elevação do valor real do salário mínimo, de forma sustentável pela economia, bem assim sobre as medidas necessárias ao financiamento não inflacionário dos efeitos da referida elevação sobre as contas públicas, especialmente sobre a Previdência Social.

Para cumprir o previsto, Itamar Franco apresentou à Câmara em 27 de junho de 1994 o Projeto de Lei 4677, que previa o reajuste do salário mínimo de R\$ 64,79 para R\$ 70 em setembro de 1994. Em outubro, a Comissão de Trabalho aprovou um parecer de Paulo Paim contrário ao projeto. O deputado sugeriu a aprovação de outra proposta, de autoria da própria comissão (PL 4692/94), que previa o aumento real do salário mínimo anualmente, no mês de maio, no mesmo índice da variação positiva do PIB. Essa é basicamente a regra da política do salário mínimo em vigor desde 2007. O projeto estipulava ainda o reajuste mensal do piso, de todos os demais salários e benefícios do INSS pelo Índice de Preços ao Consumidor - série r (IPC-r). Por fim, o salário mínimo era fixado em R\$ 100 em agosto.

A versão final aprovada no Plenário na Câmara, confirmada no Senado, e que foi à sanção em janeiro de 1995, trouxe algumas mudanças. O reajuste para R\$ 100 foi reprogramado para fevereiro e abriu-se a possibilidade de descontar do aumento anual previsto na Lei nº 8.880/94 os percentuais concedidos ao longo dos 12 meses subsequentes ao aumento anterior. Em fevereiro, o ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, publicou um artigo em que afirmava que o reajuste do salário mínimo para R\$ 100, previsto no projeto, “colocaria em risco o Plano [Real], além de agravar o déficit da Previdência em alguns estados e centenas de municípios”.<sup>62</sup>

Naquele mesmo mês, Fernando Henrique Cardoso, que assumira a Presidência em 1º de janeiro de 1995, vetou o projeto, invocando os mesmos motivos alegados por Stephanes. O presidente prometeu, porém, que enviaria ao Congresso projetos de lei para modificar a legislação de custeio e benefícios da Previdência para racionalizar e disciplinar a concessão de benefícios e acabar com “ambiguidades” que, por exemplo, facilitavam ao segurado conquistar direitos contra o INSS na Justiça:

Uma vez aprovadas estas alterações, estarão criadas as condições para que eu possa determinar – e o farei – o início de um processo de incremento do valor do salário mínimo, compatível com a capacidade de financiamento da Previdência Social e com os compromissos políticos deste Governo.<sup>63</sup>

O que o governo estava preparando, em outras palavras, eram medidas para aumentar a arrecadação da Previdência e restringir a concessão de benefícios, a fim de preparar o orçamento do INSS para suportar o impacto de salários mínimos mais elevados. Essa política, inclusive, foi intensificada no Governo Lula.

O governo finalmente enviou à Câmara o projeto de lei prometido (PL 199) em março de 1995. Em vez de uma política nacional do salário mínimo, a proposta previa apenas um reajuste real acima da inflação. O piso passava de R\$ 70 para 100 em maio daquele ano, o que equivalia a um aumento nominal de 42,85%. A proposta incluía várias alterações na legislação previdenciária, conforme antecipado pelo Presidente na mensagem de veto ao PL 4692/94.

No reajuste anterior, o salário mínimo alcançou 20,82% de seu valor original de 1940. Agora subia a 25,73% daquele valor. Dali em diante, a média anual do valor real do salário mínimo seria crescente, tendência que não se inverteu até os dias de hoje.

---

<sup>62</sup> *Conj. Social*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 5-6. fev, 1995.

<sup>63</sup> Mensagem Presidencial 180, de 8 de fevereiro de 1995.

Numa perspectiva ampliada, a longa curva descendente do salário mínimo, iniciada em 1965, chega ao fim em 1995. Foram 30 anos de perdas quase ininterruptas. Como visto, o papel do Congresso na inversão dessa tendência foi fundamental. A passividade do Congresso na definição do piso anualmente é apenas aparente. O Parlamento funciona como autêntico *wachtdog* a velar pela manutenção da política de valorização do salário mínimo inaugurada, por pressão parlamentar, na metade dos anos 1990.

O Poder Executivo tem uma margem relativamente estreita para definir o percentual anual de reajuste. Um reajuste ínfimo despertaria a pronta oposição do Congresso, a aprovação seria incerta e os custos políticos de negociação, elevadíssimos. Por isso, o presidente da República já envia a proposta de aumento com um índice palatável pela maioria dos parlamentares.

Há uma oposição marginal do Parlamento à política do salário mínimo vigente, sobretudo por esta não alcançar os benefícios da Previdência acima do piso. A opinião da maioria consistente do Congresso, aparentemente, converge com o salário mínimo em elevação real a taxas moderadas, mas significativas, até um nível satisfatório. Nenhum governo teria força política no Parlamento para refrear essa política, que resultou em valorização gradual – mas consistente – do piso desde 1995.

**TABELA 17 - Salário Mínimo Médio Anual**

<b>Ano</b>	<b>Valor</b>
1995	22,64
1996	22,99
1997	23,35
1998	24,45
1999	24,64
2000	25,32
2001	27,41
2002	28,05
2003	28,30
2004	29,40
2005	31,58
2006	36,53
2007	38,55
2008	39,54

Fonte: Dieese - Salário Mínimo do Município de São Paulo em julho de 1940 = 100

Exceto pelo salto notável do salário mínimo de 2005 para 2006, a escalada no valor real do mínimo manteve-se mais ou menos uniforme em todo o período. Desde o início do Governo Lula, porém, a política ganhou mais consistência, sendo até perceptível uma

inclinação um pouco mais acentuada da curva de valorização a partir de 2005. Essa alteração partiu de atuação política do Congresso Nacional, como se verá abaixo, embora haja um esforço para atribuir a paternidade do programa de recuperação do salário mínimo ao Poder Executivo.

Digna de nota é ainda a aprovação da Lei Complementar 103 pelo Congresso no ano 2000, que autorizou os estados e o Distrito Federal a estabelecerem pisos específicos dentro de suas respectivas jurisdições. Foi uma maneira de reverter o engessamento provocado pela unificação do salário mínimo em 1984, que ajudou a elevar o poder aquisitivo dos trabalhadores do Norte e do Nordeste, mas determinou a fixação de salários mínimos aquém das condições econômicas de estados mais prósperos e com custo de vida mais elevado, como Rio de Janeiro e São Paulo. De uma maneira geral, apenas alguns estados fixaram salários mínimos estaduais. A política rendeu poucos resultados até o momento.

A história das curvas do salário mínimo tem como últimos lances as medidas tomadas durante o Governo Lula, iniciado em janeiro de 2003. Antes de se passar à descrição das mudanças observadas, convém sintetizar as diretrizes da política econômica adotadas.

Havia grande insegurança em setores da sociedade sobre o rumo que tomaria o governo do Partido dos Trabalhadores que, pela primeira vez, chegava à Presidência da República. Durante a campanha eleitoral de 2002, Lula insistia que manteria as linhas gerais da política econômica adotada no governo anterior com vista à estabilidade dos preços:

Em 22 de junho [de 2002], Lula lançou a “Carta ao Povo Brasileiro” prometendo cumprir os contratos com as instituições financeiras internacionais como o FMI. Este posicionamento foi um marco no PT. Desde 1994 o partido havia retirado do seu programa a suspensão do pagamento da dívida externa, mas nunca tinha assumido publicamente seu pagamento. Em 29 de junho, o Diretório Nacional retira do programa de governo as referências à ruptura com o modelo econômico que havia sido aprovada no encontro nacional de dezembro de 2001. (ALMEIDA, 2003, p. 10)

Um dos sinais mais claros de que o ex-sindicalista cumpriria com a promessa de não provocar rupturas macroeconômicas foi a designação de Henrique Meirelles, um filiado do PSDB, para o Banco Central, o que gerou protestos dentro dos setores mais radicais do PT. Para o importante Ministério da Fazenda, Lula indicou o petista Antonio Palocci, que foi um dos cérebros da transição moderada na política econômica do governo.

A equipe econômica montada por Lula aproveitou a janela de oportunidade da renovação política e o bom momento da economia internacional, que favorecia as exportações e o acúmulo de divisas, para sanar as fragilidades macroeconômicas não sanadas pelo Plano

Real. Não houve, porém, mudanças estruturais nos ajustes efetivados até então. A política de perseguir metas de inflação e produzir superávits primários foi mantida. O Brasil passava para o mundo um claro sinal de maturidade política e institucional. A queda subsequente do risco Brasil até a certificação do país com o *investment grade* em abril de 2008 coroaram a política econômica do Governo Lula.

Uma das medidas mais estabilizadoras empreendidas durante a nova administração foi tirar proveito da solidez e do alto valor de troca da moeda nacional para desdolarizar a dívida pública, por meio da substituição gradativa de papéis vinculados ao dólar por títulos atrelados ao Real. Essa mudança reduziu o impacto de eventuais fugas da moeda americana em períodos de volatilidade nos fundamentos macroeconômicos da economia.

Outra medida de grande importância foi o acúmulo de mais 200 bilhões de dólares em reservas internacionais, que desencorajaria ataques contra o Real em períodos de instabilidade e permitiria ao Banco Central intervir com força no câmbio, colocando à venda no mercado grandes somas da moeda americana em caso de escalada na demanda.

Desde o início do governo Lula, percebe-se uma alta nos gastos com pessoal e encargos sociais na Administração Pública federal, que estavam praticamente estabilizados em termos reais nos anos anteriores.

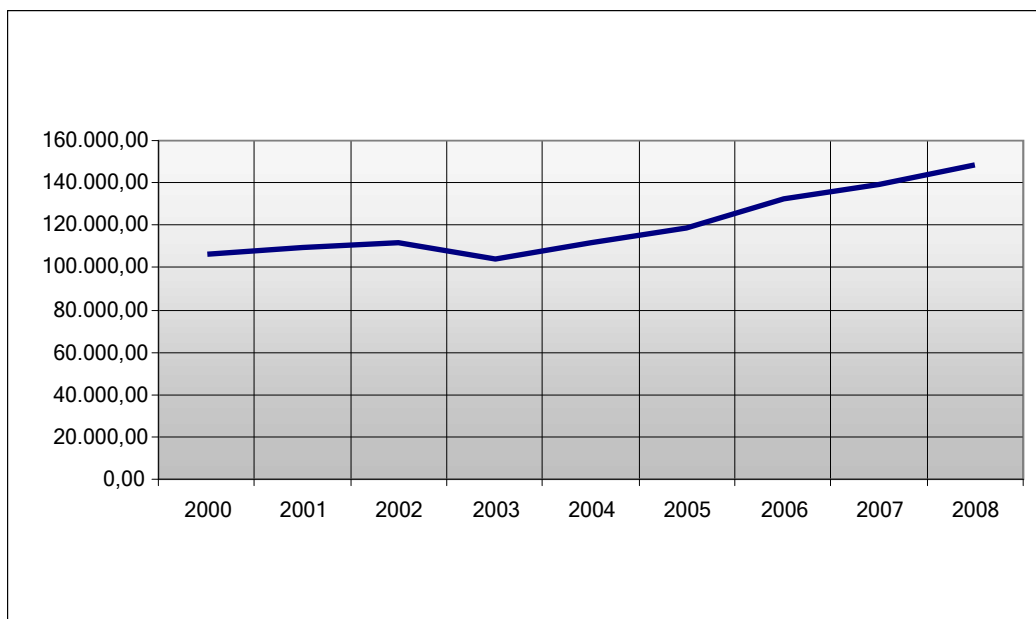
Pesquisa do economista político Alexandre Marinis apontou que, entre 2002 e 2009, a remuneração média dos servidores públicos do Poder Executivo teve aumento real de 74,2%. No Poder Judiciário, o percentual de incremento, descontada a inflação, foi de 79,3% e, no Legislativo, de 28,5%. Entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2009, o ganho real dos trabalhadores do setor privado com carteira assinada ou não foi de apenas 8,7%.<sup>64</sup>

O ministro Guido Mantega, que substituiu Palocci em 2006, admite que houve expansão excessiva dos gastos com pessoal: “Poderia ter crescido menos para o meu gosto, mas não houve desequilíbrio”. Ele lembra que parte do aumento da despesa foi direcionada para financiar a ampliação de pessoal em áreas fundamentais, como educação e segurança, ou para corrigir defasagem salarial em algumas carreiras: “Não houve contratação irresponsável”, assegura.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> SALÁRIO de funcionário público sobe 8 vezes mais que o do setor privado. *Estado de S. Paulo*. 11 mai. 2009.

<sup>65</sup> PARA Mantega, não há “descontrole” nos gastos do governo. *Valor Online*, 08 jun. 2009. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=Para+Mantega+nao+ha+descontrole+nos+gastos+do+governo&codMateria=5610009&dtMateria=08+06+2009&codCategoria=21&scrollX=0&scrollY=149&tamFonte=>. Acesso em: 27 jun. 2009.



**GRÁFICO 20 – Evolução de gastos com pessoal 2000-2008 (em R\$ milhões)**

Fonte: Ministério do Planejamento. Elaboração do autor. Valores atualizados desde 31 de dezembro do ano de referência até 31 de maio de 2009 pelo INPC.

Levantamento do Dieese concluiu que, durante o governo Lula, os ganhos reais do salário mínimo acumulados até 1º de fevereiro de 2009 foram de 44,95%, bem abaixo do aumento de 74,2% dos servidores do Poder Executivo, mas significativamente superiores aos observados entre os trabalhadores do setor privado com carteira assinada ou não, que como visto, ficaram em 8,7% no período.

A variação do salário mínimo está detalhada na TAB. 18 abaixo:

**TABELA 18 - Reajustes do Salário Mínimo no Governo Lula (2003-2009)**

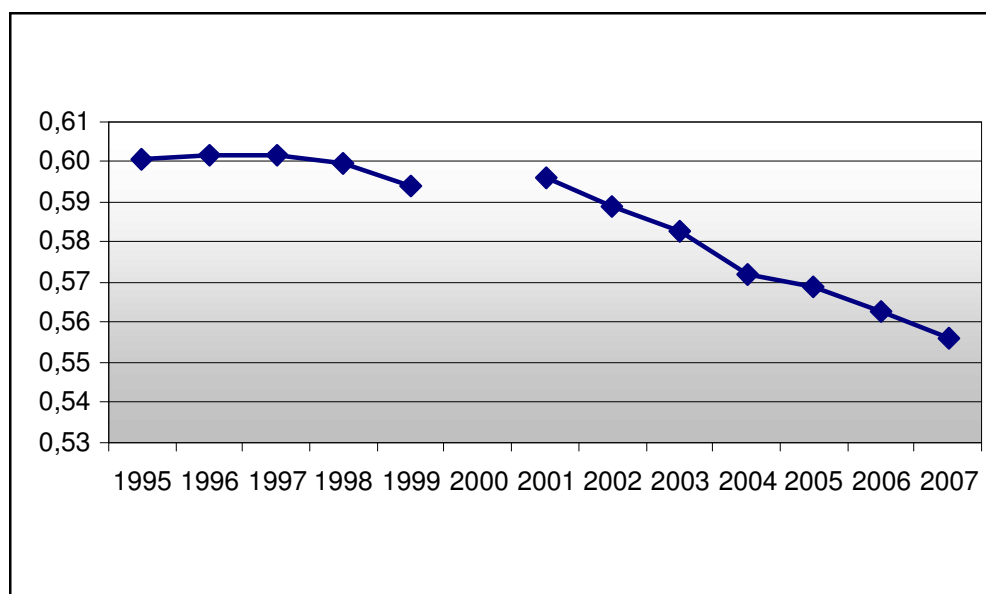
<b>Início da vigência do reajuste</b>	<b>Salário mínimo nominal (R\$)</b>	<b>Reajuste nominal (%)</b>	<b>INPC desde último reajuste</b>	<b>Reajuste abatido INPC</b>
Abril de 2002	200	-	-	-
Abril de 2003	240	20	18,54	1,23
Maio de 2004	260	8,33	7,06	1,19
Maio de 2005	300	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465	12,05	5,92	5,79
<b>Total do período</b>	-	<b>132,50</b>	<b>60,40</b>	<b>44,95</b>

Fonte: Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 4.

Em termos agregados, portanto, o Governo Lula foi até o momento mais benéfico aos servidores públicos que aos trabalhadores em geral, com carteira assinada ou não, inclusive os que ganham salário mínimo:

(...) a diferença entre o rendimento médio do setor privado e do público, que já era grande, cresceu ainda mais. Em dezembro de 2002, a remuneração média do servidor federal na ativa do Executivo, de R\$ 2.680 (valor da época), era 3,6 vezes maior do que o rendimento médio de R\$ 740,90 do setor privado. Em fevereiro de 2009, a ganho mensal médio no Executivo federal pulou para R\$ 6.691, ou 5,8 vezes maior do que o rendimento médio do setor privado, de R\$ 1.154.<sup>66</sup>

A desigualdade de renda em geral, porém, tem caído de forma consistente no Governo Lula, o que indica que as menores rendas individuais cresceram em relação às maiores (GRAF. 21).



**GRÁFICO 21 – Desigualdade de Renda (Coeficiente de Gini)**

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Por outro lado, assiste-se ao enxugamento dos recursos orçamentários para investimentos, que são fundamentais para alimentar o crescimento da economia. De acordo com o IBGE,

(...) a taxa de investimento no primeiro trimestre de 2009 foi de 16,6% do PIB, inferior à do mesmo período do ano anterior (18,4%). Essa redução foi influenciada, principalmente, pela redução em volume da formação bruta de capital fixo no trimestre (-14,0%). A taxa de poupança alcançou 11,1% do PIB, a menor taxa da série iniciada em 2000.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> SALÁRIO de funcionário público sobe 8 vezes mais que o do setor privado. *Estado de S. Paulo*. 11 mai. 2009.

<sup>67</sup> Conforme IBGE, disponível em: [www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1384&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1384&id_pagina=1). Acesso em: 27 jun. 2009.



A pressão no superávit primário é crescente. O governo foi obrigado, por fim, a cortá-lo de 3,8% do PIB para 2,5% em nível federal por causa da queda repentina na arrecadação, em razão da crise econômica mundial desencadeada pelas hipotecas podres nos Estados Unidos em 2008.

O pequeno saldo que resulta do confronto entre as receitas e os gastos públicos dificultou ao Governo Lula promover uma reforma tributária para reduzir a carga de impostos na economia. Lembre-se que a carga tributária foi aumentada durante os anos FHC, com os juros referenciais, também para conter o consumo e reduzir a inflação. Hoje, com a inflação estabilizada, haveria margem para o governo cortar, não apenas os juros, como vem fazendo, mas também a carga tributária. Para tanto, seria necessário o corte de despesas. O governo optou, porém, por aplicar os excessos de arrecadação apurados no fortalecimento da máquina pública, no aumento do gasto social e por aumentar, ainda que moderadamente, o nível de investimentos.

Essa última rubrica, que representava 0,80% do PIB em 2007, passou para 1,41% do PIB em 2008. De acordo com a lei orçamentária aprovada pelo Congresso no final do ano passado, passaria para 1,55% do PIB em 2009. A queda das receitas, porém, obrigou o governo a rever para baixo essa previsão, que caiu para 1,13% do PIB no contingenciamento de março, subindo um pouco, para 1,18%, na reprogramação orçamentária anunciada no final de maio (TAVARES, TAVARES e MOURA, 2009, p. 14).

Segundo o IBGE, em termos globais, somados os dados do setor privado, a taxa de investimento global no primeiro trimestre de 2009 foi de 16,6% do PIB, bem abaixo à do mesmo período do ano anterior (18,4%). Por sua vez, a taxa de poupança ficou em 11,1% do PIB, a menor da série iniciada em 2000.<sup>68</sup>

A reforma tributária em discussão no Congresso prevê cortes setoriais, mas de maneira geral tem como premissa básica a diminuição dos impostos, o fim da guerra fiscal entre os estados e a racionalização do sistema. A estreita margem orçamentária para poupança e investimentos é um sério risco à estabilização da economia. Uma crise duradoura com o PIB em queda pode colocar em risco os avanços conseguidos até o momento. O orçamento da União não está em condições de absorver quedas seguidas nas receitas.

A maior concentração do gasto público com a folha de salários, apesar de efeitos positivos, como a qualificação do serviço público, deixa menos margem de manobra ao

---

<sup>68</sup> Conforme dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

governo já que, como grande parte dos servidores tem estabilidade e a Constituição proíbe a redução salarial, as despesas com pessoal se cristalizam:

Com previsão de queda mínima das receitas e com a redução do superávit primário de 1,5% do PIB, as despesas aumentam em mais de 1,4% do PIB em relação a 2008. Despesas obrigatórias crescem mais de 1,3 ponto percentual do PIB. Nelas se incluem pessoal e benefícios previdenciários. As despesas discricionárias do Executivo aumentam só 0,1% do PIB, mas parte delas são despesas quase obrigatórias. (...) As demais, já restringidas de 2007 para 2008, sobem o equivalente a 0,2% do PIB, incluindo o programa Minha Casa, Minha Vida; em reais, aumentam R\$ 8 bilhões de 2008 para 2009.

As despesas com investimento e inversões financeiras primárias, incluindo o FSB [Fundo Soberano do Brasil] em 2008, diminuem 0,24% do PIB em 2009, e a queda se limitará a esse percentual do PIB apenas se a execução do PPI ocorrer como previsto. (TAVARES, TAVARES e MOURA, 2009, p. 15)

Portanto, em cenários de recessão, os cortes vão recair, inevitavelmente, sobre os investimentos ou sobre a poupança, como de fato se observa na execução orçamentária em andamento. A primeira opção inibe ainda mais o crescimento da economia, ao passo que a segunda reflete nos fundamentos macroeconômicos, sobretudo no aumento da dívida pública.

Em 2009, o Orçamento da União, após os contingenciamentos, prevê uma quase estabilidade nas receitas. É uma projeção bastante otimista, já que, para o período de janeiro a maio, apurou-se uma queda real de 6,92% na arrecadação, em relação ao mesmo período do ano passado.

A TAB. 19 abaixo, que detalha essa retração, revela que o resultado só não foi pior em razão do aumento de 6,06% da receita da Previdência. Excluída a arrecadação previdenciária, as perdas somariam 10,31%.

**TABELA 19 - Arrecadação Federal de janeiro a maio (2008x2009)**

Receitas	2009 [A]	2008 [B]	[A] -[B] %	Participação (%)	
				2009	2008
Impostos, contribuições e outras receitas [A]	185.272	206.574	(10,31)	68,70	71,30
Receita previdenciária [B]	77.043	72.641	6,06	28,57	25,07
Receita administrada pela RFB [C]=[A]+[B]	262.315	279.215	(6,05)	97,27	96,37
Demais receitas [D]	7.375	10.526	(29,93)	2,73	3,63
Receita total [E]=[C]+[D]	269.691	289.741	(6,92)	100,00	100,00

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração do autor.

Em suma, é de se conjecturar se o governo não deveria ter aproveitado melhor a bonança na economia internacional para economizar mais e aumentar de maneira mais significativa o investimento público em áreas essenciais, como infraestrutura de transportes. O

recém-lançado programa habitacional do governo federal, Minha Casa Minha Vida, veio nessa perspectiva, mas infelizmente quando o mundo já estava em recessão.

De qualquer maneira, a Administração Lula manteve os fundamentos da economia em bom estado, o que vem permitindo a valorização do salário mínimo sem sobressaltos. Por outro lado, inclui na agenda de prioridades do governo a questão social. Várias políticas voltadas para as famílias de baixa renda foram encetadas, como por exemplo a redução de tributos incidentes na cesta básica, o Farmácia Popular, o programa habitacional acima citado, que será mais favorável às famílias com renda de até três salários mínimos, e mesmo o Bolsa-Família.

A política de aumentos do salário mínimo arbitrados sem nenhuma base legal prévia, herdada de Fernando Henrique Cardoso, foi mantida por Lula até o presente momento. O presidente escreveu em março de 1995 que seu antecessor alardeava na campanha presidencial de 1994 que elevaria o salário mínimo a R\$ 140, mas vetou o projeto da Comissão de Trabalho da Câmara que fixava o piso em R\$ 100 tão logo tomou posse “*no mesmo momento em que recebe um aumento em seus vencimentos*”:

Faz 20 anos que ouço a mesma ladainha: não é possível aumentar o salário mínimo porque isso quebraria a Previdência e a maioria das prefeituras. A crise da Previdência é de arrecadação. (...) Uma recente pesquisa do Sebrae, revelando que 77% dos pequenos e microempresários concordam com o aumento de R\$ 30, mostra que o mínimo é um problema menos econômico e mais político.<sup>69</sup>

Em 2003, ao assumir a Presidência da República, porém, Lula chancelou a mesma política para o salário mínimo iniciada no governo anterior, com reajustes anuais discricionários, um pouco acima da inflação. Aumentou o piso de R\$ 200 para R\$ 240 em abril de 2003, e para R\$ 260 em 2004.

A base do governo se esforçou muito para aprovar esse último reajuste. A proposta da oposição de aumentar o mínimo para R\$ 275 foi derrubada por 266 votos contra 167 após muita negociação política nos bastidores. Aldo Rebelo, que assumia o cargo de Ministério de Coordenação Política, disse na ocasião que o comando das articulações estava com o presidente Lula: “A orquestra do governo tem um maestro, que é o presidente Lula. Nela, eu não quero ser mais que um segundo violino”.<sup>70</sup>

É impossível dimensionar os custos políticos de uma política de constrição do salário mínimo, mas o Governo Lula tomou consciência deles por ocasião do reajuste de

<sup>69</sup> *Conj. Social*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 7-8, mar.1995.

<sup>70</sup> REBELO *apud* RILA, Luiz. *A longa travessia do mínimo*. *Época*, n.316, p.38, 7 jun. 2004.

2004. Há no Congresso um consenso firme de que o salário mínimo é muito baixo e precisa ser valorizado, como demonstrado nos capítulos anteriores. Para convencer deputados e senadores a votar contra a própria consciência e a se sujeitarem à punição política por parte da opinião pública, o Palácio do Planalto precisa oferecer-lhes elevadas compensações que, em períodos eleitorais, tornam-se ainda mais caras, praticamente impagáveis.

Lula, que criticara a incoerência de Fernando Henrique Cardoso, agora assumia a posição política de manter o salário mínimo sob controle para salvaguardar a solidez da economia. Essa posição ortodoxa, porém, devido aos altos custos políticos, foi flexibilizada em 2005 e abandonada em 2006.

Segundo o Dieese, desde 2004, por ocasião da III Marcha pelo Salário Mínimo, as centrais sindicais começaram a atuar de maneira conjunta para que o governo estabelecesse e implementasse uma política de valorização do salário mínimo. Ao criar uma comissão quadripartite, com “objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo”, e ao editar a Medida Provisória 248, aumentando o piso de R\$ 260 para R\$ 300, em abril de 2005, o governo já estaria respondendo à pressão sindical.<sup>71</sup>

No esforço para assumir o protagonismo da política de valorização do salário mínimo, tanto as organizações sindicais como o Palácio do Planalto negligenciam o papel fundamental do ícone maior da democracia brasileira, que é o Congresso Nacional. O Parlamento brasileiro hoje é intensamente permeável aos consensos sobrepostos, para usar o consagrado termo de Rawls (2008).

Em 25 de outubro de 2005, os presidentes da Câmara e do Senado – na época, Aldo Rebelo e Renan Calheiros – assinaram o Ato Conjunto 3, que criou a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo, com sete deputados e sete senadores como membros titulares e igual número de suplentes de cada Casa Legislativa. Mais tarde o número de deputados e senadores titulares e suplentes foi ampliado para 12. O colegiado foi presidido pelo deputado Jackson Barreto (PTB-SE). A relatoria coube ao senador Paulo Paim (PT-RS), que propôs a criação da comissão.

O ponto mais importante do relatório final, publicado em 4 de outubro de 2006, foi a sugestão de uma política de valorização permanente do salário mínimo, com base na política do *salair minimum interprofessionnel de croissance*, o Smic francês. O Smic é reajustado anualmente pela inflação mais um adicional que reflete o aumento da produtividade da economia. Pela proposta aprovada pela comissão mista, o salário mínimo

---

<sup>71</sup> Conforme Dieese, Nota Técnica 79, fev. 2009, p. 2.

teria aumento anual igual à inflação medida pelo INPC mais duas vezes a variação real do PIB apurados no exercício anterior.

A TAB. 20 abaixo apresenta a evolução do Smic nos últimos anos e revela que o salário mínimo brasileiro, de cerca de 171 euros em junho de 2009, vale pouco mais que um décimo do francês.

**TABELA 20 - Salaire minimum interprofessionnel de croissance**

<b>Publicação Oficial</b>	<b>Smic horário bruto em Euros</b>	<b>Smic mensal bruto em Euros por 151,67 horas</b>	<b>Smic mensal bruto em Euros por 169 horas</b>
28/06/08	8,71	1 321,02	//
29/04/08	8,63	1 308,88	//
29/06/07	8,44	1 280,07	//
30/06/06	8,27	1 254,28	//
30/06/05	8,03	1 217,88	1 357,07
02/07/04	7,61	//	1 286,09
28/06/03	7,19	//	1 215,11
28/06/02	6,83	//	1 154,27
29/06/01	6,67	//	1 127,23

Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

A proposta da comissão de antecipar o reajuste de 2007 de abril para março e daí em diante fazer recuar a data-base do reajuste um mês por ano, até que seja fixada definitivamente em janeiro, foi aproveitada *in totum* no projeto do governo. De acordo com o relatório, “esta recomendação visa à inclusão da discussão do reajuste do salário mínimo no debate da Lei Orçamentária”.<sup>72</sup>

O Dieese, em nota sobre as mudanças recentes no salário mínimo, sequer menciona a Comissão Mista do Salário Mínimo do Parlamento Brasileiro, nem o relatório aprovado:

Ainda no final de 2006, as Centrais Sindicais encaminharam ao Governo Federal suas propostas para o Salário Mínimo 2007. As negociações de então, não apenas resultaram em revisão do valor para R\$ 380,00 a partir de 1º de abril de 2007, mas permitiram o estabelecimento de uma política permanente de valorização do salário mínimo.<sup>73</sup>

O presidente Lula, por fim, fechou o acordo com a representação dos trabalhadores com base no relatório aprovado no Congresso, consubstanciado no Projeto de Lei 1. A proposta foi encaminhada pela Presidência da República à Câmara dos Deputados em 2 de fevereiro de 2007. O projeto prevê o reajuste do salário mínimo igual à variação do

<sup>72</sup> Comissão Mista do Salário Mínimo, 2006, p. 42-43.

<sup>73</sup> Conforme Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 2.

INPC desde o último reajuste mais o percentual do aumento real do PIB do exercício anterior ao último. Essa nova política iria perdurar de 2007 a 2011, período em que os reajustes serão antecipados um mês por ano até chegar a janeiro em 2010, que passará a ser a data base dos aumentos do salário mínimo dali em diante. Até 31 de dezembro de 2011, o presidente da República, de acordo com o projeto, enviará uma nova proposta de valorização do salário mínimo para vigorar de 2012 até 2023.

Na justificativa do projeto, menciona-se que o mesmo resultou de acordo firmado pouco mais de dois meses após a aprovação do relatório na Comissão Mista do Salário Mínimo da Câmara:

O novo valor proposto para o salário mínimo e as diretrizes para a sua política de valorização foram objeto de variados estudos e ampla discussão, culminando com a assinatura de Protocolo de Intenções entre Governo Federal e as centrais sindicais, em 27 de dezembro de 2006. Refletem, desse modo, consenso resultante do esforço de conciliar a melhoria das condições de vida da população e os efeitos dinamizadores da economia daí resultantes com as limitações impostas pelo orçamento da União, em especial, as derivadas do aumento dos gastos com benefícios pagos pela Previdência Social.<sup>74</sup>

O projeto, assim como a proposta da comissão mista de que derivou, recupera a vetusta ideia de atrelar os reajustes reais do salário mínimo ao aumento da produtividade, que fazia parte da doutrina econômica da ditadura militar. A vinculação do salário mínimo ao PIB não é nenhuma novidade. Estava presente no Projeto de Lei 2747/92, do presidente Collor e na lei que se originou dele, a 8419/92. A lógica que anima essa indexação é permitir ganhos reais ao trabalho, sem pressionar os demais fatores de produção.

Grosso modo não promove redistribuição de renda em favor dos trabalhadores, apenas impede que essa redistribuição se dê contra eles, como ocorreu desde o regime militar. Essa política só é redistributiva se a população estiver crescendo, porque toma como parâmetro de reajuste o PIB agregado e não o PIB per capita. Por tudo isso, é duvidoso se a indexação ao PIB é a melhor política de recuperação para o salário mínimo.

A Comissão Mista do Salário Mínimo demonstrou no relatório final que os reajustes reais do salário mínimo nos anos anteriores a 2006 haviam ficado acima da variação do PIB do ano anterior, descontada a inflação, exceto em 2002 e 2003. A nova política, portanto, seria pior que a anterior.

---

<sup>74</sup> Projeto de lei 1/07, 2007, p. 3.

**TABELA 21 - Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior**

<b>Ano</b>	<b>Variação real do salário mínimo (%)</b>	<b>Variação real do salário PIB no exercício anterior (%)</b>
2000	5,39	0,79
2001	12,17	4,36
2002	1,27	1,31
2003	1,23	1,93
2004	1,19	0,54
2005	8,23	4,90
2006	13,04	2,30

Fonte: Relatório final Comissão Mista do Salário Mínimo, 2006, p. 25. PIB calculado com metodologia anterior.

Se estivesse em vigor a nova política prevista no Projeto de Lei 1/07, a valorização do salário mínimo, exceto em 2002 e 2003, seria bem inferior à efetivamente observada, como demonstrado na TAB. 22 a seguir. O PIB foi apurado com os ajustamentos promovidos pelo IBGE em 2007.

**TABELA 22 - Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior**

<b>Ano</b>	<b>Variação real do salário mínimo (%)</b>	<b>Variação real do salário PIB no exercício anterior ao último (%)</b>
2000	5,39	0,03
2001	12,17	0,2
2002	1,27	4,3
2003	1,23	1,3
2004	1,19	2,7
2005	8,23	1,1
2006	13,04	5,7
<b>Total</b>	<b>45,52</b>	<b>15,33</b>
<b>Média</b>	<b>6,07</b>	<b>2,19</b>

Fonte: Salário mínimo, Dieese. PIB até 2001: IBGE/SCN 2000 Anual – SCN PIBG *apud*: IPEADATA. Demais: IBGE *apud* Banco Central.

Se a política em discussão no Congresso estivesse em vigor desde 2000, o salário mínimo atual seria de R\$ 356,50 – R\$ 108 abaixo do salário mínimo efetivo, conforme TAB.

23.

TABELA 23 - Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior

Ano	Salário mínimo vigente após reajuste anual (R\$)	Salário mínimo com as regras do Projeto de Lei 1/07 (R\$)
2000	151,00	143,44
2001	180,00	154,03
2002	200,00	177,48
2003	240,00	216,06
2004	260,00	238,51
2005	300,00	258,87
2006	350,00	282,76
2007	380,00	291,33
2008	415,00	318,16
2009	465,00	356,50

Fonte: Salário mínimo, Dieese. PIB até 2001: IBGE/SCN 2000 Anual – SCN PIBG *apud*: IPEADATA. Demais: IBGE *apud* Banco Central. Elaboração e cálculos feitos pelo autor. De 2007 em diante aplicaram-se os reajustes fixados pelo governo efetivamente, já que a fórmula do PL 1/07 já estava sendo utilizada.

O projeto já foi aprovado na Câmara e no Senado, mas nessa última casa com uma emenda de Paulo Paim que estende os reajustes do mínimo aos benefícios da Previdência, medida que também estava prevista no relatório final da comissão mista. Essa mudança, acatada em grande medida em razão de mobilização das centrais, travou a tramitação da proposta. A emenda foi aprovada pela comissão especial da Câmara, mas o governo tem obtido sucesso em impedir sua aprovação no Plenário.

Mesmo sem ter sido o projeto convertido em lei, o Palácio do Planalto tem seguido, de maneira discricionária, as regras nele estabelecidas nos aumentos concedidos desde 2007. Os ganhos reais no Governo Lula não variaram muito da tendência iniciada em 1995. A política de valorização do salário mínimo atual, mantida a variação do PIB nos últimos anos, como demonstrado, tende a fazer reduzir o grau de inclinação da curva de apreciação do piso. Se mantida no tempo, é provável que o salário mínimo ainda leve décadas para chegar ao nível de julho de 1940.

A média do crescimento real do PIB entre 1998 e 2003 ficou em 1,6%<sup>75</sup>, e o salário mínimo real cresceu 15,75%<sup>76</sup>, ou 2,63% em média por ano. No período de 2004 a 2008, o aumento líquido do PIB teve média anual de 4,7%<sup>77</sup>, enquanto o salário mínimo progrediu, em termos reais, 34,49%<sup>78</sup>, o que dá uma média anual de 6,9%.

Esses números indicam que o salário mínimo subiu no primeiro período na média agregada 1,03 ponto percentual acima do PIB. Já no segundo período a diferença foi de 2,2 pontos percentuais, mais que o dobro. Esse último período do Governo Lula foi bem mais

<sup>75</sup> Conforme dados do IBGE *apud* Ministério da Fazenda.

<sup>76</sup> Cálculos do autor a partir de dados do Dieese.

<sup>77</sup> Conforme dados do IBGE *apud* Ministério da Fazenda.

<sup>78</sup> Cálculos do autor a partir de dados do Dieese.



favorável ao salário mínimo que os últimos anos do Governo FHC, incluindo o primeiro ano do sucessor. De qualquer maneira, a vinculação dos reajustes do salário mínimo ao PIB, portanto, pode não ter sido um bom negócio para os trabalhadores influenciados pelo piso.

As negociações a serem travadas em 2011 na elaboração de uma política substitutiva é que vão dizer se o ritmo de valorização do salário mínimo vai continuar atrelado ao PIB ou não. A queda provável do PIB nesse ano de 2009 revela o perigo dessa indexação.

Na França, a política parecida em vigor não tem objetivo de recuperação do salário mínimo, mas apenas da correção de seu valor de maneira equitativa, pois o valor do piso francês, diferentemente do brasileiro, já está ajustado economicamente.

**PARTE III**  
**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 12 O SALÁRIO MÍNIMO E A DEMOCRACIA

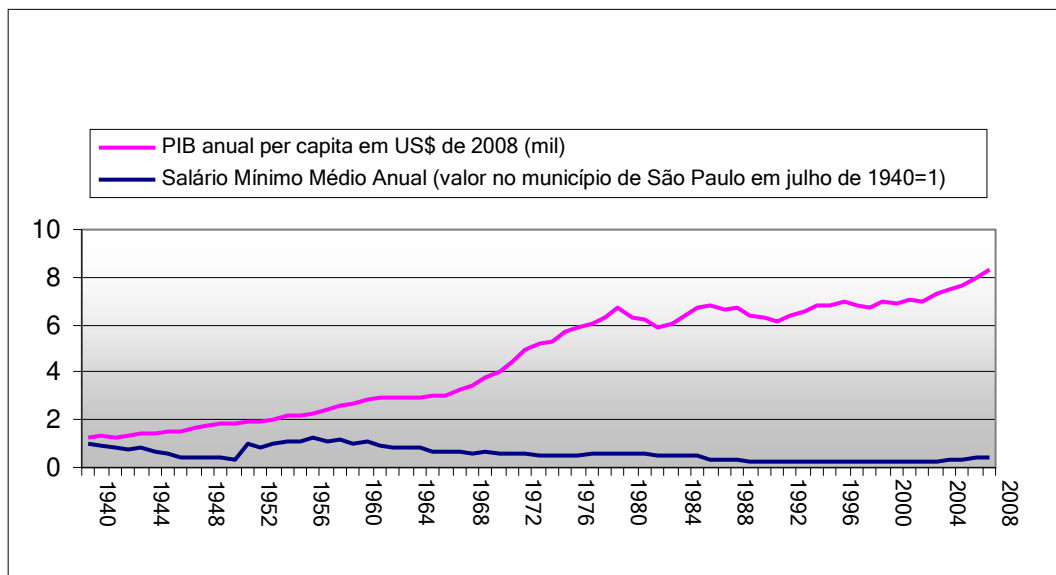


GRÁFICO 22 – Salário Mínimo x PIB *per capita* (1940-2008)

Reconstituída a trajetória do salário mínimo ao longo dos últimos 69 anos, pode-se lançar um olhar analítico em retrospectiva em busca de explicação para as curvas observadas. Há um sentimento geral de que o Brasil é uma sociedade desigual:

Não à toa, em recente pesquisa do ISSP (*International Social Survey Programme*, módulo de 1999) sobre percepções de desigualdade e opiniões sobre justiça distributiva, aplicada no Brasil e em mais de 20 países, os brasileiros se destacaram pela severidade com que avaliam a desigualdade de renda no seu próprio país. Cerca de 84% dos entrevistados no Brasil concordaram totalmente com a afirmativa de que “em seu país, as diferenças de renda são muito grandes”. Em nenhum outro país participante da pesquisa esta concordância total foi tão alta. (ROCHA e URANI, 2005, p. 1)

A *rationale* que constitui a estrutura básica da nação não é produzida equitativamente, muito menos em democracias jovens como o Brasil. É ordem invisível, não escrita, mas com poder para controlar a realidade. É a *rationale* que produziu o Brasil desigual tal como o conhecemos, mas que, em constante evolução, começa a operar em sentido oposto ao tradicional, haja vista o cenário menos desigual capturado pelo coeficiente de Gini mais recentemente.

Até meados da década de 1960, a *rationale* respondia praticamente a um consenso de elites, na chave interpretativa generalizada por Pareto (1991). Esse arranjo superestrutural

estava para ser reformado à época do golpe militar, que lhe deu uma sobrevida de pouco mais de 20 anos.

Analisar a montanha-russa do salário mínimo propicia oportunidade para flagrar essa *rationale* em funcionamento e talvez desvendar seus operadores. É interessante que a *rationale* já tenha sido internalizada até mesmo pelos que por ela são oprimidos.

O GRAF. 22 anterior revela um descolamento do salário mínimo e do crescimento da riqueza do país, provocado muito claramente por uma decisão política da ditadura, explicitada na passagem de 1964 para 1965. Revogou-se a política anterior, bastante alicerçada na “*doctrine do catholicisme social*”, impulsionada pela encíclica *Rerum Novarum*.

O piso no regime militar deixou de ser calculado com base nas despesas reais dos trabalhadores e passou a ser um elemento da política econômica do governo. Observe-se que os aumentos do salário mínimo a partir de 1952, que escandalizaram os setores conservadores que determinavam a *rationale* desigualizante e precipitaram o golpe militar em 1964, eram mais ou menos proporcionais ao crescimento do PIB *per capita*. Portanto, não tem nenhuma procedência a tese de que o salário mínimo caiu junto com a deterioração da economia do país. Esse movimento de desvalorização foi imposto por decisão política, processo esse inaugurado pela ditadura militar. Portanto, o salário mínimo nasceu como produto da política, desenvolveu-se como produto da política e, a partir do *coup* de 1964, experimenta progressivo esvaziamento, também produto da política.

As intensas oscilações no poder aquisitivo do piso nacional desde 1940 refletem uma luta política constante. Na primeira fase, as forças que se agrupariam para derrubar o salário mínimo estavam comprimidas sob o braço forte do Estado Novo ou anestesiadas pelo horror da Segunda Guerra. A entrada do Brasil no conflito em 1942 meio que sobrestou a luta política interna.

Os militares estavam, então, mais preocupados com o cenário bélico que com questões políticas. Os industriais tiravam proveito da política de substituição das importações, e os latifundiários colhiam os frutos da súbita elevação dos preços de produtos primários no mercado internacional. Os políticos antigetulistas, dos quais muitos se congregariam na UDN em 1945, estavam absortos no esforço para o restabelecimento da democracia. O Congresso Nacional estava fechado.

Aproveitando-se do relativo recesso nos meandros da política, Getúlio criou o salário mínimo legal acima do nível das menores remunerações praticadas no país real para ajudar a impulsionar o mercado de consumo e propiciar as condições básicas para a instalação e a consolidação de indústrias modernas no Brasil. Não é desprezível a influência que a

crença católica operou na formulação do salário mínimo. Como já demonstrado exaustivamente, uma das principais fontes do regime de direitos sociais concebido e implementado por Vargas foi a encíclica *Rerum Novarum*. As convicções políticas que presidiram a plasmação do salário mínimo não eram movidas apenas por intenções econômicas.

A lógica que presidiu a fixação do piso em julho de 1940 visava à organização dos fatores produtivos e à montagem de superestrutura e infraestrutura adequadas ao desenvolvimento econômico com uma dose de justiça. A legislação social era fonte de segurança jurídica às empresas e de segurança social para os trabalhadores. O Estado seria o *broker* da convergência dos fatores de produção rumo ao progresso.

O projeto getulista tinha como pressuposto o argumento de que as condições para a autonomia política da Nação estavam ausentes. Essa defasagem era a justificativa doutrinária para o estabelecimento da ditadura. A implantação da legislação social e da cidadania regulada ou, no discurso oficial, a modernização do país, só era possível mediante o Estado autoritário.

Os adversários de Vargas, na luta pela redemocratização intensificada a partir de 1943, vão disseminar a ideia de que o Brasil era, sim, viável como nação democrática. A Segunda Guerra Mundial estava varrendo do mapa as ditaduras e, na nova ordem que se afigurava, as democracias seriam hegemônicas. O Estado Novo era, portanto, uma distorção, e os programas de Getúlio implementados ao largo do Congresso Nacional, como o salário mínimo e a CLT, sofriam um déficit de legitimidade.

Não ocorreu aos inimigos do getulismo purificar o projeto nacionalista em implantação de seu viés autoritário e impulsioná-lo em um contexto democrático, como fez, por exemplo, Juscelino Kubitschek. A proximidade ideológica entre o programa de Vargas e a democracia social que estava se desenvolvendo na Europa permitiria uma adaptação.

O salário mínimo é bom lembrar, embora tenha sido uma preocupação constante de Getúlio Vargas, desde o estabelecimento do Governo Provisório, em novembro de 1930, foi elevado à categoria de direito fundamental pela Assembleia Constituinte de 1934, uma autêntica instituição democrática. O direito ao salário mínimo ainda estava fundamentado em acordos internacionais assinados pelo Brasil, como o Tratado de Versailles. O Estado Novo suprimiu a democracia, mas observou as diretrizes constitucionais firmadas pelo constituinte de 1934 e normas internacionais quanto ao salário mínimo.

Eurico Gaspar Dutra, sucessor de Vargas, em nome de um governo de “conciliação nacional”, aproximou-se da UDN e afastou-se progressivamente de Vargas e do

PTB. Inspirado pelos udenistas, adotou uma agenda liberal referenciada nos Estados Unidos. A aproximação com Washington em razão da aliança na Segunda Guerra passou a modelar a política interna.

A decisão de descontinuar o programa desenvolvimentista de Vargas visava também apagar a memória política do ex-ditador e impedir que este retornasse à Presidência pela via eleitoral. Essa estratégia e esse modo de ver a política getulista explicam por que o Governo Dutra não reajustou o salário mínimo em julho de 1946 e em julho de 1949, como previsto na legislação.

A luta política entre Getúlio e seus adversários em torno da legislação social iria provocar certo maniqueísmo. Vargas identifica-se e era identificado como o autor da CLT e do salário mínimo, e iria promovê-los. Seus desafetos acreditavam que desconstruiriam a figura política de Getúlio se desarticulassem esse legado normativo. Ser antigetulista passou a ser atacar a legislação trabalhista. É por essa razão que os altos e baixos no salário mínimo, entre 1940 e 1965, estão inexoravelmente vinculados ao enfrentamento entre getulistas e antigetulistas, respectivamente.

Quem está por trás da fase mais generosa da política do salário mínimo da história nos anos 1950 é o próprio Vargas, que foi eleito presidente em 1950, ou o seu mais famoso herdeiro político, João Goulart. Como ministro do Trabalho de Getúlio, Jango tornou-se o *pivot* da crise que culminou com a derrubada do presidente, ao propor um aumento de 100% no salário mínimo.

Jango foi eleito vice-presidente de Juscelino Kubitschek em 1955 e reeleito em 1960, para o mesmo cargo, nas eleições presidenciais vencidas por Jânio Quadros. Vice de JK, Goulart foi encarregado de ser o interlocutor do governo junto aos movimentos dos trabalhadores. Foi ele o artífice da política de valorização do salário mínimo na segunda metade dos anos 1950. Essa política vai atingir seu ponto de inflexão no final de 1959, em razão da exacerbação do conflito político-distributivo.

O veto militar a João Goulart em 1961, quando da renúncia de Jânio Quadros foi, na verdade, também um veto à política de salário mínimo elevado. Devido à manipulação do jogo democrático por forças reacionárias após a renúncia de Quadros e à instabilidade política decorrente, em cenário de esgotamento econômico, a manutenção do nível do salário mínimo tornou-se mais difícil. O estabelecimento do Parlamentarismo, que resultou da pressão militar, configurou um golpe branco contra os milhões de brasileiros que votaram em Jango e em seu trabalhismo.

O *putsch* de 1964 foi tramado para afastar a possibilidade de que a universalização da legislação social de Vargas, que estava se processando sob Goulart, desencadeasse uma onda redistributivista contra as elites tradicionais. As reformas de base que o presidente queria realizar e que estavam sendo bloqueadas no Congresso previam reforma agrária e uma reforma eleitoral, que provavelmente traria à arena eleitoral milhões de brasileiros analfabetos e mudaria a relação de forças no País. Em 1963, Jango já havia estendido o salário mínimo e outros direitos trabalhistas ao meio rural. Desde 1962, o governo já havia iniciado a sindicalização dos rurícolas.

Os militares e a base de apoio político que os sustentavam queriam evitar que o Brasil adotasse um regime assemelhado com o peronismo, com altas transferências de renda para os trabalhadores. O discurso anticomunista era estratégia usada para alarmar a sociedade civil e os Estados Unidos para angariar apoio para o golpe. A inteligência do Exército sabia que uma revolução comunista estava longe do horizonte do Governo Jango e da maior nação católica do mundo. A tática usada por Vargas em 1937 se repetia. A revolução que se avistava e que metia medo nos reacionários era a revolução social pelo voto.

O regime militar instala no Brasil o maior programa de redistribuição de renda a que esse país já assistiu, mas contra as classes mais pobres. A curva negativa do salário mínimo é um claro indicador da política da acumulação, que acabou sufocando a economia brasileira. O equilíbrio político em um jogo democrático provavelmente empurraria a curva do salário mínimo para cima. A trajetória descendente foi fruto do equilíbrio artificial, produzido a custo de muita violência, perseguições e cassações. O esvaziamento do salário mínimo era, portanto, uma das medidas adotadas para minar o movimento dos trabalhadores e assegurar a manutenção do *status quo*.

A força eleitoral dos assalariados já se tornara decisiva em meados dos anos 1960. Com a incorporação dos analfabetos, passaria a ser imbatível em um jogo eleitoral aberto. É muito interessante a forte correlação, a partir de 1946, entre a intensidade da democracia e as curvas do salário mínimo, o que indica a força crescente dos trabalhadores.

Dutra promoveu a desvalorização do piso e foi punido nas eleições de 1950. Tentou fazer Cristiano Machado seu sucessor, mas o candidato acabou em terceiro lugar, com apenas 21,5% dos votos. Getúlio Vargas, defensor do piso, foi eleito, derrotando à uma o pessedista e candidato da UDN, Eduardo Gomes, que propôs na campanha acabar com o salário mínimo. Nas eleições seguintes, novamente candidato, Gomes sentiu o peso político dos trabalhadores e mudou de posição: passou a prometer que manteria a legislação do piso, se eleito.

A estratégia errada da UDN de atacar a legislação social ajuda a explicar seus sucessivos reveses eleitorais, porque a maioria da população brasileira, formada em grande parte por trabalhadores assalariados, era favorável a um programa de forte proteção social. O partido participou da coligação que levou Quadros ao poder, mas não conseguiu convencer nem o próprio presidente – que conhecia de perto as dificuldades dos trabalhadores brasileiros – a adotar sua plataforma liberal e antitrabalhista.

A vitória de Jango no plebiscito que decidiu a volta ao presidencialismo em 1963, após um forte movimento de apoio ao presidente que estava com parte dos poderes cassados, também revelou a pujança do movimento dos trabalhadores. Os próceres da UDN e outros setores conservadores perceberam que a democracia, com os assalariados tão mobilizados, no campo e nas cidades, não favoreceria seus interesses, e passaram a defender um regime de exceção, o que deu guarida ao golpe de 1964.

Uma vez no poder, os militares sufocaram as instituições democráticas, em especial o Congresso Nacional e os sindicatos; conseguiram, na base da força, um suporte político precário à sua política de acumulação, com arrocho salarial e achatamento do piso. Tão logo o regime promoveu uma relativa abertura, em 1974, o salário mínimo começou a se valorizar, após dez anos de perdas, por pressão dos trabalhadores, que tiveram força decisiva no crescimento do partido de oposição, o MDB.

No início do Governo Figueiredo, em 1979, com o surgimento de um movimento sindical mais combativo, especialmente em São Paulo, o regime concedeu uma política salarial mais benéfica, com aumentos semestrais de 10% para a faixa até três salários mínimos de todas as remunerações. Em 1983, com as instituições democráticas em funcionamento mais normalizado, Figueiredo tentou impor uma inflexão na curva positiva do salário mínimo e sofreu seguidas derrotas na Câmara dos Deputados. Por fim, teve que se contentar com uma política salarial menos agressiva, que ainda assim só foi aprovada porque o governo fez concessões aos governadores.

Desde o início, a ditadura militar adotou uma política muito restritiva ao salário mínimo, que dependeria exclusivamente dos reajustes institucionais anuais, ao passo que as remunerações mais elevadas poderiam agregar aumentos negociais, ainda que sob controle oficial. A partir de 1979, com a Lei 6708/79, os militares habilmente jogaram os sindicatos mais dinâmicos contra o salário mínimo, ao indexá-lo a todas as remunerações praticadas no país mediante a previsão de que seus aumentos semestrais de 10% acima da inflação seriam extensíveis a todos os trabalhadores do país, na faixa até três salários mínimos. Todos os trabalhadores pegariam carona na política de valorização do salário mínimo, e isso a tornaria



insustentável ao longo do tempo em razão dos evidentes efeitos inflacionários. Quando o governo decidiu mexer nessa política, em 1983, seria óbvia uma solução que desvinculasse o salário mínimo, para que recebesse uma proteção especial, e deixasse as remunerações superiores serem definidas pela via negocial. Por que isso não aconteceu?

Em primeiro lugar, porque os militares ainda não tinham digerido a política do salário mínimo. Um dos pontos da pauta autoritária era exatamente desmontá-la. Uma mudança de rumo naquela altura seria completamente incoerente com o programa político que os militares inauguraram em 1964.

Em segundo lugar, porque o regime não podia ainda conviver com os sindicatos livres. Uma política salarial baseada na livre negociação exigiria a flexibilização da legislação de greve. Havia um sério risco de os trabalhadores mobilizados se voltarem, politicamente, contra a ditadura, e inviabilizarem uma transição democrática controlada como queriam os militares.

Por fim, e o mais intrigante, é que uma política de valorização do salário mínimo não teria apoio dos próprios sindicatos, cujos filiados quase sempre têm remuneração maior. Quem reforça essa tese é o maior líder do Novo Sindicalismo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

Lamentavelmente, nem os partidos políticos, nem o movimento sindical organizado, nem os organismos da sociedade civil são dirigidos por pessoas que ganham o salário mínimo. Daí, a inexistência de um grande movimento pela recuperação do salário mínimo e da conquista da cidadania para milhões de brasileiros.<sup>79</sup>

Por definição, o salário mínimo legal depende de vontade política, porque cabe à autoridade competente, em face da conjuntura econômica, fixar e manter o piso em nível suficiente a uma existência digna do trabalhador. É uma grave distorção misturar a política do salário mínimo com as demais remunerações; nem um movimento sindical maduro deve favorecer esse procedimento. Os trabalhadores com maiores salários devem apostar nas livres negociações e fazer pressão política para aumento do salário mínimo de maneira autônoma, beneficiando-se apenas do efeito farol.

É fácil ver que uma política de valorização do salário mínimo com indexação, que vigeu com mais ou menos força durante todo o período da ditadura militar, é contraproducente e inflacionária. Essa legislação, inclusive, foi um dos motores da inflação que explodiu no Brasil na década de 1980.

---

<sup>79</sup> *Conj. Social*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 8, mar.1995.

Em 1974, o salário mínimo médio anual valia, em termos reais, exatamente a metade da média de 1960 e 50,15% do valor original do piso em julho de 1940. Suponha-se que determinado trabalhador qualificado fosse contratado no final daquele e ajustasse uma remuneração mensal de Cr\$ 5.000,00 com o empregador, quando o salário mínimo vigente era de Cr\$ 415,20. Não seria conveniente que esse trabalhador incorporasse a ideia de que sua remuneração fora fixada em torno de 12 salários mínimos e que essa relação teria que ser mantida no tempo. Isso porque o piso naquela época valia cerca de metade de seu valor primitivo. Se o governo decidisse promover a recuperação do piso, teria que levar esse trabalhador qualificado a reboque. Acontece que a remuneração que ele livremente acertou no ato de sua contratação já estava em nível adequado.

Se o governo resolvesse valorizar o salário mínimo e ao mesmo tempo o indexasse com todas as demais remunerações, os trabalhadores na base da pirâmide salarial teriam sua situação já agravada consolidada. Além disso, iriam sofrer um impacto inflacionário amplificado por causa da indexação. O reajuste do trabalhador qualificado do exemplo teria um impacto 12 vezes mais significativo na inflação que o do assalariado que ganha o piso.

A recuperação do salário mínimo implementada pela ditadura a partir de 1974 era, por isso, extremamente regressiva. Nesse ano, o governo iniciou uma nova política salarial para aumentar a renda do trabalho, mas sem prever nenhum tipo de vantagem específica para o salário mínimo. Todas as remunerações passariam a ter reajustes iguais à inflação mais um ganho real igual à variação da produtividade da economia a ser fixada pelo governo. Essa lógica significa que a distância entre quem ganha um salário mínimo e quem ganha doze, na melhor das hipóteses, não vai aumentar, porque quem ganha o piso dependerá exclusivamente dos reajustes institucionais. Essa política salarial era no fundo um pacto implícito entre o governo e os assalariados com maiores remunerações contra uma política de valorização do salário mínimo.

Em 1979, essa política salarial foi ajustada. O salário mínimo e a faixa da remuneração de todos os demais trabalhadores até três salários mínimos seriam reajustados pelo INPC mais 10%. Nas faixas superiores a correção seria decrescente, mas nunca superior à inflação. A posição do piso no universo das remunerações melhorou, mas a política de valorização trouxe a reboque trabalhadores com poder aquisitivo até três vezes maior que os de salário mínimo, e beneficiava em parte todos os demais assalariados, porque o ganho real na faixa inicial era universal.

Essa ideia fixa dos militares de indexar o salário mínimo atravessou a abertura democrática e está presente até hoje. Está no imaginário dos brasileiros, sobretudo dos que são aposentados. Quem se aposentou com dez salários mínimos supõe ter direito a um benefício mensal igual ao décuplo do piso ao longo do tempo. É muito justo que todos os aposentados com benefício igual ao piso sejam integralmente beneficiados pela política de valorização do salário mínimo. Acima disso, porém, os reajustes devem ser diferenciados. O governo deveria promover uma política de valorização desses benefícios por meio de reajustes com índices decrescentes por faixa, de maneira a favorecer mais os menores rendimentos, porque, de fato, o reajuste linear igual à inflação parece perverso, sobretudo, com os aposentados com benefício próximo ao salário mínimo, que também foram vítimas, ainda que de maneira colateral, da política de desmonte do piso perpetrada pela ditadura, e que fazem jus a alguma recuperação.

A concepção de que um benefício previdenciário várias vezes maior ao salário mínimo deve ser alcançada pelos percentuais de reajuste atribuídas ao piso em recuperação parece ser rescaldo da mesma *rationale* desigualizante que produziu um salário mínimo que representava apenas 16,97% de seu valor original.

O salário mínimo também não deve estar atrelado a benefícios sociais, porque é remuneração do trabalho. Essa vinculação desestimula o trabalho e aumenta a indignação, porque será melhor viver às custas de programas sociais que entrar no mercado de trabalho. As *Poor Laws* da Inglaterra, editadas a partir do Século XVII, dentro dessa lógica, só serviram para eternizar a pobreza e a dependência social. Entretanto, se o piso é valorizado, mais pessoas optarão pelo trabalho e os custos dos programas sociais tenderão a cair. A desindexação não significa, de maneira nenhuma, comprimir os benefícios. Deve ser adotada simplesmente para liberar o salário mínimo.

A experiência brasileira de misturar salário mínimo e mínimo existencial é uma excrescência. Na Europa, em geral, não há vinculação entre uma coisa e outra, com exceção, talvez, apenas dos Países Baixos, onde mínimo social para uma única pessoa equivale a 70% do salário mínimo (*Wet Minimimloon*), criado em 1968 (DOLLÉ, 1999, p. 549).

Outro embaraço à política do salário mínimo é a unificação das tabelas. O salário mínimo diferenciado por regiões foi proscrito até mesmo na Constituição, como visto. O problema é que o poder de compra de um salário mínimo é muito maior no interior de Alagoas, por exemplo, que na cidade de Brasília. Ao unificar os valores nominais do salário mínimo, portanto, o Congresso produziu, em termos reais, diversos salários mínimos no território nacional.

A análise encaminhada neste trabalho partiu do salário mínimo arbitrado para São Paulo. Caso tomados os valores editados para as regiões mais pobres em 1940, os resultados seriam bastante diferentes. Para algumas daquelas regiões, o salário mínimo atual está praticamente alinhado com o valor original.

**TABELA 24 - Menores salários mínimos decretados em 1940 e em São Paulo X salário mínimo em vigor**

Região		Mínimo original (jul/1940)	Mínimo em vigor [A] (out/2008)	Mínimo original [B] (out/2008)	[A]*100/[B]
Alagoas	Capital	125\$000		601,97	68,94
	Interior	90\$000		433,42	95,75
Maranhão	Capital	120\$000		577,91	71,81
	Interior	90\$000		433,42	95,75
Paraíba	Capital	130\$000		626,04	66,29
	Interior	90\$000		433,42	95,75
Piauí	Capital	120\$000	415,00	577,91	71,81
	Interior	90\$000		433,42	95,75
R. Grande do Norte	Capital	130\$000		626,04	66,29
	Interior	90\$000		433,42	95,75
Sergipe	Capital	125\$000		601,97	68,94
	Interior	90\$000		433,42	95,75
São Paulo	Capital	220\$000		1059,48	39,17

Fonte: Decreto 2162 de 1/05/1940 e Dieese. Elaboração do autor. O menor salário mínimo de 90\$000 foi fixado também para algumas cidades do interior da Bahia. Aplicou-se a taxa de reajustamento usado pelo Dieese para o município de São Paulo na apuração dos valores das demais regiões.

O salário mínimo foi implementado por Getúlio como elemento da cidadania regulada, dentro de uma doutrina de valorização do trabalho que foi extirpada mais tarde pelo regime militar. Em seu lugar, em razão do estado de miserabilidade a que foram arrastados os trabalhadores sem qualificação e os desempregados em geral, surgiu uma cidadania desregulada, em que o governo se vê obrigado a repassar renda a uma massa de indigentes via programas sociais, muitos deles referenciados no salário mínimo. Essa vinculação tem ajudado a perpetuar o piso muito baixo herdado dos militares.

O movimento de alta do salário mínimo, iniciado em 1995, só foi possível após o piso ser desvinculado de remunerações superiores e de grande parte dos benefícios da Previdência, mas há defensores históricos do salário mínimo advogando a volta da indexação.

Por fim, convém ressaltar que a queda do salário mínimo ao longo dos últimos 45 anos foi provocada por um conflito redistributivista que acabou se resolvendo contra os trabalhadores com “baixa qualificação”. Aqui, cabe citar mais uma vez parte do discurso do deputado Jones Santos Neves por ocasião da votação na Câmara do Projeto de Lei 638/91

apresentado por Collor. As palavras do parlamentar ajudam a elucidar como e com que argumentos se trava esse conflito:

Ora, todos sabemos que a renda nacional, de mesma magnitude do produto nacional, é distribuída, pelo menos, e numa proporção variável, entre salários, juros, aluguéis e lucros. São estas as remunerações dos fatores de produção: trabalho, capital, propriedades e gestão empresarial.

Se considerarmos, numa perspectiva otimista, que 35% da renda nacional estejam comprometidos com os salários, isso significa que os 65% restantes estão distribuídos entre os demais fatores. Quando se propõe a duplicação do salário mínimo num período de dois anos, vai ocorrer tão-somente que, mantida a pirâmide salarial do País, ou seja, a distribuição relativa entre os salários dos diferentes níveis hierárquicos, os salários atingirão 70% da renda nacional. Se, por um absurdo, repetíssemos o processo por mais seis meses, os salários superariam a renda nacional, ou seja, os empresários, os capitalistas e os proprietários estariam auferindo renda negativa, o que é um total absurdo. Mesmo na hipótese de se provocar uma compressão da pirâmide salarial, obrigando os salários mais altos a baixar violentamente, tenderia a haver um nivelamento por baixo de todos os salários, e seria apenas uma questão de tempo para que os salários absorvessem por si só a renda nacional. Em outras palavras, ao invés do colapso se dar em três anos como na primeira hipótese acima, ele se daria em cinco, seis ou sete anos. São, portanto, ambas as situações inteiramente absurdas e, portanto, descartáveis.<sup>80</sup>

A argumentação de Jones Santos Neves é bem razoável, mas embute uma grave inconsistência: a duplicação do salário mínimo não duplicaria a renda do trabalho. Isso só aconteceria em um cenário de indexação perfeita entre o piso e as demais remunerações. A política salarial do regime militar entre 1965 e 1979 aproximou-se bastante disso, mas a lógica da vinculação não mais vigorava em 1991.

A exposição de Jonas Santos Neves, porém, permite imaginar o cenário oposto, em que a renda do capital e da gestão empresarial tivessem aumento exponencial, mantida a renda das propriedades. O que aconteceria com os salários? A política econômica imposta pelos militares propiciou uma realidade próxima disso. Ao passo que o PIB crescia exponencialmente, sobretudo no milagre econômico, a renda do trabalho despencava, especialmente para os trabalhadores “menos qualificados”. Os trabalhadores de salário mínimo é que estiveram perto de auferir renda negativa.

O desatamento dos sindicatos permitiria que a renda dos assalariados com maior remuneração se recuperasse ao longo do tempo. O salário mínimo, porém, precisaria de uma forte intervenção do Estado, não para distorcer a distribuição natural da remuneração dos fatores, como parece alegar o deputado, mas para repor, gradativamente, o quadro anterior à ditadura. Os trabalhadores de salário mínimo perderam participação na renda nacional, não

---

<sup>80</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

apenas em relação aos demais fatores, mas também em relação aos demais trabalhadores, que estavam acima deles na pirâmide salarial.

Essa verdadeira transformação social só seria possível com o pleno funcionamento das instituições democráticas. O amadurecimento das instâncias políticas do Brasil desde a promulgação da Constituição permitiu ao país, já em meados da década de 1990, colocar o salário mínimo na rota de crescimento.

O Supremo Tribunal Federal processou, em 1996, duas ações diretas de inconstitucionalidade, a ADI 1439 e a ADI 1458, ajuizadas respectivamente por partidos de oposição (PDT, PT, PCdoB e PPS) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde (CNTS). Essas ações pleiteavam a suficiência do salário mínimo e foram manejadas contra a MP 1415/96, que reajustou em maio de 1996 o salário mínimo em 12%, para R\$ 112 (R\$ 262,55 em valores de maio de 2009).

Na época, o STF afirmou que a norma que estabeleceu o salário mínimo na Constituição de 1988 configura uma “*verdadeira imposição legiferante*” dirigida ao Poder Público, de maneira que o piso seja idôneo para satisfazer as necessidades essenciais do trabalhador e de sua família. De acordo com o Supremo, o salário mínimo deveria ter preservado seu valor intrínseco por meio de reajustes periódicos. O valor suficiente seria um programa social a ser desenvolvido pelo Estado mediante atividade legislativa vinculada.

Ao final, o STF deixou de julgar as duas ações por questões processuais, mas deixou assente que, mesmo que o Judiciário vislumbre omissão do Poder Legislativo na implementação desse programa, não seria possível outra medida senão notificar o Parlamento sobre a mora.

O posicionamento da Suprema Corte, que ainda não foi modificado, mostrou-se adequado, pois, apesar da pressão exercida sobre o Congresso e a presidência da República, permitiu que as instituições políticas amadurecessem. Uma definição do salário mínimo por sentença poderia abalar o equilíbrio entre os Três Poderes e provocar instabilidade institucional.

O autoritarismo do regime militar cerceou a política do piso, e a reversão desse processo se dará pela força da democracia. Não será esse ou aquele presidente que resgatará o salário mínimo, nem uma imposição judicial, mas o amplo consenso democrático nacional. A Nação, ela mesma, vai proferir qual será o salário mínimo adequado. Hoje, aparentemente, apenas uma nova ditadura interromperia o movimento de valorização do piso rumo à suficiência. Isso porque a *rationale* que move o salário mínimo para cima tem um lastro fortemente democrático.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 197-212.

AGUIAR, Ronaldo Conde. *Vitória na derrota: a morte de Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2004.

ALENCAR, Chico; CARPI, Lucia; RIBEIRO, Marcus Venício. *História da sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 2002.

ALMEIDA, Clóvis Oliveira de; BACHA, Carlos José Caetano. Evolução da política cambial e da taxa de câmbio no Brasil, 1961-97. *Pesquisa & Debate*, v. 10, n. 2, (16), p. 5-29, 1999.

ALMEIDA, Jorge. *Lula, Serra e a disputa pelo discurso da “mudança” em 2002*. 12º Encontro Anual da COMPÓS. 2003. Disponível em: <http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/JorgeAlmeida.pdf>. Último acesso em: 30 jun. 2009.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo (Org.). *Sociedade e política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 191-214.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia. In: O'DONNELL, Guillermo; REIS, Fabio Wanderley (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 327-367.

ANKER, Richard. Salarios de subsistencia en el mundo: nueva metodología de cálculo y comparación. *Revista Internacional del Trabajo*, Genebra, v. 125, n. 4, p. 345-378, 2006.

ARRUDA, Hélio Mário de; MENDONÇA, Carlos Vinicius Costa de. Oliveira Vianna: ideologia social autoritária. *Ágora*, Vitória, n.3, p. 1-21, 2006.

BACHA, Edmar L. *Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BACHA, Edmar L. Crescimento econômico, salários urbanos e rurais: o caso do Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p.585-628, dez. 1979.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

BARBOSA, Claudionor Gomes; MOREIRA, Ivan Targino. Política salarial e repartição da renda no período 1964/2000: um reexame do caso brasileiro. *Revista da ABET*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 51-75, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2003a.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional, ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b. p. 1-48.

BIAVASCHI, Magda Barros. *O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UNB, 1995.

BRAGA, Virna Ligia Fernandes. Intelectuais Estadonovistas e a Construção do Estado Nacional. *Virtú*, Juiz de Fora, v. 2, p. 1-13, 2008. Disponível em: [www.virtu.ufjf.br/artigo%207a11.pdf](http://www.virtu.ufjf.br/artigo%207a11.pdf). Último acesso em: 30 jun. 2009.

BRASIL. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934).

BRASIL. *Lei n. 185*, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo. Diário Oficial da União, 21 de janeiro de 1936.



BRASIL (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 10 de novembro de 1937).

BRASIL. *Decreto-Lei n. 399*, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2162*, de 01 de maio de 1940. Institui o salário mínimo e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n. 10358*, de 1º de setembro de 1942. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Diário Oficial da União, 1º de setembro de 1942.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 5.452*, de 1º de Maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, 9 de agosto de 1943.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 9070*, de 15 de março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências.

BRASIL. *Lei n. 4214*, de 02 de março de 1963. Dispõe Sobre o Estatuto do Trabalhador Rural.

BRASIL. *Decreto n. 53578*, de 21 de fevereiro de 1964. Reestrutura as Regiões e Sub-regiões de Salário Mínimo, altera a tabela aprovada pelo Decreto n.º 51.613, de 3 de dezembro de 1962, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de fevereiro de 1964.

BRASIL. *Decreto n. 54018*, de 14 de julho de 1964. Reorganiza o Conselho Nacional de Política Salarial, estabelece normas sobre a política salarial do Governo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 de julho de 1964.

BRASIL. *Lei n. 4589*, de 11 de dezembro de 1964. Extingue a Comissão do Imposto Sindical, a Comissão Técnica de Orientação Sindical, cria órgãos no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 17 de dezembro de 1964.

BRASIL. *Lei n. 4725*, de 13 de julho de 1965. Estabelece Normas para o Processo Dos Dissídios Coletivos e dá Outras Providências. Diário Oficial da União, 14 de julho de 1965.

BRASIL. *Lei n. 5107*, de 13 de setembro de 1966. Lei do FGTS - Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de setembro de 1966.

BRASIL. *Lei n. 5451*, de 12 de junho de 1968. Dispõe sobre reajustamento salarial. Diário Oficial da União, 14 de junho de 1968.

BRASIL. *Lei n. 6147*, de 29 de novembro de 1974. Dispõe Sobre o Reajustamento Coletivo de Salário das Categorias Profissionais e dá Outras Providências. Diário Oficial da União, 2 de dezembro de 1974.

BRASIL. *Lei n. 6708*, de 30 de outubro de 1979. Dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30 de outubro de 1979.

BRASIL. *Lei n. 6886*, de 10 de dezembro de 1980. Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 1980.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2012*, de 25 de janeiro de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 6708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de janeiro de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2024*, de 25 de maio de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei n. 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, que modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de maio de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2045*, de 13 de julho de 1983. Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que trata da política salarial, e a Lei nº 7.069, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o reajustamento de alugueres em locações residenciais, adota medidas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de julho de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2064*, de 19 de outubro de 1983. Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2065*, de 26 de outubro de 1983. Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de outubro de 1983.

BRASIL. *Lei n. 7170*, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 de dezembro de 1983.

BRASIL. *Lei n. 7238*, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a manutenção da correção automática semestral dos salários, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2065, de 26 de outubro de 1983. Diário Oficial da União, 31 de outubro de 1984.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2284*, de 10 de março de 1986. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Diário Oficial da União, 11 de março de 1986.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2351*, de 07 de agosto de 1987. Institui o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 de agosto de 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n. 7789*, de 03 de julho de 1989. Dispõe sobre o salário mínimo. Diário Oficial da União, 04 de julho de 1989.

BRASIL. *Lei n. 8030*, de 12 de abril de 1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 de abril de 1990.

BRASIL. *Lei n. 8178*, de 1º de março de 1991. Estabelece regras sobre preços e salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 04 de março de 1991.

BRASIL. *Lei n. 8222*, de 05 de setembro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 06 de setembro de 1991.

BRASIL. *Lei n. 8419*, de 7 de maio de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 8 de maio de 1992.

BRASIL. *Lei n. 8542*, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de dezembro de 1992.

BRASIL. *Lei n. 8880*, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor - URV e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de maio de 1994.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 de maio de 2000.

BRASIL. *Lei Complementar n. 103*, de 14 de julho de 2000. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. Diário Oficial da União, 17 de julho de 2000.

BRASIL. *Lei n. 10303*, de 31 de outubro de 2001. Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Diário Oficial da União, 1º de novembro de 2001.

BRASIL. *Lei n. 10411*, de 26 de fevereiro de 2002. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Diário Oficial da União, 27 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista Especial do Salário Mínimo. *Relatório final da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo*. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CACCIAMALI, M. C.; PORTELA, A.; FREITAS, E. O papel do salário mínimo nos anos 80: novas observações para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 20-46, jan./mar. 1994.

CAMARGO, José Márcio. A nova política salarial, distribuição de rendas e inflação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 971-1000, dez. 1980. Disponível em: [ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/464/407](http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/464/407). Último acesso em: 30 jun. 2009.

CAMPOS, R. de O. *Ensaio contra a maré*. Rio de Janeiro: Apec, 1969.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tomemos a sério os direitos econômicos, sociais e culturais. In: ESTUDOS em Homenagem ao Professor Doutor A Ferrer Correia. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1991. p. 35-68.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOSO, A. M. *A trama da Modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999a.

CARDOSO, A. M. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

CARDOSO, A. M. *Trabalhar, verbo transitivo: destinos profissionais dos deserdados da indústria automobilística*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARNEIRO, Dioniso Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 323-346.

CAROCCI, Giampiero. *Storia del fascismo*. Roma: Newton & Compton, 2003.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). *Dados*, v.48, n.1, p. 115-147, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n1/a05v48n1.pdf> . Último acesso em: 27 jun. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. A utopia de Oliveira Viana. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 82-99, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. Vargas e o problema da conciliação entre liberdade e igualdade. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 210, p. 32-35, 2004.

CERQUEIRA, Luiz Fernando. Déficit público, indexação, mudanças de regimes e expectativas inflacionárias: a dinâmica da taxa de inflação no Brasil entre 1960 e 2005. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v.3, n. 2, p. 82-126, jul./dez. 2007.

CITADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 86, v. 737, mar.1997.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público e a defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Org.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 244-260.

CUT. Resoluções do I, II, III, IV, V, VI e VII CONCUR. Disponível em: [www.cut.org.br](http://www.cut.org.br). Acesso em: 20 jun. 2009.

DE FELICE, Renzo. *L'Organizzazione dello Stato fascista, 1925-1929*. Torino: Einaudi, 1995. p. 87-102.

DIEESE. *O trabalhador do salário mínimo*. São Paulo: DIEESE, 1987.

DIEESE. *Estudos e Pesquisas*. Salário mínimo, uma questão econômica e de política. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. Ano I, n. 9, abr. 2005. Disponível em: <[http://www.dieese.org.br/esp/estpesq09\\_salariominimo.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/estpesq09_salariominimo.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2009.

DOLLÉ, Michel. Le salaire minimum en France: que nous apprennent les expériences étrangères? *Droit Social*, n. 6, p. 547-552, , juin 1999.

DUCHÊNE, Gabrielle. *Les progres de la legislation sur le minimum de salaire*. Paris: [s.n.], 1918.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2000.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*. 34. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

FUCHTNER, Hans. *Os sindicatos brasileiros de trabalhadores: organização e função política*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

GEISEL, Ernesto. *Geisel redefine Revolução de 1964*. Disponível em: [www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R01961.pdf](http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R01961.pdf). Último acesso em 27 jun. 2009.

GIANNOTTI, Vitor; LOPES NETO, S. *CUT, por dentro e por fora*. Petrópolis: Vozes, 1991.

GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira*. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. *Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros*. Brasília: Esaf, 2005. Disponível em: [www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf). Acesso em: 27 jun. 2009.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

GREGG, Paul. The use of wage floors as policy tools. *OECD Economic Studies*, Paris, n. 31, p. 133-146, 2000/2.

HERRLEIN JUNIOR, R.; BASTOS, Raul Luís Assumpção. O relatório da Comissão Técnica do Salário Mínimo: uma avaliação crítica. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 57-70, 1992.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

HONNETH, Axel. *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge: Polity Press, 1996.

JAGUARIBE, Hélio *et al.* *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

KAREPOVS, Dainis. *A esquerda e o Parlamento no Brasil: o Bloco Operário e Camponês (1924-1930)*. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: [www.ifch.unicamp.br/mundosdotrabalho/arquivos/dainis.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/mundosdotrabalho/arquivos/dainis.pdf). Último acesso em: 30 jun. 2009.

KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Disponível em: [homepage.newschool.edu/het/texts/keynes/gtnote.htm](http://homepage.newschool.edu/het/texts/keynes/gtnote.htm). Acesso em 27 jun. 2009.

KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. Mudanças econômicas e sociais no Brasil, 1980-2000: a transformação incompleta revisitada. In: GONZÁLES, Elda; MORENO, Alfredo; SEVILHA, Rosario (Org.). *Reflexões em torno a 500 anos de Historia de Brasil*. Madrid: Atriel, 2001. Disponível em: [www.brnuede.com/pesquisadores/paco/pdf-paco/ar48.pdf](http://www.brnuede.com/pesquisadores/paco/pdf-paco/ar48.pdf). Último acesso em: 30 jun. 2009.

KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre": 1967-73. In: ABREU, M. de P. *A ordem do progresso: cem anos de economia republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 233-294.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa et al. *O sistema de relações trabalhistas no Brasil e suas implicações econômicas e sociais: 1940-1979*. Rio de Janeiro: IBRE-FGV, 1979.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Belo Horizonte: Líder, 2002.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60) In: GOMES, Angela de Castro (Org.). *O Brasil de JK*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. v.1 p. 107-142.

LERDA, Juan Carlos. A política salarial do período 1979/85: alguns aspectos dinâmicos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 467-492, ago. 1986.

LEVINE, Robert M. *Pai dos pobres?: o Brasil e a era de Vargas*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

LOWENSTEIN, Karl. *Brasil Under Vargas*. New York: The MacMillan Company. 1942.

MACHADO, Ana Flavia; MACHADO, Danielle Carusi. Análise de dois setores no mercado de trabalho: efeitos do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 111, out./dez. 1998.



MACUSO, Rodolfo de Camargo. A proteção judicial de interesses difusos e coletivos: funções e significados. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Revista dos Tribunais e Associação Paulista do Ministério Público, 2003. p.128.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1995. v. 11. p. 51-106.

MANKIW, N. G. *Macroeconomia*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

MARCET, A.; SARGENT, T. Convergence of least squares learning and the dynamic of hyperinflation. In: BARNETT, W.; GEWEKE, J.; SHELL, K. (Ed.) *Economic Complexity: Chaos, Sunspots, Bubbles, and Nonlinearity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. p. 118-137.

MARX, Karl. *Economie. Oeuvres*. Paris: La Pléiade, 1968.

MEDEIROS, L. S. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, L. S. Sindicalismo no campo. *Cadernos do Cedi*, Rio de Janeiro, n.20, p.5-10, jan. 1990.

MIRANDA, Francisco Calvalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, t. IV, 1970.

MONTALI, Lilia Terezinha. *Salário mínimo e condição de vida*. São Paulo: DIEESE, [s.d.]

MOREIRA, Vania Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil republicano. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 3. p.155-194.

MORLEY, Samuel A. *Labor markets and inequitable growth: the case of authoritarian capitalism in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

NASCIMENTO, C. V. (Org.). *Lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

OLIVEIRA, Carlindo Paulo Rodrigues de. *Política salarial no Brasil (1964-1984)*: idas e vindas do corporativismo estatizante. 1985. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1988.

PAINÉ, T. La justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires, reprint de: *Vers un revenu minimum inconditionnel?* *Revue du M.A.U.S.S.*, La Découverte, n. 7, p.23-36, 1º. Sem. 1996.

PAPA LEÃO XIII. *Encíclica Rerum Novarum*. 1891.

PARETO, Vilfredo. *The rise and fall of the elites: an application of theoretical sociology*. New Brunswick: Transaction Books, 1991.

PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do Poder Judiciário nas ações civis públicas. In: MILARÉ, Edis. (Coord.). *Ação civil pública: Lei n. 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 452-483.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 129-148, out. 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Salário Mínimo x Renda Mínima. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 5 mar. 2000. Disponível em: [http://bresserpereira.org.br/ver\\_file.asp?id=792](http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=792). Acesso em: 17 jul. 2005.

PIOVESAN, Flávia. A Proteção Internacional Dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 77-92.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

POCHMANN, Marcio. O trabalho em questão: considerações gerais sobre o período recente no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 27, Fac. 1, p. 277-247, 1995.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. *A revolução brasileira*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RÊGO, Ricardo Bordeaux. *Mudança no mercado de capitais brasileiro: subscrições privadas versus ofertas públicas de ações após o Plano Real*. 2004. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2004.

RESENDE, André L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de P. *A ordem do progresso: cem anos de política republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 213-231.

RICCI, R. A CONTAG no governo de transição: um ator a procura de um texto. *Caderno CEDEC*, São Paulo, n.15, 1990.

RICCI, R. Qual é o problema da estrutura sindical no campo? São Paulo, 1992. (mimeo)

ROCHA, Rudi; URANI, André. *Distribuição de renda no Brasil: um ensaio sobre a desigualdade desconhecida*. XXXIII Encontro Nacional de Economia. Anpec 2005. Disponível em: [www.anpec.org.br/encontro\\_2005.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm). Acesso em: 28 jun. 2009.

ROMEIRO, Maria do Carmo. Economia Regional: reflexões sobre a economia da Região do ABC Paulista. *Caderno de Pesquisa*, ano 1, n. 1, Ceapog/IMES, p. 12-25, 1999. Disponível em: <http://www.imes.edu.br/revistasacademicas/caderno/caderno1.pdf>. Último acesso em: 27 jun. 2009.

ROMITA, Arion Sayão. *O fascismo no direito do trabalho Brasileiro*. São Paulo: LTr, 2001.

RYAN, John A. *A living wage: Its ethical and economical aspects*. Nueva York: Arno/New York Times, 1971.

SABÓIA, J. Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 165-186.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. *Economics*. 17. ed. New York: McGraw-Hill, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Pós-'Revolução' Brasileira. In: JAGUARIBE, Hélio *et al. Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985. p. 224-335.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. 8. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SINGER, P. I. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 91-104.

SKIDMORE, Thomas. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. In: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 27-81.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

SOARES, Fernando Antônio Ribeiro; PINTO, Maurício Barata de Paula. Desequilíbrios cambiais e os fundamentos econômicos: uma análise do Plano Real. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.12, n.1, p. 5-40, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v12n1/01.pdf>. Último acesso em: 27 jun. 2009.

SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 629-660, dez. 1979.

STADUTO, J. A. R.; BACHA, Carlos José Caetano; BACCHI, M. R. P. Determinação dos Salários na Agropecuária Brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 285-321, 2002.

STEPAN, Alfred. (Org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

TANAKA, H. De Vargas aos militares: o golpismo como prática política. *Akrópolis*, Umuarama, v. 13, n. 1, p. 59-62, 2005.

TAVARES, Flávio Leitão; TAVARES, José Fernando Cosentino; MOURA, Márcia Rodrigues. *Nota Técnica n.10/09*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 15 de junho de 2009. Disponível em: [www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT%2010-2009.pdf](http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT%2010-2009.pdf). Acesso em: 28 jun. 2009.

THOMAZ JÚNIOR, Antonio. O sindicalismo rural no Brasil, no rastro dos antecedentes. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 15, 15 enero 1998. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn-15.htm>. Último acesso em: 28 jun. 2009.

TSEBELIS, George. *Veto Players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943. 10 v.

VARGAS, Getúlio. *A campanha presidencial*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1951.

VARGAS, Getúlio. *O governo trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952. 2 v.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *As novas diretrizes da política social*. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística e Previdência do Trabalho, 1939.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Direito do trabalho e democracia social: o problema da incorporação do trabalhador no Estado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Problemas de direito corporativo*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 105-122.

WAGNER, Peter. *A crise da modernidade: a sociologia política no contexto histórico*. 19º Encontro Anual da ANPOCS. 1995. Disponível em: [www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_02.htm). Último acesso em: 30 jun. 2009.

WYTHE, George; WIGHT, Royce A.; MIDKIFF, Harold M. *Brazil: an expanding economy*. New York: Twentieth Century Fund, 1949.