



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Uma Economia Política do Salário Mínimo Nacional em Portugal: análise das dinâmicas estratégicas, institucionais e ideacionais

Nuno Filipe Romão Coelho

Mestrado em Economia e Políticas Públicas (MEPP)

Orientador:

Professor Doutor Ricardo Paes Mamede, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

**Uma Economia Política do Salário Mínimo Nacional em Portugal:
análise das dinâmicas estratégicas, institucionais e ideacionais**

Nuno Filipe Romão Coelho

Mestrado em Economia e Políticas Públicas (MEPP)

Orientador:

Professor Doutor Ricardo Paes Mamede, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022

*Aos que lutaram e lutam por um ensino superior público e democrático
e aos Professores que marcaram o meu percurso académico e pessoal*

Agradecimento

Agradeço, primeiramente, ao Professor Ricardo Paes Mamede, em especial, pela disponibilidade, pela compreensão, pelas sugestões orientadoras e palavras de incentivo e ânimo, durante este último ano. De uma conversa com o Professor Ricardo, em finais de 2021, surge a ideia que se materializa com a redação da dissertação de mestrado.

Em segundo lugar, aos entrevistados, pela simpatia, pelos seus contributos e, fundamentalmente, por terem aceitado colaborar para o enriquecimento do trabalho de investigação, oferecendo um pouco do seu tempo.

Aos meus pais, Nuno e Dulce, irmão e avós. Por me inculcarem o gosto pelo saber, pelo sonho e pela liberdade.

Agradeço aos meus amigos e, em particular, ao Afonso, André, Bruno, Diogo, Felgar, à Inês, Joseph, Miguel, Rui, Silva e Vilaça. Todos contribuíram, de alguma forma, para que me sentisse apoiado e, à sua maneira, tornaram mais fácil a superação desta desafiante etapa.

À minha psicóloga Dr. Helena Capelo, pelos últimos meses de acompanhamento e aconselhamento, essenciais na gestão individual e emocional deste processo de amadurecimento pessoal e intelectual.

Resumo

O valor correspondente ao Salário Mínimo Nacional (SMN) conheceu atualizações anuais que representaram ganhos reais expressivos, a partir de 2006, comparativamente com o anterior período. A valorização do SMN tem sido prioridade, no que respeita à política salarial e laboral. Incumbência constitucional do governo, a atualização do SMN depende de inúmeros fatores, para além dos económicos ou sociais, enunciados na Lei Fundamental. Os processos de fixação do SMN dependem da interação de diversos atores, com interesses distintos, instituições e ideias. No sentido de conhecer as causas subjacentes à evolução do SMN em Portugal, desde 2006, adota-se a abordagem teórica da Economia Política Institucionalista e dos *Três Is*. Em vez de, *a priori*, se privilegiar a sabedoria económica convencional da racionalidade maximizadora dos agentes, averiguam-se os múltiplos fatores concorrentes para a evolução do SMN. Traça-se, antes do mais, um perfil estatístico atinente à evolução do SMN e à sua incidência relativa nos diversos setores da economia portuguesa. Para determinar os fatores da trajetória ascendente do SMN real, procede-se à análise documental dos programas eleitorais, e outros textos, de publicações de organizações internacionais e realizam-se, complementarmente, entrevistas a representantes do patronato e dos trabalhadores. O conhecimento dos fatores determinantes para a fixação do SMN deve ser confrontado com as visões amplamente difundidas no discurso público, quer político quer mediático, tendentes ao fatalismo do determinismo económico e à sobrevalorização dos efeitos do SMN no emprego face ao papel desempenhado pelas motivações e preferências dos atores da sociedade, minorizadas ou descuradas, inclusive em investigações prévias.

Palavras-chave: Salário mínimo; Economia Política Institucionalista; *Três is*

Abstract

The National Minimum Wage (NMW) has been updated annually, with significant real gains since 2006, compared to the previous period. NMW's appreciation has been a priority in terms of labour and wage policies. As a constitutional obligation of the State, its update depends on numerous factors, beyond the economic or social ones, set forth in the Fundamental Law. The process of setting the NMW depends on the interaction of several actors (with diverse interests), institutions, and ideas. To understand the causes underlying the evolution of the NMW in Portugal, the theoretical approach of Institutional Political Economy (IPE), and the *Three Is* adopted. Instead of a priori focusing on the conventional economic wisdom of the maximizing rationality of agents, I investigate the multiple factors at play in defining of the NMW. First of all, a statistical profile of the evolution of the NMW and its relative incidence in the various sectors of the Portuguese economy is drawn up. In order to determine the factors behind the NMW path, a documentary analysis of electoral programmes, publications by international organisations and, in addition, interviews with employer's and worker's representatives are carried out. The knowledge of its explanatory factors must be confronted with the views widely spread in public discourse, both political and media, about the fatalism of economic determinism and the overvaluation of the pernicious effects of the NMW on employment vis-à-vis the role played by the motivations and preferences of the actors of society, diminished and neglected, even in previous research.

Keywords: Minimum wages; Institutional Political Economy; *Three is*

Índice geral

Agradecimento.....	iii
Resumo.....	v
<i>Abstract</i>	vii
Capítulo 1. Introdução.....	1
Capítulo 2. Os <i>Três Is</i> da Economia Política: uma aposta tripla.....	4
2.1. Politização da economia real contra uma economia asséptica.....	6
2.2. A força das ideias.....	6
2.3. Há <i>Razão</i> nos interesses?.....	11
2.4. Instituições: produtos e produtoras de escolhas.....	14
Capítulo 3. O Salário Mínimo enquanto política e a sua evolução em Portugal.....	17
3.1. Teoria vs. evidência: efeitos económicos do SM.....	17
3.2. Um conceito abrangente de salário mínimo.....	19
3.3. Características dos mercados de trabalho dos países mediterrânicos.....	21
3.4. Evolução do salário mínimo em Portugal.....	24
Capítulo 4. O papel dos <i>Três Is</i> no aumento do salário mínimo em Portugal.....	30
4.1. Metodologia e dados.....	30
4.2. Ideias.....	30
4.2.1. Partido Socialista.....	31
4.2.2. Partido Social Democrata.....	32
4.2.3. Partido Comunista Português.....	33
4.2.4. Bloco de Esquerda.....	34
4.3. Instituições.....	35
4.3.1. A Comissão Europeia.....	35
4.3.2. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.....	36
4.3.3. O Fundo Monetário Internacional.....	39
4.3.4. A Organização Internacional do Trabalho.....	42
4.4. Interesses.....	49
4.5. Discussão dos resultados.....	59
Capítulo 5. Conclusões.....	62

Fontes.....	64
Referências Bibliográficas.....	69
Anexos.....	74
A. Caracterização estatística sobre a evolução do salário mínimo em Portugal	74
B. Síntese das referências à política de SM nos programas eleitorais de PS e PSD	75
C. Guião de entrevista semiestruturada aplicado.....	77

Índice de quadros e figuras

Quadros:

Quadro 2.1 - Diferentes tipos de ideias influentes no *policymaking*.....

Quadro 3.2 - Incidência de trabalhadores com remunerações iguais ao SM por setor de atividade.....

Quadro 3.3 - Rácio entre o SM e o valor da mediana da distribuição das remunerações dos países da OCDE.....

Quadro 3.4 - Valor absoluto mensal do SMN, em euros (ajustado a 12 meses), na UE15 e UE28, em 1999 e 2022, respetivamente.....

Quadro 4.5 - Mapeamento das alusões à política de SM e dos valores-referência inscritos nos manifestos eleitorais dos principais partidos políticos, desde 1999.....

Quadro B.6 - Registo de referências à política de salário mínimo que constam dos programas eleitorais dos partidos de governo (PS e PSD) submetidos a escrutínio em legislativas, entre 1999 e 2022.....

Figuras:

Figura 3.1 – Evolução do SMN em Portugal a preços constantes (valor real, ajustado à inflação) e a preços correntes (nominal).....

Figura 3.2 – Variação absoluta anual, desde 1974 até 2022, do SM (em euros)

Figura 4.3 – Os interesses em disputa do governo, empregadores e sindicatos perante a política de SM.....

Figura A.4 - Evolução do SMN (em euros) a preços constantes.....

Figura A.5 - Evolução do SMN em Portugal (em euros), em termos nominais e absolutos.....

CAPÍTULO 1

Introdução

Atualmente, o Salário Mínimo Nacional (SMN) português é o mais baixo da Europa Ocidental, embora tenha experimentado aumentos anuais expressivos, em termos do seu valor real (salário mínimo nominal descontado da inflação), na última década e meia. A tendência recente de valorização real do SMN, iniciada em 2006, torna incontornável a indagação das suas possíveis causas e explicações. Na verdade, a definição do valor respeitante à Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG)¹, em Portugal, obedece a regras e disposições jurídicas, não sendo requerida a apreciação nem avaliação vinculativas de *experts* em matéria económica. Nem está, por outro lado, dependente de mecanismos de indexação automática. É, consequentemente, produto de um processo eminentemente político, ainda que a tomada de decisão, que compete exclusivamente ao governo, possa beneficiar de contributos de natureza técnica.

A atualização anual² do SMN não é um dado; é um exercício político reiterado, caracterizado e moldado por conflitos e equilíbrios de poder, oportunidades e constrangimentos institucionais e pela interferência de ideias, valores e crenças. Geralmente, conta com a participação, mais ou menos direta, de um vasto leque de atores, tais como as organizações patronais e sindicais, grupos de interesse e de pressão, governos, parlamentos e partidos políticos. Os aumentos do SMN, em última instância, são determinados por decreto governamental, ainda que seja imperativa a consulta (não vinculativa) dos parceiros sociais em sede própria. Não obstante a ponderação lógica de fatores e condicionantes de natureza económica, qualquer análise que ambicione averiguar as causas essenciais e os fatores explicativos subjacentes ao estabelecimento de uma base salarial mínima deve integrar e conjugar, simultaneamente, preocupações atinentes aos interesses dos atores sociais relevantes, às instituições e às ideias.

O reducionismo económico e a veleidade de fazer depender exclusivamente cada fenómeno às leis eternas equilibrantes da oferta e da procura, prescritas pela sabedoria económica convencional, visando a suposta objetividade analítica, nem auxiliam na real explicação da evolução do valor referente ao mínimo salarial legal, nem na aferição dos efeitos da sua imposição sobre a realidade económica. A formulação de leis gerais não prevê nem acomoda as diferenças entre nações, a nível institucional e cultural. Além disso, importa salientar que, no decurso do debate acerca do SMN, se defrontam distintas noções de justiça, liberdade e igualdade. Com efeito, discutem-se e ponderam-se valores e calculam-se, por sua vez, os impactos da decisão pública no mercado. Não é, por isso, despiciendo o confronto de visões relativas ao papel da ação pública e à delimitação das esferas de intervenção e regulação públicas.

¹Daqui em diante, por simplificação, adota-se, por equivalência, a designação de Salário Mínimo Nacional e respetiva sigla (SMN), substitutiva da sua formulação formal constante de publicações oficiais.

²O valor do SMN permaneceu congelado entre janeiro de 2011 e setembro de 2014, período de aplicação do programa de ajustamento (Programa de Assistência Económica e Financeira, o PAEF).

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os salários mínimos são “*a quantia mínima de remuneração que um empregador está obrigado a pagar aos seus assalariados pelo trabalho realizado durante um dado período, quantia que não pode ser reduzida nem em virtude de uma convenção coletiva nem em virtude de um contrato individual de trabalho*”. Em Portugal, a criação do SMN, a 27 de maio de 1974, coincide com o tardio desenvolvimento do então incipiente Estado Social. Em 2006, o acordo tripartido, entre parceiros sociais, constitui um guia decisivo para a evolução positiva subsequente do SMN, marcada por ganhos reais significativos, ou seja, pelo reforço do seu poder aquisitivo, em rutura com a experiência passada de estagnação e depreciação paulatina.

Na verdade, a questão da atualização do SMN, em Portugal, tem assumido um lugar central e de particular destaque no âmbito da política salarial (Crespo e Simões, 2022). Tem sido, além disso, matéria suscetível de intenso debate público, político e mediático. De facto, a crescente relevância da valorização do SMN refletiu-se, inclusive, nas posições conjuntas assumidas, em 2015, entre Partido Socialista (PS), que formaria governo minoritário (2015-2019), Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP) e Os Verdes. Ainda que, por princípio, todos defendessem a valorização do SMN, apenas o compromisso firmado entre o PS e o BE previa que o SMN alcançasse os 600 euros no horizonte da legislatura, através de aumentos graduais (5% nos dois primeiros anos).

No estudo de Cerejeira (2011), lê-se que o “lento crescimento real do SMN desde o início da década de 80 do século passado até 2007” se deveu ao facto de o seu valor ter sido tomado como fonte e referência para a atualização de outras prestações sociais. Assim, “através da criação do Indexante de Apoios Sociais (IAS)”, o acordo de 2006, estabelecido entre governo e parceiros sociais, “permitiu desligar a atualização de um vasto conjunto de prestações sociais da atualização do SMN”. Desse modo, a relação administrativa de dependência entre o valor do SMN e o cálculo e atualização de apoios sociais, despesas e receitas públicas fora entendida como constrangimento institucional, responsável, em certa medida, pela estagnação e erosão do valor real do SMN. Por outro lado, Oliveira et al. (2020:78) sublinham a relevância das decisões políticas, sugerindo a inclusão, em análises posteriores, “de fatores políticos como o relativo poder de atores relevantes (partidos políticos, sindicatos, associações de empregadores, entre outros), os seus respetivos interesses e as regras institucionalizadas do processo político (por exemplo, o número de pontos de veto)”.

Os processos de fixação do salário mínimo, ainda que conheçam expressões e configurações territoriais e setoriais distintas, estão eminentemente sujeitos a conveniências políticas diversas. Embora as políticas salariais e de rendimentos sejam amplamente debatidas na literatura económica, é relativamente escassa a investigação académica relativa às *forças motrizes* e à indagação das causas político-económicas da fixação do salário mínimo, em particular. De facto, a maior parte dos estudos cinge-se à determinação dos seus efeitos e impactos no plano económico (e.g., emprego). Pretende-se que a presente dissertação constitua um novo contributo para a descodificação da caixa preta do processo eminentemente político de definição do SMN.

A presente dissertação estrutura-se e organiza-se em cinco capítulos fundamentais. Primeiramente, no Capítulo I, introduz-se o tópico em discussão, indicando os caminhos de investigação no sentido de explicar o porquê da evolução mais acelerada do SM nominal e a sua valorização real, desde 2006. Em segundo lugar, reservam-se os Capítulos II e III para a revisão da literatura e para o enquadramento teórico-conceitual, sem ignorar as especificidades do contexto nacional, respetivamente. Por um lado, explicita-se a abordagem da Economia Política dos *Três Is* e procede-se à inclusão dos contributos teóricos mais significativos associados a cada dimensão (i.e., ideias, interesses e instituições). Por outro lado, apresenta-se uma definição inclusiva de SM, resumem-se as características dos mercados de trabalho do sul da europa e, por sua vez, traça-se o perfil da evolução do SM em Portugal. No Capítulo IV, faz-se a discussão da opção metodológica diversa de natureza qualitativa, cruzando a análise documental e o método de entrevista (a representantes da CAP, CIP, UGT e a um ex-Secretário-Geral da CGTP). Adiante, discute-se o que resulta da observação (indireta) dos dados e da análise de notícias e das entrevistas, dos programas eleitorais, desde 1999, de quatro partidos políticos com assento parlamentar – PS, PSD, PCP e BE – e de publicações de quatro organizações internacionais - a Comissão Europeia (CE), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho). No Capítulo V, por último, indicam-se as principais conclusões e contributos da investigação.

CAPÍTULO 2

Os Três Is da Economia Política: uma aposta tripla

Neste capítulo, apresenta-se o estado da arte, definem-se categorias e conceitos, tanto quanto possível (dada a porosidade sadia e recomendável das suas fronteiras), de modo a operacionalizá-los e a entender a relação entre interesses, instituições e ideias e a averiguar o seu poder explicativo na Economia Política do SMN, em especial. A articulação entre os *Três Is* distingue-se da soma das partes. Porém, por motivos de ordem prática, opta-se por considerá-las separadamente, sem descurar os pontos de contacto, sublinhando-os.

O recurso à abordagem teórica pluralista e multidimensional dos *Três Is* prende-se com o intento da descodificação das motivações intrincadas de atores sociais relevantes, passíveis de condicionar o curso e resultados do processo eminentemente político de atualização do SMN, sem ignorar o papel do quadro institucional e dos aspetos ideacionais na (re)configuração dos interesses dos agentes e vice-versa. A compreensão da interação entre as variáveis subsumidas na abordagem triádica, adotada na presente investigação, facilita a determinação do contributo de cada qual e da sua articulação a respeito quer do acordo de 2006 “sobre a fixação e evolução da Retribuição Mensal Mínima Garantida”, em sede de concertação social, quer do recente incremento expressivo do valor real do SMN, em especial.

Efetivamente, a imposição legal de um mínimo salarial (no caso português, inscrito no topo da pirâmide do ordenamento jurídico) concorre para a dignificação da situação de quem trabalha, em termos materiais. Porém, as consequências do estabelecimento de um salário-chão dependem da natureza dinâmica e da multiplicidade de contextos político-institucionais, setoriais, territoriais, económicos, sociais e culturais. Consequentemente, os efeitos são múltiplos e os resultados não obedecem a quaisquer leis universais. A disputa teórica em torno dos seus impactos económicos, espelhada na intensidade e longevidade do debate político-mediático, revela-se desproporcional face à efetiva importância económica da política de SMN, como vêm sugerindo alguns estudos empíricos.

Na verdade, o processo de definição do SM não é empresa divina, nem fatalidade: é produto da interação de atores, cujo comportamento influencia e é, simultaneamente, influenciado pela tríade de instituições, interesses e ideias. Estas três dimensões de análise, constitutivas da abordagem dos *Três Is* são propostas por estudiosos anglo-saxónicos de referência, tais como Peter A. Hall e Hugh Hecló. Não obstante, constitui dificuldade acrescida a tentativa de reconhecer o precursor do modelo teórico e traçar a sua genealogia (Palier e Surel, 2005: 7). Na verdade, a sua operacionalização sistemática está presente em análises de ação pública, de relações internacionais e de política comparada. Desenvolve-se um léxico específico no campo das políticas públicas que, paulatinamente, integra influências diversas, sendo que, a partir, de 1990, existe uma dominância do *neoinstitucionalismo* e das classificações propostas por Peter A. Hall e Rosemary Taylor (Palier e Surel, 2005).

Enquanto os estudiosos tributários da tradição anglo-saxónica, Blyth (1997) e Hall (1997), identificam e esclarecem sumariamente as três correntes de literatura fundamentais, separadamente, que competem no campo dos institucionalismos, os autores franceses operam a sua articulação integrada e abrangente. Hall (1997: 175-176) procede ao cotejo de perspectivas e enfatiza os aspetos determinantes distintivos das correntes de literatura respeitantes aos interesses, instituições ou ideias. Os trabalhos anteriores ao de Palier e Surel (2005), carecem, segundo estes, de um empreendimento de real articulação entre as três séries de variáveis, de modo a conjugar as diferentes dimensões de análise *a priori* na análise das políticas públicas. Por outro lado, Hall (1997: 176) sugeria, precisamente, a existência de vantagens na procura da construção de uma visão integrada, sem embargo do desafio de pôr em contacto as três perspectivas, com dilemas e metodologias próprias. Com efeito, propõe a exploração dos limites e das fronteiras das escolas de pensamento.

Na verdade, Palier e Surel (2005) assumem o compromisso de justificar a relevância e a utilidade da abordagem dos *Três Is*, no âmbito da análise das políticas públicas, considerando que a sua mobilização permite acautelar as questões da pluridimensionalidade e da diversidade respeitante às causas possíveis. Em seu entender, nenhuma das três dimensões instrumentais constitutivas deve ser privilegiada ou priorizada em detrimento de outra, *a priori*. Por conseguinte, os autores discorrem sobre a possível complementaridade das explicações oferecidas por cada elemento e sobre a comparação do seu alcance explicativo: “[s]e aceitarmos que os processos estudados são ao mesmo tempo movidos por conflitos e compromissos entre os interesses em questão, formatados por instituições herdadas do passado e formulados por meio de quadros cognitivos, normativos e retóricos, então a primeira tarefa da pesquisa é decompor o objeto em estudo em unidades constituintes com base nos *Três Is*” (Palier e Surel, 2005:11). Em vez de concorrentes ou substitutivas, as explicações são complementares.

A troica de conceitos, atribuída a Hall, é igualmente adotada por Mark Blyth (1997) que faz a distinção entre Economia Política e escolha racional. A Economia Política não se esgota na racionalidade nem é coincidente ou contígua da teoria da escolha racional. Está antes inserida num quadro mais geral que admite a articulação entre interesses, instituições e ideias. Mark Blyth (1997) contribui para a redefinição do campo da Economia Política ao questionar a sua relação estreita com a teoria da escolha racional e ao saudar a pluralidade intelectual, que vê como sinal de força: “não existe uma *teoria do tudo*”. Hall (1997: 188-189) aborda, igualmente, a inexistência de uma teoria unificada, que considera ser sintoma e reflexo direto da riqueza do campo da Economia Política comparada e afirma ser possível e desejável a mobilização dos diversos contributos numa única análise, evitando leituras monistas e incapazes de sintetizar os contornos do mundo político na sua complexidade. Por conseguinte, defende que a diversidade atua como estímulo e que os desenvolvimentos mais interessantes se dão nas fronteiras de cada perspectiva.

2.1. Politização da economia real contra uma economia asséptica

Atente-se ao equívoco representado pela defesa de uma economia fora da política. Primeiramente, porque tal defesa não se coaduna com os cânones democráticos, sendo que a esfera económica não deve escapar ao controlo político democrático. Em segundo lugar, os ímpetos tecnocráticos indissociáveis dos apelos à despolitização da economia não são, contrariamente ao que se possa intuir, desinteressados.

A emergência da Economia Política, enquanto campo disciplinar remonta, a finais do século XVIII e resulta do esforço intelectual de estudiosos, como Adam Smith, na descoberta das causas da prosperidade e riqueza das nações, sem desconsiderar, todavia, as políticas suas promotoras (Hall, 1997: 174). Coeva da entronização do capitalismo industrial e do triunfo do Estado moderno, a Economia Política trata, antes do mais, das relações sociais e de poder influentes nos fenómenos de distribuição e produção. Por conseguinte, a relação entre Estado e mercado, enquanto “dois modos de organizar o empreendimento humano” (Hall, 1997: 174), tem sido um dos seus temas centrais.

A centralidade da questão do poder e da distribuição de recursos entre grupos sociais, a importância dos arranjos institucionais e a ênfase na primazia do ‘político’ constituem inexoráveis linhas de força da Economia Política (Hall, 1997: 175). Consequentemente, esta afasta-se das visões perfilhadas pela corrente neoclássica (e.g., ótimo de Pareto). Tal distanciamento teórico traduz-se na fundamental descrença face à absoluta e inabalável eficiência distributiva dos mercados e no questionamento da existência de leis de ferro na Economia, meros edifícios teóricos artificiais em que assentam concepções económicas básicas (Hall, 1997:175). Esta discussão é inseparável das fronteiras e limites que cada um trace entre Estado e mercado e da visão de cada um acerca das suas funções e atributos legítimos. Num determinado momento, o próprio campo da Economia Política passou a confundir-se, de maneira contígua, com o estudo da *Economia*, que se autonomiza após a revolução marginalista e, através da abstração e matematização, prescinde das preocupações quanto à interação entre economia e política.

2.2. A força das ideias

“Economic ideas are causally powerful in this way because they do not simply reflect the world that precedes them” (Blyth, 2002a: 10).

“The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood” (Keynes, 1936: 383).

Sinteticamente, procura-se revelar o papel desempenhado pelas ideias, considerando as suas dificuldades metodológicas. Elas podem estar incrustadas em instituições e o seu triunfo pode depender

da sua imposição por interesses poderosos. No entanto, existe espaço para que as ideias se estabeleçam enquanto *força* significativa.

Segundo Hall (1997), a linha da literatura multiforme que enfatiza o papel das ideias e das variáveis culturais na política económica é a menos desenvolvida, comparativamente com as duas restantes (i.e., interesses e instituições). De facto, a influência das ideias, alvo de renovado interesse, na determinação dos resultados a respeito da elaboração e formulação das políticas públicas, era parcialmente ignorada, em contraponto com a sobrevalorização do potencial explicativo das motivações baseadas no interesse próprio e no cálculo custo-benefício.

As ideias, enquanto variável independente, assumem crescente importância relativa no domínio das políticas públicas, desde a década de 1990, por oposição à teoria da escolha racional, ainda que se coloquem desafios ao nível da especificação dos mecanismos causais (Campbell, 2002: 21). De facto, procura-se, a certo momento, aprofundar o conhecimento acerca do real contributo das ideias, e.g., teorias económicas, normas e valores, no processo de elaboração de políticas (Campbell, 1998: 377). No entanto, tal não implica a desconsideração plena dos interesses materiais. Ao invés, a literatura recente constitui uma janela de oportunidade para a interação entre ideias e interesses, ainda que existam lacunas a nível conceptual e falte evidência empírica convincente em relação à independência do poder das ideias e às suas implicações para a definição e constituição dos interesses. Campbell (1998; 2002), apela à exploração do potencial existente na conexão e interação de ideias, interesses e instituições e propõe uma abordagem mais profícua que se atenha, de forma integrada, à compreensão da articulação, principalmente, entre ideias e interesses, evitando cair na armadilha da antiga dicotomia ‘materialismo vs. idealismo’.

No entanto, reconhece a insuficiência das condições ideacionais *per se* para a explicação da implementação de um programa de política pública. Por isso, entende que as ideias não são causa única nem isolada e aconselha que, em vez de se assumir a sua proeminência explicativa, se atente na interação de variáveis (interesses, ideias e instituições), sem desconsiderar que algumas ideias são endógenas ao processo político, ou seja, são influenciadas pelos conflitos de poder, em que importam tanto interesses como recursos. O poder das ideias depende da adesão que as mesmas consigam por parte dos mais variados atores (e.g., partidos políticos, sindicatos, empresas, elites intelectuais e políticas) e do acesso e oportunidades institucionais às arenas fulcrais de decisão política. Sugere a fertilização cruzada e a combinação das perspetivas dos institucionalismos histórico e organizacional e considera que as ideias, simultaneamente, constroem – “cegueira cognitiva” - e habilitam e capacitam, havendo espaço para a agência. Assim, as ideias facilitam a ação da elaboração de políticas não apenas servindo de roteiros e quadros de referência, mas providenciando símbolos e outros esquemas discursivos que os atores utilizam para tornar aqueles ‘mapas’ mais apelativos (Campbell, 1998: 381).

Os agentes dispõem de ideias (e concebem-nas e inventam-nas), valores e crenças, que mobilizam para descodificar a realidade e os fenómenos económicos. Ao mesmo tempo, as ideias constituem importantes fatores explicativos e podem ser instrumentos poderosos, isto é, os agentes podem urdir um

dados constructo social, no sentido de obter ou alcançar algo e não apenas para descrever o “estado de coisas” (Blyth, 2009). Sendo assim, as ideias podem explicar a realidade e, simultaneamente, ajudar a constituí-la. A difícil separação entre o triunfo de uma ideia e das relações de poder constitui um desafio da abordagem: afinal, o êxito de uma ideia deve-se única e exclusivamente à mesma ou deve-se antes ao poder do agente, individual ou coletivo, que a detém? De facto, existe a necessidade de desenvolver teorias mais sofisticadas que sejam capazes de explicar o modo através do qual as ideias persuadem *per se*, sem que a sua difusão esteja totalmente dependente do poder dos seus proponentes.

Propõe-se, conseqüentemente, que as ideias e a ideologia (também instrumento heurístico) sejam levadas a sério como conceitos explicativos, ainda que, frequentemente, as ideias sejam meros recursos ou instrumentos manejados por atores sociais, como elites, que visam alcançar determinados objetivos derivados quer de interesses materiais prévios quer da posição institucional: “uma vez ‘saídas da caixa’, as ideias ‘têm vida própria’ e levam os interesses em novas e inesperadas direções” (Blyth, 2009), ou seja, podem refazer e reformular interesses e, nesse sentido, são tecnologias sociais.

No seio do corpo de investigação relativo à dimensão ideacional, existem, pelo menos três grupos de estudiosos cuja definição depende da importância e, principalmente, da *agência* e autonomia das próprias ideias (Hall, 1997: 183-186). No entender de alguns deles, as ideias não são preeminentes e são, apenas, consideradas após os interesses. Outros concedem maior prioridade causal às ideias, considerando a influência, por exemplo, da crescente popularidade das novas ideias dos economistas e daquelas veiculadas ou transmitidas de modo transnacional através de organizações internacionais. Por último, as variáveis culturais e as ideias podem ser consideradas causas primordiais, porque constituem os mais básicos sistemas de significados que tornam a ação individual e coletiva possíveis. Efetivamente, certa é a impossibilidade de determinar o contributo e o impacto exatos das ideias na decisão sobre política económica, dada a dificuldade do seu isolamento (e.g., em relação aos interesses).

No entender de Blyth (2009: 200), as origens da Economia Política construtivista radicam na contribuição de Peter J. Katzenstein, que se ateu à compreensão das diferenças de ação dos Estados mais pequenos confrontados com a necessidade de ajustamento face a choques externos, enfatizando a existência de uma ideologia de parceria social, para além dos interesses e das instituições. Ainda que os choques se abatam sobre as posições materiais dos agentes, as suas preferências políticas são, em certa medida, forjadas pela mediação das ideias e pela interpretação que cada um faça dos acontecimentos. Em certo sentido, para Berman, segundo Blyth (2009: 212), as ideias podem refazer e reformular interesses – são tecnologias sociais - servindo de base a novas coligações. Blyth (2009: 212) vê as ideias como interfaces com o mundo, construídas por agentes para dar sentido à sua complexidade e incerteza. Resumindo, as ideias não se limitam à descrição passiva e desinteressada do mundo; elas podem, por outro lado, auxiliar na reformulação do mundo: “um motor e não uma câmara fotográfica”³.

³Referência ao título da obra de Donald MacKenzie, publicada em 2006, a que Blyth faz referência.

Campbell (2002: 22) propunha a distinção entre quatro tipos de ideias fundamentais: programas de políticas, paradigmas cognitivos, enquadramento (*frame*) e sentimentos públicos. Primeiramente, as ideias programáticas servem, essencialmente, de guia para o manejo das instituições e instrumentos disponíveis e existentes e permitem delinear soluções concretas para os problemas. Em segundo lugar, os paradigmas e as mundivisões constituem dados tomados como garantidos pelos decisores políticos e cuja adesão é, em certa medida, inconsciente e involuntária. Além disso, limitam o leque de soluções possíveis tido em consideração aquando da formulação de políticas económicas, de bem-estar ou segurança social (Campbell, 2002: 23). São, na verdade, assunções ontológicas acerca do modo de funcionamento do mundo (Campbell, 1998: 389), reveladas, e.g., pelos currículos dos estabelecimentos de ensino superior, sendo os seus efeitos profundos na definição do terreno do discurso político. A cosmovisão dos decisores políticos, ou seja, a forma como estes entendem o mundo e a economia, em especial, influencia a sua perceção sobre as consequências das suas ações sobre outros, nos planos económico e político (Rodrik, 2014: 193).

Por outro lado, o “emolduramento”, perceptível através da análise dos pronunciamentos públicos de decisores políticos (e.g., *soundbites*, discursos de campanha ou comunicados de imprensa) [Campbell, 1998: 394-5], visa tornar as medidas viáveis e politicamente aceitáveis e legitimá-las perante a opinião pública. Não obstante, pode constituir um recurso estratégico destinado à ocultação das motivações genuínas dos decisores políticos e à aproximação a posições maioritárias partilhadas pelo público (Campbell, 2002: 28). Os grandes interesses, num sistema político democrático, procuram legitimar os seus argumentos afirmando o interesse público das políticas que advogam (Rodrik, 2014: 194).

Por último, os sentimentos públicos, de “grandes segmentos do público geral”, definem-se pelo conjunto (nem sempre coerente ou consistente) de atitudes sobre o que é ou não desejável, e condicionam a série normativa de soluções que os decisores consideram politicamente aceitáveis (Campbell, 1998: 392). Os valores, as atitudes, identidades coletivamente experimentados constroem a ação dos decisores, restringindo o leque de soluções vistas como aceitáveis e legítimas. Os valores, normas e crenças variam entre países, sem embargo da suposta existência de uma cultura mundial (Campbell, 2002:26) geradora de similitudes – indissociável dos argumentos atinentes à *ocidentalização*. Porém, a exportação de instituições políticas não deve obscurecer o facto de o processo estar envolto em lutas e conflitos, em que o poder (para além das ideias) dos atores assume enorme importância.

Quadro 2.1 Diferentes tipos de ideias influentes no *policymaking* (Campbell, 1998: 385)

	Conceitos e teorias em primeiro plano no debate de políticas públicas	Pressupostos subjacentes no plano de fundo do debate de políticas públicas
Nível cognitivo	<p><i>Programas</i></p> <p>Ideias como prescrições das elites sobre políticas que auxiliam os decisores políticos a traçar um curso claro e específico de ação política</p>	<p><i>Paradigmas</i></p> <p>Ideias como pressupostos das elites que constroem o leque cognitivo de soluções úteis disponíveis para os decisores políticos</p>
Nível normativo	<p><i>Frames</i></p> <p>Ideias como símbolos e conceitos que auxiliam os decisores políticos a legitimar as suas soluções políticas perante o público</p>	<p><i>Sentimentos Públicos</i></p> <p>Ideias como pressupostos públicos que constroem o leque normativo das soluções legítimas disponíveis para os decisores políticos</p>

A política é pautada por dinâmicas estratégicas, com vista à consecução de certos objetivos com base em interesses. Não obstante, é inevitável que os atores se questionem antecipadamente sobre os trajetos e as opções disponíveis. As estratégias que podem ser postas em marcha pelos políticos são inúmeras: marcar a agenda, forjar alianças, fazer promessas ou ameaças, expandir e restringir o “menu” de opções, construindo ou desperdiçando capital político (Rodrik, 2014: 194-5). Rodrik (2014) identifica as relativas distâncias entre o comportamento de um consumidor no mercado e o comportamento na arena política, onde reina a imaginação.

Não raras vezes, os economistas ignoram o facto de que aquilo que consideram constituir o interesse próprio imutável ser, em vez disso, um conjunto de ideias dos atores acerca de si mesmos, do modo como o mundo funciona e sobre o leque de ações possíveis à sua disposição. Na ótica construtivista, os interesses não são mais do que uma ideia (Rodrik, 2014: 206). De facto, os indivíduos arriscam a vida pela sua autopreservação e pela sobrevivência dos seus. No entanto, podem morrer a lutar por uma ideia (Rodrik, 2014: 191). As ideias competem e concorrem para a (re)definição dos interesses e para a determinação dos padrões do comportamento político. Podem, simultaneamente, interferir nos equilíbrios políticos, desfazendo-os ou transformando-os, e contribuir para a libertação de constrangimentos políticos, alargando as fronteiras das possibilidades políticas – “*fronteiras da transformação política*”⁴ (gerindo a relação entre eficiência económica e redistribuição política)

⁴As elites políticas podem otimizar os resultados económicos sem que isso seja prejudicial ou mine o seu poder político.

[Rodrik, 2014: 198]. Dessa forma, estabelece um paralelo entre o papel das ideias e o das inovações tecnológicas.

Na verdade, discutir o papel das ideias encoraja a construção de pontes entre a Economia Política e as análises de natureza normativa que dela se façam. Todas as recomendações que possam ser efetuadas, em caso da dependência dos resultados face à estrutura de interesses, são estéreis e infrutíferas, no sentido da não serem consequentes na prática. No melhor dos casos serviria para encobrir reais interesses e justificar o exercício do poder nu (Rodrik, 2014: 206). Apesar do papel central assumido pelos interesses particulares nos modelos de Economia Política contemporânea, a sua importância é consideravelmente menor do que, à partida, pode parecer. As ideias podem, de facto, ser determinantes da mudança de política, que não decorre propriamente da derrota de interesses particulares, mas da sua redefinição e do uso de diferentes estratégias na sua perseguição (Rodrik, 2014). As ideias operam através da mundividência dos atores e no espaço da definição da estratégia.

No sentido de dissecar a questão dos mecanismos causais, Campbell (2002: 29-32) propõe que se dedique a atenção devida aos atores e a comunidades epistémicas (e.g., *think tanks*, institutos de investigação e universidades), referenciando Haas (1992), redes de profissionais e especialistas com autoridade responsáveis pela produção e difusão de ideias, cuja voz, devido à reconhecida *expertise*, é escutada por outros. Por outro lado, evoca a filtragem institucional e refere que a incorporação de ideias pode ter distintas traduções práticas nacionais, fruto da mediação institucional particular (os atores não atuam no vácuo). Por fim, sublinha a importância do discurso (dos conceitos, metáforas, códigos linguísticos e regras da lógica), alertando para a dificuldade em comprovar empiricamente os seus efeitos. Campbell (2002: 33) recorre a Hall (1989) para recordar que a adoção de um dado programa de política económica depende da sua viabilidade em termos económico, administrativo e político, na medida em que não ameace grupos-chave de interesse e que forneça as bases para a construção de coligações políticas.

2.3. Há Razão nos interesses?

“Economic theory can tell us a lot about policy alternatives, but unless economics contains an understanding of power, it will not tell us enough to understand the choices actually made (Gourevitch, 1986: 17).”

“Self-interest is taken to be the unambiguous and ever-ready tool of explanation” (Blyth, 2002: viii)

Nesta secção, identificam-se os atores relevantes em jogo no processo de tomada de decisão quanto à política económica e são, igualmente, trazidos à colação fatores e elementos cuja interação, mutável de

acordo com as circunstâncias e períodos temporais, resulta na (trans)formação de atitudes e preferências sociais que se traduzem, conseqüentemente, em comportamentos e ações políticas explícitas.

No campo da análise da ação pública, a abordagem relativa aos interesses é a mais bem definida (Palier e Surel, 2005). Os interesses dos atores não podem ser entendidos no vácuo, *exnihilo*, quando a sua formação depende do contexto institucional e das interações entre componentes múltiplas. A atenção, dedicada por parte da sociologia política e da ciência política, recaía, sobretudo, na influência do comportamento de agentes calculistas, dispendo de uma racionalidade maximizadora e conduzidos pelo seu próprio interesse, sobre as decisões políticas das sociedades capitalistas avançadas (Campbell, 1998; 2002).

É indesmentível o protagonismo dos interesses particulares ‘instalados’ - de elites e grupos de pressão e “rentistas”, em prejuízo do interesse público-, na maioria das teorias prevaletentes sobre as escolhas políticas.

Segundo o modelo da escolha racional, os agentes políticos (eleitores, elites, lóbis ou deputados) são definidos como atores racionais, maximizadores de uma função de utilidade (definida com base no consumo, rendas e benefícios políticos) e limitados pelas regras do jogo económico e político. Os interesses, nos campos da ciência política e da economia política, são entendidos como resultado, fundamentalmente, de fatores estruturais como a posição de classe, especificidade dos ativos e dos setores de atividade. Tudo se torna redutível ao que o movimento dos preços ditar, sem espaço para a influência da ideologia, desentendimentos, violência anterior ou presente, da política e do contexto institucional em que decorre a ação. Blyth (2004: ix) denuncia a tautologia inerente às explicações baseadas exclusivamente nos interesses materiais: a explicação do comportamento dos atores depende de supostos interesses, cuja existência é confirmada pela observação desse mesmo comportamento. Desse modo, os interesses, como normalmente entendidos, são insuficientes para a compreensão dos fenômenos de mudança institucional e política.

Gourevitch (1986: 58) alerta, por sua vez para o perigo da circularidade e o risco de interpretações ambíguas sobre situações económicas pouco claras: “(...) o reducionismo, ou seja, reduzir a política a algo (preferências sociais) significa, no fundo, negligenciar a questão da transformação, de como as preferências, através do poder, se tornam políticas. A circularidade é fácil: os defensores da política triunfante tinham o poder porque ganharam, e nós sabemos que se não tivessem tido o poder, eles não teriam vencido”.

Não obstante, as ideias, implicitamente, servem de base às três das componentes que Rodrik (2014: 191) identifica e associa ao problema de otimização: preferências, constrangimentos e variáveis de escolha. As preferências dependem da conceção subjetiva do indivíduo de si mesmo e do seu propósito e, principalmente na esfera económica, os comportamentos “são orientados por ideias abstratas, valores sagrados ou conceções de lealdade que não podem ser reduzidos a fins económicos” (Rodrik, 2014: 191). Os indivíduos podem definir-se ou ver-se enquanto membros de uma classe social, de um grupo étnico ou religioso, de uma nação, geração ou ocupação profissional (Rodrik, 2014: 192). Na esteira da

tradição construtivista da ciência política, os interesses dos atores políticos são socialmente construídos e moldados por normas, ideologias e crenças.

Peter Gourevitch (1986: 17) considera que o modo de fazer prevalecer uma ideia sobre uma dada política pública é através do apoio dado por parte daqueles que detêm o poder político: “a interpretação vitoriosa será a dos adeptos que possuem o poder de traduzir a sua opinião em força de lei”. A prevalência da teoria económica depende do alcance, por parte dos que nela creem, a recursos que lhes permitem agir com autoridade (Gourevitch, 1986: 54). Desse modo, nenhuma opção política é exclusivamente determinada pela teoria económica, ainda que a mesma, implícita ou explicitamente, possa ser instrumentalizada no sentido de legitimar determinada decisão⁵. A influência política torna-se evidente em tempos difíceis, porque “a prosperidade obscurece a verdade que os tempos difíceis tornam mais clara: a escolha entre propostas de política pública conflitantes emerge do sistema político” Gourevitch (1986: 17). Os problemas económicos que pautaram as décadas de 1980 e 1990 revelaram a importância da Política e das relações de poder para a política económica. Durante esse período, as perturbações e transformações económicas coincidiram e acompanharam alterações a nível político-partidário e ao nível dos sistemas políticos⁶, apesar da impossibilidade de averiguar a causalidade e a sua direção⁷. As crises propiciam a controvérsia e o debate políticos: “saídos do conflito, a política emerge” (Gourevitch, 1986: 19). Efetivamente, a compreensão das escolhas políticas depende do conhecimento sobre o sistema político que as produz.

Ainda que Gourevitch (1986) dê primazia às condições materiais e aos interesses dos atores sociais, na sua análise, relaciona-os, por outro lado, com quatro variáveis secundárias suas mediadoras, das quais não prescinde (i.e., os mecanismos de representação, como partidos políticos e organizações de interesse, a configuração institucional do Estado, a ideologia e a posição do país no sistema internacional), tornando-os inteligíveis. De facto, Gourevitch (1986: 21) enumera os fatores que considera serem determinantes para a sobrevivência das coligações, reconhecendo, aparentemente de forma paradoxal, que “as condições económicas raramente operam de forma direta nas disputas políticas”. As associações intermediárias, como partidos políticos e grupos de interesse, são responsáveis pela ligação entre preferências e instituições do estado e pela tradução das preferências em ação efetiva (1986: 61). Muitas vezes, tornam-se autónomas dos indivíduos, grupos e forças que representam e, obedecendo à lei de ferro da oligarquia⁸, adquirem identidade, existência e interesses próprios. Estas associações, por sua vez, atuam através do Estado no sentido de atingirem objetivos políticos, respeitando regras que influenciam a distribuição do poder (estrutura do estado).

⁵Veja-se, a título de exemplo, a adesão à austeridade expansionista.

⁶Queda das ditaduras da Europa do Sul e vitórias conservadoras de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América: “With economic dislocations have come significant political changes as well (Gourevitch, 1986: 18).

⁷Possível relação espúria.

⁸ Contributo teórico de Michels (sobre a teoria das elites).

Segundo Hall (1997), as abordagens baseadas nos interesses assentam na assunção principal de que os interesses de atores relevantes (indivíduos ou grupos) decorrem das condições socioeconómicas, quer a nível doméstico quer à escala internacional. Os interesses são, na realidade, materiais. Aduz, além disso, duas correntes derivativas correspondentes às coligações de *producer groups* e, em segundo lugar, à cena eleitoral.

O primeiro corpo teórico radica no trabalho de Gourevitch (1986), com a observação da alteração dos interesses materiais de atores societais, que se traduz no colapso de coligações e torna possível a formação de outras, em redor de novas políticas económicas.

Por último, Hall (1997) afirma que a existência de atos eleitorais condiciona as preferências e o comportamento dos indivíduos, nomeadamente dos atores políticos, responsáveis pela formulação das políticas económicas, que visam assegurar a sua (re)eleição. Nesta análise, a motivação reduz-se ao palco eleitoral e à conquista de votos. Os atores políticos, guiados pelo interesse da reeleição, podem maquinar e gerir os ciclos económicos (noção de ciclos político-económicos) de modo a que o estímulo ocorra imediatamente antes do sufrágio, beneficiando da “miopia eleitoral” dos votantes. O ato eleitoral condiciona as opções de política económica dos governos, a montante e, conseqüentemente, produz resultados diversos em termos de comportamento eleitoral, a jusante. Compatibilizando as duas perspetivas (desempenho político-económico e resultados eleitorais), os atores políticos selecionam as políticas económicas sob um determinado leque de condições institucionais, em função do impacto dessas políticas nas hipóteses da sua (re)eleição. Para além de ser afetado pelas clivagens, pela identificação partidária, pelas lideranças ou pelos temas eleitorais⁹, o comportamento eleitoral pode traduzir-se numa forma de recompensa ou punição do incumbente, tendo em conta o desempenho económico anterior (voto retrospectivo). Contudo, a discussão sobre que fatores, no curso da política económica, mais pesam na determinação do comportamento eleitoral e nos resultados (*outcomes*) não é pacífica.

2.4. Instituições: produtos e produtoras de escolhas

Nesta secção discute-se, essencialmente, a noção de instituições, referindo a sua importância constitutiva das motivações dos seres humanos. Por outro lado, questiona-se a sua anterioridade face às preferências dos atores societais e o seu uso instrumental e estratégico por parte dos mesmos.

No sentido de aferir o objeto e as causas da mudança, privilegia-se o conceito de instituições, definidas por Hall e Douglass North (Blyth, 2009) como “regras formais, procedimentos, práticas-padrão operacionais, que estruturam as relações entre indivíduos em várias unidades da política e da economia”, ou como “constrangimentos concebidos pelos humanos que moldam as interações humanas”, respetivamente. Hodgson (2015: 57-8; 388) define instituições como sistemas de regras sociais – normas de comportamento, convenções sociais e disposições legais (e.g., língua, dinheiro, lei,

⁹Tradução livre de *voting issues*.

sistemas de peso e medidas) – estabelecidas ou prevaletentes e que estruturam as interações sociais. As instituições podem atuar como constrangimentos sobre os comportamentos dos atores, contudo podem, igualmente, capacitar e permitir certo tipo de ações: “[a] regulação nem sempre é a antítese de liberdade; pode ser o seu aliado” (Hodgson, 2006: 2). Na esteira da tradição institucionalista de Thorstein Veblen e John R. Commons, as instituições são entendidas como um “tipo especial de estrutura social com o potencial de modificar os agentes, incluindo propósitos e preferências” (Hodgson, 2006: 2).

A existência da maioria de instituições pode ser anterior à existência de cada indivíduo, ainda que as instituições possam ser erguidas ou transformadas pelos indivíduos, simultaneamente. Blyth (2009) evoca Hall que afirma que as instituições são um dado histórico específico e ontologicamente anteriores aos agentes que as ocupam (i.e., as instituições como estruturantes das escolhas dos agentes através de processos de aprendizagem social). Assim, as instituições atuam sobre e através de ideias económicas, partidos políticos e media. Douglass North, como refere Blyth (2009), por outro lado, olha para as instituições como criações humanas que servem determinados objetivos, dados os interesses materiais pré-existentes. Nesse sentido, as instituições podem constituir recursos estratégicos manipulados pelos atores. Embora os agentes possam ocupar posições estruturais semelhantes, a sua atuação não é a mesma em todos os casos. Os interesses são por isso mediados pela posição institucional, para além de influenciados por um rol de outras variáveis.

O neoinstitucionalismo histórico confere centralidade às instituições, que assumem uma posição intermédia (entre a dimensão dos interesses e das ideias). Nesse caso, a sedimentação e cristalização de regras e práticas, ao longo do tempo, aparece como elemento explicativo de comportamentos individuais e coletivos. O (re)conhecimento dos interesses depende, em parte, do contexto institucional (Palier e Surel, 2005). Apesar do aprofundamento do processo de integração económica neoliberal, cada país preserva traços específicos no tocante às suas políticas públicas, resistindo a pressões homogeneizantes. De facto, a diversidade institucional observada entre economias avançadas – em linha com a corrente teórica das *variedades de capitalismo* - resiste apesar do processo de globalização e, em especial, de mundialização, intensificado a partir da década de 1980 (Palier e Surel, 2005).

As instituições, persistentes no tempo, apresentam diferenças consideráveis entre nações e, consequentemente, resultam em padrões de política económica distintos (Hall, 1997). A estabilidade e permanência de determinadas características nacionais distintivas deve-se à sequência temporal específica de certas escolhas internas e aos condicionalismos que as mesmas impõem no momento de decisão presente (i.e., *path dependence*): as políticas e instituições passadas estruturam os incentivos e recursos atuais (Palier e Surel, 2005). Assim, a reversão de opções anteriores representaria um custo excessivo, inibindo processos de transformação e mudança. Um dos aspetos mais notáveis da literatura acerca das instituições é o seu carácter perene, a sua permanência e difícil mutabilidade, não suficientemente justificado nem pelo jogo dos interesses nem por dinâmicas intelectuais. Ainda assim, as instituições podem constituir recursos estratégicos à disposição dos atores, podendo os mesmos redirecioná-las e dotá-las de funções distintas das originais.

No entender de Ha-Joon Chang (2001), as motivações dos atores não são um dado e que são elas mesmas moldadas pelas instituições, que incorporam valores que os indivíduos podem internalizar. As motivações egoístas não têm, por isso, necessariamente que dominar o comportamento na esfera pública do Estado. Enquanto os neoliberais veem as instituições como constrangimentos, a EPI vê a política como processo em que as instituições são imprescindíveis na constituição da ação política das pessoas, influenciando a percepção dos seus próprios interesses e da legitimidade das fronteiras da interveniência da política. As instituições influenciam também forma como os indivíduos percebem a legitimidade de ações políticas particulares.

North, refere Hodgson (2015: 42-46; 2006: 9-10), preocupa-se fundamentalmente com a economia a nível macro, fazendo a distinção analítica entre instituições de organizações. Todas as organizações são instituições, porém nem todas as instituições são organizações. As organizações são por ele vistas, de forma abstrata, como atores unitários (i.e., jogadores), ainda que, na realidade, as organizações não estejam imunes a disputas e conflitos de poder internos (i.e., elas próprias são constituídas por jogadores individuais). Desse modo, North, afirma Hodgson (2006: 9), pretende diferenciar claramente as regras do jogo dos jogadores: “[o] propósito das regras é definir a forma como o jogo é jogado. Mas o objetivo da equipa no seio do quadro de regras é ganhar o jogo”.

O salário mínimo enquanto política e a sua evolução em Portugal

Neste capítulo, aprofunda-se o tema em questão e explora-se o conceito de SM¹⁰, e outros imprescindíveis à compreensão do seu processo de estabelecimento e evolução. Em segundo lugar, enumeram-se as principais características dos mercados de trabalho mediterrânicos, em geral. De seguida, traça-se a evolução relativa ao valor do SM registada em Portugal e a sua incidência por setor de atividade, não desmerecendo a evolução e comparação internacionais.

O SMN legal não deixa de ser um instrumento empunhado pelas autoridades políticas de modo a moldar as relações laborais e a regular o mercado de trabalho. Por um lado, na esteira da sabedoria convencional, pode ser entendida como interferência abusiva e distorcionária do funcionamento espontâneo do mercado de trabalho, ao ameaçar a liberdade contratual, impondo limites à definição de condições salariais. Por outro lado, pode representar somente o intento do Estado no alcance de melhores resultados que, na ausência de intervenção pública centralizada, seriam subótimos, devido ao desigual poder de mercado entre partes: “a evidência sugere que os mercados de trabalho menos regulados não são mais passíveis de gerar resultados compatíveis com os de mercados de trabalho perfeitamente competitivos (...)” (Grimshaw, 2013: 20-21). Num cenário de equilíbrio geral e competição perfeita, “quanto maior o preço, mais baixa a quantidade procurada”, traduzindo-se numa redução do emprego. No entanto, os “economistas têm aprendido que os mercados de trabalho estão longe de serem perfeitos” (Robert Eisner, 1996).

3.1. Teoria vs. evidência: efeitos económicos do SM

“(...) if the minimum-wage controversy is not especially important to the economy, it is very important to economics, and, thereby, to the status of economics as a policy science.” (Leonard, 200:117)

Nesta secção sistematizam-se as posições da ortodoxia e heterodoxia económica acerca dos efeitos do SM, amplamente discutidos na literatura.

¹⁰O uso da sigla SM deve-se à acomodação de outros casos abordados na literatura, para além daqueles cujo âmbito de aplicação do salário mínimo é obrigatório e nacional, como o caso português (ainda que com diferenças para as regiões autónomas).

De facto, a controvérsia em torno do SM trespassou, excepcionalmente e ao contrário de outras questões, os muros e as fronteiras da academia norte-americana (Leonard, 2000: 117). Apesar do seu impacto económico reduzido nos EUA, tem suscitado acesas discussões e reações inflamadas (nas quais se incluem declarações insultuosas proferidas por economistas a pares seus: “[h]á um debate muito vivo entre os economistas sobre se um aumento do salário mínimo produz efetivamente desemprego” (Heath, 2010: 47).

A literatura empírica recente, no âmbito da Economia do Trabalho, serviu de centelha ao debate contemporâneo do SM, ao provocar o questionamento dos pressupostos teóricos neoclássicos, que antecipam um impacto negativo da fixação e aumento do salário mínimo nos mercados de trabalho. Alguns estudos demonstraram, contudo, a ausência de efeitos perniciosos de aumentos moderados do SM sobre trabalhadores com baixas remunerações, ou seja, situados na aba inferior da distribuição salarial. As conclusões desta *nova Economia do SM* estão nos antípodas das que decorrem dos postulados da teoria neoclássica dos preços, que previa prejuízos ao nível do emprego (Leonard, 200: 119). No debate acerca do SM joga-se, por isso, a solidez do sustentáculo da economia moderna, a teoria neoclássica dos preços (Leonard, 2000:118). Além disso, Buchanan (1996), em entrevista ao *The Wall Street Journal*, acusa alguns estudiosos de negarem o mínimo conteúdo científico da Economia e critica, por sua vez, a permeabilidade e cedência a interesses ideológicos¹¹.

A visão dominante da Economia caracteriza-se pelo argumentário tendente à diabolização e hiperbolização dos efeitos do aumento do SM. Ainda que a realidade do mercado de trabalho, em particular, seja avessa a simplismos, Joseph Heath (2010: 2000) reconhece a possibilidade de consequências perversas e não desejadas à partida. Há uma “variedade estonteante de fatores” que interferem nos processos decisórios dos agentes intervenientes, quer sejam patrões ou trabalhadores (Heath, 2010: 49). Apesar disso, defende o estabelecimento de um valor razoavelmente alto, compatível com a sua noção de dignidade humana. Heath (2010: 2000) questiona a eficácia do SM enquanto instrumento para a erradicação da pobreza (‘blunt instrument’), posição semelhante à de David Card e Alan Krueger, responsáveis por contributos inexcelsos no âmbito da Economia do Trabalho, observando efeitos positivos do seu aumento no emprego em restaurantes de *fast-food* no Estado de Nova Jérсия. Ainda que o SM possa ser moralmente defensável, no entender de Halliday e Trasher (2020:134), o aumento dos salários não deve ser realizado através da lei: “é tempo de olhar para outras propostas”. Os oponentes do SM, na realidade, opõem-se “apenas ao uso dos poderes do governo para forçar a resolução de um problema, através da declaração da ilegalidade dos sintomas” (Halliday e Trasher, 2020: 135). Propõem, por isso, reforçar a liberdade contratual e maior flexibilidade.

¹¹“Fortunately, only a handful of economists are willing to throw over the teaching of two centuries; we have not yet become a bevy of camp-following whores”, refere Buchanan, demonstrando a sua insatisfação perante conclusões tendentes à desvalorização dos efeitos nocivos do aumento SM (equiparando o trabalho de um economista “respeitável” ao de um físico).

A lei da oferta e da procura, por vezes, aparece como verdade contestável aplicada aos mercados de trabalho [“Se o salário subir, mais pessoas vão querer trabalhar, contudo, os empregadores não serão capazes de contratar muitas delas” (Heath, 2010: 48)], tidos como “fluídos” e sem fricções ou custos de transação (e.g., rotatividade de pessoal, contratação e despedimento). Consequentemente, a redução na quantidade de emprego procurada e o aumento da oferta de emprego resultaria na perda de eficiência e numa transferência social regressiva a favor de uma “aristocracia laboral”. Isto significa que aqueles que já trabalham ficariam em situação melhor em prejuízo dos que perdem emprego ou não o encontram (Heath, 2010: 48). Halliday e Trasher (2020: 132) consideram “[as] leis de SM, de facto, intensificam a competição entre aqueles que apenas vendem o seu trabalho a preços baixos”. Hazlitt (1946: 116) defende que os salários baixos constituem uma alternativa ao desemprego.

A lei de SM pode constituir uma forma de incentivo, partindo do princípio de que nenhum empresário está na fronteira das possibilidades de produção (FPP), ou seja, a imposição de um mínimo salarial pode, indiretamente, resultar numa maior eficiência quanto ao emprego de fatores e alocação de recursos e na ampliação do grau de eficiência produtiva. Numa situação de monopsonio, pode atuar como medida corretora fixando o salário no valor competitivo – a questão está em saber qual. Por outro lado, a política de SM pode beneficiar os níveis de produtividade e, por essa via, contribuir para a redução de custos (Heath, 2010: 50), aludindo à estratégia de aumento salarial proposta por Henry Ford. A decisão de valorizar os salários, por parte dos patrões, *compromete* os trabalhadores, na base de uma norma de reciprocidade, que tenderão a esforçar-se mais. Halliday e Trasher (2020:130) consideraram que a causa fundamental da formação do preço do trabalho reside na procura e na facilidade de substituição dos trabalhadores: “nesse sentido, o preço por trabalho não é diferente do preço por mercadorias”. No que diz respeito ao enfrentamento do problema dos baixos salários, pontifica, em muitos países, a promessa aumento do SM, que está “entre as mais populares propostas [realizadas durante as] campanhas políticas” (Halliday e Trasher, 2020: 131).

Milton Friedman (2002: 181) refere que as leis de SM constituem o exemplo claro de uma decisão que produz efeitos contrários aos originalmente pretendidos pelos “homens de boa vontade”. Se o SM tem algum efeito, é o aumento da pobreza. Apesar disso, sugere que a defesa do SM não é desinteressada nem fruto exclusivo da “boa vontade” e aponta, como tradução prática, o posicionamento favorável dos sindicatos e empresas do norte dos EUA relativamente ao SM, tendo em vista o esmagamento da ameaça decorrente da competição sulista (Friedman, 2002: 181). Não obstante, a situação daqueles, sem rosto, que serão afetados e prejudicados pela lei de SM não se atribuirá à causa devida (Friedman, 2002: 181), o próprio aumento do SM.

3.2. Um conceito abrangente de salário mínimo

Nesta secção, apresenta-se um conceito amplo de SM capaz de captar e reter múltiplas realidades e casos, considerando a diversidade de sistemas de SM existentes, no mundo.

Na verdade, o SM, na prática, pode assumir diversas configurações, dependendo dos contextos geográfico, socioeconómico e político-institucional. Ainda assim, Berg e Kucera (2008) propõe uma noção teórica “simples” que permite e superar, simultaneamente, as possíveis distinções morfológicas referentes ao SM, definindo-o como “chão-salarial aplicável a todos os assalariados para que [estes] aufram, pelo menos, uma proteção mínima no que respeita ao pagamento”. O SM, a par da negociação coletiva, integra o rol das instituições de mercado de trabalho (IMT), que abrangem as “regras, práticas e políticas – quer sejam formais ou informais, quer sejam codificadas ou não – que afetam o funcionamento do mercado de trabalho” (Berg e Kucera, 2008: 11). A determinação do SM traduz-se na redefinição das *regras do jogo* em que assenta o funcionamento dos mercados de trabalho, constituindo condição suscetível de ser diferentemente percecionada pelos agentes e de produzir, por sua vez, comportamentos distintos, tendo em conta a alteração da estrutura de custo-benefício.

Na verdade, existem sistemas complexos de SM que admitem mais do que apenas um valor nacional e outros mais unificados. Por outro lado, a decisão acerca do nível de SM pode ser do âmbito exclusivo do executivo ou, noutra extremo, produto da negociação de tabelas mínimas através de acordos conjuntos (Eyraud e Saget, 2008; p. 101). Portanto, a definição do SM, habitualmente assume dois formatos: legislação ou negociação coletiva (Crespo e Simões, 2022: 230). Na maioria dos casos, a decisão da fixação dos salários mínimos compete exclusivamente às autoridades governativas, que habitualmente auscultam ou negociam com os parceiros sociais. Um SM que seja determinado pelo governo tende a ser mais dependente dos resultados eleitorais e dos ciclos políticos (Boeri, 2012: 282).

Para Eyraud e Saget (2008; p. 102), o salário mínimo é, em si, “um instrumento de política económica e social que torna possível a consecução de objetivos vários – desde a distribuição de rendimento à competitividade económica”. O seu ajustamento e atualização pode assumir diferentes formas que, fundamentalmente, refletem os modelos e características nacionais e constitui um processo que não está isento de contradições. A negociação coletiva não é alheia ao processo de fixação do salário mínimo e vice-versa. Isto porque o mínimo salarial pode ser visto como ponto de partida para a negociação coletiva sobre outros aspetos. De modo a ultrapassar pacificamente a peja da inexistência de uma estrutura de negociação coletiva, conducente a conflitos e lutas laborais (e.g., greves), os governos assumem as rédeas e intervêm na resolução das disputas surgentes. O Estado tem assumido o protagonismo na fixação de salários mínimos, noutros países (Eyraud e Saget, 2008; p. 102).

Os princípios inscritos e decorrentes das convenções internacionais adotadas sob a égide da OIT sobre o SM concedem liberdade para o estabelecimento de um diverso conjunto de mecanismos nacionais pelos países, cuja configuração depende, essencialmente, quer do tipo de procedimentos de diálogo social quer das categorias cobertas.

A Conferência Geral da OIT adota duas convenções internacionais similares respeitantes a salários mínimos, em 1928 e 1970, ainda que a última seja dirigida, principalmente, aos países em desenvolvimento (PED). Em nenhuma delas é feita a apologia da imposição da criação de um salário mínimo legalmente instituído, concedendo aos Estados subscritores e signatários certa margem de

manobra. Além disso, ambas incluem disposições normativas referentes ao princípio da consulta plena (“full consultation”) dos parceiros sociais, ou seja “das organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessadas (...) a respeito da instituição e da aplicação dos métodos [de fixação dos salários mínimos] ou das modificações que lhes forem introduzidas” (OIT, 1970).

A *convenção sobre os métodos de fixação de salários mínimos* (n.º 26) propunha, aos Estados membros ratificadores, a definição e preservação “dos métodos que permitam fixar as tabelas de salários mínimos para os trabalhadores empregados em indústrias ou parte de indústrias [de transformação e o comércio] (e em particular indústrias domiciliárias) (OIT, 1928). Os Estados permaneciam livres para definirem, no global, os métodos e modalidades de aplicação dos salários mínimos, na qual deveriam influir, de forma participada, patrões e trabalhadores, “em pé de igualdade”, ou seja, em equilíbrio de forças. Os mínimos remunerativos adquirem força de lei.

A *convenção relativa à fixação dos salários mínimos, designadamente no que respeita aos países em vias de desenvolvimento* (n.º 131) introduz, original e explicitamente, o impedimento formal da redução nominal dos salários mínimos e propõe, em similitude com as disposições inscritas no texto de 1928, a aplicação de penas em virtude do incumprimento e da violação da lei de SM. No artigo terceiro, são indicados os elementos a considerar na determinação, “da maneira possível e apropriada, tendo em conta a prática e as condições nacionais”, do nível dos salários mínimos. Assim, aventa uma arquitetura de critérios e requisitos para a fixação do SM, tendo em vista o equilíbrio de duas preocupações fundamentais (Crespo e Simões, 2020: 232).

Em primeiro lugar, pontificam as necessidades dos trabalhadores e das respetivas famílias, tendo em atenção o nível geral dos salários no país, o custo de vida, as prestações de segurança social e os níveis de vida comparados de outros grupos sociais” (OIT, 1970). Por outro lado, evocam-se os fatores de ordem económica que englobam “as exigências do desenvolvimento económico, a produtividade e o interesse que há em atingir e em manter um alto nível de emprego” (OIT,1970). Refere-se, ainda, a necessidade da revisão periódica dos valores do SM, “que devem ser pagos aos grupos de assalariados protegidos”. As convenções supracitadas, em linha com a descrição preambular constante na última, “trouxeram uma contribuição valiosa à proteção de grupos assalariados desfavorecidos (OIT, 1970)”. É, igualmente, expresso o desejo de proteção dos “assalariados contra os salários excessivamente baixos” e o enfoque nos PED.

3.3. Características dos mercados de trabalho dos países mediterrâneos

Na presente secção, sintetizam-se as principais características dos mercados de trabalho dos países mediterrâneos, sendo o SM “um tema de maior centralidade no que toca às discussões e aos estudos que incidem sobre o mercado de trabalho” (Crespo e Simões, 2021: 229).

Segundo Afonso et al. (2021), a responsabilidade pelo fraco desempenho das economias dos países do sul da Europa, principalmente desde a década de 1980, é sistematicamente imputada à articulação

entre dois fatores: a regulação dos mercados de trabalho e as instituições regentes das relações de trabalho. Algumas organizações internacionais, desde cedo, recomendaram “liberalizar, desregular e descentralizar”, exigências que se avolumaram necessariamente com a adesão à União Económica e Monetária e com a adoção da moeda única.

Por todos esses motivos, torna-se inexorável a transformação dos próprios regimes de fixação de salários, que adotam novos mecanismos, como os pactos sociais, com vista a uma melhor coordenação. O *pacto social* é “um acordo à escala nacional, negociado, periodicamente ou a título excecional, entre o movimento sindical, as organizações patronais e, eventualmente, o governo, com o objetivo de assegurar, durante determinado espaço de tempo ou em permanência, as condições de uma relativa paz social” (Barreto, 1978: 81). A promoção de acordos tripartidos, num contexto de integração europeia de mercados e de globalização neoliberal¹², resultaria na moderação e restrição salarial e na reforma no que respeita às margens do mercado de trabalho. Ainda que a globalização seja caracterizada pelos seus impulsos e tendências homogeneizantes, as suas dinâmicas resultam de forma diversa tendo em conta que são mediadas pelos fatores políticos internos e instituições nacionais, *producer groups*, pelo enraizamento dos recursos de poder dos atores das relações laborais, pela política eleitoral e pela dependência face à trajetória histórico-institucional¹³ (Afonso et al., 2021: 116).

Os domínios das instituições de fixação de salários e da regulação dos mercados de trabalho foram os alvos de maior pressão, durante a crise do euro, por serem considerados penalizadores do emprego e da condição económica. Os programas impostos pelas instituições financeiras internacionais (e.g., a Portugal e à Grécia) assentavam numa estratégia definida de redução dos custos do trabalho, por via de cortes nos salários, variável primeira de ajustamento, e através da flexibilização dos mercados de trabalho (Afonso et al., 2021 :115). A Irlanda, em 2010, e a Grécia, em 2012, decidem-se pela redução do SM (Crespo e Simões, 2021: 232).

Afonso et al. (2021: 117) resume as características essenciais transversais aos países participantes do capitalismo mediterrânico, aduzindo o papel do Estado e a sua intervenção extensiva no sistema de produção e na regulação do mercado de trabalho, a segmentação e fraca proteção social para desempregados e alguns trabalhadores e alta dependência das redes familiares informais como fonte de proteção social. O modo de interferência estatal nos países mediterrânicos é indissociável da histórica fraca organização do movimento sindical, altamente fragmentado e concorrencial, e das entidades patronais. O Estado assume as funções que não são desempenhadas pelos parceiros sociais, por incapacidade de coordenação autónoma e de cooperação, resultante da tardia modernização e democratização. As experiências de governo ditatorial recentes favoreceram a monopolização do espaço

¹²Processos de integração europeia e globalização considerados processos “gémeos” de carácter neoliberal (Afonso et al., 2021: 116).

¹³Tradução livre de “institutional path dependencies” (Afonso et al, 2021: 116).

social pelo Estado, inibindo, por sua vez a emergência de estruturas de representação de interesses autónomas e a partilha no campo da política¹⁴.

Só ocasionalmente, o Estado, na Europa do Sul, procurou obter apoio por parte dos representantes dos patrões e trabalhadores no sentido de facilitar a elaboração de processos de reforma nos mercados de trabalho, de modo a superar bloqueios e a solucionar a nível macro do *policymaking* os conflitos distributivos que não pudessem ser resolvidos na esfera das relações de trabalho (Afonso et al., 2021: 118). Os parceiros sociais – ou *producer groups* -, muitas vezes, atuam como *veto players*, agentes políticos individuais ou coletivos capazes de impor bloqueios a leis (Gourevitch e Hawes, 2002: 249), “em virtude da sua capacidade de mobilização e disrupção em tempos de agravamento de conflito laboral, no caso dos sindicatos (e.g., nos finais da década de 1970 e inícios da década de 1980), ou à luz dos seus recursos de poder institucionais adquiridos do processo de formulação de políticas” (Afonso et al., 2021: 118). A tradição das forças sociais constitui um fator indispensável há compreensão do(s) rumo(s) da política económica. A concertação social¹⁵ serve, originalmente, os propósitos da moderação salarial ou da flexibilização do mercado de trabalho, politicamente convenientes.

Contrariamente ao que possa ser intuído, o caso português (como o espanhol e grego) de “industrialização tardia protecionista ensimesmada, contribuiu para que as exigências do capital e do trabalho convergissem no sentido de uma proteção *ex ante* contra as forças de mercado” (Afonso et al. 2021: 118). Entre 2010 e 2014, intensifica-se o processo de liberalização¹⁶ e a ofensiva neoliberal que visava a desvalorização interna dos salários e dos preços, sob pressão das instituições internacionais e dos credores e mercados financeiros (Afonso et al. 2021: 120). Durante esse período, erodiram-se as bases de uma legislação laboral relativamente protetora do emprego e de preservação dos postos de trabalho, ainda que com ênfase menor na manutenção de rendimento, conduzindo a uma situação de dualização crescente.

No século XXI, inclusive durante a Grande Recessão, as dinâmicas eleitorais domésticas têm influência na forma como se traduzem, internamente, as pressões exógenas comuns para a liberalização. Os governos de centro-direita, durante a crise do euro, foram menos a resistentes à prossecução de uma política tendente à liberalização do código de trabalho e à descentralização radical da negociação coletiva, enquanto os partidos de centro-esquerda, mais avessos ao processo de liberalização, captaram inúmeros eleitores oriundos da classe trabalhadora. Não obstante, eram desafiados por parte de outros partidos à esquerda, alguns de natureza antissistema, com uma arreigada vertente pró-trabalhista e postura de defesa do Estado Social. Os partidos sociais-democratas em Portugal (PS) e em Espanha (PSOE), no pós-crise, advogaram um SM mais generoso: “[n]o entanto, a margem de manobra dos governos da Europa do Sul para se desviarem significativamente da trajetória dominante de

¹⁴Não havia vontade por parte do Estado em abdicar do seu predomínio no campo da política.

¹⁶Lei n.º 23/2012, de 25 de junho.

desvalorização interna é curta no contexto pós-crise à luz do imperativo de não impactar negativamente as perspetivas frágeis de recuperação orientada para a exportação” (Afonso et al., 2021: 140)

É possível distinguir dois períodos distintos no que respeita às relações de trabalho nos países do Mediterrâneo. Afonso et al. (2021: 125) identifica-os tendo como referencial a crise do euro. A partir de 1990, observa-se um padrão comum no que toca ao processo de reforma das instituições de fixação de salários, pautado pelo envolvimento de parceiros sociais, com vista ao reforço da coordenação (de alto-nível) e à moderação salarial. Este primeiro período caracterizou-se pela necessidade do cumprimento dos critérios de convergência nominal enunciados em Maastricht (Afonso et al., 2021: 126). No pós-crise de 2008, contudo, acentua-se a tendência de interferência unilateral do Estado sobre as relações de trabalho e as instituições de fixação de salários. As instituições do mercado de trabalho têm-se transformado significativamente desde 2008 no sentido de uma maior intervenção do Estado na arena da definição de salários e de uma maior difusão de estilo unilateral de formulação e elaboração de políticas, especialmente em três áreas: negociação coletiva, salário mínimo e relações de emprego no setor público (Afonso et al., 2021: 215).

Os salários mínimos dos países mediterrânicos são historicamente baixos e, entre 2010 e 2013, Grécia, Espanha e Portugal constituíram o grupo de países europeus onde a redução do SM foi maior, já que em termos reais caíram 29%, 7% e 6%, respetivamente (Afonso et al., 2021: 129). Portugal dispõe de indicadores de emprego melhores comparativamente com os outros países mediterrânicos, ainda que padeça de níveis elevados de desigualdade, em contraste com os níveis mais reduzidos de outros (Afonso et al., 2021: 142). Saliente-se a “notável evolução nesta área” a respeito da redução de desigualdade de rendimentos em Portugal desde 2005 (Afonso et al., 2021: 143).

3.4. Evolução do salário mínimo em Portugal

Nesta secção procede-se à caracterização estatística e à definição do quadro geral, em termos de política de SM, que exige que se trace o perfil da própria evolução do SMN em Portugal e no contexto geográfico próximo e económico em que se insere (UE).

O SMN está devidamente enquadrado pela Lei Fundamental, na alínea 2 correspondente ao artigo 59.º, que atribui ao Estado a responsabilidade formal do seu estabelecimento e atualização, tomando em consideração critérios de índole objetivamente económica e outros relativos às necessidades subjetivas dos trabalhadores. Por outro lado, a retribuição mínima está regulada na secção III e artigos 273.º, 274.º e 275.º do Código de Trabalho (CT), no qual se explicita o modo através do qual se processa a atualização do SM: “[é] garantida aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal, seja qual for a modalidade praticada, cujo valor é determinado anualmente por legislação específica, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social”. Em linha com os critérios definidos na CRP, são descritos no CT os fatores que devem ser ponderados aquando da determinação do valor do SMN.

O SMN assumiu diversos valores, em Portugal, desde a sua fundação, no pós-25 de Abril, constituindo-se um instrumento de política laboral indispensável à consecução de objetivos de ordem eminentemente social. O primeiro nível salarial mínimo situava-se nos 3 300 escudos (cerca de 16,5 euros, em valores nominais). Em 2022, o valor foi atualizado no valor de 40 euros – a maior variação anual de sempre em termos absolutos –, atingindo os 705 euros.

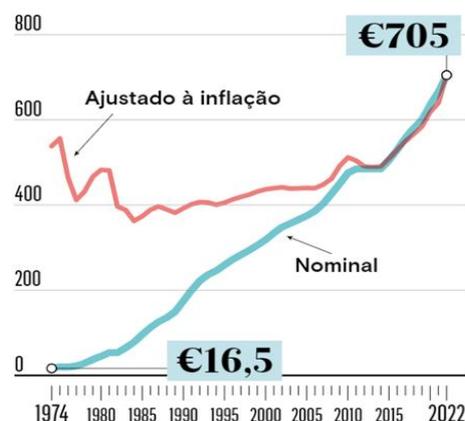
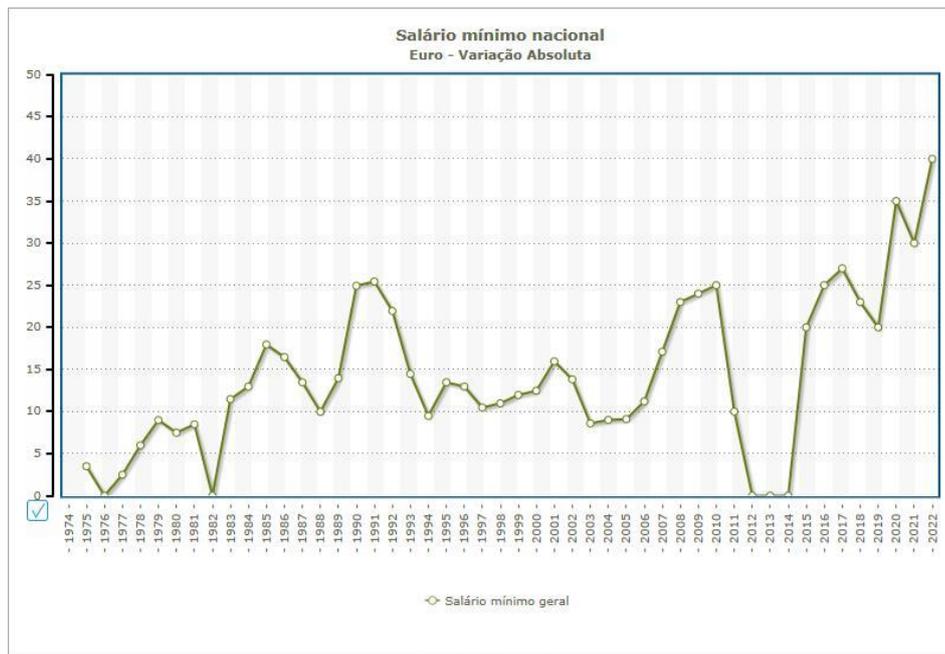


Figura 3.1 Evolução do SMN em Portugal a preços constantes (valor real, ajustado à inflação) e a preços correntes (nominal) [Visão, 20 de janeiro 2022]

Crespo e Simões (2021: 234) fazem a caracterização da evolução através de uma divisão em termos temporais, por subperíodos. A fase 2001-2006 é caracterizada por um crescimento menos acentuado comparativamente com o período que lhe sucede (2006-2010). Em termos constantes, assiste-se a uma relativa estagnação do valor do SM, praticamente desde a década de 1980. Nesse período do SMN descontado à inflação permaneceu estável (Centeno, 2011: 113). A partir de 2006, registam-se fortes aumentos do SM, previstos no compromisso estabelecido com os parceiros sociais. Essa trajetória de valorização acelerada viria a ser interrompida com a negociação de financiamento externo. Porém, desde 2015, inclusive, o SM inicia o período de crescimento mais forte das duas últimas décadas, em termos reais: “os três anos em que se registaram aumentos mais fortes foram o ano de 2022, com uma subida de 40 euros, o ano de 2020, com um incremento de 35 euros, e o ano de 2021, com um aumento de 30 euros” (Crespo e Simões, 2021: 234). Em 2017, o SMN atinge o seu segundo maior valor real desde 1974 (superando o de 1975) [Expresso, 2017].



Fontes/Entidades: DGERT/MTSSS, PORDATA

Figura 3.2 Variação absoluta anual, desde 1974 até 2022, do SM (em euros)

Nos quadros seguintes, observa-se a heterogeneidade setorial (Crespo e Simões, 2021: 238) no que respeita à incidência de trabalhadores que auferem o SM. Os dados revelavam, em 2018, uma concentração de trabalhadores em empregos remunerados ao nível do SM nos setores das indústrias transformadoras (21,7%) e alojamento, restauração e similares (32,5%), sendo que este último tinha a maior percentagem de trabalhadores abrangidos pelo SMN.

Quadro 3.2 Incidência de trabalhadores com remunerações iguais ao SM por setor de atividade (Pordata)

Anos	Sectores de atividade económica						
	Total	Indústrias extrativas	Indústrias transformadoras	Eletricidade, gás e água	Construção	Comércio por grosso e a retalho	Transporte e armazenagem
2001	4,0	0,8	4,1	0,1	2,7	4,6	0,4
2002	4,0	1,3	4,1	x	3,0	4,8	0,2
2003	6,2	0,5	6,5	0,3	5,4	7,6	1,8
2004*	5,5	2,3	5,5	0,1	5,2	4,7	1,5
2005	4,5	2,5	5,8	0,2	4,0	4,3	0,7
2006	4,5	2,3	5,6	0,1	3,3	4,2	1,4
2007	6,0	1,8	6,8	0,1	4,9	6,6	1,1
2008	7,4	3,2	8,6	0,1	5,7	8,6	1,1
2009	8,7	3,1	10,8	0,0	6,4	8,9	1,8
2010	10,5	4,7	13,2	0,1	7,9	12,0	1,7
2011	11,3	7,7	14,2	0,1	9,7	11,6	3,8
2012	12,9	8,4	15,1	0,2	12,4	14,5	3,4
2013	12,0	7,0	13,3	0,0	10,5	12,3	4,6
2014	19,6	9,1	24,8	0,1	20,8	20,1	6,3
2015	21,1	8,1	26,2	0,6	22,7	20,9	11,1
2016	23,3	10,2	25,9	0,2	22,1	25,2	12,1
2017	21,6	13,4	24,4	0,6	24,4	20,1	14,6
2018	22,1	9,9	25,8	0,3	23,7	21,5	14,2

Anos Sectores de atividade económica (continuação)

Anos	Sectores de atividade económica (continuação)					
	Alojamento, restauração e similares	Atividades financeiras e de seguros	Atividades imobiliárias	Educação	Atividades de saúde humana e apoio social	Outros setores
2001	13,6	0,1	1,6	2,7	2,5	5,0
2002	12,5	0,2	1,3	1,8	1,8	7,6
2003	11,1	0,3	6,7	1,3	3,5	7,8
2004*	14,2	0,4	6,2	2,0	3,5	9,2
2005	7,5	0,2	4,0	2,5	2,4	8,7
2006	10,2	0,0	4,2	0,9	3,1	5,9
2007	13,9	0,1	4,7	1,6	5,3	6,3
2008	14,8	0,2	5,1	1,7	6,9	10,9
2009	15,8	0,1	7,1	5,4	8,5	x
2010	16,4	0,8	15,5	7,4	10,8	x
2011	17,5	1,1	17,2	4,8	11,9	x
2012	20,7	0,9	16,1	6,6	13,9	x
2013	21,0	0,6	10,7	3,5	13,6	x
2014	25,6	1,7	20,6	8,3	21,4	x
2015	34,7	1,2	19,9	9,8	21,4	x
2016	35,7	1,3	29,8	13,7	27,6	x
2017	35,9	1,3	19,1	9,4	24,8	x
2018	32,5	1,6	19,7	9,0	24,6	x

*Quebra de série.

Em 2006, apenas 4,5% dos trabalhadores estavam cobertos pelo SMN, no total de trabalhadores por conta de outrem (TCO) a tempo completo. Esse valor registou uma enorme subida desde 2014, inclusive, e ascendeu aos 22,1 % em 2018. Em 2018, cerca de 1 em cada 5 TOC recebia uma remuneração

equivalente ao SMN. Tal poderá significar o diminuto alcance do efeito de arrastamento sobre os restantes níveis salariais, sucessivamente ‘engolidos’ a cada atualização anual do SM.

Quadro 3.3 Rácio entre o SM e o valor da mediana da distribuição das remunerações dos países da OCDE (em cima)

País	2000	2010	2020
Turquia	0,458	0,698	0,690
Portugal	0,492	0,528	0,651
Nova Zelândia	0,503	0,588	0,647
Coreia do Sul	0,288	0,451	0,625
França	0,617	0,621	0,612
Eslovénia	x	0,590	0,588
Reino Unido	0,409	0,461	0,576
Luxemburgo	0,520	0,554	0,571
Roménia	0,253	0,426	0,570
Polónia	0,365	0,453	0,556
Espanha	0,365	0,377	0,547
Austrália	0,577	0,543	0,531
Israel	x	0,558	0,528
Eslováquia	0,420	0,457	0,518
México	x	0,349	0,516
Alemanha	x	x	0,507
Grécia	0,483	0,465	0,499
Canadá	0,414	0,439	0,490
Lituânia	0,472	0,498	0,488
Irlanda	0,480	0,453	0,484
Países Baixos	0,524	0,473	0,467
Hungria	0,365	0,474	0,456
Estónia	0,342	0,404	0,455
Japão	0,322	0,373	0,452
Letónia	0,358	0,490	0,443
Bélgica	0,505	0,483	0,441
República Checa	0,324	0,377	0,439
Estados Unidos	0,358	0,388	0,295

O papel dos Três Is no aumento do salário mínimo em Portugal

4.1. Metodologia e dados

No presente capítulo, explicitam-se os métodos e técnicas às quais se recorre, no sentido de revelar as causas subjacentes à trajetória de valorização real do salário mínimo nacional. Através do cruzamento entre a análise documental com o método de entrevista, pretende-se, em certa medida, aferir a influência decorrente dos fatores domésticos e o modo através do qual estes se articulam com fatores internacionais que, por sua vez, condicionam processos de decisão nacionais. Efetivamente, a discussão acerca dos motivos e razões para a tendência de incremento de SMN registada em Portugal nas últimas duas décadas é marcada por aspetos políticos, institucionais, ideacionais de âmbito interno e internacional e pela sua interação.

Procede-se à análise dos programas eleitorais dos partidos políticos com presença assídua (e atual) na cena parlamentar nas últimas duas décadas (à exceção do CDS, que entretanto deixou de ter representação no Parlamento). Por outro lado, procede-se à análise documental de relatórios oficiais elaborados sob a égide de organizações internacionais, que denunciam e reproduzem, no essencial, as suas posições oficiais – e que funcionam, em larga medida, como constrangimentos institucionais. Por fim, procura-se interpretar os interesses dos parceiros sociais envolvidos no processo de fixação de SM, sujeitos à aplicação inquéritos por entrevista, de modo, a aprofundar o conhecimento dos seus interesses.

4.2. Ideias

Opta-se, nesta secção, pela sistematização das ideias, refletidas nos programas eleitorais apresentados por quatro partidos políticos com deputados eleitos na Assembleia da República (AR), desde 1999: PS, PSD, PCP e BE (neste caso, só a partir de 2002). As ideias traduzíveis através das promessas eleitorais formais podem, contudo, beneficiar da posição política institucional dos partidos e pela dimensão da sua presença na arena parlamentar, ainda que a matéria de SM prescindida da aprovação direta pelos deputados da AR.

Deve, em primeiro lugar, clarificar-se que as ideias, conforme estão traduzidas nos programas, não são indiferentes nem alheias às posições adotadas ao longo do tempo pelas organizações internacionais, corresponsáveis pela criação de um clima intelectual, dos quais Portugal faz parte, sendo por elas influenciado e influenciando-as diversamente. Ainda que a influência de Portugal seja limitada nos casos da CE e do FMI, em particular, cujas posições representam, além do mais, constrangimentos institucionais (veja-se, a título exemplificativo, o memorando da *troica*).

A política de SMN nem sempre foi tema consensual entre partidos políticos, para além de não constar em alguns dos programas eleitorais, desde 1999. No sentido de aferir as preocupações e a relevância eleitoral e partidária atribuída ao SMN, procede-se ao mapeamento de referências a ele dirigidas e dos respetivos valores propostos, caso sejam indicados.

Quadro 4.5 Mapeamento das alusões à política de SMN e dos valores-referência inscritos nos manifestos eleitorais dos principais partidos políticos (PS, PSD, PCP, BE), desde 1999.

	PS	PSD	PCP/CDU	BE
1999			✓ ≥ 75.000\$00	
2002			✓ ≥ 91 450\$	
2005	✓ *		✓ 400€ (2005)	✓ +50€ (intercalar)
2009	✓		✓ 500€ (2011) ✓ 600€ (2013)	✓ 600€
2011	✓ *		✓ 600€ (2013)	✓ 600€ (2013)
2015	✓	✓ *	✓ 600€ (2016)	✓ 600€
2019	✓	✓ ≥ 700€ (2023)	✓ 850€	✓ 650€ (2020)
2022	✓ ≥ 900€ (2026)	✓	✓ 800€ (2022) ✓ 850€ (curto-prazo)	✓ 705€ (2022) ≥+10% (anual)

*alusão à política de salário mínimo sem que haja proposta eleitoral relativa aos termos da sua definição

4.2.1. Partido Socialista

Embora não conste nos programas eleitorais do PS, nos anos de 1999 e 2002, a preocupação com o SMN surge, ainda que timidamente, inscrita nas bases programáticas referentes ao seu Compromisso de Governo para Portugal (2005-2009), em que o SMN é considerado indispensável por ser um “fator de imunidade à pobreza” (PS, 2005: 63). É a primeira vez, desde 1999, que um partido de governo inclui, no programa com que se apresenta ao ato eleitoral, uma referência explícita ao caráter insubstituível da função cumprida pelo SMN.

Por outro lado, no programa de 2009, o PS aponta como marca do seu período de governação anterior a consciência social, que, por sua vez, se traduzira na valorização do SMN, aludindo à conseqüente redução do risco de pobreza e das desigualdades sociais. Congratula-se, igualmente, pela responsabilidade que assumira na condução do processo que viria a resultar no acordo histórico, em concertação e entre parceiros, sobre a evolução e fixação da RMMG. Por sua vez, o governo propõe que sejam definidas novas linhas para a evolução de médio-prazo da RMMG, no sentido de prosseguir o caminho da elevação do SMN, em diálogo com os parceiros sociais, tendo em vista a definição de novos objetivos e o estabelecimento de um novo acordo. O PS enquadra a política de SMN através da criação de um Pacto para o Emprego, que visava, prioritariamente, a preservação e criação de emprego e a recuperação da procura interna, respondendo aos desafios impostos pela conjuntura.

Em 2011, destaca-se positivamente o contributo da política de diálogo social e do reforço da concertação para que “pela primeira vez em Portugal, se tivesse celebrado um acordo sobre o SMN”, que implicou a sua valorização em termos reais e “permitiu conciliar os objetivos de reforço da coesão

social com a sustentabilidade da política salarial”. Apesar de, em 2011, o PS considerar que o SMN constituía um instrumento importante para a melhoria dos indicadores de pobreza, não se compromete eleitoralmente com nova subida do seu valor durante os anos da legislatura seguinte.

Em 2015, o PS renova a sua confiança na definição de uma política de rendimentos, através do reforço da concertação social, tendente à revalorização do salário mínimo nacional e, em geral, à dignificação do trabalho: “[o] PS defende (...) que é fundamental construir com os parceiros sociais um novo acordo de médio prazo que defina os critérios e uma trajetória para o aumento do salário mínimo nos anos seguintes (PS, 2015:12)”. No programa que visava a legislatura seguinte (2019), o PS sublinha as virtudes da política de SMN, referindo o seu contributo essencial para a mitigação das desigualdades salariais verticais e horizontais (e.g., em função do género).

Na verdade, recorda-se a existência de um baixo salário médio e de uma elevada taxa de risco de pobreza no trabalho, comparativamente com os congéneres europeus. Além disso, o PS assume a preocupação com o aumento das desigualdades, que representa uma ameaça real à democracia, ao ser objeto de aproveitamento por parte de movimentos populistas. Em última instância, tem efeitos prejudiciais sobre a própria economia. De forma a inverter o cenário, o PS propõe “[a]profundar, no quadro da negociação em sede de concertação social de um acordo de médio prazo sobre salários e rendimentos, a trajetória plurianual de atualização real do salário mínimo nacional, de forma faseada, previsível e sustentada, que tenha em conta a evolução global dos salários e dos principais indicadores económicos” (2019: 166-7).

Em 2022, o PS sublinha o contributo dado pela evolução do SMN para a “reversão das tendências de agravamento das desigualdades e da perda de peso dos salários no rendimento nacional” e avança, pela primeira vez, pelo menos, desde 1999, com um objetivo em termos quantitativos. Esclarece, por conseguinte, que envidará os esforços necessários no sentido de alcançar um novo acordo de médio prazo de melhoria de rendimentos, dos salários e da competitividade (2022-2026), em sede de concertação social (nota-se, por isso, que o acordo de 2006 fez jurisprudência) e que, de forma específica, faça depender as atualizações anuais do valor correspondente ao SMN das dinâmicas do mercado de trabalho e do emprego e do crescimento económico. O PS revela a intenção de que o SMN atinga o valor mínimo de 900 euros, até ao final da legislatura, em 2026.

4.2.2. Partido Social Democrata

Em 2015, a coligação pré-eleitoral entre PSD e CDS, autodesignada Portugal À Frente (PAF), compromete-se “no quadro do compromisso estabelecido com os parceiros sociais em 2014, avaliar a evolução da produtividade do trabalho de modo a determinar as condições da evolução do SMN” (PAF, 2015: 80).

No programa de 2019, o PSD constata a existência de “uma elevada percentagem de portugueses que vivem abaixo do limiar da pobreza”, denunciando “a proximidade entre pobreza monetária e o valor

estipulado para o SMN”. É, igualmente, contestada a desigualdade verificada entre o vencimento mínimo auferido pelos trabalhadores da administração pública, que o governo fixara em 635 euros (em 2019), e o ordenado mínimo dos trabalhadores do setor privado (600 euros): “[e]sta manifesta desigualdade de tratamento dos trabalhadores portugueses tem de ser corrigida” pelo que o PSD se compromete a [p]ropor em sede de Concertação Social o princípio da convergência entre o Salário Mínimo Nacional com o Salário Mínimo da Administração Pública”.

Estipula, excecionalmente, a meta de, pelo menos, 700 euros em 2023, “considerando a atual taxa de desemprego, a previsível evolução da produtividade e da inflação”. Não obstante, o PSD reconhece as limitações da política do SMN que “poderá não chegar às bolsas de pobreza e de privação material”, apesar do seu potencial contributo para a redução do risco de pobreza entre os trabalhadores (PSD, 2019: 91-2). Por outro lado, auxilia no enfrentamento de desafios no campo laboral, seja o da necessidade de mão de obra qualificada, seja o da qualidade do emprego, quer por via da redução da precariedade, quer através do aumento dos salários. Nesse sentido, o PSD propunha que o SMN tivesse um aumento igual ou superior ao dos últimos 5 anos.

Em 2022, o PSD defende que é, em primeiro lugar, “em sede de concertação social que o tema deve ser decidido, entre os diferentes parceiros sociais” e que “o aumento do SMN deve estar em linha com a inflação mais os ganhos de produtividade”. Na verdade, evoca a recomendação da OCDE no sentido da “elaboração de um relatório anual técnico independente sobre o assunto” (PSD, 2022: 59). Assume o combate à pobreza como prioridade nacional e, nesse sentido, destaca a necessidade de se “promover um aumento sustentado e sustentável do salário mínimo, sempre em sede de concertação social”. O PSD insiste na igualdade de tratamento entre os trabalhadores dos setores público e privado no tocante ao salário mínimo auferido.

4.2.3. Partido Comunista Português

Logo em 1999, o PCP, parceiro de coligação eleitoral¹⁷ com *Os Verdes*, traçava a meta quantitativa dos 75 000 contos para o SMN: “garantia de um aumento anual não inferior a 3% acima do valor da inflação, o que permitiria atingir um valor não inferior a 75 000\$00 até ao final da próxima legislatura (para uma inflação de 2%)” (PCP, 1999: 21). De facto, articulava e alinhava os objetivos mais gerais da política de SMN com os objetivos específicos da redução da desigualdade salarial entre géneros e do combate à discriminação salarial dos jovens na fixação do SMN.

Na verdade, a subida do SMN inscreve-se no conjunto de medidas urgentes definido pelo PCP em 1999, 2002, 2005, 2009 (e 2011¹⁸) e em 2015. A ideia da inadiabilidade e urgência da proposta do aumento do SMN é transversal a todos os compromissos eleitorais programáticos do PCP, sendo por ele

¹⁷A Coligação Democrática Unitária (CDU), que integra PCP, Os Verdes e membros da associação Intervenção Democrática.

¹⁸PCP apresenta novo compromisso, mas reafirma validade e atualidade do programa eleitoral de 2009, remetendo para ele.

considerado, em 2009, instrumento para a elevação geral dos salários indispensável à consecução dos objetivos da redução das injustiças sociais e da pobreza. A presença assídua assinala e atesta o desígnio assumido pelo PCP, em 1999, da “crescente e faseada valorização do salário mínimo nacional”, com particular enfoque na população jovem e feminina. O SMN, aliás, surge como resposta histórica primordial às condições de trabalho miseráveis observadas principalmente entre as mulheres trabalhadoras.

A valorização do SMN insere-se num programa de luta contra a pobreza, visando a sua erradicação (PCP, 2015), e é indissociável da necessidade de retenção de mão de obra qualificada e de evitar a fuga de *cérebros* e “emigração forçada dos jovens trabalhadores” (PCP, 2015): “[o]s aumentos salariais, nomeadamente do salário mínimo nacional, a par de constituírem um imperativo de justiça social, são, isso sim, um fator importante para a dinamização do mercado interno, o crescimento económico e a criação de emprego, para qualquer política séria de desenvolvimento do País ” (PCP, 2015).

4.2.4. Bloco de Esquerda

O Bloco de Esquerda distingue-se fundamentalmente nas propostas sucessivas no sentido de devolver ao SM a função de referencial, nos casos das pensões mínimas (BE, 2009: 12), dos cursos de formação profissional, das propinas (BE, 2009) e do subsídio de desemprego contributivo; propondo, ainda, a convergência do rendimento disponível das pessoas com deficiência com o SM (BE, 2019: 103).

Em 2005, o BE propunha um rumo inverso àquele que identificava como “regressão em termos reais” (em 2003 e em 2004). Por sua vez, defendia uma atualização capaz de repor e devolver o poder aquisitivo ao SMN, penalizado no período anterior. O SMN era, alertava, o mais baixo entre os estados-membros da UE15 com salário mínimo legal, em paridade de poder de compra (PPC). A prioridade da valorização real dos salários coincidia com os objetivos da redução de pobreza, da recuperação do poder de compra e do combate à discriminação entre trabalhadores.

De facto, o BE sugere a revisão dos critérios de determinação do IAS e a progressiva aproximação das pensões mais baixas ao valor do SMN (BE, 2009:12; BE, 2011:20). Em 2011, o BE faz defesa intransigente do acordo realizado entre parceiros sociais que previa que o valor do SM atingisse os 600 euros, em 2013 (BE, 2011: 22), assinalando a urgência da preservação do poder de compra. Em 2019, apela à democratização da economia através do reforço de “mínimos de garantia” (BE, 2019: 34) e propõe que o SM se situe nos 650 euros, no ano seguinte, e a sua atualização anual proceda a um ritmo superior aos 5% da legislatura anterior.

Apesar de insistir na ideia de que o SM assume um valor reduzido, em 2019 e 2022, o BE denota que o trajeto anterior de incrementos substanciais serviu de impulso à contratação coletiva, “sobretudo em setores em que as remunerações das categorias inferiores da escala salarial coincidam com o SM”. Ressalta, por outro lado, o contributo da política de SM para a erradicação da pobreza e da exclusão social. Em 2022, refere a sua importância em termos da redução da pobreza entre trabalhadores,

demonstrando que a catástrofe anunciada pelos partidos de direita no plano económico não se verificara, ao elencar os benefícios em termos de recuperação de rendimento, dinamização do mercado interno, aumento da procura e justiça. Verificou-se, segundo o BE, na prática, a compatibilidade entre os objetivos da política do SM e os objetivos económicos da criação de emprego.

4.3. Instituições

Nesta secção, resumem-se, na medida do possível, as posições oficiais assumidas pelas organizações internacionais, que, para fins analíticos, serão consideradas instituições, ainda que em graus distintos, capazes de constranger, limitar ou habilitar as escolhas políticas nacionais. Através da análise documental de textos produzidos pela CE, OCDE, FMI e OIT, percebem-se intenções de condicionamento do curso da política nacional. Dada a dimensão do país e dados os seus compromissos internacionais, Portugal vê as suas decisões políticas serem influenciadas pelas posições veiculadas pelas organizações internacionais, funcionando, em parte, como estrangulamentos institucionais objetivos à ação pública nacional.

As instituições podem operar como braço armado das ideias. Por isso, não se descure o papel dos organismos internacionais, por outro lado, enquanto promotores de ideias e criadores de um certo clima ideacional. Enquanto a CE¹⁹ e o FMI têm maior ascendente sobre o país, a OCDE e a OIT constituem, sobretudo, fóruns de difusão de ideias cuja relação se caracteriza mormente pela horizontalidade.

4.3.1. A Comissão Europeia

A CE apresenta e divulga, desde 2010, as suas orientações e recomendações específicas por país (REP), tendo como pano de fundo as necessidades de aprofundamento de coordenação e governação económicas entre os Estados-Membros da UE e da vigilância e disciplina orçamental para países da zona euro, no âmbito do Semestre Europeu.

As recomendações da CE no âmbito do Semestre Europeu, sancionadas e adotadas pelo Conselho Europeu, por três anos consecutivos (2014, 2015 e 2016), reiteravam a necessidade de garantir que as alterações introduzidas no valor do SM fossem consistentes com os objetivos da promoção do emprego e da competitividade e alinhados com a evolução da produtividade. No entanto, em 2017, reforçava-se a exigência da proteção dos postos de trabalho e refere-se ao contributo da evolução positiva nominal e real do SM para a redução da pobreza no trabalho (*in-work poverty*) e para o estímulo do consumo privado e da procura agregada. Na realidade, e aludindo aos relatórios nacionais referentes à monitorização e acompanhamento da política de SMN, não se confirmaram as previsões mais pessimistas a respeito da destruição de emprego entre trabalhadores pouco qualificados: “os riscos não

¹⁹ A UE é uma entidade supranacional e que requer a transferência de soberania nacional, sendo que a sua natureza difere de outras organizações internacionais intergovernamentais.

se materializaram, no contexto da recuperação”. Não deixa, apesar disso, de constituir um desafio permanente..

Em 2018, enfatiza-se o aumento cumulativo de 18,3% (desde 2014) e admite-se, de acordo com a experiência prática, a ausência de efeitos nocivos do aumento do SMN sobre o emprego de mão de obra menos qualificada. São efetuados alertas, por outro lado, relativamente à tendência de “compressão crescente na estrutura salarial”, que se traduzira no alargamento do universo de trabalhadores abrangidos. É igualmente referido que tal “situação pode conduzir a uma redução do prémio remuneratório das competências adquiridas, sobretudo na categoria dos trabalhadores pouco ou medianamente qualificados, diminuindo assim os incentivos para que os trabalhadores pouco qualificados invistam na educação e na formação”. Nos anos seguintes, 2019 e 2020, não foi adotada nenhuma recomendação específica pelo Conselho que versasse explicitamente a política de SMN.

4.3.2. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

A OCDE é responsável pela publicação de periodicidade, normalmente, bianual (18 a 24 meses), dos *Economic Surveys* tendentes à avaliação e monitorização periódicas, à “análise compreensiva dos desenvolvimentos económicos” e ao aconselhamento em termos de adoção de políticas, baseado nas melhores práticas internacionais, com vista a enfrentar inúmeros desafios de natureza económica. Atualmente, a ênfase recai sobre o potencial de certas políticas (de uma série de áreas de políticas públicas) para o melhoramento do desempenho económico a longo prazo (em vez da antiga preocupação com os desenvolvimentos macroeconómicos a curto prazo) e a elevação do nível de vida das pessoas.

Em 1999, no *OECD Economic Surveys: Portugal*, constava a recomendação política de remoção de entraves à contratação de trabalhadores jovens, visando o aumento da flexibilidade do mercado de trabalho e a mobilidade do fator trabalho, através da diferenciação etária do valor do SMN, na esteira das propostas contidas na *Jobs Strategy* completa em 1995 (com a adição de uma nova área de política, perfazendo as 10). Em 2006, retoma-se a questão da política de SMN, embora seja apenas elaborada uma consideração factual sobre a redução do peso do valor do SMN no salário médio, desde a década de 1990, e sobre a sua aproximação à média dos países da OCDE.

Em pleno período de crise económica e ajustamento, a OCDE tece comentários acerca do agravamento das pressões salariais devido à valorização do SMN, que crescera 2,1% em 2011, apesar da rápida degradação da situação económica em Portugal. O governo comprometera-se, em maio de 2011, com o congelamento do SMN, durante o período de vigência e “ao longo do horizonte do programa EU-FMI” (acordo com a troika), ainda que nele estivessem previstas “cláusulas de escape”.

A OCDE, em 2012, recomendava, por sua vez, que o governo mantivesse inalterado o valor do SMN até que houvesse sinais claros de recuperação ao nível do mercado de trabalho para os trabalhadores menos qualificados. Por outro lado, referia a contribuição negativa dos aumentos acentuados do SM entre 2006 e 2011, que contribuíram, segundo a OCDE, para a aceleração da

deterioração da situação económica e para a redução e ajustamento tardios dos salários reais, em geral. Ainda que seja evidenciado o contributo positivo da valorização do SMN para a redução da desigualdade na metade inferior da escala de distribuição salarial, os aumentos do SMN revelaram-se prejudiciais para os trabalhadores menos qualificados jovens e da indústria.

Em 2014, a OCDE admite preferência sobre a adoção de *in-work tax credits* dirigidos a trabalhadores menos qualificados, de forma a apoiar os rendimentos dos agregados familiares mais pobres e, simultaneamente, evitar os efeitos nocivos dos aumentos do SM no mercado de trabalho. Recupera-se a preocupação quanto ao rácio do SM no salário médio, relativamente alto em comparação com o que se verificava noutros países, apesar do reconhecimento do baixo valor correspondente ao SM, em termos absolutos, “o mais baixo da Europa Ocidental”. Verificava-se o reforço da tendência da obrigatoriedade²⁰ do SM (i.e., cada vez mais trabalhadores auferem o SMN) e a o risco de destruição de emprego, caso a política de SM não esteja dependente da evolução da produtividade e da inflação. Conclui-se, com segurança, que a redução das desigualdades e da pobreza implica a subida do SM em linha com os ganhos de produtividade e com a inflação.

A OCDE, em 2017, temia fundamentalmente a lenta recuperação dos indicadores relativos ao emprego comparativamente aos dois anos anteriores, devido à inércia demonstrada pelo governo na contenção de custos do trabalho, em especial salariais, e face à rigidez do mercado de trabalho. Mais uma vez, admite que o aumento do SM pontifique na cruzada contra a desigualdade salarial, anda que haja o risco, paradoxalmente, de reverter contra aqueles que se pretende ajudar e de resultar na redução das perspectivas de emprego para os trabalhadores menos qualificados.

Na última publicação periódica, em 2021, enfatizavam-se as dificuldades e limitações associadas à política de salário mínimo, nomeadamente, no que respeita ao emprego. Ainda que se reconheçam o impacto reduzido de aumentos moderados do SM no emprego e o seu contributo para o aumento da produtividade, exortam-se as autoridades políticas para que evitem subidas abruptas, passíveis de produzir impactos negativos no emprego e, em particular, sobre a mão-de-obra menos qualificada. A solução apontada para que tal não suceda é a manutenção de salários em linha com a produtividade e o reforço da monitorização e da avaliação da política de SM. Nesse sentido, o *OECD Economic Surveys: Portugal* propõe que o governo português preveja o estabelecimento de um órgão de natureza técnica e independente encarregado de realizar avaliações e recomendações, como nos casos alemão e britânico.

No *Jobs Study*, de 1994, exortava-se o governo no sentido da valorização dos rendimentos do trabalho e da garantia de maior flexibilidade dos custos laborais (e não apenas salariais), relevando o papel assumido pelo mercado de trabalho na alocação de recursos e na prestação de informação, através da sinalização pelos preços, aos trabalhadores e às empresas. Propõe, por um lado, a reavaliação da função redistributiva do salário mínimo legal (ou estatutário) e a aplicação de outros instrumentos com impacto direto. A OCDE manifesta as suas preocupações face aos efeitos adversos do salário mínimo

²⁰No sentido de generalização.

legal no emprego, ainda que considerasse desejável a sua existência numa perspetiva ampla de prossecução de uma estratégia de combate à pobreza. Com vista à minimização dos impactos negativos no emprego, a OCDE sugere a indexação do seu valor à inflação e à variação de preços e a sua diferenciação tendo em conta a idade e/ou região.

A Estratégia de Emprego (inscrita no *Jobs Study*) definida pela OCDE inclui vastas áreas, desde o desempenho do mercado de trabalho à formação de salários e instituições de fixação salarial (tais como o salário mínimo e a negociação coletiva). As Estratégias de Emprego foram evoluindo, ao longo do tempo, sendo a última, de 2018, marcada pelos efeitos prolongados da Grande Recessão, pelo fraco crescimento da produtividade e pelo acentuar das desigualdades e de perturbações associadas ao progresso tecnológico, à globalização e à demografia. É mais abrangente no âmbito e concentra-se nas perspetivas futuras. O enfoque da Estratégia que a OCDE originalmente enceta em 1994 recaía na confiança nos mercados “para lidar com o desemprego elevado e persistente – a principal preocupação política naquele momento [OCDE, 2018 (p.14)]”. Ao invés de enfatizar a criação de emprego e o desempenho do mercado de trabalho, a estratégia de 2006 visava os objetivos da promoção da participação da força de trabalho e na qualidade do emprego, assente na ideia traduzida pela expressão proverbial ‘*several roads to Rome*’ (OCDE, 2018). O bom desempenho do mercado de trabalho não depende apenas da sua flexibilidade, mas também de políticas públicas, associadas a um forte diálogo social, e a uma combinação de forte proteção dos trabalhadores com flexibilidade para as empresas.

Em 2018, reconhece-se o contributo das instituições de fixação dos salários na intervenção sobre a injusta repartição funcional dos rendimentos, evitando a transferência desproporcional de rendimento fruto do trabalho produtivo para o fator capital. O risco de minar as oportunidades de emprego dos trabalhadores menos produtivos e menos qualificados pode, refere-se, ser mitigado através da existência de uma boa coordenação entre as instituições de fixação salarial com o sistema fiscal. Considera-se que a produtividade é condição necessária e indispensável à preservação dos níveis de vida, ainda que não seja suficiente. O desafio dos decisores políticos é promover a mais abrangente possível distribuição dos ganhos de produtividade, sem minar o emprego. O SM, assim, pode constituir um instrumento que permita que o trabalho se torne verdadeiramente recompensante para todos e, em particular, para elevar os níveis salariais na base da escala de distribuição salarial.

“Consider using a statutory minimum wage set at a moderate level as a tool to raise wages at the bottom of the wage ladder, while avoiding that it prices low-skilled workers out of jobs” (OCDE, 2018).

4.3.3. O Fundo Monetário Internacional

O FMI é, muitas vezes, responsável pela elaboração de relatórios ao abrigo do artigo IV inscrito no seu Acordo Constitutivo, num quadro de manutenção de discussões bilaterais com os países membros. Por isso, analisa-se as orientações e pareceres emitidos pelo FMI desde 2002.

No dealbar do novo século, o FMI já revelava as suas preocupações face ao desempenho do mercado de trabalho português e, particularmente, no tocante ao domínio da mobilidade da mão-de-obra. Em seu entender, a manutenção de níveis baixos de mobilidade pode resultar em resultados ineficientes, ou seja, numa ineficiente alocação de recursos, e prejudicar o crescimento económico (FMI, 2002: 22). Em 2003, o FMI (2003: 23) instava as autoridades nacionais a considerarem todos os riscos em futuros acordos sobre salários, apontando para os custos de trabalho, com valores acima da média da zona euro. Além disso, apela para a moderação no campo da política salarial e exorta as autoridades políticas nacionais para que envidem esforços no sentido de consciencializar os parceiros sociais dos novos constrangimentos impostos pela moeda única.

Depois de um interregno temporal no que diz respeito a considerações do FMI acerca da política salarial e, nomeadamente, em relação ao SMN, em 2007, a organização internacional pronuncia-se sobre o acordo plurianual de 2006, estabelecido entre governo e parceiros sociais. Tendo como pano de fundo a produtividade e crescimento económico, o FMI demonstra-se apreensivo face à decisão de aumento do SMN (“em 5,3%, em média, entre 2007 e 2011”), apesar de afetar apenas 5% da população empregada. Representava, segundo o FMI, um risco acrescido nos setores que enfrentam pressões competitivas mais intensas, incluindo os têxteis. Por isso, recomenda-se que o impacto da decisão de incremento do SM no mercado de trabalho seja objeto de cuidadosa monitorização (FMI, 2007: 18; 25). Os apelos para a reconsideração das metas relativas aos valores estipulados em acordo social são reiterados em 2010.

Durante a crise, Portugal congelou o valor do SM, decisão tomada tendo em linha de conta as exigências externas de ajustamento em troca de financiamento. Nesse sentido, o governo era condicionado a promover uma política salarial que atendesse aos objetivos da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas, tendo em vista a correção dos desequilíbrios macroeconómicos (i.e., existência de défices orçamentais e aumento acentuado do peso da dívida pública no PIB). Por isso, qualquer aumento do SM estava dependente da evolução das condições económicas nacionais e de renegociação e de autorização, no âmbito da revisão do programa de assistência.

O memorando de entendimento da Troika, assinado a 17 de maio de 2011, resultou nas conhecidas limitações impostas à fixação de salários com vista à melhoria da competitividade. Nele é proposto ao governo que promova “uma evolução dos salários consistente com os objetivos da promoção da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas, com vista a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos. Além disso, o governo obriga-se a travar os aumentos do SMN, durante a duração do programa de ajustamento, salvo se justifique “pela evolução económica e do mercado de trabalho, e

após acordo no quadro da revisão do programa” (Brito et al., 2014). “Durante o programa de ajustamento, o Governo recusou-se sempre a discutir o assunto, apesar dos apelos de sindicatos e patrões. Com a saída da troika, o tema começará a ser discutido com os parceiros sociais a 29 de maio” (Brito et al., 2014). A partir desse período, inicia-se a publicação periódica de relatórios da missão de monitorização pós-programa.

Em 2015, o FMI retomava as preocupações habituais anteriores com a subida do SMN. Considera que o aumento prematuro pode constituir um entrave à “normalização dos mercados de trabalho, particularmente dos menos qualificados e dos jovens” (FMI, 2015b: 12). O aumento do número de trabalhadores cobertos pelo SM pode significar a redução das perspectivas de participação no mercado de trabalho de pessoas menos qualificadas, desempregadas ou inativas (FMI, 2015a: 20). O FMI (2015b: 23) conclui que os aumentos do SM têm sido excessivos quando comparados com a evolução dos ganhos de produtividade, medida pelo crescimento real do PIB, ajustado por população ativa – critério de medição criticado pelas autoridades nacionais. Em perspectiva, a situação portuguesa não era alarmante e, na opinião do FMI, não justificava aumento, na medida em que os trabalhadores atingidos pelo SM auferiam um rendimento líquido que os permitia situar acima do limiar da pobreza. Além disso, tendo como pano de fundo a elevada taxa de desemprego, o aumento do SM pode prejudicar os grupos, que à partida, parece beneficiar. No entanto, pode constituir um instrumento adequado para prevenir abusos sobre os trabalhadores (FMI, 2015a: 20). O FMI sugere que o aumento do SM não conduz à redução da taxa de desemprego, ao obstaculizar a absorção de mão-de-obra jovem e/ou com baixas qualificação pelo mercado de trabalho – aumenta o custo do seu recrutamento (FMI, 2015b: 23). Além disso, pode ser entrave para a imigração e para a revitalização demográfica (FMI, 2016: 17).

No documento *Selected Issues*, os técnicos do FMI recomendam prudência na política de valorização do SMN, no sentido de salvaguardar oportunidades e garantir perspectivas de emprego de jovens e pessoas com baixas qualificações. Em teoria, o SM, ao constituir uma exigência mínima de pagamento (custo salarial mínimo) dirigida ao patronato, pode, desse modo, dificultar a contratação de mão-de-obra mais vulnerável. Por outro lado, simultaneamente, representa um mínimo remuneratório que pode mitigar situações de pobreza entre os trabalhadores (FMI, 2015b: 94-95). Acerca da relação entre pobreza e salário mínimo, o debate académico e económico fica indelevelmente marcado pelo contributo orientador seminal de Stigler. Da evidência empírica visando essa relação e, principalmente, nos EUA, emerge um consenso em torno da dificuldade em confirmá-la (FMI, 2015c: 95). Em Portugal, afirma-se, o teste dessa relação complexifica-se sobretudo pela inexistência de experiência contrafactual, em antinomia com a realidade norte-americana. Por outro lado, o risco de pobreza em Portugal, sugere o FMI, parece estar mais associado à condição perante o trabalho e, em particular, à situação de desemprego e ao número de crianças dos agregados familiares. Em alternativa (ou em complemento), propõe transferência de *earned income tax credits* (EITCs). Segundo o FMI, o debate público em Portugal em torno do SMN centra-se no facto de se constituir rendimento mínimo, sendo relegada para plano secundário a questão da criação de emprego. Insiste na recomendação tendente ao

alinhamento da política de SM com o desígnio da preservação de emprego, através da sua sustentação em indicadores económicos, como a produtividade e a inflação (não descurando, quanto ao último, as dinâmicas do mercado de trabalho e as tendências relativas aos níveis de produtividade dos trabalhadores menos qualificados (FMI, 2015c: 95-96).

O FMI (2015c: 99) propõe maior inclusividade e transparência no âmbito do diálogo social, visando, essencialmente, proteger os menos qualificados. De facto, cita estudo de Aghion et al. (2008) em que se afirma que a falta de confiança entre parceiros sociais tende a estar correlacionada com uma forte regulação dos SM pelo Estado, facto que conduz à produção de resultados desfavoráveis de mercado de trabalho.

Depois de ser projetada e acordada, conjuntamente com parceiros parlamentares e sociais, a trajetória do SMN para a legislatura 2015-2019, os técnicos do FMI notam a existência de um processo de reversão parcial de políticas, nomeadamente de medidas e reformas estruturais, que implicou, por exemplo, o aumento do SM (FMI, 2016b:14). O aumento significativo do SMN significa o recuo nas reformas estruturas e pode dificultar a obtenção de emprego por parte da mão-de-obra menos qualificada (FMI, 2016b: 18). Assim, o FMI constata que as autoridades políticas descuraram as propostas reiteradas pela organização no sentido de fortalecer a relação entre SM e ganhos de produtividade, propondo a dissipação de incertezas quanto aos rumo e direção políticas, no campo das reformas estruturais, tidas como indispensáveis ao crescimento económico. O FMI imputa ao governo e à sua decisão de valorização do SM a incerteza, que parecer ter constituído um fator importante para o abrandamento do investimento (FMI, 2016a: 17; 22).

Em 2017, a organização enfatiza as consequências do aumento desmesurado e insustentável na população jovem-adulta. Se o SM pode ser um fator protetor dos jovens já empregados contra o risco de pobreza no trabalho, também pode ser prejudicial ao emprego jovem. (FMI, 2017b: 36). O risco de pobreza entre trabalhadores jovens estabilizou entre 2007 e 2015 e o valor está abaixo quer da média da UE e de muitos dos seus pares, quer abaixo de outras faixas etárias constituintes da população em idade ativa. Deve-se, segundo o FMI, ao elevado peso do SM relativamente ao mediano. Cita próprio estudo em que se afirma que

O FMI sublinha, em 2018, a importância da flexibilidade do mercado de trabalho para dotar Portugal de capacidade para resistir a choques adversos, sendo que a competitividade exige que os salários estejam dependentes da produtividade (FMI, 2018b; FMI, 2017a:13). O rácio do salário mínimo face ao mediano é dos mais elevados da Europa e, o FMI alerta, muito do novo emprego é baseado no SM (na 1.ª metade de 2018, representava 40,2% dos novos contratos) [FMI, 2019: 20]. Há risco de a competitividade ser negativamente afetada (FMI, 2017a: 13), caso sejam negligenciadas as recomendações para a consideração primordial da produtividade na definição do nível de SM. Em 2018, o aumento dos salários continuava além dos ganhos de produtividade e o FMI antecipa que a “manutenção de uma trajetória similar, futuramente, poderá fazer aumentar a rigidez [do mercado de trabalho] e diminuir a competitividade” (FMI, 2018a: 17). Por outro lado, o crescimento pode ficar

comprometido, já que a evolução dos custos de trabalho têm influência, por exemplo, nas exportações (FMI, 2018b: 6-7).

4.3.4. A Organização Internacional do Trabalho

“It has been argued that distributional dimensions are crucial for both normative and economic reasons, and that policy interventions are needed in the presence of labour market imperfections” (OIT, 2010: 53).

“[the] minimum wage policies [are] back in the spotlight” (OIT, 2015: 60).

No primeiro *Relatório Global Sobre os Salários* da OIT, em 2008, refere-se que o propósito da sua publicação se prende com a assistência aos membros da organização com vista a atingirem os seus objetivos nacionais no que toca ao trabalho digno. Desde logo, revela que os ganhos de produtividade não se traduziram, na mesma proporção, em aumentos salariais. Atente-se na tendência geral, desde 1995 a 2007, de crescimento salarial inferior relativamente ao do PIB *per capita*. A OIT, em 2008, sublinhava a importância de uma distribuição mais justa da riqueza nacional, indispensável à legitimação da crescente integração económica e do processo de globalização. São identificadas disparidades entre estados no que ao nível do SM diz respeito, sendo que a França apresentava o maior rácio de SM face ao salário médio (quase 50%) entre as economias desenvolvidas, contrastante com os casos britânico e espanhol (35%) [OIT, 2008; p. 36]. A França, em 2021, mantinha a dianteira, na Europa, sendo apenas ultrapassada pela Nova Zelândia (entre os países da OCDE).

Em 2008, o enfoque recaí, sobretudo, nas duas instituições que mais afetam a formação de salários, a negociação coletiva e o SM, e propõe-se, por isso, a articulação coerente entre políticas, de modo a evitar, a título exemplificativo, o enfraquecimento da negociação coletiva em detrimento do reforço do SM legalmente instituído. A manutenção dos níveis de SM é, apesar disso, objeto de defesa pela organização, no sentido ora da proteção dos trabalhadores mais vulneráveis, ora da redução da desigualdade na metade inferior da escala de distribuição salarial, resultante das *leis* de funcionamento *tout court* dos mercados de trabalho (OIT, 2008).

Na verdade, denota-se um interesse internacional crescente pela instituição do SM: “[o] salário mínimo é um instrumento de política quase universal – aplica-se a mais de 90 % dos Estados membro da OIT (OIT, 2008: 34)”. Em 2020, o número mantinha-se inalterado: 9 em cada 10 países (dos 187 membros da OIT) tinham SM, estabelecidos legalmente ou negociados²¹. Por outro lado, A CE

²¹ Metade dos países com SM legalmente instituído têm apenas um nível de SM. A outra metade possui sistemas mais complexos (OIT, 2020: 16).

apresentou, em 2020, uma proposta para a promoção de SM adequados nos Estados-membros da UE (OIT, 2020: 61), aprovada em 2022 pelo Conselho da UE. Após a “consciente negligência” das décadas de 1980 e 1990, tem início uma trajetória de reconsideração das potencialidades do SM (OIT, 2010: 63). Não obstante, é possível assinalar diferenças entre países no que ao seu processo de fixação diz respeito, ao número de partes e intervenientes, a valores e níveis de cobertura. Num só país, podem coexistir salários mínimos distintos, diversamente estabelecidos tendo em conta a área geográfica, a idade do trabalhador, a atividade económica e a ocupação profissional (OIT, 2008: 34). Em Portugal, as autoridades políticas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, devido ao seu estatuto de regiões autónomas, são responsáveis pela determinação do mínimo salarial aplicável ao seu território. É, aliás, o único país geograficamente inserido no espaço euroasiático onde a diferenciação ocorre tendo apenas por base o critério regional, o que “pode refletir uma dissemelhança significativa de custo de vida, desenvolvimento económico e situação do mercado de trabalho” (OIT, 2020: 75-76)

Durante o período 2001-2007, testemunha-se o ressurgimento da relevância da política de SM. Veja-se que, em média, a nível global, os SM cresceram 5,7 %, em termos reais (OIT, 2008: 35). De facto, a tendência de aumento registada contrasta com os períodos prévios de erosão do valor real dos SM e, por conseguinte, do seu poder de compra. A OIT evoca o caso “simbólico” do Reino Unido e da (re)introdução do SM, em 1999, para ilustrar o novo fôlego da política de SM. A decisão das autoridades inglesas é tomada tendo como pano de fundo as problemáticas da pobreza infantil e da atração de força de trabalho adulta²² (OIT, 2010: 63). Além disso, a Irlanda adota o SMN, pela primeira vez, em 2000. Por oposição, nos EUA, assiste-se a uma desvalorização do SM real, em particular, comparativamente com o valor máximo atingido em 1968. De facto, a discussão na Europa Ocidental acerca do salário mínimo legalmente instituído tem-se alargado e aprofundado, com consequências em países cuja tradição era a da confiança exclusiva em acordos coletivos e da sua primazia na determinação do mínimo salarial. Entre 2010 e 2019, o SM real cresceu em 114 de 153 países, e na Europa apresentou uma variação de 3,5% (OIT, 2020: 17).

Os rendimentos do trabalho, os salários, estão interrelacionados com a produtividade do fator-trabalho e com as condições económicas gerais, enquanto são, igualmente, mediados por um leque de organizações e instituições, como sindicatos ou políticas de SM, sem descurar o papel das normas sociais (OIT, 2008: 37). A influência das instituições é variável e depende nomeadamente dos contextos geográfico e temporal: “[p]or toda a parte, os governos confiam na política salarial, para corrigir a incapacidade do mercado para produzir resultados que sejam socialmente desejáveis, moralmente aceitáveis ou em linha com as perceções locais de justiça social”. De acordo com a OIT, a matéria dos salários é irredutível a questões meramente monetárias. Os salários devem, por isso, ser compatíveis com as noções de justiça, de dignidade humana e respeito (OIT, 2016: 2). O relatório de 2016 cita Piketty (2004): “o sistema de preços não conhece nem limites nem a moralidade”. A OIT realça o papel das

²²Torna-se evidente a necessidade de recompensar devidamente o trabalho: “*making work pay*”.

políticas salariais para fazer face aos desafios da justiça social, da desigualdade e dos baixos salários, cuja resposta se torna inadiável num contexto de crise, como a de 2007/8, e de recuperação posterior (OIT, 2010: 47). Em 2015, a OIT enfatiza o seu contributo para o desígnio de crescimento inclusivo (preocupação reiterada no relatório seguinte). De facto, admite-se a compatibilidade do SM e do crescimento económico, sendo que o SM pode promovê-lo, enquanto assegura a justiça social (OIT, 2020: 19).

Por um lado, no que respeita à desigualdade salarial, não é possível formular conclusões robustas sobre os benefícios do SM, ainda que, de forma surpreendente, pareça existir uma associação positiva nos casos em que o seu valor se situa acima dos 40% face ao salário médio (OIT, 2008: 43). Não obstante, as dificuldades quer de isolamento da variável quer da destrição da direção da causalidade inviabilizam o reconhecimento do efeito e da causa, isto porque “países com maior desigualdade, em geral, tendem a usar salários mínimos de forma mais vigorosa” (OIT, 2008; p.43). Por outro lado, existe forte evidência de que o efeito do SM é limitado à metade inferior da distribuição salarial do mercado de trabalho: “é bastante intuitivo, na medida em que os salários mínimos se destinam precisamente a proteger os trabalhadores que auferem baixos salários” (OIT, 2008: 43).

O retorno da política de SM é, constata-se, indissociável das tentativas de redução das tensões e conflitos de natureza social resultantes de crescentes desigualdades na metade inferior de distribuição salarial. A preocupação com a relação entre desigualdade e SM é transversal aos relatórios publicados, sendo que o de 2020 indica os fatores dos quais pode depender o sucesso da estratégia da redução das desigualdades e através dos quais o SM realiza o seu pleno potencial redistributivo (OIT, 2020: 87): eficácia do SM, que inclui a cobertura e conformidade legais, nível estabelecido e características dos beneficiários (OIT, 2020: 16). A evidência empírica da ligação entre SM e desigualdade de rendimento tem sido alvo de exame crescente na literatura, nas últimas duas décadas (OIT, 2020: 86). Nos EUA, existe evidência de que o SM contribui para a mitigação das desigualdades. Por outro lado, na Europa, as conclusões de um conjunto de estudos de natureza empírica apontam para a correlação entre erosão do SM e o aumento da desigualdade geral (OIT, 2020: 86) Na Europa, em particular, os governos enfrentam pressões que derivam do aumento do número de trabalhadores em situação de pobreza (condição perante o trabalho) e da competição exercida pelos trabalhadores imigrantes (OIT, 2008: 43). Enfatiza-se, assim, a importância do instrumento do SM no domínio da proteção social, ao constituir-se como limite salarial mínimo decente.

A OIT destaca o contributo do SM na redução das disparidades salariais entre homens e mulheres, já que para as mulheres a mobilidade profissional para empregos mais bem remunerados é inferior que a dos homens. Por outro lado, estão sobre-representadas no grupo de trabalhadores que auferem baixos salários e, por sua vez, em setores em que a contratação coletiva é mais limitada: “salários mínimos podem ajudar a enfrentar vieses de género na fixação de salários”. No relatório de 2010, faz-se uma chamada de atenção para o desenho da política de SM e para os seus potenciais efeitos desiguais de género, considerando a falta de cobertura de setores e profissões dominadas por mão-de-obra feminina

e, simultaneamente, que as mulheres são potencialmente mais beneficiadas que os homens, com o aumento do SM legal (OIT, 2010: 51). A política de SM pode, assim, contribuir para o estreitamento do fosso entre homens e mulheres – *gender pay gap* - e servir o objetivo, de pleno direito, de melhoria dos rendimentos do trabalho das mulheres (OIT, 2010: 73). Em 2018, a OIT verifica a existência, em Portugal, de uma larga proporção de mão-de-obra feminina a receber SM (OIT, 2018: 28-30).

Na verdade, apesar de “um crescente corpo de investigação [tenha] rejeitado crenças amplamente difundidas sobre o impacto negativo dos salários mínimos (...) num conjunto de variáveis socioeconómicas”, a OIT exorta os responsáveis pela elaboração de políticas públicas a considerarem a sua conceção e desenho, no sentido de alcançar os melhores resultados e evitar efeitos adversos no emprego e nos indicadores económicos (OIT, 2008; p. 45). Ainda assim, “é difícil quantificar em termos gerais os efeitos das instituições nos salários” e medir com exatidão e rigor os seus impactos.

O relatório de 2010 abordava, por exemplo, o interesse crescente nos efeitos macroeconómicos da política de SM, num contexto de crise económica e financeira. Ainda que a deterioração das condições económicas nacionais tenham resultado, de facto, num encurtamento da margem de manobra dos governos, a valorização do SM poderia, na perspetiva da OIT, ser desejável, ao visar a proteção dos níveis de consumo dos trabalhadores com salários baixos: “prevenir uma queda no poder de compra dos salários no extremo inferior do espectro é importante para evitar tanto o crescimento da pobreza como o aprofundamento da espiral recessiva” (OIT, 2008: 64).

A OIT, em 2008/9, recomendava o uso do SM como um limite salarial mínimo eficaz e decente e propunha que, aquando do desenho de políticas de SM, tal fosse tido em consideração em conjunto com o princípio enunciado do envolvimento dos “parceiros sociais – não apenas no desenho e monitorização do sistema de salário mínimo, mas também na tomada de decisão relativa ao estabelecimento do nível do SM” (OIT, 2008: 47). É descrita como a primeira regra de boa prática – instituições tripartidas -, no sentido da fiel interpretação equilibrada da perceção nacional sobre o nível ideal a definir (OIT, 2010: 66). Quanto à determinação dos SM, o relatório remete para a abordagem equilibrada inscrita na Convenção n.º 131, que inclui o princípio da preocupação com as necessidades dos trabalhadores e suas famílias e com os fatores económicos, como a produtividade, e a necessidade de manter elevados níveis de emprego. A este princípio de fixação do SM, destacado no relatório de 2016, soma-se o imperativo de incluir os parceiros sociais a montante e jusante do processo de determinação dos SM e, na medida do possível, assegurar a sua participação direta, em pé de igualdade, em todas as fases do estabelecimento e funcionamento dos sistemas de SM (OIT, 2016: XVI).

A definição de um SM adequado, que obedece aos princípios supracitados e inscritos nas convenções seminais, resulta na redução dos impactos negativos sobre o emprego, em linha com as conclusões da *UK Low Pay Commission* e com a primeira avaliação do novo SM alemão²³ (OIT, 2016: 25). Há condições, que sendo satisfeitas, permitem que o SM se torne instrumento eficaz de política que

²³ Pela Mindestlohnkommission, em 2016.

proporcione um adequado nível de proteção social, evitando pagamentos salariais indigentes, e reduza as desigualdades (OIT, 2020: 59).

Além disso, “[o]s níveis atuais de salário mínimo vão, de facto, variar de acordo com as perceções nacionais sobre limite salarial decente” e este termo “implica que o nível do salário mínimo deve ser suficientemente alto para ser considerado decente, mas baixo o suficiente para se manter como limite mínimo”. O estabelecimento e ajustamento do nível do SM são talvez as fases mais desafiantes do processo político relativo ao SM (OIT, 2020: 98). De modo a maximizar os seus benefícios e minimizar os potenciais impactos negativos, o nível de salário mínimo, no entender da OIT, deve ser determinado através de decisões políticas informadas e com base em investigação; e a sua aplicação acompanhada através de uma sistemática monitorização. Não bastam decisões políticas bem-intencionadas: “boas políticas e bom diálogo social sobre os salários mínimos precisam de boa investigação” (OIT, 2008: 47). Assim, é segunda regra de boa prática o uso de informação estatística e evidência empírica como base para a negociação entre parceiros sociais (OIT, 2010: 66). Resumindo, o estabelecimento do SM é um ato equilibrado (OIT, 2016: XVI): “o diálogo social é o coração do sistema de SM” (OIT, 2020: 61).

Na maioria dos países, os governos são responsáveis pela decisão final no que concerne à atualização do valor do SM, depois de consultados os parceiros sociais e só “numa minoria considerável de países, os valores de salário mínimo são fixados diretamente através do diálogo social por órgãos tripartidos independentes” (e.g., Bélgica e Grécia até 2012). Noutros países, os salários mínimos sectoriais são determinados exclusivamente através da negociação coletiva” (e.g., Alemanha até 2015, Itália e Suíça) [OIT, 2008; p. 47-48]. Recomenda que os ajustes do SM nominal sejam efetuados com regularidade de forma a evitar a erosão do seu poder aquisitivo e do poder de compra dos trabalhadores perante o aumento de preços. A importância da atualização do SM, no sentido de fazer face à inflação (IPC), é tão ou mais importante que o valor original estabelecido primitivamente. No entanto, no caso de um aumento mais acentuado do preço dos bens alimentares, as famílias pobres, que, proporcionalmente, mais rendimento despendem em comida, podem experienciar um aumento de preço maior do que aquele que representa o IPC. Deve acautelar-se o facto de o impacto do aumento de preços poder ser sentido com maior intensidade pelos trabalhadores mais pobres e tomar as decisões sobre as políticas de SM com base nisso (e não apenas IPC).

Por outro lado, a OIT afasta os receios, que considera serem exagerados, da contribuição do incremento do SMN para o desenvolvimento de uma espiral inflacionária, reconhecendo, no máximo, a modéstia dos seus efeitos nos preços (OIT, 2008; p. 50). Propõe não introduzir complexidade ao SM, evitando a multiplicação de salários mínimos, a níveis setorial e profissional, e o enfraquecimento da negociação coletiva (“tipicamente ocorre quando os salários mínimos deixam de constituir um limite mínimo e passam a determinar a atual política salarial a nível empresarial”) [OIT, 2008; p. 51]. É problemático o estrangulamento da negociação coletiva para a determinação de condições remuneratórias: o *vazio* é preenchido por uma política salarial assente eminentemente no recurso ao instrumento do SM. Ao constituir-se como sucedâneo da negociação coletiva – “preso a uma série de

exigências e objetivos políticos concorrentes entre si” -, fica comprometido o seu objetivo fundamental de proteção dos trabalhadores mais vulneráveis (OIT, 2010: 80-81).

As instituições do mercado de trabalho estão em interação e, por isso, a OIT defende a complementaridade da negociação coletiva e do salário mínimo legalmente instituído (OIT, 2015: 60). Identifica-se o desafio da ligação de diferentes aspetos da proteção social ao nível de salário mínimo, dado o potencial impacto adverso do aumento do SM na despesa orçamental: “(...) faz do SM uma política ineficaz. Para ser significativa, o SM deve focar-se na constituição de um limite mínimo salarial para os trabalhadores com baixos salários, e os benefícios sociais não devem, na medida do possível, estar conectados aos salários mínimos” (OIT, 2008; p. 52).

Conclui-se, no relatório de 2008/9, que a política de SM deve articular-se com outras. Isoladamente, pode ser insuficiente no sentido de combater devidamente os baixos salários, a pobreza e a desigualdade. De facto, o SM pode não ser a política ideal para reduzir a pobreza, já que a unidade-chave para as transferências sociais de rendimento que visam a redução da pobreza é o agregado familiar (OIT, 2008; p. 53). Efetivamente, em termos das implicações no bem-estar, “a relação entre pobreza e baixos salários não é simples” (OIT, 2010: 74). Os crescentes níveis de pobreza e de desigualdade têm sido catalisadores do reconhecimento das vantagens dos sistemas de SM, nomeadamente o seu contributo potencial para a promoção de maior igualdade salarial e justiça social (OIT, 2020: 58).

Partindo da noção de baixa remuneração frequentemente utilizada na literatura (caso seja inferior a 2/3 da remuneração mediana), a OIT, ao considerar que o valor da remuneração mínima legal, muitas vezes, se situa abaixo desse valor, defende que a política de SM, nessas circunstâncias, pode reduzir a incidência de baixos salários se houver efeito de arrastamento (*ripple* ou *spillover effects*). Com a aproximação entre beneficiários diretos da política de SM e de trabalhadores com valores próximos do salário mediano, as empresas podem, posteriormente, ser conduzidas à restauração dos diferenciais entre eles, tendo em conta a experiência, responsabilidade, competências e qualificação diversas, no sentido de restabelecer o sentido coletivo de justiça (OIT, 2010: 71-73). A maior incógnita está relacionada com a magnitude desses *efeitos colaterais* positivos.

apesar da crise e da necessidade de acesso dos países a financiamento (Fundo Europeu de Estabilização Financeira) e de reconquistar a confiança dos credores internacionais terem imposto um travão à trajetória de aumento do SM, o debate em torno dessa matéria quer na agenda política quer no domínio público ou mediático dos países desenvolvidos e dos PED não pereceu (OIT, 2013: 35). No entanto, o relatório publicado na sequência do início da crise do Euro foca-se menos nas questões atinentes ao SM.

Estudos recentes indicam que os governos têm espaço para usar o SM como instrumento de política, dada a evidência crescente, em reação, por antinomia, à teoria ortodoxa, da existência de efeitos limitados positivos ou negativos – atesta a ausência de *trade-off* entre aumentos do SM e emprego – e da sua determinada eficácia na redução de desigualdades económicas (OIT, 2015: 19). Em 2016, a OIT recorre a um estudo do Banco Mundial para reforçar que, segundo a recente literatura, “os efeitos no

emprego são normalmente pequenos ou insignificantes (e, em alguns casos, positivo)” (OIT, 2016: 25). Por outro lado, assume-se que a aprendizagem durante a crise deverá conduzir a mudanças políticas, aludindo aos problemas de coordenação derivados da moderação geral dos salários. As opções de política dessa natureza terão aprofundado a queda do consumo privado e da procura global (OIT, 2015). Em 2016, a OIT cita a OCDE que, no essencial, evidenciava a importância da crise para o novo impulso no debate sobre os salários mínimos. Em 2020, a OIT recorda precisamente a experiência recessiva passada no sentido de reconfirmar o alcance da opção política do SM (explorado no Pacto Global para o Emprego de 2009) no que respeita à redução da pobreza e das desigualdades, ao aumento da procura e à estabilidade económica.

Por outro lado, nota-se a preocupação com a informalidade na economia e a sua desproteção face aos vínculos de trabalho formal. Não obstante, a política de SM pode ter impacto nos rendimentos dos trabalhadores informais – *lighthouse effect* -, contrariando as previsões da teoria económica (OIT, 2020: 150). Portugal apresentou em 2020 um dos maiores aumentos relativos do SM nominal em relação ao período homólogo do ano anterior (OIT, 2020: 54). Ao mesmo tempo, o SM representa mais de 65% do salário mediano, valor superior aos registados na maioria das economias avançadas (OIT, 2020: 110).

A literatura tem demonstrado que o SM é duplamente benéfico no que respeita à redução de disparidade de natureza demográfica, ao contribuir para a redução da desigualdade salarial entre homens e mulheres e entre famílias. Exerce um combate diádico quer relativamente às desigualdades verticais (entre famílias) e as desigualdades horizontais (entre grupos). Não deve por isso ser desconsiderada a intensificação das dinâmicas de desigualdade resultantes do seu entrecruzamento e interseção – um indivíduo pode pertencer a um ou mais grupos económica e socialmente mais vulneráveis (OIT, 2020: 130). Geralmente os trabalhadores com contrato temporário auferem nível equivalente ou inferior ao SMN e, profissionalmente, têm qualificações baixas ou médias, sendo que 52% estão empregados na agricultura, na extração mineira, manufatura, construção e comércio (em termos de distribuição setorial). Abrange, sobretudo, operários e operadores de máquinas, funcionários de escritório, vendedores, trabalhadores agrícolas, profissionais liberais e trabalhadores domésticos (OIT, 2020: 132).

4.4. Interesses

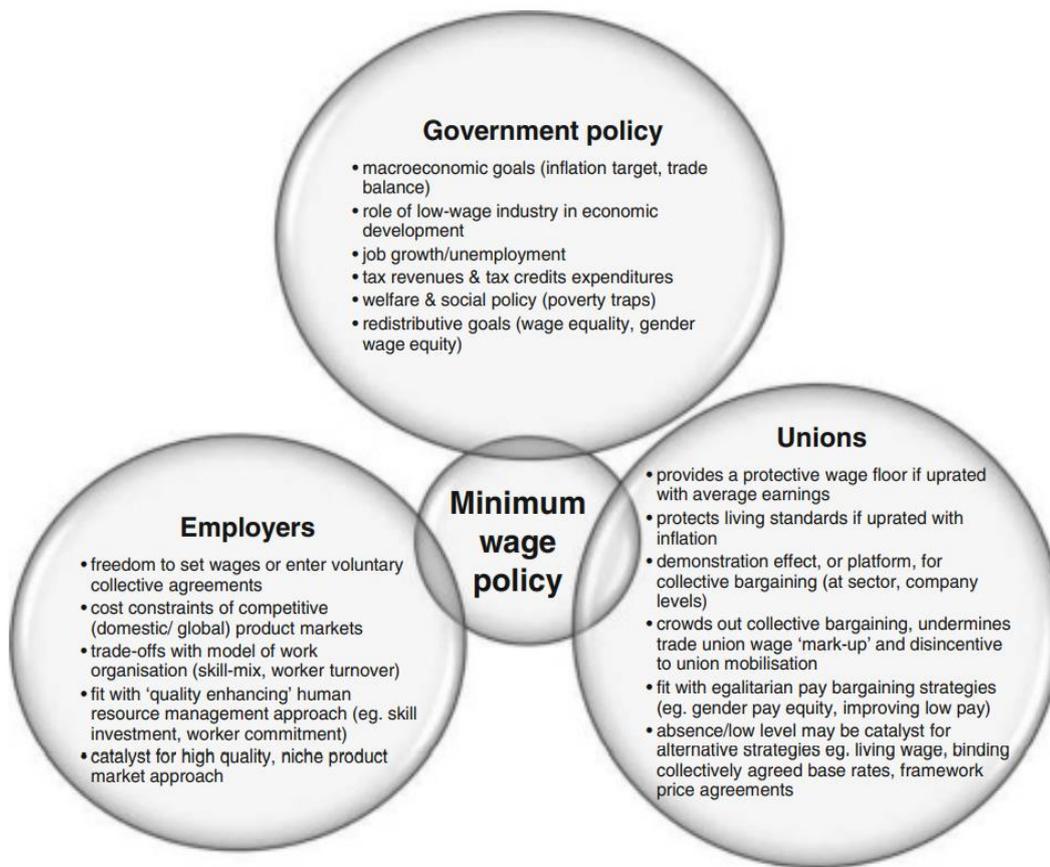


Figura 4.3 Os interesses em disputa do governo, empregadores e sindicatos perante a política de SMN (Grimshaw, 2013: 24)

No sentido de uma melhor compreensão e mais aprofundado esclarecimento dos contornos das posições assumidas quer pelos representantes dos empregadores quer dos trabalhadores e da destrição dos fatores explicativos que lhes subjazem, foram realizadas entrevistas a representantes da CIP e da CAP, da UGT e ao ex-Secretário Geral da CGTP, diretamente envolvido nas conversações com o governo e demais parceiros conducentes à formalização consensualizada do acordo de 2006 sobre a fixação e a evolução do SMN/ /RMMG. Isto porque os parceiros sociais têm uma palavra a dizer, ainda que não decisiva ou passível de vinculação, e se pretende, em certa medida, averiguar as determinantes e, em última instância, as implicações dos seus diversos posicionamentos na definição de política pública de SMN.

A informação original recolhida através da realização de quatro entrevistas contribui para complementar e apurar a outra, já existente, de fontes secundárias e documentos produzidos, principalmente durante o período em análise, pelos diferentes parceiros sociais com assento na CPCS. Deduz-se, desse modo, que a decisão do estabelecimento do mínimo salarial, embora seja competência exclusiva do executivo, não prescinde nem da auscultação, nem da real ponderação das demandas e preocupações dos parceiros mais diretamente interessados.

A decisão de caráter estritamente político, legalmente unilateral e governamental, da fixação e atualização do valor correspondente ao SMN, além de corporizar instituições e ideias, baseia-se na conciliação de interesses múltiplos e de vária ordem, representados em sede de concertação social, por cada um dos parceiros sociais. Apesar da natureza consultiva do órgão – CPCS – em que têm assento, padrões e dirigentes sindicais participam no processo de diálogo, de discussão conjunta e de consulta concernente à evolução do SMN. A auscultação dos representantes das confederações patronais e das contrapartes sindicais e a sua potencial influência, ainda que indireta, no processo político de decisão sobre o incremento do SMN, implica não só a consideração das suas posições e postura negocial mas também a ponderação devida do seu poder e respetivos interesses.

Em face do empreendimento de esforços para a aferição dos fatores explicativos que concorreram para o inédito consenso em torno do acordo tripartido de 2006, que definia metas atinentes ao valor do SMN a atingir nos anos de 2009 (450 euros) e 2011 (500 euros), Manuel Carvalho da Silva, que exerceu o cargo de Secretário Geral da CGTP entre 1987 e 2012, propõe, antes do mais, restituir a história do SMN e sublinha o seu “lastro”, recuando à sua criação, na sequência da Revolução dos Cravos, em 27 de maio de 1974, por decreto-lei. Por sua vez, realça o significado da política de SMN, que resiste à passagem do tempo dada a verificação atual de realidades idênticas às que justificaram, à época, a instituição do SMN: “algumas das razões e alguns dos fundamentos que sustentam (...) atualizações do SMN, designadamente em 2006, têm a ver com uma realidade a que logo o primeiro SMN tentou dar resposta, que é a existência crónica, em Portugal, de políticas de baixos salários”, que acometiam os trabalhadores de forma transversal, do setor privado à administração pública e em setores fundamentais da atividade industrial e comercial. Na verdade, enfatiza a importância da criação do SMN, após o 25 de Abril de 1974, *vis-à-vis* as condições miseráveis resultantes da prossecução de baixos salários. Sérgio Monte, SG Adjunto da UGT, ressalta a função social do SMN.

O ex-Secretário Geral da CGTP destaca o papel desempenhado pelos sindicatos, ainda em ditadura, durante as discussões sobre o SMN nas primeiras reuniões intersindicais, decorridas entre outubro de 1970 e abril de 1974. Fundamentalmente, segundo Carvalho da Silva, a relevância do SMN prende-se com a supracitada política de baixos salários, pecha, “por um lado, articulada e quase inculcada numa economia portuguesa com um perfil [produtivo] de baixo valor acrescentado”. Em segundo lugar, por outro lado, denuncia a persistência de uma excessiva tolerância face à pobreza. No que toca ao SMN, as conceções de economia e de sociedade não são despiciendas: “o SM tentou sempre remar contra este perfil da economia de baixo valor acrescentado e (...) contra esta tolerância e condescendência, às vezes, vergonhosa face à pobreza”, que afeta, inclusivamente, os trabalhadores assalariados.

Presas a uma lógica viciada, a economia portuguesa caracteriza-se pela dependência excessiva da exportação de serviços, nomeadamente do turismo, acentuada “por fatores múltiplos de dinâmicas do turismo à escala global”, do enfraquecimento de rotas concorrentes, “fruto de alguma ação de promoção significativa, [e] da localização do país”. Ainda assim, no entender do ex-SG, para a emergência do país como referência turística internacional e para o círculo vicioso tendente ao reforço da monocultura do

turismo contribui, sobretudo, o facto de o desenvolvimento de atividades ligadas ao setor do turismo ter baixos salários como base. Ao mesmo tempo que vê com desconfiança as vantagens dessa especialização, propõe que “se nós queremos tirar dividendos desta especialização, esta tem de se qualificar”.

A Vice-SG da UGT confessa a necessidade de esforço de memória dada a relativa distância temporal desde o acordo de 2006, sem deixar de se pronunciar quanto ao baixo valor do SMN: “tínhamos um salário mínimo muito baixo”. Nota, além disso, uma “divergência grande entre aquilo que são os salários e [níveis de] produtividade”. Segundo Manuel Carvalho da Silva, as causas subjacentes à formalização do acordo, assinado pela central sindical que dirigia, estão intimamente associadas a “toda uma dinâmica anterior”. O período antecedente foi marcado pela paulatina desvalorização do valor real do SMN. Alude a diálogos que mantivera com empresários, que, sugere, invocam crises e dificuldades no sentido de pôr cobro a qualquer veleidade quanto à valorização de rendimentos inferiores.

A obstinação da parte patronal é traduzida pela ideia expressa por Manuel Carvalho da Silva, atribuída a um empresário de relevo no plano nacional: “mais vale ganhar algum do que nada”. Contida nela está a preocupação, com respaldo em estudos académicos da *velha* economia do SM, sobre o geralmente problematizado e hipotético *trade-off* entre valorização do SMN e emprego [“teoria de que o aumento do SM provocava desemprego (...) instalou-se durante largos anos na sociedade portuguesa”]. No entanto, tal conceção encerra em si mesma um sentimento de tolerância perante a pobreza, tida como mal menor face à ameaça real de desemprego – atuando como elemento disciplinador da força de trabalho. Em síntese, os empresários, afirma o ex-SG, recorrem a argumentos que se prendem quer à sua visão quanto ao funcionamento do mercado de trabalho (emprego) quer à ênfase na situação económica objetiva.

O representante da CAP, declara ser “preferível estar a receber 800 euros, do que estar no fundo de desemprego”, apesar de rejeitar as acusações de falta de sensibilidade dirigidas aos empresários. Pedro Pereira, da CAP, assume a sua renitência face aos argumentos do governo assentes na crença de que os aumentos expressivos do SMN não foram prejudiciais ao emprego. Ainda que constate o facto da redução da taxa de desemprego, no mesmo período, mostra-se apreensivo e teme que a prossecução da atualização anual do SMN, em valores semelhantes, seja nociva: “estamos a esticar a corda. Mas se continuarmos com este ritmo de aumentos, um dia ela parte (...)”. Além disso, chama a atenção para os seus efeitos colaterais e gravosos, na ausência de um racional económico e sem atender à realidade económica objetiva.

Para os patrões, afirma o ex-SG da CGTP, “[a] intenção [de aumento do SM] era positiva do ponto de vista teórico”. Manuel Carvalho da Silva, por sua vez, assevera ter revelado a sua indignação perante a participação de académicos no jogo da legitimação teórica da posição empresarial: “é uma vergonha que mesmo alguns académicos tenham participado na fundamentação de algumas teorias. A determinada altura, havia encomendas de trabalhos académicos feitas por entidades patronais, ou seja, os académicos encontravam justificação para essas teorias. Hoje isso está cilindrado e esse é um grande ganho”.

O rasgo otimista que a declaração encerra traduz transformações de índole académica e no campo político. Para o ex-SG, “houve estudos sérios sobre o SM e, nesse sentido, o Ministro [Vieira da Silva] foi bastante sensível a encetar uma dinâmica que acabasse com o peditório cíclico anual, com a reclamação de que o aumento do SM reduzia o emprego ou que era incompatível com a realidade da economia”. Constatara-se a estagnação e a ausência de atualizações reais do valor do SM. O edifício teórico contruído e argamassado com auxílio de académicos no sentido de bloquear o processo de valorização real do SMN assentava, sobretudo, em argumentos viciados. Torna-se indispensável a luta sindical, na segunda metade da década de 1990, em torno, a título exemplificativo, das 40 horas de trabalho semanais: “era importante a dinâmica que vinha do movimento sindical (...)”.

“[H]avia dinâmicas em curso e projetou-se, na altura [2006], uma melhoria gradual.” Assim, segundo Manuel Carvalho da Silva, o acordo estabelecido em 2006 é resultado de um processo dinâmico, em vez de um evento ocasional ou fortuito. O governo viria a falhar a meta definida no acordo com os parceiros sociais para 2011, segundo o ex-SG, por falta de coragem política do governo. O período que se seguiu fora de *paralisia*, no que respeita à atualização do SM. O lastro do trabalho esteve sob ataque, fruto da assinatura do Programa de Assistência Financeira (PAF), que identifica uma série de condicionantes estruturais referentes à competitividade, entre as quais pontificam os custos de produção.

O SG enfatiza a distância e o desconhecimento dos peritos da *Troika* face à realidade nacional, municidados por parte de académicos e apoiados em estudos encomendados, no sentido da operação de ofensiva político-ideológica sobre os direitos e mundo do trabalho. Sérgio Monte, da UGT, lembra a exigência externa da diferenciação do SM para jovens. Para Pedro Capucho, do Departamento de Assuntos Económicos da CIP, existia um “entendimento diferente entre os vários parceiros sociais desta meta dos 500 euros (em 2011), que, na opinião da CIP, não devia ser considerado um limite rígido, mas sujeito às condições que se verificassem. Seria um objetivo dependendo depois da concretização de determinados pressupostos em termos de evolução da produtividade e da inflação”, ou seja, “que permitisse cumpri-lo, conciliando-o com as condições reais da economia”. Pelo contrário, o governo resiste em considerar os aumentos dos custos salariais das empresas e a ter em conta as condições reais das empresas. Além disso, propõe uma análise período a período, reconhecendo a diversidade de fatores influentes nas dinâmicas relativas à evolução do SM.

Na verdade, em 2006/2007, afirma o ex-SG da CGTP, “levantou-se uma questão importante: era preciso libertar o SM de algumas peias”. Nesse sentido, recorre-se à introdução do Indexante de Apoios Sociais, mecanismo responsável pela contenção das despesas, “para que, quando aumentasse o SM, não houvesse todo um conjunto de implicações sobre atualizações, que vão desde [o valor] [d]as bolsas concedidas aos estudantes universitários (...)”. Saúda, por sua vez, a “visão estratégica sustentada em estudos bem fundamentados” e realça o papel dos governantes e gabinetes de apoio, ao elogiar o papel dos técnicos do Ministério do Trabalho e dos especialistas consultados. No entanto, assume uma postura crítica face à ausência de uma revisão regular de uma monitorização do impacto do IAS. Sendo

referência, para, a título de exemplo, “bolsas e subsídios de transporte ou projetos financiados por fundos comunitários, [...] tem tido atualizações mínimas”, refere Soraia Duarte.

Havia, por isso, “uma dinâmica em curso, que vinha de anos anteriores, e havia trabalho desenvolvido sobre estudos diversos para a criação de outros apoios e subsídios. Havia quadros envolvidos nisso, quadros que eram de apoio ao Ministério [do Trabalho] e que tiveram um papel relevante” e dirigentes sindicais, como a Maria do Carmo Tavares, no caso da CGTP, envolvida em esforços relativos à evolução do sistema de segurança social e participante “em grupos de trabalho onde, muitas vezes, se levantavam essas questões”. De facto, “não eram matérias de apreciação linear, pois havia, em cada organização, quem estivesse a favor e quem estivesse contra. Os patrões, por princípio, tinham uma posição de retração, muito retrativa”, que colidia com a evidência do alarme da pobreza entre trabalhadores.

Releva, por outro lado, “a atitude política proativa importante”, que não nascera de modo repentino, e a atitude dos parceiros sociais e da CGTP, em concreto, intervindo fortemente “no estudo das soluções de toda a estrutura de apoios excepcionais, quer dentro do sistema de segurança social, do sistema contributivo, quer fora do sistema contributivo. Mas (...) foi muito importante a vontade política e o empenho político”. Pedro Pereira (CAP), enfatiza, igualmente, o papel decisivo do governo e da definição das suas prioridades e, em segundo lugar, destaca a capacidade que “as empresas têm tido de acomodar estes aumentos reais que, de facto, são extraordinários”. Reconhece, por sua vez, o constrangimento representado pela indexação do SMN a uma série de apoios, de outra ordem. Com a criação do IAS, afirma, o governo preveniu e evitou que tais apoios não aumentavam na mesma proporção do SMN. Caso contrário, acarretaria, porventura, custos orçamentais demasiados. Em certa medida, sugere Soraia Duarte, a remoção desse constrangimento institucional, do qual decorriam “muitos efeitos colaterais”, abriu caminho à trajetória de valorização mais rápida do valor do SMN.

Idealmente, Pedro Pereira da CAP, refere que um empresário ou um “bom empresário” não quer trabalhadores insatisfeitos na sua empresa e avalia positivamente a progressão do SMN, insistindo na indexação económica e na observação de condições por parte das empresas: “é o governo que decreta o aumento, mas não [há] dúvidas que quem o paga são as empresas (...), o mérito de pagamento acaba por ser das empresas, (...) [que] conseguiram acomodar e ter capacidade para pagar”. Ressalta o desafio do crescimento acentuado do número de trabalhadores a auferir o SMN. A indexação económica exigida pelos patrões opõe-se à lógica dos sindicatos (“o dinheiro vai aparecendo”), porque “as empresas para pagar têm de vender, têm de ter uma margem que tem de remunerar os acionistas e têm de pagar aos trabalhadores. Pedro Pereira lamenta que as tentativas de introduzir um racional económico tenham sido fracassadas, alegando arbitrariedade e discricionariedade no tocante à determinação das atualizações do valor do SMN, “que aparecem de reuniões no Largo do Rato, sem ter a mínima noção do que é mundo empresarial (...). Mas obviamente não estamos contra. Admitimos que ele devia ser maior. Temos é de ter capacidade para o pagar. Quando comparamos o nosso SMN com a produtividade em Portugal, verificamos que, atualmente, não compara nada mal”.

O representante da CIP considera que o que determina a atitude dos empresários é a preocupação com o facto de “as atualizações do SM terem um referencial que reflita as condições em termos de produtividade”. A posição da CIP, desse modo, tem permanecido a mesma no que respeita à defesa de um referencial com base em indicadores económicos objetivos, sem que isso resulte na recusa para aferir objetivos sociais. Assim, reconhece a primazia da decisão política expurgada de fundamentação económica: “o governo tem competências para, de acordo com a sua vontade política, impor a sua vontade e, por decreto, definir o SM”.

Manuel Carvalho da Silva sublinha o trabalho intenso de contacto e de sensibilização [face às vantagens da valorização do SMN] por parte do executivo em funções, na época, ainda que note a natureza subversiva do sistema de compensações ao setor privado. O reconhecimento por parte das autoridades políticas da pertinência e urgência da subida do SMN, em 2006, não excluiu nem compensações nem a tentativa de apaziguar os ânimos entre as associações patronais, que reclamam apoios, no sentido de serem capazes de pagar o novo valor de SM, e que ampliam “a pedinche, porque, em alguns casos, é pedinche”. Ainda que o ex-SG não recuse e, pelo contrário, tenha sido proponente de apoios concedidos circunstancialmente pelo Estado às empresas, considera “uma asneira absoluta colocar incentivos às empresas dependentes de compromissos-base; quem teoricamente não pode pagar o SM deve estar a desenvolver uma atividade com pouca organização e muito pouca conceção estratégica”. As críticas que faz são sobretudo dirigidas ao universo de beneficiários, pois o sistema de incentivos acaba por favorecer os grandes grupos de empregadores, em vez dos pequenos empresários: “aos empresários chegam migalhas”. Da parte dos patrões, na opinião dos representantes da UGT, tem havido, nos últimos anos, uma evolução negativa no tocante ao SM, que se traduz na insistência em reivindicações campo plano fiscal – “subsídios, subsídios, subsídios”. Por outro lado, constata a atuação em bloco por parte dos representantes patronais, cujo sintoma principal é a criação do Conselho Nacional das Confederações Patronais.

Se nos grandes grupos de empregadores, que recrutam mão-de-obra em enorme quantidade no setor de distribuição (de produtos alimentares), há grupos de trabalhadores que estão próximos do SM e se a legislação lhes permitir o direito a indemnizações, no caso de terem trabalhadores que sejam pela primeira vez abrangidos pela lei de atualização SMN, “eles encaminham, evidentemente, a sua estratégia de emprego, de remunerações, no sentido de fazer baixar o salário dos trabalhadores, e isso é apenas uma questão de esperar no tempo.” Quando se dá a atualização do SM, e estando os trabalhadores ligeiramente abaixo do salário mínimo, as empresas têm incentivos para manterem baixos salários: “em grande parte, é isso que explica que hoje tenhamos um grande conjunto de trabalhadores a receber salário mínimo. Repito, e gostava que isso ficasse vincado: as empresas em certos contextos precisam de apoios, [mas] que os apoios sejam para ir além dos mínimos, e não para fomentar uma cultura de dependência em relação aos fundos públicos, quanto apresentam lucros fabulosos”. As obrigações do empregador, sugere, colocam-se também no plano remuneratório. Os subsídios acabam por ser contraprodutivos e

desincentivar a subida dos restantes salários da tabela salarial, constituindo uma armadilha e um obstáculo à valorização geral dos salários.

O ex-SG desmistifica as preocupações das entidades patronais ante a falta de disponibilidade de mão-de-obra: “toda esta campanha por mais imigração assenta numa lógica de manutenção de política de baixos salários”. Os patrões resistem a aumentar a remuneração dos trabalhadores e, habitualmente, alinham pela redução das pressões salariais, através da exploração de diversas possibilidades, como da defesa da remoção de entraves à importação de mão-de-obra estrangeira. Todavia, o representante da CAP Pedro Pereira assume a preocupação com a dificuldade em contratar trabalhadores para o setor agrícola. Admite que, na última década, o volume da procura por trabalhadores estrangeiros para a agricultura cresceu, embora essa necessidade se tenha estendido aos restantes setores, recentemente. Aludindo ao caso mediatizado de Odemira, recorda que a exigência premente de trabalhadores (i)migrantes na colheita de mirtilos, ou de outro tipo, por parte “[d]aquelas empresas que volta e meia são atacadas”, colide com a falta de oferta de alojamento no litoral alentejano na mesma proporção, conduzindo a situações de sobrelotação e insalubridade habitacionais.

Manuel Carvalho da Silva alerta que “não basta atualizar o SMN”, apesar de ser indispensável, porque, enquanto sociedade, “não devemos permitir que se viva abaixo de determinados níveis e, sobretudo, que haja pessoas a trabalhar (...) que continuam pobres”. Por isso, propõe articulação entre a política de SMN e da contratação coletiva. Caso contrário, existe o sério risco de o SMN se tornar o *Salário Nacional*, algo que o entrevistado pensa estar interiorizado pela juventude que, vítima do conformismo, utiliza o valor do SMN como termo referencial de comparação (‘eu estou melhor, porque ganho um bocadinho mais do que o SMN’). Pese embora não exista “razão para se pagar hoje menos do que se pagava antes em termos relativos. A produção de riqueza é hoje incomparavelmente maior do era há trinta ou quarenta anos.”

Segundo o representante da CAP, o aumento do SMN por decreto não resulta na melhoria geral dos salários, sendo que essa só depende do “normal funcionamento do mercado e da capacidade das empresas para pagar”. O aumento mais rápido do SMN em relação ao salário médio leva a que “que categorias que estavam imediatamente acima do mínimo” sejam alcançadas, reduzindo o *prémio* ou diferencial remuneratório entre menos e mais qualificados. Isto porque “as empresas não têm conseguido repercutir estes aumentos nos restantes salários” dados, em seu entender, os níveis de produtividade. Considera, por isso, que a redução do diferencial remuneratório atinente às qualificações resulta num claro “desincentivo aos trabalhadores, para a progressão na carreira, para o investimento em qualificações, etc.”: “mesmo os técnicos qualificados, à medida que se vão aproximando [do SMN], começam a fazer (...) [a] comparação que é inevitável [com] o que ganha a senhora da limpeza. É um claro desincentivo ao trabalho”. A chave-orientadora, defende, deve ser a produtividade, sem se comprometer ou adiantar quanto aos termos da discussão sobre a distribuição adequada dos ganhos de produtividade entre trabalhador e entidade patronal. Denota a fragilidade do setor agrícola, heterogéneo e caracterizado pela mão-de-obra intensiva e pela baixa produtividade, que, “em termos médios, é um

dos setores que pior compara em termos de economia portuguesa”, sendo esse confronto relevante dada o seu caráter altamente exportador e abertura da economia. Neste caso, sublinha a importância da competitividade, embora aceite que ela seja um ponderador mais difícil de definir do que a inflação ou a produtividade, diretos e facilmente mensuráveis.

Contrariamente ao que é objeto de defesa pelos representantes patronais, Manuel Carvalho da Silva adiante que “se assentasse nos critérios objetivos, o SM era maior do que é atualmente”. Pedro Pereira, representante da CAP, por oposição, invoca razões indissociáveis do prosseguimento de uma lógica e racional económicos, para justificar os receios face aos valores que o governo tem, em seu entender, imposto à economia. Foram, aliás, razões dessa ordem que levaram a que a CAP viabilizasse o acordo tripartido com o XXI Governo Constitucional: “estava previsto o cumprimento de um racional económico que levasse em conta o aumento da inflação, da produtividade e da competitividade. [...] Faz-nos muita confusão que não exista um racional económico para estes aumentos, porque ninguém, mesmo da parte patronal, afirma que o SM não é baixo. Quer dizer, agora já não será assim tanto”. A CAP tinha aceitado o aumento proposto pelo governo para 2016, ao antever a definição de um referencial económico para futuros aumentos, visando a sustentabilidade do trajeto de valorização do SMN. Na verdade, coloca a ênfase na sustentabilidade da trajetória ascendente do valor do SMN e na capacidade das empresas em assumirem o compromisso do pagamento.

O acordo que assinara, na opinião do economista da CAP, não “[v]iria a ser cumprido. A forma [presente no acordo] incluía a inflação, a produtividade e a competitividade, que é de certa maneira mais subjetiva. Depois, ainda tinha um quarto ponderador, o interesse dos trabalhadores, [este] completamente subjetivo. O governo agarrou-se a isso”. Ao invés de se ater exclusivamente ao racional puramente económico e objetivo, o governo acrescenta uma variável subjetiva. Sendo assim, o executivo tem, normalmente, *mãos livres*: “na última década, a minha experiência é de que os valores já vêm pré-estabelecidos” e decorrem habitualmente de promessas eleitorais e/ou da sua inscrição no próprio programa de governo. Cabe às entidades, às confederações patronais, [hesita] “tentar negociar algumas contrapartidas, alguns incentivos às empresas para que consigam melhorar a produtividade no sentido de fazer face a esses aumentos”. Admite desconhecer com precisão o processo que culminou no acordo de 2006, porém garante “que desde 2015 (...), os valores estão estabelecidos à partida” e que “não há grande margem para alteração, e, portanto, o que negociamos acaba por ser a outra parte”.

A solução governativa que surge do parlamento eleito em 2015, asseveram os representantes da UGT, “trouxe consequências para o papel da concertação social”. Creem ter existido uma tendência para a parlamentarização da discussão acerca do SM e “quase que um esvaziamento da concertação social”, porque o governo necessitava de apoios do BE e do PCP. Ainda que as dinâmicas negativas relativas ao diálogo social se tenham manifestado anteriormente, com maior evidência depois do resgate financeiro. Houve, em sua opinião, um “negligenciar da concertação social” e o diálogo social preterido. Ainda assim, destacam a postura de diálogo mantida pela UGT, pautada pela moderação e espírito de negociação: “[a] UGT é uma central de diálogo”. Nesse sentido, acreditam que é na negociação que se

garantem melhores condições para os trabalhadores, sem que a intransigência as coloque em risco (*win-win*). Apontam como desafio a recuperação do papel da concertação social. Pedro Capucho considera primordial a orientação político-ideológica dos governos, neste caso do PS, e associa a imprudência da decisão política do governo quer à criação do IAS, quer à fixação do valor do SM sem acordo dos parceiros sociais e, em particular das confederações patronais.

Carvalho da Silva, questionado sobre a pertinência das recomendações produzidas por organismos internacionais, saliente a insistência dos estudos da OIT nos alertas para a pobreza laboral crescente: “a constatação da escandalosa e vergonhosa concentração da riqueza que se faz a partir do não pagamento de salário justo é (...) impressionante. A conjugação de baixos salários e precariedade torna imperativo assegurar o SMN. Caso contrário, romper-se-ão os laços de fidelidade dos trabalhadores mais jovens com as empresas, cujo resultado é a “criação de instabilidade em setores onde devia haver, para funcionarem [bem], uma grande estabilidade”. O representante da CAP assegura a relativa imunidade face a influências de atores externos. Embora, denote a existência de documentos da OIT fortemente abonatórios do SMN, recorda, em sentido contrário, a desconfiança de Bruxelas traduzida nos “relatórios anuais sobre Portugal emitidos no âmbito do Semestre Europeu [que] eram altamente críticos com os aumentos do SM (...) implementados”, sobretudo durante os primeiros anos de Geringonça. Assim, descarta que os empresários se sintam pressionados pelas organizações internacionais, ainda que retirem as devidas conclusões: “[a] posição da Comissão Europeia, nos primeiros anos, foi várias vezes referida ao governo, que foi fechando os olhos e fazendo e trilhando o seu caminho”. Segundo o representante da CIP, a confederação patronal socorre-se de “recomendações internacionais para reivindicar exatamente que as atualizações do SMN tenham como referência indicadores e objetivos nomeadamente, produtividade, inflação e condições de competitividade”.

A importância da política de SMN reflete-se, por outro lado, segundo o ex-SG, nas suas expressão e dimensão globais. Sublinha a tendência de valorização do SMN nos EUA como meio de resposta às necessidades básicas das populações, recusando, simultaneamente, os seus efeitos milagrosos. Isoladamente, a política de SM não é panaceia, devendo, em paralelo, ser travado um combate para a revitalização e recomposição da *figura* da contratação coletiva, que na opinião do entrevistado, “há de ser ganho”. Embora considere que o neoliberalismo, assente nos pressupostos da individualização facilitadora da exploração e na atomização em nome da responsabilização individual “por êxitos e fracassos, essencialmente para encostar [o indivíduo] aos fracassos e aniquilá-lo”, tenha a atividade sindical e, desde logo, a contratação coletiva como inimigos absolutos. Explicita, por sua vez, um dos grandes desafios atuais em torno do mundo trabalho: “como as novas gerações vão retomar o equilíbrio entre o individual e o coletivo”. É desse equilíbrio que, afirma, se assegura a preservação da contratação coletiva. Apesar da defesa acérrima do aumento do SM, a UGT preocupa-se, segundo os seus representantes, com a evolução dos salários médios, porque há empresas em que o trabalhador “recém-chegado” aufere o SM, enquanto outro, “com 10 ou 15 anos de empresa (...) ganha exatamente o mesmo”. Assim, “há empresas que têm tabelas salariais em que, do nível 1 ao 6, os trabalhadores

auferem todos o SMN”. Desde 2006, afirmam, antecipavam aumentos no valor do SM para criar na sua política reivindicativa um referencial e daí um aumento nos restantes níveis da tabela (em que “os trabalhadores não são aumentados pelo mesmo nível percentual”).

Pedro Capucho, da CIP, admite que embora existam diferenças entre empresas, a CIP, “nas negociações, tem em conta a situação das empresas que devido às suas condições, devido à produtividade, devido às suas vulnerabilidades (concorrência externa e trabalho-intensivo)” têm dificuldade em pagar o SM. Outras há para as quais o valor do SM é praticamente irrelevante, “porque são empresas cujas remunerações já excedem esse referencial limite”. Carvalho da Silva assevera que não havia unanimidade, “nem de perto nem de longe” no tocante à definição do valor do SMN, entre sindicatos afetos à CGTP. Havia opiniões distintas, no seio da CGTP, contudo formou-se um consenso em torno da posição final. Sem se referir a sindicatos específicos, o ex-SG garante a existência de discordâncias, por vezes, entre os próprios dirigentes. De forma evidente, as opiniões dividiram-se (e ainda divergem) no respeitante à “criação do IAS e na libertação do SM de um conjunto de dependências e imputações, na atualização do SM”. Para os Secretários-Gerais Adjuntos da UGT, “os trabalhadores esperam que os sindicatos lhes consigam dar resposta hoje, para os problemas de hoje, que estão a viver hoje”, ainda que reconheçam o avolumar de desafios, intensificados devido à guerra na Ucrânia.

Pedro Pereira explicita a relevância do aumento do investimento acompanhado pelo aumento das qualificações e a coexistência de um ambiente em termos fiscal e de simplificação de processos favorável. Por outro lado, não relega para plano menor as qualificações dos empresários, em média inferiores às dos trabalhadores. Propõem que não ergamos o edifício ao contrário, ao “impor administrativamente aumentos e depois esperar que as empresas consigam pagá-los. [...] A produtividade é a única forma de conseguirmos naturalmente aumentar os salários”.

A Secretária Geral Adjunta da UGT, Soraia Duarte, e o Secretário Geral Adjunto da UGT, Sérgio Monte, fazem referência às qualificações dos trabalhadores denunciando a existência de uma situação figurativamente equivalente a uma pirâmide invertida das qualificações: “temos um tecido empresarial de MPE com empresários com qualificações muito baixas e depois temos um país com trabalhadores que apostam cada vez mais nas suas qualificações e competências (eg., RVCC) e que não veem retorno”, sobretudo financeiro. Quer pelo valor baixo do SMN comparativamente com a EU, quer pela existência de trabalhadores com um nível de qualificações superior ao do patronato, os representantes da UGT realçam a necessidade de assegurar a paz social. Para a alcançar, concluem, era importante garantir o retorno devido aos trabalhadores, nomeadamente financeiro, “[p]ara além de todas as questões da conciliação [entre as esferas pessoal, familiar e laboral], da organização do tempo de trabalho, da Saúde e Segurança no Trabalho (SST)”: “nessa altura [2006] estavam reunidas as condições para haver um acordo que permitisse subir o SM, nunca nos valore que a UGT propôs [tendo em vista a paz social].

4.5. Discussão de resultados

Como era de antever, as motivações e preferências dos atores implicados no processo de fixação do SM são condicionadas pelo conjunto de interações passíveis de serem estabelecidas entre as três variáveis independentes consideradas aqui. Os *Três Is*, numa perspetiva integrada e abrangente, auxiliam, de facto, na averiguação e interpretação das causas da decisão política de atualização do SM e, em particular, do trajeto de aumentos expressivos, a partir de 2006. Ainda assim, a trajetória não é livre de tendências antitéticas e contradições, sendo o SMN alvo de congelamento nos anos de intervenção externa. Dessa forma, fica patente e saliente a influência das organizações internacionais, como a CE e o FMI.

Em primeiro lugar, é plausível estabelecer uma relação (ainda que, admita-se, espúria) entre a trajetória ascendente do SM e o aumento da proporção de trabalhadores, no total da população ativa, que auferem a retribuição mínima. Qualquer retrocesso ou revés imposto ao trajeto iniciado em 2006 seria gerador de contestação, que, aliás, se intensificou durante o subperíodo 2011-13, marcado pela ausência de atualização do SMN. Durante o período de assistência financeira, a CE e o FMI, integrantes da *troica*, usaram de *poder de veto* sobre a política económica e, em particular, sobre a política de SM. O poder de veto que, em matéria de SMN, estava nas mãos do governo e, em última instância, do chefe de estado, tendo em conta a configuração semipresidencialista do sistema de governo português, é, em certa medida, partilhado por organizações internacionais, que condicionaram, de modo explícito, as opções de política económica do país. A adesão à União Económica e Monetária, por exemplo, depende do cumprimento dos critérios de convergências, ou seja, da aceitação de restrições orçamentais.

A crescente dependência de um maior número de trabalhadores face ao SM dificulta a inversão de marcha no processo de valorização nominal, ainda que o aumento da inflação possa constituir uma séria ameaça ao seu poder aquisitivo. Neste caso, importam os interesses dos beneficiários da política de SM e dos trabalhadores, que cumpram horário completo de trabalho e cujas remunerações estejam próximas ou na área de vizinhança do valor mínimo legal. De facto, o aumento do SM, nos últimos anos, acompanhou o crescimento da proporção de trabalhadores a ganhar o SM ou vice-versa, não sendo possível precisar a existência de uma relação de causa-efeito nem sequer a direção de causalidade.

Será, assim, do interesse dos trabalhadores com remunerações ao nível do SM ou acima dele, contudo próximas, que a trajetória se mantenha ou se aprofunde, na perspetiva de que os seus salários conheçam novas atualizações. O nível de cobertura assinalável serve de impulso para a continuidade da trajetória de valorização real do SMN e, inversamente, o trajeto de atualização do valor real do SMN contribuiu para que houvesse mais trabalhadores a auferirem o SMN. Por outro lado, será expectável que os políticos, visando o seu interesse na eleição, não recuem nem travem a evolução do SMN. Veja-se, a título exemplificativo, que Manning (2014) defende que a força motriz subjacente a maiores SM é a sua popularidade entre os eleitores, quer à esquerda quer à direita – as pressões políticas tornam-se mais comuns após a crise de 2007/8.

Ainda assim, em 2006, a cobertura do SM ficava aquém dos dois dígitos (cerca de 5%) e longe dos 20% atuais. A formulação inédita de um acordo tripartido plurianual, que estabelecia metas ambiciosas para a evolução do SMN resulta, essencialmente, da eliminação de um constrangimento institucional. A criação do IAS e a desindexação do SMN de outras despesas sociais permitiram que o SMN aumentasse sem que isso significasse, necessariamente, um custo acrescido e inoportuno para o Estado, com riscos associados ao descontrolo das contas públicas, ao desequilíbrio orçamental e aprofundamento do *deficit*. Pode concluir-se, com relativa confiança, que a criação do IAS foi fundamental para a evolução do SMN, nos últimos anos. Em Espanha, por exemplo, cria-se dispositivo semelhante ao IAS, em 2004 – o Indicador Público de Renta de Efectos Múltiplos (IPREM). Até 2004, a indexação do *Salario Mínimo Interprofesional* (SMI) a um conjunto de prestações sociais (e.g., subsídios de desemprego e pensões) constituiu um forte incentivo à moderação salarial. Posteriormente, o SMI tornou-se progressivamente um referencial relevante para o mercado de trabalho (Grimshaw, 2013: 64). Tal como em Espanha, o SM em Portugal cresceu significativamente, em termos reais, na sequência da dissipação do problema significativo relacionado com a existência de objetivos de política conflitantes, indissociável da indexação do SM a outras transferências sociais. O valor do IAS estagnou, enquanto o do SMN continuou a experimentar aumentos significativos.

Na verdade, após anos de estagnação ou depreciação do valor real do SMN, parece ter-se formado um consenso em torno da necessidade de remunerar mais justa e dignamente o trabalho e sobre a necessidade de elevar o SMN, ainda que esta fosse produto de dinâmicas anteriores. Não obstante as subidas expressivas, não parecem existir condições de denotar qualquer excepcionalismo português, porque, na verdade, a realidade nacional coincide com um movimento internacional de revalorização do papel do SM e das suas potencialidades enquanto instrumento de política com objetivos diversos. Por isso, não é possível isolar o trajeto nacional das dinâmicas internacionais e do clima de ideias, que se tornou menos hostil ao uso da política de SM. Veja-se, a título de exemplo, a suavização dos alertas por parte da CE e do FMI. Pode salientar-se a postura mais desconfiada e cética das instituições europeias e da CE, em particular, face aos desejos e promessas de valorização do SMN. Preocupada com a retoma, a posição da CE caracteriza-se pela prudência, ainda que a partir de 2019 não teça nenhuma consideração acerca da evolução do SM.

É inegável que estas duas organizações internacionais atuam como instituições, não raras vezes, já que são capazes de constranger a ação pública nacional e determinar os rumos da política económica. Nos documentos da CE e do FMI consta a preocupação com os riscos da subida do SM, principalmente num contexto de retoma, pós-crise do euro. Contudo, a OIT, em pleno período de crise internacional, refere o enorme contributo das políticas salariais para a construção de um modelo económico e social mais sustentável, reconhecendo que a valorização do SM pode constituir uma medida de estímulo macroeconómico, permitindo uma recuperação mais equilibrada e equitativa e salvaguardando que as famílias de trabalhadores mais pobres recolhem justamente os frutos do crescimento económico (OIT, 2010: 80). O *hard power* da CE e do FMI levaram a melhor sobre o *soft power* da OIT. Esta, pelas suas

características, tem menos capacidade de limitar o leque de escolhas políticas nacionais. A OIT sempre foi mais favorável a atualizações mais expressivas do SM. A OCDE, por outro lado, mostrava-se reticente, mas, ao longo do tempo, mais convencida. A CE e o FMI adotaram posturas mais conservadoras e receosas face aos efeitos perniciosos do SM, mas foram sendo, igualmente, convencidas pelo desempenho positivo da economia portuguesa, apesar da trajetória de valorização do SMN. A OIT descarta “corrida para o fundo” e rejeita que o trabalho seja variável de ajustamento. As outras organizações enfatizam o “custo do trabalho”.

No plano das ideias, a esquerda portuguesa mostra-se mais recetiva e defensora dos aumentos do SM. O PCP e o Bloco de Esquerda inscrevem, desde cedo, essa preocupação nos seus programas eleitorais, não se abstendo de indicar valores-referência, ignorando e minorizando o papel da concertação social na sua determinação. Esta visão colide com a que é partilhada, diferentemente, por PS e PSD, partidos de governo durante o período em análise. Ambos os partidos defendem a importância do diálogo social e da concertação social, ainda que o PS, por exemplo, em 2022 tenha, pela primeira vez, avançado com uma meta quantitativa. Por outro lado, o PS refere-se à política de SM, pelo menos, desde 2005. O PSD, porém, inicia as referências à política de SM em 2015, explorando, mais recentemente, a fratura entre funcionários públicos e trabalhadores do setor privado. O acordo de 2006 deixou lastro e o PS admite o desejo de alcançar novos compromissos amplos com os parceiros sociais. A competição interpartidária à esquerda foi importante desde 2015. Em 2015, o governo do PS viu a sua atuação condicionada pelos partidos de esquerda com programas eleitorais que, desde há muito, assinalavam o aumento do SM como prioridade e urgência nacional. Com o “abandono” dos parceiros parlamentares, o governo, de modo a conquistar eleitores e disputar votos à esquerda, “apropria-se” de certas medidas e, nos anos seguintes, aumenta ainda mais o SMN.

No campo dos interesses, é claro o relativo antagonismo de preferências entre centrais sindicais e confederações patronais. Por outro lado, pode afirmar-se, de forma pacífica, que existe um desequilíbrio de forças de facto entre o movimento sindical e do patronato a favor do último. As quedas da taxa de sindicalização são um obstáculo às lutas sindicais, enquanto a atuação estratégica em ‘bloco’ dos patrões assume importância. Os patrões, ainda que em teoria, assumam a relevância do SM, tendem a recuar, na prática, invocando frequentemente razões de ordem económica. Por sua vez, sugerem maior objetividade na determinação do SM e abordam a questão de “impor” à economia certas condições, como se a economia fosse algo autorregulável e autossuficiente, livre de *inputs* políticos. Habitualmente, o patronato mune-se das posições das organizações internacionais instrumentalmente, de forma a legitimar as suas preocupações face aos riscos associados ao aumento do SM. Não podendo evitar atualizações anuais, cabe-lhes o papel de defesa de compensações pela via fiscal e de contrapartidas. Efetivamente, as confederações patronais tendem a olhar para o SM (e para os salários) como um custo, e, não raras vezes, como variável de ajustamento primordial. Por outro lado, os sindicatos veem os salários como um benefício, pois a sua função é a proteção dos direitos dos trabalhadores e a melhoria das suas condições laborais, em geral.

CAPÍTULO 5

Conclusões

Mais do que tecer considerações acerca do debate sobre os efeitos do SM, o importante é a reafirmação do compromisso com a indagação das causas subjacentes e possibilitadoras do trajeto iniciado em 2006, ou seja, a averiguação dos fatores, mecanismos e dinâmicas que propiciaram a trajetória de valorização do SMN. A dissertação não se atém às questões amplamente debatidas acerca das consequências socioeconómicas das decisões de aumento do SM: a imposição legal de um limite mínimo salarial interfere nas lógicas distributivas dos mercados de trabalho. Efetivamente, o que se procura dissecar são as relações de poder, as dimensões institucionais, ideacionais e normativas que influenciam o processo de distribuição salarial, por via da atualização do SM.

A paulatina deterioração das condições dos mercados de trabalho, sobretudo para os trabalhadores com baixas remunerações, e os altos níveis de desemprego (principalmente durante a Grande Recessão) contribuíram para a intensificação do debate sobre o SM (Fine, 1998).

Em 2022, o SMN representa quase o dobro do valor que tinha em 2006 (cresceu, aproximadamente, 45%). Este trajeto pode ser explicado pela interação dinâmica de três variáveis: ideias, interesses e instituições. A abordagem utilizada pretende-se abrangente e integrada, avessa ao estaticismo, exigindo, simultaneamente, uma análise multifatorial e temporal dinâmicas. Assim, considera-se que a explicação da valorização real do SMN resulta da confluência das três correntes explicativas indicadas, sem desconsiderar a sua diferente articulação a cada momento.

O processo de atualização do SMN não está livre de contradições e de resistências várias, sendo fundamental o papel da pressão política e da opinião pública, ainda que escasseiem estudos de opinião atinentes à questão política do SMN. No entanto, sabe-se que, na opinião da maioria dos portugueses inquiridos, “o governo não deveria só estabelecer o salário mínimo, como também deveria estabelecer um salário máximo” (Reto e Sá, 2016: 93). A imposição de um limite salarial mínimo e máximo reúne o apoio da maioria dos inquiridos, “cerca de 70% em 1999 e de 80% em 2013, seja à esquerda ou à direita” (Reto e Sá, 2016: 93).

No ano anterior ao da assinatura do acordo de 2006, o chefe de governo José Sócrates, referia-se à proposta da CGTP como “demagógica e fantasista” (Lusa, 2005), revelando a desconfiança do governo face à subida de SMN e aos seus impactos na competitividade e, por outro lado, a maleabilidade e dinâmica das suas posições e preferências.

Tem sido, como se pode adivinhar através da análise aos programas eleitorais, tema presente nas campanhas políticas, pelo menos desde 2015. Ainda que, anteriormente, os partidos à esquerda do PS assinalassem a urgência da valorização do SMN e indicassem, ignorando a concertação social, metas quantitativas, PS e PSD evitam colocar em causa o papel do diálogo social (crentes no jogo de *soma positiva*). Em 2015, a política de SMN insere-se no quadro mais amplo da reposição e devolução de

rendimentos, levada a cabo pelo governo minoritário do PS. Tais medidas foram contestadas, sobretudo pelos partidos à direita, acenando com a imagem figurativa do *diabo*.

Por outro lado, a evolução da política de SMN fica, indelevelmente, marcada pela influência de fatores externos e internacionais. No entanto, as organizações foram relaxando as preocupações e recomendações à medida que, apesar dos aumentos significativos do SMN, a economia ia dando sinais positivos.

A evolução do SMN em Portugal é, por isso, pautada por especificidades resultantes da conjugação dos fatores apresentados e da sua mediação pelos agentes e estruturas nacionais. Assim, denota-se e infere-se a existência de vários caminhos e rumos de política de SMN, cuja condução depende, igualmente, da definição dos objetivos de política, que variam de acordo com as realidades de atuação.

De facto, a integração e compreensão de três correntes de literatura distintas, que aqui se põem em contacto, constitui um desafio estimulante que merece a sua exploração e o seu aprofundamento futuro. Na verdade, as variáveis explicativas (ideias, instituições e interesses) interagem e influenciam-se mutuamente produzindo diferentes resultados.

Por fim, seria importante que futuros estudos reconsiderassem o papel da opinião pública nacional, ou seja, que procurassem determinar o seu contributo para a decisão quanto ao valor de atualização do SM. Assim, futuras investigações poderiam incluir a aplicação de inquéritos com vista à medição das atitudes dos portugueses face ao SM e à sua relevância eleitoral, com base nas suas opiniões expressas. Pressupõe-se que esse estudo possa elucidar fundamentalmente sobre a importância da valorização do SM na definição do comportamento eleitoral dos votantes (até que ponto constitui *voting issue?*).

Fontes

- Bloco de Esquerda (2005). *Tempo de viragem: as prioridades para uma governação que imponha um novo ciclo de políticas*. Disponível online em: <https://www.bloco.org/media/programa2005.pdf>.
- Bloco de Esquerda (2009). *A política socialista para Portugal: programa para um governo que responda à urgência da crise social*. Disponível online em: <http://www.bloco.org/media/programabe2009.pdf>.
- Bloco de Esquerda (2011). *Mudar de futuro: pelo emprego e pela justiça fiscal*. Disponível em: https://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf.
- Bloco de Esquerda (2015). *Manifesto Eleitoral*.
Disponível em: <http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf>.
- Bloco de Esquerda (2019). *Faz acontecer*.
Disponível em: <https://programa2019.bloco.org/images/programa-sem-fotos.pdf>.
- Bloco de Esquerda (2022). *Razões fortes, compromissos claros*.
Disponível em: <https://programa2022.bloco.org/wp-content/uploads/2022/01/Programa-a-cores-com-pa%CC%81gina-dupla.pdf>.
- Brito, Ana et al. (2014). “Memorando da troika anotado”. *Público*, 2014.
Disponível em: <https://acervo.publico.pt/economia/memorando-da-troika-anotado>.
- Bunker, Nick (2015, 18 de junho). “What is redistribution?”. *World Economic Forum*.
Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2015/06/what-is-predistribution/>.
- Coligação Portugal à Frente (PPD-PSD/CDS-PP) (2015). *Agora Portugal pode mais*.
Disponível em:
<https://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/Portugal%20%C3%80%20Frente%20-%20Agora,%20Portugal%20pode%20mais.pdf>.
- Conselho Económico e Social (2006). *Acordo sobre a fixação e evolução da Remuneração Mínima Mensal Garantida*.
- Constituição da República Portuguesa - Sétima revisão constitucional - 2005.
Disponível em: www.portugal.gov.pt.
- FMI (2015a). *Staff report for the 2015 article IV consultation*. (Country Report No. 15/126).
Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15126.pdf>.
- FMI (2015b). *First post-program monitoring*. (Country Report No. 15/21).
Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1521.pdf>.
- FMI (2015c). *Selected Issues*. (Country Report No.15/127).
Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15127.pdf>.
- FMI (2016a). *Staff report for the 2016 article IV consultation* (Country Report No. 2016/300).

- Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Portugal-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44282>.
- FMI (2016b). *Third post-program monitoring*.
- Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2016/097/article-A001-en.xml?ArticleTabs=related%20documents>.
- FMI (2017a). *Fifth post-program monitoring*. (Country Report No. 17/58).
- FMI (2017b). *Selected Issues* (Country Report No. 17/279).
- Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/09/15/Portugal-Selected-Issues-45255>.
- FMI (2018a). *Staff report for the 2018 article IV consultation*. (Country Report No. 2018/273).
- Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/12/Portugal-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46224>.
- FMI (2018b). *Sixth post-program monitoring*. (Country Report No. 2018/052).
- Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/02/22/Portugal-Sixth-Post-Program-Monitoring-Discussions-Press-Release-Staff-Report-45650>.
- FMI (2019). *Staff report for the 2019 article IV consultation* (Country Report No. 2019/221)
- GEP (2019). “Salário Mínimo Nacional, 45 anos depois — Balanço e Perspetivas Atuais Sobre Emprego e Salários em Portugal”.
- IPC-IG (2018). “Minimum wage: global challenges and perspectives”. *Policy in Focus*. 15 (2).
- Kwak, James (2017, 14 de janeiro). “The curse of Econ 101”. *The Atlantic*.
- Disponível em: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/01/economism-and-the-minimum-wage/513155/>.
- Lourenço, Sónia M. (2017, 21 de janeiro). “Salário mínimo ainda abaixo de 1975”. *Expresso*.
- Disponível em: <https://expresso.pt/economia/2017-01-21-Salario-minimo-ainda-abaixo-de-1975>.
- Lusa (2005, 5 de novembro). “Sócrates classifica proposta salarial da CGTP de “demagógica e fantasista”. *Público*.
- Disponível em: <https://www.publico.pt/2005/11/05/economia/noticia/socrates-classifica-proposta-salarial-da-cgtp-de-demagogica-e-fantasista-1237900/amp>.
- OCDE (1999). *OECD economic surveys: Portugal 1999*. OECD Publishing, Paris. p.109.
- Disponível em: <https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>.
- OCDE (2006a). *OECD economic surveys: Portugal 2006*. OECD Publishing, Paris. pp. 127-128.
- Disponível em: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en.
- OCDE (2012). *OECD economic surveys: Portugal 2012*. OECD Publishing, Paris. pp. 31 e 103.
- Disponível em: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-en.
- OCDE (2014). *OECD economic surveys: Portugal 2014*. OECD Publishing, Paris. pp. 101-102.
- Disponível em: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2014-en.

- OCDE (2017). *OECD economic surveys: Portugal 2014*. OECD Publishing, Paris. pp. 19 e 40.
Disponível em: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2017-en.
- OCDE (2021). *OECD economic Surveys: Portugal 2014*. OECD Publishing, Paris. pp. 46-47.
Disponível em: <https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>.
- OCDE (2015). *OECD employment outlook 2015*. OECD Publishing, Paris. Disponível em:
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.
- OCDE (2018). *Good jobs for all in a changing world of work: the OECD jobs strategy*. OECD Publishing, Paris. pp. 72, 102; 139-143.
Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- OIT (2008). *Global wage report 2008/2009: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*. ILO Publications. ISBN 978-92-2-121499-1.
- OIT (2010). *Global wage report 2010/11: wage policies in times of crisis*. International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-123622-1.
- OIT (2013). *Global wage report 2012/13: wages and equitable growth*. International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-126237-4.
- OIT (2015). *Global wage report 2014/15: wages and income inequality*. International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-128665-3.
- OIT (2016). *Global wage report 2016/17: wage inequality in the workplace*. International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-130929-1.
- OIT (2018). *Global wage report 2018/19: what lies behind gender pay gaps*. International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-031347-3.
- OIT (2020). *Global wage report 2020/21: wages and minimum wages in the time of COVID-19*. International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-031945-1.
- OIT (1928). *Convenção n.º 26, sobre os métodos de fixação de salários mínimos*.
Disponível em:
<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dl42521.pdf>.
- OIT (1970). *Convenção n.º 131, relativa à fixação dos salários mínimos, designadamente no que respeita aos países em vias de desenvolvimento*.
Disponível em:
https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_131_oit_fixacao_salarios_minimos.pdf.
- Partido Comunista Português (1999). *Uma política de esquerda para Portugal*.
Disponível em: <https://www.pcp.pt/ar/ar1999/programa-eleitoral-ar-1999.pdf>.
- Partido Comunista Português (2002). *Por uma política de esquerda. Mudar para melhor*.
Disponível em: <https://www.pcp.pt/ar/legislativas02/documentos/programa-eleitoral2002.pdf>.
- Partido Comunista Português (2005). *Mais votos na CDU para mudar a sério*.
Disponível em: <https://www.pcp.pt/ar/legislativas05/programa-eleitoral/programa-eleitoral.pdf>.

Partido Comunista Português (2009). *Um compromisso com os trabalhadores, o povo e o país. Programa de rutura, patriótico e de esquerda.*

Disponível em:

https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2009_programa_eleitoral_pcp_legislativas.pdf.

Partido Comunista Português (2011). *Compromisso por uma política patriótica e de esquerda.*

Disponível em:

https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2011_compromisso_eleitoral_pcp_legislativas.pdf.

Partido Comunista Português (2015). *Soluções para um Portugal com futuro. Política patriótica e de esquerda.*

Disponível em:

https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/programa_eleitoral_pcp_legislativas_2015.pdf.

Partido Comunista Português (2019). *Soluções para um Portugal com futuro. Política patriótica e de esquerda.* Disponível em:

https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2019_programa_eleitoral_pcp.pdf.

Partido Comunista Português (2022). *Com o PCP soluções para Portugal.*

Disponível em:

https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2022_compromisso_eleitoral_pcp.pdf.

Partido Social-Democrata (2019). *Primeiro Portugal. Programa Eleitoral.*

Disponível em: <https://www.psd.pt/sites/default/files/2020-09/Programa-Eleitoral-2019.pdf>.

Partido Social-Democrata (2022). *Novos horizontes para Portugal.*

Disponível

em: <https://www.psd.pt/sites/default/files/202201/PSD%20Programa%20Eleitoral%202022%20v4.pdf>.

Partido Socialista (2005). *Compromisso de Governo para Portugal 2005-2009 – Voltar a acreditar – Bases programáticas.*

Disponível em: [https://ps.pt/wp-](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2005.20.fev_Compromisso.de_.Governo.para_.Portugal.2005-09_Voltar.a.Acreditar_Bases.Programaticas.pdf)

[content/uploads/2021/03/2005.20.fev_Compromisso.de_.Governo.para_.Portugal.2005-09_Voltar.a.Acreditar_Bases.Programaticas.pdf](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2005.20.fev_Compromisso.de_.Governo.para_.Portugal.2005-09_Voltar.a.Acreditar_Bases.Programaticas.pdf).

Partido Socialista (2009). *Programa de Governo do Partido Socialista – Avançar Portugal 2009-2013*

Disponível em: [https://ps.pt/wp-](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2009.27.set_Programa.de_.Governo.do_.Partido.Socialista_Avançar.Por)

[content/uploads/2021/03/2009.27.set_Programa.de_.Governo.do_.Partido.Socialista_Avançar.Por](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2009.27.set_Programa.de_.Governo.do_.Partido.Socialista_Avançar.Por)
[tugal.2009.2013.pdf](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2009.27.set_Programa.de_.Governo.do_.Partido.Socialista_Avançar.Por).

Partido Socialista (2011). *Defender Portugal, construir o futuro.*

Disponível em: [https://ps.pt/wp-](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2011.5.jun_PS_Programa.Eleitoral.2011-2015.Defender.Portugal.Construir.o.Futuro.pdf)

[content/uploads/2021/03/2011.5.jun_PS_Programa.Eleitoral.2011-2015.Defender.Portugal.Construir.o.Futuro.pdf](https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2011.5.jun_PS_Programa.Eleitoral.2011-2015.Defender.Portugal.Construir.o.Futuro.pdf).

Partido Socialista (2015). *Alternativa de Confiança*.

Disponível em: https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2015.4.out_Programa.Eleitoral.do_Partido.Socialista_Eleicoes.Legislativas.2015_Alternativa.de_Confianca.pdf.

Partido Socialista (2019). *Fazer ainda mais e melhor*

Disponível online em: <https://gabinetedestudos.ps.pt/wp-content/uploads/2019/09/Programa-Eleitoral-PS-2019.pdf>.

Partido Socialista (2022). *Juntos Seguimos e Conseguimos*.

Disponível em: https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/09/Programa-Eleitoral-PS2022_v5_6Jan_pagsoltas-1.pdf.

Taylor, Paul (2012, 13 de fevereiro). “Europe left torn between outrage and anxiety on Greece”.

Reuters.

Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-greece-left-idUKTRE81C1KK20120214>.

Referências Bibliográficas

- Adams, Zoe (2019). “Understanding the minimum wage: political economy and legal form”. *The Cambridge Law Journal*, 78 (1): 42-69.
- Afonso, Alexandre (2019). “State-led wage devaluation in Southern Europe in the wake of the Eurozone crisis”. *European Journal of Political Research*, 58 (3): 938-959.
- Afonso, Alexandre; Dorigatti, Lisa e Molina, Oscar (2021). “Labor market (de)regulation and wage-setting institutions in Mediterranean capitalism”, em Burroni, Luigi, Emmanuele Pavoli e Marino Regini (Eds.), *Mediterranean capitalism revisited: one model, different trajectories*. Cornell University Press. pp. 115-148. <https://doi.org/10.1515/9781501761096-008>.
- Barreto, José (1978). “Modalidades, condições e perspectivas de um pacto social”. *Análise Social*, 14 (53): 81-106.
- Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223984367H2jHY3qi5Dy89RH1.pdf>.
- Benton, Mark (2021). “Public justifications for the US minimum wage”. *Industrial Relations Journal*, 52 (4): 331-347. <https://doi.org/10.1111/irj.12338>.
- Berg, Janine (Ed.). (2015). *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*. Edward Elgar Publishing.
- Blais, André; Cousineau, Jean-Michel e McRoberts, Kenneth (1989). “The determinants of minimum wage rates”. *Public Choice*, 62 (1): 15-24.
- Blyth, Mark (2002). *Great transformations*. Cambridge University Press. pp. 3-46. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087230.002>.
- Blyth, Mark (2009). “An approach to comparative analysis or a subfield within a subfield? Political economy”, em Lichbach, Mark e Alan Zuckerman (eds.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. 2.^a edição, Cambridge University Press. pp. 193-219.
- Boeri, Tito (2012). “Setting the minimum wage”. *Labour Economics*. 19 (3): 281-290.
- Burroni, Luigi, Emmanuele Pavoli e Marino Regini (Eds.). (2021) *Mediterranean capitalism revisited: one model, different trajectories*. Cornell University Press. p. 267. <https://doi.org/10.1515/9781501761096-008>.
- Campbell, John L. (1998). “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”. *Theory and society*. 27 (3): 377-409. <https://doi.org/10.1023/A:1006871114987>.
- Campbell, John L. (2002). “Ideas, politics, and public policy”. *Annual review of sociology*. 28: 21-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>.
- Carneiro, Anabela et al. (2011). “Estudo sobre a retribuição mínima mensal garantida em Portugal”. *Ministério da Economia e do Emprego*.
- Centeno, Mário; Duarte, Cláudia e Novo, Álvaro A. (2011). “O impacto do salário mínimo sobre os trabalhadores com salários mais baixos”. *Boletim Económico*. pp. 113-129.

- Cerejeira, João (2011). “Salário Mínimo e Desemprego em Portugal”. *Cadernos de Economia: revista de análise*, Lisboa. (96): 60-65.
- Chang, Ha. J. (2002). “Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state”. *Cambridge Journal of Economics*. 26(5): 539-559.
- Crespo, Nuno, e Nácia Simões (Eds.). (2022). *Mercado de trabalho em Portugal - do teletrabalho ao salário mínimo*. Leya. pp. 229-241.
- Cunningham, Wendy. V. (2007). *Minimum wages and social policy: lessons from developing countries*. World Bank Publications.
- Dingeldey, Irene, Damian Grimshaw e Thorsten Schulten (Eds.). (2021). *Minimum wage regimes: statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*. Routledge.
- Ehrenberg, Ronald G. e Robert S. Smith (2012). *Modern labor economics: theory and public Policy*. 10.ª edição, Pearson. ISBN-13: 978-0-13-254064-3.
- Eyraud, François e Catherine Saget (2005). *The fundamentals of minimum wage fixing*. International Labour Organization.
- Eyraud, François e Saget, Catherine (2008). “The revival of minimum wage setting institutions”, em Berg, Janine e David Kucera (Eds.). In defence of labour market institutions: cultivating justice in the developing world. Palgrave Macmillan, Londres. pp. 100-118. <https://doi.org/10.1057/9780230584204>.
- Fine, Ben (1998). *Labour market theory: a constructive reassessment*. Routledge.
- Friedman, Milton (2002). *Social welfare measures. Capitalism and freedom: 40th anniversary edition*. The University of Chicago Press. pp. 177-189.
- Gourevitch, Peter A. (1986). *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. 1ª edição, Cornell University Press. pp. 17-68.
- Gourevitch, Peter e Hawes, Michael (2002). “The politics of choice among national production systems”. *L'Année de la régulation*. Presses de Sciences Po. (6): 241-270.
- Green, David A. (2014). “What is a minimum wage for? Empirical results and theories of justice”. *Canadian Public Policy*. 40 (4): 293-314. <https://doi.org/10.3138/cpp.2014-058>.
- Grimshaw, Damian (Ed.). (2013). *Minimum wages, pay equity, and comparative industrial relations*. Routledge, Londres.
- Grossman, Jonathan. (1978). “Fair Labor Standards Act of 1938: maximum struggle for a minimum wage”. *Monthly Labor Review*, 101 (6): 22-30.
- Hall, Peter. A. (1997). “The role of interests, institutions and ideas in the Comparative Political Economy of industrialized countries”, em Lichbach, Mark e Alan Zuckerman (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. pp. 174-207
- Halliday, Daniel e John Trasher (2020). *The ethics of capitalism*. Oxford University Press, USA. pp. 130-135.

- Hayes, Michael T. (2007). "Policy characteristics, patterns of politics, and the minimum wage: Toward a typology of redistributive policies". *Policy Studies Journal*. 35 (3): 465-480.
- Hazlitt, Henry (1946). *Economics in one lesson*. Ludwig von Mises Institute. pp. 115-121.
- Heath, Joseph (2010). *Economics without illusions: debunking the myths of modern capitalism*. Currency. pp. 47-50; 199-202.
- Heclo, Hugh (1994). "Ideas, interests, and institutions", em Dodd, Lawrence C. e Calvin Jillson (eds.) *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*. 1ª edição, Routledge. pp. 366-392.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006). "What are institutions?". *Journal of Economic Issues*, 40 (1): 1–25. <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>.
- Hodgson, Geoffrey. M. (2015). *Conceptualizing capitalism*. University of Chicago Press.
- Johnson, Colleen F. (2002). "The politics of minimum wage legislation in the Western United States: lessons in policy and power". *Journal of Economic Issues*. 36 (2): 331-337. <https://doi.org/10.1080/00213624.2002.11506475>.
- Kampelmann, Stephan; Garnero, Andrea e Rycx, François (2013). "Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes"? *ETUI, European Trade Union Institute*.
- Lemos, Sara (2005). "Political variables as instruments for the minimum wage". *Contributions in Economic Analysis & Policy*. 4 (1): 1-31. <https://doi.org/10.2202/1538-0645.1425>.
- Leonard, Thomas C. (2000). "The very idea of applying economics: The modern minimum-wage controversy and its antecedents". *History of Political Economy*, 32: 117-144.
Disponível em: https://www.princeton.edu/~tleonard/papers/minimum_wage.pdf.
- Levin-Waldman, Oren M. (1998). "Exploring the politics of the minimum wage". *Journal of Economic Issues*. 32 (3): 773-802.
- Levin-Waldman, Oren M. (2000). "The rhetorical evolution of the minimum wage". *Rhetoric & Public Affairs*. 3 (2): 131-153. doi:10.1353/rap.2010.0153.
- Levin-Waldman, Oren M. (2001). *The case of the minimum wage: competing policy models*. SUNY Press.
- Levin-Waldman, Oren M. (2004). "Policy orthodoxies, the minimum wage, and the challenge of social science". *Journal of Economic Issues*, 38 (1): 139-154.
- Levin-Waldman, Oren M. (2018). *Restoring the middle class through wage policy: arguments for a minimum wage*. Springer.
- Linder, Marc (1990). "The minimum wage as industrial policy: a forgotten role". *Journal of Legislation*. 16 (2): 151-171.
Disponível em: <https://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol16/iss2/4>.
- Lopresti, John W., & Mumford, Kevin J. (2016). "Who benefits from a minimum wage increase?". *ILR Review*, 69 (5): 1171-1190. <https://doi.org/10.1177/0019793916653595>.

- Manning, Alan (2014). “Minimum wages: the economics and the politics”. *Centre for Economic Performance*, LSE (419): 8-10.
Disponível em: <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cp419.pdf>.
- Manning, Alan (2018). “The truth about the minimum wage: neither job killer nor cure-all”. *Foreign Affairs*. 97 (1): 126–134.
Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/44822020>.
- Martins, Diogo (2019), “Quando a decisão pública molda o mercado: a relevância do salário mínimo em tempos de estagnação salarial”. *Cadernos do Observatório*. (14): 5-34.
- Neumark, David e William L. Wascher (2008). *Minimum wages*. MIT press.
- Oliveira, Elsa; Jörgens, Helge e Ramos, Pedro (2020). “Decomposição do salário mínimo: uma análise comparativa internacional”. *Notas Económicas*. (50): 65-83. https://doi.org/10.14195/2183-203X_50_5.
- Palier, Bruno, & Surel, Yves (2005). “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’État en action. *Revue française de science politique*. (55): 7-32. www.cairn.info.
- Peters, Michael (2009). “The economic and political determinants of minimum wage legislation”.
- Posner, Richard A. (1974). “Theories of economic regulation”. *Bell Journal of Economics*. 5 (2): 335-358.
- Reto, Luís e Jorge de Sá (2016). *Esquerda e direita em Portugal: consensos, divergências e antagonismos*. Livros Horizonte.
- Rodrik, Dani (2014). “When ideas trump interests: Preferences, worldviews, and policy innovations”. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (1): 189-208.
- Saint-Paul, Gilles (1996). “Exploring the political economy of labour markets institutions”. *Economic Policy*, 11 (23): 263-315.
- Sánchez-Vellvé, Francisco J. e León Navarro, Manuel (2021). “EU minimum wages: to what extent does ideology matter?”. *Estudios de Economía*, 48 (1): 35-57.
- Scharpf, Fritz W. (1997). “Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance”. *Journal of European public policy*, 4 (4): 520-538. <https://doi.org/10.1080/135017697344046>.
- Schulten, Thorsten (2008) “Towards a European minimum wage policy? Fair wages and social Europe”. *European Journal of Industrial Relations*, 14 (4): 421-139.
- Schulten, Thorsten (2012). “European minimum wage policy: a concept for wage-led growth and fair wages in Europe”. *International Journal of Labour Research*, 4 (1): 85-103.
- Schulten, Thorsten (2014). “Minimum wage regimes in Europe and what Germany can learn from them”. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlim.
Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10558.pdf>.
- Stabile, Donald (2016). *The Political Economy of a living wage*. Palgrave Macmillan.
- Starr, Gerald (1981). *Minimum wage fixing: an international review of practices and problems*.

- Stancanelli, Elena; Keese, Mark e Gittleman, Maury (1998). “Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty”, em *OECD, Employment outlook*. OCDE, Paris. pp.31-79.
- Disponível em: <https://www.oecd.org/employment/emp/2080222.pdf>.
- Théret, Bruno (2003). “Institutionnalismes et structuralismes: oppositions, substitutions ou affinités électives?” *Cahiers d'économie Politique*. 44 (1): 51–78. <https://doi.org/10.3917/cep.044.0051>.
- Van Klaveren, Marten, Denis Gregory e Thorsten Schulten (Eds.). (2015). *Minimum wages, collective bargaining and economic development in Asia and Europe: a labour perspective*. Palgrave Macmillan.
- Waltman, Jerold e Pittman, Sarah (2002). “The determinants of state minimum wage rates: a public policy approach”. *Journal of Labor Research*, 23 (1): 51-56.
- Waltman, Jerold (2008). *Minimum wage policy in Great Britain and the United States*. Algora Publishing.
- Wilson, Shaun (2017). “The Politics of ‘minimum wage’ Welfare States: the changing significance of the minimum wage in the Liberal Welfare Regime”. *Social Policy & Administration*, 51 (2): 244-264. <https://doi.org/10.1111/spol.12286>.
- Wong, Mathew Y. H. (2014). “The Politics of the minimum wage in Hong Kong”. *Journal of Contemporary Asia*, 44 (4): 735-752. <https://doi.org/10.1080/00472336.2014.906641>.

Anexos

A. Caracterização estatística sobre a evolução do salário mínimo em Portugal

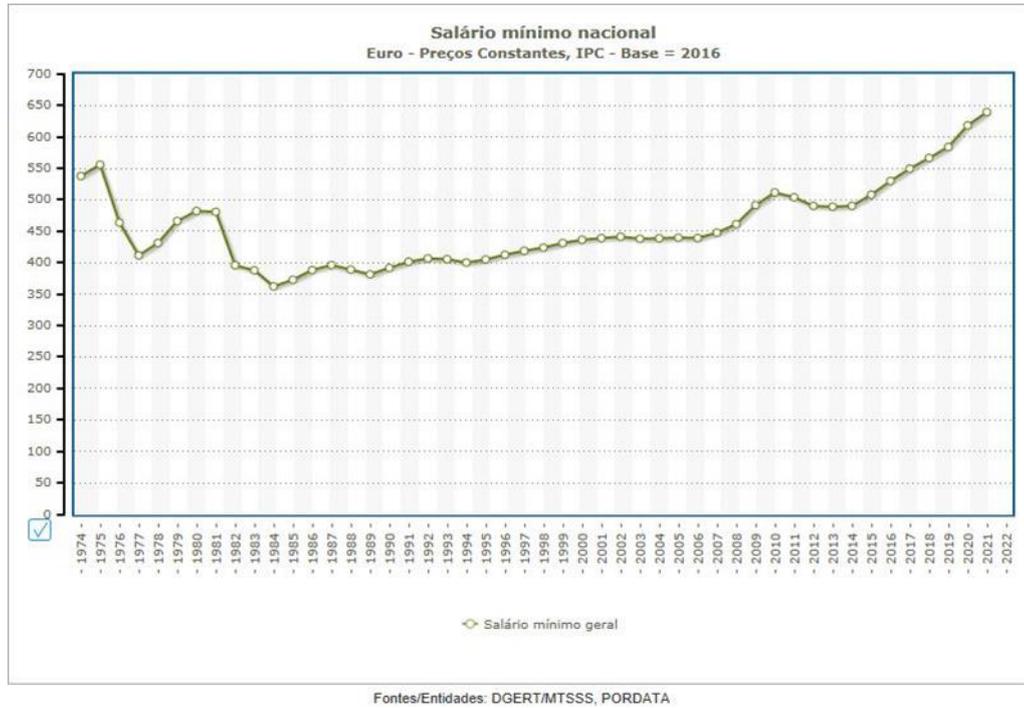


Figura A.4 Evolução do SMN (em euros) a preços constantes

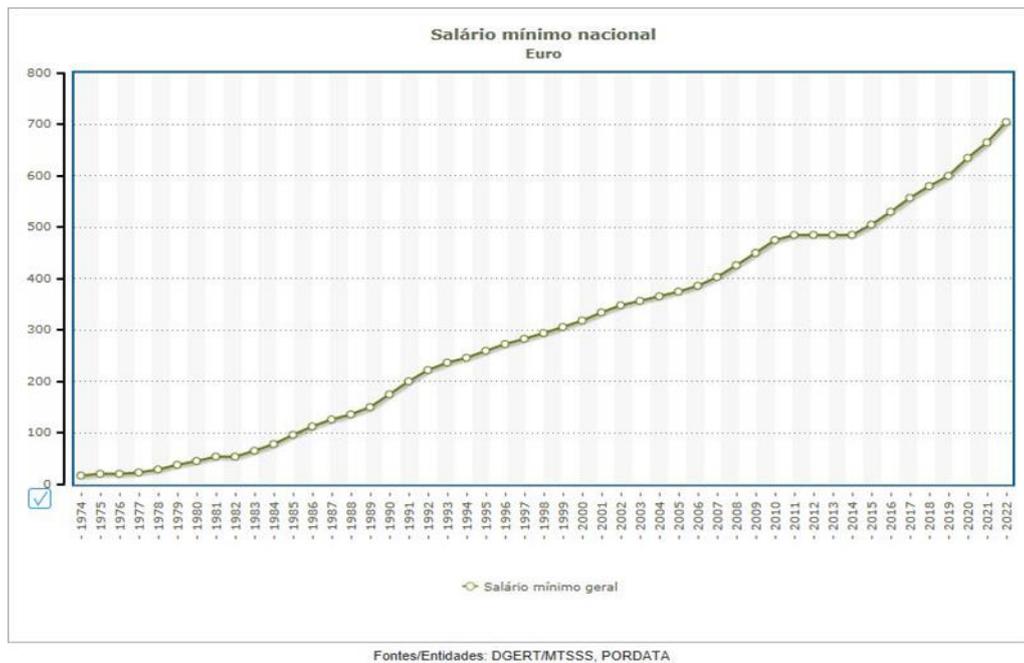


Figura A.5 Evolução do SMN em Portugal (em euros), em termos nominais e absolutos

B. Síntese das referências à política de SM nos programas eleitorais de PS e PSD

Quadro B.6 Registo de referências à política de salário mínimo que constam dos programas eleitorais dos partidos de governo (PS e PSD) submetidos a escrutínio em legislativas, entre 1999 e 2022.

	PS	PSD
1999		
2002		
2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reconhece a função que cabe ao SMN como “fator de imunidade à pobreza” (p.63). 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Subida do SMN ilustra eloquentemente a linha de força do governo do PS e a sua importante marca de consciência social (p.9); ○ Sublinhado do acordo histórico alcançado pelo governo com os parceiros sociais (p.61); ○ Intenção explícita de continuação de elevação do SMN, em concertação com os parceiros “e assumindo novos objetivos, procurando também o seu acordo” (p.61); ○ Compromisso com a definição das linhas da evolução do SMN de médio-prazo, no âmbito do <i>Pacto para o Emprego</i> (pp.18-19). 	
2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Valorização da política de diálogo social e reforço da concertação como meios para o aumento do SMN (p.20); ○ Análise retrospectiva face ao primeiro acordo (2006) sobre o SMN realizado em Portugal: subida histórica do seu valor em termos reais e conciliação dos objetivos de reforço da coesão social e da sustentabilidade da política salarial (p.20); ○ SMN contribuiu para a redução da pobreza (p.20). 	
2015	<ul style="list-style-type: none"> ○ “Definição de uma política de rendimentos numa perspetiva de trabalho digno e, em particular, garantir a revalorização do SMN” e reafirmação 	<ul style="list-style-type: none"> ○ “No quadro do compromisso estabelecido com os parceiros sociais em 2014, avaliar a evolução da produtividade do trabalho, de modo a determinar as condições de

dos objetivos definidos no programa eleitoral anterior” (p.12);

- “Construir com os parceiros sociais um novo acordo de médio prazo que defina os critérios e uma trajetória para o aumento do salário mínimo nos anos seguintes” (p.12).

2019

- Salienta-se o papel da evolução anterior do SMN para a atenuação das desigualdades sociais, “quer verticais, quer em função do género”, embora permaneçam excessivas por comparação a outros países europeus (p.166);
- “Aprofundar, no quadro da negociação em sede de concertação social de acordo de médio prazo sobre salários e rendimentos, a trajetória plurianual de atualização real do salário mínimo nacional, de forma faseada, previsível e sustentada, que tenha em conta a evolução global dos salários e dos principais indicadores económicos (p.167)”.

2022

- Envidar esforços no sentido de estabelecer em sede de concertação social o Acordo de Médio Prazo (2022/2026) de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade que inclua “a trajetória plurianual de atualização real do salário mínimo nacional, de forma faseada, previsível e sustentada, evoluindo em cada ano em função da dinâmica do emprego e do crescimento económico, com o objetivo de atingir pelo menos os 900 euros em 2026” (pp. 83-84);
- É definido, pela primeira vez, desde 1999, um objetivo de natureza quantitativa para a evolução do SMN.

evolução do Salário Mínimo Nacional” (p.80).

- Alerta-se para a “proximidade entre a situação de pobreza monetária e o valor estipulado para o salário mínimo nacional” (p.91);
- Rejeita a desigualdade entre setores público e privado introduzida pelo governo (salário mínimo da função pública é 35 euros superior ao pago pelos privados) [p.92];
- “Considerando a (...) taxa de desemprego, a previsível evolução da produtividade e da inflação” o PSD propõe, “em sede de concertação social, a progressão gradual do valor do Salário Mínimo Nacional de modo a que não seja inferior a 700 euros em 2023” (p.92);
- Assume limitações quanto ao seu contributo para a redução do risco de pobreza dos trabalhadores: “poderá não chegar às bolsas de pobreza e de privação material” (p.92).

- Privilegiar discussão sobre SMN em sede de concertação social, tendo sempre como fatores ponderadores a inflação e a produtividade (p.59);
- Referência às recomendações da OCDE tendentes a que o governo decida tendo em conta a elaboração de um relatório técnico anual independente prévio (p.59);
- Aumento sustentável e sustentado do SMN, sempre em sede de concertação social, e promoção da convergência do SMN com o SM da Administração Pública (p.135).

C. Guião de entrevista semiestruturada aplicado

1. Que condições foram satisfeitas ou que fatores possibilitaram o consenso, em sede de concertação social, em torno do acordo de médio-prazo, em 2006, a respeito da valorização do SMN? E, de forma mais geral, o que se alterou para que se registassem aumentos expressivos do salário mínimo real?
 - 1.1. Qual o papel do governo e dos representantes dos patrões/trabalhadores?
2. A posição dos representantes dos patrões/sindicatos face ao SM alterou-se? Caso a resposta seja afirmativa: Porquê?
3. Tem havido, no seio da confederação patronal/central sindical, uma unicidade de pontos de vista relativamente à trajetória de valorização do SMN? Ou, pelo contrário é possível encontrar divergências internas?
4. As ideias dos empresários/sindicatos sobre o tema alteraram-se ao longo dos anos (os empresários, por exemplo, foram ficando mais convencidos sobre a bondade do aumento do SM do que estavam há 20 anos)?
5. Em algum momento e até que ponto a confederação patronal/central sindical se sentiu pressionada pelas instituições internacionais para aceitarem aumentos do SM?
6. Em que medida a orientação político-partidária e ideológica dos governos pode ter contribuído para os aumentos significativos do SM, na última década e meia?

*As entrevistas foram realizadas entre os dias 28 de junho e 3 de agosto de 2022. Duas delas foram realizadas em formato *zoom* e as restantes duas em modo presencial. Todas, à exceção de uma (em grupo de dois), foram efetuadas a um só indivíduo. Antes do início da entrevista, obtive o consentimento informado para a gravação e, por sua vez, citação e utilização das declarações dos entrevistados.