

A política de salário mínimo no Brasil, 1995 – 2016

Paulo Flores

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente
da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio
de 2017

A política de salário mínimo no Brasil, 1995 – 2016

Paulo Flores¹

Resumo

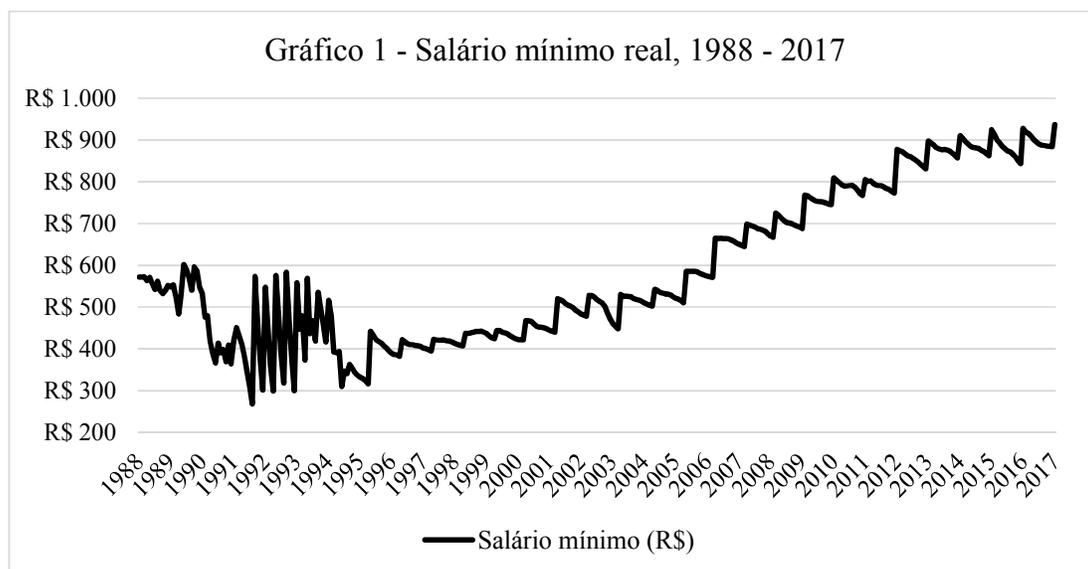
Neste artigo, examino os fatores políticos que explicam a trajetória de valorização salário mínimo no Brasil entre 1995 e 2016. Trata-se de um esforço para apontar os interesses suscitados pela política e as estratégias adotadas pelos atores envolvidos no processo de fixação do salário mínimo. Analisando o processo decisório, demonstro como a dinâmica de pressão dupla – constrangimento fiscal e incentivo eleitoral – provoca convergência de estratégias entre partidos com preferências ideológicas distintas. Nesse cenário, partidos do governo utilizam dispositivos e postos institucionais para (i) reajustar salário mínimo em níveis que não comprometam as contas públicas e (ii) vetar a aprovação de projetos de lei da oposição e emendas parlamentares que proponham reajustes maiores. A estratégia foi constante tanto em governos de centro (FHC), quanto de centro-esquerda (Lula e Rousseff). Identifico três momentos da trajetória do salário mínimo. De 1996 a 2001, o governo emitia Medidas Provisórias e a coalizão bloqueava a tramitação de projetos de lei da oposição. No segundo (2002 – 2005), com a obrigatoriedade de tramitação das Medidas Provisórias, o governo buscou alinhar os interesses da coalizão no Legislativo e garantir a aprovação da lei de acordo com suas preferências. No terceiro (2006 – 2016), o acordo entre governo e centrais sindicais estabeleceu critério de reajuste a longo prazo baseado na variação do INPC e PIB, regra institucionalizada em 2011.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid).

Introdução

A política de salário mínimo foi implementada no Brasil em 1940. Levada a público como “presente” pelo dia do trabalho por Getúlio Vargas, que do palanque inflamava a multidão de trabalhadores urbanos, o salário mínimo sobreviveu a todas as mudanças de governo e regime pelas quais o Brasil passou desde sua implementação.

Ao promulgarem a Constituição Federal de 1988 (CF 1988), os membros da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) determinaram que o salário mínimo não seria mais apenas o piso de rendimento mensal do mercado de trabalho, mas também de benefícios previdenciários e de parte dos assistenciais². De 1995 em diante, após vinte e nove anos sem eleições diretas para a Presidência da República³ e mais sete de democracia com hiperinflação⁴, o salário mínimo foi submetido à mais longa trajetória de valorização de sua história⁵ (Gráfico 1), acumulando crescimento real de 181% de janeiro de 1995 a janeiro de 2016.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ipeadata.

² O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é a principal política assistencial referenciada no salário mínimo. Outras políticas, como Salário-família e Bolsa Família, possuem valores inferiores e reajustes independentes do salário mínimo.

³ A última eleição direta para Presidente antes do golpe militar de 1964 ocorreu em 1960 e a primeira após a transição para a democracia ocorreu em 1989.

⁴ Entre 1988 e 1994, diversos reajustes do salário mínimo eram realizados por ano para recomposição de seu poder de compra, que era rapidamente corroído pela inflação.

⁵ O maior valor real da história do salário mínimo foi observado em 1961, um mês após a posse do Presidente João Goulart. De 1952 a fevereiro de 1964 também houve crescimento real entre os reajustes, porém a periodicidade entre os mesmos era inconstante e a intensidade da valorização foi muito inferior à observada após 1995. Para facilitar a visualização do período de interesse desta pesquisa, apresento apenas a trajetória pós-Constituição de 1988.

A trajetória do salário mínimo não foi apenas de crescimento após 1995, como ocorreu em governos de distintos partidos. Em que pese a diferença de intensidade do crescimento real⁶ – 58% nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), 75% nos governos Lula e 15% nos governos Dilma – e de ponto de partida para cada governo – FHC tomou posse com o salário mínimo nominal em R\$70,00, Lula com R\$200,00 e Dilma com R\$510,00 –, o fato é que a decisão nos três governos seguiu a mesma direção: valorizar o salário mínimo.

Por que, apesar de possuírem preferências ideológicas distintas, o salário mínimo foi valorizado em todos os governos? Grupos de parlamentares pró-valorização impuseram derrotas à coalizão ou tal processo foi guiado com apoio dos governos? O objetivo do presente artigo é elucidar os fatores políticos que explicam a recente trajetória de valorização real do salário mínimo no Brasil. Trata-se de um esforço para identificar os interesses dos atores políticos e apontar as estratégias por eles adotadas no processo de negociação e fixação do salário mínimo que foram determinantes para os rumos observados na política entre 1995 e 2016.

Para cumprir tal objetivo, percorrerei mais cinco etapas. Na próxima seção, abordo o desenho da política de salário mínimo, definido na CF 1988, os meios de acesso a ela e estimo a evolução do contingente eleitoral atingido pela política. Na terceira, apresento as principais contribuições teóricas sobre a formação de preferências de atores e partidos políticos diante de decisões sobre políticas sociais e formulo as hipóteses. Na quarta, exponho brevemente a estratégia para identificação dos mecanismos centrais que operam as decisões sobre a política do salário mínimo. Na quinta, apresento os resultados empíricos e a proposta explicativa. Por fim, elenco as principais conclusões da pesquisa.

Salário mínimo, meios de acesso e público atingido

O salário mínimo é definido, basicamente, como o valor mínimo, em dinheiro, ao qual o empregador tem obrigação de remunerar o trabalhador por determinado período de trabalho – hora, dia ou mês. No Brasil, tal valor é reajustado anualmente e, em 2016,

⁶ O crescimento acumulado dos governos foi calculado com base na diferença proporcional entre o salário mínimo real no mês de posse e o valor do último reajuste feito por cada presidente.

correspondia a R\$880,00 mensais. Desde a CF de 1988, a regulação das remunerações por essa política passou a aplicar-se a benefícios previdenciários e assistenciais.

A alteração constitucional não afetou o caráter de direito social⁷ do salário mínimo, mas sim (i) sua cobertura e critérios de elegibilidade, (ii) os entes submetidos à regulação de rendimentos, e (iii) seu potencial redistributivo.

Mais objetivamente, a política de salário mínimo deixou de ser uma política estritamente regulatória dos rendimentos praticados no mercado de trabalho e passou a resguardar benefícios sociais destinados cidadãos afastados de suas atividades laborais ou socialmente vulneráveis. Uma vez que a promoção de proteções sociais via políticas públicas fica, necessariamente, a cargo do Estado⁸, este passou a arcar com os custos fiscais dos reajustes do salário mínimo.

A subordinação do próprio Estado, via Previdência e Assistência Social, às determinações do dispositivo legal é o elemento que mudou o caráter regulatório da política do salário mínimo. Adicionalmente, ao afetar a alocação de recursos retidos em fundos públicos, o salário mínimo passou a ter um elemento potencialmente redistributivo, dado o possível descompasso entre seus reajustes e o de demais políticas sociais.

O acesso ao salário mínimo por políticas sociais é assegurado ao cidadão a partir de diversos critérios – idade, doença, acidente, renda familiar. A principal distinção a ser notada entre políticas previdenciárias e assistenciais é a exigência de contrapartida contributiva por parte do cidadão, presente no primeiro tipo e ausente no segundo.

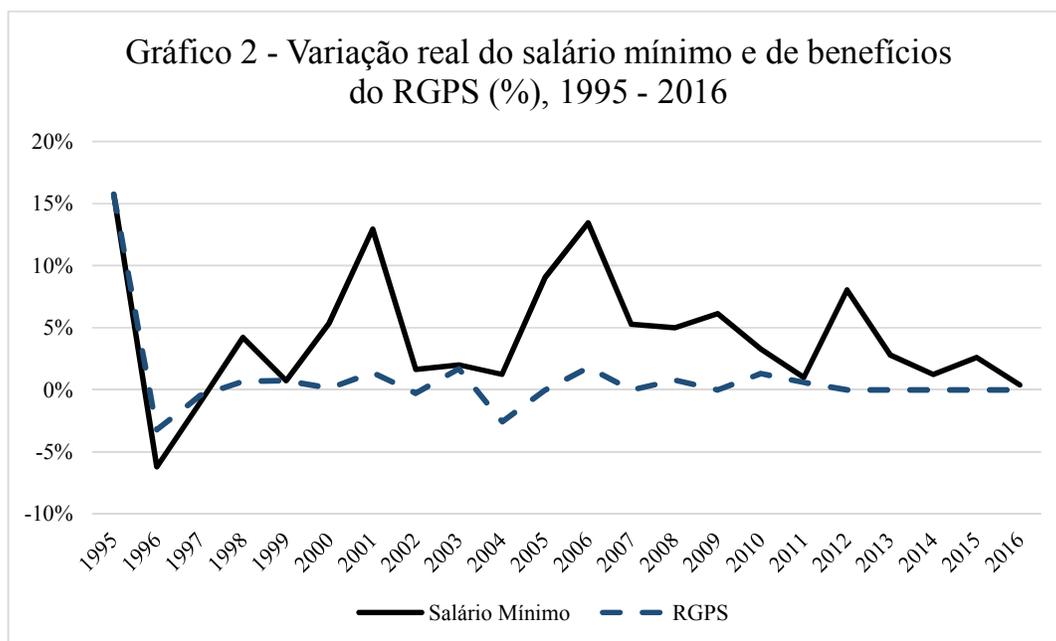
Em resumo, políticas previdenciárias proporcionam renda ao trabalhador em caso de afastamento temporário ou permanente de suas atividades laborais. Para ter acesso a tais benefícios, é necessário que o cidadão esteja contribuindo com a Previdência Social na data do evento que marca seu afastamento do trabalho. Já a concessão de benefícios assistenciais é baseada exclusivamente em critérios de vulnerabilidade social, sem exigência de contribuição para o fundo público. A política assistencial referenciada no

⁷ Ancorado no conceito de Marshall (1967), Carvalho (2001) define direitos sociais como aqueles que garantem participação dos cidadãos na riqueza coletiva. Ou seja, dado o nível de riqueza da sociedade, os direitos sociais são responsáveis por proporcionar níveis mínimos de gozo a essa riqueza por distintos mecanismos, como acesso à educação, saúde, aposentadoria e garantia de salário mínimo.

⁸ De acordo com Marques (2013), políticas públicas podem ser definidas basicamente como ações implementadas pelo Estado em sentido amplo, em determinadas direções, dadas as condições que o cercam.

salário mínimo de maior alcance na população e impacto fiscal é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado a idosos com 65 anos de idade ou mais e deficientes com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), havia 4,1 milhões de benefícios ativos em 2015.

A dimensão redistributiva da política de salário mínimo caracteriza-se pela reorganização de recursos detidos em fundos públicos para os cidadãos que menos contribuíram para sua formação, em detrimento dos que mais contribuíram. Esse mecanismo é operado por dois caminhos. Primeiro, caso haja descompasso entre o reajuste do salário mínimo e dos demais benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em favor do primeiro, aposentados que menos contribuíram para a previdência terão acesso a benefícios proporcionalmente superiores aos dos demais aposentados. Esse descompasso entre benefícios do RGPS e salário mínimo de fato ocorreu, como podemos observar no Gráfico 2.



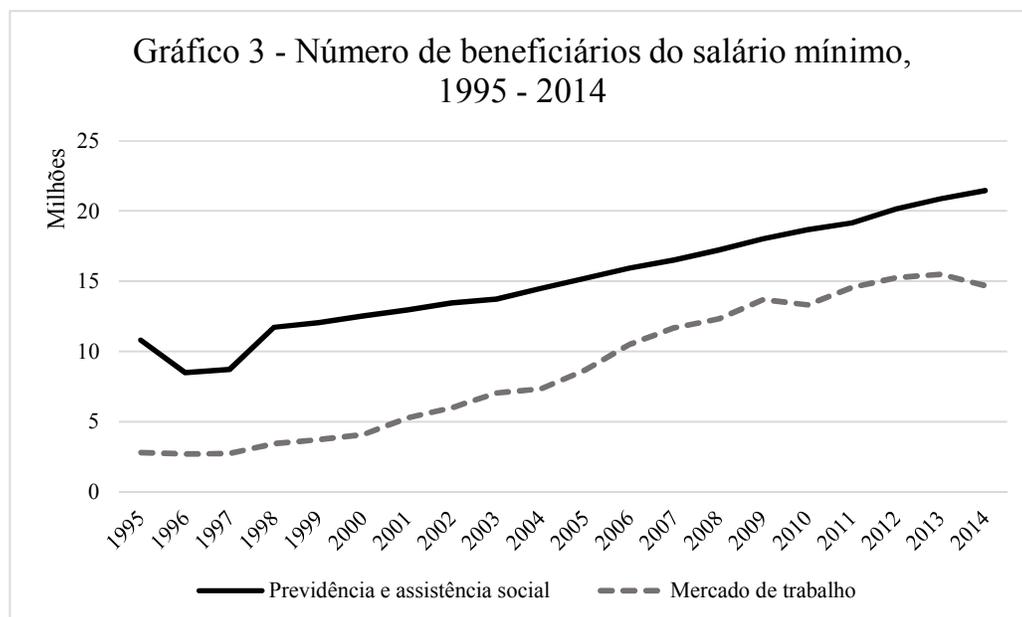
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Ministério da Previdência Social (MPS). O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) foi utilizado como deflator para obtenção da variação real.

O segundo mecanismo redistributivo é operado pelas políticas assistenciais. Como descrito acima, esses benefícios não exigem contribuição e são baseados em critérios de pobreza. Uma vez comprovada a situação de vulnerabilidade social, o cidadão tem direito

ao rendimento de um salário mínimo mensal enquanto seu estado de privação persistir. Esse mecanismo é necessariamente redistributivo justamente porque os cidadãos que acessam tais políticas não realizam nenhuma contribuição para compor o fundo que as financia.

A incorporação desses dois novos grupos ao escopo de proteção social provocou o crescimento da importância de dois fatores no cálculo dos atores políticos na tomada de decisões sobre o salário mínimo: o aumento do eleitorado afetado diretamente pela política e o custo fiscal dos reajustes.

Ao ser estipulado como piso da previdência e assistência social, o salário mínimo passou a afetar diretamente o rendimento de milhões de pessoas. Enquanto o número de postos de trabalho sob influência⁹ do salário mínimo era de 2,8 milhões em 1995, a quantidade de benefícios sociais iguais a um salário mínimo, no mesmo ano, era de 10,8 milhões (Gráfico 3).

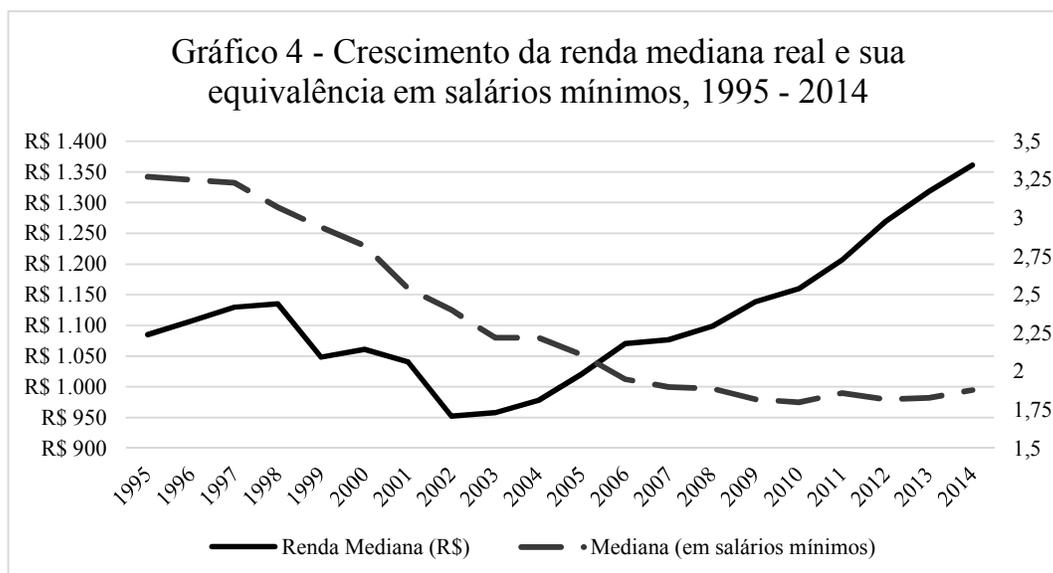


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério da Previdência Social e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

⁹ A estimativa foi realizada a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e considera postos de trabalho ativos em dezembro de cada ano. Considerei o número de empregos com rendimentos entre 1 e 1,5 salário mínimo, uma vez que é comum haver arredondamento dos salários para decimais acima do salário mínimo. Por exemplo, com o salário mínimo de R\$545,00 em 2011, é esperado que haja alta frequência de salários em R\$550,00 ou R\$600,00. Ainda que o valor seja superior ao do salário mínimo, não é possível dizer que ele não está sob sua influência, uma vez que o reajuste do ano seguinte – R\$622,00 – foi superior ao arredondamento observado no ano de referência.

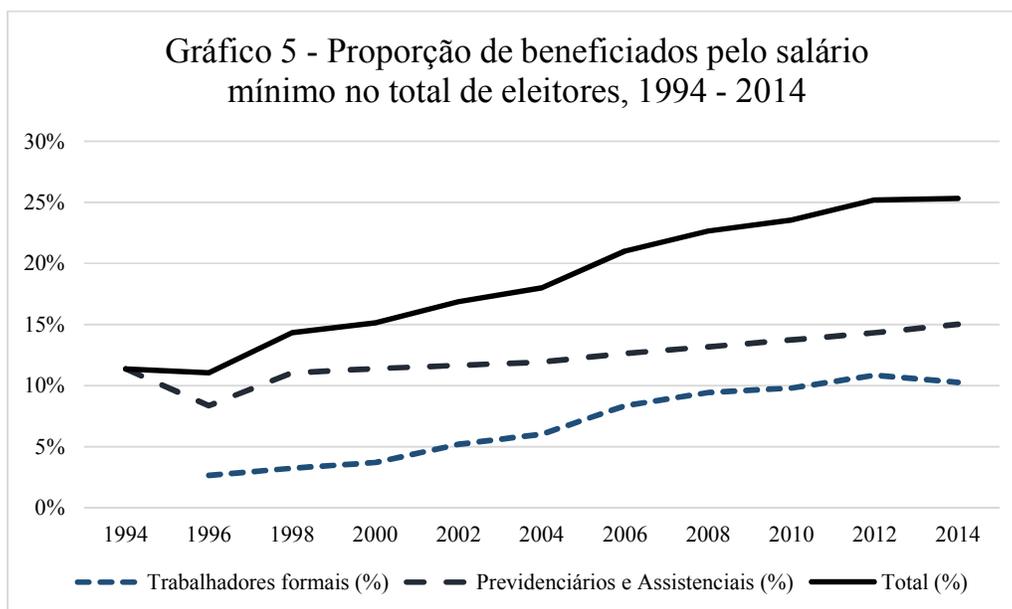
Combinado com o processo de envelhecimento populacional, o número de cidadãos diretamente afetados pelo salário mínimo passou a crescer ao longo do tempo. O número de benefícios sociais com valor igual a um salário mínimo saltou de 10,8 milhões em 1995 para 21,4 milhões em 2014.

No mercado de trabalho, por sua vez, houve a combinação de dois fenômenos que também resultaram no aumento de cidadãos com rendimentos sob influência do salário mínimo. Ao mesmo tempo que o número de trabalhadores formais aumentava, o crescimento do salário mínimo foi superior ao de rendimentos médios (Gráfico 4). Dessa forma, os rendimentos da base da distribuição, se aproximaram dos rendimentos médios, cuja variação depende primordialmente de fatores econômicos.



Fonte: elaborado pelo autor a partir da RAIS. O eixo esquerdo refere-se à escala em reais, o direito à razão entre renda mediana e salário mínimo.

Como podemos observar no Gráfico 5, a proporção de beneficiários do salário mínimo com relação ao total de eleitores também cresceu ao longo das últimas duas décadas. O crescimento do impacto no eleitorado é importante não apenas pela dimensão do público atingido, mas também pela sensibilidade da política aos beneficiados. Salário mínimo é renda, a variação de seu poder de compra é imediatamente sentida pelo eleitor e o interesse dos atores políticos em afetar essa política é grande, conforme demonstrarei na análise do processo decisório.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do MPS, RAIS e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS).

Em outras palavras, uma política cujas decisões são de fácil percepção por parte do eleitorado e cuja importância para manutenção de condições de bem-estar é grande incorporou um contingente cada vez maior de eleitores, tanto na decisão da CF 1988 quanto ao longo do tempo, atingindo 25% do total em 2014.

Na próxima seção, elenco as principais contribuições teóricas que debatem os fatores que influenciam a adoção de políticas sociais e seus modelos, para, então formular as hipóteses e proceder à análise empírica.

Revisão da literatura

As principais contribuições teóricas apontam para duas variáveis que afetam a decisão de atores políticos por expansão, manutenção ou retração de políticas sociais: eleitorado e ideologia. Mais recentemente, o gasto público – representando a dimensão fiscal – foi apresentado como mais uma variável capaz de afetar o cálculo dos partidos, tendo em vista a finitude de recursos orçamentários.

A teorização sobre o efeito das preferências eleitorais na decisão dos atores foi introduzida por Downs (1957). A teoria do eleitor mediano coloca que partidos adotarão

políticas de acordo com a distribuição de preferências do eleitorado, visando satisfazer a maior parte da população para, conseqüentemente, vencer eleições. A consequência dessa consideração seria a convergência de proposições de diferentes partidos em direção à preferência do eleitor mediano, decisivo para o pleito (DOWNS; 1957).

A aproximação desse modelo a políticas sociais foi realizada Meltzer e Richard (1981). Segundo os autores, o nível de taxaço e gasto seria uma função da distribuição de rendimentos na sociedade. Se a renda mediana for inferior à média – havendo concentração de renda no topo –, os partidos optariam por aumentar a taxaço e redistribuir renda. Caso a mediana seja superior à média, haveria pressão por menor taxaço e redistribuição. Isso porque o eleitor mediano seria beneficiado caso a decisão dos partidos fosse tomada de acordo com os pressupostos do modelo.

A tomada de decisões na teoria do eleitor mediano parte do pressuposto de que os indivíduos são egoístas – cada eleitor forma preferências considerando apenas a maximização do seu próprio bem-estar. Lupu e Pontusson (2011) também partem da perspectiva de centralidade das preferências eleitorais para explicar a adoção de políticas sociais, porém o fazem a partir da perspectiva da afinidade social.

De acordo com a teoria da estrutura da desigualdade, a redistribuição seria dependente da distância proporcional entre o rendimento de pobres, classe média e ricos. Caso a classe média tenha rendimentos mais próximos dos pobres do que dos ricos, há preferência por redistribuição. Caso o rendimento da classe média seja proporcionalmente mais próximo dos ricos, há preferência por retraço de gastos sociais (LUPU, PONTUSSON; 2011).

O mecanismo explicativo seria a identificação de afinidade de condições de uma classe com relação à mais próxima. Se ela estiver próxima da pobreza, vai preferir que o governo proporcione boas condições à população mais pobre por identificar a possibilidade de precisar do bem-estar proporcionado pelas mesmas políticas que esse grupo. Se estiver distante da pobreza, a classe média vai preferir que os governos não gastem recursos com políticas que eles não precisam acessar (LUPU, PONTUSSON; 2011).

Além do problema de se apoiarem em distribuições de rendimentos raramente observadas empiricamente – na grande maioria dos países, a renda mediana é inferior à média (PIKETTY; 2014) –, as teorias baseadas exclusivamente na configuração do

eleitorado pecam em dois aspectos. Primeiro, desconsideram a formação de maiorias na tomada de decisões por atores políticos. Uma vez que o partido vencedor controla todo o aparato de governo e seu interesse é satisfazer o eleitor mediano¹⁰, a adoção ou o nível de gasto em políticas sociais são tomados como reflexo das preferências eleitorais. Segundo, não há abordagem ao desenho das políticas sociais, ao efeito esperado na distribuição de rendimentos e no conflito de interesses entre grupos que compõem o eleitorado.

No que se refere a esses aspectos, Esping-Andersen (1985, 1990) argumenta que a formulação de políticas sociais é dependente de duas variáveis: potencial eleitoral de partidos de esquerda e poder parlamentar dos mesmos. As distintas combinações entre essas duas variáveis levaria à formação de três tipos de Estado de bem-estar social: conservador, liberal e social democrata.

O modelo conservador seria observado em países com a esquerda eleitoralmente forte, mas minoritária nas arenas decisórias. Nesse cenário, partidos de centro e de direita formariam aliança e implementariam um leque de políticas sociais com critérios de elegibilidade baseados em características de grupos sociais. O objetivo seria fragmentar as demandas da classe trabalhadora e enfraquecer o poder de mobilização unificada dos partidos de esquerda. É um modelo de cooptação das demandas trabalhistas e conversão das mesmas em políticas fragmentadas, conferindo diferentes status sociais às categorias profissionais por meio da concessão de direitos distintos, gerando conflito de interesses entre os trabalhadores.

O Estado de bem-estar liberal é caracterizado pela implementação de políticas essencialmente assistencialistas (*means-tested benefits*) voltadas aos comprovadamente pobres. Em interpretação contrária à teoria do eleitor mediano e da estrutura de desigualdade, o que possibilita frear a redistribuição é a ausência de partidos de esquerda eleitoralmente fortes, mesmo que o número de eleitores pobres seja elevado. A ausência de ameaça eleitoral aos partidos de direita e centro seria fator suficiente para execução de proteção direcionada exclusivamente aos muito pobres, deixando a provisão de serviços básicos (como saúde) a cargo da iniciativa privada.

¹⁰ Tanto em Downs (1957) quanto em Meltzer e Richard (1981), os partidos são *office-seekers*, ou seja, sua renda de utilidade é maximizada com vitórias eleitorais e acesso a cargos no governo. Além disso, o modelo parte da premissa de que o partido vencedor controla o aparato de governo e implementa todas as políticas que desejar. O papel da oposição é restrito a se apresentar nas eleições com um projeto político concorrente que seja capaz de ser mais atraente ao eleitor mediano.

Por fim, o Estado de bem-estar social democrata seria marcado pela adoção de políticas universalistas e desmercadorizantes. Tais políticas tirariam o trabalhador da condição de absoluta vulnerabilidade com relação ao mercado de trabalho para garantia de sua subsistência, provendo a todos um mínimo de bem-estar independentemente de sua condição ocupacional. Esse caso seria observado quando partidos de esquerda conquistassem maioria no Legislativo e fizessem aliança com partidos de centro para compor o governo.

Assim, as políticas de bem-estar social se concretizariam quando (i) a distribuição de renda é assimétrica à direita e, portanto, há concentração de renda entre os mais ricos, e (ii) a esquerda não é apenas eleitoralmente forte, mas capaz de mobilizar o apoio do eleitorado por essas políticas e converter tais preferências em votos (HUBER, STEPHENS; 2012). A ausência de um desses fatores seria suficiente para que partidos de esquerda não chegassem ao poder e o Estado de bem-estar social democrata não fosse implementado.

No entanto, a despeito do modelo de bem-estar implementado, com a constante incorporação de cidadãos ao escopo de proteção social o welfare state teria criado um enorme eleitorado próprio e com interesses concentrados, tornando propostas de desmantelamento impopulares (BOERI, BÖRSCH-SUPAN, TABELLINI, 2001; PIERSON, 1995, 1998, 2001; TAYLOR-GOOPY, 2001).

Os interesses concentrados do eleitorado iriam de encontro, nesse cenário de expansão do welfare state, ao ritmo crescente dos custos fiscais necessários para o financiamento das políticas sociais. Com a dupla pressão – eleitoral e fiscal – a administração do Estado de bem-estar social passaria a ser marcada por um padrão de permanente austeridade, no qual partidos não realizam reformas estruturais para evitar punição eleitoral e não expandem as políticas por conta da restrição fiscal (PIERSON; 2001).

A expansão do acesso à política de salário mínimo, resultante das determinações da CF 1988, é particularmente relevante com relação a três aspectos da literatura apresentada.

Primeiro, além da manutenção da política trabalhista com encaixe no modelo conservador de proteção social – direito restrito a cidadãos vinculados ao mercado de trabalho formal –, houve expansão do mecanismo de acesso ao salário mínimo por meio

de políticas de caráter social democrata, visando proteger cidadãos em situação de vulnerabilidade social e com acesso restrito ao mercado de trabalho, como idosos e deficientes.

Em segundo lugar, tal medida ampliou significativamente o contingente de eleitores com rendimentos afetados pela política, conforme apresentado no Gráfico 5. Por fim, a dimensão fiscal foi introduzida no cálculo dos governos e atores políticos na tomada de decisão sobre reajustes do salário mínimo.

Para cumprir os objetivos propostos neste artigo, a partir da literatura e das características elencadas da política do salário mínimo, realizarei a análise empírica à luz de duas hipóteses.

- (i) A decisão de promover reajustes positivos do salário mínimo está associada à orientação ideológica do partido proponente da alteração, a saber, aquele que emite a Medida Provisória – caso detenha o Poder Executivo –, apresenta o Projeto de Lei ou Emenda Parlamentar que resulta no reajuste. Nessa linha, espera-se que partidos busquem promover reajustes mais intensos conforme estiverem mais à esquerda no espectro ideológico, e menos intensos conforme estiverem mais à direita.
- (ii) A valorização do salário mínimo depende da existência de eleitorado amplo e com interesses concentrados nesta política. Verificada essa condição, partidos se posicionarão diante da matéria de acordo com sua relação com o incumbente, estar na coalizão ou na oposição ao governo, independentemente das preferências ideológicas. Partidos de oposição buscarão aumentar o salário mínimo acima do defendido pelo governo, uma vez que possuem a expectativa de obterem ganhos eleitorais com a aprovação da matéria e não são responsáveis pelo controle das contas públicas. Partidos do governo, por sua vez, se valem de dispositivos e postos institucionais para controlar a agenda sobre a política de salário mínimo, impor reajustes que sejam sentidos pelos eleitores como ganhos, mas que não comprometam as contas públicas a curto prazo, visto que serão avaliados pela população nas eleições.

Estratégia de abordagem e dados utilizados

O entendimento sobre o funcionamento da atual democracia presidencialista no Brasil é de que o presidente monta uma coalizão com partidos políticos para obter uma base de apoio regular nas Casas Legislativas que coopere na aprovação ou rejeição de matérias de acordo com seu interesse. A distribuição de cargos políticos e o poder legislativo do presidente são apontados como importantes instrumentos institucionais para obter sucesso na empreitada da governabilidade (FIGUEIREDO, LIMONGI; 1999).

A perspectiva neoinstitucionalista põe em destaque o papel do Estado não apenas como arenas em que conflitos políticos são processados, mas cujo desenho institucional afeta o comportamento dos atores. As bases da perspectiva neoinstitucionalista assumirão papel central em nossa busca para entender com quais interesses e por quais caminhos as decisões foram tomadas. Os debates nessa corrente dedicaram-se a compreender os processos de tomada de decisão e inovaram ao demonstrar como os arranjos institucionais determinam os comportamentos e estratégias dos atores políticos (ARROW, 1951; HALL, TAYLOR, 1993; LIMONGI, 1994; SHEPSLE, 2010).

Casas Legislativas funcionam sob regras e os parlamentares devem agir dentro delas. No Brasil, parlamentares não são os únicos a proporem leis, o Executivo também pode fazê-lo. Por outro lado, o Executivo possui a prerrogativa de emitir, unilateralmente, Medidas Provisórias com vigência imediata. O reajuste do salário mínimo pode ser normatizado via lei ordinária, medida provisória ou decreto, quando a emissão deste estiver prevista na legislação vigente. Disso decorre que sua condução nas arenas decisórias segue princípios estratégicos próximos aos esperados na apreciação das demais matérias legislativas.

Assim, a estratégia de análise dos fatores que influenciaram os atores políticos na determinação do salário mínimo passa, necessariamente, pelas arenas decisórias, instâncias nas quais os atores explicitam suas preferências e estratégias para obtenção de sucesso. A análise apresentada na próxima seção aborda (i) os dispositivos utilizados para reajustar o salário mínimo, (ii) as proposições não convertidas em lei e (iii) o padrão orientações de bancadas em votações nominais e a disciplina partidária.

Para tanto, utilizei três fontes de dados. Nos sites das Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – coletei os documentos que registravam reajustes do salário mínimo, projetos de lei, pareceres de relatores e de votações nominais. As

informações relacionadas ao pertencimento ou não dos partidos à coalizão foram obtidas no Banco de Dados Legislativos do Cebrap. Por fim, a classificação ideológica dos partidos foi estimada a partir do *Brazilian Legislative Survey (BLS)*.

Os partidos foram alocados nas categorias esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita. Para obter tais índices, as médias de ideologia partidária foram padronizados com o objetivo de posicioná-los com relação à média ideológica do Plenário.

Por fim, é importante destacar a tramitação de medidas provisórias e uma alteração ocorrida em 2001. Isso porque esse dispositivo foi amplamente utilizado para reajustar o salário mínimo. As medidas provisórias devem passar por Comissão Mista Especial formada especialmente para sua apreciação. A apresentação de emendas parlamentares a medidas provisórias e a apreciação posterior à fase de Comissão Mista segue as mesmas regras dos demais projetos de lei, com exceção da regra de iniciar-se a tramitação necessariamente na Câmara dos Deputados.

Em 2001, a prerrogativa de uso das MPVs foi alterada pela Emenda Constitucional nº 32/2001 (EC nº 32/2001). Até então, o Legislativo deveria votar a conversão das medidas provisórias em lei dentro do prazo de trinta dias. Porém não havia qualquer especificação sobre a emissão de novas medidas provisórias que versassem sobre o mesmo tema, o que deixava margem para a prática de reedição contínua das medidas por parte dos presidentes, com manutenção de suas determinações.

As alterações que a EC nº 32/2001 promoveu no Artigo 62º da Constituição Federal de 1988 proibiram que o presidente reeditasse medidas provisórias ou emitisse novas sobre o mesmo tema, obrigando-o a negociar com o Legislativo sobre o formato final do texto a ser convertido em lei. Limitações ao escopo de matérias sujeitas a medidas provisórias também foram realizadas, mas não afetaram a atuação na política de salário mínimo.

Passo, agora, à análise das medidas que alteraram o salário mínimo e proposições que visaram sua alteração.

Resultados e análise

Nesta seção, apresento as evidências empíricas e analiso os resultados. Início com os dispositivos que reajustaram o salário mínimo, abordo as proposições legislativas e os padrões de votações nominais no Congresso. O objetivo é identificar a preferência dos atores e as estratégias por eles adotadas.

No período compreendido por essa análise, o salário mínimo só não foi reajustado via Medida Provisória (MPV) em duas ocasiões, 1995 e 2011, sendo que nesses dois casos os reajustes foram realizados via Projeto de Lei proposto pelo Executivo.

Tabela 1 - Reajustes do Salário Mínimo por Dispositivo e Autor (1995 - 2016)

Ano	Proposição de Reajuste	Convertido em Lei	SM Nominal (R\$)	Data	Autor
1995	PL 199/1995	Lei 9.032/1995	100,00	28/05/1995	Executivo
1996	MPV 1.415/1996	-	112,00	29/04/1996	Executivo
1997	MPV 1.572/1997	-	120,00	29/04/1997	Executivo
1998	MPV 1.656/1998	-	130,00	30/04/1998	Executivo
1999	MPV 1.824/1999	-	136,00	30/04/1999	Executivo
2000	MPV 2.019/2000	Lei 9.971/2000	151,00	23/03/2000	Executivo
2001	MPV 2.142/2001 – MPV 2.194/2001	-	180,00	29/03/2001	Executivo
2002	MPV 35/2002	Lei 10.525/2002	200,00	27/03/2002	Executivo
2003	MPV 116/2003	Lei 10.699/2003	240,00	02/04/2003	Executivo
2004	MPV 182/2004	Lei 10.888/2004	260,00	29/04/2004	Executivo
2005	MPV 248/2005	Lei 11.164/2005	300,00	20/04/2005	Executivo
2006	MPV 288/2006	Lei 11.321/2006	350,00	30/03/2006	Executivo
2007	MPV 362/2007	Lei 11.498/2007	380,00	29/03/2007	Executivo
2008	MPV 421/2008	Lei 11.709/2008	415,00	29/02/2008	Executivo
2009	MPV 456/2009	Lei 11.944/2009	465,00	30/01/2009	Executivo
2010	MPV 474/2009	Lei 12.255/2010	510,00	23/12/2009	Executivo
2011	MPV 516/2010	-	540,00	30/12/2010	Executivo
2011	PL 382/2011	Lei 12.382/2011	545,00	25/02/2011	Executivo
2012	Decreto 7.655/2011	-	622,00	23/12/2011	Executivo
2013	Decreto 7.872/2012	-	678,00	26/12/2011	Executivo
2014	Decreto 8.166/2013	-	724,00	23/12/2013	Executivo
2015	Decreto 8.381/2014	-	788,00	29/12/2014	Executivo
2016	MPV 672/2015 e Decreto 8.618/2015	Lei 13.152/2015	880,00	29/12/2015	Executivo

As informações da Tabela 1 sinalizam forte atuação do Poder Executivo por (i) esse ator ter sido responsável por todas as iniciativas que resultaram em reajustes do salário mínimo no período compreendido e (ii) pelo uso recorrente de MPVs, dispositivo que altera unilateralmente o status quo e tem vigência imediata. A adoção de MPVs é relevante em três sentidos.

Primeiro, a mudança do status quo promovida pelo Executivo limita as estratégias a serem adotadas na arena parlamentar. Uma vez elevado o salário mínimo para determinado valor, a proposição de emendas terá como referência esse patamar, e não o do salário mínimo anteriormente vigente.

Além do custo eleitoral esperado em tentativas de reduzir um salário mínimo já estabelecido, dado o grande contingente de eleitores atingidos pela política, essa saída é vetada pela CF 1988. A Carta prevê irredutibilidade de salários (Artigo 7º, inciso VI) e de benefícios previdenciários e assistenciais (Artigo 194º, inciso IV). Dessa forma, a imediata vigência das MPVs restringe a estratégia parlamentar a duas alternativas: manter o valor estabelecido pelo Executivo ou aumentá-lo.

O uso do dispositivo era tão importante para a coalizão garantir a conquista de seus interesses que até a EC 32/2001 o Poder Executivo realizou 120 reedições de MPVs para manter a vigência do salário mínimo (Tabela 2).

Tabela 2 - Reedição de MPVs, por ano ao qual o reajuste se refere

Ano	Número de Reedições
1996	47
1997	34
1998	22
1999	11
2000	1
2001	5

A adoção das MPVs e suas reedições ocorreu um ano após o governo FHC sofrer uma derrota no Legislativo. Na tramitação do PL 199/1995, os relatores pela Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público e Comissão da Seguridade Social e Família, respectivamente Deputados Paulo Paim (PT) e Jofran Frejat (PP) propuseram emenda que ampliava o percentual de aumento do salário mínimo a todos os benefícios

da Previdência Social¹¹. A emenda dos relatores de oposição foi aprovada pelo Plenário em votação simbólica e a lei sancionada sem veto ao artigo pelo Presidente FHC.

Desde então, o governo passou a evitar a passagem da decisão sobre o salário mínimo pelo Legislativo e legislou sobre o tema via MPV, com o objetivo de minimizar o risco de ter suas preferências contrariadas pela oposição.

Em segundo lugar, após o veto à prática de reedição de MPVs, promovida pela EC 32/2001, a continuidade do uso de tal dispositivo reforça a percepção de que ele não era adotado com o objetivo de anular as ações do Legislativo, mas possivelmente como estratégia para conquista dos interesses da coalizão (AMORIM NETO, TAFNER, 2000; FREITAS, 2013). Mesmo sabendo que sua determinação precisaria, obrigatoriamente, de aval do Legislativo para se manter vigente, o Executivo continuou utilizando as medidas provisórias e obteve sucesso ao receber para sanção, do Legislativo, textos que não alteravam o valor originalmente estabelecido pelas MPVs.

Ou seja, parlamentares da coalizão estariam previamente de acordo com o valor publicado pelo Executivo, razão pela qual os presidentes seguiram emitindo MPVs e contando com o apoio da base para convertê-las em lei de acordo com o texto original.

Finalmente, o uso de MPVs altera o percurso de tramitação, em comparação com projetos de lei, determinando a instalação de uma Comissão Especial Mista (Resolução CN 1/2002) para apreciação da matéria e direcionando a atuação dos parlamentares a proposição de alterações incrementais no texto da MPV em vigor.

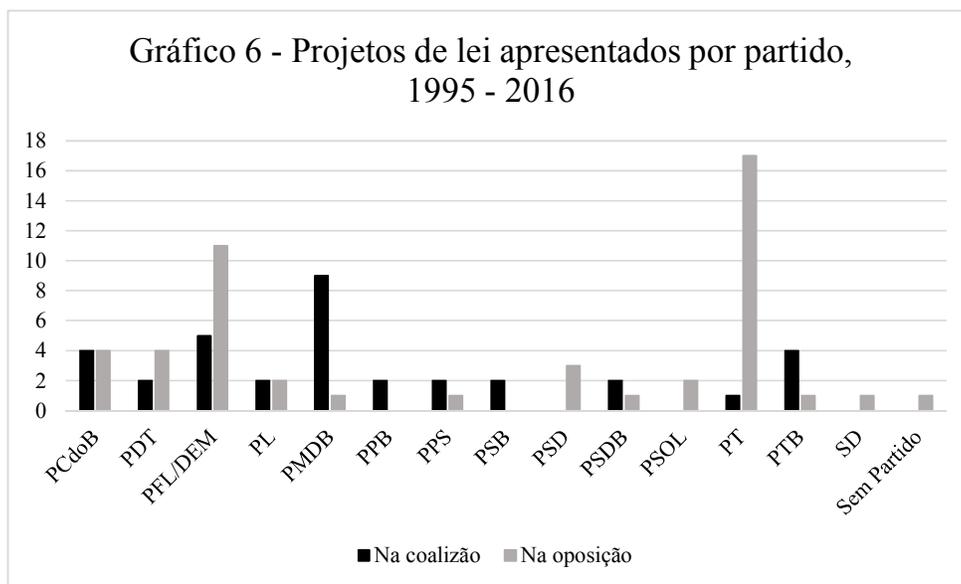
A justificativa¹² apresentada pelo Executivo para não reajustar o salário mínimo acima dos valores que estavam sendo determinados foi, tanto nos governos PSDB quanto PT, a capacidade fiscal para cumprimento dos pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais.

O padrão de realização dos reajustes por MPVs, no entanto, é insuficiente para inferir ausência de interesse dos parlamentares sobre o salário mínimo ou de padrão ideológico na atuação sobre a matéria. Ao longo do período de 1995 a 2016, além da emenda dos relatores em 1995, foram apresentados 90 projetos de lei de iniciativa

¹¹ Sobre a comparação entre reajustes do salário mínimo e benefícios do RGPS, consulte o Gráfico 2.

¹² A referência utilizada para acessar a justificativa oficial do Executivo foi a Exposição de Motivos que acompanhava cada medida provisória.

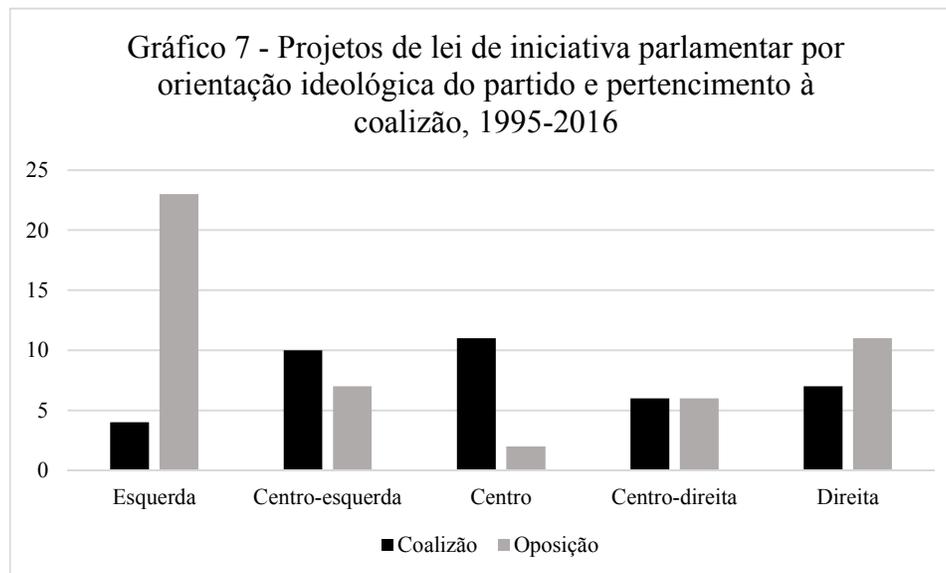
parlamentar, dos quais 65% eram da oposição. Os resultados, por partido, podem ser observados no Gráfico 6.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Nenhum dos projetos de lei de iniciativa parlamentar teve a tramitação concluída. Ainda que parlamentares de oposição tenham feito incontáveis discursos no Plenário acusando o governo de bloquear a tramitação sob falsas alegações de restrições fiscais e prejudicar condição de sobrevivência de milhões de aposentados e trabalhadores – como fizeram parlamentares do PT nos governos FHC e do PFL/DEM nos governos Lula e Dilma –, a pressão não surtiu efeito em nenhuma ocasião.

No tocante a padrões de proposições por grupos ideológicos, o Gráfico 7 indica uma forte atuação da esquerda quando está na oposição. Essa diferença entre os resultados da esquerda na coalizão e na oposição devem-se, primordialmente, à atuação do PT, responsável por 17 projetos de lei até 2003. A coluna correspondente aos projetos de lei da direita quando ela está na coalizão possui 7 observações. No entanto, 5 delas foram apresentadas por um mesmo parlamentar com histórico de participação em movimentos sindicais, Deputado Medeiros (PFL), todas no ano de 2000. Nesse caso, mais do que uma atuação partidária contrária à esperada por sua ideologia, trata-se da conduta de um ator isolado na busca por agir de acordo com as expectativas de seu eleitorado.

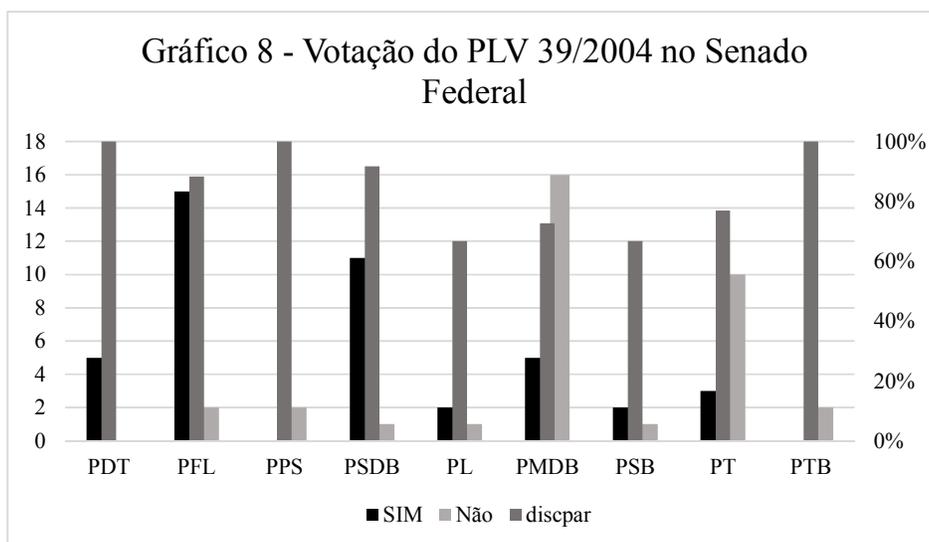


Fonte: elaborado pelo autor com base na relação de Projetos de Lei disponível dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

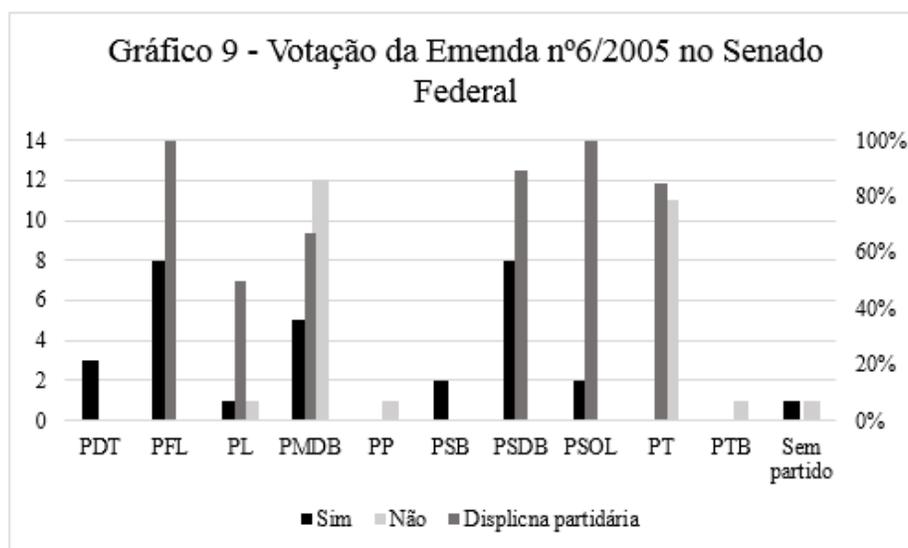
Após a promulgação da EC 32/2001, a oposição passou a, além de propor projetos de lei, pressionar o governo em votações de emendas na tramitação de MPVs. Nos 12 anos em que houve votação de MPVs ou projeto de lei do Executivo, ocorreram 13 votações nominais propondo aumento do salário mínimo acima do estipulado pelo Executivo.

Dessas, 2 foram aprovadas, em 2004 e 2005. Em 2004, o relator revisor da MPV, Senador César Borges (PFL), propôs aumento de R\$260,00 para R\$275,00 em seu Projeto de Lei de Conversão (PLV) 39/2004. O mesmo aumento havia sido proposto pelo relator, Deputado Rodrigo Maia (PFL), mas sua proposta foi derrotada em votação nominal na Câmara. Em 2005, a oposição conseguiu aprovar requerimento para votação em separado de emenda do então Deputado Eduardo Paes (PSDB), que propunha aumento de R\$300,00 para R\$348,29. A emenda também foi aprovada em votação nominal. Ambas as alterações foram derrubadas quando o texto retornou à Câmara.

Com maioria apertada no Senado nesses dois anos, a indisciplina da coalizão e a manutenção da disciplina da oposição foram determinantes para que o governo sofresse as duas derrotas (Gráficos 8 e 9). A média geral de disciplina de parlamentares da coalizão em votações nominais sobre aumento do salário mínimo foi de 87,9%. Nas duas votações específicas, a disciplina média dos senadores do governo foi de 75%. A disciplina da oposição, nas mesmas votações, foi de 95,5%, superior à sua média geral de 89,4%.



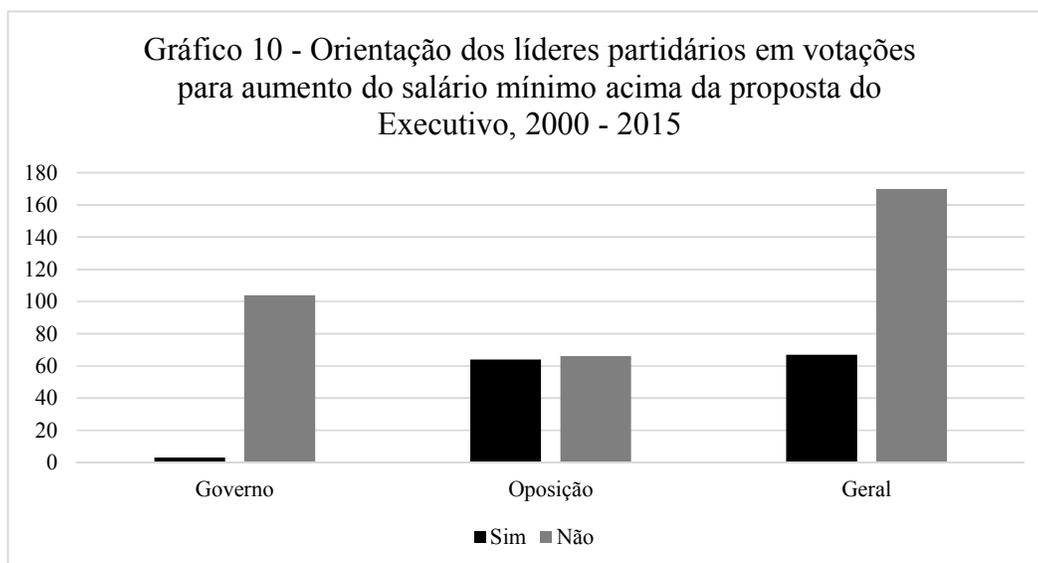
Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de votações nominais disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



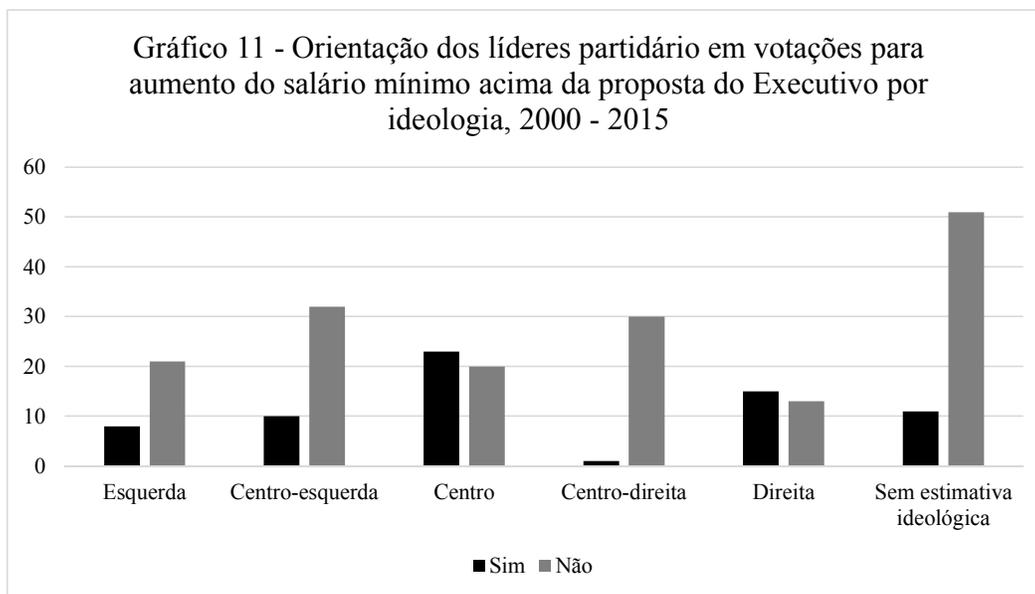
Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de votações nominais disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Diante de tais índices de disciplina partidária, cabe indagar se a orientação das lideranças partidárias não está associada, também, às preferências ideológicas. Conforme podemos observar nos Gráficos 10 e 11 há um claro padrão de orientação de líderes partidários da coalizão pelo voto “não” ao aumento do salário mínimo. Ainda que o resultado do Gráfico 10 possa sugerir equilíbrio na orientação de líderes da oposição, o Gráfico 11 evidencia uma característica adicional das votações: líderes de partidos

pequenos¹³ costumam orientar suas bancadas a votar com o governo, mesmo quando estão na oposição.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de votações nominais disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A informação sobre pertencimento do partido à coalizão foi obtida por meio Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de votações nominais disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A informação sobre pertencimento do partido à coalizão foi obtida por meio Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. A ideologia dos partidos foi estimada a partir do *Brazilian Legislative Survey* (1995 – 2013). Estão sem estimativa de ideologia partidos com menos de 10 Deputados, pois estes não constam no survey citado, bem como o Solidariedade, PROS, PRB e PSC.

¹³ Partidos com menos de 10 Deputados Federais, com exceção do PSOL, não foram apresentados aos parlamentares entrevistados no *BLS*. São justamente esses partidos que não compõem a coalizão e orientam suas bancadas em alinhamento com o governo.

As derrotas do governo em 2004 e 2005 não eram o único sinal de insatisfação da coalizão com relação ao salário mínimo no primeiro mandato de Lula. Mesmo tendo vencido a votação na Câmara em 2004, deputados petistas elaboraram um documento público¹⁴ no qual declaravam seu voto favorável ao salário mínimo de R\$275,00 e pediam para que o governo abandonasse o discurso de restrições fiscais e tomasse medidas como redução da meta de superávit primário para ganho de margem orçamentária.

No mesmo ano, o Senador Paulo Paim (PT) protocolou pedido de abertura da Comissão Especial Mista do Salário Mínimo (CEMSM), de caráter consultivo para a criação de uma política de salário mínimo de longo prazo. Antes que a CEMSM entrasse em funcionamento, o Presidente Lula iniciou negociações com entidades sindicais e patronais para estabelecer um critério informal de reajuste do salário mínimo, além de instituir a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, cuja composição não contava com membros do Legislativo.

Ao fim dos trabalhos da CEMSM, em 2006, os parlamentares apresentaram relatório propondo a adoção de regra fixa para reajuste do salário mínimo baseada no dobro da variação do PIB de dois anos anteriores, acrescida do INPC do ano anterior. No mesmo ano, porém, o Executivo tinha entrado em acordo com as centrais sindicais e adotado informalmente como critério a variação do PIB de dois anos anteriores, acrescida do INPC.

O acordo com as centrais sindicais rendeu excelentes resultados políticos para o governo. Além de retomar o controle sobre a disciplina de seus parlamentares, a coalizão conseguiu impedir a realização de votações nominais sobre o salário mínimo de 2007 a 2010, tendo todos os pareceres favoráveis a seu texto original e rejeitando as emendas parlamentares.

O peso do acordo no status quo da *politics* do salário mínimo foi tão forte que, nesse período, foram apresentados apenas 2 projetos de lei de iniciativa parlamentar. A oposição assimilou (i) a ineficiência de tentar tramitar projetos de lei quando a tramitação das MPVs era obrigatória, (ii) passou a concentrar seus esforços na aprovação de emendas e (iii) demonstrou ter perdido força política para constranger a coalizão diante do suporte dado pelas centrais sindicais ao governo.

¹⁴ O documento é intitulado Declaração de Voto dos Deputad@s Petistas que Disseram SIM ao Salário Mínimo de R\$275,00, cuja parte dos signatários migrou posteriormente para o PSOL.

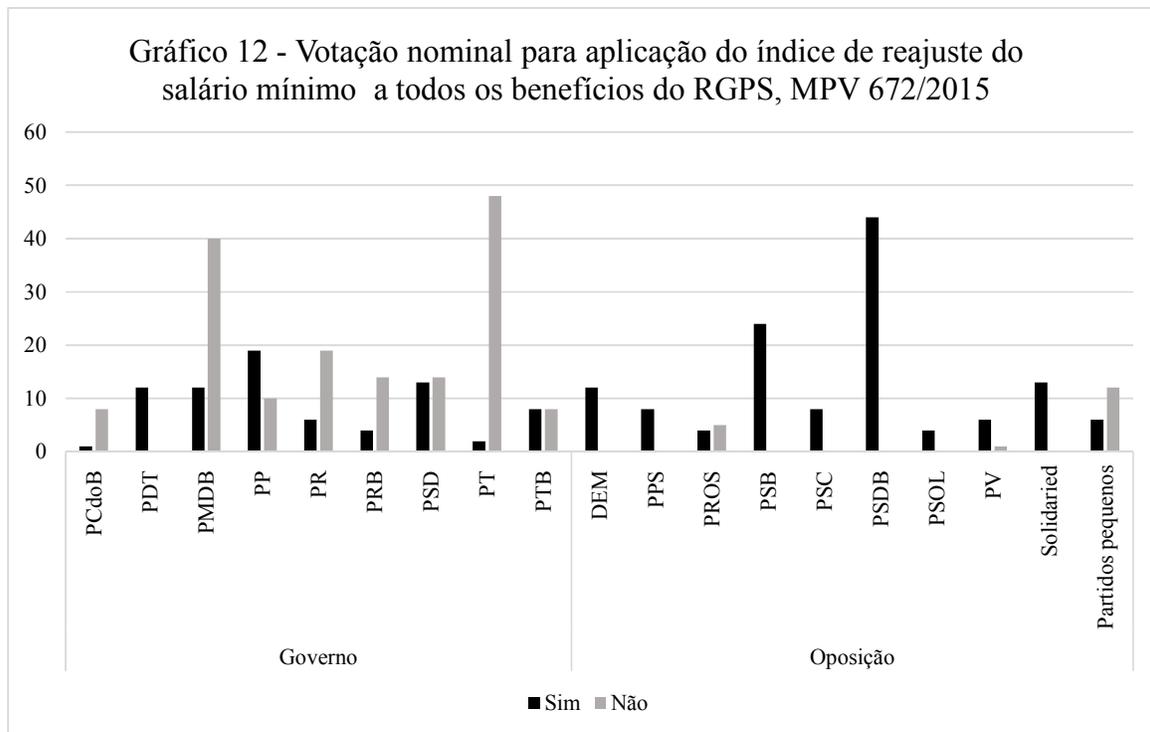
O governo, por sua vez, manteve a estratégia de alinhar os interesses da coalizão – agora por meio dos pareceres dos relatores – para anular a possibilidade de ser constrangida pela oposição caso esta lograsse submeter emendas com valores mais altos de salário mínimo à votação nominal.

A oposição só voltou a demonstrar força para contrariar os interesses da coalizão quando a Presidenta Rousseff enviou ao Congresso o Projeto de Lei 382/2011, instituindo o salário mínimo do mesmo ano e institucionalizando a regra informal por cinco anos, e em 2016, com a MPV 672 que renovava a regra de reajuste por mais cinco anos.

Em 2011, mantendo o discurso de limitações fiscais, presente desde 1996, o governo fixou o salário mínimo em R\$545,00¹⁵, venceu a oposição nas votações nominais de emendas parlamentares e garantiu seus interesses. Já em 2016, o governo PT sofreu a mesma derrota que o governo PSDB em 1995, a aplicação o mesmo índice de reajuste do salário mínimo a todos os benefícios do RGPS, mesmo após ter derrotado outras três emendas que visavam estabelecer critérios fiscalmente mais custosos ao governo.

A derrota do governo em 2016, ao contrário do observado em 2004 e 2005, não foi fruto de indisciplina do PT, mas dos outros três maiores partidos da coalizão: PMDB, PP e PSD. Já a oposição mostrou-se, novamente, muito disciplinada e votou massivamente pela aprovação da emenda (Gráfico 12, na próxima página). Apesar de aprovado, o artigo em questão foi vetado pela Presidenta Rousseff, que alegou inconstitucionalidade da vinculação dos índices de reajuste do salário mínimo a outras políticas.

¹⁵ O salário mínimo em 2011 era, inicialmente, de R\$540,00. Alegando correção no cálculo da inflação, o projeto de lei do Executivo propôs sua elevação para R\$545,00.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de votações nominais disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram considerados partidos pequenos aqueles com menos de 5 Deputados Federais, à exceção do PSOL. São eles: PEN, PHS, PMN, PRP, PRTB, PSDC, PTC, PTdoB e PTN. O PSOL possui quatro votos, mas foi mantido isoladamente por ser um partido com apelo eleitoral aos trabalhadores e por parte do seu quadro composto pelos mesmos parlamentares do PT que votaram contra o governo Lula em 2004, tornando a observação de sua atuação na matéria importante para a análise.

Em suma, ao longo de todo o período que analisei, o único momento em que o governo teve dificuldades de ditar os rumos da política de salário mínimo foi entre 2004 e 2005. Ainda assim, não foi um período no qual preferências ideológicas se sobressaíram e alinharam blocos parlamentares nas votações. O desequilíbrio do jogo foi causado, na realidade, pela manutenção da lógica geral de conflito político entre coalizão e oposição com indisciplina de alguns parlamentares da base que, nesses casos específicos, adotaram uma postura de protesto frente à coalizão em favor do estabelecimento de uma política de salário mínimo de longo prazo.

O resultado geral das votações e o posicionamento das lideranças partidárias mostra que o conflito político em torno do salário mínimo no Brasil é essencialmente um jogo entre coalizão e oposição. A despeito das mudanças indicadas dos governos do PSDB para os governos do PT, a lógica de atuação dos partidos nos dois períodos é a mesma. As administrações dos dois governos buscaram controlar os reajustes para conter o efeito fiscal, a oposição – de esquerda e de direita – buscava aumentar ainda mais o salário mínimo e o Executivo se valia da disciplina da coalizão para garantir suas

propostas. Quando as propostas do Executivo provocaram descontentamento na base, em 2004 e 2005, o governo agiu para realinhar as preferências e retomar o controle sobre a política de salário mínimo.

É possível identificar a existência de três períodos nos quais a estratégia dos atores se reconfigurou para conquista de seus interesses. No primeiro, após a derrota durante a tramitação do projeto de lei em 1995, o governo FHC passou a legislar sobre o salário mínimo por meio de medidas provisórias, com o objetivo de evitar o custo de negociar com a oposição. Com a aprovação da EC 32/2001, o governo continuou emitindo medidas provisórias e buscou valer-se do apoio da coalizão no Congresso. Após ser submetido a duas derrotas no Senado, o governo Lula buscou aproximação com entidades sindicais e adotou um critério fixo de reajuste do salário mínimo, institucionalizado em 2011 e renovado em 2016.

Conclusões

O salário mínimo no Brasil passou por um processo de constante valorização nos últimos 20 anos. O olhar frio sobre os índices, no entanto, esconde uma dinâmica de constante conflito político e de adequação das estratégias dos partidos.

Neste artigo, me propus a analisar a política de salário mínimo confrontando duas perspectivas teóricas, tendo descartado da análise as explicações derivadas da teoria do eleitor mediano, por suas dificuldades para orientar a análise do processo decisório. A primeira considera que partidos assumirão posições sobre políticas sociais com base em suas preferências ideológicas. A segunda considera que restrições fiscais provocam convergência de preferências entre partidos de direita e de esquerda, posto que o partido incumbente, independentemente de suas preferências ideológicas, busca evitar produzir déficits fiscais, bem como a punição eleitoral de cidadãos que se beneficiam de tais políticas.

Os resultados que apresentei indicam que a segunda perspectiva possui maior poder explicativo para o caso brasileiro. Ainda que sob governos do PSDB a esquerda tenha se portado de maneira ativa ao propor projetos de lei que reajustassem o salário mínimo acima dos valores determinados por meio de medidas provisórias emitidas pelo Poder Executivo, esse padrão de comportamento, compatível com as preferências

ideológicas da esquerda, não se manteve quando a esquerda chegou ao poder. De 2003 em diante, os partidos de esquerda passaram a adotar comportamento favorável, ao controle das contas públicas ao passo que a direita, quando na oposição, votou disciplinadamente por reajustes do valor do salário mínimo superiores aos propostos pelos governos do PT.

É possível identificar três momentos distintos na trajetória da política de valorização do salário mínimo. Na primeira (1996–2001), o Poder Executivo apresentava seu valor preferencial de reajuste via medidas provisórias e a coalizão de governo cooperava com o Executivo vetando a tramitação de projetos da oposição, que apresentavam valores superiores ao proposto originalmente pelo Executivo.

Em verdade, essa estratégia foi adotada após a derrota de FHC em seu primeiro ano de mandato, quando da tramitação do projeto de lei 199/1995, no qual a oposição ampliou o índice de reajuste do salário mínimo a todos os benefícios do Regime Geral da Previdência Social, gerando uma elevação de despesas superior àquela estimada pelo governo. Desse evento até a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001, o governo reajustou o salário mínimo por meio da edição sucessiva de medidas provisórias.

A segunda fase (2002 – 2005) corresponde à estratégia adotada posteriormente à aprovação desta Emenda Constitucional, que restringe a possibilidade de governar sob a forma de edições sucessivas de medidas provisórias. Assim, no final do governo FHC e no início do governo Lula, o Executivo seguiu a estratégia de reajustar o salário mínimo por medidas provisórias com o objetivo de alterar unilateralmente o status quo, mas precisou contar mais decisivamente com o suporte legislativo dos partidos da coalizão de sustentação do governo.

No governo Lula, essa lógica foi afetada pela crescente resistência dos parlamentares de esquerda que compunham a coalizão, que passaram a demandar uma política de longo prazo para os reajustes do salário mínimo. A resposta do governo Lula, posteriormente a duas derrotas consecutivas no Senado, que foram revertidas na Câmara, alterou novamente a estratégia.

Lula criou a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo para dialogar com entidades sindicais, de empregadores e aposentados e apresentar uma proposta que equilibrasse os interesses dos três grupos de interesse. Os trabalhos não apresentaram grandes avanços substantivos. Mas, ao mesmo tempo, um grupo de Deputados e

Senadores, insatisfeito com a comissão criada por Lula, criou a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo (CEMSM), que resultou em relatório recomendando o atrelamento dos reajustes ao dobro da variação do PIB.

Ainda que o Executivo não tenha adotado a regra proposta pela CEMSM, o resultado foi o fechamento de acordo com centrais sindicais para que o salário mínimo fosse reajustado com base na variação do INPC acrescido da variação do PIB de dois anos anteriores. Essa regra adotada informalmente em 2006 e institucionalizada em 2011 marca a terceira fase da política de reajuste do salário mínimo dos últimos 20 anos. Com a adoção da regra, o governo reconquistou o apoio da coalizão e foi capaz de manter o salário mínimo dentro dos patamares a que se propunha.

A trajetória apresentada nesta pesquisa indica, portanto, que a disputa em torno do salário mínimo no Brasil é, essencialmente, decorrente de um conflito que envolve, de um lado, os custos eleitorais de não conceder ganhos reais de renda a aproximadamente 25% do eleitorado e, de outro lado, evitar déficits fiscais decorrentes da ampliação destes benefícios. Para tanto, governos de distintas orientações ideológicas adotaram estratégias similares. Valeram-se de dispositivos institucionais à disposição do Poder Executivo e de postos institucionais com poder de agenda, como relatoria de comissões, para minar a atuação da oposição, conquistar crédito político pelos reajustes e não elevar os gastos públicos acima da capacidade do Estado a curto prazo.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Conclusões. In: ARRETCHE, Marta (Org.) Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BARBOSA, N.; PESSÔA, S.; DE MOURA, R. Política de salário mínimo para 2015-2018: avaliações de impacto econômico e social. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 3-26, 2015.

BOERI, Tito; BÖESCH-SUPAN, Axel; TABELLINI, Guido. Would you like to shrink the welfare state? A survey of european citizens. Economic Policy, v. 16, n. 32, p. 9-50, 2001.

BRASIL. Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº 3/2005 Institui Comissão Mista composta de 7 (sete) Senadores e 7 (sete) Deputados, e igual número de suplentes, destinada a efetuar estudos visando apresentar sugestões sobre a política de reajustes para o salário mínimo do País. (Volume - IV). Brasília, 2005b.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados – 13ª ed., 3ª reimpressão. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 417 p., 2015.

_____. Congresso Nacional. Regimento comum do Congresso Nacional: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até o Ato da Mesa do Congresso Nacional nº1 de 2015, e legislação correlata. – 2ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 69 p., 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 – 35ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 454p. 2012.

_____. Decreto de 20 de Abril de 2005 Institui, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, Comissão Quadripartite para propor programa de fortalecimento do salário mínimo. Brasília, 2005a

_____. Emenda Constitucional 41, de 19 de Dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso

IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. Lei 10.887, de 18 de Junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, 2004a.

_____. Lei 8.742 de 1993 (LOAS) Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

_____. Lei 8.880/1994 Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. Parecer à Medida Provisória Nº 182/2004. Brasília, 2004b.

_____. Parecer à Medida Provisória Nº 288/2006. Brasília, 2006b.

_____. Relatório Final da Comissão Especial Mista do Salário Mínimo. Brasília, 2006a.

BRITO, Alessandra; FOGUEL, Miguel; KERSTENETZKY, Célia L. Minimum Wage Valorization Policy and The Decline in Income Inequality in Brazil between 1995 and 2014: a decomposition approach. Texto para Discussão nº 115. Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2016.

CARVALHO, José M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 16ª ed., 2013.

DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row, 1957.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Power and Distributional Regimes. Politics and Society, v. 14 (2), p. 185-222, 1985.

_____. As Três Economias Políticas do Welfare State. Lua Nova, No. 24, 1990.

FAJNZYLBBER, P. Minimum wage effects throughout the wage distribution: evidence from Brazil's formal and informal sectors. Cedeplar-UFMG, 2001 (Texto para Discussão, 151).

FIGUEIREDO, Argelina. Política Governamental e Funções Sindicais. 1975, 107 p. (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Andréa. O Presidencialismo de Coalizão. 2013, 168 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOMES, Angela de Castro. A Invenção do Trabalhismo. São Paulo: Editora Vértice, 1988.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Dados, v. 49, nº 1, p. 193-224, 2006.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões de Neoinstitucionalismo. Lua Nova, nº 58, p. 193-224, 2003.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John. Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, v.1, 2000.

LEMOS, S. The effects of minimum wages on wages and employment in Brazil — a menu of minimum wage variables. London: University College of London, 2001.

LEMOS, S. The Effects of the Minimum Wage on Wages and Employment in Brazil – a menu of minimum wage variables. University College London, Discussion Paper, 49 p., 2002.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 37, 1994.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16 (4), p. 677-715, 1964.

LUPU, Noam; PONTUSSON, Jonas. The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution. *The American Political Science Review*, v. 105, nº 2, pp. 316-336, 2011.

MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: Marque, E. e Faria, C. (org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2013.

MARSHALL, Theodore H. Citizenship and Social Class. In: *The Marshall Lectures*. Cambridge, 1949.

MELTZER, Allan; RICHARD, Scott. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, v. 89 (5), p. 914-927, 1981.

NERI, Marcelo; GONZAGA, Gustavo; CAMARGO, José M. Salário Mínimo, “Efeito Farol” e Pobreza. *Revista de Economia Política*, v. 21, nº 2 (82), 2001.

PIERSON, Paul. Coping With Permanent Austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, Paul (Org.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, 2001.

SABOIA, João. O salário mínimo e a taxa de salários na economia brasileira: novas evidências. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, p. 39-66, 1985.

_____. O Salário Mínimo e seu Potencial para a Melhoria da Distribuição de Renda no Brasil. In: BARROS, Ricardo P.; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Org.). *Desigualdade de Renda no Brasil - Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: IPEA, 2007.

_____. Elasticidades dos Rendimentos do Trabalho em Relação ao Salário Mínimo: a experiência de um período recente de crescimento do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, v. 19, nº 2 (39), p. 359-380, 2010.

SHEPSLE, Kenneth. *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. New York: WW Norton & Company, 2ª ed., 2010.

SOARES, Sergei. O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

VARGAS, Getúlio. A política trabalhista do Governo e seus benefícios. Discurso pronunciado no estádio do Vasco da Gama, Rio, por ocasião das comemorações do dia do trabalho, 1º de Maio de 1940. Brasília, 2015.