UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PAULO CÉSAR DA SILVA FLORES

A Política da Política de Salário Mínimo no Brasil

(Versão corrigida)

SÃO PAULO

2017

PAULO CÉSAR DA SILVA FLORES

A Política da Política de Salário Mínimo no Brasil

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marta Teresa da Silva Arretche

Versão corrigida

De acordo:

Prof.^a Dr.^a Marta Teresa da Silva Arretche

(Versão corrigida)

SÃO PAULO

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F634p Flores, Paulo César da Silva
A Política da Política de Salário Mínimo no Brasil /
Paulo César da Silva Flores ; orientadora Marta
Teresa da Silva Arretche. - São Paulo, 2017.
148 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Salário Mínimo. 2. Políticas sociais. 3.
Coalizão. 4. Restrição Fiscal. 5. Processo Decisório.
I. Arretche, Marta Teresa da Silva, orient. II.
Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: Paulo César da Silva Flores

Título: A Política da Política de Salário Mínimo no Brasil.

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca examinadora:

Prof(a). Dr(a).

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof(a). Dr(a).

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof(a). Dr(a).

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

À minha mãe, pai e irmãos que, além de me aturarem, me dão força e apoio nos momentos de maior dor. Com muito amor.

Agradecimentos

São incontáveis os dedos que deixam digitais nessa dissertação. Ao longo do trabalho contei com a intervenção de pessoas especiais, nem todas conscientes de que me ajudavam de alguma forma. Ainda assim, diante da dimensão dos esforços que geraram este trabalho, a participação de cada uma dessas pessoas tem significado.

Meus primeiros agradecimentos vão à Rafaela Bueno, uma das pessoas mais doces que já conheci, que me incentivou muito a deixar a vida de bancário e apostar em uma carreira que eu queria, mas que exige a paciência e trabalho duro por bons anos antes da colheita dos primeiros frutos. Obrigado por ter me encorajado e pelo enorme apoio no pior momento da minha saúde.

Agradeço, particularmente, a dois colegas de departamento que estiveram ao meu lado em um momento pontual do mestrado: Bárbara Regina Vieira Lopes e Lucas Petroni. O acompanhamento calmo e paciente de vocês foi muito importante pra que eu colocasse a cabeça no lugar e reorganizasse meus planos. O apoio de vocês me ajudou a não ter medo de bater o pé e, mês a mês, recomeçar a escrever cada linha sem carregar um peso que não era meu. A existência dessa dissertação dependeu do suporte de vocês.

Aos colegas de departamento Danilo Praxedes, Radamés Marques, Daniela Costanzo, Gabriel Madeira, Marcos Lucca-Silveira, Hellen Guicheney, Jéssica Voigt, Vinicius Saragiotto, Rodrigo Martins, Rafael Moreira, Fernando Peres, Vitor Diniz, Maurício Izumi, Carla Bezerra, Bruno Vello e Stefano Pagin. Foram alguns cafés, algumas conversas de corredor, nunca marcadas com antecedência e geralmente com mais duração do que deveriam. Esfriavam a cabeça e davam ar pra voltar ao trabalho depois do almoço.

Meu agradecimento à Joyce Luz, que desde sempre se dispôs a compartilhar dados e esclarecer minhas dúvidas sobre operacionalização com boa vontade. A ela agradeço, nessa dissertação, pelo compartilhamento do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Aos colegas do Blog Crise na USP, Fabrício Vasselai, Guilherme Duarte e Samuel Ralize. Foram três ou quatro semanas de trabalho alucinante e prazeroso. Devo um agradecimento especial ao Samuca. Aquela cerveja que “nós tomamos” (só eu tomei, ele ficou comendo um lanche gorduroso) semanas antes da minha qualificação foi esclarecedora. É bom contar contigo, velho.

Agradeço aos colegas do grupo de estudos sobre desigualdades, Afonso Oliveira, Renata Mendes, Rogério Barbosa, Natália Pires, Sérgio Simoni Jr., Lucas Petroni (de novo), Jefferson Leal, João Rezende, Rafael Lima, Samir Almeida, Rodrigo Naufal, Gabriela Tomazinho, Eduardo Lazzari e Thiago Meireles. Os debates com vocês são excelentes e me ajudaram muito a pensar na minha pesquisa. Que nossos trabalhos sejam duradouros.

À Carol Requena, pelas longas conversas, prazerosa companhia e afeto, meu carinhoso agradecimento.

Ao Victor Araújo, companheiro de CEM, pelas leituras, críticas e aprendizados característicos de trabalhos realizados em parceria honesta. Irmão, seus empurrões pra que eu não desanimasse foram demais, espero que a gente ainda dê muito trabalho.

Ao Charles, amigo de família de longa data, bom conversador sobre política, história e música chilena. Pela enorme gentileza de me ajudar a imprimir a dissertação com o prazo apertado. Vida longa ao Xerox do Chileno!

Sou grato a professores que estimo pelas excelentes aulas, sugestões e ensinamentos em momentos informais, Fernando Limongi, Glauco Peres, Andréa Freitas, Eduardo Marques e Bruno Speck.

Especialmente, agradeço à minha orientadora, Marta Arretche. Muito obrigado pelo tempo gasto com as minhas dúvidas, pelos esclarecimentos fantásticos e, principalmente, pela sua sensibilidade em lidar com o material humano. É difícil descrever como me sentia intelectualmente estimulado a cada conversa que tínhamos. Muito obrigado pela sua orientação e pelo enorme compromisso que assumiu comigo durante a dissertação.

Por fim, à minha família. Meus pais que brigam comigo pra me colocar na linha, com muito amor e confiança, são meu porto seguro. Aos meus irmãos, Du e Peta, pelas risadas, por escutarem quando preciso me abrir e por tolerarem minhas tentativas de tocar violão – recentemente, cavaquinho também. Às minhas sobrinhas, Fran e Feña, que tanto amo e me fazem sentir saudades. Gracias, niñas. À Tuca, minha cachorra que está ficando velhinha e segue arrancando meus sorrisos. Amo vocês.

Yo no permito que nadie me diga
Que no comprende los antipoemas
Todos deben reír a carcajadas.

Para eso me rompo la cabeza
Para llegar al alma del lector.

Déjense de preguntas.
En el lecho de muerte
Cada uno se rasca con sus uñas.

Además una cosa:
Yo no tengo ningún inconveniente
En meterme en camisa de once varas.

Nicanor Parra, Advertencia, 1962

Resumo

Na presente dissertação, tenho como objetivo examinar os fatores políticos que explicam a recente trajetória de valorização salário mínimo no Brasil. Trata-se de um esforço em apontar os interesses e estratégias adotadas por atores envolvidos no processo de negociação e fixação do salário mínimo que foram determinantes para os rumos dados à política entre 1995 e 2016. Por meio da análise do processo decisório, demonstro como a dinâmica de pressão dupla – constrangimento fiscal e incentivo eleitoral – provoca convergência de preferências entre os partidos. Nesse cenário, partidos do governo utilizam dispositivos institucionais para promover reajustes do salário mínimo em níveis que não comprometam as contas públicas e trabalham para vetar a aprovação de (i) projetos de lei da oposição e (ii) emendas parlamentares que promovam reajustes superiores aos determinados pelo Poder Executivo. Ao longo do tempo, a estratégia se mostrou constante tanto em governos de centro, como os dois primeiros mandatos de FHC, quando de centro-esquerda, nos mandatos de Lula e Rousseff. Identifico três momentos distintos da trajetória do salário mínimo. No primeiro (1996 a 2001), após a derrota parlamentar da coalizão em 1995, o governo FHC 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 trabalhou para alinhar os interesses da coalizão no Legislativo e garantir a aprovação da lei de acordo com as preferências do governo. 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 no início do governo Rousseff.

Abstract

In this thesis, I examine the political factors that explain the recent trajectory of minimum wage growth in Brazil. It is an effort to point out the interests and strategies adopted by actors involved in the process of negotiating and fixing the minimum wage that were decisive for the directions given to the policy between 1995 and 2016. Through the analysis of the decision-making process, I demonstrate how a dual political pressure – fiscal constraint and electoral incentive – leads to convergence of preferences among parties. In this scenario, government parties use institutional arrangements to promote minimum wage readjustments at levels that do not compromise public accounts while working to veto the approval of (i) opposition bills and (ii) parliamentary amendments that promote growth rates above the Executive Branch's proposal. Over time, the strategy has been constant both in center-wing governments, with the first two mandates of FHC (PSDB), and in center-left governments, with the mandates of Lula and Rousseff (PT). I identify three distinct moments in the trajectory of the minimum wage policy. In the first (1996 – 2001), after a coalition proposal suffered a defeat in Congress in 1995, the FHC government issued Decrees and its coalition blocked the passage of parliamentary bills of the opposition. In the second (2002 - 2005), with the requirement of voting and passing Decrees in parliament, governments worked to align the interests of their coalitions in the legislature and ensure passing of the law according to their preferences. In the third (2006-2016), an agreement between the PT governments and labor unions established a long-term adjustment criterion based on the variation of the inflation and GDP, a rule institutionalized in 2011 (Rousseff's government).

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Salário mínimo real, 1988 – 2016.....	24
Gráfico 2. Variação real do salário mínimo e dos benefícios do RGPS (%), 1995 – 2016.....	31
Gráfico 3. Trabalhadores formais por faixa de renda em número de salários mínimos, 1995 – 2014.....	42
Gráfico 4. Crescimento real acumulado do salário mínimo e da renda média (1995=1).....	44
Gráfico 5. Número absoluto de trabalhadores formais com rendimento mensal de 1 a 1,5 salário mínimo, 1995 - 2014.....	45
Gráfico 6. Beneficiários de políticas previdenciárias e assistenciais por faixas de salários mínimos, 1995 - 2014.....	46
Gráfico 7. Proporção de beneficiados pelo salário mínimo no total de eleitores, 1994 - 2014.....	47
Gráfico 8. Crescimento da renda mediana real e sua equivalência em salários mínimos, 1995 - 2014.....	48
Gráfico 9. Projetos de lei apresentados por partido, 1995 - 2016.....	79
Gráfico 10. Proporção do total de projetos de lei parlamentares por orientação ideológica do partido, 1995 - 2016.....	81
Gráfico 11. Projetos de lei de iniciativa parlamentar por orientação ideológica do partido e pertencimento à coalizão, 1995 - 2016.....	82

Gráfico 12. Variação real do salário mínimo e PIB de dois anos anteriores, 1995 - 2016.....	95
Gráfico 13. Disciplina partidária em votações nominais sobre o salário mínimo, 2000 - 2015.....	108
Gráfico 14. Disciplina partidária em votações nominais por ideologia do partido, 2000 - 2015.....	108
Gráfico 15. Orientação dos líderes partidário em votações para aumento do salário mínimo acima da proposta do Executivo, 2000 - 2015.....	110
Gráfico 16. Orientação dos líderes partidário em votações para aumento do salário mínimo acima da proposta do Executivo por ideologia, 2000 - 2015.....	112
Gráfico 17. Votação do PLV 38/2004 na Câmara dos Deputados.....	115
Gráfico 18. Votação do PLV 39/2004 na Câmara dos Deputados.....	115
Gráfico 19. Votação do PLV 39/2004 no Senado Federal.....	116
Gráfico 20. Votação da Emenda Nº 6/2005 no Senado Federal.....	117
Gráfico 21. Votação nominal para aplicação do índice de reajuste do salário mínimo a todos os benefícios do RGPS, MPV 672/2015.....	120
Gráfico 22. Votação nominal para reajuste do salário mínimo com base na média do PIB de 5 anos, MPV 672/2015.....	121
Gráfico 23. Votação nominal para reajuste real do salário mínimo de ao menos 2% ao ano, MPV 672/2015.....	122
Gráfico 24. Votação nominal para reajuste real do salário mínimo de ao menos 1% ao ano, MPV 672/2015.....	122

Lista de Tabelas

Tabela 1. Crescimento percentual de postos de trabalho por faixas de salários mínimos, com relação a 1995.....	43
Tabela 2. Reajustes do Salário Mínimo por Dispositivo e Autor (1995 - 2016)	73
Tabela 3. Reedição de MPV's, por ano ao qual o reajuste se refere.....	76
Tabela 4.1. Relatores de projetos de lei ou medidas provisórias que reajustavam o salário mínimo, 1995 - 2016.....	100
Tabela 4.2. Relatores revisores de projetos de lei ou medidas provisórias que reajustavam o salário mínimo, 1995 - 2016.....	101
Tabela A.1 - Rendimento de trabalhadores formais por faixas de salários mínimos (%), 1995 - 2014.....	138
Tabela A.2 - Rendimento de trabalhadores formais por faixas de salários mínimos em números absolutos, 1995 - 2014.....	139
Tabela A.3 - Medidas Provisórias com reedições, Projetos de Lei e Decretos sobre o salário mínimo, 1995 - 2016.....	140
Tabela A.4 - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Senado Federal.....	141
Tabela A.5 - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados.....	143

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANC	Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988
BPC	Benefícios de Prestação Continuada
CEMSM	Comissão Especial Mista do Salário Mínimo
CF 1988	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CN	Congresso Nacional
CQSM	Comissão Quadripartite do Salário Mínimo
DEM	Democratas
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC 32/2001	Emenda Constitucional N° 32/2001
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-DI	Índice Geral de Preços
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
MPV	Medida Provisória
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal

Plei	Projeto de Lei
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SD	Solidariedade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

1. Introdução	18
2. Desenho, definição conceitual e dimensões da política	27
2.1. O salário mínimo constitucional	27
2.2. Elegibilidade e acesso ao salário mínimo	35
2.3. Estimativas de população atingida	40
3. Perspectivas teóricas e formulação de hipóteses	51
3.1 Perspectiva neoinstitucionalista e o processo decisório	68
4. Estratégia dos reajustes: bloqueios à oposição	73
4.1. A dinâmica geral	73
4.2. Tentativas e insucesso da oposição	79
4.3. Argumentos, diálogos por trás das medidas provisórias e fatores de influência ao longo do tempo: revelando preferências	89
5. O conflito explícito no Legislativo	97
5.1. Pareceres	99
5.2. Votações nominais e orientação das lideranças: adequação de estratégias em busca de resultados	107
6. Conclusão	124
7. Referências Bibliográficas	127
8. Anexo Metodológico	132
9. Anexo	138

1. Introdução

Na presente dissertação, tenho como objetivo examinar os fatores políticos que explicam a recente trajetória de valorização salário mínimo no Brasil. Trata-se de um esforço em apontar os interesses e estratégias adotadas por atores envolvidos no processo de negociação e fixação do salário mínimo que foram determinantes para os rumos dados à política entre 1995 e 2016.

O salário mínimo foi adotado no Brasil pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1940. Com muito simbolismo, foi anunciado em discurso de 1º de Maio no estádio de São Januário, com arquibancadas lotadas, e apresentado como mais um importante instrumento de garantia de direitos: nenhum trabalhador receberia menos do que o necessário para sobreviver de maneira digna. Mais do que proteger os trabalhadores, o salário mínimo ajudaria a desenvolver o Brasil (VARGAS; 1940). Naquele momento, entretanto, o universo de proteção da política era restrito ao mercado de trabalho formal urbano, excluindo a enorme massa de trabalhadores rurais e urbanos informais.

A história recente do Brasil é marcada por sucessivas mudanças de regime. O salário mínimo, desde que foi criado, sobreviveu a todas. Em verdade, foi um dos instrumentos da política trabalhista que serviu aos diferentes governos para regular as relações entre Estado e movimentos trabalhistas (FIGUEIREDO, 1975; GOMES; 1988).

Apesar de boa parte da legislação trabalhista estabelecida nas décadas de 1930 e 1940 estar em vigência até hoje, o salário mínimo não é mais administrado como fora até 1988. O que antes servia de instrumento para controlar demandas trabalhistas é, atualmente, política de Estado que afeta a renda de trabalhadores e beneficiários de políticas sociais. Da instauração sob ordem autoritária, com feições de concessão benevolente de um Estado protetor, passou-se ao Estado que tem por obrigação garantir

níveis mínimos de bem-estar aos cidadãos mais vulneráveis. Do anterior foco restrito aos trabalhadores, garantiu-se sua aplicação a beneficiários das políticas previdenciárias e assistenciais.

A expansão dos direitos sociais e garantia de exercício dos direitos políticos após 1988 alterou a lógica de administração do salário mínimo. Sindicatos que eram fortemente controlados pelo Estado, por exemplo, ganharam espaço para reivindicar a valorização da remuneração mínima, se relacionar com partidos políticos, pressionar representantes políticos e exercer o papel de grupo de interesse politicamente posicionado, como o fizeram após a eleição de Lula para a presidência. Trabalhadores que recebem um salário mínimo participam maciçamente do universo eleitoral e podem premiar ou punir o incumbente a partir da percepção de melhoria ou piora de seus salários, cálculo político que os governos evidenciaram levar em conta nas justificativas para adoção de reajustes.

Além disso, em 1988, pertinente ao salário mínimo, foi feito mais do que garantir direito de voz e voto a quem o acessava: aumentou-se o escopo de beneficiários. Os constituintes decidiram que o piso dos pagamentos aos cidadãos protegidos pelos sistemas previdenciário e assistencial¹ seria de um salário mínimo. A inclusão do salário mínimo como piso nos sistemas previdenciário e assistencial representou o rompimento com a exclusividade da via de acesso (atividade no mercado de trabalho formal) e a expansão do número de cidadãos nele interessados, cujo enorme contingente de beneficiários ganhou importância eleitoral. A consequência da decisão da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC) não é trivial: salário mínimo é renda, os

¹ Apenas uma parte, não a totalidade, dos benefícios assistenciais são referenciados no salário mínimo. As políticas previdenciárias e assistenciais, bem como seus critérios de elegibilidade, são analisadas no Capítulo 2.

efeitos de reajustes positivos ou sua corrosão pela inflação são sentidos imediatamente no bolso dos que o acessam.

Assim, o Estado que antes regulava apenas a remuneração mínima do mercado de trabalho passou a se subordinar à mesma regra nos campos previdenciário e assistencial e viu-se com a responsabilidade de equilibrar demandas eleitorais com os consequentes custos fiscais da política pública.

Aspectos importantes da política de salário mínimo não foram analisados na literatura até o momento. Primeiro, como suscitado preliminarmente acima, o escopo de atingidos pela política de salário mínimo foi significativamente ampliado pelas decisões inscritas na Constituição de 1988 (CF 1988), gerando um grupo que é ao mesmo tempo grande, com interesses concentrados nesta política e de características sociais diversas – trabalhadores baixamente qualificados, jovens em início de carreira, em setores de atividade sazonal, trabalhadores rurais, desempregados, grupos socialmente discriminados, funcionários públicos, aposentados, pensionistas, e idosos e deficientes em famílias de baixa renda. Essa expansão do contingente de afetados pela política do salário mínimo é um subproduto dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que, em conjunto, produziu inclusão dos *outsiders* (ARRETCHE; 2015).

O segundo aspecto refere-se à constante valorização real e ao peso fiscal dos reajustes do salário mínimo. Diante de um eleitorado amplo e do custo fiscal dos reajustes, é importante investigar o efeito dessas variáveis nas preferências e estratégias de atores políticos diante de decisões sobre o salário mínimo.

Correntes da ciência política com as quais debateremos, como a teoria do eleitor mediano, as de distribuição partidária do poder e ameaça eleitoral da esquerda, não dão conta de explicar as questões levantadas por essas decisões. Independentemente de não

estarem na mediana da distribuição de renda, o contingente de beneficiados atingidos diretamente pelo salário mínimo é enorme, crescente, e certamente não é ignorado pelos atores políticos.

Além disso, como mostram inúmeras pesquisas, o aumento do salário mínimo produz efeito positivo em outros salários do mercado de trabalho (FANJZYLBBER, 2001; LEMOS, 2002; NERI, GONZAGA, CAMARGO, 2000, 2001; SABOIA, 2007, 2009, 2010, 2015; SOARES, 2002). Ou seja, quando o salário mínimo aumenta, o salário de trabalhadores das faixas média-baixa e média também aumenta, ainda que em menor ritmo. No longo prazo, o descompasso entre esses reajustes aproxima cada vez mais os salários médio-baixos e médios do salário mínimo.

O resultado não é de apenas crescimento no número de beneficiados diretamente pela política, também representa diminuição da desigualdade dentro do mercado de trabalho por meio da compressão da distribuição de salários, efeito nem um pouco desprezível dadas as evidências sobre desigualdade de renda no Brasil.

O salário mínimo também é capaz de atenuar a discriminação salarial sofrida por mulheres e negros com relação a homens e brancos na base da distribuição de renda. Conforme demonstra Arretche (2015), mulheres e negros recebem salários inferiores ao de homens e brancos em toda a distribuição de renda, com exceção dos percentis em que os rendimentos são iguais a um salário mínimo. Reajustes reais, nesse sentido, têm o potencial de expandir o grupo de mulheres e negros que, ao ingressarem no universo de proteção do salário mínimo, deixam de ter a força de trabalho subvalorizada por fatores discriminatórios e externos à lógica da produtividade.

A composição partidária dos governos e a ameaça eleitoral da esquerda também não parecem ser suficientes para explicar a trajetória do salário mínimo observada após

1988. De todas as presidências, apenas com Fernando Collor e Itamar Franco o salário mínimo não seguiu tendência de valorização. Devemos nos lembrar, no entanto, das restrições econômicas que tais governos sofriam por conta da hiperinflação.

A valorização do salário mínimo não se iniciou em 1990, quando o primeiro presidente eleito por voto direto após o regime militar tomou posse. Muito pelo contrário, passaram-se mais cinco anos até que o primeiro reajuste de salário mínimo apontasse nessa direção. O problema é que entre 1990 e 1994 a expressão *tudo mais constante* não faz sentido para analisarmos decisões sobre a política de salário mínimo, uma vez que seus reajustes impactam a inflação por meio do gasto público e do aumento do consumo.

Em um período de hiperinflação, alterações no salário mínimo representavam ajustes voltados a preservar o poder de compra de trabalhadores e aposentados de baixa renda sem provocar ainda mais descontrole da inflação. Justamente por essa razão, o Plano Real previa que o salário mínimo seria reajustado em 1995 com base no Índice de Preços ao Consumidor do Real (IPC-r) e anunciava envio de projeto de lei do Executivo para estabelecer uma política de valorização real do salário mínimo de forma sustentável e não-inflacionária para a economia (BRASIL; 1994).

Esta dissertação busca explicar a trajetória de valorização do salário mínimo de 1995 a 2016, por meio da identificação de padrões decisórios ao longo do tempo. Ou seja, espero demonstrar como atores políticos lidaram com a ocorrência simultânea de incentivo eleitoral e do constrangimento fiscal nas decisões sobre o salário mínimo. Para tanto, é necessário que elementos contextuais sejam relativamente constantes, o comportamento de variáveis econômicas não pode ser discrepante ao ponto de determinar as decisões sobre o salário mínimo em detrimento dos fatores políticos que afetariam o processo em condições mais estáveis.

Não há dúvidas de que as decisões econômicas dos governos são inteiramente orientadas por preferências políticas, porém, o objetivo deste trabalho não é explicar como um cenário de descontrole inflacionário foi capaz de limitar as opções dos atores, mas, sim, explicar a formação de preferências e adoção de estratégias por partidos e atores políticos, sobre o salário mínimo, quando a margem para expansão ou retração da política não está constrangida pelo comportamento atípico de fatores econômicos.

Pretendo, assim, apontar os fatores que levaram atores políticos a conduzirem uma política de valorização contínua do salário mínimo em cenários nos quais as opções de decisão estavam constrangidas predominantemente por fatores político-institucionais. Nesse sentido, estabilidade econômica é uma condição necessária para que esses comportamentos não sejam suprimidos, mas está longe de ser suficiente para explicar a direção tomada.

A inflexão da trajetória de valorização corresponde à interrupção do período de hiperinflação, no qual o salário mínimo era reajustado diversas vezes ao ano². Desde 1978, os elevados níveis de inflação levaram os governos a realizar sucessivos aumentos do salário mínimo na tentativa pouco exitosa de manter seu poder de compra, sendo que pouquíssimas vezes houve valorização real. O salário mínimo, nesse contexto, correspondia mais a um instrumento de política econômica do que de política social, redistributiva ou eleitoral.

² Entre 1978 e 1994 o salário só não foi reajustado mais de uma vez no mesmo ano em 1986.

Ao longo dos últimos vinte anos, a referência passou por seu mais longo processo de valorização, acumulando crescimento real de 181% entre 1995 e 2016³ (Gráfico 1).

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ipeadata. O gráfico foi construído com base nos valores reais mensais do salário mínimo, deflacionados pela equipe técnica do Ipea com base no INPC. A última observação refere-se a agosto de 2016. Consulta realizada em 31/10/2016 em <http://www.ipeadata.gov.br>.

Nesta dissertação, busco identificar os fatores políticos determinantes para que a política de salário mínimo pós-1988 tomasse a direção observada empiricamente. Para tanto, perseguiremos duas perguntas.

Que fatores políticos explicam o processo de valorização real do salário mínimo de 1995 a 2016? Segundo, atores políticos formam suas preferências com base em sua posição em relação ao incumbente, de situação ou oposição, ou perseguem posicionamentos que podem ser preditos com base em suas preferências ideológico-partidárias?

³ O crescimento acumulado do salário mínimo foi calculado com base na diferença entre valor real em janeiro de 1995 e janeiro de 2016.

A abordagem destas questões será guiada por três hipóteses. A primeira considera que o número de beneficiados diretos do salário mínimo produz incentivos eleitorais para que os políticos promovam reajustes reais e, portanto, constrem as tentativas de contenção dos gastos associados a essa política. A formação de alianças entre partidos pode, com base nessa hipótese, ser marcada predominantemente pelo compromisso dos atores políticos em responderem à demanda eleitoral.

A segunda hipótese considera que estas preferências são afetadas por oportunidades institucionais. As estratégias adotadas pelo governo e pela oposição variam de acordo com as regras que afetam o poder de agenda do primeiro. Em particular, o poder de agenda do Poder Executivo, com relação ao salário mínimo, foi pouco afetado pela Emenda Constitucional Nº 32/2001. Até esta data, o reajuste do salário mínimo foi feito pela sucessiva reedição de medidas provisórias, pois (i) a edição de Medida Provisória alterando o valor do salário mínimo transfere o ônus de reprovação do dispositivo ao Poder Legislativo e (ii) a base parlamentar do Presidente cumpre a tarefa de impedir que a oposição aumente ainda mais o salário mínimo ao converter a Medida Provisória em lei.

Por fim, abordaremos como partidos de esquerda e direita se posicionam quando mudam de posição, da coalizão de sustentação do governo para a oposição. Em outras palavras, busco esclarecer se o posicionamento dos partidos é alterado pelo compromisso de estar no governo ou se é mantido de acordo com preferências ideológicas preditas.

A pesquisa está dividida em mais cinco capítulos, além desta introdução. No próximo, apresento brevemente os principais aspectos relacionados à política de salário mínimo, a situaremos em modelos de políticas públicas para indicar os conflitos que ela gera e apresentaremos dados sobre o eleitorado atingido pela política. No terceiro, serão abordadas as principais contribuições da literatura nas áreas de políticas sociais e

incentivos eleitorais para a decisão. No quarto capítulo, trabalho com as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo para indicar se há padrão de conflito ou cooperação entre os partidos. No penúltimo, analiso votações nominais e orientação das lideranças de partidos para esclarecer se o padrão de posicionamento está associado ao pertencimento à coalizão ou a preferências ideológicas. Por fim, apresento as conclusões da pesquisa.

2. Desenho, definição conceitual e dimensões da política

O objetivo deste capítulo é apresentar o salário mínimo como política pública, seus públicos-alvo e a evolução de sua cobertura no período de interesse. Ao realizarmos tal exercício, teremos maior clareza sobre seu impacto eleitoral e a dimensão quantitativa dos grupos populacionais interessados nas decisões sobre o salário mínimo. Para tanto, cumprimos três etapas. Na primeira, apresento a definição de salário mínimo na Constituição de 1988 e as vias de acesso à política estipuladas na Carta. Em seguida, defino com maior detalhe os critérios de elegibilidade associados a cada via de acesso. Por fim, realizo um exercício descritivo para estimar o crescimento do contingente de eleitores atingidos pela política de salário mínimo ao longo do tempo.

2.1. O salário mínimo constitucional

Antes de proceder ao detalhamento descritivo da população atingida pela política de salário mínimo, é necessário abordar a definição do salário mínimo e as vias de acesso com base nas determinações estipuladas na Constituição de 1988. Assim, poderemos introduzir os interesses suscitados pelo salário mínimo tal qual ele está desenhado no Brasil.

Buscarei esboçar, desta forma, os elementos associados ao desenho da política para que os próximos passos, ancorados em evidências empíricas, representem não apenas um dimensionamento da política de salário mínimo no Brasil dos pontos de vista fiscal, eleitoral e social, mas também indicações preliminares da importância dessa *policy* na política brasileira.

A política de salário mínimo é definida, neste trabalho, como política pública de regulação da remuneração mínima, à qual têm direito todos os cidadãos que preenchem determinados critérios de elegibilidade estipulados pelo Estado. O encaixe nesses

critérios pode resultar no acesso à política via (i) renda do trabalho, (ii) políticas previdenciárias ou (iii) políticas assistenciais.

O valor do salário mínimo é estipulado em âmbito federal e aplica-se a todo o território nacional. Sua atual aplicação à totalidade de trabalhadores urbanos e rurais foi estipulada pelo Artigo 7º, inciso IV, que integra a Seção *Dos Direitos Sociais* da Constituição Federal de 1988. Textualmente, a definição de salário mínimo constante na Carta o coloca como instrumento que deve ser, com relação aos trabalhadores,

(...) capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (BRASIL, 2017).

Os direcionamentos do salário mínimo como piso para políticas previdenciárias e assistenciais constam em seções separadas da Constituição, *III – Da Previdência Social* e *IV – Da Assistência Social*. O atrelamento das políticas às categorias previdenciária ou assistencial é voltado a cidadãos que estejam em situação de marginalidade com relação ao mercado de trabalho formal por razão permanente, provisória, ou que eram dependentes economicamente de segurado falecido⁴. A diferença a ser notada entre as duas categorias é a exigência de contrapartida contributiva prévia por parte dos beneficiários para acesso a políticas previdenciárias, elemento ausente no caso das assistenciais.

A criação do salário mínimo e sua adoção nas esferas previdenciária e assistencial o inserem no campo de direitos sociais, tal qual definido por Carvalho (2013). O atual

⁴ É considerado “segurado” o trabalhador que realiza contribuições periódicas à Previdência Social, por iniciativa própria ou por possuir vínculo empregatício.

desenho do salário mínimo garantiria acesso à riqueza coletiva ao vetar salários inferiores ao piso, regular parte da distribuição de recursos em fundos públicos e referenciar a transferência de renda de benefícios sociais não contributivos. É um instrumento que reorganiza a distribuição de recursos finitos pelas frentes trabalhista, previdenciária e assistencial.

A indicação de que uma política pública se insere no campo de garantias sociais não nos permite inferir muito sobre a amplitude de sua aplicação, efeitos no bem-estar da população, limitações impostas a decisões privadas e tampouco a quais fins ela corresponde – sendo tais expectativas de resultados tanto do Estado que implementa quanto dos cidadãos que acessam tais direitos.

Como apontado por Carvalho (2013, p. 10), a expansão de direitos sociais desacompanhados de direitos civis e políticos tende a ter conteúdo e alcance arbitrários, consideração condizente com o quadro de implementação de políticas trabalhistas na era Vargas, marcada pelo exercício de controle sobre a atividade sindical e movimentos trabalhistas. Para entendermos o papel do salário mínimo na atual democracia brasileira, devemos olhar o que está debaixo do conceito de direito social e, nesse sentido, entender os meios escolhidos para garantir o gozo de direitos e os interesses que seu desenho suscita.

Até 1988, o salário mínimo regulava integralmente apenas o piso de salários praticados no mercado de trabalho. O cenário foi alterado com a expansão de sua aplicabilidade aos sistemas previdenciário e assistencial. Essa “simples” expansão levou a consequências de grande importância para a política nacional.

Em primeiro lugar, gerou-se a inclusão imediata de um enorme contingente populacional ao salário mínimo via políticas previdenciárias e assistenciais, grupo de

potenciais eleitores que passou a ser diretamente interessado em decisões tomadas sobre essa política. Segundo, o Estado passou a arcar com o ônus fiscal de reajustes do salário mínimo, decorrentes da garantia dos direitos estabelecidos na Carta. Por fim, o cálculo político do governo e da oposição diante da matéria passou a ser influenciado pelo conflito inerente à ocorrência simultânea dos dois fenômenos levantados anteriormente: conciliação entre ganhos eleitorais e custos fiscais nas decisões sobre os reajustes.

O conflito entre as duas dimensões – eleitoral e fiscal – foi debatido por Pierson (2001). Segundo o autor, políticas de bem-estar estabelecidas nos países desenvolvidos teriam provocado incorporação contínua de novos beneficiários e limitações para seu financiamento, gerando crescimento inercial de despesas com políticas de *welfare*. Por outro lado, o aumento do número de beneficiários – e a expectativa de parte do eleitorado de futuramente tornar-se beneficiário das políticas de bem-estar vigente no presente – teria elevado muito o custo eleitoral de reformas para controle da expansão desses gastos.

De acordo com Pierson (2001), nessas circunstâncias políticos atuariam em terreno escorregadio, evitando rombos fiscais, por um lado, e punições eleitorais, por outro. Isso porque, argumenta o autor, reformas nos sistemas de bem-estar vigentes trariam consequências eleitorais desastrosas para os partidos identificados como responsáveis por encabeçar tais reformas. A teorização desenvolvida por Pierson (2001) possui grande encaixe com o cenário que envolve a política do salário mínimo no Brasil posteriormente à Constituição de 1988, como demonstrarei ao longo deste trabalho.

No modelo adotado pelos constituintes de 1987-1988, o salário mínimo passou a ter características, ao mesmo tempo, regulatórias e redistributivas (LOWI; 1964). O encaixe do salário mínimo no modelo regulatório se configura pela determinação unilateral, por parte do Estado, do piso remuneratório a ser praticado no mercado de trabalho, em políticas previdenciárias e em parte dos programas assistenciais. Aplica-se

indiscriminadamente a todos, não proporciona alternativas e seu cumprimento independe da disposição do pagador, limitando decisões pontuais pela regra geral. Ou seja, é uma regra que subordina instituições pagadoras de renda, incluindo as do próprio Estado, a decisões vinculantes tomadas por atores políticos em arenas decisórias. O Estado, nesse cenário, é um ator privilegiado por decidir o formato da regra à qual ele próprio se subordinará, mas não está isento de cumpri-la enquanto a regra vigorar.

O mecanismo redistributivo está entendido, aqui, como a reorganização da distribuição de recursos finitos – no caso, dinheiro – detidos pelo Estado em fundos públicos comuns por meio de políticas públicas. A reorganização ocorre pela priorização de repasse aos que menos ou nada contribuíram para a composição do fundo público, em detrimento dos que mais contribuíram.

O salário mínimo pode operar esse mecanismo de duas formas. A primeira possibilidade é a valorização mais acelerada das aposentadorias e pensões referenciadas no mínimo do que dos demais benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), como pode ser observado no Gráfico 2.

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações disponibilizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Ministério da Previdência Social. A estimativa de crescimento real foi realizada considerando a variação acumulada Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), divulgado pelo IBGE, entre a data de reajuste em cada ano de referência e a data do reajuste imediatamente anterior. Os índices de variação real foram confrontados com os relatados pelo Ipeadata e não apresentaram diferenças.

Sendo o sistema previdenciário brasileiro contributivo e os benefícios calculados de forma proporcional às contribuições, o descompasso dos reajustes reais nas duas categorias promove redistribuição de renda entre os beneficiários do sistema previdenciário, visto que a contribuição previdenciária feita pelos recebedores de um salário mínimo é menor do que a contribuição realizada pelos salários maiores. Todos os beneficiários ganham, mas em magnitudes diferentes. Assim, o modelo previdenciário opera um fluxo redistributivo intergeracional⁵ no fundo comum em favor dos menores rendimentos.

Ao longo do tempo cidadãos que contribuíram e se aposentaram um pouco acima do mínimo passam a receber benefícios iguais ao mínimo. Com relação a esses beneficiários não há prejuízo absoluto, pois seus benefícios são valorizados acima da inflação e, dado o descompasso entre as duas categorias, estes são acoplados pela valorização mais intensa do salário mínimo.

Desse primeiro mecanismo redistributivo operado pelo salário mínimo não é possível inferir que haja consequente queda na desigualdade entre benefícios previdenciários ou compressão de sua distribuição. Isso porque o sistema previdenciário integra, continuamente, novos beneficiários de todas as camadas de renda. Além disso, o teto previdenciário também é alterado anualmente, o que abre margem para que a diferença proporcional entre os benefícios de 1 salário mínimo e o teto cresça ao longo do tempo, aumentando a amplitude da distribuição. A possibilidade de não operar redução da desigualdade, no entanto, pouco afeta a importância política da *policy* para seus beneficiários, visto que o grau de concentração de interesses que destaque refere-se ao

⁵ O mecanismo redistributivo, nesse caso, é intergeracional, uma vez que os recursos utilizados para custear o sistema previdenciário são obtidos pelas contribuições de trabalhadores ativos no presente, e não de reservas acumuladas no passado.

alcance direto da política na renda dos indivíduos, não à percepção do posicionamento relativo de sua renda com a de outro beneficiário.

O segundo mecanismo redistributivo que envolve o salário mínimo é a transferência de renda a cidadãos que não fizeram contribuições, por meio de políticas assistenciais referenciadas no salário mínimo. Nesse caso, recursos dos que contribuem com fundos públicos, por meio de impostos ou contribuições sociais, são destinados aos que nada contribuem⁶ de acordo com os critérios de elegibilidade estipulados pelo Estado.

A concretização da redistribuição difere nos dois mecanismos. No primeiro, ela é dependente do índice de reajuste do salário mínimo com relação ao índice de reajuste dos benefícios previdenciários superiores a 1 salário mínimo. Nesse caso há três possibilidades. A primeira é de reajustes mais intensos aplicados ao salário mínimo do que aos demais benefícios. Uma segunda possibilidade é a aplicação de reajustes idênticos a todos os benefícios. Nesse caso, a configuração da distribuição de rendimentos interna à previdência passa a ser dependente do fluxo de entrada de novos beneficiários em cada faixa de benefícios previdenciários. Em um terceiro cenário – improvável, dada a questão fiscal, e observado apenas em 1996 e 1997⁷ (ver Gráfico 2, acima) – é possível que benefícios maiores recebam reajuste superior ao do salário mínimo, gerando efeito anti-redistributivo.

No caso de programas assistenciais, o atrelamento das transferências ao salário mínimo gera efeito necessariamente redistributivo. Mesmo que o salário mínimo seja

⁶ Existe a possibilidade de que indivíduos inseridos no mercado formal – e, portanto, contribuintes da Previdência Social – cumpram critérios de elegibilidade e acessem políticas assistenciais. No entanto, não é possível considerar que as contribuições do trabalhador em questão anulem o efeito redistributivo, pois seus repasses ao Estado são direcionados à garantia de direito a ser concedido posteriormente por meio do sistema previdenciário, independentemente da política assistencial.

⁷ Em 1997 o reajuste dos benefícios do RGPS foi apenas 0,67% maior do que o do salário mínimo. Em 1996, a diferença foi de 3%.

corroído por reajustes incapazes de recompor a inflação ou não seja reajustado⁸, os beneficiários terão acesso a recursos financiados pela contribuição de cidadãos que não acessam a política assistencial e, portanto, receberão mais do que contribuem.

Na ponderação final, o desenho do salário mínimo e seu atrelamento a políticas previdenciárias, estabelecidos em 1988, possuem efeitos necessariamente redistributivos para uma parcela dos beneficiários, mas não necessariamente redistributivos em toda a população de beneficiários.

A definição de *redistribuição* adotada neste trabalho é restrita à reorganização de recursos detidos em fundos públicos com repasse privilegiado, via política pública, aos cidadãos que menos contribuíram para seu financiamento em detrimento dos que mais contribuíram. Portanto, o efeito da política sobre a distribuição de renda e/ou propriedade não é parte integrante de nosso conceito de redistribuição. Ainda que uma política redistributiva possa gerar efeito de queda na desigualdade, essa consequência não é necessária para que a *policy* se enquadre em nosso conceito.

Essas ressalvas buscam chamar atenção para as diferentes formas de impacto do salário mínimo na população, diferenciais oriundos justamente do fato da política se inserir em três campos e operar o ingresso dos cidadãos em sistemas de proteção por meio de critérios distintos – mercado de trabalho, seguro previdenciário e vulnerabilidade social.

A dimensão regulatória do salário mínimo impõe, a indivíduos ou instituições privadas, limitações sobre a alocação de seus recursos. Independentemente da resposta escolhida pelos empregadores diante de aumentos do salário mínimo – custear o aumento

⁸ A interpretação sobre a obrigatoriedade constitucional de repor ao menos o poder de compra do salário mínimo é controversa. Apesar do argumento ser apresentado por políticos nos debates, não há determinação expressa no Artigo 7º da CF 1988 quanto a aplicação índices mínimos, tampouco quanto à periodicidade dos reajustes.

da folha salarial, demitir, repassar o custo para o produto final, reajustar salários maiores com índices menores, terceirizar etapas do processo de produção –, o fato é que a regulação altera a gestão de seus recursos. Tratando-se de decisão sobre recursos privados, no entanto, não podemos classificar o privilégio de uma ou outra alternativa como ação de mecanismo redistributivo.

Por tais razões, os efeitos do salário mínimo no mercado de trabalho formal podem ser tratados apenas em termos de *desigualdade*. A atribuição de efeitos do salário mínimo ao mercado de trabalho envolve fatores econômicos e sociais que fogem ao escopo restrito dessa política, uma vez que os salários no mercado de trabalho também são afetados por variáveis como escolarização da população, estrutura ocupacional e ritmo de crescimento das atividades econômicas.

Sabendo-se qual parcela da população é mais beneficiada e, por consequência, interessada em reajustes positivos reais do salário mínimo, é possível pensar nos interesses gerados pela política e nos atores que trabalhariam intensamente para afetar decisões a ela concernentes. Os públicos atingidos serão descritos na próxima seção, com base nas vias de acesso à política estabelecidas legalmente. Na última seção deste capítulo, apresentarei um quadro quantitativo descritivo dos públicos-alvo para esboçar o alcance direto da política de salário mínimo na renda da população, sua evolução ao longo do tempo e, por fim, suscitar a dimensão de sua centralidade para atores políticos nas arenas decisórias.

2.2.Elegibilidade e acesso ao salário mínimo

Para cada via de acesso ao salário mínimo há critérios de elegibilidade estipulados pelo Estado, condições que tornam o cidadão apto ou não a ser incluído no escopo de

proteção social. Nesta seção, discriminaremos quais critérios estão associados a cada via de acesso e o público-alvo que compõe os grupos em cada uma delas.

Os cidadãos cuja contrapartida remuneratória mínima é garantida por meio do trabalho são aqueles que possuem vínculo empregatício formal ativo. Há dois grupos amplos nessa categoria, trabalhadores com vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e servidores públicos, submetidos a regimes trabalhistas próprios. O sistema de seguridade previdenciária no qual o trabalhador está inserido é diretamente dependente do regime de trabalho que rege suas relações com o empregador. Assim, trabalhadores celetistas vinculam-se ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), ao passo que servidores públicos concursados vinculam-se a Regimes Próprios de Previdência Social⁹ (RPPS). Nas duas categorias, como indiquei na seção anterior por meio de citação ao texto Constitucional, o piso de remuneração é o salário mínimo.

Em ambos os casos, trabalhadores tornam-se segurados em seus regimes uma vez que realizam mensalmente contribuições compulsórias, e proporcionais aos seus rendimentos, a seus respectivos institutos previdenciários durante o período de vínculo trabalhista formal. Trabalhadores autônomos podem optar por realizar contribuições avulsas para serem integrados ao RGPS, inovação da legislação pós-1988, o mesmo sendo válido para estudantes e pessoas em atividade doméstica não remunerada que se inscreverem na previdência como contribuintes individuais.

Trabalhadores informais não possuem garantia do piso remuneratório justamente por estarem à margem do escopo de proteção trabalhista. Debates na área de economia dão conta de que alterações no salário mínimo possuem impacto no rendimento desses trabalhadores, ainda que diverjam quanto ao sentido e magnitude deste efeito

⁹ Os entes federativos são responsáveis pela instituição, organização e administração de seus Regimes Próprios de Previdência Social. São regulados pelo Artigo 40º da CF 1988 e pela Lei Nº 9717/1998.

(FANJZYLBBER, 2001; LEMOS, 2002; NERI, GONZAGA, CAMARGO, 2000, 2001; SABOIA, 2007, 2009, 2010, 2015; SOARES, 2002)

A incerteza quanto ao efeito direto, bem como sua dependência do comportamento circunstancial de outras variáveis, nos levam a não mapear esse grupo. Isso porque, argumento, o desenho da política de salário mínimo é central no comportamento estratégico que os atores políticos são induzidos a adotar. Além do impacto do salário mínimo no rendimento do eleitorado, a percepção de que a mudança no rendimento é causada por instrumento regulatório altera o grau de interesse dos cidadãos e ajusta a estratégia adotada por atores políticos na defesa destes interesses.

O rendimento mínimo via políticas previdenciárias é conquistado uma vez que o cidadão cumpre distintos critérios para obter remuneração durante período no qual está afastado de atividades laborais ou por ser dependente econômico de segurado falecido. Os benefícios podem ser provisórios ou vitalícios e dividem-se em três categorias: aposentadoria, auxílio e pensão.

Os trabalhadores conquistam direito à aposentadoria em três casos. No primeiro, por tempo de serviço, a regra geral¹⁰ é a realização de contribuições por 30 anos (mulheres) ou 35 anos (homens) junto ao instituto de previdência ao qual o trabalhador está vinculado. O segundo caso é de aposentadoria por idade. Nesse caso, o contribuinte precisa ter no mínimo 65 anos de idade (homens) ou 60 anos (mulher). Em ambas as situações, há exigência de contribuição por um período mínimo de tempo. No RGPS, o tempo mínimo de contribuição para obter aposentadoria por idade é de 180 meses. Nos RPPS, o tempo mínimo é de 20 anos no serviço público, sendo 10 na carreira e 5 anos de

¹⁰ As regras de tempo de serviço para aposentadoria podem variar de acordo com a ocupação do trabalhador. Professoras, por exemplo, se aposentam com 25 anos de contribuição e professores com 30 anos de contribuição.

cargo efetivo pelo qual se pretende obter aposentadoria (BRASIL; 2003, 2004). Por fim, trabalhadores podem se aposentar por invalidez ao comprovarem incapacidade permanente de exercer atividades laborais.

Os auxílios, por sua vez, têm como objetivo proporcionar rendimento ao cidadão afastado temporariamente e por razão involuntária de suas atividades de trabalho. Para ter acesso a tais auxílios, o trabalhador precisa ter vínculo empregatício formal ativo na data de ocorrência do evento que o afasta do trabalho – ou seja, ser segurado de instituto previdenciário. São voltados para casos de maternidade, acidente, doença, reclusão e são cessados quando o segurado torna-se apto a exercer plenamente suas atividades de trabalho.

Pensão por morte é considerada, pelos institutos previdenciários, uma categoria de auxílio que repassa a aposentadoria ativa ou à qual o segurado falecido viria a ter direito futuramente para seus dependentes econômicos. Seu prazo de vigência varia de acordo com o tipo de vínculo familiar do segurado com o pensionista – se cônjuge ou filho –, com o tempo de duração do casamento e com a idade do filho.

O acesso ao salário mínimo via políticas assistenciais pode ocorrer quando os cidadãos ultrapassam barreiras de acesso previstas constitucionalmente ou por legislação ordinária, associadas sobretudo a critérios de pobreza e vulnerabilidade social. Há, atualmente, duas políticas assistenciais de grande alcance referenciadas no salário mínimo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (seguro-defeso).

Regulamentado pela Lei Nº 8742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), o BPC dirige-se a deficientes e idosos com 65 anos ou mais de idade cuja renda mensal familiar per capita seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. O acesso ao

benefício não exige contribuição prévia ao RGPS e está inserido no sistema de proteção a indivíduos e famílias socialmente vulneráveis.

A concessão do BPC não é vitalícia e a elegibilidade do cidadão é reavaliada a cada dois anos, tendo em vista a possibilidade de inserção no mercado de trabalho ou aumento da renda de terceiros que integram o núcleo familiar.

Já o seguro-defeso é voltado a garantir renda a pescadores artesanais que trabalham em regime de economia familiar durante o “defeso”, período de reprodução dos peixes no qual a pesca é proibida.

A inserção do salário mínimo nas esferas previdenciária e assistencial, pela CF 1988, ampliou seus critérios de elegibilidade para além da referência ao mercado de trabalho. É dizer que deixou-se de ter o mercado de trabalho como via única de acesso à política e foram adicionados mecanismos de proteção baseados em critérios de pobreza e proteção ao trabalhador posteriormente ao fim do ciclo produtivo de sua força de trabalho. O acesso do cidadão ao benefício, contribuinte ou não, passou a se basear também na impossibilidade ou limitação para realização de atividades remuneratórias. Trata-se, assim, de um instrumento que confere a mesma proteção social do mercado de trabalho às camadas da população potencialmente ou factualmente (i) socialmente vulneráveis e (ii) licenciadas ou marginalizadas do mercado de trabalho.

Na próxima seção, apresentarei brevemente a quantidade de atingidos pela política em cada grupo para, então, realizar o encaixe do problema em teorias da ciência política e trilhar caminhos para responder à indagação da pesquisa.

2.3. Estimativas de população atingida

Nesta última seção, apresento a evolução numérica da população atingida pela política do salário mínimo de 1995 a 2014¹¹. As estimativas aqui realizadas devem ser vistas como conservadoras, no sentido de concluir por contingentes inferiores de cidadãos atingidos pela política do que observaríamos se considerássemos efeitos indiretos da política.

Como citei brevemente na seção anterior, há indícios de que reajustes no salário mínimo provoquem efeito nos rendimentos de trabalhadores informais (FAJNZYLBER, 2001; LEMOS, 2004; NERI, GONZAGA, CAMARGO, 2000, 2001; SABOIA, 2007, 2009, 2010, 2015; SOARES, 2002) como um tipo de referência não oficial. Além disso, políticas de bem-estar provocam interesse não apenas em seus beneficiários diretos, mas despertam apoio também em pessoas próximas aos beneficiários e de eleitores que vislumbram a possibilidade de um dia integrarem o sistema de proteção social (PIERSON, 2001).

Tais grupos, no entanto, não serão considerados em nossa análise para que tenhamos um quadro mais preciso do número de indivíduos atingidos diretamente pela política de salário mínimo. Assim, ainda que cheguemos a um número menor de indivíduos atingidos diretamente do que se observássemos efeitos indiretos, teremos um quadro mais seguro sobre o potencial eleitoral da política e que revela impactos potenciais muito expressivos.

As estimativas foram realizadas com base em três fontes de dados. Utilizo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS – Ministério do Trabalho e Previdência

¹¹ Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e de benefícios previdenciários e assistenciais para os anos de 2015 e 2016 não estavam disponíveis até a conclusão desta dissertação.

Social) para obter o número de postos de trabalho com remuneração entre 1 e 1,5 salários mínimos. A opção por expandir a amplitude de rendimentos abordada se deve, nesse caso específico, ao fato de que o salário mínimo, não raro, representa frações de dezenas de reais.

Muitos rendimentos, nesses casos, são arredondados pelos empregadores para a dezena ou centena superior. Se medíssemos apenas os rendimentos exatamente iguais a 1 salário mínimo, estaríamos ignorando um grande montante de trabalhadores que encontram-se na situação de interesse. Ademais, ao aumentar a amplitude da medição no mercado de trabalho formal, teremos mais clareza sobre o efeito do descompasso entre os reajustes do salário mínimo e crescimento médio de salários no mercado de trabalho.

A segunda fonte é a Base de Dados Históricos da Previdência Social¹², por meio da qual podemos traçar a evolução do número de benefícios cujo valor é igual a exatamente 1 salário mínimo, tanto em políticas previdenciárias quanto em assistenciais. Os benefícios previdenciários e assistenciais são reportados pela Previdência Social em faixas de valor, que seguem escala de números de salários mínimos.

Por fim, confronto os resultados com dados do eleitorado obtidos no Repositório de Dados do Tribunal Superior Eleitoral¹³ (TSE), a fim de estimar a qual percentual do eleitorado inscrito corresponde o número de cidadãos beneficiados diretamente pelo salário mínimo.

¹² Base disponível no site da Previdência Social (<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>), consultada pela última vez em 31/10/2016.

¹³ Disponível no site do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>), consultado pela última vez em 31/10/2016.

Como podemos observar no Gráfico 3, de 1995 a 2014, cresce continuamente o percentual de trabalhadores do mercado formal de trabalho cujos rendimentos estão em torno das faixas mais próximas ao salário mínimo ao longo do tempo.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 1995 a 2014, obtidas no site do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Os rendimentos utilizados referem-se a dezembro de cada ano e foram alocados em faixas de acordo com o salário mínimo vigente no ano de referência. Salários inferiores a 0,3 e superiores a 50 salários mínimos são computados com valor igual a zero pelo MTE. Tais observações foram excluídas para evitar viés nos resultados, uma vez que não é possível identificar a qual grupo cada valor “zero” pertence, e representam, em média, menos de 2% do total de observações.

O movimento observado é resultante da combinação de dois fenômenos. Primeiro, apesar de ter havido crescimento no número de postos de trabalho ativos em todas as faixas, esse movimento foi proporcionalmente maior nas faixas próximas ao salário mínimo (Tabela 1, próxima página, e Tabelas A.1 e A.2, na seção *Anexo*). Em segundo lugar, o salário mínimo foi continuamente reajustado a taxas superiores às aquelas relativas às demais faixas de renda do mercado de trabalho.

Tabela 1 - Crescimento percentual acumulado de postos de trabalho por faixas de salários mínimos, com relação a 1995.

Ano	De 0,3 a 0,99	Igual a 1	De 1,01 a 1,5	De 1,51 a 2	De 2,01 a 3	De 3,01 a 5	Acima de 5	Total
1996	-2%	-3%	-4%	2%	4%	6%	-2%	1%
1997	-26%	3%	-3%	5%	9%	8%	-2%	3%
1998	3%	22%	24%	32%	21%	16%	4%	15%
1999	-12%	26%	34%	42%	29%	16%	0%	18%
2000	5%	9%	53%	57%	39%	18%	1%	24%
2001	6%	37%	98%	81%	43%	11%	-8%	29%
2002	53%	46%	127%	107%	47%	10%	-10%	36%
2003	66%	69%	166%	126%	47%	7%	-17%	40%
2004	82%	73%	178%	146%	59%	14%	-15%	49%
2005	93%	86%	233%	167%	58%	15%	-17%	57%
2006	146%	100%	308%	188%	53%	12%	-22%	65%
2007	182%	89%	360%	209%	59%	15%	-21%	76%
2008	192%	87%	387%	226%	67%	20%	-17%	85%
2009	205%	107%	440%	237%	69%	19%	-20%	92%
2010	182%	122%	422%	217%	60%	9%	-28%	81%
2011	240%	104%	478%	298%	100%	37%	-10%	117%
2012	205%	101%	508%	294%	94%	35%	-13%	117%
2013	214%	101%	518%	308%	104%	41%	-11%	124%
2014	228%	75%	489%	323%	116%	47%	-7%	126%

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), obtidos no site do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O número de postos de trabalho ativos em dezembro¹⁴ de cada ano cresceu 126% no período analisado, passando de 21 milhões em 1995 para 47,5 milhões em 2014. Com a incorporação constante de novos trabalhadores ao mercado de trabalho formal e com o piso dos rendimentos crescendo em ritmo mais intenso do que os restantes, a base da distribuição aproximou-se, ao longo do tempo, dos rendimentos com valores médios ou

¹⁴ A unidade de observação da RAIS é o posto de trabalho, não o trabalhador. Disso decorre que se um cidadão hipotético for demitido em julho de um determinado ano e conseguir um novo emprego em setembro do mesmo ano, a RAIS o contabiliza duas vezes na base de dados, pois este ocupou dois postos de trabalho. Para evitar o risco de enviesar os cálculos por contagem dupla de postos de trabalho com baixa remuneração e alta rotatividade, optei por considerar apenas os postos de trabalho ativos em dezembro de cada ano.

imediatamente superiores, fazendo que a proporção de trabalhadores entre 1 e 1,5 salário mínimo passasse de 13,3% em 1995 (2,8 milhões) para 30,8% em 2014 (14,6 milhões), como podemos observar no Gráfico 3.

A diferença entre o crescimento proporcional de postos de trabalho formais nas faixas mais baixas está associada ao segundo fator explicativo que aponte e pode ser observado no Gráfico 4: o salário mínimo cresceu em ritmo mais intenso do que os demais rendimentos do mercado de trabalho.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Relação de Informações Sociais (RAIS). Para estimativa de crescimento real, os valores foram deflacionados com base no INPC.

De 1995 a 2014, o crescimento médio do salário mínimo real foi de 3,95% ao ano¹⁵, ao passo que os rendimentos no mercado de trabalho tiveram crescimento real, em média, de 0,91% ao ano. O descompasso entre a evolução dos salários, observada no Gráfico 4, é resultado do caráter regulatório do salário mínimo. Enquanto salários no mercado de trabalho como um todo variam de acordo com fatores econômicos, acordos

¹⁵ Para o ano de 2011, que teve dois reajustes, consideramos o segundo salário mínimo, estabelecido em março, uma vez que ele corrige a subestimação do INPC de 2010 aplicado no reajuste de janeiro.

coletivos e não sofrem intervenção estatal, uma política de salário mínimo que imprima reajustes reais consecutivos, como é o caso no Brasil, impõe aos empregadores a concessão de reajustes mais intensos na base da distribuição e, conseqüentemente, gera aproximação entre salários baixos e salários médios, caso os salários médios não cresçam na mesma proporção.

A variação descasada entre o salário mínimo e médio, e o aumento mais intenso de postos de trabalho na base da distribuição, levou a um crescimento muito expressivo no número absoluto de indivíduos com rendimentos entre 1 e 1,5 salário mínimo, da ordem de 422%, totalizando 14,6 milhões de trabalhadores em 2014 (Gráfico 5), ao passo que a força de trabalho formal total cresceu apenas 126%.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Relação de Informações Sociais (RAIS).

No caso das políticas previdenciárias e assistenciais, a proporção de benefícios exatamente iguais a um salário mínimo manteve-se relativamente estável entre 1995 e

2014¹⁶, sobretudo de 1998 em diante (linha cinza espessa, escala no eixo direito do Gráfico 6). O montante absoluto de benefícios emitidos¹⁷ nesse valor, no entanto, saltou de 10,8 milhões em 1995 para 21,45 milhões em 2014, crescimento de 98,6% (linha contínua preta, escala no eixo esquerdo do Gráfico 6).

As modalidades do BPC representavam, em 2014, 4,1 milhões do total calculado de benefícios, tendo partido de apenas 346 mil beneficiários em 1996, ano no qual foi implementado. A categoria de benefícios inferiores a um salário mínimo, que registra poucas observações, é composta por auxílios que referenciam o valor pago em frações de salário-contribuição e a pagamento de pensões alimentícias que transitam pela Previdência Social.

¹⁶ O BPC representava 4,1 milhões, ou 19,1%, do total de benefícios no valor de 1 salário mínimo em 2014.

¹⁷ Benefícios emitidos são conceituados pela Previdência Social como “benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora de benefícios” (Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, 2014, p. 157). Ao utilizar essa categoria, evito a contagem de benefícios com pagamento suspenso.

À primeira vista já é possível notar a importância da política do salário mínimo nas duas estimativas apresentadas. Ele não apenas engloba grande proporção dos eleitores nas duas populações, como demonstra crescimento constante do número absoluto de eleitores afetados por rendimentos sob sua referência. Em números absolutos, as esferas trabalhista, previdenciária e assistencial computam, na estimativa conservadora que realizei, mais de 36 milhões de rendimentos¹⁸ sob influência direta do salário mínimo – 14 milhões pelo mercado de trabalho e 21 milhões por políticas previdenciárias ou assistenciais.

Cabe indagar, porém, o peso desse contingente no eleitorado. No Gráfico 7¹⁹ destacamos a qual proporção do eleitorado correspondem os montantes absolutos estimados.

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Base de Dados Históricas da Previdência Social (MPS) e RAIS (MTE).

¹⁸ A referência é ao número de rendimentos, e não de eleitores, pois as unidades de análise da RAIS e da Previdência Social são, respectivamente, postos de trabalho e benefícios. Disso decorre que um mesmo cidadão pode receber aposentadoria e BPC se for idoso com rendimento familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, por exemplo. O número de beneficiários com acesso a mais de um benefício está disponível de 2010 em diante. Para não gerar descontinuidade na série temporal construída, optei por manter a relação por número de benefícios.

¹⁹ Os dados da RAIS para 1994 não estavam disponíveis no site do MTE.

O resultado indica que o número de cidadãos beneficiados pelo salário mínimo não é crescente apenas em termos absolutos nas três esferas de acesso, mas também com relação à proporção que representa do eleitorado.

A teoria do eleitor mediano (DOWNS, 1999; MELTZER, RICHARD, 1984) prediz que partidos e atores políticos trabalharão por redistribuição de renda – ou expansão de gastos sociais – quando o eleitor decisivo, que se localiza na mediana da distribuição, for beneficiado com tal decisão. Esse não é o caso da política de salário mínimo no Brasil, cuja proporção de público beneficiado encontra-se abaixo de metade do eleitorado (Gráfico 7) e cujos rendimentos medianos do trabalho encontram-se acima do salário mínimo (Gráfico 8).

Fonte: elaborado pelo autor a partir da RAIS (MTE). A renda mediana em valores absolutos foi deflacionada pelo INPC.

No entanto, é pouco crível supor que atores políticos sejam indiferentes a decisões sobre uma política que afeta, potencial e diretamente, a renda de 25% do eleitorado. Além disso, tão relevante quanto a proporção do eleitorado afetada diretamente é a trajetória do

número de beneficiados pela política e a aproximação do salário mínimo dos demais rendimentos.

Mesmo que a mediana da distribuição de renda não esteja na faixa que indicamos como de influência direta do salário mínimo, a razão entre os dois rendimentos caiu de 3,27 em 1995 para 1,88 em 2014. A essa evidência deve-se somar o fato de que o número de postos de trabalho no setor formal cresceu no mesmo período (Tabela A.2, em *Anexo*). Isso significa que o valor do salário mínimo não apenas tornou-se uma referência mais próxima dos demais rendimentos, mas que isso ocorreu para um número cada vez maior de trabalhadores, tanto com relação à renda média (Gráfico 4) quanto com relação à mediana (Gráfico 8).

Sendo também crescente o número de beneficiários da política do salário mínimo (Gráfico 6), mostra-se relevante indagar a estratégia dos representantes políticos diante do custo fiscal associados à sua expansão, do alinhamento entre seus posicionamentos observados e suas preferências ideológicas, e como os mesmos alteram ou mantêm suas estratégias quando estão no governo ou na oposição.

Diante do quadro demográfico de envelhecimento populacional, associado a regras que permitem a incorporação de aposentados não-idosos ao sistema previdenciário, o modelo de proteção social tem possibilitado a consolidação de um quadro no qual a política do salário mínimo torna-se referência de renda para contingentes cada vez maiores do eleitorado.

No próximo capítulo, examinaremos as teorias de ciência política acerca da adoção e expansão de políticas de bem-estar. Estas enfatizam o peso do eleitorado, a ideologia do partido no governo e o constrangimento fiscal. Posteriormente, no quarto capítulo, examinarei as regras institucionais que regem a tomada de decisão sobre o

reajuste do valor do salário mínimo no Brasil, bem como padrões observados do comportamento dos atores políticos diante da matéria. No capítulo final, darei atenção às votações, posicionamento de lideranças partidárias e defesa de interesses na arena parlamentar.

3. Perspectivas teóricas e formulação de hipóteses

O caminho percorrido até o momento revelou evidências importantes sobre a política de salário mínimo no Brasil, sendo as principais listadas resumidamente abaixo:

- A Constituição de 1988 ampliou a população elegível ao salário mínimo ao garantir acesso de uma população anteriormente não assistida pela política via benefícios previdenciários e assistenciais.

- Os reajustes anuais concedidos ao salário mínimo resultaram em aumento contínuo do seu valor real, trajetória iniciada em 1995, afetando diretamente e em direção crescente a renda de parte da população.

- O número de cidadãos beneficiados pelo salário mínimo aumentou ao longo do tempo, tanto no mercado de trabalho formal quanto em políticas previdenciárias e assistenciais.

- O custo fiscal dessa inclusão na dimensão previdenciária e assistencial ficou a cargo do Estado, responsável por garantir aos cidadãos o gozo de seus direitos.

A síntese dos elementos mais importantes na trajetória recente do salário mínimo forma a base do problema teórico que buscamos elucidar.

O debate sobre os fatores que determinam a trajetória de políticas sociais enfatiza, de maneira ampla, o efeito de duas variáveis: eleições e distribuição de renda. Os modelos teóricos estabelecidos na literatura foram desenvolvidos para explicar o surgimento e expansão de políticas redistributivas em democracias capitalistas avançadas, em contextos de produção amplamente baseada na manufatura, ocupações concentradas no setor industrial e com direitos civis e políticos estabelecidos.

Sob regime democrático, sufrágio universal e dado o conjunto de interesses da população de menor renda, em quais condições observa-se promoção de políticas sociais? Apesar de usarem parcialmente as mesmas variáveis, o mecanismo explicativo difere nas teorias. Focaremos em três tipos de abordagem. A primeira se concentra em explicar o nível de gastos em políticas sociais com especial atenção às preferências do eleitorado, medida derivada da distribuição de rendimentos. A segunda também associa políticas sociais às preferências do eleitorado, mas condiciona seu desenho à distribuição do poder entre partidos e a seu potencial eleitoral. Por fim, um terceiro argumento introduz a dimensão fiscal na dinâmica para indicar a ocorrência de reordenamento de preferências dos partidos na tomada de decisão sobre políticas sociais.

A proposta explicativa da teoria do eleitor mediano trabalha com a relação de causalidade entre distribuição de preferências do eleitorado e adoção de políticas públicas. De acordo com tal teoria, sob regras de maioria, o resultado de uma eleição será favorável ao partido cujas propostas se aproximem mais das preferências do eleitor mediano. Da mesma forma, a implementação ou rejeição de uma política pública é dependente da preferência do eleitor mediano diante da matéria. O eleitor mediano, por sua vez, é aquele que está no centro de um espectro unidimensional de renda de utilidade e que possui o voto decisivo para a vitória de uma ou outra opção eleitoral (DOWNS; 1999).

Na formulação original de Downs (1999) a renda de utilidade é uma medida abstrata que cada eleitor calcula individualmente de acordo com suas preferências

específicas²⁰. Em outras palavras, a renda de utilidade de cada eleitor é afetada de formas diferentes por uma mesma política, de acordo com o peso dela em suas preferências.

Do modelo original, Meltzer e Richard (1981) realizaram derivações importantes que se aplicam a explicações sobre as decisões por redistribuição via taxação e transferência de renda diretas em regimes democráticos. Os autores afirmam que a chave explicativa para a redistribuição está na renda do eleitor mediano com relação à renda média. Se a renda do eleitor mediano for inferior à média, é racional que este vote no partido que propuser maior redistribuição. Se a renda do eleitor mediano for superior à média, é racional que vote por menos redistribuição. O estudo, assim como em Downs (1999), baseia-se no pressuposto de que o eleitor vota racionalmente – ou seja, no partido cujas propostas maximizam sua renda de utilidade. Se a distribuição de renda de um país está concentrada em parcela minoritária da população, espera-se que os votos da maioria sejam depositados no partido que propuser mais redistribuição.

Recentemente, Lupu e Pontusson (2011) combinaram a proposta do eleitor mediano com a da afinidade social, oriunda da sociologia e antropologia, para propor que o nível de redistribuição de um país depende não do nível da desigualdade, mas da configuração da distribuição de renda, conceituada pelos autores como estrutura da desigualdade. A abordagem nega a visão de eleitores como indivíduos egoístas e assume que eles se inserem em grupos sociais que se identificam em maior ou menor grau com outros grupos, conferindo apoio a eles em demandas políticas.

A afinidade de um grupo com outro seria dada pela proximidade relacional da renda. O grupo determinante para as decisões que circundam o conflito redistributivo

²⁰ O cálculo da renda de utilidade é perfeito. Na base modelo teórico de Downs, sua parte mais abstrata, não há assimetria e nem custos de informação. O eleitor é plenamente consciente das ações do governo, sabe como elas o afetam e decide seu voto com o único fim de maximizar sua renda de utilidade.

seria ainda o eleitor mediano, que apoia redistribuição se sua renda estiver mais próxima da base do que do topo. Na proposta, não importa a renda média com relação à renda do eleitor mediano, mas sim a diferença proporcional entre a renda do eleitor mediano e a renda de cada uma dos extremos da distribuição. A afinidade do eleitor mediano seria resultante da identificação de interesses comuns com a classe de renda mais próxima. Ela demandaria redistribuição ao se defrontar com a proximidade da pobreza e recusaria redistribuição ao se ver distante da mesma. O cálculo de afinidade é realizado pela

fórmula de $skew = \frac{\left(\frac{90}{50}\right)}{\left(\frac{50}{10}\right)}$, sendo os termos 90, 50 e 10 representantes dos valores da renda

nos percentis 90, 50 e 10. Quanto maior o resultado, mais próxima a classe média está da pobreza e, portanto, maior o nível esperado de redistribuição.

O mecanismo explicativo da teoria está no risco identificado pela classe média de não apenas se tornar pobre, mas de viver em condições de pobreza. Um exemplo simples e ilustrativo é o acesso à educação. Se uma criança de classe média e uma criança pobre estudam em uma mesma escola pública, os pais dessas crianças tenderão a demandar recursos da classe mais rica para melhoria dos investimentos na formação das crianças. Se a criança de classe média estudar em escola particular, com a criança de classe alta, e a criança pobre estudar em escola pública, os pais da criança de classe média tenderão a recusar redistribuição para que seus recursos não sejam direcionados ao benefício de outros, pois eles identificam que estão suficientemente seguros para não sofrerem com a possível piora do ensino público.

Apesar de Downs (1999) e Meltzer e Richard (1981) não aplicarem a mesma fórmula para determinar as preferências do eleitor mediano que Lupu e Pontusson (2011) para explicar políticas redistributivas, concentramos suas proposições na mesma categoria por incorrerem em falhas similares para a análise da política de salário mínimo.

A principal limitação desses trabalhos é a ausência de consideração sobre o processo de tomada de decisões na definição de políticas sociais, que aparecem como respostas automáticas de demandas eleitorais. Nos modelos, assume-se que, de acordo com a distribuição de renda do eleitorado, determinadas políticas públicas que cumprem objetivo específico – redistribuição – serão implementadas. Desta forma, o conflito de interesses nas arenas decisórias é totalmente esvaziado e deslocado para a arena eleitoral. Esse deslocamento gera duas consequências analíticas.

A primeira refere-se a como partidos políticos processam as demandas eleitorais. Mesmo assumindo que eleitos de fato correspondam integralmente às expectativas do eleitorado, políticas públicas podem ser adotadas com distintos modelos para responder a uma mesma demanda genérica. Em especial, a aprovação de políticas redistributivas pode assumir a forma de promoção de acesso a serviços públicos, transferência de renda universal ou restrita a grupos específicos, com valores igualitários ou diferenciados por critérios de elegibilidade. Os diferentes caminhos para promover redistribuição implicam não apenas em resultados diversos na redução da desigualdade, mas também alteram os setores do eleitorado que serão inseridos na disputa pela alocação dos recursos públicos e, portanto, serão provocados a manifestar interesse diante da matéria – seja por meio de grupos de interesses, seja por resposta eleitoral.

O papel da oposição na teoria do eleitor mediano, como segunda implicação, é puramente eleitoral. Sua possibilidade de alterar o resultado das políticas redistributivas é restrito às propostas realizadas na disputa eleitoral com o único objetivo de vencer eleições. A possibilidade de divergência interna aos partidos, igualmente, é nula e não exerce influência nas políticas que serão adotadas.

Os dois contrapontos apresentados decorrem de uma premissa fundamental no modelo: o partido que vence as eleições controla todo o aparato do governo, sempre

aprova suas políticas e tem como único objetivo estar no poder. Ao estabelecer o domínio do aparato de governo como única dimensão da renda de utilidade dos atores políticos, a teoria do eleitor mediano estabelece que a preferência dos membros do partido governante é perfeitamente coesa, moldada pelos meios que assegurem sua continuidade no poder.

A combinação das críticas associadas às premissas do modelo resulta na atuação de partidos políticos orientada pela conduta *office-seeking*²¹. Atores e partidos políticos, nessa visão, são desprovidos de orientação ideológica ou preferências próprias sobre políticas públicas. O efeito eleitoral consequente da adoção de políticas é tudo que importa. Obviamente, aqui não pretendemos negar a enorme importância da dimensão eleitoral no cálculo dos partidos, pois é evidente que em uma democracia representativa é necessário ganhar as eleições e, portanto, estar inserido nas arenas decisórias para influenciar ou aprovar *policies*. No entanto, dimensão eleitoral é apenas uma das balizas que orienta o cálculo dos partidos na hora de fazer políticas. A dimensão *policy-seeking* é igualmente central na determinação do posicionamento partidário, como demonstraremos para o caso do salário mínimo nos capítulos empíricos.

Lupu e Pontusson (2011) chegam a abordar apenas a hipótese de que governos de diversas orientações ideológicas imprimem distintos níveis de gastos em políticas sociais. O resultado encontrado pelos autores é, no entanto, de padrão similar entre partidos de esquerda e direita por conta da resposta que ambas correntes tentam dar ao eleitorado. Argumentamos, aqui, que similaridade no nível de gastos é insuficiente para inferir similaridade no desenho de políticas sociais. Visto de outra forma, gastos sociais de magnitudes similares podem ser aplicados de distintas formas, ponto no qual aludimos

²¹ A perspectiva *office-seeking* considera que partidos formulam políticas com o objetivo de obterem cargos e se manterem no poder. A perspectiva *policy-seeking* argumenta que partidos formulam *policies* com base em preferências políticas dos atores.

novamente ao problema de desconsiderar o modelo de sistema de proteção social ou desenho das *policies* para conectar as causas políticas ao fenômeno observado.

As teorias que utilizam o eleitorado como variável independente abordam o problema da redistribuição apenas pela demanda. São respostas sobre a decisão dos governos pela expectativa de eleitores individuais ou pela configuração estrutural da distribuição de renda. Nelas, não há proposta sobre como o governo pode responder ao eleitorado em termos de modelos de políticas, como a orientação ideológica do partido de governo pode afetar o direcionamento para tais modelos e a importância da formação de alianças e atuação da oposição.

Desse ponto em diante, considerar o nível de gasto social e carga tributária como *proxy* de redistribuição – ou taxaço dos mais ricos com benefícios direcionados aos mais pobres como mecanismo exclusivo – começa a perder sentido. Nenhuma política tem por objetivo final a geração de despesas. Gastos são inerentes à execução das políticas, mas não representam seus fins. Muito pelo contrário. Uma vez que recursos são finitos e governos executam muitas políticas simultaneamente, o esforço (racional) será por alcançar os objetivos de cada política com o mínimo possível de despesas, por mais expansivo que seja o conjunto de políticas sociais do país. Pela mesma lógica, é razoável considerar que eleitores não demandam gastos, eleitores demandam resultados de políticas, melhorias de bem-estar, acesso a serviços públicos. Quem formula políticas são os atores inseridos no Estado, em seus termos, com vistas ao eleitorado e a outras questões (como a fiscal), mas ainda assim a formulação e decisão final são tomadas em arenas decisórias que não se restringem à arena eleitoral. A taxaço e o gasto social não são necessariamente reflexos da demanda eleitoral e tampouco indicadores suficientes de redistribuição e alcance de políticas sociais. Não há dúvida de que gasto é um indicador da existência de políticas em um determinado campo, mas dessa constatação à conclusão

de que os gastos sociais são dependentes unicamente do anseio popular por redistribuição – e trabalhar com pressuposto de êxito desses gastos na diminuição de desigualdades – há um longo caminho.

Um modelo explicativo alternativo é encontrado em teorias que indicam a formação de modelos de Estados de bem-estar como variável dependente da combinação entre distribuição partidária do poder e preferências do eleitorado. Mais do que apenas o gasto, o desenho da política pública – seja ela o salário mínimo, de transferência de renda, de saúde pública – define seu potencial redistributivo e sua implementação concretiza tal efeito. Além disso, políticas (*policies*) podem ser desenhadas tanto para gerar efeitos na distribuição de renda quanto para afetar o debate político (*politics*), alterando a natureza dos conflitos, preferências e probabilidade de coalizões. Nessa abordagem, as teorias consideram políticas como, ao mesmo tempo, resultantes e reguladoras de conflitos e interesses em dados contextos de distribuição partidária do poder.

O desafio de combinar as demandas eleitorais por políticas sociais com a composição partidária do governo foi respondido por propostas que chamaremos de teorias de distribuição do poder. De acordo com essa corrente, o conjunto de políticas sociais e redistributivas seria desenhado de acordo com a combinação entre distribuição de poder entre os partidos nas arenas decisórias e potencial eleitoral de partidos de esquerda, quando estes não estão no poder. O processo de implementação das políticas com base nessas variáveis resultaria, ao longo do tempo, em três tipos de Estados de bem-estar: conservador, liberal e social democrata (Esping-Andersen, 1985; 1990). Os três modelos se diferenciam pelo papel político e alcance das políticas sociais.

O Estado de bem-estar conservador promoveria políticas sociais com o objetivo de fragmentar as demandas da classe trabalhadora e enfraquecer o poder de mobilização unificada dos partidos de esquerda, que nesse cenário são eleitoralmente fortes mas

minoritários nas arenas decisórias, sendo a maioria composta por aliança de partidos de direita e centro. 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 e, desta forma, 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. Independentemente da configuração da distribuição de renda no país, a ausência de ameaça eleitoral aos partidos de direita e centro possibilitaria a execução de proteção exclusivamente aos muito pobres, deixando a provisão de serviços básicos (como saúde) a cargo da iniciativa privada.

Por fim, o Estado de bem-estar social democrata seria marcado pela adoção de políticas universalistas e desmercadorizantes que tiram 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 possível quando partidos de esquerda conquistassem maioria nas Casas Legislativas e pudessem se aliar com partidos de centro dispostos a 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 mais pobres do que ricos, e (ii) a esquerda é capaz de mobilizar o apoio do eleitorado por essas políticas (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.

O caso latino americano pós-redemocratização seria marcado pela fragmentação da esquerda levada a cabo durante regimes ditatoriais. Mesmo com uma distribuição de renda favorável a votos por redistribuição, a dificuldade dos partidos de esquerda para mobilizar recursos e a ausência de identificação por conta do prolongado autoritarismo teriam dificultado o acesso da esquerda ao poder e facilitado a implementação de políticas contrárias à redistribuição. As vitórias eleitorais da esquerda na América Latina na primeira década do século XXI seriam explicadas pela capacidade destes desses partidos em promover alianças entre trabalhadores de classe média, do setor formal e informal.

A política trabalhista da Era Vargas encaixa-se no modelo de Estado de bem-estar conservador. Conforme apresentamos no capítulo introdutório, o modelo de corporativismo sindical tinha por objetivo controlar as demandas da classe trabalhadora e destituir os movimentos de autonomia frente ao Estado. É certo, também, que a política de Vargas foi duplamente bem sucedida ao obter suporte político da massa urbana que poderia voltar-se contra ele se o controle sobre as organizações sindicais não tivesse sido efetivo. Vargas antecipou o risco de surgimento de um adversário político perigoso, cooptou as demandas dos trabalhadores e os trouxe para o lado do regime.

As teorias elaboradas por Esping-Andersen (1985; 1990) e Huber & Stephens (2012) se encaixam no quadro que estamos apresentando de surgimento e longa sobrevivência do modelo de bem-estar conservador no Brasil. Ainda que a variável *democracia* não estivesse contemplada, a literatura dá conta de que um dos intuitos da implementação de políticas sociais no Brasil era o controle de demandas que, caso unificadas, poderiam viabilizar o surgimento de uma esquerda com respaldo popular.

As políticas trabalhistas no Brasil não se alteraram substancialmente após 1988. Na conceituação de Esping-Andersen (1985; 1990), o Brasil ainda teria fortes elementos de Estado de bem-estar conservador. A redemocratização e o aumento de escopo de

beneficiários da política de salário mínimo alteraram o cálculo estratégico dos atores políticos em dois sentidos. Primeiro, manejar a demanda da classe trabalhadora apenas na esfera sindical e trabalhista deixou de ser suficiente para controlar os conflitos políticos, pois esta passou a contar com o voto para avaliar o presidente e a ter na oposição uma alternativa eleitoral para satisfação dos seus interesses. Em segundo lugar, a inclusão do salário mínimo como piso de políticas previdenciárias e assistenciais atribuiu ao Estado custos fiscais para garantia de direitos.

Dito de outra forma, governos do passado (até 1988) lidaram com a divisão²² entre trabalhadores formais e informais, beneficiados e marginalizados. Governos do presente ainda têm essa clivagem presente, mas com menor força, pois a última Assembleia Nacional Constituinte ampliou os meios de acesso à política de salário mínimo, o escopo de interessados nesta política e, conseqüentemente, os custos de mantê-la ou alterá-la. São novos interessados não apenas na regulação estatal do mercado de trabalho, mas na transferência de renda do Estado que, por sua vez, precisa de recursos para cumprir tais obrigações.

Como sugerimos anteriormente, o montante de gasto em políticas sociais é insuficiente para compreendermos as motivações de implementação e efeitos políticos e sociais das *policies*. Mas, uma vez definidas, o Estado precisa de recursos para dar continuidade à execução das políticas.

Quando se trata de uma política com impacto em grande parcela do eleitorado, promover interrupção na trajetória poderá acarretar efeitos eleitorais – quem perde pode votar em quem propuser a volta do ganho ou atenuação da perda. E com isso não voltamos às premissas da teoria do eleitor mediano. Reconhecemos que políticas públicas geram

²² Argumentaremos adiante que o olhar sobre tal divisão ou clivagem, no sentido político, deve ser atenuada.

efeitos eleitorais, políticos sabem disso e tomam essa variável em conta ao calcular alternativas ao status quo – seja ao alterar o desenho de uma política pública ou simplesmente extingui-la. Mas disso não decorre que tal eleitorado deva estar na mediana da distribuição.

A (velha) constatação de que recursos orçamentários são finitos coloca uma primeira restrição matemática básica à expansão da política do salário mínimo: o limite de crescimento de seu valor é dado, no limite, pelo montante que o Estado é capaz de custear. Reajustes de um ano para outro dependem, portanto, de disponibilidade orçamentária oriunda de aumento da arrecadação ou de realocação de outras despesas, dadas as expectativas de variação no número total de beneficiários. E o quadro geral de variação desses indicadores independe do partido que está no governo, visto que a incorporação passada de beneficiários atinge os resultados no presente, de forma persistente no tempo.

Ainda assim, a determinação dos reajustes é feita por indivíduos (atores políticos) interessados em ser premiados – ou, ao menos, não serem punidos – pelo eleitorado, cujo contingente atingido pelo salário mínimo está longe de ser eleitoralmente desprezível (ver Capítulo 2). Tendo em vista a sensibilidade direta da renda real dessa população à política, que potencializa a percepção do eleitor sobre qual ator político deve ser premiado ou punido, e a sensibilidade orçamentária ao reajuste ou congelamento do salário mínimo, surgem perguntas em nosso problema de pesquisa que não foram tratadas pelos referenciais teóricos anteriormente apresentados.

A primeira delas é questionar se o compromisso fiscal implícito nos reajustes do salário mínimo influencia, de alguma forma, (i) a direção e (ii) a intensidade das preferências dos atores políticos – sendo “direção” a preferência por aumento ou congelamento do salário mínimo e “intensidade” a magnitude do aumento ou retração

que se busca imprimir. Caso a resposta seja positiva para os dois pontos, devemos nos desafiar com mais duas perguntas. Por que a variável fiscal influencia a preferência dos atores políticos? Por meio de qual mecanismo a preferência dos atores políticos passa a variar em função dos custos fiscais impostos à União?

Os trabalhos de Pierson (1998; 2001) acerca da expansão dos Estados de bem-estar maduros representa a perspectiva teórica que mais se aproxima do enigma que possivelmente encontraremos. Segundo Pierson (1998), as restrições orçamentárias a políticas sociais e os conflitos provocados por esse estado foram originados por três transições no período pós-industrial: crescimento relativo do setor de serviços, “maturação” dos compromissos do governo e envelhecimento da população.

O crescimento relativo dos serviços, e conseqüentemente da proporção de empregos nessa área, intensifica as restrições orçamentárias para sustentação do Estado de bem-estar na medida em que a produtividade desse setor é menor do que no setor industrial, afeta o preço relativo de bens manufaturados e o nível de salários praticados, impactando diretamente as receitas do Estado que custeiam os sistemas de bem-estar.

A segunda transição, “maturação” do Estado de bem-estar, é resultado da grande expansão do acesso a políticas sociais – ampliação de contingentes elegíveis, pensões, seguro-desemprego, auxílio doença, etc. – ao longo do tempo, notadamente entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970. Mesmo com a diminuição do ritmo de crescimento, essas políticas continuaram gerando pressão no orçamento público.

A última transição é resultado da combinação entre “maturação” do Estado de bem-estar e envelhecimento da população. Simultaneamente à expansão de acesso às políticas, as taxas de fecundidade caíram e a expectativa de vida aumentou, o que levou ao aumento do montante de recursos comprometidos com a proteção da população idosa,

por um lado, queda na arrecadação para financiamento desse sistema e, conseqüentemente, aumento da pressão fiscal. As três transições apontadas por Pierson (1998) são de caráter estritamente doméstico.

No caso brasileiro, a trajetória destes três fatores se dá de forma diversa por duas razões, diferença na estrutura produtiva e idade das políticas de bem-estar. O setor de serviços experimentou ganho de importância na estrutura ocupacional brasileira também. No entanto, sendo comparativamente menos industrializado do que os países abordados por Pierson (1998), o crescimento das ocupações no setor de serviços resultou em queda proporcional mais expressiva de postos de trabalho no setor de agricultura do que na indústria (COMIN, 2015). Esse movimento, indicado por Comin (2015), tende a favorecer a queda da desigualdade de rendimentos e, complemento, não provoca queda da produtividade com a mesma intensidade de casos em que o crescimento do setor de serviços está associado a fortes quedas de ocupação na indústria.

A expansão do Estado de bem-estar no Brasil também não se deu apenas por maturação do modelo ou envelhecimento da população, mas principalmente por efeito de mudança institucional que implicou inclusão abrupta de elegíveis. Apesar da proporção de idosos ter aumentado de 7,9% (ou 12,3 milhões) em 1996 para 10,8% (ou 20,8 milhões) em 2012²³, representando crescimento de 69% no total de idosos, o número de beneficiários idosos do BPC passou de 83,9 mil em 1996 para 3,5 milhões em 2012, um aumento de 4.067%. É evidente, nesse caso, que não se trata de uma expansão por efeito de envelhecimento populacional, mas por inclusão de parcela da população até então não

²³ Dados da PNAD. A projeção populacional foi obtida por meio dos indicadores demográficos do Datasus <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm#socio>>. As estimativas populacionais não estão disponíveis para 1995.

assistida. O déficit anual da previdência²⁴, por sua vez, passou de 31,3 bilhões em 1995 para 149,7 bilhões em 2014²⁵.

A despeito da diferença entre os fatores que levariam ao cenário de permanente austeridade, o fato é que decisões sobre o salário mínimo no Brasil também são fortemente marcadas por restrições fiscais. É também expressivo o impacto eleitoral da política, que atinge mais de 21 milhões de pessoas só por meio de políticas previdenciárias e assistenciais (Capítulo 2).

Nesses contextos, de forte impacto eleitoral e fiscal simultaneamente, Pierson (2001) afirma que tanto partidos favoráveis quanto os críticos aos modelos de Estado de bem-estar tendem a reorganizar suas preferências. Por um lado, partidos que apoiam políticas sociais admitem a necessidade de ajustes nos gastos, dada a pressão fiscal. Por outro, partidos contrários às políticas sociais reconhecem seu alto nível de popularidade e o risco de promover o desmonte do Estado de bem-estar, dada a popularidade obtida pelo amplo acesso de eleitores aos benefícios.

Os resultados esperados por Pierson (1998; 2001) seriam a um quadro no qual partidos buscarão realizar ajustes incrementais nas políticas de bem-estar por meio de coalizões centristas e amplas, a fim de aliviar a pressão fiscal sem que haja punição eleitoral. O objetivo final do trabalho do autor é explicar estratégias de partidos políticos para conter a expansão de gastos e o realinhamento de suas preferências. Nosso objetivo é distinto, explicar o elemento político por trás da decisão dos atores de aumentar sistematicamente o salário mínimo. A ferramenta analítica de Pierson (1998; 2001) nos é útil na medida em que abre caminho para a formulação de hipóteses sobre o

²⁴ Calculado com base na diferença entre arrecadação de empresas e segurados e gasto com benefícios previdenciários e assistenciais. Exclui repasses da União e outras receitas.

²⁵ Valores corrigidos para janeiro de 2016, com base no INPC. A relação de déficits anuais será apresentada no próximo capítulo, quando abordaremos a proposição de emendas para aumentar o salário mínimo.

posicionamento político de atores e partidos diante de incentivos eleitorais e constrangimentos fiscais, fato que nos leva a delimitar o diálogo com as contribuições do autor apenas até esse ponto.

Com base nas teorias apresentadas, trabalharemos com duas hipóteses centrais.

- (i) A decisão de promover reajustes positivos do salário mínimo está associada à orientação ideológica do partido que centraliza a coalizão, a saber, aquele que detém a Presidência da República e forma aliança com outros partidos representados no Congresso para cumprimento de agenda conjunta. Nessa linha, espera-se que coalizões promovam 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 de apoio ou de 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 se valem de dispositivos institucionais à disposição do Executivo 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.

Na perspectiva que construímos as estratégias adotadas pelos atores (vistos como parlamentares ou partidos) têm grande importância. Políticas públicas são definidas em arenas decisórias e, portanto, devemos pensar nos fatores que afetaram o comportamento dos atores políticos e determinaram a trajetória apresentada. Disso decorre que devemos abordar as normas de tramitação do salário mínimo, os dispositivos institucionais que limitam ou potencializam a aprovação da política. É dizer que variáveis independentes – eleições e partidos, ou eleições e restrição fiscal – determinam a formação de preferências dos atores em arenas decisórias, mas a estratégia política por eles adotada para conquista de seus interesses é balizada por regras alheias, em termos de mérito, ao salário mínimo.

Na próxima seção, antes de proceder à análise empírica, apresentarei brevemente o entendimento sobre governabilidade e relações Executivo-Legislativo no Brasil de acordo com a perspectiva neoinstitucionalista para que nossa abordagem do processo decisório sobre o salário mínimo tenha parâmetro de comparação com as contribuições previamente realizadas na literatura. Assim, poderemos verificar (i) a predileção pelo uso de determinados dispositivos institucionais, por parte dos atores políticos, e (ii) quais as peculiaridades ou semelhanças no tratamento do salário mínimo podem ser notadas em comparação com o padrão já analisado em outras *policies*.

Uma vez claros os mecanismos adotados pelos atores políticos, abordarei os documentos enviados pelo Executivo ao Legislativo e a tramitação na arena parlamentar. O objetivo dessa etapa é conectar os indicadores objetivos de comportamento parlamentar (e.g. projetos de lei, parecer de Relatores, votos nominais) ao conteúdo político da preferência expressa pelos atores, que será trabalhada no próximo capítulo. Assim, teremos compreensão sobre as razões (expressas) que, eventualmente, levam partidos de esquerda a se posicionarem contra aumentos do salário mínimo, ou partidos de direita a tentarem aumentos mais intensos.

3.1 Perspectiva neoinstitucionalista e o processo decisório

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 dinâmica se daria dessa forma porque o desenho institucional estipulado na Constituição de 1988 molda a atuação dos políticos no sentido de governabilidade via presidencialismo de coalizão, a alternativa politicamente menos custosa para o Executivo e mais rentável para os partidos da base no Legislativo.

Ancorados na perspectiva teórica neoinstitucionalista, farei referência ao conjunto amplo de regras e procedimentos normatizados que regulam o funcionamento do regime democrático por *instituições*. Por *conjunto amplo de regras e procedimentos normatizados*, ou instituições, entendemos a totalidade de elementos legais que regulam (i) os caminhos possíveis da tramitação – procedimentos –, (ii) o uso os mecanismos de tomada de decisão – dispositivos – e (iii) as relações entre Poderes.

A perspectiva neoinstitucionalista põe em destaque o papel do Estado como arena que não apenas processa conflitos situados na sociedade, mas cujo desenho institucional afeta o comportamento dos atores; o Estado é dotado de burocracias autointeressadas e de agências que, a depender do grau de insulamento, agem às expensas de interesses presentes na sociedade.

Nossa abordagem mescla elementos de duas correntes dessa perspectiva: histórica e da escolha racional. Da primeira nos filiamos à perspectiva de trajetória histórica como

elemento que delimita a margem de atuação presente. Não nos deteremos em buscar minuciosamente os mais variados eventos históricos que influenciaram marginalmente a trajetória das políticas trabalhistas e do salário mínimo. A abordagem à história será de alusão aos principais elementos que compuseram a trajetória do salário mínimo e da decisão da Constituição de 1988 como referenciais para o comportamento observado no debate político após 1995. Dito de outra forma, os atores políticos lidam com uma política de salário mínimo e com instituições cujo desenho passado limita o leque de possibilidades de atuação no presente.

As bases da perspectiva neoinstitucionalista da escolha racional, por sua vez, assumirão papel central em nossa busca para entender com base em 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 o comportamento dos atores políticos e, em última instância, as próprias decisões (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 propor leis, o Executivo também pode fazê-lo. Por outro lado, o Executivo possui a prerrogativa de emitir, unilateralmente, Medidas Provisórias com vigência imediata. Como já apontamos, as etapas de tais processos não significam o cumprimento de tarefas burocráticas ordenadas no tempo, mas instrumentos com poder de alterar o curso e o conteúdo das decisões que nos interessam para a resolução do problema desta pesquisa.

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.

As arenas decisórias pertinentes à política de salário mínimo são os plenários do Congresso Nacional, comissões internas a cada Casa Legislativa ou Mistas e instâncias do Poder Executivo. Órgãos técnicos ou consultivos do Estado serão tratados na medida em que pareceres legislativos, deliberações ou decisões forem acompanhadas por citação a documentos elaborados nesses corpos.

Como dito anteriormente, os reajustes de salário mínimo podem ser realizados por meio da aprovação de leis ordinárias, o que nos leva a trabalhar com o processo de decisão desse tipo de lei. Executivo e Legislativo possuem prerrogativa de apresentar projetos de lei.

O trâmite ordinário é de recebimento do projeto de lei pela Mesa da Casa iniciadora do projeto, envio para análise nas Comissões e, após o parecer ser aprovado nas Comissões, inclusão da proposta na ordem do dia. Os parlamentares podem apresentar emendas que visem alterar o projeto original na etapa das Comissões e o Relator se posiciona pela adequação ou inadequação da emenda em seu parecer.

Se aprovado na Casa iniciadora, o projeto é enviado para a revisora que realiza o mesmo processo da iniciadora e vota por sua aprovação, alteração ou rejeição. Em caso de rejeição, o projeto é arquivado. Em caso de alteração parcial, o projeto volta à Casa iniciadora, que vota as alterações e decide em caráter terminativo por acatá-las ou rejeitá-las. Em seguida, o projeto aprovado segue para sanção presidencial, com possibilidade de vetos parciais ou total. Se houver veto, o Poder Legislativo pode votar pela anulação ou manutenção do veto.

Destaca-se, no processo legislativo, o poder do Relator. Esse ator é responsável por elaborar parecer com indicação pela aprovação ou arquivamento dos projetos de lei e possui a prerrogativa de acatar ou rejeitar as emendas parlamentares. Politicamente, as relatorias são posto institucional estrategicamente central por resultar na elaboração de parecer que orienta a votação dos demais parlamentares e influenciar a direção dada à matéria.

Por fim, o último aspecto relevante do processo legislativo, com relação ao salário mínimo, é a possibilidade de solicitação para votação de emendas com destaque. Nessa circunstância, vota-se o texto completo da lei, com exceção do ponto de que trata a emenda. Como veremos na análise de dados empíricos, essa foi uma estratégia amplamente usada pela oposição para tentar promover reajustes do salário mínimo acima dos valores defendidos pela coalizão.

Paralelamente, o Poder Executivo possui prerrogativa exclusiva de emissão de medida provisória, instrumento legislativo de vigência imediata, destinado a questões urgentes e válido por sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Esse é o dispositivo institucional que confere maior poder legislativo ao Presidente da República. Sua vigência imediata implica dispensa de passagem da proposta pelo Poder Legislativo no momento da publicação, mas seu prazo de validade exige que o presidente negocie com os parlamentares para que a medida seja convertida em lei.

Medidas provisórias (MPV) devem passar por Comissão Mista 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, essa prerrogativa do presidente foi alterada pela Emenda Constitucional nº 32/2001 (EC 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 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.

4. Estratégia dos reajustes: bloqueios à oposição

4.1. A dinâmica geral

No período compreendido por nossa análise, 1995 – 2016, o salário mínimo só não foi reajustado via MPV em duas ocasiões²⁸, 1995 e 2011 (Tabela 2).

Tabela 2²⁶ - Reajustes do salário mínimo por dispositivo e autor (1995 - 2016)

Ano	Proposição de Reajuste	Convertido em Lei	Salário Mínimo (R\$)	Data	Autor
1995	PLei 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) ²⁷	-	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	PLei 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

²⁶ A Tabela 2 foi elaborada a partir de informações disponíveis nos sites do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Palácio do Planalto.

²⁷ A MPV 2.193/2001 foi o último dispositivo emitido para regular o salário mínimo antes que a EC 32/2001 entrasse em vigor e é resultado de reedição da MPV 2.142/2001.

²⁸ As emissões de decretos no período de 2012 a 2016 estavam previstas nas leis 12.382/2011 e 13.152/2015.

Nas duas dessas ocasiões em que os reajustes foram realizados via projeto de lei, o autor das propostas foi o Poder Executivo.

As informações da Tabela 2 revelam protagonismo 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 seu 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, tais proposições são vetadas pela Constituição Federal de 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.

Em segundo lugar, após o veto à prática de reedição de MPVs, promovida pela EC 32/2001, a continuidade do uso de tal dispositivo sugere 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 em vigor, 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 MPVs²⁹.

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.

Com relação ao último ponto, destaca-se a importância dos relatores na tramitação. A formação de Comissão Especial Mista concentra as prerrogativas de acatar, alterar ou rejeitar, preliminarmente, o texto da MPV, de emendas parlamentares e propor projetos de lei de conversão a dois atores, o relator e o relator revisor³⁰. Ainda que os pareceres e a redação final sejam submetidos à votação, a prerrogativa de indicar uma direção a ser dada à matéria de forma concentrada demonstra poder de agenda dos relatores. A obtenção da relatoria é, portanto, um passo importante na influência sobre o processo.

Como podemos notar na terceira coluna da Tabela 2 (acima), apenas uma MPV foi convertida em lei até a aprovação da EC 32/2001³¹ e, após essa mudança, apenas em 2011 a determinação unilateral do Executivo não foi convertida em lei. Apesar disso, o segundo reajuste de salário mínimo promovido em 2011 é fruto de projeto de lei de autoria do próprio Executivo.

²⁹ A tentativa dos parlamentares de alterar os valores originalmente determinados pelo Executivo será analisada no próximo Capítulo.

³⁰ Projetos de lei podem ser direcionados a até três relatorias, aumentando o custo de coordenação e alinhamento de preferência do governo com os partidos que detém tais postos. Em caso de haver mais de três comissões com temáticas relacionadas à matéria, o Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a depender da Casa originária, pode determinar formação de Comissão Especial.

³¹ A Emenda Constitucional 32/2001 foi promulgada em 11/09/2001. De acordo com o Artigo 2º da EC 32/2001 “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Como não houve revogação expressa ou conclusão da tramitação, a MPV 2194-2/2001 manteve-se vigente com o texto de sua última reedição, em 24/08/2001.

Até a promulgação da EC 32/2001, a vigência do valor do salário mínimo era conquistada por meio de sucessivas reedições das medidas provisórias. A prática era tão usual nos governos FHC que, por vezes, chegou a ser repetida inclusive quando medidas provisórias de anos posteriores já determinavam novos valores de salário mínimo (Tabela 3). Ou seja, medidas provisórias obsoletas eram reeditadas e fixavam valores de salário mínimo para períodos já encerrados. A relação completa de MPVs adotadas no período, e suas reedições, consta na Tabela A.3³², na seção *Anexo*.

Tabela 3 - 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 sobreposição de incontáveis MPVs foi solucionada com a promulgação da lei 9.971/2000, oriunda da MPV 2.019/2000, que fixa o salário mínimo para os anos de 1996 a 2000 e revoga os dispositivos anteriores.

Chama atenção, no período de 1996 a 2001, o fato de que nenhuma das medidas provisórias foi apreciada no Congresso Nacional, com exceção da MPV 2.019/2000. Ainda que as proposições parlamentares em uma MPV, como apresentação de emendas

³² Apesar de manter o texto original, a numeração das medidas provisórias reeditadas era alterada periodicamente. Por essa razão, optei por sumarizar o número absoluto de reedições por ano na Tabela 3 e discriminar os dispositivos específicos na Tabela A.3, em *Anexo*.

e elaboração de parecer em comissão, pudessem ser convalidadas, permitissem a continuidade da tramitação e aplicassem as ações à nova MPV editada, nenhuma matéria chegou a ser incluída na ordem do dia pela Mesa e votada no Congresso (novamente, com exceção da MPV 2.019/2000). A dinâmica de reajustes do salário mínimo até a EC 32/2001 resumia-se, basicamente, à emissão de MPV determinando o novo valor e designação dos membros à Comissão Mista, porém sem que os trabalhos se concluíssem³³.

Essas evidências provocam indagações sobre o porquê de os reajustes terem sido realizados sempre via medida provisória e sobre por que, aparentemente, o Legislativo não apresentou reação. O Executivo utilizou dispositivos institucionais a seu favor para mudar o status quo, aprovar reajustes do salário mínimo de acordo com suas preferências e anular a atuação dos parlamentares ou a coalizão possuía interesses compartilhados e utilizava o dispositivo institucional que detém – ainda que não seja de iniciativa parlamentar – para fazer valer suas preferências ante uma oposição com poder de pressão no Legislativo?

A observação dos dispositivos que regularam o salário mínimo não nos permite inferir que havia consenso entre os atores políticos com relação aos índices que seriam aplicados, ou que havia dominância de um Poder sobre outro. A existência de conflito fica clara a partir de três evidências.

Primeiro, o número de projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre o salário mínimo. Se durante os governos FHC apenas uma MPV teve sua tramitação concluída – em realidade, as Comissões raramente chegavam a se reunir – a intensidade com que

³³ Se a Comissão Mista não se instala e o prazo para apreciação da matéria é encerrado, a Presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal pode designar relator para proferir parecer em Plenário e submeter o texto a votação. Até 2001, esse fato não ocorreu.

projetos de lei eram apresentados pode indicar se a matéria era objeto de pouco interesse dos parlamentares ou se a ausência de tramitação refletia ação coordenada da coalizão de governo nas arenas decisórias para evitar o risco de ter suas preferências contrariadas pela ação da oposição.

Segundo, tendo havido variação entre posicionamento ideológico e pertencimento ou não dos relatores ao partido da coalizão de governo, é possível observar se há padrão de convergência ou divergência entre os pareceres com relação às MPVs, de aceitação ou rejeição das emendas e do conteúdo apresentado pelos relatores para justificar suas posições.

Terceiro, tentativas de realizar votação com destaque para emendas parlamentares que alteram o reajuste original das MPVs, e que são recusadas pelos relatores, também podem indicar ausência de consenso entre a proposição do Executivo e a preferência de grupos de parlamentares – seja por divergência ideológica, seja por ação da oposição.

Este capítulo divide-se em mais três seções. Na próxima, apresento a dinâmica relacionada ao primeiro ponto que pode evidenciar conflito entre Executivo e parlamentares. Na segunda, trabalho com três eventos que mudaram, de diferentes formas, a lógica de disputa em torno da política do salário mínimo: a eleição do PT para a presidência em 2003, o acordo com as centrais sindicais nos governos Lula e a institucionalização da regra de reajuste do salário mínimo. Na final, abordo a posição adotada pelo Poder Executivo para justificar a emissão de medidas provisórias e indico se há diferença de seu conteúdo nos governos FHC, Lula e Rousseff, associando-os com os momentos de inflexão citados.

Reservo a discussão sobre a adoção de estratégias dos atores políticos na tramitação legislativa após cada um desses eventos ao último Capítulo.

4.2. Tentativas e insucesso da oposição

Entre 1995 e 2016, Deputados Federais apresentaram 75 Projetos de Lei com propostas de reajustes do salário mínimo, dos quais 65,3% foram elaboradas por partidos da oposição e 34,7% por partidos da coalizão. No Senado Federal, foram apresentados 15 PLei's, 33,3% pela oposição e 66,6% pela coalizão. Foram apresentados, no total, 90 PLei's de iniciativa parlamentar. Os dados de projetos de lei estão resumidos no Gráfico 9, que discrimina as proposições por partido do autor e pertencimento à coalizão ou oposição. Destaca-se, de início, a atuação do PT e do PFL/DEM. Ao abordarmos evidências adicionais, apresentarei a explicação para a relativa concentração das proposições nesses dois partidos.

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

As proposições apresentam dois tipos distintos de conteúdo: reajuste pontual ou adoção de critério para ser aplicado a longo prazo. Conforme podemos observar nas ementas dos projetos de lei de iniciativa parlamentar apresentados entre 1995 e 2016

(Tabelas A.4 e A.5³⁴, em Anexo), em apenas 22,2% dos casos (20 PLei's) as proposições legislativas dos parlamentares não buscavam imprimir reajustes mais generosos do que os determinados pelo Executivo nas medidas provisórias, sendo que 6 delas são posteriores a 2012 e propunham pequenas alterações na regra de reajuste de longo prazo estabelecida na lei 12.382/2011.

Do total de 87 projetos de lei de iniciativa parlamentar³⁵ (considerando a somatória de Deputados Federais e Senadores), a maior proporção foi apresentada por partidos de esquerda (31%), seguidos pela direita (20,7%) e centro-esquerda (19,5%). Essas informações, ilustradas no Gráfico 10, mostram uma atuação parlamentar sobre o salário mínimo marcada pela presença de partidos à esquerda, superior à média do Congresso e concentrando mais da metade das proposições.

³⁴ As Tabelas A.4 e A.5 apresentam as ementas dos projetos de lei, acrescidas de informações relevantes entre colchetes quando necessário. Nelas, relaciono também o estágio de tramitação e, quando arquivados, o motivo.

³⁵ Há três projetos que foram desconsiderados da etapa de análise ideológica. Um da Deputada Federal Luciana Genro, então sem partido. O segundo é de autoria de deputado do Solidariedade, que, por ter sido fundado recentemente, não consta em nenhuma aplicação do *Brazilian Legislative Survey*. O terceiro é de autoria conjunta de deputados de PL e PT. Por serem partidos ideologicamente muito distantes, optei por não classificar o projeto de lei, a fim de evitar enviesamento para a direita ou esquerda. Nas considerações sobre pertencimento à coalizão dos autores dos PLs, os três foram classificados como oposição, uma vez que PL, PT e SD de fato não compunham a coalizão quando apresentaram os projetos e, no caso da Deputada Luciana Genro, pelo fato de ela ter atuado como oposição ao PT junto com o bloco de parlamentares que posteriormente fundou o PSOL.

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

São justamente os partidos que a literatura prediz que tendem a atuar com maior intensidade em políticas sociais. Apesar disso, partidos de direita também concentram uma proporção expressiva de PLei's que visam alterar o salário mínimo, chegando a ficar acima da proporção da centro-esquerda quando esta é isolada, em direção contrária às expectativas apontadas por Esping-Andersen (1985; 1990) e Huber e Stephens (2012).

Quando o controle de pertencimento do partido do autor à coalizão é adicionado, os resultados demonstram que partidos de esquerda adotam postura ainda mais ativa na proposição de PLei's quando estão na oposição (Gráfico 11). Apesar de partidos de direita também aumentarem a quantidade de proposições, a magnitude de mudança do comportamento varia muito entre os grupos. Ao passo que partidos de direita apresentaram, em média, 1,57 projeto a mais quando estão na oposição, partidos de esquerda apresentaram 5,75 projetos de lei a mais para alterar o salário mínimo quando não compõem o governo. No geral, parlamentares da oposição apresentam 1,28 PLei's a

mais do que parlamentares da coalizão, o que coloca a atuação tanto da esquerda quanto da direita acima da média geral dos partidos.

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

Em termos proporcionais, PLei's apresentados por partidos de esquerda na oposição representam 26,4% do total de PLei's, ao passo que a mesma proporção quando tais partidos integram a coalizão cai para 4,6%. No caso dos partidos de direita, a diferença quando controlamos o pertencimento à coalizão é inferior a 5% (queda de 12,7% na oposição para 8,1% na coalizão).

A forte presença da esquerda, quando na oposição, é explicada em grande parte pela atuação do Partido dos Trabalhadores (PT) durante os governos FHC (ver Gráfico 9, acima), sobretudo do então Deputado Federal Paulo Paim (PT – RS). Até a eleição de Lula, o PT foi responsável por 17 dos 21 projetos de lei da esquerda que visavam reajustar

o salário mínimo, dos quais 13 eram assinados exclusivamente por Paim (PT – RS), além de um assinado em coautoria com o Deputado Medeiros (PL)³⁶.

Após a eleição de Lula para a presidência, o PT, que migrou para a centro-esquerda em nossa classificação, apresentou apenas 6 PLei's para reajustar o salário mínimo: 1 da Deputada Federal Luciana Genro (PT – RS), 4 do Senador Paim (PT – RS), eleito para o cargo em 2003, e 1 do Senador Roberto Saturnino (PT – RJ). Os outros 4 projetos da centro-esquerda na coalizão são de deputados do PDT e PPS, sendo 2 de cada partido.

O alto número de proposições de partidos de centro na coalizão deve-se ao PMDB, responsável por 9 das 11 observações. O padrão inverso ao observado nos demais partidos, no entanto, não é explicado por conduta pontual de contestação do PMDB em nenhum governo específico. Foram 4 PLei's em mandatos de FHC e 5 em mandatos de Lula. O PMDB também mostrou-se menos disciplinado do que a média da coalizão em votações nominais, conforme apresento no próximo capítulo.

Com relação aos PLei's da direita, destaca-se a participação do PFL/DEM. Durante os mais de sete anos em que integrou a coalizão do governo FHC, o PFL apresentou 5 dos 7 PLei's da direita. Todos eram assinados pelo Deputado Medeiros³⁷ (PFL – SP), parlamentar com histórico de participação em movimentos sindicais, e foram apresentados no ano 2000. Mesmo após rompimento com o governo em março de 2002, o PFL não apresentou nenhum projeto de lei.

Posteriormente, como oposição ao governo Lula, o PFL/DEM foi responsável por todos os PLei's de partidos de direita, 11 no total. Dessa vez, no entanto, as proposições

³⁶ Por PL e PT apresentarem índices de ideologia muito distintos, o projeto de lei de Medeiros (PL) e Paim (PT) não está incluso nos testes de posicionamento ideológico.

³⁷ Durante o ano 2000, o Deputado Medeiros migrou do PFL para o PL.

não se concentravam em apenas um parlamentar com histórico de participação e base eleitoral sindical, tampouco foram projetos apresentados em apenas um ano. As propostas foram realizadas por 7 deputados diferentes entre 2003 e 2005³⁸.

Duas evidências chamam atenção nos dados apresentados. Primeiro, o Partido dos Trabalhadores diminuiu drasticamente as tentativas de aprovar leis do salário mínimo nas arenas parlamentares quando Lula assumiu a presidência. A razão é bastante intuitiva. Uma vez no Poder Executivo, o PT perseguiu suas preferências com relação ao salário mínimo via medidas provisórias, assumindo a estratégia que lhe proporcionava oportunidade de imprimir uma política de salário mínimo sem necessidade de aprovação prévia no Congresso.

O PSDB, por sua vez, não se apresentou como oposição protagonista em proposição de PLei's para reajustar o salário mínimo. Esse papel foi perseguido pelo PFL/DEM, partido classificado como direita em todo o período e que iniciou tentativas de aumentar o salário mínimo assim que o PT assumiu a presidência.

Aliado à reiterada prática de reajuste do salário mínimo via MPV, destaca-se o padrão de não conclusão de tramitação dos PLei's de iniciativa parlamentar. Os dados apresentados indicam que a oposição representada no Legislativo não era passiva ou pouco interessada na política de salário mínimo, mas que não foi exitosa na busca pela aprovação de matérias de sua autoria³⁹.

³⁸ Após 2005, nenhum projeto de lei de origem parlamentar foi apresentado. Esse fato está associado ao já mencionado acordo estabelecido entre o governo Lula e centrais sindicais, que será tratado em detalhes na próxima seção.

³⁹ Esse fato também será retomado na próxima seção, quando abordo a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo (2005-2006), na qual membros da coalizão e da situação trabalharam cooperativamente para implementação de uma política de salário mínimo de longo prazo, mas cujas recomendações foram parcialmente rejeitadas pelo Executivo nos anos seguintes.

Em todo o período nenhum projeto de lei de iniciativa parlamentar chegou a ser votado até o fim no Plenário das duas Casas Legislativas. De todas as proposições, 91,1% foram arquivadas em virtude de aprovação de MPV que versava sobre a mesma temática (56 observações), por término da legislatura na qual foram apresentadas (22 observações), por declaração de prejudicialidade do Presidente da Casa (2 observações) ou foram retiradas pelos autores (2 observações). Das 8 proposições restantes, o PL 31/2014 ainda tramita no Senado Federal tendo sua última movimentação em 13/03/2015, o PL 3771/2012 está pronto para apreciação em Plenário na Câmara dos Deputados desde 10/03/2015, e seis estão apensados ao último PL citado (Tabelas A.4 e A.5, em *Anexo*).

Três momentos que registram interrupção no fluxo de projetos de lei de autoria parlamentar ou na continuidade das tramitações merecem atenção: os anos de 2006, de 2011 e 2015.

O primeiro refere-se à queda brusca na apresentação de projetos de lei entre 2006 e 2010. A ocorrência de dois eventos explicam essa interrupção: o compromisso firmado entre o governo Lula e centrais sindicais⁴⁰ e a formação da Comissão Especial Mista do Salário Mínimo no Congresso Nacional. Os dois eventos serão analisados na próxima seção, por ora me concentro em indicar por que sua ocorrência alterou os trabalhos parlamentares.

Uma vez estabelecido o acordo de 2006 entre governo Lula com as centrais sindicais e estabelecida a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo, parlamentares apresentaram apenas 2 PL's e concentraram sua estratégia na alteração dos valores propostos pelo Executivo nas medidas provisórias. Como veremos no próximo capítulo,

⁴⁰ Seis centrais sindicais participaram do acordo: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical (Força), Social Democracia Sindical (SDS), Central Autônoma de Trabalhadores (CAT) e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).

ainda que a iniciativa de proposições tenha sido baixa, a oposição buscou constantemente alterar o salário mínimo quando obteve a relatoria das matérias e por meio de votações nominais de emendas parlamentares.

A observação sobre esse primeiro momento destaca não apenas que os parlamentares se mantiveram ativos nos debates sobre o salário mínimo – seja pela tramitação das MPVs, seja ao formarem a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo –, mas que a oposição adequou suas estratégias para enfrentar os bloqueios impostos pela coalizão de governo na tramitação de PLeis. Assim como o governo recorreu às medidas provisórias como dispositivo de menor custo político para cumprir o acordo firmado unilateralmente com centrais sindicais, a oposição passou a evitar o custo de lutar pela tramitação completa de projetos de lei e passou a se concentrar na estratégia que exigia apenas “um tiro” para ser vitoriosa: votação em destaque de emendas parlamentares ou de projetos de lei de conversão.

Em outras palavras, se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual⁴¹ (LOA), evocadas pela coalizão na definição dos reajustes, são de periodicidade anual e é necessário remanejar despesas nelas prescritas para realizar aumentos ainda maiores do salário mínimo, é pouco racional continuar apresentando montanhas de projetos de lei depois que o Executivo já realizou o reajuste via MPV. Além do custo para garantir a tramitação completa em duas Casas, seria versar sobre tema decidido e sem margem fiscal para implementação. Nessa conjuntura, é racional e mais eficiente concentrar os esforços em alterar o texto final de uma proposição que, inevitavelmente, será submetida à votação e cuja vigência é irrevogável, dada a

⁴¹ As leis orçamentárias são citadas em todas as medidas provisórias, mas os valores previstos eram sempre subestimados e a elevação superior às estimativas não eram acompanhadas de estudos técnicos, apenas de citações a contingenciamento a ser realizado em despesas discricionárias.

irredutibilidade de salários e benefícios por determinação constitucional (BRASIL; 2015).

O segundo evento que levou à queda na frequência de apresentação de PLei's foi a aprovação da lei 12.382/2011. Com o estabelecimento de regra fixa para reajuste entre 2012 e 2015, foram apresentados apenas 10 PLei's entre 2011 e 2015, todos buscando alterar de forma incremental o status quo estabelecido pela referida lei ou ampliar o período de aplicação da regra.

A interpretação que apresento aqui é de que a adoção de regra fixa pelo acordo entre o governo Lula e centrais sindicais em 2006 – primeiro evento –, e sua institucionalização pela lei 12.382/2011 – segundo evento – representam um ponto de inflexão no qual o status quo passou a ser uma política estabelecida de valorização do salário mínimo a longo prazo; logo, os parlamentares assimilaram essa mudança e passaram a se concentrar em afetar a trajetória da política com base nesse novo status quo, e não mais na tentativa de promover reajustes pontuais aplicáveis a apenas a um ano específico.

O terceiro evento que merece destaque é a proximidade entre as datas de última movimentação dos PLei's que ainda não foram arquivados. A interrupção dos trabalhos legislativos ocorreu quando, uma vez mais, o Poder Executivo emitiu a Medida Provisória 672/2015, que determina a prorrogação da fórmula de reajuste do salário mínimo aplicada entre 2011 e 2015 para o período de 2016 a 2019. Desde então, também não foram apresentados novos PLei's sobre o salário mínimo.

Ao emitir a MPV, o Executivo provocou o efeito que citamos no início deste capítulo: alterou o status quo, limitou o leque de dispositivos que os parlamentares

poderiam acionar para manifestar preferências quanto ao novo valor do salário mínimo e direcionou a trajetória da tramitação.

Isso porque a lei 12.382/2011 previa envio de projeto de lei de autoria do Executivo até dezembro de 2015 para que a regra do reajuste fosse prorrogada ou renegociada. Isso não impedia, no entanto, que parlamentares apresentassem projetos sobre a mesma temática e aprovassem uma nova lei do salário mínimo. Diante do surgimento de PLei's que previam expansão dos índices a todos beneficiários do RGPS ou mudanças incrementais na regra até então vigente⁴², o Executivo retomou a estratégia de utilizar medidas provisórias para diminuir o custo político de aprovação do valor de reajuste compatível com a preferência da coalizão.

As informações apresentadas nessa seção indicam que os reajustes do salário mínimo não podem ser interpretados apenas como resultado da ação de um Poder Executivo institucionalmente poderoso diante de um Legislativo fraco e passivo. Ao contrário, o jogo político que narrei trouxe evidências de que a política de salário mínimo é ponto de forte disputa entre os partidos, cujo alinhamento de preferências é explicado pelo pertencimento à coalizão de governo ou à oposição.

Ao longo do período 1995 – 2016, identifiquei três fases com diferentes padrões de processo decisório em torno do salário mínimo. Na primeira, de 1996 a 2001, o Executivo reajustava o salário mínimo por meio de sucessivas reedições de medidas provisórias para evitar o risco de ter seu valor preferencial de reajuste contestado pela atuação da oposição. Na segunda, de 2002 a 2005, o governo manteve a estratégia de promover reajustes via MPV, mas passou a trabalhar de forma coordenada no Legislativo para impedir que proposições de aumento do salário mínimo, oriundas da oposição,

⁴² Ver, por exemplo, os PLs 3771/2012, 7185/2014, 7703/2014, 165/2015 e 220/2015, nas Tabelas A.4 e A.5 da seção *Anexo*.

fossem aprovadas. Na terceira, posterior a 2006, o governo estabeleceu acordo com as centrais sindicais e passou a realizar reajustes com base na fórmula de variação do INPC acrescido do PIB de dois anos anteriores.

Como apresento na próxima seção e no próximo capítulo, essa terceira fase está associada não apenas à definição de critério que proporcione previsibilidade quanto aos custos fiscais de aumentos do salário mínimo, mas é também uma resposta a sinais de insatisfação que parlamentares da coalizão apresentavam com relação às decisões unilaterais e de curto prazo do Executivo. A regra foi institucionalizada em 2011 e mantém vigente até hoje por meio da lei 13.152/2015.

Na próxima seção, discuto a justificativa apresentada pelo Executivo para adoção das medidas provisórias, as diferenças entre os governos FHC, Lula e Rousseff e detalho a formulação e efeito do acordo com as centrais sindicais no jogo político sobre o salário mínimo.

4.3. Argumentos, diálogos por trás das medidas provisórias e fatores de influência ao longo do tempo: revelando preferências

Ao tomar a iniciativa e antecipar a decisão sobre os aumentos do salário mínimo no período de 1995 a 2016, o Poder Executivo sempre se preocupou em responder à seguinte questão: por que não aumentar mais? Por causa do impacto fiscal que as contas públicas suportam. Fez-se, na realidade, o jogo de justificar o limite do salário mínimo por restrições orçamentárias e de sublinhar, nos pareceres orçamentários, a não obrigatoriedade de definir o salário mínimo na definição do orçamento.

No final das contas, o governo enviava MPVs que aumentavam o salário mínimo acima da previsão preliminar do orçamento, emitia decretos de contingenciamento para cumprimento das obrigações constitucionais em políticas de previdência e assistência

social e atuava no legislativo para bloquear a atuação da oposição, que buscava aumentar ainda mais o salário mínimo.

Nos governos FHC (1995 – 2002) e no início do governo Lula (2003 – 2006) a alegação para limitação do salário mínimo era o controle da inflação.

Como sumariza a Exposição de Motivos da Medida Provisória 2.019/2000, o fim do “imposto inflacionário” era pré-condição para que o aumento nominal do salário mínimo resultasse em ganhos reais para trabalhadores e beneficiários de políticas previdenciárias. Apenas com a imposição de restrição fiscal aos gastos do Estado, argumentam os ministros signatários, o processo de valorização do salário mínimo obteria êxito, dada sua dependência da estabilidade econômica e sustentabilidade das contas públicas dos entes federados, muitos dos quais seriam impactados de forma perversa pelo efeito cascata da dimensão regulatória da política de salário mínimo.

Nos três primeiros anos de seu governo, de 2003 a 2005, o Presidente Lula, que tinha como uma de suas promessas eleitorais dobrar o valor real do salário mínimo, e sua equipe ministerial adotaram discurso similar ao dos governos FHC. Ainda que insuficiente para garantia de acesso a todos os bens e serviços previstos pela CF 1988, os reajustes do salário mínimo esbarravam nas restrições orçamentárias associadas aos custeio de benefícios da Previdência Social (MPV 116/2003; MPV 182/2004; MPV 248/2005), no efeito sobre a inflação (MPV 248/2005), mas demonstravam esforços do governo em promover melhorias nas condições de vida da população vulnerável. Uma vez ultrapassado o valor proposto, o governo correria o risco de obter efeito contrário ao desejado e promover corrosão dos salários ao invés de sua valorização.

A dinâmica adotada inicialmente no governo Lula foi alterada quando este passou a ser pressionado por duas frentes. De um lado, centrais sindicais, com histórico de

ligação ao Partido dos Trabalhadores, iniciaram em 2004 a Marcha pelo Salário Mínimo⁴³, que ocorria anualmente e tinha como objetivo negociar, em Brasília, reivindicações do movimento sindical. De outro, o governo perdeu no Senado, com base em votações nominais que aumentavam o salário mínimo acima do valor proposto pelo Executivo. Não se tratavam, porém, apenas de derrotas impostas pela oposição. Em vez, parlamentares da coalizão de governo, sobretudo do PT e PCdoB, passaram a votar contra a orientação do Executivo e demandar o estabelecimento de uma política de recuperação do salário mínimo a longo prazo.

O primeiro resultado concreto dessa dupla pressão é observado em abril de 2005, quando o governo Lula emitiu decreto criando a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo (BRASIL; 2005a), interna ao Ministério do Trabalho e Emprego e de caráter consultivo, para discutir um plano de valorização a longo prazo, composta por membros do Poder Executivo, entidades representantes dos trabalhadores, entidades empregadoras e representantes de aposentados e pensionistas⁴⁴.

A entrada de representantes da sociedade civil nas negociações, ainda que sob caráter consultivo, revelou a tensão existente entre, por um lado, empregadores preocupados com o crescimento do gasto público em ritmo mais intenso do que o PIB, sindicatos almejando reconhecimento da produtividade do trabalhador via aumento do

⁴³ Há referências ao evento como “Marcha do Salário Mínimo”, “Marcha pela Valorização do Salário Mínimo”, “Marcha pela Valorização do Salário Mínimo e Reajuste da Tabela do Imposto de Renda”, “Marcha Unificada das Centrais Sindicais”, “Marcha das Centrais Sindicais”. Tratam-se dos mesmos eventos, com ocorrência anual.

⁴⁴ Pelo Poder Executivo, participaram representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Previdência Social, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Casa Civil. Representaram os trabalhadores, a CUT, CGT, Força, SDS, CAT e CGTB. Pelas entidades empregadoras, foram convidadas a Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional do Transporte e Confederação das Instituições Financeiras. Os aposentados e pensionistas, por sua vez, foram representados pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, Sindicato Nacional de Aposentados, Federação dos Aposentados e Pensionistas de São Paulo, Associação Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos, e Sindicato dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas da Central Única dos Trabalhadores.

salário mínimo e representantes de aposentados e pensionistas que desejavam expandir os ganhos reais do salário mínimo a todos os beneficiários. A medida prática, porém, limitou-se à definição dos reajustes de 2005 em R\$300,00 e de 2006 em R\$350,00 (CARDOSO JUNIOR, GONZALEZ, 2006).

Simultaneamente à ocorrência das Marchas e às negociações que ocorreram na Comissão Quadripartite, sem a presença de parlamentares, o Congresso Nacional iniciou os trabalhos da Comissão Especial Mista do Salário Mínimo (BRASIL; 2005b). A formação da Comissão contou com esforços do Senador Paulo Paim (PT), um dos parlamentares que demonstrava insatisfação com a ausência de uma política de longo prazo para valorização do salário mínimo. O parlamentar apresentou requerimento para formação de Comissão Temporária ao final de 2004 – que só concretizou em outubro de 2005 – buscando estabelecer critérios fixos que garantissem ganhos reais ao salário mínimo.

O objetivo da Comissão Especial Mista do Salário Mínimo (CEMSM) era debater e propor internamente ao legislativo, em contato com o Poder Executivo, notadamente o Ministério do Trabalho e Emprego, e com representantes da sociedade civil, os mesmos convidados à Comissão Quadripartite, um mecanismo permanente de reajuste do salário mínimo.

A designação de membros, pelas lideranças partidárias, privilegiou a participação de parlamentares com histórico de participação sindical e envolvimento em movimentos de defesa de interesses dos trabalhadores e aposentados, tais como: os deputados Vicentinho (PT), Medeiros (PL), Cláudio Magrão (PPS); Senadores Paim (PT), Heloísa Helena (PSOL) e o ex-ministro da Previdência Amir Lando (PMDB). Entre parlamentares que haviam participado de associações de empregadores, industriários e comerciantes estavam, por exemplo, os deputados Carlos Batata (PFL) e Vittorio Mediolini (PV).

Por quase um ano, os membros da CEMSM debateram com representantes das entidades supracitadas em audiências públicas e arguíram o então Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho.

Os representantes de trabalhadores e de aposentados demandaram, ao longo do processo, a diminuição de custos aos trabalhadores para financiamento dos gastos decorrentes de aumentos do salário mínimo, atrelamento da política ao crescimento da economia e aplicação igualitária dos índices a todos os benefícios dos RGPS. Por parte das entidades sindicais, frisou-se a necessidade de criar mecanismos de recompensa pelo aumento da produtividade via salário mínimo.

Os representantes de empregadores, como FIESP, CNI, e federações de comércio de diversos estados, por sua vez, demonstraram preocupação com o crescimento do gasto público frente ao PIB e nos reflexos que isso poderia trazer para a carga tributária, taxa de juros e crescimento econômico.

Consenso entre as três partes era a necessidade de criar uma regra de reajuste fixa. Para os trabalhadores e representantes de aposentados, a regra proporcionaria segurança na revisão anual do rendimento da população que acessa o salário mínimo. Para os empregadores, a regra diminuiria a tensão e incerteza do mercado, além de fomentar o consumo pelo aumento do poder aquisitivo (BRASIL; 2006).

Preocupação também manifesta por todos referia-se ao mecanismo de financiamento do salário mínimo. Se representantes de trabalhadores e aposentados pediam reforma tributária para garantia de direito de seus representados, representantes patronais alertavam para o risco que o aumento da carga tributária poderia trazer para o crescimento econômico.

Ao fim e ao cabo, a proposta de trabalhadores e empregadores foi similar. Os primeiros pediam a fixação e reajuste baseado no crescimento médio do PIB. Os empregadores declararam que o atrelamento ao crescimento do PIB seria razoável para não desconectar o salário mínimo da produtividade.

O parecer final assinado por Paim (PT) em novembro de 2006 foi acompanhado de três projetos de lei, um sobre o salário mínimo e dois sobre benefícios da Previdência Social. O relator propôs que o salário mínimo fosse reajustado com base no dobro da variação do PIB do exercício anterior, acrescido da variação do INPC.

Ademais, atribuiu como conclusão de debates parlamentares, e não de seu próprio, que a Desvinculação de Receitas da União (DRU) era responsável pelo diagnóstico de déficit previdenciário. Caso ela não ocorresse, a Previdência Social teria sido superavitária em R\$12 bilhões no ano de 2004.

Como resumo das propostas, Paim (PT) sugeriu que o salário mínimo em 2007 fosse estabelecido em R\$400,00, que houvesse aplicação do INPC acrescido do dobro do PIB nos anos seguintes e antecipação do reajuste em um mês por ano, até que se chegasse a reajustes em janeiro para possibilitar maior grau de previsibilidade de impacto nas contas públicas.

Além disso, o relator cita a necessidade de ajustar a tributação para aumentar a carga em produtos intensivos em capital e diminuição nos intensivos em trabalho e que fosse realizada revisão nos critérios de repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como forma de aliviar o peso nas contas de municípios pobres.

O objetivo dos parlamentares seria, de acordo com o relatório, eliminar a lógica fiscal dos debates sobre o salário mínimo e privilegiar a recompensa pela produtividade do trabalhador.

O resultado desse amplo processo de negociação foi a elaboração, por parte do Executivo, do Projeto de Lei 1/2007, no qual o governo propõe que o salário mínimo seja reajustado com base na variação do INPC do exercício anterior e PIB de dois exercícios anteriores até 2011. Não tendo sua tramitação concluída até abril de 2007, o Executivo emitiu a MPV 362/2007.

Como mostra o Gráfico 12, desde 2005 o salário mínimo apresentou crescimento real acima da variação do PIB de dois exercícios anteriores. De 2007 em diante, no entanto, há tendência de atrelamento entre os dois indicadores.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do PIB real disponibilizados pelo IBGE e do salário mínimo nominal pelo MTE. O salário mínimo foi deflacionado com base no INPC.

Apesar de não ter sua proposta aprovada no Congresso, o Executivo promoveu reajustes que correspondiam ao acordo realizado com as centrais sindicais. De 2011 em diante, a proximidade entre os reajustes se deve à institucionalização da fórmula de reajustes pelas leis 12.382/2011 e 13.152/2015. Apesar disso, parlamentares seguiram

buscando aumentos mais elevados no período. A análise desse ponto completa o embate político que me propus a apresentar até aqui.

Assim como parlamentares de esquerda, sobretudo do PT, apresentaram muitos projetos de lei nos governo FHC, a oposição nos governos Lula e Rousseff buscou constantemente aumentar o salário mínimo acima das proposições da coalizão, seja por parecer de relatores, seja por votação de emendas parlamentares em separado. Analiso os dois aspectos no próximo e último capítulo.

5. O conflito explícito no Legislativo

Observaremos, no capítulo final, o posicionamento dos partidos nas decisões parlamentares e proposições de alteração do salário mínimo em matérias que tiveram sua tramitação concluída. Serão duas etapas. Na primeira, trabalho com os pareceres dos relatores e suas recomendações por aprovação das propostas do Executivo ou alterações no texto original. Na segunda, analiso dados de votações nominais em Plenário de ambas as Casas e o discurso de orientação das lideranças para as bancadas, momento no qual os líderes dos partidos expõem publicamente, com o objetivo de orientar Deputados ou Senadores de suas bancadas, a razão do partido estar adotando determinada posição com relação à matéria que será votada.

A relatoria é um posto institucional estrategicamente central por concentrar prerrogativas capazes de direcionar o formato, em termos de conteúdo, da matéria que será votada. Seus trabalhos serão analisados separadamente (i) justamente por seu poder e prerrogativas destacadas, que dão importância para seus posicionamentos específicos, e (ii) porque os pareceres são documentos base para as votações em Plenário, elaborados e apresentados, portanto, antes das votações.

Quando o relator não propõe nenhuma alteração, vota-se o parecer e a proposição original. Quando há alteração na proposta – seja de iniciativa do relator, seja por este acatar emenda de outro parlamentar – vota-se um projeto de lei de conversão (PLV). Em qualquer dos casos, parlamentares podem tentar votar emendas, preliminarmente rejeitadas pelo relator, em separado. Nesse caso, vota-se a peça toda, com exceção do(s) artigo(s) com destaque e, uma vez que o texto é aprovado, inicia-se a votação do trecho com destaque, podendo ser realizada votação nominal ou simbólica.

Essa etapa do processo decisório, correspondente à segunda parte deste capítulo é de grande importância por indicar quais pontos da matéria em votação provocam maior

divergência entre os parlamentares. Em outras palavras, artigos que ficam ressalvados para votação de emenda em separado evidenciam que, a despeito de haver concordância entre a maioria para aprovar a proposição como um todo, a determinação final relacionada a pontos específicos do projeto é objeto de conflito entre os partidos.

Os resultados encontrados serão interpretados à luz das teorias que apresentei e guiaram este trabalho até o momento. Darei atenção ao posicionamento dos partidos à compatibilidade entre seu comportamento e suas preferências ideológicas em questões de de políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1985, 1990; HUBER, STEPHENS, 2012) e ao constrangimento fiscal (PIERSON; 2001).

A expectativa da literatura é de que os partidos de esquerda busquem promover proteções sociais mais generosas, os de direita prefeririam menor escopo da proteção social, ao passo que o centro tenderia a se aliar ao grupo com maior força parlamentar (ESPING-ANDERSEN, 1985, 1990; HUBER, STEPHENS, 2012). Por outro lado, observo se há padrão de apoio dos parlamentares a propostas de limitação do salário mínimo com base em restrições fiscais (PIERSON; 2001) e se a busca por esse argumento é associada à posição do partido como membro da coalizão ou da oposição.

A regularidade com que a orientação das lideranças no legislativo e o voto dos parlamentares seguem as preferências do governo ou aquelas associadas ao alinhamento ideológico será entendido como indício de qual dimensão se mostra preponderante na decisão do voto.

Isso porque, como descrevi no capítulo anterior, ao abordar as medidas provisórias e as comissões que trouxeram representantes da sociedade civil para o debate, a restrição fiscal e a estabilidade econômica sempre foram apresentados pelo governo como limitadores do valor de reajuste do salário mínimo, tanto no período FHC quanto em Lula

e Rousseff. Assim, a manifestação dos relatores em seus pareceres, dos líderes na orientação de voto da respectiva bancada e dos parlamentares no exercício do voto podem nos ajudar a compreender as dimensões mais importantes para o comportamento parlamentar.

5.1. Pareceres

Dos 22 reajustes de salário mínimo compreendidos no período 1995 – 2016, 5 foram realizados por medidas provisórias e mantidos com reedições, 2 por projetos de lei, 11 por medidas provisórias posteriormente convertidas em lei, e 4 por decretos. Temos, portanto, 13 ocorrências de tramitação concluída no Congresso, 3 nos governos FHC (1995, 2000 e 2002), 8 nos dois mandatos do presidente Lula (2003 a 2010), e 2 nas administrações da presidenta Rousseff (2011 e 2015).

A aprovação das leis 12.382/2011 e 13.152/2015, mencionadas no capítulo anterior, institucionalizaram os reajustes do salário mínimo com base no critério de variação do INPC, acrescida do PIB de dois anos anteriores, via decreto presidencial. Por essa razão, o governo Rousseff apresenta apenas duas observações de tramitação concluída. Nos governos FHC, por sua vez, o fim da vigência de medidas provisórias podia ser contornada por reedições do dispositivo, saída eliminada com a aprovação da EC 32/2001.

As Tabelas 4.1 e 4.2 (próximas páginas) relacionam os relatores e relatores revisores dos dispositivos que resultaram em lei ordinária após tramitação.

Tabela 4.1 - Relatores de projetos de lei ou medidas provisórias que reajustavam o salário mínimo, 1995 - 2016

Projeto de Lei ou MPV	Relator(es)	Partido do relator	Pertencia à coalizão	Propôs aumento	Posição ideológica do partido
PL 199/1995	Deputado Paulo Paim; Deputado Jofran Frejar; Deputado Manoel Castro; Deputado Roberto Magalhães	PT; PP; PFL; PFL	Não; Não; Sim; Sim	Não; Não; Não; Não	Esquerda; Direita; Direita; Direita
MPV 2019/2000	Deputado Armando Moreira Neto	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 35/2002	Deputado Freire Junior	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 116/2003	Deputado Cláudio Magrão	PPS	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 182/2004	Deputado Rodrigo Maia	PFL	Não	Sim	Direita
MPV 248/2005	Deputado André de Paula	PFL	Não	Sim	Direita
MPV 288/2006	Deputado Vignatti	PT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 362/2007	Deputado Angelo Vanhoni	PT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 421/2008	Deputado Roberto Santiago	PV	Não	Não	Centro
MPV 456/2009	Deputado Wladimir Costa	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 474/2009	Deputado Pepe Vargas	PT	Sim	Não	Centro-esquerda
PL 382/2011	Deputado Vincentinho	PT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 672/2015	Senador João Alberto Souza	PMDB	Sim	Não	Centro

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações coletadas no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 4.2 - Relatores revisores de projetos de lei ou medidas provisórias que reajustavam o salário mínimo, 1995 - 2016

Projeto de Lei ou MPV	Relator revisor	Partido	Coalizão	Propôs aumento	Posição ideológica do partido
PLei 199/1995	Senador Jader Barbalho	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 2019/2000 ⁴⁵	-	-	-	-	-
MPV 35/2002	-	-	-	-	-
MPV 116/2003	Senador Roberto Saturnino	PT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 182/2004	Senador César Borges	PFL	Não	Sim	Direita
MPV 248/2005	Senador Ney Suassuna	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 288/2006	Senadora Iris de Araújo	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 362/2007	Senador Tião Viana	PT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 421/2008	Senador Osmar Dias	PDT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 456/2009	Senador Jefferson Praia	PDT	Sim	Não	Centro-esquerda
MPV 474/2009	Senador Jefferson Praia	PDT	Sim	Não	Centro-esquerda
PL 382/2011	Senador Romero Jucá	PMDB	Sim	Não	Centro
MPV 672/2015	Deputado Afonso Florence	PT	Sim	Não	Centro-esquerda

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações coletadas no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No total, foram 27 relatores ou relatores revisores, dos quais 21 pertenciam à coalizão e 6 à oposição. Todos os relatores pertencentes à coalizão endossaram a proposição originária do Executivo. Da parte da oposição, apenas metade dos relatores buscou aumentar o salário mínimo, mas há de se ressaltar que duas das seis observações

⁴⁵ A MPV 2019/2000 tramitou sob vigência da Resolução CN 1/1989, que não previa Relator Revisor (Artigo 3º, Resolução CN 1/1989).

referem-se a um mesmo ano, o PLei 199/1995. Apenas nesse caso não houve designação de Comissão Especial para apreciação. Nos pareceres, o reajuste do salário mínimo não foi objeto de contestação pelos dois relatores da oposição.

No início do período em que a inflação havia sido controlada no Brasil, tanto o Executivo, em seu PL, quanto os relatores apontavam que a equiparação do salário mínimo a 100 dólares correspondia a um valor insuficiente, mas responsável diante do cenário de recente estabilidade econômica. O conflito, naquela ocasião, centrou-se em dois artigos do projeto de lei. O primeiro era a expansão do índice de reajuste a todos os benefícios do RGPS. O segundo era a revisão das alíquotas previdenciárias aplicadas aos salários dos trabalhadores.

O principal relator incumbido de manifestar-se sobre o valor do salário mínimo era o Deputado Paulo Paim (PT), já citado como parlamentar atuante no tema, pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP). Paim (PT) vota a favor do PL ao reconhecer que o valor proposto estava acima do previsto pelo Plano Real (Lei 8.880/1994), que estabelecia reajustes do salário mínimo e dos benefícios do RGPS apenas com base na correção do Índice de Preços ao Consumidor do Real (IPCr). No entanto, o parlamentar argumentou em favor da aplicação do mesmo índice a todos os benefícios do RGPS e pela revisão das alíquotas previdenciárias. O Deputado Jofran Frejar (PP), relator pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) emitiu parecer alinhado com o do Deputado Paim (PT).

Ao final do processo, o índice de 42,85% ao RGPS foi aprovada no Congresso e sancionada por FHC. Já no caso das alíquotas, a recomendação dos relatores não foi inteiramente acatada pelos demais parlamentares.

Após ser derrotado no Congresso em 1995, o governo FHC iniciou o período em que emitiu sucessivas MPVs para reajustar o salário mínimo e as manteve por meio de reedições. Foi a saída institucional encontrada pelo governo para adotar o valor de reajuste compatível com sua preferência, de forma a obter, simultaneamente, dois êxitos: crédito político diante do eleitorado e controle do impacto fiscal.

Como mostrei no Gráfico 2 (ver *Capítulo 2*), o salário mínimo apresentou ritmo mais intenso de valorização do que os benefícios previdenciários em todo o período, com exceção do ano de 1996 no qual ambos apresentam reajuste real negativo. Os benefícios do RGPS também eram objeto de reajuste unilateral por parte do Executivo. Assim, o governo imprimiu reajustes de níveis distintos para as duas políticas sem o risco de ter suas preferências contrariadas no Congresso.

No caso das medidas provisórias, a formação de Comissão Mista Especial é resultado de trâmite ordinário⁴⁶. Com relação ao PL 382/2011, a Comissão Especial foi designada pela Mesa da Câmara dos Deputados por tratar-se de matéria de competência de mais de três Comissões Ordinárias, em consonância com o Artigo 34º, inciso II, do RICD (2015).

O conteúdo dos pareceres reflete uma dinâmica de alinhamento ou contestação com relação à determinação do Poder Executivo de acordo com o pertencimento do partido à coalizão ou à oposição. Esse padrão predomina sobre a preferência dos relatores de acordo com a posição ideológica de seus partidos (Tabelas 4.1 e 4.2, acima).

O diálogo provocado por relatores pertencentes à coalizão sempre evocou a questão fiscal e o impacto social dos reajustes do salário mínimo. Se por um lado, esses

⁴⁶ A Resolução CN 1/1989, que disciplinava a tramitação de medidas provisórias antes da EC 32/2001, também previa formação de Comissão Mista para apreciação das matérias, como ocorreu em 2000.

relatores afirmam invariavelmente que o novo valor era insuficiente, mas refletia esforços para uma política que beneficia os trabalhadores e aposentados, diretamente, e trabalhadores informais, indiretamente, os relatores da oposição argumentam que havia margem fiscal para aumentos mais intensos.

Em 2004, o deputado Rodrigo Maia (PFL) apresentou PLV que aumentava o salário mínimo dos R\$260,00 propostos pelo Executivo para R\$275,00. Foi derrotado em votação nominal na Câmara dos Deputados, que aprovou o valor da MPV. Sua recomendação foi acompanhada pelo relator revisor no Senado, César Borges (PFL), que apresentou o PLV 39/2004 que aumentava para os mesmos R\$275,00 e teve sua proposição aprovada em votação nominal no Senado. Ao retornar para a Câmara, no entanto, a coalizão reprovou o PLV em votação simbólica e manteve o salário mínimo em R\$260,00.

Em 2005, a relatoria ficou novamente com parlamentar do PFL, o Deputado André de Paula, que também propôs aumento, de R\$300,00 para R\$310,00. Uma vez mais, a coalizão derrotou a proposta do relator. No Senado, o relator revisor Ney Suassuna (PMDB) votou pela rejeição das emendas e aprovação da MPV em seu parecer, mas o Plenário aprovou emenda do Deputado Eduardo Paes (PSDB) que elevava o salário mínimo para R\$384,29. A votação em separado da Emenda nº6 resultou de requerimento assinado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL). Assim como em 2004, a derrota da coalizão no Senado foi revertida na Câmara e o texto foi promulgado sem alterações.

As tramitações de 2004 e 2005 possuem muitas similaridades. Além de serem relatores do mesmo partido, PFL, os argumentos da oposição se concentraram em (i) acusar o governo Lula de não cumprir sua promessa eleitoral de dobrar o salário mínimo, (ii) adotar índices de inflação inadequados para medição do custo de vida dos trabalhadores – propõem o uso do Índice Geral de Preços (IGP-DI) – e (iii) afirmam que

o controle de despesas discricionárias, aliadas a cortes de gastos injustificados como “aquisição de aeronave presidencial, criação de cargos comissionados e outros” (BRASIL; 2004), seriam suficientes para custear o salário mínimo. Em 2005, o Deputado André de Paula (PFL) acusa o governo de renunciar seu compromisso eleitoral, antecipando a adoção, pelo governo, da regra INPC acrescido do PIB no ano seguinte. Por fim, essas são as duas únicas derrotas do governo especificamente sobre o valor do salário mínimo e ocorreram no Senado⁴⁷.

Os pareceres de 2006 em diante se baseiam no cumprimento da regra informal citada acima. Com exceção do Deputado Roberto Santiago (PV), todos os demais relatores do período posterior ao acordo com centrais sindicais eram de partidos da coalizão. Essa constante facilitou a posição do governo, que via a matéria passar pelo Legislativo com a reiteração de seus argumentos originais em defesa do salário mínimo adotado.

Mesmo o Deputado Santiago (PV), da oposição, posicionou-se pela aprovação da medida provisória por entender que o aumento real do salário mínimo acima do PIB per capita representava esforços pela “continuidade do processo de redução dos índices de concentração pessoal da renda” (BRASIL; 2006). Apesar do acordo firmado com as centrais sindicais, o governo promoveu reajustes reais acima do PIB de dois anos anteriores (Gráfico 12, Capítulo 4), decisão possível graças ao fato de que a regra ainda não havia sido institucionalizada por lei ordinária.

Isso não impediu, no entanto, que a oposição seguisse tentando alterar o salário mínimo por votação de emendas em separado. Entre 2003 e 2015 foram votadas 16

⁴⁷ O governo também foi derrotado na Câmara em 2006 e em 2015, quando os Deputados decidiram pela aplicação do índice de reajuste do salário mínimo aos benefícios do RGPS. Em ambos os casos, Executivo vetou o artigo.

emendas parlamentares para aumentar o salário mínimo acima da proposta do Executivo, 11 na Câmara e 5 no Senado. Destas, 13 visavam estabelecer um valor específico para o ano do debate e 3 buscavam fixar uma regra de reajuste distinta da adotada pelo Executivo, propondo aplicação de percentuais mínimos para garantia de aumento real em anos de baixo crescimento econômico.

É sobre essas votações e orientações de bancada pelas lideranças partidárias que foco a atenção agora.

Como vimos até este ponto do trabalho, as estratégias dos partidos com relação ao reajuste do salário mínimo é afetado pelo pertencimento à coalizão de governo. A coalizão de governo utiliza mecanismos institucionais à disposição do Poder Executivo, o poder de agenda dos relatores e alinha as preferências dos partidos da coalizão para se coordenar no Congresso e impedir que o salário mínimo seja reajustado acima do valor proposto pelo incumbente. Quando este foi derrotado nas duas Casas, sobre índices a serem aplicados aos benefícios do RGPS, o Executivo vetou os artigos e não teve sua decisão contestada no Congresso.

Apesar de preponderantemente concentrada em parlamentares da coalizão, a detenção das relatorias se mostrou um elemento importante para o direcionamento que o Executivo buscou dar à política do salário mínimo. Mesmo os relatores que pertenciam a partidos de centro-esquerda, como PT e PDT, manifestaram-se pelo apoio à posição do Executivo, expressos pelas MPVs e PLs. Parlamentares de direita, por sua vez, contrariaram o comportamento esperado se considerada sua orientação ideológica: quando estão na oposição, trabalham pela elevação do salário mínimo.

Analiso, agora, as votações nominais de emendas ou projetos de lei de conversão que buscavam aumentar o salário mínimo.

5.2. Votações nominais e orientação das lideranças: adequação de estratégias em busca de resultados

O valor do salário mínimo ou seu índice de reajuste real foram objeto de votação nominal em 16 ocasiões, 11 na Câmara dos Deputados e 5 no Senado. Todas posteriores à EC 32/2001. Apenas a redação final da MPV 2.019/2000, sem alterações, foi objeto de votações nominais e aprovada tanto pelos Deputados quanto pelos Senadores. Em duas ocasiões, 2004 e 2005, valores superiores aos propostos pelo Executivo foram aprovados no Senado e em seguida rejeitados na Câmara. Tratavam-se dos já mencionados PLV de Senador César Borges (PFL), que propunha aumento para R\$275,00 e de Emenda nº6 do Deputado Eduardo Paes (PMDB) que estabelecia o salário mínimo em R\$348,29, no segundo, levada a votação em separado por requerimento do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL).

Apesar da preferência do governo ter sido contrariada apenas duas vezes, ocorreram outras votações nominais sobre o valor do salário mínimo e, ao abordá-las, poderei analisar o comportamento dos partidos.

Os primeiros resultados apresentados referem-se à disciplina dos parlamentares nas votações. O objetivo é saber, de antemão, se a orientação de bancada pelas lideranças é um preditor minimamente seguro das preferências partidárias. Em outras palavras, observo a proporção de parlamentares que votam de acordo com a orientação dos líderes para saber o quanto tal orientação obtém alinhamento de preferências internas ao partido.

Por isso, também considero votações nominais que não dizem respeito especificamente a aumento do salário mínimo, mas à aprovação da redação final, alteração de índice de inflação a ser tomado como referência, ampliação do reajuste a todos os benefícios do RGPS e supressão de trechos do texto, como previsão de reajustes via decreto. No total, são 29 votações nominais.

O Gráfico 13 sumariza os índices de disciplina partidária de acordo com o pertencimento do partido à coalizão e o Gráfico 14 realiza o mesmo exercício com base na posição ideológica dos partidos.

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 excluídos os partidos com menos de 10 Deputados, pois estes não constam no survey citado. Também estão ausentes o Solidariedade, PROS, PRB e PSC, pois também não possuem estimativa ideológica até o BLS de 2013.

De acordo com os resultados apresentados, é possível notar que o nível de disciplina dos parlamentares é alto nos dois recortes que realizei. Apesar de ser mais disciplinada do que o governo, não é possível dizer que os 5% a mais de alinhamento da oposição com sua liderança represente disciplina substantivamente superior desse grupo.

A diferença em termos ideológicos é um pouco maior. A esquerda apresenta um percentual muito alto de disciplina partidária, 95%. A disciplina cai conforme observamos partidos da esquerda para a direita do espectro ideológico, chegando a 83% na direita. A maior disciplina dos partidos de centro-direita em votações sobre o aumento do salário mínimo, quando comparamos com todas as votações, ocorre pela alta adesão de seus parlamentares às orientações da liderança quando estes compõem a coalizão e são orientados a votar contra o aumento do salário mínimo. Ou seja, nesse caso, não se trata de partidos de centro-direita na oposição buscando imprimir aumentos mais elevados ao salário mínimo e repassar o custo fiscal para o governo, como agiu o PFL nas relatorias em 2004 e 2005, mas de alinhamento dos parlamentares desse espectro ideológico com os interesses da coalizão.

Tanto entre os partidos que pertencem à coalizão de governo ou à oposição quanto entre as diferentes orientações ideológicas, votações de emendas que versem especificamente sobre o valor de reajuste do salário mínimo apresentam maior índice de disciplina do que votações em geral. Apesar da diferença entre os dois tipos de votação ser pequena, a ocorrência reiterada do fenômeno demonstra que os parlamentares tendem a ser mais disciplinados quando o ponto debatido é o valor do salário mínimo do que quando vota-se um dispositivo incremental.

O Gráfico 15 apresenta a frequência com que líderes partidários orientam suas bancadas pelo voto “sim” ou “não” ao aumento do salário mínimo, de acordo com o pertencimento do partido à coalizão.

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.

O resultado demonstra que não apenas os parlamentares da coalizão são disciplinados com relação à orientação de voto dos seus líderes, como os líderes partidários da coalizão apresentam forte padrão de orientar pela manutenção do salário mínimo no valor proposto originalmente pelo Executivo. Essa evidência reforça a interpretação de que o uso de MPVs representa ação coordenada dos partidos da coalizão para alcançar suas preferências através de um dispositivo institucional que altera imediatamente o status quo e exige coordenação da oposição para ser alterado.

Das 107 vezes em que o líder de algum partido da coalizão manifestou-se em votação sobre aumento do salário mínimo, apenas em 3 a orientação foi pelo voto “sim”. Foram eles: PPS em 2004 na Câmara, PL e PSB em 2004 no Senado. Nas três ocasiões,

os parlamentares dividiram-se entre seguir a liderança do partido e seguir a liderança do governo. A disciplina foi levemente favorável ao partido nas votações do Senado (nos dois casos, 2 votos “sim” e 1 “não”). Senadores de outros partidos do governo também foram indisciplinados e votaram “sim”, apesar de suas lideranças orientarem o voto “não”. Não por acaso, o governo perdeu essas votações. Os casos de 2004 e 2005 serão analisados com mais detalhadamente adiante.

A oposição, por sua vez, apresenta um comportamento supostamente anormal no processo decisório do reajuste do valor do salário mínimo. Ela se mostra mais ativa na proposição de projetos de lei, independentemente de sua posição ideológica, busca aumentar o salário mínimo quando detém relatorias e é disciplinada em votações nominais. Por que orientaria sua bancada a votar “não”?

A questão é que a unidade de observação desse teste é a orientação de voto: cada partido tem direito a uma, independentemente do tamanho da bancada. As preferências dos líderes partidários de oposição são melhor compreendidas quando segmentados os partidos por ideologia (Gráfico 16, próxima página).

Gráfico 16 - Orientação dos líderes partidário em votações para aumento do salário mínimo acima da proposta do Executivo por ideologia, 2000 - 2015

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.

Das 63 vezes que partidos da oposição orientaram voto “não” ao aumento do salário mínimo, em 45 delas tratava-se de partido sem estimativa de posicionamento ideológico. Destes, apenas PRB e PSC possuíam mais de 10 deputados federais em suas bancadas, respectivamente com 11 e 17. Se o principal responsável por responder pelo nível e crescimento do gasto público é o partido do governo e a oposição pode obter crédito político ao aumentar ainda mais o salário mínimo, por que não tentaria fazê-lo?

A realidade é que o fez. Das 18 vezes em que partidos da oposição com classificação ideológica orientaram voto “não”, 13 foram na Câmara. A média de deputados por partido, na ocasião dessas orientações, era de 31. Já os partidos de oposição sem estimativa ideológica que orientaram voto “não” 48 vezes na Câmara e possuíam, em média, 3,4 deputados, incluídos no cálculo PRB e PSC, que puxam o resultado pra cima.

Isso significa que não é possível afirmar que partidos de oposição orientavam suas bancadas de acordo com os interesses do governo, mas, sim, que partidos muito pequenos orientavam suas bancadas de acordo com preferências isoladas do jogo estabelecido. Em outras palavras, se a coalizão age de forma coordenada, a oposição faz o mesmo. No entanto, o custo de negociar votos e coordenar preferências com partidos pequenos podem ser mais altos do que os ganhos obtidos com os três votos que viriam deles.

Sobre as duas votações nominais em que o governo perdeu, é necessário responder por que, mesmo com maioria no Senado, suas preferências foram contrariadas. Para tanto, é necessário lembrar que três das quatro relatorias estavam com parlamentares da oposição, o que facilita a colocação do aumento do salário mínimo em pauta por conta do poder de agenda do relator.

Em 2004, o governo teve vitória folgada nas duas votações nominais ocorridas na Câmara. O PLV 38/2004, foi derrotado com 266 votos “não” a 167 votos “sim”. A taxa geral de disciplina também foi alta, mas menor do que a geral. O PT que registra 96,4% de votos em consonância com a orientação da liderança teve, naquela ocasião, 87% de disciplina. O PMDB, que possui um índice geral baixo de 75,2%, foi ainda mais indisciplinado, com apenas 55% de seus deputados votados com o governo. Esses eram os dois maiores partidos da coalizão, somando 149 cadeiras naquela votação. Já os dois maiores partidos de oposição, PFL e PSDB, tiveram 95% de disciplina.

Apesar da indisciplina da base não ter causado derrota ao governo, os deputados do PT começavam a dar sinais de insatisfação com a política de salário mínimo no início do governo Lula – que depois culminaram na formação da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo. Era a cobrança da base do partido à coerência por sua luta histórica, expressa pela “Declaração de Voto dos Deputad@s Petistas que Disseram *SIM* ao Salário Mínimo de R\$275,00”. Nela, os cinco parlamentares que votaram contra o governo

cobram que o PT abandonasse o discurso de limite fiscal para aumento do salário mínimo e adotasse uma política permanente de recuperação do salário mínimo por meio do fim da DRU, redução da meta de superávit primário, aumento da arrecadação e remanejamento de despesas orçamentárias discricionárias. Dentre eles estavam os Deputados Chico Alencar e Ivan Valente, que posteriormente fariam oposição ao governo PT no PSOL.

Deputados petistas que assumiram a posição do governo, como o Líder Arlindo Chinaglia, defendiam em Plenário o salário mínimo de R\$260,00 apoiando-se no fato de que a política, no início do governo Lula, já se mostrava mais favorável aos trabalhadores do que nos governos FHC, que havia progressos importantes em outros campos, como saúde pública, e que a herança da dívida pública era um dos males que diminuía o ritmo da transformação que o Brasil estava passando sob o governo Lula.

A primeira votação na Câmara ocorreu em 2 de Junho de 2004 e a segunda, referente ao PLV 39/2004 elaborado pelo Senador César Borges (PFL), em 23 de Junho do mesmo ano.

O resultado das votações na Câmara dos Deputados e o percentual de disciplina, por partido, estão nos Gráficos 17 e 18.

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.

No Senado houve apenas uma votação nominal e, assim como na Câmara dos Deputados, o PT apresentou disciplina inferior à média geral, 77%. Com percentuais próximos aos 90%, os votos do PFL e PSDB foram decisivos para que o valor de R\$275,00 fosse aprovado no Senado (Gráfico 19).

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

O argumento do Líder do PT no Senado, Aloízio Mercadante, seguia a mesma linha das Exposições de Motivos das MPVs e dos argumentos apresentados pelo Deputado Chinaglia (PT) na Câmara, a limitação de gastos devido ao peso nas finanças públicas e a importância da atuação do governo em outros programas sociais. Ainda assim, o Senador Paim (PT) adotou posição similar à do Deputado Chico Alencar (PT) e votou pelo salário mínimo de R\$275,00.

Em 2005 a derrota do governo ocorreu com menos indisciplina da coalizão. Com exceção do PMDB e do PL, que tinha apenas dois Senadores, os partidos da base votaram de acordo com a orientação do líder do governo⁴⁸, mas a altíssima disciplina da oposição levou à aprovação da emenda de autoria do Deputado Eduardo Paes (PSDB), como pode ser observado no Gráfico 20.

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

A manifestação de insatisfação da coalizão, dessa vez, foi mais marcada pelas abstenções, 4 no total, sendo duas do PT.

Essas derrotas do governo, como já adiantei, foi revertida na Câmara (Gráficos 17 e 18). Porém, ela está associada à busca de parlamentares do governo pela instituição de uma política de longo prazo para recuperação do salário mínimo.

Em dezembro de 2004, o Senador Paim (PT) protocolou o pedido de abertura da Comissão Especial Mista do Salário Mínimo (CEMSM), que entrou em funcionamento

⁴⁸ Na ocasião da votação, houve orientação de líderes dos partidos. PDT, PP, PSB e PTB não se manifestaram, razão pela qual não possuem resultado de disciplina no Gráfico 20.

em 2005. Em 2005, além de iniciar negociações com as centrais sindicais, o governo Lula instituiu a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, de caráter consultivo, para dialogar com centrais sindicais, representantes de empregadores e de aposentados para estabelecer uma política de salário mínimo de longo prazo.

Como apresentei no capítulo anterior, os resultados foram mais consistentes na CEMSM, que gerou relatório público com diretrizes claras para reajustes do salário mínimo a longo prazo. Apesar de ter acatado parcialmente a recomendação da CEMSM – a Comissão propôs valorização real equivalente a duas vezes o PIB de dois anos anteriores, o Executivo propôs uma vez o PIB de dois anos anteriores – a iniciativa do Executivo apresentou resultado político importante. Desde que a regra de reajuste baseada no INPC acrescido do PIB de dois exercícios anteriores foi adotada, mesmo que informalmente, não ocorreu nenhuma votação nominal que pudesse alterar o valor do salário mínimo. Até 2008, as medidas provisórias do Executivo determinavam reajustes superiores ao previsto no acordo (Gráfico 12, Capítulo 4). De 2009 em diante, a variação real do salário mínimo acompanhou quase que perfeitamente as estimativas do PIB de dois anos anteriores divulgadas pelo IBGE.

A disputa política recuperou força quando o governo enviou o PL 382/2011, que estabelecia o salário mínimo em R\$545,00, corrigindo a estimativa do INPC da MPV 516/2010 que reajustou o salário mínimo em R\$540,00, e institucionalizava a fórmula de reajuste que tinha sido aplicada informalmente no segundo mandato de Lula.

Em 2011 ocorreram duas votações nominais, ambas facilmente derrotadas pela coalizão. A primeira, votada na Câmara, propunha elevação do salário mínimo dos R\$545,00 apresentados no PL para R\$600,00. Era de autoria do Deputado Duarte Nogueira (PSDB) e foi derrotada por 378 votos “não” contra apenas 106 “sim”. O índice geral de disciplina foi muito alto, 94,06%. Apesar disso, com os dois maiores partidos da

oposição, DEM e PSDB, somando apenas 89 votos no Plenário da Câmara, o governo obteve aprovação de sua proposta sem maiores dificuldades.

A segunda votação ocorreu no Senado e visava aumentar o salário mínimo para R\$560,00. Novamente, com cadeiras de sobra, a coalizão conseguiu impedir a aprovação da emenda, com 54 votos, e enviou para sanção do Executivo um texto com o mesmo valor nominal e regra de reajuste.

A atuação da oposição nos debates sobre a aprovação da Lei 13.152/2015, que avaliaria e revisaria a regra da Lei 12.382/2011, foi mais forte. Foram realizadas quatro votações nominais na Câmara e uma no Senado. Dessa vez, porém, a lógica de estabelecer um critério de reajuste do salário mínimo a longo prazo já se mostrava estabelecida e provocou conflitos quanto ao índice a ser aplicado, não mais quanto ao valor nominal.

Foram três votações nominais na Câmara e uma no Senado, três buscando estabelecer índices mínimos de reajuste em períodos de baixo crescimento econômico e uma que expandia o índice de reajuste do salário mínimo para todos os benefícios do RGPS.

Na primeira votação, que expandia o índice de reajuste do salário mínimo a todos os benefícios do RGPS, o governo foi derrotado. Os votos por partido estão discriminados no Gráfico 21.

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.

A liderança de todos os partidos do governo orientaram suas bancadas a votarem contra a emenda por conta da consequência que essa medida teria nas contas públicas. Apesar disso, todos os parlamentares do PDT, 12 do PMDB, 19 do PP e praticamente metade do PSD e PTB votaram contra a orientação de seus líderes. A oposição, por outro lado, votou massivamente a favor da emenda. Com exceção do PROS, do PV e da somatória de partidos pequenos, todos os partidos de oposição votaram a favor da emenda. Ao ser enviada para sanção, a presidenta Rousseff vetou o artigo do qual tratava

a emenda com o argumento de que ela feria a Constituição ao vincular o salário mínimo a “outro fim”.

As demais emendas que foram objeto de votação nominal tratavam da regra de reajuste do salário mínimo. Foram tentativas da oposição de estabelecer um mecanismo de garantia de aumento real do salário mínimo mesmo em períodos de baixo crescimento econômico. Todas as propostas foram reprovadas, duas na Câmara e uma no Senado. Os Gráficos 22, 23 e 24 sumarizam os resultados.

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.

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.

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.

Os resultados dos três gráficos demonstram que, nessas votações, assim como no padrão geral das demais, os partidos que compõem a base do governo votaram de maneira disciplinada e garantiram a conquista dos interesses da coalizão. Da mesma forma, a oposição votou sistematicamente a favor de reajustes reais mínimos, com exceção dos partidos pequenos e do PROS.

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. Apesar 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.

6. Conclusão

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.

Nessa dissertação, 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 eleitores 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 propostos 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 das 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 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 ampliados 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.

7. 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.

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.

FAJNZYLBER, 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. Dissertação (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.

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.

8. Anexo Metodológico

O banco de dados que originou os resultados sobre matérias tramitadas foi construído a partir de quatro fontes. Sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Banco de Dados Legislativos do Cebrap e Brazilian Legislative Survey – BLS (1990-2013) .

Nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, obtive as informações sobre ocorrência de votações nominais, a orientação das lideranças de partidos ou bancadas, o voto dado por cada parlamentar, o número de Deputados ou Senadores de cada partido presentes nas votações e o resultado das mesmas. Ambos os sites possuem ferramentas de pesquisa que retornam ao usuário o resultado detalhado das votações nominais. No entanto, em alguns casos esses resultados não estavam disponíveis. Com relação a essas votações, coletei os dados por meio do Diário da Câmara dos Deputados e do Diário do Senado Federal, nos quais são relatados os votos por parlamentar.

O conteúdo dos dispositivos objetos de votação, como o valor ao qual se propunha elevar o salário mínimo, também foi coletado na página das Casas Legislativas.

Por meio do Banco de Dados Legislativos do Cebrap classifiquei os partidos e relatores como pertencentes à coalizão ou à oposição na data de cada votação ou apresentação de parecer.

A classificação ideológica dos partidos foi estimada a partir de dados do Brazilian Legislative Survey (BLS). O BLS é um survey quadrienal aplicado a parlamentares e aborda questões gerais sobre a política, como opinião sobre o sistema eleitoral, atribuições do Estado na economia, responsabilidades sobre provisão de bem-estar e desempenho do governo em temas específicos. Além dessas questões, os parlamentares são convidados a manifestarem-se sobre sua autoclassificação ideológica em uma escala

de 1 a 10, com 1 correspondendo à esquerda, 5 ao centro e 10 à direita. Em seguida, os parlamentares são questionados sobre o posicionamento de outros partidos, citados pelo entrevistado, na mesma escala. Nessa dissertação, foram utilizadas as pesquisas de 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013.

A partir dos dados originais, construí um único banco de dados com 16 variáveis: partido, orientacao, part_gov, nao, sim, abst, npartido, discpar, pl_mpv, votacao, aumenta, data, relator_gov, aprov, part_gov. Abaixo, discrimino a medida associada a cada variável e o tratamento a ela aplicado:

Partido: Partido político.

Orientacao: dummy relatando a orientação da liderança partidária por voto “sim” (assume valor “1”) ou “não” (assume valor “0”) à matéria em questão.

Part_gov: dummy indicando se o partido é da coalizão (assume valor “1”) ou não (assume valor “0”), com base nas informações do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Não: número absoluto de votos “não” dados à matéria, por partido.

Sim: número absoluto de votos “sim” dados à matéria, por partido.

Abst: número absoluto de votos “abstenções” dadas à matéria, por partido.

Npartido: total de parlamentares de cada partido que votaram a matéria.

Discpart: disciplina partidária, calculada com base no percentual de parlamentares que votaram de cada partido que votaram de acordo com a orientação de sua liderança,
$$\text{discpart} = \left(\frac{\text{Votos}_{\text{orientação}}}{\text{Npartido}} \right)$$

Pl_mpv: projeto de lei, medida provisória ou projeto de lei de conversão à qual a votação corresponde.

Votacao: emenda, projeto de lei, projeto de lei de conversão ou medida provisória à qual a votação corresponde.

Aumenta: se o dispositivo em votação propõe aumento do salário mínimo superior ao vigente e, em caso positivo, para qual valor ou índice de reajuste.

Data: data da votação.

Relator_gov: dummy que indica se o relator pertence a partido da coalizão (assume valor “1”) ou não (assume valor “0”).

Aprov: dummy que indica se a matéria foi aprovada (assume valor “1”) ou não (assume valor “0”).

Ideologia: categoria ideológica na qual o partido se enquadra, havendo cinco possibilidades: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita. A categorização foi realizada por meio das respostas sobre o posicionamento atribuído a cada partido, pelos parlamentares, na escala de 1 a 10. A partir dos valores individuais atribuídos a cada partido, realizei procedimento de padronização dos resultados. Em poucas palavras, calculei a média ideológica do Congresso para cada pesquisa – considerando todos os partidos –, a média ideológica de cada partido, o desvio-padrão ideológico do Congresso e calculei os z-scores de cada partido com base na fórmula de padronização $z = (x_i - \bar{x})/s$, na qual x_i representa a média ideológica do partido i , $\bar{x}$ representa a média da amostra e s é o desvio-padrão da amostra.

A decisão de adotar esse procedimento foi tomada para que o índice ideológico dos partidos não representasse uma média em valores absolutos, mas um indicador de

posicionamento ideológico de cada partido – quão à esquerda ou à direita – com relação à média dos partidos políticos representados no Congresso Nacional.

Esse procedimento traz dois ganhos analíticos. Primeiro, nos permite posicionar a preferência ideológica de um partido com relação à preferência ideológica média do Congresso Nacional. Segundo, pondera o distanciamento desse partido, com relação à média, pelo desvio padrão das preferências ideológicas dos partidos. Dessa forma, obtemos uma distribuição com média 0 e desvio padrão 1, na qual o índice ideológico padronizado de cada partido representa o distanciamento do mesmo com relação à média (ou, o centro da distribuição). Quanto mais negativo o índice, mais à esquerda está o partido. Inversamente, quanto maior o valor positivo, mais à direita.

O encaixe dos partidos nas cinco categorias foi feito com base nos seguintes critérios. Os que obtivessem índice entre -0,385 e 0,385, foram categorizados como de centro. Quando registrassem 0,386 e 1,04, os partidos eram categorizados como centro-direita (intervalo positivo) ou centro-esquerda (intervalo negativo). Por fim, os que tivessem como resultado z-scores mais extremos do que 1,04 ou -1,04 eram categorizados, respectivamente, como direita e esquerda.

Os intervalos foram determinados com o objetivo de aumentar a probabilidade de que os partidos fossem classificados nas categorias mais centrais. O intuito dessa decisão era fazer com que apenas partidos amplamente identificados como ideologicamente mais extremos pelos parlamentares fossem classificados como esquerda ou direita. Assim, com base nos intervalos que estabeleci, em um cenário hipotético no qual os partidos estão normalmente distribuídos a probabilidade de que um partido aleatoriamente selecionado aleatoriamente seja de centro é de 40%, de centro-direita ou centro-esquerda é de 15,2%, e de que seja de direita ou esquerda é de, aproximadamente, 14,6%.

A título de exemplo, quanto ao significado substantivo de adotar esse critério, em 2013 o BLS questionou os parlamentares sobre o posicionamento ideológico de 14 partidos. Caso a atribuição dos índices fosse aleatória, deveríamos observar aproximadamente 6 partidos de centro, 4 de centro-direita ou centro-esquerda, 4 de direita ou esquerda. Observamos, no entanto, apenas 4 partidos de centro, 6 de centro-direita e centro-esquerda, somados, e 4 de direita e esquerda, também somados. Isso significa que a atribuição de índices aos partidos foi menos concentrada no centro do que o esperado, correspondeu às expectativas nos extremos, e concentrou-se em níveis intermediários do espectro ideológico – centro-esquerda e centro-direita.

Caso o critério adotado para 2013 fosse apenas repartir as categorias em tamanhos iguais a partir dos índices absolutos de ideologia, e não padronizados, quatro categorias registrariam 2 partidos e uma categoria registraria 3. Isso porque (i) a categorização por índices absolutos é insensível à variabilidade interna da distribuição, (ii) seria afetada pelo número de partidos listados no *survey*⁴⁹, e (iii) geraria números decimais de partidos por categorias, uma vez que a quantidade de partidos listados não é divisível pelo número de categorias, cinco.

Ademais, e provavelmente o mais importante, o posicionamento dos partidos que obtive com esse tratamento aos dados é condizente com os resultados de Power e Zucco (2009) e Zucco e Lauderdale (2011).

⁴⁹ O número de partidos citados no *BLS* passou de 11 em 1997 para 14 em 2013. Com isso, repartindo a distribuição em partes iguais a partir de índices absolutos, a fatia de cada categoria ideológica passaria de 2,2 partidos por categoria em 1997 para 2,8 em 2013. Além de não haver sentido em trabalhar com fração de partidos, a categorização dos mesmos iria variar por conta de mudanças na composição do Congresso, e não por mudanças de posicionamento ideológico dos partidos.

As categorias ideológicas atribuídas aos partidos referem-se sempre à legislatura na qual o *survey* foi aplicado. Assim, para votações de 2004, os partidos foram classificados de acordo com o *survey* aplicado em 2005.

9. Anexo

Tabela A.1 - Rendimento de trabalhadores formais por faixas de salários mínimos (%), 1995 - 2014

Ano	De 0,3 a 0,99	Igual a 1	De 1,01 a 1,5	De 1,51 a 2	De 2,01 a 3	De 3,01 a 5	Acima de 5	Total (Número absoluto)
1995	1,75%	2,14%	11,24%	10,84%	19,85%	21,28%	32,90%	21.020.233
1996	1,70%	2,04%	10,68%	10,95%	20,44%	22,30%	31,89%	21.314.261
1997	1,25%	2,13%	10,63%	11,08%	21,07%	22,40%	31,44%	21.636.134
1998	1,57%	2,26%	12,04%	12,41%	20,77%	21,35%	29,59%	24.223.461
1999	1,31%	2,28%	12,77%	13,07%	21,76%	20,94%	27,88%	24.825.021
2000	1,49%	1,89%	13,83%	13,73%	22,22%	20,17%	26,68%	26.060.750
2001	1,44%	2,27%	17,24%	15,21%	22,03%	18,35%	23,46%	27.109.917
2002	1,96%	2,29%	18,74%	16,52%	21,39%	17,24%	21,87%	28.592.731
2003	2,07%	2,58%	21,35%	17,46%	20,83%	16,29%	19,42%	29.454.520
2004	2,14%	2,48%	21,02%	17,94%	21,23%	16,37%	18,83%	31.270.096
2005	2,16%	2,54%	23,82%	18,42%	20,00%	15,57%	17,49%	32.991.370
2006	2,60%	2,58%	27,69%	18,87%	18,32%	14,41%	15,53%	34.785.425
2007	2,80%	2,29%	29,27%	19,01%	17,92%	13,93%	14,78%	37.086.963
2008	2,76%	2,16%	29,57%	19,08%	17,94%	13,80%	14,68%	38.896.382
2009	2,78%	2,31%	31,58%	19,00%	17,42%	13,21%	13,71%	40.400.308
2010	2,73%	2,62%	32,38%	18,98%	17,49%	12,77%	13,03%	38.078.714
2011	2,74%	2,01%	29,92%	19,90%	18,27%	13,43%	13,72%	45.619.108
2012	2,47%	1,99%	31,57%	19,75%	17,77%	13,25%	13,20%	45.516.113
2013	2,46%	1,92%	31,08%	19,76%	18,16%	13,46%	13,17%	46.998.418
2014	2,54%	1,65%	29,23%	20,27%	18,95%	13,80%	13,55%	47.557.074

Tabela A.2 - Rendimento de trabalhadores formais por faixas de salários mínimos em números absolutos, 1995 - 2014

Ano	De 0,3 a 0,99	Igual a 1	De 1,01 a 1,5	De 1,51 a 2	De 2,01 a 3	De 3,01 a 5	Acima de 5	Total
1995	368.218	449.619	2.361.714	2.278.840	4.172.981	4.473.872	6.914.989	21.020.233
1996	362.340	435.408	2.276.626	2.333.452	4.356.688	4.752.892	6.796.855	21.314.261
1997	271.173	461.282	2.300.526	2.397.379	4.557.842	4.845.686	6.802.246	21.636.134
1998	379.955	546.416	2.917.097	3.006.927	5.032.397	5.172.592	7.168.077	24.223.461
1999	324.059	565.343	3.170.264	3.245.632	5.401.828	5.197.787	6.920.108	24.825.021
2000	387.962	491.438	3.603.030	3.578.531	5.790.009	5.257.419	6.952.361	26.060.750
2001	390.991	615.949	4.673.188	4.123.795	5.972.554	4.974.465	6.358.975	27.109.917
2002	561.720	654.932	5.357.114	4.722.153	6.115.472	4.928.595	6.252.745	28.592.731
2003	610.630	758.867	6.288.407	5.142.499	6.135.634	4.798.862	5.719.621	29.454.520
2004	668.337	776.195	6.571.553	5.610.844	6.637.149	5.118.816	5.887.202	31.270.096
2005	711.709	837.771	7.859.917	6.076.893	6.597.827	5.136.979	5.770.274	32.991.370
2006	905.344	897.885	9.630.530	6.564.146	6.372.159	5.012.729	5.402.632	34.785.425
2007	1.037.684	848.251	10.856.727	7.050.174	6.646.959	5.164.418	5.482.750	37.086.963
2008	1.074.847	841.850	11.501.781	7.422.600	6.979.714	5.367.028	5.708.562	38.896.382
2009	1.121.823	931.734	12.759.989	7.674.156	7.039.252	5.336.304	5.537.050	40.400.308
2010	1.037.904	998.119	12.328.779	7.228.559	6.659.097	4.862.954	4.963.302	38.078.714
2011	1.251.444	916.000	13.650.886	9.080.197	8.334.147	6.128.481	6.257.953	45.619.108
2012	1.122.000	904.887	14.369.891	8.989.549	8.090.024	6.031.954	6.007.808	45.516.113
2013	1.154.956	903.582	14.605.507	9.288.794	8.533.501	6.323.793	6.188.285	46.998.418
2014	1.207.647	786.743	13.903.069	9.641.736	9.010.015	6.562.545	6.445.319	47.557.074

Tabela A.3 - Medidas Provisórias com reedições, Projetos de Lei e Decretos sobre o salário mínimo, 1995 - 2016

MPV, PL ou Decreto	Ano (exercício)	Salário mínimo (R\$)	Número de reedições	Convertida na lei	Data de publicação
199/1995	1995	100,00	-	Lei 9032/1995	
1415/1996	1996	112,00	0	-	30/04/1996
1463/1996	1996	112,00	32	-	30/05/1996
1572/1997	1997	120,00	7	-	30/04/1997
1609-8/1997	1997	120,00	12	-	12/12/1997
1656/1998	1998	130,00	7	-	30/04/1998
1737-21/1998	1997	120,00	6	-	15/12/1998
1744-8/1998	1998	130,00	6	-	15/12/1998
1731-33/1998	1996	112,00	6	-	15/12/1998
1824/1999	1999	136,00	7	-	01/05/1999
1870-28/1999	1997	120,00	5	-	30/06/1999
1869-40/1999	1996	112,00	5	-	30/06/1999
1872-15/1999	1998	130,00	5	-	30/06/1999
1933-8/1999	1999	136,00	4	-	10/12/1999
1946-34/1999	1997	120,00	4	-	10/12/1999
1945-46/1999	1996	112,00	4	-	10/12/1999
1947-21/1999	1998	130,00	4	-	10/12/1999
2019/2000	2000	151,00	1	Lei 9971/2000	24/03/2000
2142/2001	2001	180,00	3	-	30/03/2001
2194-4/2001*	2001	180,00	0	-	29/06/2001
35/2002	2002	200,00	-	Lei 10525/2002	27/03/2002
116/2003	2003	240,00	-	Lei 10699/2003	02/04/2003
182/2004	2004	260,00	-	Lei 10888/2004	29/04/2004
248/2005	2005	300,00	-	Lei 11164/2005	21/04/2005
288/2006	2006	350,00	-	Lei 11321/2006	30/03/2006
362/2007	2007	380,00	-	Lei 11498/2007	29/03/2007
421/2008	2008	415,00	-	Lei 11709/2008	28/02/2008
456/2009	2009	465,00	-	Lei 11944/2009	29/01/2009
474/2009	2010	510,00	-	Lei 12255/2010	23/12/2009
516/2010	2011	540,00	-	-	30/12/2010
2011/382	2011-2015	545,00	-	Lei 12382/2011	01/03/2011
7655/2011 (Decreto)	2012	622,00	-	(Regulado pela Lei 12382/2011)	23/12/2011
7872/2012 (Decreto)	2013	678,00	-	(Regulado pela Lei 12382/2011)	23/12/2012
8166/2013 (Decreto)	2014	724,00	-	(Regulado pela Lei 12382/2011)	23/12/2013
8381/2014 (Decreto)	2015	788,00	-	(Regulado pela Lei 12382/2011)	29/12/2014
672/2015	2016-2019	-	-	Lei 13152/2015	24/03/2015
8618/2015 (Decreto)	2016	880,00	-	(Regulado pela Lei 12382/2011)	29/12/2015

Tabela A.4 - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Senado Federal.

PL	Partido do Autor	Ementa	Data	Ano	Coalizão	Situação
115/1997	PT	Dispõe sobre a política nacional de recuperação do salário mínimo, seu valor, os benefícios de prestação continuada da previdência social e da outras providências.	29/01/1999	1999	Não	Arquivado*
251/2000	PT	Dispõe sobre o salário mínimo nacional. Será reajustado em 100% em 2001. Entre 2002 e 2007, será reajustado em 20,8132%, acrescido do ICV/DIEESE	10/02/2003	2000	Não	Arquivado*
04_2001	PMDB	Altera o valor do salário mínimo a partir de 1º de abril de 2001 [para R\$180,00]. Acrescente-se à Lei 10.525/2002. "Art. 1º-A a partir do ano de 2003, até o ano de 2003, inclusive, o	16/02/2001	2001	Sim	Prejudicada
255/2002	PTB	salário mínimo será anualmente reajustado, sempre no dia 1º de maio, com ganho real nunca inferior a 10% (dez por cento)"	27/11/2002	2002	Não	Arquivado*
5_2003	PT	Dispõe sobre reajuste do valor do salário mínimo, a partir de maio de 2004, e dá outras providências. Reajuste pela IGP-DI, acrescido de R\$0,20 a hora.	18/02/2003	2003	Sim	Arquivado*
28/2004	PSOL	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de 01 maio de 2004 e dá outras providências. A partir de 2004, o salário mínimo será reajustado pela variação do IPCA, acrescido de 26%, a título de aumento real.	04/03/2004	2004	Não	Arquivado*
178/2004	PTB	Dispõe sobre o reajuste anual do salário mínimo, com base na soma das variações do INPC e do PIB.	09/06/2004	2004	Sim	Arquivado*
190/2004	PT	Dispõe sobre o reajuste do valor do salário mínimo estipulado no artigo 7º, IV, da Constituição Federal. Aplique-se o dobro da variação do PIB como base para os reajustes.	19/06/2004	2004	Sim	Retirada pelo autor
200/2004	PT	Dispõe sobre o reajuste do valor do salário mínimo estipulado no artigo 7º, IV, da Constituição Federal. Aplique-se o dobro da variação do PIB como base para os reajustes.	02/07/2004	2004	Sim	Arquivado*
220/2004	PT	Dispõe sobre o reajuste anual do salário mínimo e dá outras providências. Reajustes serão realizados, por 10 anos, com base no INPC, PIB e percentual a ser fixado anualmente para aumento da participação na renda nacional.	09/07/2004	2004	Sim	Arquivado*
370/2004	PMDB	Dispõe sobre o reajuste anual do salário mínimo e dá outras providências. Reajustes com base no INPC, somada a uma vez e meia a variação do PIB.	17/12/2004	2004	Sim	Arquivado*
109/2005	PMDB	Dispõe sobre regra permanente para o reajuste anual do salário mínimo e sobre o piso salarial a que se refere o inciso V do artigo 7º da Constituição Federal. [Os reajustes terão como a soma da variação do INPC e da variação do PIB, ambos do ano anterior].	13/04/2005	2005	Sim	Arquivado*
314/2005	PT	Dispõe sobre o reajuste do valor do salário mínimo estipulado no art. 7º, IV, da Constituição Federal. Reajustes que preservem o valor real, acrescidos do dobro da variação do PIB.	09/09/2005	2005	Sim	Arquivado*

Tabela A.4 (continuação) - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Senado Federal.

22/2006	PSOL	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2006 e dá outras providências. Aplique-se a variação do IPCA e o índice de 26% a título de aumento real	27/01/2006	2006	Não	Arquivado*
31/2014	PCdoB	Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo de longo prazo, estabelecendo os parâmetros de reajuste para o período de 2016 a 2019; altera a Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Preserva as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo, estabelecidas no art. 1º da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011	13/02/2014	2014	Sim	Em tramitação

Tabela A.5 - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados

PL	Partido do Autor	Ementa	Ano	Coalizão	Situação
33/1995	PSDB	Estabelece a obrigatoriedade de conceder ao salário mínimo os mesmos índices de reajustes estipulados para as remunerações que especifica. A referência seriam os reajustes salariais para cargos representativos.	1995	Sim	Arquivado*
1/1995	PT	Estabelece que em primeiro de maio de 1995, o salário mínimo mensal será calculado com a aplicação do IPCR integral de julho de 1994 a maio de 1995, sobre valor de oitenta e cinco reais. [O salário mínimo e demais salários serão reajustados mensalmente com base no IPCR.] Altera o Decreto-lei nº 5.452, de 1943.	1995	Não	Arquivado**
221/1995	PTB	Reajusta o valor do salário mínimo. Dispondo que a partir de primeiro de abril de 1995 o salário mínimo sofrerá um acréscimo mensal nominal de [R\$ 5,00] cinco reais em seu valor, até atingir o valor nominal de [R\$300,00] trezentos reais.	1995	Sim	Arquivado***
803/1995	PSDB	Altera a Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, que "dispõe sobre valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Estabelece que o salário mínimo passa a ser corrigido trimestralmente, de acordo com o INPC apurado no período, mais quinze por cento, aplicando-se, igualmente, aos benefícios da previdência social.	1995	Sim	Arquivado**
630/1995	PDT	Institui uma nova política de rendas para o trabalhador. Estabelece que em primeiro de maio de 1996 o salário mínimo mensal será de [R\$200,00] duzentos reais.	1995	Não	Arquivado**
691/1995	PT	Dispõe que os salários dos trabalhadores serão reajustados, automaticamente, a título de antecipação, pela variação acumulada do INPC sempre que essa variação atinja, no mínimo, o percentual de seis por cento e assegura aos trabalhadores, no mês de julho de 1995, reajuste dos salários em percentual correspondente a variação acumulada do IPCR entre o mês da última data-base anterior a publicação desta Lei, e o mês de junho de 1995. [A partir de 1º de maio de 1996 será de R\$180,00].	1995	Não	Arquivado**
717/1995	PCdoB	Estabelece que em 1º de maio de 1996 o valor do salário mínimo será de, pelo menos, R\$ 180,00 (cento e oitenta reais mensais).	1995	Não	Arquivado**
1847/1996	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências. Reajusta o salário mínimo para R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), em primeiro de maio de 1996.	1996	Não	Arquivado**
3332/1997	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências. Estabelece que o salário mínimo que foi aumentado em 1º de maio de 1997 para R\$ 120,00 (cento e vinte reais), será acrescido no mês subsequente à aprovação desta lei de R\$ 0,40 (quarenta centavos) a hora, e que em todos os 1º de maio que suceder a esse, o salário mínimo terá um acréscimo de R\$ 0,20 (vinte centavos) a hora.	1997	Não	Arquivado**

Tabela A.5 (Continuação) - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados

4459/1998	PTB	Dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e sua relação com o teto salarial constitucional. Estabelece que a partir da data da promulgação da emenda constitucional que trata da reforma da administração pública, o valor do salário mínimo mensal será equivalente a um e meio por cento do teto salarial fixado constitucionalmente, e será reajustado na mesma época e pelos mesmos índices daquele.	1998	Sim	Arquivado**
4905/1999	PCdoB	Dispõe sobre o salário mínimo para o período de 1º de fevereiro a 30 de abril de 1999. Dispõe que o salário mínimo será de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), a partir de primeiro de fevereiro de 1999 até o dia 30 de abril de 1999.	1999	Não	Arquivado***
71/1999	PDT	Dispõe sobre a realização de pesquisa prévia que estabeleça as necessidades básicas previstas na Constituição Federal para cálculo do reajuste do salário mínimo nacional. Dispõe que o salário-família, por dependente, e igual a dez por cento do salário mínimo para o trabalhador que recebe até cinco salários mínimos.	1999	Não	Arquivado**
194/1999	PCdoB	Dispõe sobre a concessão de reajustes aos salários dos trabalhadores do setor privado, ao salário mínimo e aos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. Dispõe que no dia primeiro de maio de cada ano, os valores do salário mínimo e dos benefícios previdenciários serão reajustados em percentual equivalente à variação acumulada do INPC verificada nos doze meses imediatamente anteriores.	1999	Não	Arquivado**
347/1999	PT	Dispõe sobre a política nacional de reajustes de salários e dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social. Estabelece que os salários serão reajustados automaticamente de acordo com o INPC, quando atingir seis por cento, a título de antecipação.	1999	Não	Arquivado**
385/1999	PT	Dispõe sobre o Salário Mínimo e a manutenção do poder aquisitivo dos salários. Dispõe que em primeiro de maio de 1999, o salário mínimo mensal terá seu valor reajustado de acordo com o índice da inflação verificada durante os doze meses antecedentes e um incremento real de R\$ 0,20 por hora.	1999	Não	Arquivado**
414/1999	PDT	Dispõe sobre a indexação automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Estabelece que os salários serão reajustados automaticamente de acordo com o INPC, quando atingir 5% (cinco por cento), a partir do último aumento, reajustamento de salário ou início do contrato de trabalho.	1999	Não	Arquivado**
1032/1999	PT	Dispõe sobre o Salário Mínimo e a manutenção do poder aquisitivo dos salários. Estabelece que em primeiro de maio de ano 2000, o salário mínimo mensal terá seu valor fixado em R\$ 200,00 (duzentos reais).	1999	Não	Arquivado**
1170/1999	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo, a Comissão Nacional do Salário Mínimo e dá outras providências.	1999	Não	Arquivado**
2377/2000	PDT	Dispõe sobre o aumento do valor do salário mínimo atual de R\$ 136,00 para R\$ 271,58, em caráter emergencial.	2000	Não	Arquivado***
2396/2000	PPB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo. Fixa o salário mínimo em R\$ 272,00 (duzentos e setenta e dois reais) a partir de primeiro de maio de 2000.	2000	Sim	Arquivado***

Tabela A.5 (Continuação) - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados

2456/2000	PFL	Dispõe sobre a política de recuperação do valor do salário mínimo. Altera o valor do salário mínimo para R\$ 180,00, a partir do dia primeiro de maio de 2000.	2000	Sim	Arquivado***
2455/2000	PFL	Dispõe sobre a política de recuperação do valor do salário mínimo e concede abono salarial aos trabalhadores e aos segurados da Previdência Social, em maio de 2000. Altera o valor do salário mínimo para R\$ 180,00, a partir do dia primeiro de maio e concede abono.	2000	Sim	Arquivado***
2596/2000	PT	Dispõe sobre a reposição de perdas e o ganho real para o salário mínimo. Estabelece que o reajuste do salário mínimo será em primeiro de maio e primeiro de novembro e nunca será menor que o INPC mais 5% (cinco por cento) a título de ganho real.	2000	Não	Arquivado*
2729/2000	PPB	Dispõe sobre a data de fixação e de reajuste do salário mínimo. Estabelece que a data de reajuste do salário mínimo será 01 de janeiro de 2001 e o seu valor deverá ser fixado até 31 de outubro de 2000.	2000	Sim	Arquivado*
2743/2000	PT	Dispõe sobre o salário mínimo e a manutenção do poder aquisitivo dos salários. Fixa em primeiro de maio de 2001 e 2002 novos reajustes do salário mínimo, e dos benefícios pagos pela previdência social. [Em 2001, o salário mínimo será de R\$233,93 e, em 2002, receberá aumento real de R\$0,20 por hora].	2000	Não	Arquivado***
3167/2000	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2001. Fixa o salário mínimo em R\$ 177,00 (cento e setenta e sete reais).	2000	Sim	Arquivado***
3166/2000	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2001 [, no valor de R\$170,00].	2000	Sim	Arquivado***
3396/2000	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2001. Fixa em R\$ 180,00 (cento e oitenta reais).	2000	Sim	Arquivado***
3705/2000	PMDB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2001. Parcela o aumento do salário mínimo em duas vezes: passando a ser de R\$ 159,00 (cento e cinquenta e nove reais) em primeiro de janeiro de 2001 e R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) em primeiro de maio de 2001.	2000	Sim	Arquivado***
3707/2000	PT	Dispõe sobre o valor do salário mínimo e sobre o valor dos benefícios de prestação continuada do regime geral da previdência social e dá outras providências. Dispõe que em primeiro de maio de 2001, após a correção para preservar o poder aquisitivo do trabalhador, o salário mínimo será aumentado para R\$ 190,00 (cento e noventa reais).	2000	Não	Arquivado****
3753/2000	PPS	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências. Dispõe que em primeiro de maio de 2001, o salário mínimo será elevado para R\$ 201,00 (duzentos e um reais).	2000	Não	Arquivado*
4234/2001	PT	Cria regras para a fixação do valor do salário mínimo, a partir de 2002 [, multiplicando-o pela variação do INPC, mais 1,2 vez a variação do PIB].	2001	Não	Arquivado*
4919/2001	PT	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2002, e dá outras providências. Reajusta para R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) o valor do salário mínimo e em 38,89% (trinta e um inteiros e oitenta e nove centésimos) os benefícios da Previdência Social e a remuneração dos servidores civis e militares.	2001	Não	Arquivado***

Tabela A.5 (Continuação) - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados

4926/2001	PT	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2002, e dá outras providências. Reajusta para R\$ 250, 00 (duzentos e cinquenta reais) o valor do salário mínimo, e em 38,89% (trinta e oito inteiros e oitenta e nove centésimos) os benefícios da Previdência Social e a remuneração dos servidores civis e militares; fixa acréscimo de R\$ 0,20/ hora a partir de 2003, anualmente em primeiro de maio até o salário mínimo alcançar o valor determinado na Constituição Federal.	2001	Não	Arquivado***
5137/2001	PL	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002. Aumenta o salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002, para R\$ 215,00 (duzentos e quinze reais).	2001	Não	Arquivado***
5136/2001	PL	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002, e dá outras providências. Dispõe que em primeiro de abril de 2002, o salário mínimo mensal terá seu valor reajustado para R\$ 215,00 (duzentos e quinze reais), sendo os benefícios previdenciários reajustados conforme a dedução da variação acumulada do INPC em prazo determinado.	2001	Não	Arquivado*
5238/2001	PL/PT	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, a partir de primeiro de abril de 2002, e dá outras providências. [Aumenta o salário mínimo para R\$250,00]	2001	Não	Arquivado***
5607/2001	PCdoB	Determina o valor do salário mínimo e o reajuste dos benefícios da Previdência Social. Fixando em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002.	2001	Não	Arquivado***
5881/2001	PMDB	Determina o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2002. Fixando o salário mínimo em R\$ 210,00 (duzentos e dez reais).	2001	Sim	Arquivado***
7155/2002	PT	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo e dá outras providências. [Reajustes serão realizados com base no INPC, acréscimo de 10,6%, a título de aumento real].	2002	Não	Arquivado*
7242/2002	PMDB	Dispõe sobre a política de reajustes semestrais para o salário mínimo. Dispõe que em 1º de abril de 2003, o salário mínimo será reajustado em percentual equivalente à variação do INPC.	2002	Sim	Arquivado***
118/2003	PDT	Estabelece critérios para o reajuste anual do salário - mínimo. Fixando o valor do salário mínimo em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) , a partir de 1º de maio de 2003, passando a ser reajustado anualmente, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.	2003	Sim	Arquivado***
112/2003	PDT	Fixa o valor do Salário Mínimo, a partir de maio de 2003, e dá outras providências. Fixao valor do salário mínimo em R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), a partir de 1º de maio de 2003, assegurando recomposição plena correspondente ao INPC acumulado nos últimos doze meses.	2003	Sim	Arquivado***
296/2003	PT	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2003 e dá outras providências. Fixa para 1º de maio de 2003 o aumento do salário mínimo pelo IPCA, com acréscimo de 19% (dezenove por cento), estende o reajuste aos benefícios da Previdência Social e aos servidores civis e militares; garante a recomposição anual dos salários.	2003	Sim	Arquivado***

Tabela A.5 (Continuação) - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados

519/2003	PFL	Dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e a conseqüente manutenção do seu poder aquisitivo. Fixa em R\$ 300,00 (trezentos reais) o valor do salário mínimo, a partir de primeiro de abril de 2003.	2003	Não	Arquivado***
554/2003	PFL	Dispõe sobre o salário mínimo e dá outras providências. Fixa em R\$ 337,00 (trezentos e trinta e sete reais) mensais o valor do salário mínimo, a partir de maio de 2003.	2003	Não	Arquivado***
563/2003	PPS	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de 1º de maio de 2003. Fixa em R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).	2003	Sim	Arquivado***
624/2003	PFL	Cria o salário mínimo do crescimento, vincula o aumento real ao PIB (Produto Interno Bruto), disciplina o reajuste periódico do poder aquisitivo e dá outras providências.	2003	Não	Arquivado**
622/2003	PFL	Determina o valor do salário mínimo e o reajuste dos benefícios da Previdência Social. Reajustando o salário mínimo para R\$ 330 (trezentos e trinta reais) a partir de 1º de abril de 2003.	2003	Não	Arquivado***
790/2003	PMDB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, a partir de 1º de maio de 2003, e dá outras providências. Fixa o valor do salário mínimo em R\$ 282,00 (duzentos e oitenta e dois reais) a partir de 1º de maio de 2003.	2003	Não	Arquivado***
3042/2004	Sem Partido (Luciana Genro)	Fixa o valor do salário mínimo a partir de maio de 2004 e dá outras providências. Reajusta o valor do salário mínimo de acordo com o IPCA, acrescido ao reajuste o índice de 26% (vinte e seis por cento).	2004	Não	Arquivado***
3073/2004	PSDB	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2004, e dá outras providências. Aumenta o valor do salário mínimo para R\$ 300,00 (trezentos reais).	2004	Não	Arquivado***
3184/2004	PMDB	Determina o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2004. Fixa o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais).	2004	Sim	Arquivado***
3234/2004	PL	Fixa salário mínimo a partir de 1º de abril de 2004 e dá outras providências. Fixando o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais).	2004	Sim	Arquivado***
3275/2004	PMDB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004. Fixa o salário mínimo em R\$ 330,00 (trezentos e trinta reais).	2004	Sim	Arquivado***
3291/2004	PFL	Fixa o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2004 e dá outras providências. Fixa em R\$ 276,00 (duzentos e setenta e seis reais) o valor do salário mínimo.	2004	Não	Arquivado***
3302/2004	PFL	Fixa o valor do salário mínimo, a partir de 1º de abril de 2004 e dá outras providências. Fixa em R\$ 320,00 (trezentos e vinte reais) o valor do salário mínimo.	2004	Não	Arquivado***
3382/2004	PTB	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004. Fixa em R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) o valor do salário mínimo.	2004	Sim	Arquivado***
3415/2004	PFL	Determina o valor do salário mínimo e o reajuste dos benefícios da Previdência Social. Fixa o salário mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais), a partir de 1º de abril de 2004.	2004	Não	Arquivado***
3420/2004	PFL	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004. Fixa em R\$ 336,00, (trezentos e trinta e seis reais).	2004	Não	Arquivado***
3440/2004	PL	Dispõe sobre a elevação do valor real do Salário Mínimo. Dispõe que o salário mínimo será reajustado, anualmente, a partir de 1º de maio de 2005 à proporção de no mínimo 10,41[%] acima da inflação medida pelo IPCA.	2004	Sim	Arquivado***

Tabela A.5 (Continuação) - Projetos de Lei que Propunham Alteração do Valor do SM ou de Critérios de Reajuste (exclusive Projetos de Lei de Conversão) - Câmara dos Deputados

3668/2004	PPS	Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação do Salário Mínimo. [Será aplicada a variação anual do INPC, acrescida da variação do índice de produtividade da mão-de-obra, a ser calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística].	2004	Sim	Arquivado***
4506/2004	PFL	Eleva o valor do salário mínimo para R\$ 325,00. Aumenta o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2005.	2004	Não	Arquivado***
4638/2004	PFL	Fixa o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2005, e dá outras providências. Aumenta para R\$ 290,00 (Duzentos e noventa reais) o valor do salário mínimo.	2004	Não	Arquivado***
6392/2005	PMDB	Determina o valor do Salário Mínimo, a partir de 1º de maio de 2006. Fixa o valor do salário mínimo em R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).	2005	Sim	Arquivado*
7868/2010	DEM	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2011 [, alterando-o para R\$600,00,] e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de Junho de 2010.	2010	Não	Arquivado*
8109/2011	PCdoB	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011 e estabelece regras permanentes para valorização deste. [Aplique-se o INPC, acrescido da variação do PIB, garantido um mínimo de 3%.]	2011	Sim	Arquivado*
323/2011	PCdoB	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 1º de Janeiro de 2011 e estabelece regras permanentes para valorização deste. [Aplique-se o INPC, acrescido da variação do PIB, garantido um mínimo de 3%.]	2011	Sim	Retirada pelo autor
3771/2012	PSD	Dispõe sobre a política de valorização de longo prazo do salário mínimo. [Aplique-se o INPC, acrescido da variação do PIB por 10 anos. Nos anos subsequentes, aplique-se INPC acrescido da variação do PIB per capita.]	2012	Não	Pronta para o Plenário
7185/2014	PSD	Dispõe sobre a política de longo prazo de valorização do salário mínimo e altera a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Revoga dispositivo da Lei nº 12.382, de 2011. [Aplique-se o INPC, acrescido da variação do PIB. Quando o PIB for negativo, aplique-se apenas o INPC. A determinação é válida para benefícios do RGPS.]	2014	Não	Apensado ao PLei 3771/2012
7469/2014	SD	Altera a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, com o objetivo de estender o prazo referente à política de valorização do salário mínimo e, consequentemente, o seu aumento real, mantendo os índices de correção vigentes. Fixa os percentuais a serem aplicados para o reajuste do salário mínimo entre 2016 e 2019, inclusive [, com base na variação do PIB de dois anos anteriores].	2014	Não	Apensado ao PLei 7185/2014
7703/2014	PCdoB	Estabelece as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2016 e 2023 [, com base na variação do PIB de dois anos anteriores].	2014	Sim	Apensado ao PLei 3771/2012
7731/2014	PSD	Altera a redação do inciso IV do §4º e o §5º do art. 2º da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, para estabelecer a taxa de crescimento real do PIB per capita como parâmetro para aumento real do salário mínimo em 2015.	2014	Não	Apensado ao PLei 3771/2012
165/2015	PSB	Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2016 e 2019, inclusive [, com base na variação do PIB per capita].	2015	Não	Apensado ao PLei 3771/2012
220/2015	PSB	Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo e dos benefícios mantidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período compreendido entre 2016 e 2019, inclusive. [Aplique-se o INPC, acrescido da variação do PIB, garantido um mínimo de 2%.]	2015	Não	Apensado ao PLei 7185/2014