

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

CLARISSA JAHNS SCHLABITZ

A ECONOMIA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL

PORTO ALEGRE

2014

CLARISSA JAHNS SCHLABITZ

A ECONOMIA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Doutor em Economia.

Área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

PORTO ALEGRE

2014

Schlabitz, Clarissa Jahns
A Economia Política do Salário Mínimo no Brasil /
Clarissa Jahns Schlabitz. -- 2014.
148 f.

Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2014.

1. salário mínimo. 2. economia brasileira. 3.
política salarial. 4. política econômica. I. Marley
Modesto Monteiro, Sérgio, orient. II. Título.

CLARISSA JAHNS SCHLABITZ

A ECONOMIA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Doutor em Economia.

Área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de abril de 2014.

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Helio Afonso de Aguiar Filho
DERI/UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
PPGE/UFRGS

Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueurol
UnB

AGRADECIMENTOS

Seria injusto agradecer apenas àquelas pessoas que contribuíram diretamente para a realização deste estudo sem mencionar pessoas que me apoiaram em momentos mais delicados e outras situações que ocorreram ao longo destes anos. Por isso, começo por agradecer em conjunto e com toda a minha sinceridade todos aqueles que me ajudaram a enxergar, contornar, retirar e enfrentar as pedras que marcaram a minha caminhada.

Em especial, agradeço ao professor Sérgio M. M. Monteiro pelo conhecimento que sempre me passou ao longo dos anos, pela compreensão e paciência que teve comigo durante a elaboração deste estudo.

Claro, agradeço a meus pais, Francisco e Christine, minha irmã, Caroline, meu cunhado, Ronaldo, e meus dois sobrinhos que nasceram neste interregno de doutorado. Vocês souberam respeitar a minha escolha, sempre me apoiando, me fortalecendo e sabendo me acolher nos momentos mais difíceis. Amo vocês.

Aos meus amigos de Porto Alegre e de Brasília, e a mais meia dúzia de gatos pingados que estão espalhados pelo Brasil, eu envio meu amor e gratidão por me tolerar e compreender as razões para tantas recusas e ausências.

Por fim, agradeço a CAPES, que por meio de auxílio financeiro, influenciou diretamente a realização deste trabalho. Incluo também o Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS e a seu corpo docente.

O salário mínimo representa, hoje, uma imposição da justiça social. Não seria possível deixar de instituí-lo, num país de civilização cristã, onde o sentimento de solidariedade humana entra como fator da educação individual e estrutura das próprias bases da sociedade.

(Da plataforma da Aliança Liberal, lida a 2 de janeiro de 1930, pelo Doutor Getúlio Vargas, SEPT, 1940)

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

(BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Artigo 7º Inciso IV)

RESUMO

O objetivo proposto deste estudo é analisar o processo de determinação do salário mínimo no Brasil de forma a encontrar a relação entre a determinação do salário mínimo e variáveis políticas e institucionais no Brasil. A hipótese do estudo é de que os aspectos institucionais referentes à participação da sociedade civil na fixação do salário mínimo e o contexto político envolvido em sua determinação são relevantes para explicar os movimentos do salário mínimo real ao longo do tempo. À medida que o bem-estar do eleitor mediano é levado em consideração, os aspectos institucionais e políticos condicionam a decisão do governante, de forma que a variação do salário mínimo não pode ser entendida como sendo exclusivamente relacionada a aspectos econômicos. Foi realizada uma análise do comportamento do salário mínimo real entre 1940 e 2012. A série de tempo apresentou instabilidade ao longo do período e, por meio de um exercício econométrico, foram identificados seis pontos de quebra estrutural que resultaram em sete patamares distintos de valor do salário mínimo. A análise das quebras fornece um primeiro indicativo de que os aspectos políticos e institucionais são relevantes na determinação do salário mínimo. Foi estimado um modelo de regressão que aponta evidências de que a variação do salário mínimo no Brasil é influenciada pela ideologia do partido no poder, pela melhoria nas instituições democráticas e pela regra formal de fixação do salário mínimo. Outras evidências que apontam uma correlação negativa entre a variação do salário mínimo real com a variação da *proxy* para o nível de desemprego e com a variação da *proxy* para elasticidade da demanda por trabalho são também encontradas. Além disso, as evidências assinalam que a determinação do salário mínimo tem relação com a restrição orçamentária do governo a partir da vinculação do salário mínimo aos benefícios previdenciários em 1988 e, também, que a política de salário mínimo foi utilizada como mais um componente das políticas de combate à inflação entre 1965 e 1994.

Palavras-chave: salário mínimo, economia brasileira, política salarial, política econômica

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the Brazilian minimum wage fixing process. The hypothesis is that institutional aspects referred as the formal rules for minimum wage fixing and the political environment are relevant for understanding the Brazilian real minimum wage behavior over time. In taking into consideration the medium voter welfare, institutional and political aspects influence the politician's decision, in which the minimum wage variation cannot be understood as being related solely to economics issues. An analysis of the real minimum wage behavior between 1940 e 2012 has been made. The time series has presented instability over the period and a econometric exercise has found six breakpoints that result into seven different levels of minimum wage values. The breakpoint analysis offers a first sign that political and institutional aspects are relevant in minimum wage fixing. To test the hypothesis, a regression model has been estimated. It presents evidences that the minimum wage variation is influenced by parties' ideologies, improvements in democratic institutions, and by the formal rules for minimum wage fixing. Other evidences are also found that show a negative correlation between the minimum wage variation and variations of the *proxy* for the level of unemployment and of the *proxy* for labor demand elasticity. Besides, it seems to be a relationship between the minimum wage determination and the government budget constraints after 1988 – when the minimum wage was linked as a minimum earnings to retirement pensions – and, also, that the minimum policy between 1965 and 1994 was used as component of economic policies to restrain inflation.

Key words: minimum wage, Brazilian economy, economic policy, wage policies

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Efeito do salário mínimo em mercado de trabalho com cobertura uniforme	17
FIGURA 2 - Efeitos do salário mínimo sob monopsônio	19
FIGURA 3 - Salário Mínimo e Rendimentos dos Trabalhadores	35
FIGURA 4 - Evolução do índice de salário médio da indústria e do índice de salário mínimo – - 1940 a 2012 – Brasil	81
FIGURA 5 - Evolução da razão salário mínimo / salário médio da indústria – 1940 a 2012 – Brasil.....	82
FIGURA 6 - Evolução do salário mínimo real – São Paulo ¹ e Piauí ² – 1940-2012.....	98
FIGURA 7 - Número de quebras avaliado pelos valores do critério BIC e da RSS	99
FIGURA 8- Evolução do salário mínimo real com períodos de quebra estrutural definidos	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI 5	Ato Institucional nº 5
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BIC	<i>Bayesian Information Criterion</i>
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
CONCLAT	Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DL	Decreto-Lei
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAS	Fator de Atualização Salarial
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Industrias do Estado de São Paulo
FIPE-USP	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Universidade de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
JANGO	João Goulart
JK	Juscelino Kubitschek
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MP	Medida Provisória
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
MT	Ministério do Trabalho
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PCB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento

PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Portaria Interministerial
PIA	Pesquisa Industrial Anual
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PSD	Partido Social Democrata
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUI	Pacto da Unidade Intersindical
RSS	Soma Quadrática dos Resíduos
SEPT	Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho
SIDRA	Banco de dados agregados - SIDRA
SM	Salário Mínimo Brasileiro
URP	Unidade de Referência de Preços
URV	Unidade Real de Valor
VTI	Valor de Transformação Industrial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	SALÁRIO MÍNIMO – REVISÃO DE LITERATURA.....	16
2.1	Salário Mínimo – Efeitos e Debate	16
2.2	A Determinação do Salário Mínimo	26
2.2.1	Economia Política do Salário Mínimo	30
3	SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL	38
3.1	Revisão de Literatura sobre o Salário Mínimo no Brasil	38
3.2	Quadro Institucional e Político.....	41
3.2.1	A instituição do Salário Mínimo no Brasil.....	41
3.2.2	Primeiro período: 1940-1964	47
3.2.3	Segundo período: 1964 – 1985.....	54
3.2.4	Terceiro período: 1985 – 2012	66
3.2.4.1	A respeito da Constituição Federal de 1988.....	79
3.3	Quadro econômico	80
3.3.1	Primeiro período: 1940 a 1964.....	84
3.3.2	Segundo período: 1964 – 1985.....	88
3.3.3	Terceiro período: 1985 – 2012	91
4	ECONOMIA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL	96
4.1	Determinação das Fases do Salário Mínimo – Metodologia e Estimativa.....	96
4.1.1	Análise das Quebras	100
4.2	Modelos de Economia Política.....	104
4.2.1	Modelo de Boeri (2012)	105
4.2.2	Modelo de Rodrik (1999).....	109
4.2.3	Modelo de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996).....	111
4.3	Modelo de Regressão	113
4.4	Resultados	124
5	CONCLUSÃO	131
	REFERÊNCIAS	137
	APÊNDICE A	145

1 INTRODUÇÃO

O salário mínimo é uma realidade na economia brasileira desde 1940. O debate acerca da importância da sua existência, bem como sobre os seus impactos na economia brasileira, é constante e recorrente ao longo de toda a sua história. Pode-se entender o salário mínimo como uma variável relevante de preço no mercado de trabalho brasileiro, que pode resultar em maior nível de desemprego. Pode-se ainda aumentar sua responsabilidade observando a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo e, portanto, influenciando no orçamento governamental. Pode-se levantar questões como a importância de um salário mínimo para se redistribuir renda ou ainda retirar trabalhadores da pobreza, ao aumentar seu poder aquisitivo. Entender como o salário mínimo é determinado e quais são as variáveis relevantes na sua fixação passa a ser importante para compreender o mercado de trabalho.

O objetivo proposto deste estudo é analisar o processo de determinação do salário mínimo no Brasil de forma a encontrar a relação entre a determinação do salário mínimo e variáveis políticas e institucionais no Brasil. A hipótese do estudo é de que os aspectos institucionais referentes à participação da sociedade civil na fixação do salário mínimo e o contexto político envolvido em sua determinação são relevantes para explicar os movimentos do salário mínimo real ao longo do tempo. À medida que o bem-estar do eleitor mediano é levado em consideração, os aspectos institucionais e políticos condicionam a decisão do governante, de forma que a variação do salário mínimo não pode ser entendida como sendo exclusivamente relacionada a aspectos econômicos. Para tanto, serão utilizados os instrumentos analíticos da Nova Economia Política que buscam estabelecer uma relação entre decisões de política econômica e o quadro político e institucional de um país. Além disso, com o objetivo de adequar modelos de economia política à realidade brasileira, a história institucional e política do salário mínimo é apresentada, bem como o quadro econômico que se desenvolve concomitantemente.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que há uma vertente de estudos que defende que o salário mínimo tem efeitos perversos na economia, pois gera redução de emprego e aumento do nível de desemprego ao elevar o salário para um patamar acima do salário de equilíbrio do mercado de trabalho. Estudos econométricos evidenciam tais resultados, porém as evidências se modificam consideravelmente dependendo da amostra utilizada. O debate acerca dos efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho foi reavivado com a publicação do livro de Card e Krueger (1995) em que é apresentado um resultado positivo em relação aos

seus efeitos. Dentre as explicações apresentadas pelos autores, a teoria de monopólio e do salário eficiência destacam-se. A teoria do monopólio prediz que o mercado de trabalho é estruturado de tal forma que a empresa tem algum poder de monopólio sobre a formação de salários, isto é, a empresa não é tomadora de preços. Nesse sentido, se ela pode escolher o salário que paga, ela tende a pagar um valor menor de salário, pois ela determina sua demanda por trabalho baseada na maximização do valor de produção marginal do trabalho.

Kaufman (2010) argumenta que a discussão sobre o tipo de estrutura de mercado de trabalho e os impactos do salário mínimo é limitada. Há que se levar em consideração o quadro institucional em que o salário mínimo é introduzido para avaliar seus efeitos. Segundo ele, a introdução de um salário mínimo pode compensar a concorrência imperfeita em mercados de trabalho e a desigualdade do poder de barganha entre trabalhadores e empresários. Além disso, o autor também avalia que o salário mínimo pode auxiliar no processo de estabilização macroeconômica em períodos de crise ao garantir uma renda mínima para o trabalhador e, portanto, um nível de consumo mínimo para a economia. Por fim, o autor adverte para a existência de externalidades no mercado de trabalho que advêm de contratos incompletos e dos benefícios sociais do trabalho, que elevam a eficiência econômica como um todo.

O que se percebe, no entanto, é que, apesar de um leque variado de literatura sobre os impactos do salário mínimo no mercado de trabalho, pouco se acha sobre a determinação do salário mínimo em si. Em geral, estudos que buscam identificar os fatores que determinam o salário mínimo utilizam o instrumental da Economia Política. Entende-se que o salário mínimo é uma decisão de política econômica que está sujeita ao comportamento do governante. Os estudos que analisam os determinantes políticos do salário mínimo utilizam a teoria de grupos de interesse e a teoria do eleitor mediano, por vezes mesclando ambas.

Buscando identificar quem é o eleitor mediano e como o salário mínimo impacta seu bem-estar, alguns estudos, como de Silberman e Durden (1976) e Cox e Oxaca (1982), mostram que o salário mínimo impacta de forma negativa empresas e trabalhadores que não são bem organizados, como empresas pequenas e trabalhadores do gênero feminino ou adolescentes, de tal modo que aumentos de salário mínimo são defendidos por trabalhadores bem organizados que tendem a não sofrer impactos negativos pelo seu aumento. Assim, quando trabalhadores bem organizados estão bem representados no governo, em geral aliados a partidos de esquerda, há uma tendência de aumentos de salário mínimo maiores. Estudos como de Pittman e Waltman (2002) apresentam evidências de que partidos de direita tendem

a votar contra aumentos de salário mínimo ou a favor de aumentos de salário mínimo mais comedidos.

A classificação entre direita e esquerda dos partidos políticos parece ser o ponto de concordância entre estudos que utiliza a teoria do eleitor mediano com a vertente que utiliza a teoria de grupos de interesse. A teoria de grupos de interesse leva em consideração a barganha que ocorre entre trabalhadores e empresários na definição de aumentos de salário mínimo. Tal barganha tende a ocorrer dentro do processo parlamentar e há indícios de que aumentos do grau de organização dos trabalhadores (aumento da taxa de sindicalização) implicam em maior poder de barganha nas negociações no parlamento. Sobel (1999) e Peters (2009) apresentam evidências empíricas para tal teoria. Desta forma, o embate que ocorre entre trabalhadores e empregadores apresenta-se na arena política e o salário mínimo é entendido como um resultado desta disputa.

Em relação à literatura sobre salário mínimo no Brasil, poucas são as contribuições que avaliam o papel de variáveis políticas na sua determinação. Em geral, os estudos preocupam-se em avaliar seus efeitos sobre a distribuição dos salários, como Garcia e Macedo (1978), Souza e Baltar (1979) e Corseuil e Servo (2002); a relação do salário mínimo (SM) com a distribuição de renda e pobreza, como Giambiagi e Franco (2007) e Baltar, Dedecca e Krein (2005); e outros efeitos do SM sobre o mercado de trabalho.

As contribuições que avaliam impactos de variáveis políticas na determinação do salário mínimo são poucas, como a de Bacha (1979), que apenas indica a provável existência de uma relação entre os resultados do mercado de trabalho e os movimentos trabalhistas, e da Lemos (2004), que leva em consideração o papel das variáveis políticas em seu modelo que tem por objetivo avaliar efeitos do salário mínimo sobre o desemprego. Entretanto, Silva (2009) apresenta um estudo sobre as relações entre o salário mínimo e a condição política do país, auxiliando na composição da análise histórica deste trabalho. A apresentação do comportamento de longo prazo do salário mínimo pode também ser encontrada no estudo de Sabóia (1985) e no estudo do DIESSE (2010), ambos dividem a evolução do salário mínimo em fases, o que auxiliou a identificar quais são as variáveis políticas e institucionais que se modificaram ao longo do tempo.

Como se verá adiante, o salário mínimo entrou em vigor em caráter oficial em 1940, apesar de já haver citação do mesmo tanto na Constituição de 1934 quanto na de 1937. Várias são as mudanças institucionais que marcam a história do salário mínimo. Quando da sua criação, o salário mínimo não era único, ele era calculado conforme preços e custos de regiões e cidades determinadas. Ao longo do tempo, houve redução no número de salários mínimos

até que, em 1984, ele foi unificado em todo território nacional. Além disso, houve três mudanças na forma de fixação do seu valor: em um primeiro momento a determinação do valor do salário mínimo dava-se por meio de comissões tripartites, com participação dos empresários, trabalhadores e do governo; em um segundo momento, o governo determinava seu valor e utilizava um conselho consultivo composto por representantes de trabalhadores, empregadores e técnicos; no terceiro momento, seu valor deve ser estabelecido em lei, isto é, não há mais a participação da sociedade civil, porém, sua fixação deve passar pela discussão no Congresso Nacional.

A cobertura do salário mínimo, quando entrou em vigor, limitava-se aos trabalhadores urbanos, e o aumento de sua cobertura para empregados rurais ocorreu na década de 1960. Esse se ampliou ainda mais com a Constituição de 1988, que estabeleceu o salário mínimo como piso para empregados domésticos. A Constituição de 1988 também instituiu a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, além de outros benefícios assistenciais. Em 1990, o seguro-desemprego também teve seu piso vinculado ao mínimo.

O salário mínimo mostrou-se resistente às mudanças do quadro econômico e político ocorridas desde sua instituição já que passou por dois regimes ditatoriais intercalados por regimes democráticos, além de um período de inflação descontrolada e de políticas contundentes de arrocho salarial concomitante a repressões de movimentos trabalhistas. Após um período prolongado de queda de poder de compra contínua em seu valor, a partir de 2003, a valorização do salário mínimo voltou a ser tema importante de debate político com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva. As negociações empreendidas entre o governo executivo e o movimento sindical resultaram, em 2011, na aprovação de uma lei que prevê a valorização do salário mínimo com base nos resultados econômicos do país.

Ao se observar a evolução do salário mínimo real ao longo do tempo, pode-se perceber que há mudanças de níveis salariais. Entre 1940 e 1946, uma vez instituído o salário mínimo, há uma tendência de manutenção do seu poder de compra, que foi quebrada em 1946 quando seu valor não foi reajustado conforme previsto em lei. Passando por um período de queda de poder de compra, em 1954 o salário mínimo mudou de patamar, com o histórico aumento de 100% do salário mínimo, decretado pelo então presidente Getúlio Vargas. A partir de então, há novamente uma tendência de manutenção dos níveis reais de salário mínimo, que foi interrompida em 1966, já sob a ditadura, com a execução da política salarial, utilizada como instrumento de combate à inflação. Sucessivas políticas de desenvolvimento econômico foram empreendidas, durante o período de ditadura, com o salário mínimo vigorando em um patamar baixo. Porém, seu poder de compra sofreu queda ainda maior a partir de 1987, com

os seguidos fracassos dos planos econômicos que objetivavam principalmente a contenção da inflação. A partir de então, o salário mínimo só voltou a apresentar mudança de patamar no seu poder de compra a partir de 1999, quando se percebe uma elevação anual até 2006. Em 2006, há um novo salto, quando o governo fez um acordo com o movimento trabalhista de levar a cabo uma política de valorização do salário mínimo, transformando-a em lei em 2011.

O que se percebe é que o comportamento do salário mínimo real ao longo do tempo não é estável. Ele apresenta-se, em muitos momentos, condicionado às mudanças no contexto econômico e político brasileiro. Modelos de economia política auxiliam a compreender de que forma estas mudanças influenciam o salário mínimo. Assim, são apresentados modelos de economia política que avaliam o papel que o grupo de pressão dos trabalhadores tem sobre a determinação do salário mínimo e quais são as vantagens que esses trabalhadores ganham com aumentos de salário mínimo real, como, por exemplo, maior espaço para reivindicar aumentos de salário. Este trabalho apresenta evidências de que essa relação existe e de que variações no salário mínimo não são determinadas unicamente por questões econômicas.

Desse modo, no segundo capítulo são apresentadas as principais teorias envolvendo os efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, e a literatura de modelos de economia política para sua determinação. No terceiro capítulo, a história política e institucional do salário mínimo é revisada, bem como o desempenho geral da economia durante o período de sua existência, isto é, de 1940 a 2012.

O quarto capítulo apresenta a análise do salário mínimo real no longo prazo, identificando as quebras estruturais que se apresentam na série de tempo. Após sua identificação, as quebras são analisadas a partir da análise histórica apresentada para avaliar se essas podem ser explicadas no contexto político, institucional e econômico apresentado. Além disso, é realizado um exercício econométrico com base no modelo de Boeri (2012) de determinação do salário mínimo pelo governo, no modelo de Rodrik (1999) que avalia a relação entre o regime democrático e os níveis de salários e no modelo de Saint Paul, Bean e Bertola (1996), que identifica fatores que levam a determinação do salário mínimo a influenciar o bem-estar do eleitor mediano. Tais modelos encaixam-se nas singularidades institucionais brasileiras e permitem averiguar se o salário mínimo é influenciado por variáveis políticas.

Por fim, o último capítulo apresenta as conclusões do estudo, avaliando que há sim motivos para se afirmar que o salário mínimo, além de ser impactado por mudanças institucionais, é um instrumento de política econômica sendo, muitas vezes, utilizado como variável de influência política.

2 SALÁRIO MÍNIMO – REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o que se encontra na literatura a respeito do Salário Mínimo no contexto teórico. A primeira seção apresenta, em linhas gerais, teoria e debate sobre salário mínimo e seus efeitos na economia. A segunda seção é dedicada ao que a literatura apresenta acerca da determinação do salário, em geral demonstrando que a essa determinação é correlacionada com fatores políticos, sendo necessário estudá-la sob a ótica da Economia Política.

2.1 Salário Mínimo – Efeitos e Debate

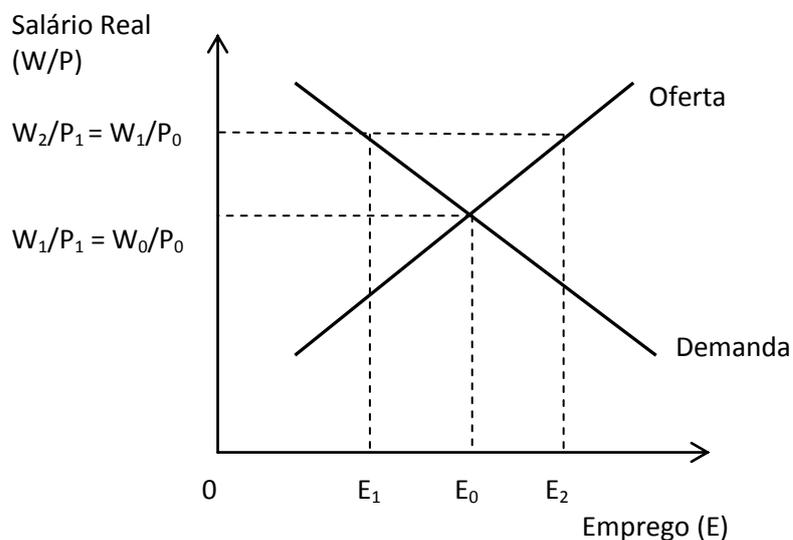
Segundo Macedo (1982), ainda que houvesse uma preocupação com a pobreza e um entendimento de que o Estado deveria amparar os mais pobres, a análise dos clássicos sobre salários não contempla o assunto de uma remuneração mínima ao trabalhador, evidenciando o estágio embrionário da questão. Já pela análise neoclássica, a abordagem mais geral do salário mínimo divide-se entre os casos em que a cobertura do salário mínimo é total ou não, isto é, se o salário mínimo vale para todo o mercado de trabalho ou apenas para alguns setores (com a possibilidade de burlar a lei).

No primeiro caso, considerando um mercado de trabalho de mão-de-obra sem qualificação em que todos são cobertos pela legislação do salário mínimo, um salário mínimo acima do salário de concorrência teria como efeito imediato a redução do nível de emprego, o aumento do nível de desemprego, ambos dependendo da elasticidade da demanda por trabalho. Ehrenberg e Smith (2000) mostram tal resultado de forma simples: antes da legislação, o mercado de trabalho está em equilíbrio com um nível de emprego E_0 e um salário real W_0/P_0 , conforme apontado no FIGURA 1. É então publicada uma lei que determina o salário mínimo nominal no nível W_1 , que é mais elevado do que W_0 , de forma que vai aumentar o salário mínimo real para W_1/P_0 e reduzir o emprego para E_1 , embora a oferta de trabalhadores aumente para E_2 . Ou seja, pelo modelo previsto, a imposição de um salário mínimo real acima do salário mínimo de equilíbrio em concorrência no mercado de trabalho, gera redução do nível de emprego e também aumento do nível de desemprego (definido como $E_2 - E_1$).

Ehrenberg e Smith (2000) argumentam que com o passar do tempo, o governo pode adotar medidas fiscais e expansionistas para estimular a economia objetivando reduzir o desemprego. O resultado dessas medidas seria um aumento do nível de preços, o que, por sua vez, reduz o valor do salário real até o nível em que o salário real passa a ser $W_1/P_1 = W_0/P_0$.

Assim, o nível de emprego é restabelecido. Como, em geral, o governo aumenta de forma periódica o salário mínimo nominal buscando restaurar o poder de compra do salário mínimo, ele aumenta mais uma vez o salário mínimo nominal que, por sua vez, reduz o nível de emprego e aumenta o nível de desemprego e, assim, cria maior pressão para políticas monetárias e fiscais expansionistas. O resultado, segundo os autores, é um ciclo de aumentos de salário mínimo, induzindo a perdas de emprego no curto prazo, e um efeito de inflação sobre o valor do salário mínimo real, restabelecendo o nível de emprego.

FIGURA 1 - Efeito do salário mínimo em mercado de trabalho com cobertura uniforme



Fonte: EHRENBERG E SMITH (2000, p.94)

Ainda, Ehrenberg e Smith (2000) destacam que o modelo está sob a suposição de que as demais variáveis não se alteram, porém, havendo um crescimento econômico, a demanda por trabalho tende a aumentar e deslocar a curva, reduzindo o nível de desemprego, não por causa do salário mínimo, mas sim, por causa do efeito positivo do crescimento econômico sobre o mercado de trabalho.

Já no segundo caso, o modelo de cobertura incompleta apresentado por Ehrenberg e Smith (2000) apresenta o mesmo resultado citado por Macedo (1982): a cobertura limitada do salário mínimo teria um efeito de deslocamento entre o setor coberto e o não coberto, em que os trabalhadores demitidos no setor coberto, seriam transferidos para o setor não coberto, aumentando a oferta de trabalho e reduzindo salários neste setor.

Card e Krueger (1995) apresentam algumas extensões desse modelo tradicional de concorrência perfeita no mercado de trabalho em que incluem a possibilidade de o trabalho ser heterogêneo de forma discreta (isto é, dois mercados de trabalho, um com trabalhadores

qualificados e outro com trabalhadores não qualificados) e a hipótese de que o trabalho é heterogêneo de forma contínua, no qual diferentes trabalhadores possuem diferentes montantes de capital humano. Nesses casos, o efeito da introdução de um salário mínimo no mercado é o mesmo, isto é, um efeito negativo sobre o mercado de trabalho em termos de nível de emprego.

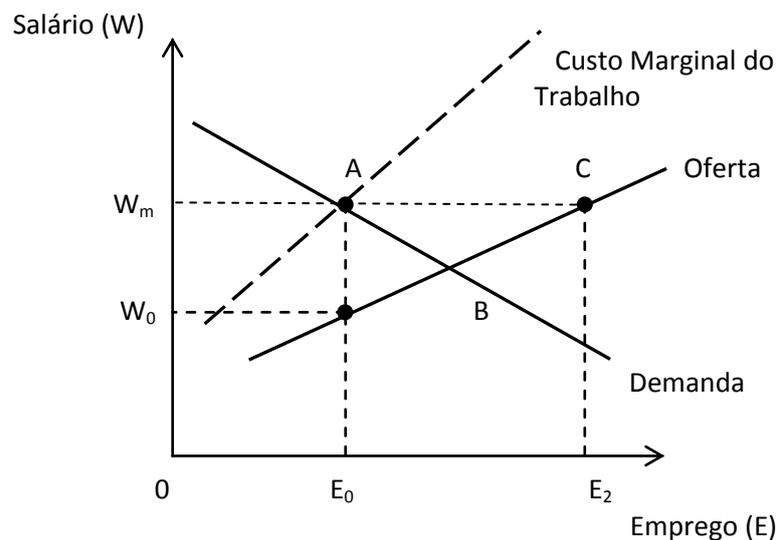
Ainda Ehrenberg e Smith (2000) destacam que, em ambos os modelos, há perdas sociais com a imposição do salário mínimo ao se supor que a empresa maximiza lucros, levando a uma condição de equilíbrio em que a empresa contratará mão-de-obra até que o produto da receita marginal da mão-de-obra seja igualado à taxa de salário nominal. Com um aumento de salário mínimo, há redução de emprego até que a condição de equilíbrio reestabeleça-se no modelo de cobertura total e, no modelo de cobertura parcial, o desequilíbrio refletir-se-á em um produto da receita marginal diferente nos dois setores, gerando uma produção reduzida, a qual poderia aumentar caso o salário mínimo deixasse de existir.

Apesar do referencial teórico, os estudos que buscam estimar os efeitos do salário mínimo sobre desemprego nem sempre demonstra esse efeito negativo. Neumark e Wascher (2007) fazem um apanhado da literatura empírica acerca dos efeitos de um aumento do salário mínimo sobre o mercado de trabalho e sinalizam que não há um consenso sobre essa questão, porém concluem que a maioria dos trabalhos demonstram os efeitos negativos sobre o mercado de trabalho. Assim, muitos dos estudos argumentam sobre os efeitos perversos do salário mínimo, muitas vezes defendendo sua extinção. Kaufman (2010) também faz uma revisão breve sobre o estado do debate apontando que, até a década de 1960, havia uma gama de estudos que defendiam o salário mínimo, contudo, com a ascensão da Escola de Chicago e a “ressurreição” da teoria de preços neoclássica e sua adaptação para o mercado de trabalho com o diagrama de oferta e demanda, houve uma mudança na literatura geral, resultando numa posição mais crítica ou cética acerca da legislação do salário mínimo. Somente na década de 1990, com Card e Krueger (1995) que a teoria foi desafiada, mostrando evidências empíricas de que o salário mínimo pode ter efeito positivo sobre o mercado de trabalho, sugerindo que a teoria até então estabelecida estava incompleta.

O contraponto para explicar possíveis efeitos positivos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho é o modelo em que a estrutura de mercado é de monopsonio. Ehrenberg e Smith (2000) apresentam, assim, rapidamente o modelo: quando as empresas são grandes o suficiente para se comportarem como um monopsonio, podem influenciar o valor do salário de equilíbrio. Nesse caso, a empresa monopsonista atua com custos marginais do trabalho

acima da taxa de salário de equilíbrio, de forma que a maximização dos lucros dar-se-ia quando os custos marginais do trabalho fossem iguados ao produto da receita marginal (ponto A, na FIGURA 2), refletindo, dessa forma, um nível de emprego menor (E_0) e um salário menor (W_0) do que os que se esperaria numa estrutura de mercado de concorrência. Nesse caso, a imposição de um salário mínimo iria aumentar os custos da empresa monopsonista, que antes pagava W_0 , ao mesmo tempo em que manteria o custo marginal do trabalho em um valor constante, W_m até o ponto C. Assim, a curva de custo marginal não seria mais ascendente, mas sim horizontal até o ponto C, e a empresa optaria então por aumentar a contratação de mão-de-obra, aumentando o nível de emprego para E_2 e também o seu produto.

FIGURA 2 - Efeitos do salário mínimo sob monopsonio



Fonte: EHRENBERG e SMITH (2000, p.101)

Boeri (2012) mostra a diferença de resultados entre os tipos de estrutura de mercado com um modelo simples de equilíbrio competitivo e equilíbrio de monopsonio para o mercado de trabalho. Supondo que o valor marginal do trabalho, v , é uma função crescente (com elasticidade constante) da taxa de emprego, L , pode-se representar a demanda por trabalho como sendo $v = A(L)^{-\eta}$, em que A é o índice de produtividade do trabalho e a elasticidade da demanda, η , assume valores entre 0 (demanda por trabalho horizontal em A) e infinito (demanda por trabalho vertical em 1). Pode-se substituir o valor marginal do trabalho, v , pelo salário de mercado, w , reescrevendo a demanda por trabalho como:

$$L = \left(\frac{A}{w}\right)^{1/\eta} \quad (1)$$

O lado da oferta é dado pela função de distribuição acumulada, $G(\cdot)$ dos salários de reserva¹. A função é crescente em w , com a elasticidade da oferta de trabalho sendo constante, de forma que:

$$G(w) = w^{\frac{1}{\varepsilon}} \quad (2)$$

O parâmetro de elasticidade, ε , pode variar entre 0 (oferta horizontal) e infinito positivo. Valores maiores de ε mostram inelasticidade crescente da oferta de trabalho e, à medida que ε vai para o infinito, a oferta torna-se vertical. Assim, em um mercado sem imperfeições, o equilíbrio em um mercado perfeitamente competitivo dar-se-á na intersecção das duas curvas, ou seja, quando oferta iguala-se à demanda de forma que o salário de equilíbrio será:

$$w^* = A^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon+1}} \quad (3)$$

Para encontrar o salário de monopsonio, Boeri (2012) considera um mercado de trabalho imperfeito de monopsonio puro, em que a demanda por trabalho é originada por apenas um empregador enfrentando uma oferta de trabalho agregada. Este monopsonista puro (M) escolhe o nível de emprego que maximiza seus lucros (π) conforme:

$$\max \pi^M = \frac{AL^{1-\eta}}{1-\eta} - wL \quad (4)$$

Ele estará sujeito à curva de oferta agregada de trabalho $L = w^{\frac{1}{\varepsilon}}$, e, ao derivar-se a condição de primeira ordem para emprego (L) e resolver para salários, é possível encontrar o salário de equilíbrio:

$$w^M = \left[\frac{A}{1+\varepsilon} \right]^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon+1}} \quad (5)$$

Sendo assim, o que se tem é que o salário de monopsonio é menor do que o salário de equilíbrio em um mercado perfeitamente competitivo. E qualquer salário mínimo fixado na distância entre $[w^M, w^*]$ pode aumentar o nível de emprego com respeito ao equilíbrio de um monopsonio puro².

Card e Krueger (1995) explicam que essa teoria de monopsonio, em geral, é vista apenas como curiosidade intelectual, pois assume como hipótese que a elasticidade da oferta

¹ A força de trabalho consiste em um número grande de indivíduos com diferentes salários reserva que podem ser descritos na função de distribuição acumulada, $G(\cdot)$: denote-se por $G(w)$ a fração da população economicamente ativa que tem um salário reserva igual ou menor a w . A multiplicação dessa fração pelo número de pessoas em idade economicamente ativa resulta na oferta agregada de trabalho. O que significa que a função é monotônica e crescente em w .

² Boeri (2012) afirma que a relação se torna negativa somente se o salário mínimo for fixado em algum valor acima do salário de equilíbrio competitivo. É então que se origina a relação padrão não-monotônica entre salário mínimo e emprego em mercados caracterizados por poder de monopsonio.

de trabalho é infinita a não ser que a firma empregue uma fração grande do reservatório de trabalhadores potenciais. Dado que o grau de poder de monopólio da firma é correlacionado com sua fatia de mercado (*market's share*) e que firmas que empregam trabalhadores por salários mínimos são, em geral, pequenas, elas não terão poder de monopólio suficiente para influenciar os salários. Os autores contornam este problema teórico introduzindo um modelo dinâmico em que há um *trade-off* entre salário e taxa de rotatividade, defendendo que, nesse caso, a pergunta se a firma tem algum poder de monopólio é equivalente à pergunta se a elasticidade da função de contratação e a elasticidade da função de demissão é infinita. Isto é, quando se inclui o *trade-off* entre salários mais altos (maiores custos) versus a taxa de rotatividades mais altas (maiores custos), a firma passa a operar com uma função que otimiza a escolha, definindo um salário ótimo condicionado à rotatividade dos trabalhadores. Nesse sentido, a firma possui um determinado grau de poder de monopólio, no momento em que escolhe o salário que vai pagar ao trabalhador, condicionada a sua escolha de rotatividade. Os impactos positivos de aumentos do salário mínimo sobre o nível de emprego podem ser explicados então.

Outra vertente de estudos é a que analisa a relação entre valores maiores de salários e a eficiência, pois os trabalhadores esforçam-se mais para produzir. Assim, um salário mínimo teria um efeito positivo sobre o mercado de trabalho. De acordo com Levin-Waldman (1998, p. 3/17):

Although an increase in the minimum wage may well result in a wage exceeding the marginal product of the worker, the employer now has incentive to find ways to increase productivity either by getting workers to produce more or by substituting technology for labor.

Por outro lado, o trabalhador também se sente incentivado a aumentar sua produtividade para que sua produção justifique o aumento de salário recebido. Além disso, conforme explica Levin-Waldman (1998), um salário mínimo permite que o trabalhador tenha um melhor nível de vida, mantendo-se melhor fisicamente. A proposição de que um maior salário mínimo pode elevar a produtividade pode ser ratificada com a hipótese de que, sob salários mínimos maiores, os gerentes teriam que realizar treinamentos, tornando seus trabalhadores mais produtivos e, portanto, melhorando a economia como um todo. O autor explica que, atualmente, esta não é uma teoria relevante, porém, que foi amplamente debatida na década de 1930 nos Estados Unidos da América (EUA). Esse explica que, com os desenvolvimentos econométricos e o aumento de bases de dados, os trabalhos sobre salário

mínimo tornaram-se mais segmentados, avaliando os impactos do mínimo sobre grupos específicos de trabalhadores, como mulheres e adolescentes.

De toda forma, a literatura sobre salário mínimo, em sua grande maioria, preocupa-se em justamente analisar os impactos de um aumento de salário mínimo sobre o mercado de trabalho. No entanto, Kaufman (2010) argumenta que a discussão sobre qual tipo de estrutura de mercado de trabalho que prevalece para os trabalhadores de baixo salário é limitada e ignora uma parte importante da literatura da economia institucional. Nesse sentido, ele apresenta, de forma sucinta, as bases que compõem a perspectiva institucional (tanto dos institucionalistas originais como de novos institucionalistas) sobre o salário mínimo. O autor apresenta quatro explicações institucionais para haver uma legislação de salário mínimo: fixar um salário mínimo para compensar a concorrência imperfeita e a desigualdade do poder de barganha; promover estabilização macroeconômica e o pleno emprego; contribuir para eficiência de longo prazo e para o crescimento econômico; incorporar as externalidades do mercado de trabalho e os custos sociais do trabalho.

A primeira explicação baseia-se no fato de que trabalhadores sofrem de uma desigualdade de poder de barganha devido a mercados imperfeitos e a uma distribuição viesada de recursos e direitos que colocam o empregador na posição dominante na negociação salarial. Nesse caso, a concorrência de mercado não consegue proteger completamente salários e condições de trabalho, de forma que um mecanismo institucional deve ser introduzido para assegurar a eficiência e a equidade, tendo como principais objetivos a proteção do trabalho e o balanceamento dos resultados sociais.

Segundo Kaufman (2010), em um mercado perfeitamente competitivo, há igualdade do poder de barganha entre trabalhadores e empregadores, uma vez que ambos são tomadores de preços e, com isso, tem-se também eficiência econômica. Mas se este não for o caso, o poder de barganha pode ser distribuído de forma desigual, favorecendo empregador ou o trabalhador. Na maioria das vezes, o favorecimento se dá para os empregadores, uma vez que estes possuem mais recursos e opções alternativas como reserva em caso de não se chegar a um acordo. Nesse caso, o salário mínimo serviria para proteger o “perdedor” e nivelar a negociação.³ De acordo com as hipóteses da Economia Institucional, o mercado de trabalho, por definição, é sempre imperfeitamente competitivo.⁴ Assim, tendo por base um modelo de

³ “A rationale for a minimum wage (or union) is thus to “protect the underdog” and “level the playing field”. (KAUFMAN, 2010, p. 131)

⁴ A justificativa é que o mercado de trabalho só existe porque existem firmas, que, por sua vez, só existem devido a custos de transação positivos, que resultam em contratos incompletos. Não apenas isso, Kaufman (2010) também argumenta que o trabalho não é homogêneo, uma vez que não pode ser separado do trabalhador e

monopsônio para o mercado de trabalho, pode-se argumentar que os salários são preços administrados, fixados pelo empregador com algum grau de discricão e de poder de formação de preços. Devido às particularidades do insumo trabalho (mobilidade e competição limitadas) as firmas têm a oportunidade de praticar algum grau de compressão salarial e exploração nos termos e condições do emprego⁵. Em qualquer desses casos, a legislação de um salário mínimo ajuda a equilibrar o poder de barganha e a eliminar o resultado menos que eficiente que advém dessa situação de competição imperfeita.

Kaufman (2010) também argumenta que os trabalhadores podem sofrer com a desigualdade do poder de barganha mesmo que o mercado seja perfeitamente competitivo, pois a distribuição de direitos e recursos pode ser favorável aos empregadores. O autor chama esse caso de desigualdade de poder de barganha “antes do mercado”, pois os resultados do mercado de trabalho podem ser determinados por desigualdades ocorridas no momento “pré-mercado” devido a especificações e distribuição dos direitos de propriedade e da influência do proprietário sobre o poder de barganha. Em relação aos recursos, tendo-se em conta que o empregador possui maior quantidade de recursos do que o trabalhador, esse pode sobreviver por um período mais longo sem chegar a um acordo, para além disso o empregador possui maior quantidade de trabalhadores procurando emprego do que o trabalhador, que possui menos alternativas de vagas de emprego abertas. Em relação aos direitos, o autor afirma que, em geral, em todas as sociedades capitalistas os direitos legais são distribuídos de forma viesada em favor dos empregadores. Isso se dá porque o capital é escasso enquanto o trabalho é barato e abundante, de forma que a sociedade se preocupa pouco com a proteção do trabalho e, também, porque os empregadores têm mais acesso e influência nas arenas judiciais e legislativas. Assim, leis como o *employment-at-will*, em que o trabalhador pode ser demitido sem motivo ou leis de imigração acabam piorando a situação de barganha dos trabalhadores. Kaufman (2010) então defende que a fixação de um salário mínimo pode reduzir ou eliminar, em algum grau, a desigualdade social no processo de barganha⁶.

Uma segunda razão favorável ao salário mínimo é que esse promove a estabilidade macroeconômica e o pleno emprego. Esse argumento foi revitalizado com a depressão econômica que emergiu em 2008-2009. Segundo Kaufman (2010), são três os papéis do

é indivisível, imputando uma relação pessoal entre comprador e vendedor e gerando ao menos uma heterogeneidade que seria os “de dentro” (*insiders*) e os “de fora” (*outsiders*), possivelmente levando a situações de monopsônios.

⁵ Segundo Kaufman (2010), a relação da demanda por trabalho impõe que a relação negativa entre salários e quantidade demanda é “solta” de forma moderada por uma determinada extensão de tempo, mantendo-se a relação negativa entre as variáveis no longo prazo (isto é, no longo prazo, a lei da demanda continua válida).

⁶ Kaufman (2010) ainda aponta o papel do consumidor, que também é favor de baixos salários, pois prefere produtos com baixos preços.

salário mínimo em relação ao desempenho macroeconômico: impulsionar o emprego ao aumentar a renda familiar e a demanda agregada; evitar uma deflação perniciosa e uma “concorrência destrutiva” nos mercados de trabalho; manter um melhor equilíbrio entre dispêndio e produção ao neutralizar maior desigualdade de renda.

O autor entende que a regra geral no mercado de trabalho é o desemprego involuntário e que, para refinar o modelo neoclássico, deve-se modelar o agente econômico como um ser humano. Desta forma, é possível demonstrar que as firmas tendem a pagar um salário acima de mercado para seus empregados como uma estratégia deliberada de atrair e manter os melhores trabalhadores. Com isso, o resultado é que o mercado acaba gerando um excesso de oferta de trabalhadores, que se deslocam para o setor de trabalhadores com menores salários, piorando ainda mais a situação destes. Assim, o salário neste setor não é o salário resultante de uma concorrência verdadeira e está abaixo do que seria o ótimo.

A situação agrava-se ainda quando se introduz a concorrência destrutiva, isto é, uma redução de salários devido ao aumento da oferta. A redução de salário leva a uma situação de maior desemprego, segundo o autor (e sob ótica keynesiana), devido à redução do dispêndio e devido a problemas de coordenação advindos das características especiais do trabalho. Além disso, uma deflação nos salários pode levar a um espiral “para baixo” entre salários e preços, possivelmente culminando em uma catástrofe econômica. Essa “concorrência destrutiva” pode ocorrer quando há excesso de oferta de trabalho, altos custos fixos para os trabalhadores, mobilidade limitada e ausência de uma rede de proteção social (seguro-desemprego, por exemplo). Assim, a fixação do salário mínimo evita essa situação ao estabelecer um nível mínimo de salário.

Kaufman (2010) também explica que o salário mínimo pode assegurar que os ganhos de aumentos de produtividade sejam distribuídos de forma equilibrada entre trabalho e capital, garantindo que o gasto de consumo acompanhe a expansão da capacidade de produção (aumento do poder de compra). Um instrumento institucional que assegure que parte dos ganhos de renda advindos do aumento da produtividade seja direcionado para a classe média e para a classe trabalhadora pode auxiliar a manter o crescimento da demanda. O salário mínimo é um desses instrumentos.

Uma terceira razão a favor do salário mínimo é que ele promove, a longo prazo, maior eficiência econômica e crescimento. Kaufman (2010) embasa sua teoria na noção de que propriedade não é apenas o item físico em si mas também o seu valor de troca. Nesse sentido, se os direitos de propriedade são entendidos como garantia de valor de troca, então salários e preços não podem se desviar de algum equilíbrio original, isto é, uma mudança no diagrama

de oferta e demanda leva a uma mudança no valor de troca, e parte da propriedade que pertence às partes que sofreram com a mudança de preços é “roubada” pelo mercado. Assim, o autor argumenta que somente preços rigidamente fixos podem assegurar os direitos de propriedade. É sugerido então que a flexibilidade e a concorrência de mercado podem, na verdade, reduzir a eficiência de mercado ao criar grande insegurança, e, após determinado ponto, levar trabalhadores a reduzirem sua produtividade. Primeiro, porque a insegurança de emprego até certo ponto é positiva para motivar trabalhadores, mas só até certo ponto, que, quando alcançado, reduz a produtividade do trabalhador, causando estresse, problemas de tomada de decisão e de atenção, procura constante por empregos e descumprimento do dever em horizontes curtos. Segundo, porque o relacionamento de longo prazo com a firma leva a um fortalecimento dos direitos de propriedade com o emprego e, quando as firmas reduzem salários ou benefícios ou demite (o que poderia ocorrer em um mercado competitivo), os trabalhadores imediatamente entendem isso como um “roubo” do seu direito de propriedade, levando-os a reagir numa variedade de formas que reduz a eficiência. Assim, instrumentos que promovam o aumento da proteção ao emprego de forma intermediária que não chegue ao extremismo da rigidez de salários promovem a eficiência. Novamente, o salário mínimo é um desses instrumentos.

Por fim, a quarta razão apontada por Kaufman (2010) tem a ver com as externalidades e os custos sociais do trabalho. Externalidades estão presentes em todas as situações de mercado de trabalho porque a relação de emprego sempre envolve contratos incompletos. A ideia é que o salário pago ao trabalhador deve cobrir o custo de oportunidade do lazer e também a manutenção e a depreciação do capital humano, senão o custo de produção privado é menor que o custo social de produção. Nesse sentido, uma solução “melhor-que-nada” para o problema de internalizar a externalidade é o salário mínimo, pois ele reduziria o hiato entre o custo privado e o custo social de trabalho, aumentando, portanto, a eficiência econômica⁷.

Como conclusão, Kaufman (2010) afirma que o salário mínimo pode não ser a melhor solução para as desigualdades e imperfeições do mercado de trabalho, porém, aparenta ser a segunda melhor opção. Ele argumenta que se dá um peso excessivo nos efeitos do salário mínimo sobre o desemprego, à custa de outros custos econômicos e sociais que são também importantes⁸. Wang (2012), por exemplo, mostra que na presença de informação assimétrica,

⁷ Kaufman (2010) argumenta que outras formas de reduzir o hiato seriam programas de bem-estar social, como cobertura universal e saúde, e pensões para aposentados, ou então o fortalecimento dos sindicatos de forma a buscar cobrir o máximo de trabalhadores possíveis.

⁸ Os trabalhos que estimam os efeitos do salário mínimo sobre o nível de emprego em geral concluem se ele reduz ou não a pobreza por meio dos seus efeitos no mercado de trabalho. Assim, se o salário mínimo causa

em que o trabalhador não sabe da obrigatoriedade do salário mínimo, as empresas tendem a oferecer pagar um salário menor⁹. Já Basu, Chau e Kanbur (2010) apresentam um modelo de credibilidade que, em países caracterizados pela não observância da lei de salário mínimo, o governo “não fazer nada” é uma estratégia desses, que não precisará se preocupar com a transferência de renda entre empresas e trabalhadores. Nesse sentido, entende-se que ainda há espaço para a pesquisa nessa linha de pesquisa para compreender quais são de fato os efeitos do salário mínimo na economia.

Ademais, Kaufman (2010) lembra que a análise do salário mínimo deve ser feita em cima das situações específicas institucionais de cada país, levando em consideração seu estágio de desenvolvimento econômico. A seguir, são apresentados alguns modelos teóricos de determinação do salário mínimo que justamente utilizam fatores institucionais e políticos para encontrar os fatores determinantes de sua variação.

2.2 A Determinação do Salário Mínimo

O estudo de ILO (1970) sobre salário mínimo estabelece duas razões para ajustar os salários nominais: aumentos no custo de vida e crescimento econômico (ou aumentos na renda per capita média). Em relação ao custo de vida, o estudo afirma que em países que o salário mínimo foi mantido no mesmo nível enquanto o custo de vida elevou-se, o valor real do mínimo caiu tanto que o sistema de salário mínimo parou de servir aos objetivos que essa política possui. Existe algum nível de consenso de que o salário mínimo deveria relacionar-se de alguma forma com os movimentos de custo de vida. Dentre as explicações para que essa relação não ocorra, estão aquelas que determinam que os países podem estar atravessando um período inflacionário do tipo espiral preços/salários e um congelamento temporário de salários pode ser necessário enquanto medida para controlar a situação. Também pode haver alguma emergência nacional, como fome ou guerra ou uma deterioração dos termos de troca do país que pode necessitar uma redução no padrão de vida do país como um todo. Além disso, um país pode considerar que o investimento em bens públicos, como educação e saúde, deve ser

desemprego, ele não tem efeito sobre a redução de pobreza, e, se por outro lado, o salário mínimo aumenta o nível de emprego devido a estrutura de mercado, então, ele é capaz de reduzir a pobreza. Em um estudo mais atual, Goto (2012) mostra que não apenas o salário mínimo é capaz de reduzir a pobreza diante de uma estrutura de mercado de oligopsônio, como também que existe um salário mínimo ótimo para isso. Por outro lado, Sen, Rybczynski e Van de Waal (2011) apresenta os resultados do aumento do salário mínimo no Canadá em 2007, e demonstram que houve efeitos negativos sobre a renda faz famílias mais pobres. Vários outros estudos sobre a relação entre salário mínimo e pobreza podem ser encontrados na literatura, como este trabalho não tem o foco nesta questão, eles não serão citados.

⁹ Wang (2012) analisa o efeito *spillover* que o salário mínimo teria sobre os demais salários do mercado, na presença de informação assimétrica ou não.

agilizado e aumentado de forma a envolver uma redução do consumo privado per capita. Por fim, entre as explicações, está aquela que se refere à decisão de um governo que seu antecessor foi generoso demais ao conceder aumentos no salário mínimo em maior proporção do que o país poderia sustentar e, assim, o salário deve ficar fixo a despeito do aumento de preços. As quatro razões podem se combinar em várias formas e isso pode ser uma explicação para não se indexar o salário mínimo à inflação do país, de forma a tornar a política mais flexível.

Em relação ao processo de crescimento econômico e o salário mínimo, o estudo divide o assunto em três questões: em que sentido pode-se dizer que o crescimento econômico cria certa quantidade de “espaço para aumento salarial”; o que se deve saber ou o que deve ser estimado para determinar este “espaço”; se o governo faz essa estimativa quais são as implicações para o nível de salário mínimo.

A primeira é respondida a partir da reflexão de que o crescimento aumenta o volume total de recursos que podem ser direcionados para salários sem que seja necessária a redução das demais formas de renda.

A segunda pergunta é mais difícil de responder, já que o “espaço” para o aumento de salários depende da natureza das prioridades sociais e dos objetivos que foram estabelecidos pela sociedade, o que mostra a dificuldade de se determinar o aumento sem se levar em consideração as prioridades sociais. De acordo com ILO (1970), o fato de os países em desenvolvimento determinarem o salário mínimo levando parcialmente em consideração seus resultados sobre a economia reflete uma falta de conhecimento ou uma ausência de dados econômicos para permitir a estimativa dessas consequências de forma adequada, ou ainda, pode refletir uma autonomia do mecanismo de determinação do salário mínimo, absolvendo, desta forma, aqueles que o determinam dos efeitos maiores de suas decisões. O “espaço” para aumentos é determinado pela vontade das autoridades de sacrificar (*trade-off*) algum outro objetivo em retorno da realização de algum objetivo salarial. Dessa forma, são duas as consequências de se considerar uma política salarial dentro de um contexto abrangente de objetivos sociais. Em primeiro lugar, vem a noção de que uma mudança no salário pode não ser suficiente para atingir os resultados desejados, principalmente se houver outros objetivos envolvidos, como, por exemplo, a estabilidade de preços. A segunda colocação é aquela que determina que a política de salário mínimo é apenas uma das várias medidas disponíveis para a realização de qualquer objetivo, talvez sendo pouco efetiva.

Em relação à terceira questão, uma vez que os aumentos de salários foram determinados, deve-se ainda estabelecer como eles serão distribuídos entre a força de trabalho

e como a fixação do salário mínimo pode ser usada pra influenciar esta distribuição. Em resumo, o estudo afirma que

[...],there is no rule of thumb to tell minimum wage authorities by how much it would be appropriate to raise minimum wages in response to an improvement in the general standard of living in a country, or how a sum considered to be available for wage increases should be distributed over different groups of wage earners. (ILO, 1970, p. 119).

O ajuste periódico, assim como a fixação inicial do salário mínimo, é um problema que envolve o julgamento “informado” dos efeitos prováveis de diferentes decisões e uma ponderação das vantagens esperadas por alguns contra as desvantagens esperadas por outros sob a luz de objetivos econômicos e sociais que um país possui.

Algumas tentativas de modelar a determinação do salário mínimo ou sua variação podem ser encontradas, como afirma Levin-Waldman (1998, p. 1/17):

[...] given the fact that empirical data on the effects of the minimum wage have been ambiguous at best - a fact that in and of itself makes the choice of models political with regards to implications - it is more likely that minimum wage increases will occur when there is strong political support for them. That is, theoretical constructs can continue to live in the absence of data that can either prove or disprove them.

Desta forma, entende-se que a variação do salário mínimo é uma decisão política e como tal é condicionada às questões de Economia Política. Drazen (2000) define a nova economia política como sendo “o estudo da interação entre a política e a economia”¹⁰. De forma mais específica, Drazen (2000, p.5) alega que “se a economia é o estudo do uso ótimo de recursos escassos, a economia política começa com a natureza política da tomada de decisão e se preocupa em entender como a política afetará as escolhas econômicas na sociedade.”¹¹ Política, para o autor, significa o estudo dos mecanismos de se fazer uma escolha coletiva . Não apenas isso, a política efetivamente aplicada não é exatamente a política ótima, conforme a concepção econômica, uma vez que a política efetivamente executada possui restrições políticas (que, nesse caso, referem-se a restrições geradas pelos conflitos de interesse e pela necessidade de se fazer escolhas coletivas face a esses conflitos). Drazen (2000) então defende que a economia política questiona como as restrições políticas podem explicar a escolha de políticas (e resultados econômicos) que são diferentes daquelas chamadas ótimas, e também os resultados que essas políticas irão gerar.

¹⁰ “A general definition is that it is the study of the interaction of politics and economics.” (DRAZEN, 2000, p.5)

¹¹ “If economics is the study of the optimal use of scarce resources, political economy begins with the political nature of decision making and is concerned with how politics will affect economic choices in society”(DRAZEN, 2000, p.5)

Ainda segundo Drazen (2000), a política econômica é o resultado de um processo de decisão que compara e mede interesses conflitantes podendo emergir uma escolha coletiva. O autor apresenta os mecanismos de tomada de decisão, explicando que, apesar de o foco da economia política ser os efeitos de diferentes mecanismos de escolha de políticas sobre resultados econômicos, é importante entender os mecanismos para compreender os seus efeitos. Por exemplo, diferentes mecanismos como democracia direta ou democracia representativa levam a diferentes resultados econômicos e também a comportamentos estratégicos distintos. Enquanto na democracia direta há uma preocupação com as preferências do eleitor mediano (teorema do eleitor mediano¹²), na democracia representativa há uma delegação de poder, em que o candidato que ganha a eleição se identifica com seus eleitores de um grupo específico. Na democracia representativa, portanto, o problema do agente-principal¹³ é um dos principais modelos que representa esse sistema.

Outras características de mecanismos de tomada de decisão são também relevantes para análise das políticas escolhidas, uma vez que essas geralmente são resultados de barganha legislativa. A influência de grupos de interesse entra no contexto do estudo, uma vez que, dependendo da força e da pressão de determinados grupos, uma política pode ser escolhida em favor da outra.

Becker (1983) apresenta uma teoria de competição de grupos de pressão por influência política e mostra que o equilíbrio político depende da eficiência de cada grupo em exercer pressão política, os efeitos de pressão adicional em sua influência, o número de pessoas de cada grupo, e o peso morto dos custos de impostos e subsídios. Drazen (2000) argumenta que apesar do alto grau de abstração do modelo, dependendo de como ele for aplicado, o modelo pode gerar bons insights sobre como são determinadas algumas políticas. Já para Colistete (2002), a utilização da teoria de grupos de pressão e da lógica da ação coletiva pode ser um instrumento útil para dar substância ao estudo de história econômica (ou análises de longo prazo) se complementada pela reconstituição de ideias e estratégias de grupo para compreensão do comportamento de variáveis econômicas.

De acordo com Levin-Waldman (1998, p. 2/17), “Politics [...] is about who gets what, when, and where. Stated in terms of the minimum wage, it is about who benefits from a minimum wage increase and who bears the costs.” Assim, em termos gerais, os modelos de economia política de determinação do salário mínimo elaboram o papel dos grupos de interesse na variação do salário mínimo, e, por vezes, utilizam a teoria do eleitor mediano

¹² Ver DRAZEN (2000, p. 75).

¹³ Ver DRAZEN (2000, p.22).

para explicar as definições em termos políticos dessa variação. A seguir alguns desses estudos serão apresentados, mostrando, em linhas gerais, quais são as ferramentas teóricas utilizadas.

2.2.1 Economia Política do Salário Mínimo

Silberman e Durden (1976) estimam um modelo de tomada de decisão legislativa para o ano 1973, baseado na teoria de economia política em que o legislador maximiza seu ganho de utilidade restrito ao voto do eleitor racional. O ganho (ou perdas) de utilidade vai depender da intensidade da preferência dos beneficiários ou prejudicados pelo aumento de salário mínimo. Assim, o legislador maximiza seu bem-estar representando o grupo mais forte ou melhor organizado entre seus eleitores. Segundo eles, os grupos que perderiam ou ganhariam com um aumento de salário mínimo são os sindicatos trabalhistas, que pressionam por aumento; regiões que tendem a pressionar de forma diferenciada a legislação do salário mínimo federal¹⁴; pequenas e médias empresas, que são as que, em geral, contratam os trabalhadores que recebem um salário mínimo e, portanto, pressionam por menor salário. Entre esses grupos, também estão trabalhadores de baixa renda, que preferem um maior salário, e trabalhadores adolescentes, que também recebem salário mínimo e tendem a pressionar por maior salário. A estimação de uma regressão do tipo *probit* é realizada, e os autores encontram resultados consistentes com a teoria por eles explicitada.

Já Cox e Oaxaca (1982) apresentam uma análise teórica de um modelo de grupos de interesse, em que sindicatos trabalhistas e patronais influenciam o salário mínimo nominal legislado, exercendo alguma influência sobre os legisladores. Logo após, os autores utilizam um modelo de eleitor mediano. De acordo com Cox e Oaxaca (1982), a legislação do salário mínimo fixa as taxas de salário mínimo nominal, variável de controle. Assim, ao assumir que o legislador é um “homem econômico racional” que persegue seu autointeresse no mercado político, ele deve avaliar os efeitos sobre a sua função utilidade do seu voto na questão do salário mínimo. Tais efeitos dependerão da importância política dos grupos de interesse que são a favor ou contra a legislação, ou seja, ele deve ter em mente algum nível desejável de salário mínimo real ou um nível da razão salário mínimo/média de rendimentos de algum grupo preferencial. Desta forma, o modelo regredido identifica os grupos que são prejudicados com o aumento de salário mínimo e os que são privilegiados, para avaliar qual seu impacto sobre as variações do mínimo. A estimativa é feita para dados do tipo *cross-*

¹⁴ As regiões que possuem atividades mão-de-obra intensiva preferem um salário mínimo menor, enquanto que as que têm atividades capital-intensivas preferem um maior salário mínimo para evitar o deslocamento no longo prazo de empresas em regiões com menores salários.

section para os anos de 1970 e 1975 nos Estados Unidos e os autores encontram que um aumento do trabalho organizado ou uma redução da participação do capital aumenta a probabilidade de introdução de um salário mínimo, ou caso este já exista, de uma elevação do mesmo.

Seguindo a mesma linha de economia política, Blais, Cousineau e Mcroberts (1989) testam o grau de responsabilidade do governo canadense, em relação a diferentes grupos políticos, em estabelecer as políticas de salário mínimo no período de 1975-1982. Segundo eles, o objetivo mais importante de um salário mínimo é melhorar o padrão de vida de trabalhadores de baixa renda. O argumento principal contrário ao salário mínimo é o seu efeito potencial sobre o nível de emprego, tanto pelo motivo o qual os empresários vão reduzir emprego substituindo trabalho por capital como porque o aumento de salário tende a se refletir em aumento de preços que, por sua vez, diminui vendas, produção e emprego, de tal forma que, ao invés de o salário melhorar o padrão de vida dos trabalhadores, ele tem o efeito contrário. Assim, Blais, Cousineau e Mcroberts (1989) apontam três razões possíveis para explicar a manutenção de um salário mínimo apesar de seus efeitos na economia: primeiro, pode-se argumentar que os benefícios de um salário mínimo podem ser maiores do que os custos de desemprego; segundo, pode-se argumentar que o público ignora amplamente os efeitos do salário mínimo sobre o desemprego; terceiro, foca-se o mercado político, em que qualquer que seja a política, haverá perdedores e ganhadores, e, os perdedores, que seriam as mulheres, aprendizes e pequenas empresas tendem a ser menos organizados que os ganhadores.

Para apresentar o modelo de Blais, Cousineau e Mcroberts (1989) assumem que a população é ignorante quanto aos efeitos do salário mínimo sobre o emprego, tendo uma perspectiva positiva em relação a aumentos do salário mínimo. Se os políticos respondem a pressões de grupo, espera-se que o salário mínimo seja positivamente relacionado à taxa de sindicalização e negativamente correlacionado à importância de pequenas empresas, mulheres e jovens com a possibilidade de que o político reaja apenas aos sindicatos e às grandes empresas, que são mais fortes em termos de poder de pressão. Porém, dado que o desempenho econômico influencia os resultados políticos, os governantes também tendem a reagir ao desemprego que, ao estar elevado, leva esses a se tornarem mais relutantes em aumentar o salário mínimo. Da mesma forma, a inflação sensibiliza eleitores e políticos sobre a necessidade de políticas restritivas, o que, de alguma forma, reduz os ajustes de salário mínimo. Os autores também incluem no modelo a motivação que políticos são movidos por suas próprias ideologias, onde se espera que partidos de direita, quando estão no cargo,

tendem a apresentar um salário mínimo menor. Como resultado, Blais, Cousineau e Mcroberts (1989) encontram que as hipóteses mostram-se coerentes com as evidências.

Para embasar os resultados que demonstram que partidos influenciam a determinação do salário mínimo, Epstein e Nitzan (1999) oferecem um modelo teórico. Os autores argumentam que seu estudo diferencia-se dos demais porque ele permite que as propostas dependam do esforço de grupos de interesses em influenciar o resultado e/ou a cultura política do agente (a função objetivo do burocrata). Em um modelo de equilíbrio do tipo Stackelberg-Nash¹⁵, propõe-se um jogo em que o burocrata (que faz a proposta) é o jogador-líder e está sujeito a uma restrição política: a disputa entre trabalhadores e empresários para aprovação ou não da proposta pelo político. A sua função tem como objetivo refletir o compromisso com o político, com o público ou com seu autointeresse. Essa é modelada de forma a depender de um único parâmetro que, no fim, reflete o compromisso com o bem-estar do público. Assim, a proposta de salário mínimo reflete a preferência revelada do burocrata e dos políticos nos países de forma que é possível encontrar o grau de politização do governo somente pela análise das propostas de salário mínimo.

Ainda estudando as diferenças entre partidos de direita e esquerda, Pittman e Waltman (2002) analisam as variações de salário mínimo entre os estados americanos. Esses autores defendem que a relação entre bem-estar social e a riqueza de uma nação é positiva, porém, é contaminada pela política. Assim, as decisões a respeito do bem-estar social não necessariamente refletem variáveis econômicas. Eles estimam uma regressão tendo como variável dependente uma classificação entre os estados americanos e seu nível de salário mínimo frente ao salário mínimo federal e concluem que a riqueza relativa, a força política da “esquerda” (número de congressistas democratas) e as propensões ideológicas do público são variáveis importantes para determinar o salário mínimo.

Por fim, outro estudo que também avalia a natureza dos partidos políticos na determinação do salário mínimo é de Peters (2009). Ele estima regressões tanto para o salário mínimo federal dos Estados Unidos, como para os salários mínimos estaduais e, segundo seus resultados, as variações do salário mínimo aparentam ser influenciadas primariamente por fatores políticos, como ideologia política, partidos políticos, taxa de sindicalização e renda familiar média. O autor conclui que questões econômicas aparentam ser relacionadas ao

¹⁵ O equilíbrio de Stackelberg-Nash é a solução de um modelo da Teoria de Jogos utilizado para identificar as estratégias de estrutura de mercados oligopolistas, no modelo de Stackelberg, há um jogador líder que se move primeiro, e depois seus seguidores se movem. A solução do modelo é um equilíbrio de Nash.

salário mínimo apenas de forma incidental, indicando que as leis desse tipo de salário possuem pouca fundamentação econômica e são utilizadas primariamente para ganho político.

Outra vertente de estudos é aquela que se baseia no papel do eleitor mediano. A ideia central de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) é de que uma vez que trabalhadores empregados são mais numerosos, mais homogêneos e melhor organizados do que desempregados¹⁶, as instituições do mercado de trabalho, como o salário mínimo, tendem a favorecer os primeiros, pois é o trabalhador empregado que é o eleitor decisivo. Os autores afirmam que os canais pelos quais as instituições afetam o eleitor decisivo são ilustrados em uma função de bem-estar que depende da renda do empregado (w_e), da renda quando desempregado (w_u), da probabilidade de continuar empregado (P) e da quantidade de impostos paga (τ), de tal forma que a função pode ser representada como segue:

$$V = P w_e (1 - \tau) + (1 - P)w_u$$

Segundo os autores, o salário mínimo não tem efeito direto sobre eleitor mediano, pois este não recebe salário mínimo. Porém, há um efeito indireto: um salário mínimo pode ajudar o empregado a aumentar seu salário, w_e , pois o salário mínimo aumenta a distância entre o empregado e o desempregado, excluindo o último da competição. Isto é, o salário mínimo exclui o trabalhador não qualificado que estaria ganhando menos que um salário mínimo, e, com isso, o produto marginal do trabalho é aumentado, assim, esse, por sua vez, eleva salário do trabalhador empregado. Este argumento implica que o apoio político ao salário mínimo vem de eleitores que ganham um pouco acima de um salário mínimo, ao invés do eleitor que ganha exatamente um salário mínimo, pois este pode aumentar as suas chances de ser demitido. Há ainda um segundo canal pelo qual o salário mínimo exerce um efeito indireto: um maior salário mínimo reduz a pressão por impostos de redistribuição, que, por sua vez, tende a reduzir impostos em geral, e quem se beneficia é a classe empregada. Porém, a redistribuição fica limitada ao mercado de trabalho.

Um aspecto que Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) destacam é que, mesmo não sendo capazes de influenciar salários diretamente com a firma, os trabalhadores podem, ao exercer influência política na determinação das instituições do mercado de trabalho, aumentar seus salários¹⁷. Assim, na investigação empírica, os autores analisam o papel de fatores para determinar o salário mínimo. Primeiramente, tem-se o desemprego, pois quanto maior esse seja, menor o apoio a políticas que melhorem o bem-estar de quem está empregado. Há

¹⁶ De acordo com os autores, aposentados e desempregados são um grupo mais heterogêneo, em idade, objetivos e também, no sentido de que são várias as razões pelas quais uma pessoa se encontra desempregada.

¹⁷ No entanto, o potencial de influência vai depender da elasticidade da demanda por trabalho, que por sua vez, depende do produto marginal do trabalho. Uma demanda mais elástica tende a sofrer menor influência.

também a variação do desemprego, que captura a exposição do empregado e se espera que leve a um apoio maior de políticas que aumentem o bem-estar dos desempregados. Figura também a resposta do nível de emprego aos salários reais: as pessoas ganham com os efeitos do salário mínimo sobre salários. O partido no poder também é decisivo, pois captura quão importante é a ideologia em comparação ao oportunismo político. Por fim, tem-se o ciclo eleitoral para avaliar se o governo aumenta sua preocupação com o apoio político à medida que as eleições aproximam-se. A estimativa é feita para cinco países¹⁸ entre 1961 e 1993, com a variável dependente sendo a taxa de crescimento do salário mínimo, e os autores encontram significância para desemprego, partido político e razão salário mínimo/salário médio.

Em relação a modelos de eleitor¹⁹, outro estudo que analisa o papel do eleitor mediano é de Adam e Moutos (2011), em que o salário mínimo é determinado de acordo com maioria de votos. Para construir seu modelo, eles utilizam a noção de equilíbrio político-econômico, onde os indivíduos otimizam suas escolhas em relação a uma dada política fiscal, de forma a determinar suas preferências. O equilíbrio político implica que o eleitor mediano tem um interesse em aumentar o produto marginal do trabalho, que pode ser atingido com uma política de salário mínimo que gera desemprego.

Por outro lado, Sobel (1999) estuda a possibilidade de oportunismo eleitoral, apresentando um modelo em que mostra a interação entre salário mínimo e o total de rendimentos de um trabalhador. Conforme a

FIGURA 3 quando o salário de equilíbrio encontra-se na parte inelástica da curva de demanda por trabalho, um salário mínimo maior que o salário de equilíbrio vai aumentar o total de rendimentos até o ponto em que a demanda por trabalho possui elasticidade unitária. Acima deste nível, um salário mínimo tende a reduzir o total de rendimentos. Assim, o autor afirma que a meta de maximização de rendimentos seria atingida no ponto A com um salário mínimo igual a w_{lr} .

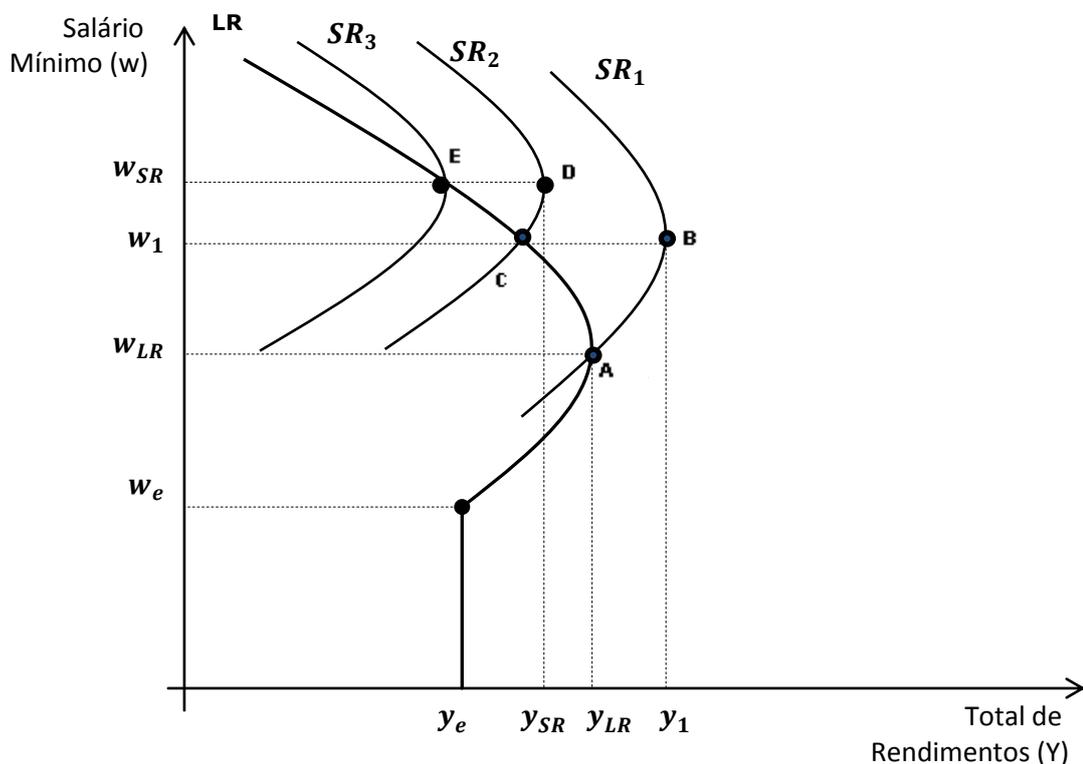
Além disso, quando o salário mínimo muda, o mercado de trabalho demora para se ajustar ao novo nível de salários e, com a elasticidade de curto prazo sendo menor do que a de longo prazo, os impactos no longo e curto prazo podem ser bem diferentes. Isto é demonstrado pelas curvas SR , apresentadas da

¹⁸ Canadá, França, Estados Unidos, Espanha e “Países Baixos”.

¹⁹ Outro estudo que avalia o papel do eleitor mediano é de Green e Harrison (2006), porém os autores utilizam o conceito de justiça (*fairness*) em que a política fixada em termos subnacionais envolve uma “corrida ao meio” no sentido de manter o salário mínimo mais ou menos igual em todas as províncias canadenses.

FIGURA 3, que representam o impacto de curto prazo de uma mudança do salário mínimo. Uma mudança no salário mínimo de w_{lr} para w_1 gera um movimento ao longo da SR_1 do ponto A para o ponto B . O ponto máximo da curva de curto prazo (que seria o ponto B) ocorre no ponto onde a elasticidade de curto prazo da demanda por trabalho é unitária. Com o tempo, essa demanda tende a se ajustar, deslocando-se da curva de curto prazo SR_1 para a curva SR_2 e para um ponto na curva de longo prazo, definido como C . Havendo outro incremento do salário mínimo, haverá um movimento ao longo da curva SR_2 que gera um nível de rendimentos maior, representado pelo ponto D , novamente, onde a elasticidade de curto prazo é unitária. Com a passagem do tempo, haverá novo ajuste por parte da demanda por trabalho, que leva o total de rendimentos ao ponto, bem como a uma nova curva, SR_3 .

FIGURA 3 - Salário Mínimo e Rendimentos dos Trabalhadores



Fonte: SOBEL (1999, p. 765) A curva mais larga mostra a relação entre o total de rendimentos de trabalhadores que ganham salário mínimo (Y) e o salário mínimo (w), baseada na elasticidade de longo prazo da demanda por trabalho (LR). A curva é vertical abaixo do salário de equilíbrio (w_e) porque ela não está limitada pelo mesmo, de forma que o total de rendimentos se encontra em equilíbrio (Y_e), qualquer que seja o salário abaixo do salário de equilíbrio.

Com essa breve explicação, Sobel (1999) mostra como um processo político de curta perspectiva poderia continuar até atingir um equilíbrio único, que se daria ao longo da curva de curto prazo com o seu máximo coincidindo com a curva de longo prazo, que, no exemplo, é o ponto *E*. Ou seja, mesmo que se busque a meta, o comportamento de curto prazo da curva poderia levar o governo a adotar um salário mínimo igual a w_{sr} , refletindo um menor nível de rendimentos totais, ao invés do melhor salário pela perspectiva de longo prazo, w_{lr} .

Assim, Sobel (1999) estima um modelo parametrizado e encontra evidências de que existem diferenças nos impactos de curto prazo e longo prazo de uma mudança no salário mínimo sobre os rendimentos totais de trabalhadores que recebem salário mínimo, além de encontrar resultados que sugerem que, após um nível específico de salário, a renda total passa a se reduzir.

Este modelo mostra um incentivo para o governo mudar o salário mínimo, por exemplo, logo antes das eleições, para se aproveitar dos efeitos da curva de curto prazo no dia da ida às urnas. Ou seja, o modelo mostra basicamente que há uma diferença entre os impactos de curto prazo e de longo prazo de um aumento de salário mínimo. Para Sobel (1999), esse resultado é importante para entender as forças políticas por trás de mudanças no salário mínimo bem como para obter estimativas empíricas não viesadas desses efeitos.

Sobel (1999) ainda investiga se a determinação do salário mínimo pode ser melhor explicada por medidas de pressão de grupos de interesse²⁰. Ele considera dois grupos (sindicatos dos trabalhadores e interesse de empresas) e mostra a existência de uma relação entre a força política desses e o salário mínimo real, onde o pico do salário mínimo dá-se no mesmo período em que há um pico de taxa marginal de impostos e a queda do salário mínimo, verificada a partir da década de 1960, ocorre simultaneamente à queda no número de membros nos sindicatos²¹. Sobel (1999) ainda faz menção ao modelo de Becker (1983), que defende que uma política é o resultado de um compromisso entre grupos de interesse que competem entre si, no sentido de que não é o poder absoluto do grupo e sim seu poder relativo a outro grupo de interesse que está competindo. Assim, ele conclui que uma medida relativa do poder político de grupos de interesse concorrentes parece ser altamente correlacionada com as tendências gerais do salário mínimo.

²⁰ O artigo de Sobel (1999) é separado em duas seções principais, a primeira em que apresenta seu modelo e estima o salário mínimo ótimo e a segunda avalia se é possível explicar a determinação do salário mínimo por meio da análise de grupos de interesse.

²¹ Para medir a força política dos sindicatos, Sobel (1999) utiliza a razão entre o número de membros de sindicatos e emprego. Para medir a força política das empresas, ele utiliza a taxa marginal de imposto de renda corporativo (quanto maior sua força, mais as empresas vão influenciar mudanças de legislação de impostos sobre as empresas, ou seja, quando eles estão muito fortes, a taxa de impostos tende a diminuir e vice-versa).

Por fim, Boeri (2012) apresenta modelos de determinação de salário mínimo baseado na ideia de maximização do bem-estar social. São dois os regimes apresentados: a determinação unilateral do SM, dada pelo governo; a negociação coletiva, em que sindicatos e empregadores atuam de forma ativa na fixação do mínimo e o governo tem o papel passivo de prover o status legal dessa fixação. Boeri (2012) afirma que o protagonista da determinação do salário mínimo é a disputa de forças entre trabalhadores, empregadores e governo. E, nesse sentido, o tipo de regime que determina o salário mínimo passa a ter importância.

Segundo Boeri (2012), a análise da interação entre salário mínimo e o regime de determinação desse pode auxiliar na compreensão da endogeneidade das políticas sobre o impacto do salário mínimo no mercado de trabalho, uma vez que o valor do salário mínimo é influenciado por mudanças nas condições macroeconômicas que podem gerar diferentes impactos dependendo do regime. Por exemplo, um regime de determinação salarial governamental está mais propício a modificar o valor do salário mínimo de acordo com questões eleitorais, enquanto regimes que utilizam negociação coletiva tendem a ser mais impactados por mudanças macroeconômicas, como aumento do nível de desemprego. A suposição é de que a ideologia do governo no momento da criação da legislação do salário mínimo afeta a escolha do regime de determinação. Portanto, sob várias circunstâncias, esta teoria prediz que um salário mínimo legislado pelo governo tende a ser menor do que um salário mínimo negociado coletivamente.

Note-se que, dentre os modelos apresentados, alguns têm por base o poder de barganha entre os grupos de interesse, enquanto outros têm por foco o desempenho político e a prática de uma política salarial com fins eleitorais. Com isso, destaca-se que, dependendo do arcabouço institucional analisado, dos objetivos da política de salário mínimo e das variáveis analisadas e classificadas como relevantes, o modelo teórico a ser utilizado pode mudar sensivelmente e também os seus resultados. Com base nisso, o próximo capítulo tem como objetivo elencar as características institucionais e políticas do Brasil entre 1940 e 2012.

3 SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma revisão da literatura a respeito do salário mínimo brasileiro (SM) e também apresentar a história do salário mínimo e os fatores que a ele estão relacionados. A primeira seção apresenta, em linhas, gerais os principais estudos brasileiros sobre salário mínimo, mostrando que há poucos estudos sobre os fatores que influenciam a determinação do salário mínimo no país, foco deste estudo. A segunda seção apresenta o quadro político e institucional em que está inserido o salário mínimo, e a terceira seção apresenta o quadro econômico.

3.1 Revisão de Literatura sobre o Salário Mínimo no Brasil

Em geral, a literatura brasileira sobre salário mínimo está preocupada em explicar os efeitos da política salarial na economia. De forma sucinta, Corseuil e Servo (2002) fazem uma resenha desta e a dividem em três vertentes distintas apresentadas a seguir.

1. Estudos que buscam compreender os efeitos do SM sobre a distribuição dos salários. Estes estudos protagonizaram um intenso debate na literatura entre 1979 e 1981. Garcia e Macedo (1978) demonstraram que a queda do valor do SM teve como consequência a queda do número de trabalhadores que recebiam valores próximos ao mínimo, de forma que o salário mínimo perdeu importância enquanto formador de preços no mercado de trabalho. Além disso, no setor informal os salários estavam próximos ao nível de subsistência e, com o aumento do custo de vida, houve um descolamento do nível de subsistência, o qual poderia estar acima do SM. Esta duas afirmações foram rejeitadas por Souza e Baltar (1979), que propuseram que a taxa de salários era bem próxima ao salário mínimo, e que no setor informal, o SM servia como uma espécie de farol, que fazia com que as remunerações fossem próximas a ele. Como réplica, Garcia e Macedo (1980) escreveram um artigo identificando os pontos de discordância com o trabalho de Souza e Baltar (1979) e enumeraram as razões pelas quais seus estudos não eram comparáveis. Souza e Baltar (1980) ainda escreveram uma tréplica refutando a crítica e reafirmando seus resultados. Este debate ainda recebeu contribuição de vários outros pesquisadores, entre eles, Bacha (1979), Wells e Drobny (1982),

Sabóia (1985a), Tavares e Souza (1981) e Velloso (1990). Corseuil e Servo (2002) explicam que não há consenso nas linhas de pesquisa apresentadas.

2. Estudos que buscam compreender a relação do SM com a distribuição de renda e com a pobreza. Segundo Corseuil e Servo (2002) estes estudos podem ser divididos em três grupos: aqueles que analisam a relação com a distribuição de renda e/ou pobreza sem incorporar ou explicitar os efeitos sobre o mercado de trabalho; aqueles que incorporam o efeito do SM sobre a distribuição de renda e sobre os demais salários, mas que analisam seus impactos no nível de desemprego; aqueles que incorporam efeitos do SM sobre o mercado de trabalho, não apenas sobre os salários. Neste ponto, a maioria dos trabalhos mostra resultados inexpressivos sobre a desigualdade quando avaliado o mercado de trabalho. Inclusive, há alguns estudos que explicitam a possibilidade de piora de pobreza caso não houvesse a vinculação previdenciária.
3. Estudos que buscam compreender outros efeitos do SM sobre o mercado de trabalho. De acordo com Corseuil e Servo (2002), os estudos do SM sobre emprego revelam, em sua maioria, um impacto negativo do SM sobre o emprego, aumentando assim o desemprego e a desocupação à medida que se aumenta o SM. As variações se dão em torno dos dados e dos tipos de salários para realizar o exercício econométrico.

No entanto, é num debate sobre igualdade social que se encontra a literatura mais atual sobre o salário mínimo no país. Face aos benefícios sociais instituídos pelo Governo Federal a partir de 2003 e face à valorização do salário mínimo real, alguns estudos têm sido realizados para avaliar os efeitos do SM sobre a distribuição de renda. Medeiros (2005) evidencia que o SM afeta a distribuição de renda bem como o custo do trabalho, gerando um processo de retroalimentação positivo sobre a distribuição de renda. Já Sabóia (2005) encontra resultados favoráveis à tese de que o salário mínimo pode ser utilizado como instrumento para melhorar a distribuição de renda. No entanto, o autor observa que o SM não chega a atingir as camadas mais miseráveis da população, tendo um efeito limitado no que toca a diminuição da pobreza absoluta. Já Barros, Carvalho e Franco (2006) realizam um exercício econométrico com um modelo de equilíbrio parcial em que demonstram que o aumento do SM tem efeitos negativos sobre a pobreza. Neumark, Cunningham e Siga (2006) também encontram que não há evidência de que o aumento de salário mínimo eleve a renda familiar. A análise de Giambiagi e Franco (2007) é baseada na noção de que a política de valorização do SM teria dois objetivos: atacar a extrema pobreza, promovendo a alta das remunerações inferiores,

aproximando do valor de subsistência das famílias e reduzir a desigualdade na distribuição de renda no país. Utilizando o mesmo tipo de análise de Sabóia (2005), isto é, analisando os quintos de renda e sua distribuição, eles elucidam que a política do SM, enquanto instrumento econômico, não atinge as pessoas em situação de pobreza extrema. De outro lado, Baltar, Dedecca e Krein (2005) apresentam uma coletânea de artigos que ligam o SM à redução da desigualdade social, ao seu papel no desenvolvimento econômico e também a seus impactos no orçamento fiscal. Por fim, DIEESE (2010) é a contribuição da instituição no debate sobre o Salário Mínimo, apresentando o conceito de SM, seu papel e história na sociedade brasileira, seus impactos sobre o mercado de trabalho e algumas questões relacionadas aos pisos regionais.

Poucas são as contribuições na literatura que dão luz ao processo de determinação do salário mínimo no país. Pode-se encontrar, no entanto, estudos que consideram o papel do sistema de relações de trabalho²² no seu comportamento, mais especificamente, o comportamento dos atores deste sistema (sindicatos trabalhistas, de empregadores e o governo). Nesse sentido, Bacha (1979), ao contribuir para o debate acerca do papel do SM na determinação dos salários, defende que não há dúvidas de que interações institucionais foram responsáveis pelo declínio do diferencial de salários entre agricultura e indústria, por um lado, com a introdução do estatuto do trabalhador rural em 1963 e, por outro lado, com o advento da ditadura, o achatamento do salário urbano devido ao afastamento dos sindicatos e inoperância da política salarial. Sua hipótese, com base no fator político, era de que o SM aumentou até 1960 porque o governo era populista e os sindicatos fortes, e diminuiu em 1960 e 1970 porque o governo era autoritário e os sindicatos eram fracos. O autor realiza, então, uma regressão que aponta para a existência de *dummy* política, porém com correlação serial, indicando que a hipótese política não é a única variável explicativa do modelo. Já Lemos (2004), ao estimar o efeito do SM sobre o emprego, utiliza variáveis políticas como instrumentos exógenos para controlar a endogeneidade da variável salário mínimo²³. Entre algumas características das variáveis políticas analisadas pela autora está aquela que se refere à existência de uma relação entre os reajustes de SM e grau de dependência do SM nos estados brasileiros. A autora também defende a ideia de que os políticos que defendem uma variação maior do SM tendem a votar em aberto e a votar contra a proposta de aumento (por

²² Pichler (2009) define o sistema de relações de trabalho como sendo o conjunto formado por estruturas institucionais inter-relacionadas em que se estabelecem comportamentos, produtos, práticas e instituições que emanam do emprego ou o afetam.

²³ A autora também realiza um estudo dos efeitos do salário mínimo sobre a inflação, indicando que o aumento do salário mínimo, ao invés de gerar desemprego e queda no lucro, gera inflação, tendo um impacto indireto sobre a distribuição de renda. (Lemos, 2004b)

ser um reajuste insuficiente). Por fim, Lemos (2004) postula que existe uma relação entre aumentos do salário mínimo e ano eleitoral para o período de 1982 a 2000.

Desta forma, pode-se observar que a literatura em geral está mais preocupada com os impactos do SM sobre a economia e a sociedade. Apesar de algumas contribuições acerca do papel que fatores institucionais e políticos têm sobre o comportamento do salário mínimo, o que se percebe é que existem indícios de que eles são relevantes.

Assim, por meio da análise histórica do quadro institucional e político e do quadro econômico, serão elencadas as variáveis responsáveis ou que podem ter, de alguma forma, influenciado a variação do salário mínimo real. As próximas duas seções apresentam a evolução histórica do salário mínimo e a evolução econômica do período.

3.2 Quadro Institucional e Político

3.2.1 A instituição do Salário Mínimo no Brasil

Em termos de regime político, o período entre 1937 e 1945 foi de um governo ditatorial, conhecido como Estado Novo. Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas ordenou o fechamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Neste mesmo dia, foi outorgada uma nova Constituição Federal. Como explica Fonseca (1989, p 249),

Durante os quase oito anos de Estado Novo, Vargas governou com poderes praticamente ilimitados. O fechamento de todas as casas legislativas do país, aliado à possibilidade de nomear interventores nos estados, permitidos por disposições transitórias da Constituição, contribuíram para o reforço do poder executivo federal.

Foi neste contexto político que o salário mínimo foi introduzido no Brasil. Porém, na Constituição de 1934, o salário mínimo já havia sido citado como preceito para a legislação do trabalho, devendo ser capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador.

Em 1936, a Lei nº 185 estabeleceu os procedimentos para determinação do salário mínimo, listando os itens de despesa do trabalhador (necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte), e normatizou o salário mínimo por dia de um trabalhador adulto e permitiu a remuneração de metade do SM para adolescentes aprendizes ou auxiliares (14 a 18 anos)²⁴.

²⁴ Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936.

O mais importante dessa lei foi a instituição das Comissões do Salário Mínimo, que existiram até 1964. As Comissões eram encarregadas de fixar o salário mínimo nas regiões estabelecidas. Cada Comissão teria entre 5 e 11 membros, sendo eles representantes trabalhistas e de empregadores, divididos em números iguais, e uma pessoa de “notória capacidade moral, versada em assuntos de ordem econômica e social” a ser indicada por decreto pelo Presidente da República, que teria direito ao voto de minerva em situações de empate. A definição do valor do SM seria baseada em análises do custo das necessidades vitais explicitadas na Constituição, na realidade econômica e nos salários de cada região.

Porém, não foi em 1936 que o salário mínimo foi efetivamente estabelecido. Em 1937, uma nova Constituição foi outorgada, e o texto sobre o salário mínimo foi modificado em termos marginais, trocando-se a palavra “trabalhador” por “trabalho”²⁵. Em 1938, um decreto-lei (DL) aprovou o regulamento que instituiu as Comissões do Salário Mínimo²⁶. Para subsidiar a determinação do seu valor, o Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (SEPT) seria responsável por elaborar uma pesquisa sobre o custo de vida do trabalhador nas regiões definidas, sendo enviados os resultados à Comissão que, se porventura, entendesse que as informações eram insuficientes, poderiam elas mesmas realizar pesquisas complementares. As Comissões do Salário Mínimo deveriam se reunir quando solicitadas pelo governo. Segundo DIEESE (2010), a mudança maior deste decreto em relação à lei anterior diz respeito ao encolhimento do poder das Comissões em estipular o salário mínimo, que teria seu valor indicado pelo Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e, se a Comissão não concordasse e estipulasse outro valor, este mesmo Departamento poderia recorrer à Justiça. Além do que, se a Comissão não cumprisse todos os requisitos, o Departamento teria o poder de fixar o SM da região. A nomeação dos membros da Comissão também era de âmbito do Governo, sendo atribuição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Após a instituição das Comissões, foi somente em 1940, com o DL 2.162 de 1º de maio de 1940, que o SM foi concretamente instituído no país, reafirmando-se a regionalização, a satisfação das necessidades do trabalhador, os segmentos de atenção ao custo de vida (alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte), o salário mínimo por dia de serviço e a condição de adulto do trabalhador que recebe o SM.

²⁵ Tal modificação, segundo Silva (2009) diz respeito à incorporação do corporativismo, que tem como intenção reduzir as tensões entre capital e trabalho, relegando ao governo o papel de coordenar possíveis conflitos.

²⁶ O Decreto-Lei nº 399 de 30 de abril de 1938 regulamenta e substitui parte do texto da Lei nº 185/36.

Assim, no texto do primeiro artigo do decreto-lei, se estabeleceu que tem direito a um salário mínimo

[...] pelo serviço prestado, todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, como capaz de satisfazer, na época atual e nos pontos do país determinados na tabela anexa, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. (DECRETO-LEI nº 2.162/40, artigo 1º)

Fonseca (1989) afirma que a lei do SM é um exemplo típico da problemática envolvida na legislação do trabalho em que se debatia se sua finalidade seria beneficiar trabalhadores ou empresários. Os discursos de Vargas buscavam sempre mostrar os benefícios para ambos: tanto a trabalhadores com melhores níveis salariais quanto a empresários com menor pressão salarial por parte dos trabalhadores e também beneficiando-se do aumento do consumo.

Fonseca (1989) apresenta, de forma resumida, o debate em torno das razões que levaram o governo a instituir o salário mínimo. De um lado Ignácio Rangel e Octavio Ianni e, de outro, Francisco de Oliveira e Werneck Vianna. Rangel defendia que a função principal do salário mínimo foi de elevar os salários e que, devido à falta de organização da classe trabalhadora e de seu reduzido poder de barganha, o Estado exerceu a função de proteção dos trabalhadores. Para Ianni, a preocupação central do governo foi de impedir a pauperização dos trabalhadores devido à oferta ilimitada de trabalho. Já Francisco de Oliveira defendia que o salário mínimo foi instituído próximo a um nível de subsistência, permitindo a acumulação de capital por parte dos empresários. Para ele, o não reajustamento do SM pelo período de 3 anos, que gerava queda do poder de compra dos trabalhadores, indicava que a preocupação não era a de criar um mercado consumidor. Por fim, Vianna argumentava que o nível de SM estabelecido somente assegurava a reprodução da força de trabalho. Porém, como aponta Fonseca (1989), nas suas argumentações, Vianna não ignorou que o SM também poderia ampliar o mercado interno, uma vez que o SM seria estendido a setores que pagavam salários menores.

Para Sabóia (1985b), apesar de o discurso do governo utilizar a motivação de aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores, o que ocorreu de fato com a fixação dos níveis salariais em 1º de maio de 1940 foi a institucionalização dos níveis salariais então existentes, dando poder ao Estado de controlar o poder aquisitivo da classe trabalhadora. Sua análise dá-se com base no Censo do Salário Mínimo, estudo realizado pelo SEPT, em que se apresenta o salário médio de cada região, o salário mediano, o salário mínimo e a classe modal. Assim, ele observa que o salário mínimo, na maioria das regiões, foi fixado ou dentro da classe modal,

ou abaixo da média ou da mediana, resultando na simples institucionalização dos níveis salariais já existentes²⁷. A conclusão do autor é de que a legislação do salário mínimo tinha por objetivos cooptar a classes trabalhadoras, reduzindo as tensões advindas da luta de classes, e beneficiar o processo de acumulação capitalista, uma vez que caberia ao Estado controlar o custo mínimo da mão-de-obra.

Já Silva (2009) afirma que Vargas manobrou os industriais, que estavam assustados com a progressiva organização dos trabalhadores, e os trabalhadores, organizados em sindicatos com inspiração comunista, de forma a estabelecer um salário mínimo acima da média dos menores salários da época. Segundo Silva (2009), a indústria saiu ganhando com o salário mínimo tanto no que tange à definição do piso, porque este estava acima do salário praticado à época para trabalhadores não qualificados e abaixo dos salários dos trabalhadores qualificados inseridos no mercado livre de trabalho. Com isso, a indústria conseguiu negociar salários mais baixos e trazendo os salários mais elevados em direção ao piso, reduzindo seu custo de produção²⁸. Com isso, Vargas conseguiu elevar o nível dos salários daqueles menos qualificados, criando uma percepção entre trabalhadores de que o salário mínimo elevava sua condição social. Ao mesmo tempo, nas indústrias de interesse do governo, o salário mínimo teve pouco impacto, uma vez que os salários médios nessas indústrias já estavam em patamares mais elevados, não causando assim, nenhum prejuízo. Ele ainda destaca que a FIESP concordou com a adoção do salário mínimo condicionado à restrição da definição de salários por meio de negociação coletiva.

O discurso de Getúlio Vargas em 1º de maio de 1940 quando da assinatura do decreto-lei ilustra bem a retórica de que o salário mínimo beneficiava não somente os trabalhadores como também os empresários:

A primeira vista, poderão pensar os menos avisados que a medida é prematura e unilateral, visto beneficiar, apenas, os trabalhadores assalariados. Tal, porém, não ocorre o plano do Governo. A elevação do nível de vida eleva igualmente a capacidade aquisitiva das populações, e incrementa, por conseguinte, as indústrias, a agricultura e o comércio que verão crescer o consumo geral e o volume da produção. (SEPT, 1940, p. 25)

A instituição do salário mínimo fez parte de um conjunto de leis trabalhistas promulgadas por Vargas que balizaram os conflitos entre trabalhadores e empresários, de

²⁷ Os dados do Censo do Salário Mínimo podem também ser encontrados em SEPT (1940).

²⁸ Não somente isso, Silva (2009) também afirma que com o aumento da renda dos assalariados menos qualificados, aumentou-se a demanda por produtos, gerando uma injeção de atividade econômico, principalmente no comércio.

forma a criar o aspecto corporativista da sociedade civil organizada²⁹. Assim, em relação ao sindicalismo e a organização da sociedade civil, Cardoso (2007) afirma que Vargas controlava as demandas dos trabalhadores industriais por meios de dois mecanismos regulatórios: a legislação trabalhista e a regulação minuciosa das associações de classe, tornando-as dependentes do aparato estatal. O autor afirma que este processo deu-se com o envoltório ideológico da paz social, isto é, convivência pacífica entre capital e trabalho. No discurso de Vargas, em 1º de maio 1940, quando da instituição do salário mínimo, é possível ver esse aspecto:

Quem quer que observe a história e a dura lição sofrida por outros povos verá que os extremismos, mesmo quando logram uma vitória efêmera, caem logo vítimas dos próprios erros e das paixões que desencadearam, sacrificando muitas aspirações justas e legítimas, que poderiam ser alcançadas pacificamente. A sociedade brasileira, felizmente, repele, por índole, as soluções extremistas. Corrigidos os abusos e as imprevidências do passado, poderemos encarar o futuro com serenidade, certos de que utopias ideológicas, na prática verdadeiras calamidades sociais, não conseguirão afastar-nos das normas de equilíbrio e bom senso em que se processa a evolução da nacionalidade.

Só o trabalho fecundo, dentro da ordem legal que assegura a todos, patrões, operários, chefes de indústrias e proletários, lavradores, artesãos e intelectuais, um regime de justiça e de paz, poderá fazer a felicidade da Pátria Brasileira. (SEPT, 1940, p. 26)

Para Fonseca (1989), a Constituição de 1937 assegurava algumas vitórias trabalhistas ao mesmo tempo em que consolidava o caráter corporativista da legislação do trabalho. Já Skidmore (1988, p 63) chama de paternalista a legislação e a burocratização da estrutura sindical de organização: “Essa organização paternalista, imposta ao setor operário por Vargas, era parte de uma estrutura econômica corporativista global, que o governo do Estado Novo armou para toda a sociedade urbana.” Rodrigues (1990) caracteriza o corporativismo no Brasil como sendo um corporativismo estatal, em que dois aspectos o caracterizam. Primeiramente estava o papel do Estado no estabelecimento das estruturas sindicais, isto é, o Estado permitia uma representatividade legal dos interesses de grupos, porém as normas de funcionamento eram definidas pelo próprio Estado. O segundo aspecto descreve o monopólio da representação, expressa na existência da unicidade sindical.

²⁹ A definição de corporativismo entendida neste estudo é a de que o corporativismo é “[...] uma forma de organização de classes sociais, ou das “forças produtoras”, através de uma ação reguladora do Estado, que busca integrar os grupos profissionais representativos do Capital e do Trabalho em organizações verticais e não-conflitivas. As associações de representação de interesses existem em virtude do reconhecimento que lhes é outorgado pelo Estado, que lhes fixa as modalidades de atuação e relacionamento mútuo, de modo que o funcionamento das “partes” e suas demandas excessivas sejam contidos e “harmoniosamente” integrados em benefício de todo o organismo. [...] O Estado reconhece a existência das classes sociais e de seus interesses, mas procura reduzir ou eliminar o conflito.” (RODRIGUES, 1990, pp. 54)

Em 1939 Vargas editou o DL 1.402, no qual definiu a estrutura legal dos sindicatos³⁰. Em geral, os sindicatos eram definidos por categorias e todos os trabalhadores da categoria estavam automaticamente filiados ao seu sindicato, tendo como limite mínimo o município³¹. Os sindicatos eram agrupados em Federações e, em instância nacional, Confederação³². Além disso, para que o sindicato fosse reconhecido, era necessária a anuência do Ministério do Trabalho. Os sindicatos tinham um estatuto definido pelo Estado, as eleições eram controladas pelo Estado, as suas funções eram estabelecidas na Lei e tinham que estar de acordo com os objetivos da Nação. Também, era permitida a interferência na administração e serviços do sindicato por delegados do Ministério do Trabalho ou seus representantes, e a sua renda também era definida pelo governo, via imposto sindical compulsório. Conforme afirma Cardoso (2007, p. 361), “[...] o sindicato existia independentemente da vontade ou mobilização dos trabalhadores (ou empresários) que representava.” Neste período, as greves eram consideradas crime pelo Código Penal de 1940, pois eram nocivas ao trabalho e ao capital e, também, incompatíveis com os interesses da produção nacional³³.

É sob este arcabouço institucional e político que o salário mínimo foi, então, fixado. Vinte e dois estados foram divididos em 50 regiões e, portanto, foram definidos 50 salários mínimos, que significavam 14 valores diferentes, já que algumas regiões tinham custos de vida parecidos e, portanto, o mesmo valor de SM. Ainda nesse DL, o artigo 2º fixava como norma que o salário mínimo “[...] vigorará pelo prazo de três anos, podendo ser modificada ou confirmada [a tabela em anexo] por novo triênio e assim seguidamente [...]” (DECRETO-LEI, DL 2.162/40, Artigo 2º)

O SM de menor valor era de 90\$000 (noventa mil réis) e o de maior valor era de 240\$000, que correspondia ao interior do Nordeste e ao Distrito Federal, respectivamente. São Paulo teve seu SM fixado em 220\$000, segundo maior valor. O peso da alimentação variava entre 50% e 65% do total de despesas. O decreto foi publicado em 1º de maio, porém, com prazo de 60 dias para entrar em vigor, de forma que o primeiro salário mínimo do país datou de 1º de julho de 1940.

³⁰ Decreto-Lei 1.402 de 5 de julho de 1939.

³¹ O Decreto-Lei proibia os agrupamentos intercategorias, o que só foi revogado em 1988, na Constituição Federal, permitindo as Centrais Sindicais.

³² Cardoso (2007) argumenta que as federações trabalhistas e a confederação raramente funcionavam, e o poder de firmar contratos coletivos estava com os sindicatos, não estando subordinados a restrições ou requisitos destas. Logo, não era um esquema de pirâmide e sim um amontoado de acordos regionais. No caso dos empresários, a estrutura de pirâmide chegou funcionar e vigora atualmente.

³³ Respectivamente: Decreto-Lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940, artigos 200 e 201; Artigo 139 da Constituição Federal de 1937.

É importante destacar o caráter tripartite da definição do salário mínimo sob a égide das Comissões do Salário Mínimo. A participação de trabalhadores, empregadores e governo para sua determinação pode, em primeiro momento, parecer um processo democrático em plena ditadura, porém, é de conhecimento geral que o Estado Novo foi marcado pelo corporativismo de Estado, com cooptação explícita dos trabalhadores e empresários, denotando um caráter mais formal de decisão tripartite, quando, na prática, esta era feita de acordo com os objetivos do governo. Em termos formais, as condições institucionais que se apresentavam pela lei eram a determinação do salário mínimo por meio de comissão tripartite e o reajuste do salário mínimo a cada três anos. Este quadro institucional formal vigorou até 1964.

3.2.2 Primeiro período: 1940-1964

Durante o primeiro governo Vargas, o salário Mínimo é reajustado duas vezes, ambas em 1943. A primeira, em 15 de julho de 1943, com o DL nº 5.670 que reajustou em 25% o SM das capitais dos Estados e Distrito Federal e em 30% o SM das demais regiões³⁴. Este reajuste deu-se sem parecer das Comissões do Salário Mínimo. O segundo reajuste ocorreu em fins de 1943, sob o DL 5.977 de 10 de novembro de 1943, tendo havido a participação das Comissões³⁵.

Fonseca (1989), por meio da análise de discursos, defende que Vargas tentava, com a lei do SM, evitar que exigências operárias alcançassem níveis incompatíveis com o estágio de desenvolvimento econômico do país. No ano de 1943, ano em que houve reajuste do salário mínimo, os discursos de Vargas denotavam uma mudança, buscando a aproximação da classe trabalhadora, incentivando a sindicalização em massa dos trabalhadores e estreitando suas relações com líderes sindicais. Neste sentido, Fonseca (1989) argumenta que a política populista³⁶ tornou-se nítida. O aumento de 30% do salário mínimo em todo território nacional

³⁴ Vargas utilizou as disposições do decreto-lei nº 4.750/42, quando instituiu a figura do Coordenador de Mobilização Econômica (que, dentre as suas prerrogativas, podia intervir na economia e no mercado de trabalho) e do Decreto 10.358/42 no qual foi decretado o estado de guerra em todo o território nacional, deixando de vigorar, entre as partes da Constituição de 1937, o artigo 137 que tratava da legislação do trabalho.

³⁵ Como Sabóia (1985b) destaca, neste mesmo ano foram também instituídos o salário de compensação, que previa um aumento salarial para aqueles que recebiam entre 1 e 2 salários mínimos, além de salários mínimos para trabalhadores da indústria, transporte e comunicação, que se situaram um pouco acima dos salários mínimos regionais. Este adicional foi revogado em 1º de fevereiro de 1944, pelo Decreto-Lei 6.232.

³⁶ Segundo Fonseca (1989, p. 292) uma política populista é uma espécie de política em que se procurava “[...] administrar os conflitos de classes aparentando atender diretamente aos anseios da classe trabalhadora, e, com isso, buscando dentro dela parte de sua sustentação política”

e sem a participação das comissões pode ser entendido, neste sentido, como parte desta sua política de aproximação dos trabalhadores. Para Skidmore (1976), junto com a legislação do salário mínimo, a criação do aparelho sindical controlado pelo governo tornou-se importante instrumento de intervenção do Estado na política salarial.

Em 1º de maio de 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que incluiu a legislação do SM. Assim, a CLT continha um capítulo intitulado “Do Salário Mínimo” e reafirmava o conceito de salário mínimo, porém, incluía o trabalhador rural e ressaltava que a remuneração seria paga pelo empregador³⁷. Um dos avanços da CLT foi a descriminalização das greves, que passaram a ser reguladas. Porém, novamente sob o caráter corporativista, para que não houvesse penalidades, as paralizações deveriam ser autorizadas pelo tribunal competente³⁸. Dentre as penalidades, estavam a suspensão do emprego ou mesmo dispensa, perda do cargo de representação e perda dos direitos de serem eleitos em cargos de representação. Ainda, os sindicatos que, mediante assembleia, ordenassem a greve sem autorização, seriam multados e seus registros cancelados³⁹.

Getúlio Vargas foi deposto em outubro de 1945, as eleições de 2 de dezembro de 1945 elegeram Eurico Gaspar Dutra para presidente. Dutra tomou posse em 31 de janeiro de 1946. Skidmore (1976) explica que o primeiro ano do governo Dutra se apresentou como apolítico, com pedidos de tranquilidade após o alvoroço em torno da deposição de Vargas e sua eleição. O partidarismo apareceu somente em fins de 1946, quando Vargas rompeu com o governo.

Durante o governo Dutra, o SM não foi reajustado após três anos conforme previa a lei. Segundo DIEESE (2010), esse período é justamente caracterizado pela não observância das regras da lei, pelo rebaixamento do valor do salário mínimo e também, pela intervenção em diversos sindicatos, mostrando a tentativa de desmantelamento do aparato trabalhista construído no governo anterior. Sabóia (1985b) também avalia que isto se deveu, em parte, ao enfraquecimento do movimento sindical, devido à legislação que limitava o poder dos sindicatos e às diversas intervenções ocorridas em vários deles⁴⁰. Segundo Skidmore (1976),

³⁷ A inclusão do trabalhador rural no texto da CLT foi apenas normativa, já que na prática, o salário mínimo não vigorou no campo até a publicação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214 de março de 1963), quando foi iniciado o processo de extensão de cobertura do SM às zonas rurais.

³⁸ Decreto-Lei. 5.452 de 1º de maio de 1943 (CLT), artigo 723.

³⁹ Decreto-Lei. 5.452 de 1º de maio de 1943, artigo 724.

⁴⁰ Uma rígida regulamentação de greve foi promulgada em 1946, no DLDL 9.070 de 15 de março. Sob esta lei, a greve somente era considerada legal se fosse deliberada em assembleia pela totalidade ou maioria dos membros do sindicato. Antes, os sindicatos deveriam então notificar a Justiça do Trabalho de que tinham intenção de realizar assembleia para tratar do assunto (greve). Além disso, uma vez aprovada a greve e antes da suspensão do trabalho, obrigatoriamente deveria haver tentativa de conciliação entre as partes e, se o presidente do sindicato trabalhista ou do empregador não buscasse a promoção da conciliação, estes ficariam destituídos do cargo, e os sindicatos ficariam sujeitos à intervenção. Cardoso (2007) observa que estando o conflito trabalhista

diante das manifestações do Partido Comunista do Brasil (PCB), na Constituição de 1946 foi incluído um dispositivo legal em que partidos que se mostrassem “antidemocráticos” poderiam ser impedidos de participação política, o que permitiu a extinção do PCB em 1947, sob justificativa de o partido estar vinculado com manifestações políticas internacionais. Dadas as circunstâncias internacionais da Guerra Fria, o governo utilizou a retórica anticomunista, declarou ilegal a Confederação Brasileira dos Trabalhadores e também interveio em 143 sindicatos. Já Silva (2009) defende que não havia contingências que obrigassem um congelamento do salário mínimo nessa época, sendo, portanto, uma decisão política a de não reajustar os valores do salário mínimo, motivada por estratégia liberal, inspirada nos Estados Unidos, além de ser um esforço político para desarticular o legado do governo Vargas. Para Skidmore (1976), o não reajuste do SM é mais uma consequência do rompimento com Vargas em 1947, que orientou uma política antigetulista levada a cabo pelo governo. Ainda, de acordo com Skidmore (1976, p.145):

O grupo que mais sofria com o aumento do custo de vida era a classe operária urbana. Quando Vargas assumiu a presidência, não tinha havido aumento de salário mínimo decretado oficialmente, desde 1943. Os anos de Dutra haviam, de fato, testemunhado uma perda da renda real no setor assalariado.

O SM só foi reajustado no Decreto nº 30.342/51, passando a vigorar em 1º de janeiro de 1952. Assim, houve restituição do poder de compra do SM, sob a justificativa da relevância do salário mínimo para os trabalhadores. Silva (2009) afirma que, apesar das dificuldades econômicas, Vargas não abria mão da política trabalhista. Junto com o reajuste, Vargas solicitou aos trabalhadores que não fizessem greve, o que pode ser evidenciado no discurso quando da assinatura dos novos níveis salariais:

Não precisais de greves ou apelos a recursos externos; nem vos deixeis levar por agitadores e perturbadores da ordem, que vos engodam com ideologias que encobrem ambições de outra natureza. Pois ficais certos de que as soluções para os vossos problemas estão sendo encaminhadas e preparadas pelo Governo, através do órgãos competentes criados por lei e dentro de um rígido critério de equidade e justiça. (VARGAS, 1954 *apud* FONSECA, 1989, p. 442)

Para Silva (2009), a greve dos trabalhadores marítimos no Rio de Janeiro, em Santos e em Belém, ocorrida em junho de 1953, foi o gatilho para a reforma ministerial promovida pelo presidente, na qual substituiu o então Ministro do Trabalho, José Segadas Viana, por

minuciosamente regulado, a greve tornava-se impraticável. O poder de barganha dos trabalhadores se reduziu ainda mais e o Estado utilizava a representação de classe para atender a seus interesses de forma que os sindicatos tornavam-se parte do aparato estatal.

João Goulart (JANGO), que defendia a aproximação com os sindicatos e se identificava fortemente com a esquerda. No início de 1954, com os boatos de que JANGO proporia um aumento do salário mínimo de 100%, percentual muito maior do que a inflação verificada a partir do último reajuste, geraram maiores preocupações de que Vargas estivesse se aproximando do peronismo argentino. Mesmo demitindo JANGO após a oficialização da proposta, Vargas, em 1º de maio de 1954, reajustou o salário mínimo em 100%, antes do prazo dos três anos⁴¹. Sabóia (1985b) destaca que o discurso de Vargas na assinatura do reajuste possui tom bem diferenciado do discurso de 1951, e, ao invés de acalmar as classes trabalhadoras afirmando que o governo trabalhava para satisfazer suas aspirações, ele incitou a organização e a união dos trabalhadores:

[...] Mas a minha tarefa está terminando e a vossa apenas começa. O que já obtivestes não é tudo. [...] Tendes de prosseguir na vossa luta para que não seja malbaratado o nosso esforço comum de mais de vinte anos no sentido de reforma social, mas, ao contrário, para que seja consolidada e aperfeiçoada. [...] Não tendes armas, nem tesouros, nem contaís com as influências ocultas que movem os grandes interesses. Para vencer os obstáculos e reduzir as resistências é preciso unir-vos e organizar-vos. União e organização deve ser o vosso lema. (SABÓIA, 1985, p. 50-51)

A decisão do reajuste se deu em meio a desgastes no seu governo e perda de aliados políticos, como o Exército brasileiro. Vianna (1990) resume o segundo governo Vargas da seguinte forma:

Quando Vargas assumiu em 1951, o fez sob um clima de expectativas generalizadas. Seu projeto de governo original contemplava essas expectativas. Na impossibilidade de realizá-lo, [...], a margem de manobra do governo reduziu-se consideravelmente. O exemplo máximo para ilustrar essa afirmativa é a lembrança de que não houve vacilação na opção pela estabilização da economia em meados de 1953, mas, quando colocado diante da proximidade das eleições, Vargas optou por uma política salarial em desacordo com os propósitos das autoridades econômicas. (VIANNA, 1990, p. 148)

Silva (2009) afirma que o impasse em torno do reajuste do SM desencadeou a crise no governo, que chegaria ao clímax com o suicídio do presidente em agosto de 1954. Para o autor, o fim trágico deu novo fôlego à política trabalhista, que pôde ser desenvolvida ainda ao longo da década. O que se argumenta é que, apesar de a legislação trabalhista ser bem restritiva, sua aplicação não foi homogênea ao longo dos anos e entre 1946 e 1964 há uma tendência de liberalização, onde se vê o conflito entre classes se apresentando de forma crescente.

⁴¹ Decreto nº 35.450 de 1º de maio de 1954.

Cardoso (2007) afirma que o sindicalismo a partir de 1955 consolida-se como um dos principais atores no quadro político brasileiro⁴². A intervenção estatal nos sindicatos reduziu-se, e os trabalhadores sindicalizados filiaram-se a partidos políticos, tornando sua participação na disputa política mais efetiva. Ao serem capazes de disputar o poder por meio de partidos políticos, os sindicatos não buscaram a independência estatal, mas, ao contrário, utilizaram-se do aparato corporativista para ampliar seu raio de ação, constituir uma burocracia sindical profissionalizada e instrumentar suas relações com os partidos políticos, principalmente os de base trabalhista, como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Assim, enquanto buscavam a autonomia na participação política, os trabalhadores manter-se-iam dependentes do governo como forma de sobrevivência e sustentação.

Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito pela aliança do Partido Social Democrata (PSD) com o PTB, e seu vice, JANGO, assumiu as articulações com o movimento sindical. De acordo com Silva (2009), os trabalhadores vinham se organizando durante o período anterior (governo Café Filho) quando foi criada o Pacto da Unidade Intersindical (PUI), filiando mais de 100 sindicatos. Assim, eles conseguiram organizar-se para trabalhar em interesses comuns, aumentando seu poder de pressão. No entanto, Cardoso (2007) explica que as tentativas de organização de centrais intersindicais mostraram-se efêmeras até a década de 1980.

Segundo Skidmore (1976), JK conseguiu realizar a cooptação das várias camadas da sociedade e, no que toca à classe trabalhadora, seu governo adotou uma política cautelosa de aumentos salariais aliados ao controle da estrutura sindical⁴³. Sabóia (1985b) menciona a forma mais discreta de JK em anunciar os reajustes, destacando o aumento de 1958 que não teve qualquer solenidade. Sob o Plano de Metas, Orenstein e Sochaczewski (1990) argumentam que questões monetárias e fiscais acabaram ficando em segundo plano. E, devido ao aumento da inflação já verificado em 1957, em fins de 1958 o governo lançou um programa de estabilização. Dentre as recomendações do Programa, estava a política salarial:

⁴² Para Cardoso (2007), enquanto os trabalhadores eram severamente regulados pelo Estado, os empregadores, em suas associações se mostravam bem sucedidos não apenas no que toca ao modelo de centralização e de organização por ramo de economia, mas também nas suas ações coletivas, se apresentando, desde o Estado Novo como grupo de pressão importante, que atuava por meio de lobbys e da articulação de políticas econômicas orientadas para o capital (por exemplo, o apoio a bancos de fomento e a agências regulatórias). O autor ainda destaca que a forma de ação política dos empresários era diferente da dos trabalhadores. Enquanto os primeiros utilizavam a relação direta com o Estado como estratégia dominante, os trabalhadores buscavam uma atuação indireta, por meio de associação a partidos políticos.

⁴³ Skidmore (1976) assinala que JK empreendia política anticomunista ativa, não utilizando apenas discursos, mas também, fechando sindicatos liderados por comunistas, como foi o caso do Sindicatos dos Trabalhadores Portuários e da Liga de Emancipação Nacional. Para o autor tal feito fazia parte de uma política que buscava reprimir os extremismos políticos e para tal, também fechou a Tribuna da Imprensa, jornal dito de direita.

[...] definição de uma política salarial e ajustes de tarifas nas empresas públicas de modo a dimensionar suas possibilidades de custeio, vinculando-se a partir daí permanentemente os reajustes salariais nessas empresas aos reajustes tarifários, contenção dos salários privados e definição do salário mínimo pelo volume mínimo de bens e serviços necessários à subsistência do trabalhador, considerando-se a tributação progressiva instrumentos mais eficaz para a distribuição de renda. (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1990, p. 192).

A política salarial proposta foi entendida como sendo restritiva, e provocou reações nos partidos de esquerda e nos sindicatos, que passaram a pressionar as Comissões do Congresso que discutiam o programa. Nesse contexto, o governo optou por continuar com o caráter desenvolvimentista sem o balizamento de políticas monetárias controladas.

Desta forma, durante o governo JK, o salário mínimo foi reajustado três vezes, em 1956, em 1958 e em 1960, com um período em média de dois anos entre os reajustes⁴⁴. Lessa (1983) menciona que, apesar das vitórias trabalhistas ocorridas no período, o salário mínimo diminuiu em termos reais após 1959 e, desta forma, ele avalia que “[...], o comportamento salarial, na espiral inflacionária, parece ter tido comportamento meramente reflexo, como mecanismo de propagação.” (LESSA, 1983, pp. 127) Segundo DIEESE (2010), o período que vai de 1952 a 1959, foi marcado também por uma série de reivindicações trabalhistas e mobilizações de trabalhadores.

Jânio Quadros sucedeu JK em 1961 e, durante o seu governo, o salário mínimo não sofreu reajuste, somente a composição das regiões foi alterada⁴⁵. O governo lançou um programa anti-inflacionário, buscando estabilizar a economia e, além da reforma cambial, prometeu reduzir o déficit governamental com fins de conseguir um acordo com o FMI. Sem uma política clara de longo prazo, rapidamente o rigoroso programa de estabilização entrou em xeque, segundo Skidmore (1976), devido ao aumento da insatisfação da população que não parecia disposta a arcar com os sacrifícios impostos.

Quadros renunciou em agosto, houve uma breve crise política que foi resolvida com a instituição do parlamentarismo. Assim, JANGO tomou posse sob o regime parlamentarista e reajustou em 40% o salário mínimo em todo o território nacional, em 13 de outubro de 1961, um ano após o reajuste de 1960, sob a justificativa de alterações na situação econômica e financeira das regiões e da perda de poder aquisitivo dos salários mínimos, dada as taxas de elevação do custo de vida registradas no período.⁴⁶ Abreu (1990) afirma que o programa de

⁴⁴ Decreto nº 39.604 de 14 de julho de 1956; Decreto nº 45.106 de 24 de dezembro de 1958; Decreto nº 49.119-A de 15 de outubro de 1960.

⁴⁵ Decreto nº 50.502 de 26 de abril de 1961; Decreto nº 50.947 de 13 de julho de 1961.

⁴⁶ Decreto nº 51.336 de 13 de outubro de 1961.

governo apresentado definia como principal problema a ser enfrentado o baixo crescimento econômico, devido ao baixo investimento e à sua composição inadequada, porém, definia como objetivo uma série de ações, generalizadas e admitidamente nem sempre compatíveis. Para atingir os objetivos, o governo deveria aumentar a taxa de poupança, com uma reforma fiscal e contenção de déficit das estatais, estabeleceria prioridades para melhorar os investimentos e introduziria novas técnicas de planejamento.

Em 1962, houve mais um reajuste, que se deu sem a utilização das Comissões do Salário Mínimo, sob a justificativa de perda do poder aquisitivo dos salários mínimos tendo sido calculada a taxa de custo de vida para o período pelo SEPT.⁴⁷ Ainda em 1962, os trabalhadores conquistaram o direito ao 13º⁴⁸. Sabóia (1985b) aponta para a crescente participação dos trabalhadores na fixação dos níveis do salário mínimo como característica principal do período. A pressão dos trabalhadores vinha dos sindicatos que incluíam até ameaças de greve geral para o reajuste de 1962⁴⁹.

Ainda em dezembro de 1962 foi apresentado o Plano Trienal, que iria orientar as políticas do governo presidencialista de João Goulart a partir de 1963. Segundo Macedo (1970) a questão salarial foi apenas mencionada, porém com um enfoque voltado para investimentos, afirmando que uma política salarial poderia aumentar ou reduzir os recursos disponíveis para investimentos. O plano previa aumento de 40% para o funcionalismo público federal, porém, tal aumento não iria recompor o poder de compra, “[...], equivalendo, desta forma, a uma política salarial de caráter restritivo.” (MACEDO, 1970, pp. 58) O que de fato ocorreu foi um aumento de 60% nos salários do funcionalismo, que, de acordo com o autor, se deu porque o governo não resistiu às pressões instaladas no período. Skidmore (1976) explica que, ao contrário do salário mínimo, que era determinado por meio de decreto do Ministério do Trabalho, o aumento do funcionalismo deveria ser aprovado no Congresso, o que o tornava “politicamente mais embaraçoso”. (SKIDMORE, 1976, pp. 295).

Macedo (1970) argumenta que o debate acerca da questão salarial rumou para um debate político, e o termo política salarial passou a significar arrocho e espoliação dos trabalhadores. Ademais, o autor ainda destaca a inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica e a instabilidade do equilíbrio de forças que sustentava Jango no poder.

⁴⁷ Decreto nº 51.613 de 3 de outubro de 1962.

⁴⁸ Lei nº 4.090 de 13 de julho de 1962.

⁴⁹ Conforme Silva (2009), este reajuste foi utilizado pelos opositores para congregar forças dentro das Forças Armadas contra a administração de João Goulart. Essa política aliada à meta de expandir a legislação trabalhista ao campo foram peças-chaves para a confirmação do golpe de 1964. A crescente pressão dos trabalhadores rurais culminou na edição do Estatuto dos Trabalhadores Rurais, Lei nº 4214 de 2 de março de 1963.

Assim, em fevereiro de 1964, já sob o regime presidencialista, João Goulart decretou novo reajuste nominal, agora de 100%, sem atuação das Comissões, sob a justificativa de perda de poder aquisitivo, calculada pelo SEPT⁵⁰. Sabóia (1985b) destaca a considerável participação dos trabalhadores na determinação do novo mínimo, com dirigentes do CGT (Comando Geral dos Trabalhadores) e da CNTI (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria) sendo responsáveis por algumas modificações na tabela apresentada pelo SEPT.

Este período foi marcado por uma instabilidade política, com movimentos populares vindo de várias classes da sociedade, como aponta Skidmore (1976), e também por uma aceleração inflacionária que se sobrepunha aos reajustes regulares do SM, reduzindo seu valor real. O crescimento econômico também arrefeceu e o movimento sindical era bem ativo. Ainda assim houve corrosão do poder de compra do SM.

O período que vai de 1940 a 1965 pode ser caracterizado, em termos políticos e institucionais da seguinte forma:

- a) Regime político: ditadura entre 1940 e 1945; democracia entre 1946 e 1964.
- b) Forma legal de fixação do salário mínimo: comissão tripartite, com participação de líderes sindicais e do governo. Auxílio de órgão governamental. Entre 1940-1964.
- c) Forma legal de legislação sindical: altamente regulado, com o Estado detendo praticamente todo o controle.
- d) Política Salarial: não inserida em planos econômicos, à exceção da tentativa do plano de estabilização no governo JK.
- e) Forma prática da determinação do salário mínimo: a regra de se utilizar a comissão foi lentamente sendo abandonada e, a partir de 1960, o reajuste passa a não ter mais a participação das comissões.
- f) Movimento dos trabalhadores: percebe-se uma gradual liberalização dos movimentos, após 1951 até 1964, o governo ainda se utiliza da estrutura corporativista, mas com menores restrições.

3.2.3 Segundo período: 1964 – 1985

Com a instituição da ditadura Militar, sob o comando de Castelo Branco, em 1965 um novo decreto⁵¹ foi publicado com o reajuste do salário mínimo. Este novo decreto já tem por

⁵⁰ Decreto nº53.578 de 21 de fevereiro de 1964.

⁵¹ Decreto nº55.803 de 26 de fevereiro de 1965.

base a Lei nº 4.589 de 11 de dezembro de 1964, que destituiu as Comissões do Salário Mínimo e passou as suas atribuições ao recém-criado Departamento Nacional de Emprego e Salário (DNES), com auxílio de um Conselho Consultivo composto por dois representantes de trabalhadores e dois representantes de empregadores além de dois representantes do governo, sendo um economista⁵². O DNES tinha por objetivo estudar, orientar, coordenar e executar a política salarial e de emprego no país. Este órgão era dirigido por um diretor indicado pelo ministro do Trabalho, o que aumentou consideravelmente o controle do governo sobre as políticas salariais, conforme afirma Silva (2009). Com isto se configura uma nova forma de fixação do salário mínimo na lei⁵³.

Segundo Eyraud e Saget (2005), há uma diferença teórica entre os tipos de determinação de salário mínimo antes e depois de 1964. Entre 1940 e 1964, havia uma comissão em que a participação dos grupos de interesse determinava o novo nível de SM, apoiados em estudos, ou seja, as comissões recomendavam um nível de salário mínimo e o governo, tendo o voto de minerva, acatava ou não. Este método, de acordo com os autores, é entendido como sendo uma “decisão governamental após recomendação”. A partir da extinção das comissões, em 1964, foi configurada outra forma de decisão sobre o SM. O governo proporia um salário mínimo e consultaria o conselho acerca de sua proposta. Este método é classificado como uma “decisão governamental após consulta”. Eyraud e Saget (2005) explicam que enquanto no primeiro tipo de decisão há alguma participação dos grupos de interesse, no segundo tipo, a influência do governo é praticamente soberana⁵⁴.

Em 1966, o governo publicou novo reajuste do salário mínimo tendo por base a política salarial disposta na Lei nº 4.725/65, com redação dada pela Lei nº 4.903/65 e com regulamentação complementada pelo Decreto nº 57.627/66⁵⁵. A política salarial impôs uma nova regulamentação de reajuste salarial para os dissídios coletivos e para as necessidades básicas do trabalhador. Segundo a regra, dever-se-ia reajustar os salários tomando por base o índice resultante da reconstituição do salário real médio dos últimos 24 meses. A lei também impôs o acréscimo a partir de julho de 1966 de um percentual que traduzisse o aumento da produtividade nacional no ano anterior e definiu o período mínimo de um ano para cada reajuste. O Decreto nº 57.627/66 adicionou ao índice de reajuste metade do resíduo

⁵² Artigos 6º e 23 da Lei nº 4.589 de 11 de dezembro de 1964.

⁵³ Aliada a isso, conforme Resende (1990), neste reajuste de 1965 já teria sido utilizada a fórmula da política salarial, que em lei só viria a ser estabelecida para o salário mínimo em 1966.

⁵⁴ A partir da Constituição de 1988, a determinação do salário mínimo passou a não ter como obrigação qualquer participação dos parceiros sociais (empregados ou empregadores). O governo determina os valores do salário mínimo, tendo como obrigação sua discussão no Congresso Nacional para que se transforme em lei.

⁵⁵ Lei nº 4.725 de 13 de julho de 1965; Lei nº 4.903 de 16 de dezembro de 1965; Decreto nº 57.627 de 13 de janeiro de 1966.

inflacionário previsto para os 12 meses seguintes, calculado pelo Conselho Monetário Nacional⁵⁶.

Assim, o reajuste do salário mínimo foi estabelecido pelo decreto 57.900 de 2 de março de 1966, em que a regra foi utilizada de forma discricionária, com os menores salários mínimos sendo reajustados em percentual maior do que os maiores salários mínimos, num movimento sutil de aproximação entre os níveis salariais, e um processo de achatamento dos maiores salários mínimos⁵⁷. Ainda em 1966, o Governo publicou o DL nº 15 de 29 de julho, com o objetivo de uniformizar a política salarial, que até então estava disposta em diferentes leis e decretos. Desta forma, os reajustamentos do salário mínimo em 1967 e 1968 tiveram por base a política salarial unificada⁵⁸. Cabe destacar que, enquanto a lei previa a participação do conselho consultivo, os valores para os índices calculados eram determinados pelo Conselho Monetário Nacional, não tendo, portanto, qualquer aproximação com trabalhadores e empresários.

Ademais, o poder de barganha dos trabalhadores reduziu-se ainda mais com as mudanças na postura do governo em relação ao movimento trabalhista. Cardoso (2007) explica que o processo de fragmentação dos sindicatos e de intervenção governamental se aprofundou com a ditadura. Segundo Resende (1990), após a instituição da política salarial, as atividades sindicais foram reprimidas e as greves em atividades essenciais (definidas pelo governo) foram proibidas, o que reduziu o poder de barganha dos trabalhadores a quase zero. Com isso, as negociações coletivas foram restringidas à aplicação da fórmula salarial do governo. Além disso, em 1º de junho de 1964 foi publicada a Lei nº 4.330, que regulamentava o direito de greve de forma ainda mais minuciosa do que já o era. Conhecida como a lei “antigreve”, sua característica marcante era a dificuldade em tornar lícita qualquer

⁵⁶ Interessante notar que o Decreto nº 57.627/66 deixou claro, nas suas considerações, a preocupação e o objetivo de contenção da inflação ao se proibir os reajustes em períodos inferiores a um ano.

Outra questão a ser notada é que a política salarial utilizou a mesma disposição do Decreto nº 54.018 de 14 de julho de 1964, que regulamentou os reajustes dos salários dos funcionários públicos, mostrando assim um aspecto de ampliação da política salarial, em que, numa primeira etapa envolveu apenas o funcionalismo público, numa segunda, os dissídios coletivos, acordos e convenções e, numa terceira etapa, ampliou o alcance da política de forma a contemplar o salário mínimo. De acordo com o Decreto nº 57.900/66: “CONSIDERANDO que o Conselho Nacional de Política Salarial recomendou na sua Resolução de 1 de março de 1966, a necessidade de um reajuste dos valores de salário-mínimo, de modo a restabelecer o poder aquisitivo de todos aqueles que não foram beneficiados por dissídios, acordos, convenções, dentro do espírito da Lei nº 4.725;”.

⁵⁷ Uma dos objetivos do PAEG era a redução das desigualdades regionais. A diminuição do diferencial dos diversos salários mínimos regionais pode ser entendida dentro deste contexto como um dos instrumentos utilizados pelo governo para atingir tal objetivo. Assim, utilizando como exemplo os salários mínimos do estado do Piauí e de São Paulo, em 1964 a razão, SM do PI/ SM do SP era de 0,44 e, a partir de 1965, o que se observa é uma redução gradual e contínua deste distanciamento, atingindo em 1970, 0,65, em 1975, 0,70 e em 1980, 0,75. Em 1984 o salário mínimo foi unificado em todo território nacional.

⁵⁸ DL 60.231/67; DL 62.461/68.

mobilização⁵⁹. O não cumprimento dos requisitos previstos tornava a greve ilegal, o que poderia resultar em penalidades para o trabalhador, como reclusão de seis meses a um ano, e multa. Além disso, o artigo 8º da lei dispunha que:

Os grevistas não poderão praticar quaisquer atos de violência contra pessoas e bens (agressão, depredação, sabotagem, invasão do estabelecimento, insultos, afixação ou ostentação de cartazes ofensivos às autoridades ou ao empregador ou outros de igual natureza), sob pena de demissão, por falta grave, sem prejuízo da responsabilidade criminal, de acôrdo com a legislação vigente. (LEI Nº 4.330/64, artigo 8º).

Assim estava à disposição do empresário a possibilidade de demitir qualquer trabalhador utilizando-se do artigo e que, aliado ao artigo 27, que dispunha sobre a penalidade para “excessos” praticados no âmbito da disciplina do trabalho, tornava a greve impraticável.

Além da lei de greves, os militares cassaram lideranças sindicais e interviram em uma série de sindicatos, nomeando interventores federais nos mais importantes. Para Cardoso (2007), se antes se entendia que os sindicatos estavam aparelhados com o Estado, sob a intervenção militar, os sindicatos passaram praticamente a ser parte do mesmo. Ele ainda afirma que, até 1978, a atividade sindical no país se mostrou insignificante, com algumas exceções⁶⁰.

Para DIEESE (2010) o período que vai de 1965 a 1975, é caracterizado como sendo de arrocho salarial. Segundo o texto,

A política de “arrocho salarial” foi adotada como meio de combater a inflação, e o poder de definição de reajustes e aumentos foi centralizado no poder Executivo, retirando-se o poder normativo da Justiça do Trabalho no que dizia respeito às revisões de salários e transmutando o SM em um elemento de política essencialmente macroeconômica do governo. (DIEESE, 2010, p. 104-105).

Pode-se argumentar que a mudança institucional da forma de fixação de salário mínimo e a definição de uma política salarial estavam inseridas em um plano

⁵⁹ Dentre seus requisitos estavam: a necessidade de assembleia geral com aprovação de no mínimo 2/3 dos trabalhadores (ou 1/8 para sindicatos com mais de 5 mil membros); a convocação e pauta da assembleia deveriam ser publicadas 10 dias antes em jornais e as autoridades deveriam ser notificadas; o voto na assembleia era secreto, com cédulas, e a votação era apurada por um membro do Ministério do Trabalho ou alguém designado por ele; se aprovada a greve, os empresários deveriam ser notificados 5 dias antes em setores acessórios e 10 dias antes em setores essenciais da economia, de forma que o empresário pudesse neste prazo atender às reivindicações dos seus trabalhadores.

⁶⁰ Por outro lado, os empresários atuavam em um movimento simbiótico com o Estado, utilizando-se de sua relação direta, da fragmentação de agências públicas em vários níveis de interesse com apoio dos empresários, que também buscavam subsídios, legislação favorável, tarifas diferenciadas, concorrência limitada, preços mínimos, entre outros. Como afirma Cardoso (2007, p 394-395): “Multiplicam-se as organizações patronais e aprofunda-se a dualidade da representação de interesses: os sindicatos oficiais tornam-se agentes da repressão estatal, e as associações autônomas pressionam por interesses particularistas.”

macroeconômico. Em novembro 1964, foi apresentado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e, conforme expõe Resende (1990), entre seus objetivos estavam a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico, a contenção de forma progressiva da inflação entre 1964 e 1965 e atenuação dos desníveis econômicos setoriais e regionais. Segundo Martone (1970), o PAEG interpretou o processo inflacionário brasileiro como o reflexo de uma inconsistência do ponto de vista da distribuição de renda: de um lado o governo, gerando déficits fiscais e de outro a espiral preço-salários, consequência da luta constante entre empresas e assalariados. Assim, dentre os instrumentos utilizados, estava exposta uma política de produtividade social: a política salarial, que assegurasse a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permitisse a sincronização do combate à inflação do lado da procura e dos custos, e que protegesse a capacidade de poupança do país. Para Resende (1982, p.776), “Onde o PAEG se diferenciava do Plano Trienal era na ênfase dada à política salarial. Enquanto este último limitara-se a sugerir moderação nos reajustes salariais dos trabalhadores de renda mais elevada, o PAEG tinha uma política salarial bem definida [...]”.

Segundo Martone (1970) a política salarial introduziu um sistema de reajuste que visava eliminar a instabilidade dos salários reais, e manter a participação da renda dos trabalhadores no produto total por meio do acréscimo de produtividade. A estratégia baseava-se na ideia de que a demanda agregada seria contida e dar-se-ia em níveis compatíveis com o pleno emprego que, por sua vez, reduziria a pressão sobre os preços. No entanto, o autor destaca que, tal concepção seria bem sucedida conquanto a inflação se reduzisse, mas, na medida em que isso não se verificasse, o esquema “levaria forçosamente à deterioração dos salários reais e à redistribuição de renda a favor de outras classes e do governo.” (MARTONE, 1970, p.79) Resende (1990) também explica que a fórmula, além de não recompor o pico salarial dos últimos 24 meses, também previa uma inflação programada que era menor do que a realizada, de forma que o salário mínimo e os demais salários sofreram quedas sucessivas de poder compra. Por fim, Martone (1970) avalia que as metas do PAEG não foram atingidas e, com isso, fez-se mister a execução de um novo plano.

Em 15 de março de 1967, o General Costa e Silva toma posse como presidente e o novo programa econômico de governo foi apresentando em julho de 1967, o chamado Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Porém, tendo herdado do governo anterior uma política salarial bem definida, ela não foi modificada pelo plano em um primeiro momento. E, conforme explica Lago (1990), após 1964, com as intervenções nos sindicatos e

gradual perda da característica reivindicatória, os reajustes de salários em geral passaram a depender cada vez mais da aprovação do governo.

Em meados de 1968, devido a uma preocupação com o nível de demanda, a Lei nº 5.451/68 introduziu uma mudança na regra de reajuste⁶¹ em que metade do desvio entre a inflação real e a estimada passou a ser incorporada ao reajuste do salário médio real dos últimos 24 meses, de forma a não repassar inteiramente adiante a compressão salarial do ano anterior⁶².

Assim, os reajustes do SM entre 1969 e 1974 se dão sob as regras estabelecidas na lei⁶³. De acordo com Sabóia (1985b), o reajuste do salário mínimo em 1º de maio de 1969 deu-se de surpresa, sem a convocação do Conselho Nacional de Política Salarial⁶⁴, ou seja, sem a participação dos representantes de empregadores e trabalhadores. O autor destaca que, nesse ano, o Ato Institucional nº 5 (AI 5) já estava em vigor, proibindo quaisquer manifestações contra o reajuste.

Em 1974, foi estabelecida nova política salarial pela Lei nº 6.147 de 29 de novembro que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1975. A nova regra de correção salarial matinha a sistemática de recomposição do salário real pela média dos últimos 12 meses (e não mais 24), porém, previa que, caso a inflação futura houvesse sido subestimada, haveria uma correção aproximadamente igual à perda ocorrida⁶⁵. Carneiro (1990) afirma que a “motivação política da lei era clara: desejava-se por fim à ideia de arrocho salarial que era apontado pelos críticos da política de estabilização do governo militar como a principal causa da deterioração da distribuição de renda.” (CARNEIRO, 1990, p. 303). A mesma lei dispunha sobre um

⁶¹ Segundo Jornada (1989), a mudança na legislação foi resultado de duas grandes greves (Contagem, em abril e Osasco, em julho), a mudança também previa abono salarial de 10% para tentar aplacar os movimentos reivindicatórios.

⁶² Lago (1990) afirma que, “Qualquer que seja o indicador escolhido, no período de 1967 a 1973 ocorreu uma queda ou estagnação do salário mínimo real apesar do forte crescimento da economia e da produtividade do trabalho.” (LAGO, 1990, p.286) Os dados utilizados neste estudo para o salário mínimo é da média anual e, portanto, esta afirmação não procede, pois houve algum aumento a partir de 1970, tanto para o salário mínimo de São Paulo como para de Piauí, que nesse caso, sofreu perda de valor real em 1966 e 1967. Se, no entanto, o dado utilizado for de pico salarial, isto é, o maior salário mínimo real no ano, é possível perceber uma queda contínua para o salário de São Paulo enquanto para Piauí, há crescimento em todo período a partir de 1968. Os dados mostram, mais uma vez, a política salarial discricionária utilizada, possivelmente, com o objetivo de reduzir as desigualdades e ao mesmo tempo reduzir as pressões inflacionárias da indústria.

⁶³ DL 64.442/69; DL 66.523/70; DL 68.576/71; DL 70.465/72; DL 72.148/73; DL 73.995/74.

⁶⁴ Em 1970, a Lei nº 5.617 reorganizou o Conselho Nacional de Política Salarial, compondo-o de 4 ministros, 2 representantes de empregadores e 2 representantes de empregados, modificando assim, a estrutura estabelecida em 1964 sob o Departamento Nacional de Salário Emprego.

⁶⁵ O cálculo do índice de reajuste era dado pela multiplicação dos seguintes índices: o salário real médio dos últimos 12 meses; coeficiente correspondente à metade do resíduo inflacionário previsto para um período de doze meses; coeficiente correspondente à participação no aumento da produtividade da economia nacional do ano anterior; quociente obtido entre o coeficiente relativo à metade da taxa de inflação efetivamente verificada no período de vigência do antigo salário e o correspondente à metade do resíduo inflacionário usado na determinação do salário em questão.

abono emergencial de 10%, a vigorar em 1º de dezembro de 1974, sobre os níveis de salário mínimo vigentes, sendo considerado como antecipação do reajuste seguinte e não sendo considerado no cálculo dos valores que tivessem por base o salário mínimo⁶⁶. Segundo Sabóia (1985), a principal característica da política foi a manutenção do valor real do salário mínimo. Conforme Silva (2009), os militares não eram simpáticos à política do salário mínimo, porém, com os reveses eleitorais, eles passaram a adotar uma estratégia de aumento salarial⁶⁷. Acrescido a isso, havia o aumento do eleitorado assalariado e dos trabalhadores sindicalizados, que pressionava ainda mais o governo.

A mudança de política salarial pode ser entendida como uma reação ao quadro político. Para Carneiro (1990), o ano de 1974 foi marcado pela volta da oposição aberta que contestava a política do regime militar. Assim, os conflitos políticos voltaram ao palco e, segundo o autor, teriam grande importância para a definição dos desafios a serem enfrentados pelo presidente: estabilização ou crescimento. Com os resultados da eleição de outubro de 1974⁶⁸, o governo definiu como prioritária a meta de crescimento. A política de crescimento teve como base uma reestruturação da oferta e uma demanda alargada sobre os ajustes de curto prazo. Uma tolerância com níveis mais elevados de inflação era praticada para evitar maiores perdas com relação ao crescimento da economia.

Em 1975 foi aprovado o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que definia metas de longo prazo. Em relação à política salarial, o plano estabelecia a manutenção da regra vigente a partir de 1974, e explicitava que:

[...] a existência de um critério de reajuste pacifica automaticamente as negociações coletivas sobre salários; a fórmula é perfeitamente compatível com a metodologia do combate à inflação; a fórmula procura melhorar o poder aquisitivo dos assalariados na proporção do aumento de produtividade e; na versão em vigor de 1968, as eventuais subestimativas quanto à taxa inflacionária na vigência do último reajustamento são automaticamente compensadas. (BRASIL, 1975, p. 108)

Sob a égide da política salarial em vigor, o salário mínimo foi reajustado entre 1975 e 1979⁶⁹. Em 1979, após o aumento dos juros internacionais e o segundo choque do petróleo, o governo reconheceu a perda acelerada do poder de compra dos salários devido a inflação elevada e, assim, modificou novamente a política salarial⁷⁰. O salário mínimo e aqueles que

⁶⁶ O abono foi regulamentado pelo Decreto nº 75.045/74.

⁶⁷ As eleições de 15 de novembro de 1974, para renovação de 1/3 dos senadores e de todos os assentos da Câmara, resultaram em um aumento acentuado da participação da oposição no Congresso.

⁶⁸ Em 3 de outubro de 1974 houve eleições indiretas para governador.

⁶⁹ DL75.679/75; DL 77.510/76; DL 79.610/77; DL 81.615/78; DL 83.375/79

⁷⁰ Lei nº 6.708 de 30 de outubro de 1979.

recebiam até três salários mínimos passam a ter a reajuste em 1,1 da variação semestral apurada pelo INPC (índice nacional de preços ao consumidor).⁷¹ A Lei ainda previa a possibilidade de negociação salarial, desde que condicionada ao aumento de produtividade e desde que feita em organizações, isto é, passou a ser permitida parcialmente a negociação coletiva. A partir deste momento, os salários tornam-se totalmente indexados, visto que a correção dar-se-á totalmente com base na inflação passada e não mais em uma combinação desta com uma taxa de inflação prevista.

Assim, em outubro de 1979, o governo baixa o decreto regulamentando o reajuste do salário mínimo, que então, passa a ser semestral até o reajuste de novembro de 1982⁷². O maior SM foi reajustado por este critério duas vezes, em novembro de 1979 e em maio de 1980, enquanto os menores salários tiveram reajustes maiores⁷³. Em novembro de 1980, todos os salários mínimos foram reajustados em 110% do INPC. Sabóia (1985b), no entanto, lembra que enquanto a política salarial definia as regras para os reajustes dos salários de trabalhadores que recebessem até três mínimos, ela não definia a forma de reajuste do salário mínimo em si, continuando a ser definido via decreto⁷⁴.

Hermann (2005a) afirma que as correções salariais mais frequentes, somadas à indexação de contratos, geraram uma retroalimentação no processo inflacionário, o que culminou na ideia de que havia, de fato, uma inflação inercial no país. Para Baer (2009), a política de 1979 teve como objetivo uma distribuição de renda mais equilibrada, explicitado pelas faixas salariais e os diferentes percentuais de reajuste que ocorriam por meio de um efeito cascata. Jornada (1989), no entanto, avalia que essa política, embora objetivasse a distribuição de renda, ficou restrita ao âmbito da massa salarial, uma vez que a perdas dos salários maiores foram transferidas para os menores salários. Por outro lado, a autora destaca que uma das importantes mudanças foi a substituição do cálculo de reposição salarial pela

⁷¹ A política salarial revista prevê uma redução dos diferenciais de salário, à medida que aqueles que recebem mais de três salários mínimos receberão reajustes menores toda vez que o valor salarial passa de faixa, em termos gradativos de acordo com a categoria salarial. Isto é, o reajuste é cumulativo, e, no que exceder 3 salários mínimos, para os que recebem entre 3 e 10 salário mínimos, o reajuste é de 1,00 do INPC, no que exceder os valores anteriores, entre 10 e 15 salários mínimos, o reajuste é de 0,8 do INPC, no que exceder os valores anteriores, de 15 a 20 salários mínimos, reajuste de 0,5 do INPC e acima de 20 salários mínimos, o reajuste previsto é 0.

⁷² DL 84.135/79; DL 84.674/80; DL 85.310/80; DL 85.950/81; DL 86.514/81; DL 87.139/82; DL 87.743/82;

⁷³ O artigo 19 da lei nº 6.708/79 estabelecia a gradativa redução do número de regiões para unificar o salário mínimo. O artigo foi parcialmente vetado, pois propunha a unificação já no exercício seguinte, sendo esta parte retirada do texto. A justificativa para o veto mencionava a desigualdade regional e efeitos nocivos aos trabalhadores das regiões que não se mostravam em condições para suportar a unificação. (MENSAGEM DE VETO Nº 118, de 30 de outubro de 1979 – Congresso Nacional)

⁷⁴ O artigo 18 da lei nº 6.708/79 determinava o ajuste da política de salário mínimo à política salarial, porém não definia a política salarial do mínimo em si.

média real de doze meses anteriores pelo cálculo de reposição do pico salarial (maior salário real) dos seis meses anteriores.

Sabóia (1985b) defende que a nova política salarial de 1979 foi uma resposta às greves e ao movimento reivindicatório levado a cabo pelos trabalhadores. Silva (2009) explica que nesse período houve o aumento da organização sindical, e que, no final da década de 1970, os movimentos dos trabalhadores passaram a ter grande força política. Segundo Cardoso (2007), após a revogação dos Atos Institucionais em 13 de outubro de 1978, por meio da Emenda Complementar nº 11, teve início o processo de renovação sindicalista, com o surgimento do chamado Novo Sindicalismo. Neste ano e nos subsequentes, ocorreu uma série de greves que reivindicavam reposição salarial no setor de metalurgia do estado de São Paulo, sendo disseminadas entre os demais operários ao longo de 1979. Os movimentos sindicais fortaleceram as contestações ao regime militar, que vinham tornando-se mais visíveis e toleráveis desde o início de abertura política em fins 1974. Apesar de o movimento buscar autonomia do Estado, organização por locais de trabalho e novos direitos sindicais e trabalhistas, a sua funcionalidade era organizada e estruturada por meio dos sindicatos corporativistas, mostrando o antagonismo do movimento. Para Cardoso (2007), esse aspecto explica a continuidade da estrutura corporativista, mesmo que sob o ímpeto reformador deste novo sindicalismo. Entretanto, apesar de as greves começarem a aparecer de forma mais ativa a partir de 1978, o governo reprimiu as primeiras manifestações, cassando mandatos sindicais e enquadrando os sindicalistas na Lei de Segurança Nacional⁷⁵. Mesmo com a reação violenta às greves de massa, a sociedade civil acabou por enxergar o conflito operário como porta de entrada para o movimento mais amplo de contestação à ditadura, o que caracterizou as greves após 1978 como sendo não apenas de fundo trabalhista, mas também de fundo político-social⁷⁶. Assim, em 1980, o sindicalismo trabalhista fundou o Partido dos Trabalhadores (PT), com parte dos parlamentares que compunham a organização de oposição, denominada Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e outras militâncias de movimentos sociais⁷⁷.

De acordo com Carneiro e Modiano (1990), a política econômica delineada em 1981 e 1982 foi a de redução da atividade econômica, tendo como um de seus instrumentos, a política de contenção salarial. Assim, uma mudança incremental na política salarial de 1979 foi realizada em outubro de 1980, com o objetivo de adequá-la à política recessiva que vinha

⁷⁵ Lei nº 6.620 de 17 de dezembro de 1978.

⁷⁶ Cardoso (2007) afirma que a emergência do movimento sindical encontrou os empresários despreparados para a negociação coletiva e possíveis confrontos. Para contornar o problema, eles se utilizaram ativamente do Estado e da Justiça do Trabalho para tentar impedir as manifestações, reduzir as demandas salariais ou desqualificar lideranças.

⁷⁷ Em 1980, permite-se a criação de partidos políticos, desde que compostos por parlamentares.

delineando-se⁷⁸. A nova política aumentou o número de faixas salariais e reduziu o percentual de reajuste para as faixas mais elevadas, comprimindo a pirâmide de salários e realizando um achatamento dos rendimentos dos trabalhadores⁷⁹.

A política salarial que orientou o reajuste do SM e que estava disposta na lei 6.708/79 continuou em vigor até 1983, quando o governo publicou o DL 2.012, modificando-a⁸⁰. Com a piora da crise e a aceleração da inflação, os salários tornaram-se, novamente, vilões e, diante das exigências de controle fiscal do FMI, a nova política salarial encerrou o caráter distributivo da política salarial⁸¹. A desindexação parcial que seria promovida pelo decreto iria evitar que a desvalorização do Cruzeiro fosse neutralizada pela absorção interna com repasse aos preços. (CARNEIRO e MODIANO, 1990)

Assim, o governo eliminou o adicional de 10% que incidia sobre a variação semestral do INPC para a faixa até três salários mínimos (que eram reajustados em 110% da inflação) e também reduziu os coeficientes de repasse na faixa salarial de três a dez salários mínimos. O governo justificou a mudança utilizando o que Silva (2009) chama de “considerandos”. A primeira justificativa dizia respeito à competitividade da indústria para fazer frente ao esforço de exportação, a segunda justificativa era preservar a capacidade de investimento e a geração de empregos, possibilitando às empresas condições de cumprir suas obrigações com a Fazenda Pública. Outra justificativa era de que o ganho real da primeira faixa de salário estava gerando uma situação insustentável nas estatais, e implicando em problemas nas contas da Previdência. Ou seja, dentre as considerações apresentadas no decreto-lei, estão o problema do orçamento fiscal, a necessidade de manter a competitividade da indústria e o orçamento previdenciário. Silva (2009, p. 110-111) afirma que “em se tomando como verdadeiras as razões vazadas na exposição de motivos, a política salarial estava sendo arrojada em razão da crise fiscal do Estado.”

Porém o Congresso não aprovou a nova política. Conforme Silva (2009), o Congresso Nacional reagiu ao decreto, e o empresariado (FIESP) também não ficou satisfeito, alegando que governo havia exagerado. Como o governo, nas eleições de novembro de 1982, havia perdido a maioria na Câmara dos Deputados, ele teve que compor a maioria com um acordo com os 13 deputados do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), porém, foi condicionado a fazer

⁷⁸ Lei nº 6.886, de 10 de dezembro de 1980.

⁷⁹ Hermann (2009) explica que não apenas as regras salariais foram modificadas, mas também se passou a utilizar uma combinação de controle de ajuste de preços relativos, tanto em relação ao câmbio como em relação a uma série de tarifas públicas.

⁸⁰ DL nº 2.012 de 25 de janeiro de 1983.

⁸¹ Apesar de continuar com a política de redução dos diferenciais de salários, os salários mais baixos não teriam aumentos reais.

concessões, dentre elas, uma política salarial mais flexível⁸². Com isso, o presidente outorgou o DL 2.024/83 que estendia o reajuste de 100% até sete salários mínimos, uma nova regulamentação um pouco mais branda, mas que também não foi aprovada. O governo então utilizou o Conselho de Segurança Nacional para editar um decreto que previa um arrocho ainda mais forte, sob a justificativa de que a política salarial era uma questão de segurança nacional⁸³. Jornada (1989) afirma que a reação popular foi de tal intensidade que nem a maioria do governo no Congresso conseguiu votar de forma coesa. O governo ainda enviou mais um decreto com maior arrocho, mas logo em seguida enviou outro que restabeleceu as diretrizes da política salarial de faixas salariais e efeito cascata dos reajustes⁸⁴. Assim, em fins de outubro, pelo DL 2.065/83, a política salarial delineada em janeiro de 1983 foi finalmente aprovada⁸⁵. Entre brigas políticas e algumas modificações, o que se pode afirmar é que o salário mínimo foi então reajustado de acordo com a política proposta pelo governo, em 100% do INPC, até 1985⁸⁶.

Ainda em 1983, houve a primeira greve geral desde a instauração do regime militar, a qual teve, como resultado, a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Para fazer frente à CUT, surgiu o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT)⁸⁷ em que se encontravam as principais lideranças da estrutura corporativista e representava, segundo Cardoso (2007), a busca pela manutenção e sobrevivência da estrutura que era combatida pela CUT, ao menos em discurso. Como as centrais não eram reconhecidas em legislação, a estratégia da CUT era financiar e apoiar candidatos da oposição nos sindicatos, para que estes, ao serem eleitos,

⁸² Quando a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o MDB foram destituídos e os partidos políticos voltaram a existir, o Partido Democrático Social (PDS) foi fundado por parlamentares da ARENA. A ARENA era organização de apoio ao governo militar e o MDB era a organização da oposição entre 1965 e 1980.

⁸³ Em agosto de 1983, o Decreto-Lei de 2.045/83 dispunha que todos os salários regidos pela Lei 6.708/79, teriam seu valor ajustado no montante de 0,80 do INPC, isto é, retirava as faixas salariais, piorava a situação das faixas mais baixa e melhorava a situação da faixa mais alta. Além disso, para os salários definidos em dissídios coletivos ficou estipulado um limite de reajuste à variação do PIB per capita do ano anterior e ainda previa uma brecha na negociação salarial que permitia reajustes menores se acaso a empresa comprovasse prejuízo. A justificativa para o decreto foi a crise internacional, que gerava estrangulamentos, representando risco à segurança nacional. Dois dias após a publicação do Decreto, foi assinado o acordo com o FMI. Em 19 de setembro de 1983, o Congresso rejeita o decreto 2.024/83 que estava suspenso pelo 2.045/83 e, em 19 de outubro, o Congresso rejeita o decreto 2.045/83. A rejeição do decreto 2.024/83, segundo Silva (2009), marca a primeira derrota do governo no Congresso.

⁸⁴ No dia 19 de outubro o governo publica o DL 2.064/83, com a faixa de até 3 salários mínimos novamente sendo reajustada em 100% e as demais faixas tendo reajustes regressivos, até chegar a 30% para aqueles que ganhavam mais de 37 salários mínimos, além disso, os aumentos não seriam mais em cascata. Sob intensas críticas, a norma vigorou por 7 dias e foi substituída, em 26 de outubro, pelo DL 2.065/83, em que se restabeleceria a regra de reajuste de 100% até 3 salários mínimos, com aumentos regressivos e em cascata até 31 de julho de 1985.

⁸⁵ Por fim, em 29 de outubro de 1984, a Lei 7.238 é editada, que mantém o reajuste de 100% para três salários mínimos e alinha as demais faixas para um reajuste de 80%

⁸⁶ DL 88.267/83; DL 88.930/83; DL 88.589/84; DL 90.381/84; DL 91.213/85; DL 91.861/85.

⁸⁷ Aquela época sob a denominação de Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT).

trabalhassem em prol da conscientização de classe. Na década de 1980, o conflito de classes intensificou-se com o número de greves aumentando a cada ano, e a crise econômica permitia uma sustentação do movimento, que ainda era muito fragmentado, apesar das iniciativas das centrais⁸⁸.

Em agosto de 1981, ocorreu o primeiro encontro intersindical desde 1964, denominado Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras. No texto das reivindicações dos trabalhadores, estava a proposta de unificação do salário mínimo, que passou então a ser uma das bandeiras do sindicalismo. O governo já vinha com a uma política gradual de redução do número de níveis de salário mínimo. Em 1979, o salário mínimo possuía cinco níveis distintos, em 1982 houve redução para três níveis e, em 1983, para dois. Desta forma, em 1984, o governo decretou a unificação do salário mínimo em todo o território nacional, com o reajuste de 100% do INPC para o valor mais alto e o nível mais baixo de salário sendo reajustado em percentual maior, para alcançar a igualdade⁸⁹.

De acordo com Carneiro e Modiano (1990), a recuperação da economia em 1984 começou já nos primeiros meses com o aumento das exportações e o reaquecimento da economia americana. No segundo semestre, a demanda induzida pelos setores líderes (para exportações) foi reforçada pelo aumento de consumo. Segundo Jornada (1989), a política de arrocho nas camadas salariais mais elevadas tornou-se insustentável, e a prática comum passou a ser de conceder abonos e adiantamentos. Assim, os reajustes salariais na indústria foram maiores do que a lei previa e, em outubro de 1984, nova política foi sancionada, na qual foram estabelecidas apenas duas faixas salariais e a manutenção do sistema cumulativo. A abertura a negociação coletiva voltou a aparecer na lei, uma vez que os salários da faixa acima de três salários mínimos seriam reajustados em 80% do INPC, porém, com possibilidade de negociação para os 20% restantes. Com isso, houve recuperação do salário médio real, impulsionando o consumo. Para Jornada (1989), a lei foi um avanço obtido pelo movimento sindical, uma vez que restituiu parcialmente a negociação coletiva. O ano de 1984 foi marcado no Congresso pela campanha a Presidência da República, que seria definida por Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985.

O período que vai de 1964 a 1984 pode ser caracterizado, em termos políticos e institucionais da seguinte forma:

⁸⁸ Do lado empresarial, os sindicatos, federações e confederação estreitaram laços com as associações de classe, profissionalizaram os departamentos de negociação coletiva e criaram braços de lobby diante da Constituinte de 1988.

⁸⁹ Decreto nº 89.589 de 24 de abril de 1984.

- a) Regime político: ditadura, com recesso do Congresso Nacional entre 13 de dezembro de 1968 e 22 de outubro de 1969.
- b) Forma legal de fixação do salário mínimo: determinado pelo governo, com consulta a um conselho formado por líderes sindicais e do governo. Entre 1964 e 1988.
- c) Forma legal de legislação sindical: altamente regulada, com o Estado detendo praticamente todo o controle.
- d) Política Salarial: inserida em plano econômico de estabilização, entre 1964 a 1967; inserida em planos econômicos de desenvolvimento, entre 1968 e 1979. Entre 1979 e 1984: não inserida em planos econômicos de desenvolvimento, sendo utilizada como instrumento de combate à inflação.
- e) Forma prática da determinação do salário mínimo: o governo determinava o valor do reajuste com base em índice calculado pelo próprio governo. O governo utilizava o Conselho Consultivo para determinar o valor do SM, porém, os grupos de interesse não participavam da definição dos índices de reajuste com base na inflação. Os reajustes dos salários mínimos davam-se em percentuais diferentes nas regiões, não seguindo fórmula salarial determinada em lei, reduzindo com isso os diferenciais de salários entre as regiões.
- f) Movimento dos trabalhadores: altamente reprimido entre 1964 e 1978; percebe-se uma gradual liberalização dos movimentos, após 1978, o governo ainda se utiliza da estrutura corporativista, mas com menores restrições. O movimento, aos poucos, passa de uma retórica trabalhista para uma retórica social de insatisfação política quanto à ditadura.

3.2.4 Terceiro período: 1985 – 2012

Em 15 de março de 1985, tomou posse José Sarney, primeiro presidente civil em 20 anos de política brasileira⁹⁰. Em maio de 1985, Sarney concedeu o primeiro reajuste do salário

⁹⁰ José Sarney era líder do PDS, e se voltou contra a seu partido e, portanto, a ditadura no final do regime. Ele criou a Frente Liberal composta por parlamentares do PDS que não aceitavam a candidatura de Paulo Maluf. Após acordo político que criou a Aliança Democrática, em 1984, ele se filiou ao PMDB e se candidatou a vice-presidente nas eleições indiretas. O Congresso elegeu Tancredo Neves, do PMDB, e da Aliança Democrática, mas ele não chegou a tomar posse em razão de doença e subsequente morte. No início de 1985, Sarney se filiou ao recém fundado Partido da Frente Liberal (PFL).

mínimo e, em novembro, o segundo⁹¹, enquanto o governo estudava um plano de ação econômica.

Em fevereiro de 1986, o governo lançou o Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado)⁹². Segundo Jornada (1989), inflação, problemas de investimento, cisões da Aliança Democrática e ameaças de movimentos grevistas caracterizavam um quadro de insatisfação quase generalizado. Modiano (1990), no entanto, argumenta que o Plano Cruzado foi lançado em condições econômicas relativamente favoráveis, com crescimento do produto industrial, superávit na balança comercial, reservas internacionais positivas, déficit público sob controle devido a um pacote fiscal lançado no final de 1985, e tendência de queda do preço do petróleo, principal item de importação brasileira.

O Plano Cruzado estabeleceu novas diretrizes de um plano de combate à inflação, em que também regulamentava uma nova política salarial disposta nos artigos 19 a 25 deste decreto. Assim, a política salarial voltou a estar inserida em um programa econômico de governo. Em relação ao salário mínimo, a nova política salarial impôs a conversão ao Cruzado em 1º de março de 1986, o valor do salário mínimo ficou estipulado já com o abono previsto pela mesma lei no valor de 804,00 Cruzados e restabeleceu o reajuste anual do salário mínimo. O salário mínimo passaria a ser reajustado pela média real de seis meses anteriores mais um abono de 16% sobre a remuneração real calculada⁹³. A lei também estabeleceu o que usualmente é conhecido como gatilho salarial, em que, toda vez que o IPC (calculado pelo IBGE e sob a mesma metodologia de cálculo do INPC) atingisse a variação acumulada de 20%, os salários seriam automaticamente reajustados pelo IPC acumulado a partir da data do último reajuste, sendo considerado como antecipação salarial.

Já em relação aos demais salários, eles foram convertidos em Cruzados, pela média do poder de compra dos últimos seis meses e um abono de 8% foi concedido a todos os assalariados, por decisão de cunho político, segundo Modiano (1990), com a ideia de promover uma redistribuição de renda em favor dos assalariados, tornando mais fácil a aceitação da conversão pela média. Além disso, eles também seriam automaticamente corrigidos pelo gatilho.

De acordo com Jornada (1989), as principais críticas do movimento sindical à política salarial eram a necessidade de um reajuste pela média e não pelo pico; o critério de cálculo dos salários reais na verdade corrigia apenas os salários de cinco meses, não tendo sido

⁹¹ DL 91.213/85; DL 91.861/85.

⁹² DL nº 2.284/86.

⁹³ Quando o salário mínimo é deflacionado pelo INPC, o aumento real é de 15,58%. O aumento de 16% é referente ao fator de atualização disposto no decreto.

considerada a inflação verificada em fevereiro; a correção automática de 60% da inflação passada⁹⁴; a proibição de qualquer aumento a título de reposição, o que impediu que os trabalhadores recuperassem as perdas salariais ocorridas na ditadura; os preços, os ativos financeiros e os salários foram congelados com critérios diferenciados (enquanto os primeiros, na sua quase totalidade, foram congelados pelos valores atualizados de fevereiro de 1986, os salários foram congelados pela média). Cardoso (2007) observa que houve tentativas de diálogo social por parte do governo antes do plano. Sob o objetivo principal de conter a inflação, o governo Sarney convidou as organizações de trabalho e capital para se unirem e negociarem o controle de preços e salários, a reforma do Estado e da economia, tendo por base os Pactos de Moncloa (parte da experiência de transição democrática da Espanha). Porém, segundo o autor, antes da terceira reunião, foi lançado o Plano Cruzado, que teve, como reação da CUT, a convocação de uma greve geral, a qual se mostrou frustrada.

O Plano Cruzado não deu certo e o salário mínimo voltou a perder poder de compra ainda em 1986. Com seu fracasso, em novembro de 1986 fez-se uma nova tentativa de estabilização, com Plano Cruzado II. Este buscava aumentar as receitas do governo, reajustando preços, porém acabou gerando um choque inflacionário em que o gatilho salarial foi atingido. Assim, o governo criou uma nova regra de gatilho, o que acabou reintroduzindo a correção monetária mensal e tornou a economia mais indexada do que era antes do Plano⁹⁵.

Com base no estabelecido em lei, em fevereiro de 1987, o Ministério do Trabalho publica portaria que modificou o valor do salário mínimo, tendo por base o gatilho que havia sido atingido, conferindo uma antecipação de 20%⁹⁶. Ainda em fevereiro, um novo decreto foi publicado para reajustar o salário mínimo nacional, de acordo com o estabelecido pela política salarial em vigor⁹⁷, que previa o reajuste em termos anuais. Em maio, fez-se necessária nova antecipação, devido ao gatilho salarial, bem como em junho, demonstrando a dificuldade em manter a inflação controlada⁹⁸.

Em 12 de junho de 1987, o Plano Bresser foi anunciado como um programa de estabilização híbrido, que não tinha como meta a inflação zero nem a desindexação da

⁹⁴ Os salários não foram congelados, isto é, as datas anuais dos dissídios foram restauradas (tinham sido abolidas em 1979, com o reajuste semestral), e quando houvesse o dissídio, os salários seriam automaticamente reajustados em 60% da variação acumulada do custo de vida com a possibilidade de negociação coletiva do restante da inflação.

⁹⁵ O DL 2.302 de 21 de novembro de 1986 regulamentou o gatilho, estabelecendo que o reajuste automático fosse de 20%, sendo o excedente restante a ser computado na próxima avaliação de inflação.

⁹⁶ Portaria 3.019 de 3 de fevereiro de 1987, do Ministério do Trabalho (MT), publicada no Diário Oficial da União (DOU) na seção 1, em 5 de fevereiro de 1987.

⁹⁷ Isto é, de acordo com o DL nº 2.284/86.

⁹⁸ Portaria nº 3.149 do MT (DOU de 19/05/87); Portaria nº 3.175 do MT (DOU de 17/06/86).

economia⁹⁹. O objetivo era promover um choque “desinflacionário”, com a supressão da escala móvel salarial e redução do déficit público. Em relação aos salários, houve congelamento por três meses, e uma nova base de indexação salarial iria vigorar após o congelamento: Unidade de Referência de Preços (URP)¹⁰⁰. Em agosto de 1987, o governo estabeleceu uma nova política salarial, em que introduziu um Piso Nacional de Salários, que passou a ser a contraprestação mínima de serviços prestados, isto é, substituiu o SM. Com isto, o salário mínimo então em vigor passou a ser intitulado de Salário Mínimo de Referência, com o qual era permitido realizar indexações a seu valor, enquanto o Piso Nacional de Salários não poderia ser indexado. O reajuste do Piso Nacional seria feito em função da conjuntura socioeconômica do país, em forma de decreto do Poder Executivo, que estipularia a periodicidade do reajuste bem como os índices de reajustamentos. O Salário Mínimo de Referência passou ser aquele que embasava os reajustes dos salários das categorias profissionais. Sob essa nova política salarial, o Piso Nacional foi reajustado todos os meses a partir de setembro de 1987 até 1989¹⁰¹.

De acordo com Modiano (1990), a política gerou queda da inflação em julho e agosto de 1987. Mas resultou em perda para o comércio, com a queda do poder aquisitivo dos salários e a prática de taxas de juros reais positivas. Houve recuperação dos saldos da balança comercial com as minidesvalorizações de um lado, mas também houve pressões inflacionárias e uma oposição forte dentro do governo contra o programa de austeridade proposto. O autor ainda argumenta que havia uma perspectiva de nova perda salarial para o último trimestre de 1987, devido ao término do congelamento e ao reajuste dos salários em um percentual pré-fixado em 4,7% ao mês¹⁰². No entanto, com os ajustes anteriores, houve crescimento dos salários reais, dando novo impulso à economia, e proliferaram-se os acordos de reposição salarial dentro do governo, minando as chances de se reduzir o déficit do governo.

Entre janeiro de 1988 e dezembro de 1988 foi levada a cabo a política conhecida como “arroz-com-feijão” de Maílson da Nóbrega, com metas de 15% de inflação ao mês e redução

⁹⁹ Decretos-Lei nº: 2.335/87; 2.336/87 ; 2.337/87.

¹⁰⁰ No congelamento, houve incorporação de 20% de reajuste ao invés dos 23% registrados em maio, e não houve previsão de compensação salarial da inflação de junho. Além disso, o resíduo inflacionário, decorrente do teto de 20% para os reajustes salariais, acumulado até maio, seria pago em seis parcelas mensais a partir de setembro.

Em relação à URP, a cada três meses seriam pré-fixados os percentuais de reajuste para os três meses subsequentes, com base na taxa de inflação média (geométrica) dos três meses precedentes.

¹⁰¹ Decretos nº: 94.815/87; 94.989/87; 95.092/87; 95.307/87; 95.579/87; 95.686/88; 95.758/88; 95.884/88; 95.987/88; 96.107/88; 96.235/88; 96.442/88; 96.625/88; 96.857/88; 97.024/88; 97.151/88; 97.385/88.

¹⁰² Segundo Modiano (1990), houve concessões nas negociações, em que, em alguns casos, os resíduos inflacionários do gatilho salarial, a serem pagos em seis parcelas mensais a partir de setembro, foram antecipados, e em outros, os salários foram majorados em 14,8% em setembro, com a antecipação do reajuste pré-fixados pela URP para outubro e novembro.

gradual do déficit público. Tal política fracassou em setembro de 1988, porém, houve uma evolução da condição externa brasileira, com a suspensão da moratória, o pagamento dos juros e empréstimo do FMI.

Como explica Castro (2005a), o insucesso do gradualismo da política levou a uma radicalização que culminou com o Plano Verão. Desta forma, em janeiro de 1989, houve uma nova reforma monetária, com a introdução do Cruzado Novo, novamente um programa de estabilização híbrido, com contração de demanda agregada a curto prazo, por meio de taxas de juros elevadas e corte de despesas públicas¹⁰³. Houve também um choque heterodoxo de desindexação da economia, suspendendo e extinguindo todos os mecanismos de realimentação da inflação, inclusive o fim da URP¹⁰⁴. Assim, a partir de fevereiro, a URP não iria mais corrigir os salários e não havia uma regra para os reajustes, essa seria decidida em conjunto com representantes de empresários e trabalhadores, e deveria ser enviada ao congresso até 15 de abril de 1989. Com isso, o processo de reajuste mensal do Piso Nacional de Salários (antigo salário mínimo) foi interrompido após o reajuste para o mês de fevereiro de 1989, somente em maio foi novamente reajustado¹⁰⁵. Conforme Jornada (1989), o Plano Verão atropelou a segunda tentativa de negociações de pacto social que vinha sendo realizada entre o Governo, os empresários e um segmento dos trabalhadores representados pela CGT¹⁰⁶.

Ainda em 1989, a Lei nº 7.788 de 3 de julho foi aprovada e, com nova política salarial, Segundo Jornada (1989, p.76), “A nova política salarial, que define regras de correção dos salários nominais a serem aplicadas a partir de 1º de junho de 1989, provocou tanta polêmica que foi preciso editar uma cartilha explicativa, dada a dificuldade para compreender a sistemática dos cálculos ali contidos”.

¹⁰³ Lei nº 7.730 de 31 de janeiro de 1989, complementada pela Lei nº 7.738 de 9 de março de 1989.

¹⁰⁴ Os salários foram convertidos em Cruzado Novo pela média real dos últimos 12 meses, com base em uma URP pré-fixada em 26,1% para janeiro de 1989. Não haveria redução nominal dos salários para as categorias cujo poder de compra estivesse acima da média de 1988, acrescida de URP. Somente as categorias com data-base entre fevereiro e junho teriam, então, aumento salarial. Para as demais, os salários não seriam alterados e ficariam nos mesmos níveis de janeiro de 1989.

¹⁰⁵ Decreto nº 97.696 de 27 de abril de 1989.

¹⁰⁶ Em fevereiro de 1989, o Congresso aprovou uma lei determinando a reposição em três parcelas, a partir de março, de percentual de 7,5% referente à diferença das variações do INPC e da URP. Houve fracasso das negociações com empresários e trabalhadores, e o governo determinou em fins de abril uma reposição adicional de até 13,1%, dependendo da data-base de cada categoria e a antecipação da terceira parcela do reajuste de 7,5%, que seria paga em maio. De acordo com Jornada (1989), isso não satisfaz a classe trabalhadora que intensificou o movimento grevista com pleitos de recomposição salarial. Tem-se então uma indefinição da política salarial, agravando ainda mais o movimento grevista. Houve uma greve geral em 14 e 15 de março, e o governo, após terminada a greve, determinou o reajuste de preços, piorando a taxa de inflação.

Em maio o Congresso aprovou uma nova política salarial (PL 1.596/89), restabelecendo reajustes mensais e a recomposição dos picos salariais passou a ser trimestrais, para a faixa de até 20 salários mínimos. Jornada (1989) explica que a lei é uma fusão de propostas de vários partidos políticos, com a volta das cascatas e do gatilho. O Presidente veta a lei.

Uma de suas modificações foi a extinção das figuras do Piso Nacional de Salários e do Salário Mínimo de Referência, passando a vigorar somente o salário mínimo. A Lei nº 7.889/89 estipulou o valor do salário mínimo retroativo para junho de 1989, e definiu seu reajuste mensal pelo IPC do mês anterior¹⁰⁷. Destaque-se que a lei reintroduziu indexação formal por correção monetária dos salários e também do salário mínimo, que estava ausente em termos legais desde 1986. Ademais, apesar de ser proibida pela Constituição de 1988, a política salarial foi vinculada ao salário mínimo, determinando faixas salariais. O salário mínimo foi reajustado mensalmente, de acordo com o disposto na Lei, até março de 1990¹⁰⁸.

No dia da posse de Fernando Collor, que sucedeu Sarney em 15 de março de 1990, entrou em vigor o conhecido Plano Collor I, novo plano de estabilização monetária, pela Medida Provisória (MP) nº 154. Dentre as várias medidas para conter a inflação, a política salarial foi novamente modificada, em que haveria um congelamento inicial de salários com ajustes posteriores, seguindo determinação baseada na inflação esperada. Segundo Baer (2009), o plano congelou todos os preços por 45 dias, que seriam posteriormente ajustados com base na inflação esperada do período. Outro índice seria determinado no dia 15 de cada mês para fixar os aumentos do salário mínimo pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento em ato publicado no Diário Oficial¹⁰⁹.

Desta forma, o salário mínimo foi reajustado em fins de abril, pela Portaria nº 3.143 de 24 de abril de 1990. A fixação do salário mínimo por meio de portarias do Ministério do Trabalho e da Previdência Social ocorreu até o mês de dezembro de 1990¹¹⁰. A negociação salarial foi permitida, porém, os aumentos de salários não poderiam ser repassados aos preços. Baer (2009) afirma que a regra para salários foi abandonada já em abril, e os ajustes passaram

¹⁰⁷ Para fins de atualização do poder de compra, a Lei ainda definiu o adicional de 12,55% sobre o reajuste do mês de outubro, e o adicional de 6,09% aos reajustes a cada bimestre, a partir de novembro de 1989.

¹⁰⁸ Decretos nº: 97.915/89; 98.003/89; 98.108/89; 98.211/89; 98.346/89; 98.456/89; 98.783/89; 98.900/90; 98.985/90

¹⁰⁹ Conforme Silva (2009), a MP previa que, a cada trimestre, se o reajuste dos salários ficasse abaixo da variação acumulada dos preços de uma cesta de produtos definida pelo Ministério da Economia, o reajuste do salário mínimo seria automático, gerando uma recomposição salarial mais um acréscimo de 5%. A MP sofreu modificações e o texto foi aprovado pela Lei 8030/90, prevendo que a portaria do Ministério da Economia teria que incluir itens alimentícios, remédios, materiais de higiene, serviços básicos, inclusive transportes e que reajustes bimestrais se dariam a partir de junho de 1990 com ganhos reais fixados em 6,09%.

¹¹⁰ Portarias: 3.352 de 22/05/90 (segundo Portaria 289 de 16/05/90 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), que estabeleceu reajuste de 0% para o mês de maio e meses subsequentes - DOU 17/5/90); 3.387 de 01/06/90 (considera a Portaria nº 289/90 do MEFP, porém reajustou o salário mínimo); 3.501 de 13/07/90 (reajuste disposto na Portaria nº 415 do MEFP, de 13/07/90 - DOU 16/7/90); 3.557 de 13/08/90 (reajuste disposto na Portaria nº 429 do MEFP, de 31/07/90 - DOU 1/8/90); 3.588 de 31/08/90 (reajuste disposto na Portaria nº 512 do MEFP, de 31/08/90 - DOU 3/9/90); 3.628 de 28/09/90 (reajuste disposto na Portaria nº 561 do MEFP, de 28/09/90 - DOU 1/10/90); 3.719 de 31/10/90 (reajuste disposto na Portaria nº 631 do MEFP, de 31/10/90 - DOU 1/11/90); 3.787 de 30/11/90 (reajuste disposto na Portaria nº 729 do MEFP, de 30/11/90 - DOU 3/12/90); 3.828 de 28/12/90 (reajuste disposto na Portaria nº 854 do MEFP, de 28/12/90 - DOU 31/12/90).

a ser livremente negociados entre empresários e empregadores. O plano Collor I teve como consequência uma profunda recessão sobre a economia e a inflação voltou a subir meses depois. Além disso, mais uma vez, tentou-se realizar um pacto social, mas Cardoso (2007) explica que nesse período, disputas no movimento sindical entre a CUT e a Força Sindical¹¹¹, e a recusa de algumas associações de empregadores em participar das reuniões, deu por fracassada a tentativa.

Em janeiro de 1991, em uma tentativa de estabilização, o governo lançou novo plano de estabilização da economia, o Plano Collor II, no qual a inflação inercial foi atacada, dentre outras medidas, por meio de um congelamento de preços e salários, que teriam abonos determinados por regra específica. Na mesma lei, o salário mínimo para o mês de fevereiro e março foi definido, e não se modificou até setembro, porém, a cada mês, era previsto um abono¹¹². A MP sofreu várias modificações, sendo convertida na Lei 8.178/91¹¹³, e os valores previstos para fevereiro e março foram mantidos, com abonos salariais para compensar o congelamento salarial. Em abril, o presidente enviou o PL 638/91, que previa a incorporação dos abonos ao salário mínimo, gerando uma clara política de valorização do salário mínimo. O PL foi rejeitado em agosto de 1991, e aprovou-se novo texto em setembro, com uma política salarial de reajuste bimestral dos salários, definido pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a título de antecipação, sob o fundamento da livre negociação salarial e respeitando o princípio da irredutibilidade¹¹⁴. Ainda neste texto, o artigo 7º definia que o salário mínimo

[...] é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, por dia normal de serviço, capaz de satisfazer, em qualquer região do País, as suas necessidades vitais básicas, bem como as de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, conforme dispõe o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal. (LEI Nº 8.222/91, Artigo 7º)

O artigo 9º da lei instituiu uma comissão técnica, composta por um representante do IBGE, um do DIEESE, um da FGV, um da FIPE-USP, um do Ministério da Economia,

¹¹¹ Segundo Giannotti (2007), a Força Sindical é criada em 1991 e é uma fragmentação da CGT, enquanto esta torna-se muito forte entre os eletricitários de São Paulo, a Força Sindical tem aderência da maioria dos sindicatos contrários à CUT e daqueles que estavam aparelhados com os empregadores. Outro fragmento da CGT vai a disputa na Justiça pela sigla (enquanto uma era a Confederação Geral dos Trabalhadores, outra era Central Geral dos Trabalhadores), perde e se torna Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB). A CGTB, foi liderada desde sua criação em 1988 por grupos ligados ao MR-8 (Movimento Revolucionário de 8 de outubro) e seus aliados. O autor explica que, na década 1990, são cinco as centrais sindicais operantes no país: CUT, CGT, CGTB, Força Sindical e USI.

¹¹² MP 295 de 31 de janeiro de 1991.

¹¹³ Lei nº 8.178 de 1º de março de 1991.

¹¹⁴ Lei nº 8.222 de 5 de setembro de 1991.

Fazenda e Planejamento (MEFP) e um do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Essa Comissão Técnica teve por função definir, em até 180 dias, a cesta de consumo e serviços a que se referia o artigo 7º bem como uma metodologia de cálculo mensal do custo dessa cesta. A proposta da comissão técnica seria enviada ao Congresso como Projeto de Lei (PL). O valor do salário mínimo foi reajustado para entrar em vigor em setembro de 1991 e também havia previsão para seu reajuste em janeiro de 1992, indexando-o ao INPC acumulado mais um aumento real, enquanto a proposta tivesse sido revertida em lei. Com isso, o salário mínimo não teve reajustes entre os meses de setembro a dezembro de 1991, porém, abonos continuavam a ser incorporados. Em janeiro de 1992, o salário mínimo foi reajustado conforme a lei¹¹⁵.

Após mais um fracasso e uma mudança de equipe econômica, as novas preocupações do governo, segundo Baer (2009), passaram a ser: controle do fluxo de caixa e meios de pagamento; descongelamento de preços e; na preparação para o desbloqueio dos ativos financeiros. O autor destaca, porém, que havia ainda a preocupação com o processo de privatização e de abertura comercial.

Em março de 1992 a comissão do salário mínimo entregou seu parecer. Segundo Silva (2009, p. 136), “O ponto forte do relatório da comissão foi a explicitação de que o salário mínimo deveria crescer acima da média das demais rendas da economia, princípio que foi ignorado durante todo o regime militar que, aliás, aplicou o princípio inverso.” Porém, em abril de 1992, o governo, ignorando o parecer da comissão, enviou novo PL nº 2.747, com uma nova proposta de política salarial, que foi aprovado¹¹⁶. A política estabeleceu reajuste quadrimestral para as categorias de trabalhadores. Na mesma lei, o valor do salário mínimo foi reajustado, e ficando estabelecido que seu reajuste se daria pelo Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM)¹¹⁷, a ser calculado pelo IBGE. Foi previsto também um aumento real, que, caso fosse inferior ao aumento real do PIB do ano de 1992, deveria ter essa diferença equalizada em maio do ano subsequente, quando estava previsto o novo reajuste do mínimo. Em agosto de 1992, uma Portaria do MEFP foi publicada contendo novo reajuste do salário mínimo a entrar em vigor a partir de setembro de 1992.

Em 5 de outubro, o presidente foi afastado e tomou posse Itamar Franco, que promulgou outra política salarial, e, em 23 de dezembro de 1992, o Congresso aprova a Lei nº 8.542. Nela, o salário mínimo foi reajustado, e passou a ter previsão de reajuste quadrimestral,

¹¹⁵ Portaria nº 42, de 20 de janeiro de 1992 (DOU 8/5/92).

¹¹⁶ Lei nº 8.419 de 7 de maio de 1992.

¹¹⁷ A metodologia de cálculo foi regulamentada pela Portaria nº 478 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, de 16 de junho de 1992.

utilizando a aplicação do Fator de Atualização Salarial (FAS), e passou a ter direito a antecipações bimestrais correspondentes a não menos do que 60% da variação acumulada do IRSM nos dois meses anteriores. Com isso, em março de 1993, o salário mínimo foi reajustado de acordo com o estabelecido em Lei, o mesmo ocorrendo em maio e julho¹¹⁸.

Com a piora da situação econômica e da crise política, tornou-se cada vez mais claro que um dos principais problemas da inflação era o descontrole fiscal. As preocupações do governo passaram a ser de buscar formas de conter o déficit fiscal, porém, a inflação continuava em patamares muito elevados. Baer (2009) explica que, quando as taxas atingiram 30% ao mês, as lideranças sindicais e políticos se uniram para introduzir uma política salarial com reajustes mensais. A lei foi aprovada pelo Congresso, porém vetada pela presidência, que conseguiu aprovar outra lei salarial a qual limitou os ajustes mensais dez pontos percentuais abaixo da inflação mensal¹¹⁹. De acordo com o disposto, o salário mínimo teve seu valor reajustado, portanto, entre agosto de 1993 e fevereiro de 1994¹²⁰.

O período que vai de 1983 a 1994 apresentou novamente uma corrosão do poder real, com aceleração inflacionária crescente, conforme DIEESE (2010). Em diversos planos que buscavam combater a inflação, o SM foi convertido a média do poder de compra do período anterior (Plano Cruzado, Plano Verão, Plano Collor I e II).

Na medida em que, depois de convertidos à média, o plano fracassava e a inflação voltava a recrudescer, o valor médio do momento da introdução do plano passava a ser o novo poder de compra de referência para as reivindicações posteriores. Ou seja, a “média (do período anterior) se tornava o pico (do período pós-Plano)”, fazendo com que, plano após plano, os salários reais fossem sendo rebaixados. (DIEESE, 2010, p. 106).

Além disso, o período para reajuste foi se reduzindo e, após 1987 até a metade de 1994, os reajustes periódicos passaram a ser mensais, fato que não impediu a queda do poder de compra. Para DIEESE (2010), o contraponto do período é a Constituição Federal de 1988, que não apenas ratificou a importância do salário mínimo, como também ampliou sua base de necessidades vitais e vinculou os pisos previdenciários a esse.

¹¹⁸ Portaria Interministerial (PI) nº 4 do Ministério do Trabalho (MT), de 01/03/93 (DOU 3/3/93); PI nº 7 do MT, de 03/05/93 (DOU 4/5/93); PI nº 11 do MT, de 01/07/93 (DOU 2/7/93).

¹¹⁹ A MP 340/93 foi convertida na Lei nº 8.700 de 27 de agosto de 1993. Nela, estava previsto que o salário mínimo deveria ser reajustado nos meses de janeiro, maio e setembro pelo FAS e antecipações mensais do excedente da inflação quando a variação do IRSM passar dos 10%.

¹²⁰ PI nº 12 do MT, de 02/08/93 (DOU 3/8/93); PI nº 4 do MT, de 01/03/93 (DOU 3/3/93); PI nº 14 do MT, de 01/09/93 (DOU 2/3/93); PI nº 15 do MT, de 01/10/93 (DOU 4/10/93); PI nº 17 do MT, de 29/10/93 (DOU 3/11/93); PI nº 19 do MT, de 01/12/93 (DOU 2/12/93); PI nº 20 do MT, de 30/12/93 (DOU 31/12/93); PI nº 2 do MT, de 01/02/94 (DOU 2/2/1994).

Em 1994 o governo lançou novo plano de estabilização, conhecido como Plano Real. O Plano Real foi concebido para ser executado em três etapas, em que uma primeira iria tentar sanar o descontrole fiscal, a segunda iria criar um padrão estável de valor, que seria chamado de Unidade Real de Valor (URV), e a terceira fase seria a concessão do poder liberatório da nova moeda, o Real, estabelecendo regras de emissão e de lastro. A política salarial foi estabelecida para ser executada durante a segunda fase do plano, assim, em 27 de fevereiro de 1994, foi editada a MP nº 434, que estabeleceu um novo Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional e a URV¹²¹.

Nessa MP estava prevista a conversão do salário mínimo a partir de 1º de março de 1994, pela média real dos últimos quatro meses, por meio de portaria do Ministério do Trabalho¹²². A MP aplicou a mesma regra de média real para a conversão dos salários dos trabalhadores, destacando que, após a sua conversão, os salários poderiam ser acordados livremente. A partir de 1º de março os salários estariam convertidos em URV, e o pagamento do salário em Cruzeiro Real seria aquele que correspondesse ao seu valor em URV do dia do pagamento. De acordo com Baer (2009), isso significava uma correção mensal dos salários, algo que há muito era reivindicado pelos sindicatos. É importante destacar que, após a execução da terceira fase, encerrou-se o período de política salarial concentrado na determinação governamental. Os salários passam a ser acordados livremente, via negociação coletiva, nas datas de dissídios. Inaugura-se, portanto, em 1994, uma nova fase de política econômica.

O salário mínimo, no entanto, continuou a ser determinado pelo governo, segundo o disposto da Constituição Federal de 1988. Assim, a Lei nº 8.880 de 27 de maio de 1994, instituiu o Real, em de 1º julho de 1994, e também estabeleceu o valor do salário mínimo em Real. Ainda, o parágrafo 3º do artigo 29 da lei previa o reajuste obrigatório do salário mínimo em maio de 1995¹²³. Em agosto, o salário mínimo foi novamente reajustado, pela MP nº 598, que também previa o encaminhamento do Executivo ao Congresso Nacional de um projeto de

¹²¹ A MP nº 434 de 27 de fevereiro de 1994 perde eficácia em 8 de abril, sendo reapresentada ao Congresso sob a MP nº 482 de 28 de abril de 1994. Essa MP é convertida na Lei nº 8.880 em 27 de maio de 1994.

¹²² PI nº 4 do MT, de 2 de março de 1994 (DOU 3/3/94).

¹²³ Silva (2009) afirma que o governo enviou o PL 4.677/94 em junho, porém, a Comissão de Trabalho aprovou parecer contrário, e enviou o PL 4.692/94, que previa aumento real do salário mínimo, anualmente, no mês de maio, com o mesmo índice da variação positiva do PIB. Além disso, o projeto ainda estipulava reajuste mensal pelo IPCr e um salário mínimo de R\$100,00 já em agosto. O PL foi aprovado com modificações, dentre elas, o salário de R\$ 100,00 entraria em vigor a partir de fevereiro de 1995. Em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso tomou posse e, ainda no mês de janeiro, vetou o PL sob a justificativa de não ser compatível com o orçamento do governo.

lei dispendo sobre uma política nacional de salário mínimo¹²⁴. Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito, assumindo em 1995, quando conseguiu aprovar a Lei 9.032/95, que reajustou o valor do salário mínimo e passaria a vigorar a partir de 1º de maio de 1995.

O reajuste do salário mínimo em 1996 foi publicado na MP nº 1.415 de 20 de maio de 1995. Essa MP marcou a nova forma de fixação de salário mínimo que passou a dar-se por meio de Medidas Provisórias, as quais, tendo validade de 60 dias, foram continuamente reeditadas até se converterem em lei. Desta forma, as reajustes do salário mínimos que ocorreram entre maio de 1996 e 2000 foram reeditados em forma de MP até serem convertidas na Lei 9.971 de 18 de maio de 2001¹²⁵.

Em 11 de setembro de 2001 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 32, que modificou a prática de reajuste do salário mínimo via reedição de MP que estava imperando até então¹²⁶. A EC 32/01 proibiu a reedição de medidas provisórias que foram rejeitadas ou que perderam a eficácia. Com isso, as decisões sobre o reajuste do salário mínimo deviam passar necessariamente pela aprovação do Congresso Nacional para que tivessem vigor em prazo maior do que 120 dias. O salário mínimo entre 2002 e 2011 foi reajustado sob a forma de MP e convertidos em lei¹²⁷.

Segundo Silva (2009), apesar da aparente passividade do Congresso frente à política salarial, na realidade, poder-se-ia perceber um processo de vigilância, em que, se o Executivo enviava proposta com variação salarial muito pequena, observava-se um movimento de oposição muito forte, forçando o Executivo a apresentar propostas palatáveis aos parlamentares. Os aumentos reais verificados ao longo dos anos foram graduais, gerando uma aceitação geral, à exceção do salto entre 2005 e 2006. Para Silva (2009), o reajuste do salário mínimo de R\$260,00 para R\$ 300,00 entre 2004 e 2005 foi um resultado da pressão sindical

¹²⁴ A MP 598/94 é reeditada diversas vezes pelas MPs nº 637/94, 679/94; 782/94, 848/95, 951/95, 976/95, 1.002/95, a qual é finalmente convertida na Lei 9.063 de 14 de junho de 1995 e que estabelece o valor do salário mínimo para os meses de 1º de setembro de 1994 a 30 de abril de 1995.

¹²⁵ MP nº 1.415 de 29 de abril de 1996; MP nº 1.572 de 29 de abril de 1997; MP nº 1.656 de 29 de abril de 1998; MP nº 2.019 de 23 de março de 2000; MP nº 2.142 de 29 de março de 2001.

¹²⁶ O reajuste de 2001 foi editado pela MP 2.142 de 29 de março de 2001, porém, em 11 de setembro de 2001 foi aprovada a EC nº 32, em que se estabeleceu que as MPs que estavam em vigor naquela data continuariam em vigor até que outras MPs as revogassem de forma explícita ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional, de forma que o reajuste continuou em vigor até maio de 2002, quando houve novo reajuste.

¹²⁷ MP nº 35/02 (Lei nº 10.525/02); MP nº 116/03 (Lei nº 10.699/03); MP nº 182/04 (Lei nº 10.888/04); MP nº 248/05 (Lei nº 11.164/05); MP nº 288/06 (Lei nº 11.321/06); MP nº 362/07 (Lei nº 11.498/07); MP nº 421/08 (Lei nº 11.709/08); MP nº 456/09 (Lei nº 11.944/09); MP nº 474/09 (Lei nº 12.255/10); MP nº 516/10, que foi prejudicada, pois com a aprovação da Lei nº 12.382 de 25 de fevereiro de 2011, o disposto na MP passa a estar no artigo 1º. A MP não foi convertida nesta lei, pois a lei também se refere à política de valorização do salário mínimo.

que vinha se fortalecendo e, durante a III Marcha do Salário Mínimo, as centrais sindicais passaram a atuar de maneira conjunta em prol da valorização do piso nacional¹²⁸.

Apesar de a forma legal de fixação do salário mínimo ter se mantido entre 2002 e 2011, em fins de 2006 houve uma nova orientação de política para os reajustes do salário mínimo, ainda que informalmente. O Presidente Lula, que havia sucedido FHC em 2003 e foi reeleito em 2006, assinou um Protocolo de Intenções de Valorização do Salário Mínimo, em 27 de dezembro de 2006, em acordo firmado entre o presidente e as centrais sindicais, fruto de negociação entre o Executivo e as centrais¹²⁹. O conteúdo do Protocolo de Intenções foi formalizado no PL nº 1 de 2007 e previa uma política de valorização do salário mínimo além da antecipação do seu reajuste para janeiro. As regras estabelecidas foram as seguintes: as diretrizes referiam-se ao reajuste do salário mínimo entre 2008 e 2023; o reajuste de salário mínimo, a cada ano, seria antecipado em um mês, até que em 2011 passasse a ter reajuste em 1º de janeiro; o salário mínimo seria reajustado em percentual equivalente à variação acumulada do INPC para manutenção do poder de compra dos trabalhadores; em termos reais, o salário mínimo teria um reajuste com base na variação do PIB real anual de dois anos anteriores ao reajuste (isto é, variação de 2008, seria com base na variação do PIB real de 2006); até 2011, o executivo deveria enviar projeto de lei que estabelecesse diretrizes para a política do salário mínimo entre 2011 e 2023. O PL 01/07 não foi votado até o presente momento, no entanto, em 2008 e 2011, o salário mínimo foi reajustado com base nas diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Intenções, segundo o que é apresentado nas exposições de motivo das Medidas Provisórias que dispõem sobre o reajuste do mínimo¹³⁰.

Por fim, em fevereiro de 2011, a orientação de política de valorização do salário mínimo tornou-se lei. A Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, aumentou em R\$ 5,00 (ver o valor) o salário mínimo de 2011¹³¹ e estabeleceu uma política de reajuste entre 2011 e 2015,

¹²⁸ A década de 1990, segundo Cardoso (2007), foi palco de uma série de mudanças econômicas que se refletiram no sindicalismo, enfraquecido, que perdeu vários direitos dos trabalhadores. A alta fragmentação, na visão do autor é um dos fatores que levaram à crise de representatividade que se encontrava no movimento trabalhista, o qual mesmo tendo elegido um presidente do PT, não logrou êxito em reconquistar os direitos perdidos na década de 1990, os quais foram trocados pela manutenção de empregos, dada a crise econômica. O movimento volta a apresentar alguma força após o segundo governo Lula.

¹²⁹ Silva (2009) destaca a ausência do Congresso Nacional nessas negociações bem como no acordo feito, como se este não tivesse papel algum na determinação do SM.

¹³⁰ MP 421/08; MP 456/09; MP 474/09. Os reajustes reais são sempre um pouco maiores do que a variação do PIB real, sendo que o ano de 2010 foi o que apresentou maior discrepância, com aumento real de 6,54% ao invés do 5,17% de variação real do PIB de 2008. Este percentual de aumento real também é diferente do valor apresentado na exposição de motivos da MP 474 de 2009. Em 2010, a MP nº 516, de 30 de dezembro, não reajusta o salário mínimo de acordo com as diretrizes do Protocolo sob a justificativa dos impactos da crise financeira mundial.

¹³¹ O salário mínimo já havia sido reajustado em janeiro para R\$ 540,00. Em fevereiro, quando a lei foi aprovada, o salário mínimo foi para R\$545,00.

utilizando a mesma regra proposta pelo Protocolo de Intenções. Sob esta Lei, o salário mínimo passou a ser reajustado por Decretos publicados pelo Poder Executivo, e não mais por Medidas Provisórias¹³². Note-se que com a aprovação da lei, estabelece-se uma nova forma de fixação do salário mínimo: se antes, era necessária a participação da sociedade civil representada no Congresso, após a aprovação da lei, o governo volta a ter a permissão de determinar o valor do salário mínimo de forma unilateral.

Por fim, o período que vai de 1985 a 2012 pode ser caracterizado, em termos políticos e institucionais da seguinte forma:

- a) Regime político: democracia
- b) Forma legal de fixação do salário mínimo: determinado pelo governo, com aprovação no Congresso Nacional, entre 1988 e 2010; determinado pelo governo via Decreto e de acordo com regras estabelecidas em lei, a partir de 2011.
- c) Forma legal de legislação sindical: a partir de 1988 sem a possibilidade de intervenção governo, porém, ainda com estrutura de sindicato único e elevada participação da Justiça para arbitrar conflitos.
- d) Política Salarial: inserida em plano econômico de estabilização, em 1986, 1987, 1989, 1990, 1991 e 1994; não inserida em planos econômicos, sendo utilizada como instrumento de combate à inflação, em 1985, 1988, 1992, 1993; política salarial deixa de ser um dos instrumentos econômicos do governo a partir de 1994, quando os salários passam a ser definitivamente negociados coletivamente.
- e) Forma prática da determinação do salário mínimo: determinado pelo governo, sem aprovação do Congresso Nacional, via reedição de MPs, entre 1995 e 2001; entre 1990 e 1995, parte dos reajustes, chamados de antecipação salarial, davam-se por meio de portaria do Ministério do Trabalho, tendo por base índices de reajuste definidos pelo Ministério da Economia.
- f) Movimento dos trabalhadores: o movimento trabalhista se apresenta forte na década de 1980, porém reduz seu poder de pressão a partir da década de 1990, com fragmentação, que pode ser vista em perdas trabalhistas que ocorreram no período. A partir de 2003, o movimento volta a ter um caráter parcialmente corporativista, com a eleição de um candidato do PT à presidência. Com isso, percebe-se um movimento sutil de cooptação, com alguns líderes sindicais sendo nomeados para cargos

¹³² Decreto nº 7.655 de 23 de dezembro de 2011; Decreto nº 7.872 de 26 de dezembro de 2012.

importantes no Executivo, e, também, com a assinatura do Protocolo de Intenções em 2006, que não teve participação dos parlamentares.

3.2.4.1 A respeito da Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 modificou alguns aspectos importantes na legislação do salário mínimo:

1. A definição do salário mínimo passa a ser obrigatoriamente fixada por lei.
2. O salário mínimo passa a ser uniforme em todo país¹³³.
3. Inclusão de forma explícita do trabalhador rural.
4. São ampliados os itens de despesa, sendo estabelecidos como necessidades normais do trabalhador: alimentação, moradia, vestuário, higiene e transporte, educação, saúde, lazer e previdência social do trabalhador e de sua família.
5. Os reajustes periódicos para manter o poder de compra passam a ser obrigatórios.
6. Foi proibida qualquer forma de vinculação do salário mínimo.

Note-se que, pelo texto da Constituição de 1988, a determinação do valor do salário mínimo, que deve ser estabelecido em lei, significa que, necessariamente, sua definição passa a ser atribuição do Poder Legislativo. Porém, rapidamente e, conforme destacado anteriormente, o governo passou a utilizar as Medidas Provisórias como forma de driblar a Constituição e fixar o valor do SM. Assim, a determinação do SM entre 1990 e 2001 foi feita por meio, essencialmente, de sucessivas medidas provisórias que eram reeditadas. Quadro esse que só foi modificado em 2001 com a EC 32/01. Após 2001, as MPs continuavam a ser editadas, porém, eram necessariamente votadas pelo Congresso.

É importante destacar que, mesmo com a proibição da vinculação do SM a qualquer tipo de remuneração, a Constituição Federal de 1988 fez uma exceção e definiu o SM como piso dos benefícios previdenciários e assistenciais, tendo sido unificado também o piso previdenciário e assistencial dos trabalhadores urbanos e rurais. Em 1990, a Lei 7.998/90 definiu que o valor do seguro-desemprego a que o trabalhador tem direito, segundo a Constituição de 1988, não poderia ser inferior ao SM. Em 2003, foi publicada a Emenda Constitucional de nº 140, que determinava a inclusão de trabalhadores de baixa renda na previdência, tendo direito a receber uma pensão de valor igual ao piso previdenciário.

¹³³ Em 1984, foi implementado o salário mínimo nacional, a partir do Decreto nº 89.589/84.

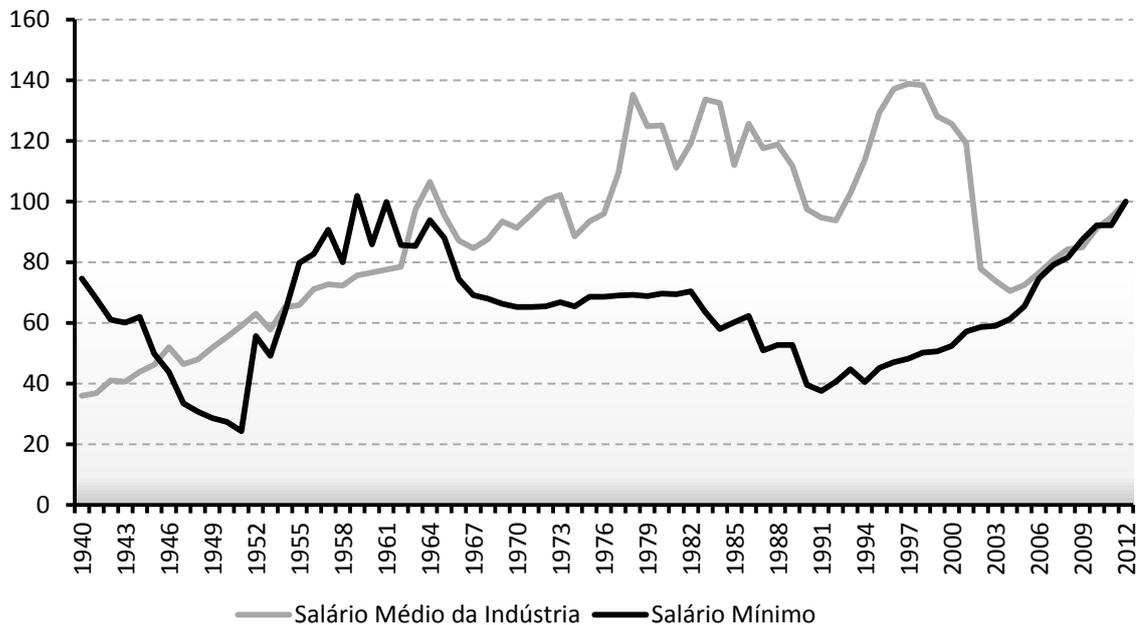
DIEESE (2010) destaca o papel social que o salário mínimo passou a exercer com a Constituição Federal de 1988, conferindo um grande poder de impacto sobre a pobreza, desigualdade e o estímulo à atividade econômica. De outro lado, com a vinculação do SM, configura-se um novo quadro institucional para os reajustes do salário mínimo, visto que este passa a ter como restrição orçamentária não somente os impactos de sua variação no pagamento de salários de funcionários públicos que recebem o SM mas também os resultados fiscais do governo, uma vez que a Seguridade Social (que inclui previdência e assistencialismo) é responsável por parcela significativa dos gastos públicos.

A Constituição Federal de 1988 também modificou a estrutura sindical estabelecida no Estado Novo, porém, foram mantidos o imposto sindical, que estabelece certa dependência do Estado, e a unicidade, que determina a existência de um único sindicato por município. A possibilidade de intervenção estatal, de outro lado, foi proibida, e a liberdade para criar novos sindicatos foi respeitada. A Justiça do Trabalho, no entanto, continuou tendo o poder normativo, podendo ser convocada por uma das partes para arbitrar uma negociação coletiva, o que só foi modificado após 2005, quando a convocação passou a ter como condição o acordo das partes. (CARDOSO, 2007)

3.3 Quadro econômico

A FIGURA 4 apresenta o índice do salário mínimo real com ano base em 2012 e da média de salários reais da indústria com ano base em 2012. O que se observa é que os movimentos do salário mínimo são diferentes dos movimentos do salário médio.

FIGURA 4 - Evolução do índice de salário médio da indústria e do índice de salário mínimo –
- 1940 a 2012 – Brasil – Ano-Base: 2012

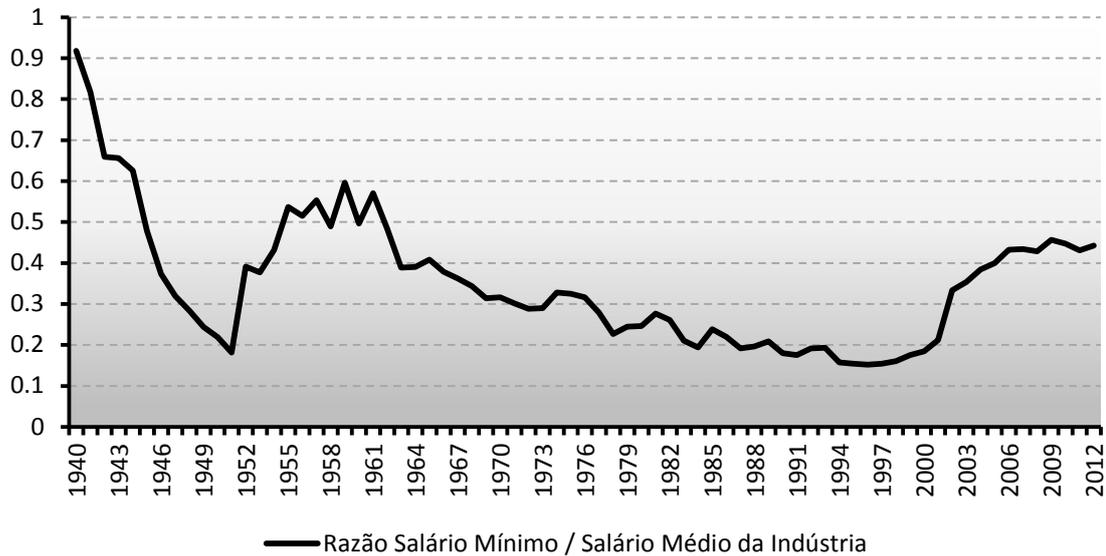


Fonte: Elaboração Própria¹³⁴.

Conforme explicam Ehrenberg e Smith (2000), num contexto em que o salário mínimo é reajustado em períodos determinados, o que se espera na relação salário mínimo/salário médio é um comportamento do tipo “dente de serra”, sempre levando a relação para o mesmo patamar. O que se verifica no caso brasileiro, no entanto, é a ausência de um comportamento estável. A FIGURA 5 apresenta o comportamento da razão salário mínimo / salário médio.

¹³⁴ Fonte de dados para salário mínimo: IPEADATA. Fonte de dados para salário médio - Fontes para número de trabalhadores: 1939, 1942-1954, 1959, 1966-1969, 1970, 1972-1984, 1988-1990 e 1992-1995: IBGE, Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas; 1955-1958 e 1961-1965: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1965, 1966, 1970; 1966-1969, 1972-1984, 1988-1990 e 1992-1995: IBGE, SIDRA, PIA; 1996-2012: IBGE, SIDRA, PIA – Empresa. Fontes para salários na indústria de transformação: 1939, 1942-1954, 1959, 1966-1969, 1970, 1972-1984, 1988-1990: IBGE, Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas. 1955-1958 e 1961-1965: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1965, 1966, 1970. 1985-1990: IBGE, SIDRA, Pesquisa Industrial Mensal; 1990-2001: IBGE, SIDRA, Pesquisa Mensal de Emprego - antiga metodologia; 2002-2011: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Deflacionados por Índice de Preços ao Consumidor composto por três índices de preços: IPC-FIPE entre 1940 e 1947, IGPC-Mtb, 1948-1979, e INPC, 1979-2012. Fonte dos índices: IPEADATA.

FIGURA 5 - Evolução da razão salário mínimo / salário médio da indústria
– 1940 a 2012 – Brasil



Fonte: Elaboração Própria. Fonte de dados: ver figura 4.

Para explicar esses movimentos, a análise econômica do período estudado também é importante. O primeiro passo é definir quais são as variáveis econômicas que teriam impacto sobre as variações do salário mínimo. Segundo ILO (1970), deve-se analisar o papel do custo de vida e do crescimento econômico. Já Pember e Dupré (1997) sugerem algumas outras variáveis: as necessidades dos trabalhadores e suas famílias; o nível geral de salários do país; o custo de vida e suas mudanças; os benefícios de seguridade social; o padrão de vida de outros grupos sociais e; requisitos ao desenvolvimento econômico, nível de produtividade e de emprego e capacidade de pagamento por parte da empresa. Eyraud e Saget (2005) realizam um estudo em que investigam quais são os critérios definidos em lei utilizados nos diferentes países e encontram os mesmos critérios elencados por Pember e Dupré (1997). Buscando apresentar dados que englobem tais fatores, a TABELA 1 apresenta um resumo das variáveis econômicas. O resumo econômico será apresentado com os mesmos períodos estabelecidos na seção anterior, isto é, 1940 a 1964, 1965 a 1984 e 1985 a 2012.

TABELA 1 - Evolução de indicadores econômicos – 1940-2012 – Brasil

Evolução de Indicadores Econômicos - 1940 -2012							
Período	PIB ¹	PIB per capita ²	Produção Industrial ³	Produtividade ⁴	Desemprego ⁵	Inflação - Var. Anual Média	
	Var. Média Anual	Var. Média Anual	Var. Média Anual	Var. Média Anual	Taxa de Desemprego Média	IPA-EP ⁶	IPC ⁷
1940 - 1946	4.48%	2.34%	7.41%	5.32%	-	13.84%	16.79%
1947 - 1953	6.19%	3.34%	8.44%	6.02%	-	10.14%	13.22%
1954 - 1965	6.52%	3.37%	7.43%	5.92%	-	37.62%	36.09%
1954-1960	8.14%	4.91%	10.17%	6.55%	-	23.86%	22.25%
1961-1965	4.28%	1.26%	3.70%	5.04%	-	59.49%	58.14%
1966 - 1986	6.65%	4.07%	6.98%	2.62%	6.70%	60.73%	59.23%
1966-1967	5.44%	2.52%	6.84%	1.50%	-	33.53%	44.16%
1968-1973	11.15%	8.25%	13.27%	6.28%	-	19.32%	20.30%
1974-1980	7.04%	4.56%	6.82%	1.07%	-	46.82%	44.10%
1981-1983	-2.14%	-4.39%	-5.56%	-0.24%	7.22%	122.04%	112.65%
1984-1986	6.91%	4.58%	8.58%	2.75%	6.01%	195.09%	181.81%
1987 - 1998	1.87%	0.16%	0.44%	-2.26%	6.14%	432.72%	435.94%
1987-1994	1.56%	-0.22%	0.36%	1.64%	5.15%	1035.51%	1030.22%
1995-1998	2.48%	0.93%	0.60%	-9.63%	8.12%	17.25%	20.51%
1999 - 2005	2.63%	1.21%	2.60%	-3.00%	9.79%	15.19%	8.18%
1999-2002	2.12%	0.63%	1.70%	-1.85%	9.55%	15.97%	7.17%
2003-2005	3.32%	1.98%	3.81%	-6.17%	10.12%	14.15%	9.54%
2006 - 2012	3.69%	2.86%	1.06%	-1.38%	8.16%	5.76%	5.15%

Fontes: ¹ – Ipeadata - PIB a preços de 2012; ² – Ipeadata - PIB per capita a preços de 2012; ³ – Ipeadata - Valor Adicionado da Indústria; ⁴ - 1945 -1979 - Colistete (2009); 1979-2012 - a produtividade do trabalho é calculada pela divisão do valor de transformação industrial (VTI) pelo número de trabalhadores e número de meses. VTI - Fontes: 1980-1995: IBGE - Pesquisa Industrial Anual (PIA) - Banco de dados agregados SIDRA(SIDRA) - 1995-2012: IBGE: PIA - Empresa - SIDRA - Número de Trabalhadores: 1972-1984,1988-1990 e 1992-1995: IBGE: Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas - 1996-2012: Fonte: IBGE, PIA - Empresa; ⁵ – Ipeadata - 1980-1992: Taxa de desemprego aberto, referência: 30 dias - 1992:2012: taxa de desemprego - IPEA; ⁶ Ipeadata - 1940-1944 foi o utilizado o deflator do PIB como extrapolador. 1945-2012- Ipeadata - a variação se refere ao índice calculado pela média dos índices mensais; ⁷ Ipeadata - índice composto por três índices de preços: IPC-FIPE entre 1940 e 1947, IGPC-Mtb, 1948-1979, e INPC, 1979-2012.

3.3.1 Primeiro período: 1940 a 1964

Entre 1940 e 1946 o que se observa é uma taxa de crescimento menor do que o apresentado nos períodos subsequentes. Abreu (1990) aponta para a impossibilidade de estudar a política econômica brasileira sem se fazer referência à inserção do Brasil na economia mundial, uma vez que mesmo sua política “voltada para dentro” não deixa de ser uma reação à economia mundial. A explicação para tal desempenho, segundo a literatura, está fortemente relacionada com a Segunda Guerra Mundial. Conforme Fonseca (1989), era clara a proposta do governo de consolidar o mercado interno, que, por sua vez, estava ligada à resistência econômica do país. Tal proposta seria levada a cabo, não por meio de empecilhos e travamentos ao mercado internacional, mas sim por meio de uma política gradual de crescimento do mercado interno e do aparelhamento industrial. No entanto, a dificuldade de importar bens e a perda do mercado europeu para as exportações geraram impactos sobre o processo de industrialização.

Segundo Villela e Suzigan (1978) foi a dificuldade de importar insumos industriais que provocou menores taxas de crescimento industrial que se verifica no período. Malan et al (1980) apresentam de forma detalhada o desempenho da indústria para o período, demonstrando que a década de 1940 apresentou-se como importante ponto de inflexão para a indústria brasileira em uma perspectiva de longo prazo. Já sob uma política de substituição de importações, a economia teve que se adaptar às condições impostas pela guerra, como a dificuldade em selecionar as importações a serem substituídas. Em linhas gerais o que se averigua no período é um crescimento econômico real anual de 4,48%, entre 1940 e 1946, crescimento anual da produção industrial de 7,41% e crescimento do PIB per capita de 2,34%.

Para Abreu (1990) é no ano de 1942 que se observa a inflexão no desempenho econômico, principalmente da indústria, com aceleração do crescimento industrial, acumulação de reservas cambiais, entrada de capital privado norte-americano, e crescimento da agricultura. Malan et al (1980) também definem uma fase diferente que começou a partir de 1943, argumentando que entre 1939 e 1942, a produção industrial, ainda fortemente dependente da importação de bens intermediários e de capital, sofreu com a dificuldade apresentada pela guerra no comércio internacional, acrescida da queda das exportações, principalmente de produtos semi-industrializados. A partir de 1943, teve-se a recuperação da economia, Malan et al (1980) definem o período refletindo que “Partindo do seu ponto mais baixo em 1942 – [...] – o setor apresentaria no triênio final da guerra um desempenho que, se

não pode ser qualificado de brilhante, foi pelo menos satisfatório nas condições vigentes.” (MALAN ET AL, 1980, pp. 300-302). As importações industriais voltaram a crescer a partir de 1942/43 bem como a indústria. Os autores apontam para o processo de urbanização associado ao crescimento industrial, e ao alargamento do mercado interno acoplado a geração de emprego para explicar parte do desempenho econômico do período.

Vianna (1990) defende que, apesar de uma base bastante liberal, houve certa preocupação com o desenvolvimento da indústria durante o governo Dutra (1946-1951), que é observada no regime de licença prévia, que reconhecia o princípio de semelhança ou equivalentes de produtos importados e fabricação nacional na decisão de licenciamento e, também, na manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, com medidas discriminatórias em relação a bens de consumo não essenciais e com similares nacionais¹³⁵. Além disso, Malan et al (1980) destacam a taxa elevada de crescimento no estoque de capital entre 1940 e 1952, porém com a produção industrial crescendo a taxas ainda maiores no período, tendo este resultado uma influência importante nos anos seguintes.

Malan et al (1980) analisam o resultado das taxas de inflação para o período que vai de 1939 a 1952, mencionando o papel do desequilíbrio fiscal, da expansão monetária e dos superávits no balanço de pagamentos entre 1939 e 1946 como sendo os responsáveis pela aceleração inflacionária, em que entre 1940 e 1946, a taxa média anual foi de 13,84% e, entre 1947 e 1953, a taxa foi de 10,14%. A explicação para a diminuição da inflação entre 1945 e 1952 está nos termos de troca, com aumentos dos preços das exportações, que favoreceram o custo de vida e os preços por atacado. Não apenas isso, os primeiros anos do governo Dutra, segundo os autores, foram de equilíbrio orçamentário, e superávits em 1947 e 1948, auxiliando as baixas taxas de inflação verificadas entre 1946 e 1949. Para Vianna (1990), o diagnóstico do governo era de que o principal problema brasileiro era a inflação e, portanto, utilizar-se de medidas ortodoxas era a melhor saída, com políticas fiscais e monetárias contracionistas. Somente em 1949, com uma política monetária mais solta que a situação começou a se reverter. Vianna (1990) argumenta que o final do governo Dutra pode, portanto, ser caracterizado por uma aceleração da inflação, retomada do crescimento econômico, recorrência de desequilíbrio fiscal e expectativas favoráveis no setor externo, tanto devido à

¹³⁵ Segundo Vianna (1990), três são os efeitos apontados pelo autor que advieram com a combinação de taxa de câmbio sobrevalorizada e controle de importações: efeito subsídio, com preços relativos mais baratos para bens de capital, matérias-primas e combustíveis; efeito protecionista, com a restrição de importação de bens concorrentes e; efeito lucratividade, com a mudança da estrutura de rentabilidade, tendendo a favorecer a produção doméstica frente à exportadora (à exceção do café).

elevação dos preços do café como devido à mudança de postura do governo dos EUA quanto ao financiamento da América Latina.

O processo de crescimento econômico e industrial intensificou-se na década de 1950. Segundo Baer (2009), o processo de industrialização deixou de ser uma reação ao contexto internacional e passou a ser um objetivo claro e definido de crescimento econômico. Fonseca (1989) observa que o crescimento da indústria no segundo governo Vargas foi maior do que o da agricultura, reflexo de um projeto de desenvolvimento baseado na industrialização acelerada. Já para Vianna (1990), a política econômica do segundo governo Vargas só pode ser entendida à luz da conjuntura herdada do governo Dutra e também à luz de um projeto de governo bem definido, com articulação e hierarquização de forças políticas e interesse divergentes em torno da ação governamental. De acordo com o autor, em 1951 e 1952, houve um bom desempenho do produto, inflação ainda acelerada, produção industrial com menor crescimento, porém ainda positiva, e elevadas taxas de investimento, fomentadas pela liberalização das importações com taxa de câmbio sobrevalorizada e ajudadas pela expansão do crédito. Em 1953, houve um crescimento da indústria considerável, porém o produto real não apresentou grande variação, reflexo de um resultado ruim na agricultura e estagnação do setor de serviços¹³⁶.

Em 1954, com as perspectivas favoráveis para o setor externo brasileiro, o governo voltou-se para os problemas internos, principalmente a inflação que sofreu alta em 1953, de acordo com Vianna (1990). As dificuldades de estabilização foram o aumento de 100% do salário mínimo em maio de 1954 e os problemas relacionados ao setor de exportação do café. O Governo Café Filho (1954-1955) foi uma tentativa de composição política, em que se sobressaiu uma política conservadora, conforme argumenta Neto (1990), com a indicação de Gudin para Fazenda. Questões internacionais e cambiais destacam-se na literatura sobre o desempenho econômico deste governo. Ainda assim, os números para o período 1954-1960 são de crescimento médio anual do PIB real de 8,4%, do PIB per capita de 4,91% e da produção industrial de 10,17%. Nesse quesito, é o governo JK, entre 1956 e 1960, que mais destaca-se para explicar tais resultados. Segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), o período do governo JK é caracterizado por altas taxas de crescimento, estabilidade relativa de preços (com a inflação estando em torno de 20% ao ano), ambiente político aberto e democrático. O Plano de Metas, baseado nos vários relatórios e diagnósticos que vinham sendo preparados desde a Segunda Guerra Mundial, foi implementado e com sucesso atingiu quase todas as

¹³⁶ Vianna (1990) afirma que a estagnação do setor de serviços foi reflexo do impacto sobre o comércio da redução das importações, que ocorreu com a reforma cambial (Instrução 70 da SUMOC).

metas. Vilella (2005) afirma que o período que vai de 1956 a 1963 é qualificado por uma continuidade, pelo lado da economia, de um ciclo de expansão que começou já em 1930. Nesse sentido, a redução do crescimento econômico anual médio que se observa na TABELA 1, foi consequência do fraco desempenho da economia a partir de 1963.

Jânio Quadros assumiu a Presidência em 1961, denunciando os problemas herdados pelo antecessor, os quais eram a inflação, a indisciplina fiscal e os déficits do balanço de pagamentos. Conforme explica Abreu (1990), foi realizada uma reforma cambial¹³⁷ em março, com desvalorização da moeda e unificação do mercado cambial, sob a justificativa dos problemas no balanço de pagamento e do processo inflacionário. O governo foi também bem sucedido, entre maio e junho, em renegociar a dívida externa. Apesar da crise política que ocorreu com a renúncia de Quadros em agosto deste mesmo ano, e da instituição do Parlamentarismo sob a Presidência de JANGO, o desempenho do PIB e da indústria foi positivo em 1961. Segundo Vilella (2005), provavelmente, tal resultado foi consequência da maturação de investimentos e projetos iniciados ainda no governo anterior.

O ano de 1962 apresentou queda nas taxas de crescimento, ainda que com resultado positivo, o que se percebe é uma gradual deterioração do quadro econômico, que também apresentou aceleração da inflação. O ano de 1963 foi marcado pela volta ao presidencialismo, já em janeiro, e pela tentativa de estabilização com crescimento defendida no Plano Trienal. Com problemas internacionais, inflacionários, descontrole das contas públicas e piora nos déficits do balanço de pagamentos, a atividade econômica sofreu forte desaceleração, a qual, para Vilella (2005), é resultante tanto das medidas contracionistas do Plano Trienal como dos fatores estruturais ligados ao processo de substituição de importações.

Para Baer (2009), a causa imediata da estagnação econômica verificada em 1962, 1963 e 1964 está na ausência de uma política econômica consistente e na crise política continuada que se instalou no país a partir de 1961 e que culminou na instituição da Ditadura Militar em março de 1964. A indústria também sofreu com tal conjuntura, apresentando menores taxas de crescimento e menor variação na produtividade do trabalho. O descontrole inflacionário do período fez com que o índice de preços aos consumidores atingisse uma média anual entre 1961 e 1965 de 58,61%.

Pela análise apresentada, o período econômico que vai de 1940 a 1964 pode ser caracterizado por:

- a) Crescimento econômico do PIB e do PIB per capita.

¹³⁷ Instrução 204 da SUMOC.

- b) Crescimento da produção industrial e da produtividade do trabalho na indústria. Inflação razoavelmente controlada, com piora a partir de 1962.

3.3.2 Segundo período: 1964 – 1985

O ano de 1965 foi o primeiro ano de execução do (PAEG) e, segundo Resende (1990) é ano o que assinala a início da desaceleração da inflação. Para o autor, a ordem de causalidade é aquela que determina que em 1963 houve restrição monetária que paralisou a atividade industrial, com aceleração de preços. Já em 1964, para o autor, houve relaxamento da política monetária, esboçando leve recuperação industrial, com altas de preços e, em 1965, as restrições fiscal e monetária ocasionaram o colapso da atividade industrial, que apresentou retração de -4,7%.

O período que vai de 1966 a 1967 é marcado pelas reformas realizadas pelo governo Castello Branco (1964-1966) e pela execução do PAEG (1965-1967). Em termos de crescimento econômico, o que se percebe é uma recuperação da economia, com taxa média de crescimento anual de 5,44%, e variação positiva também para a indústria, com taxa média anual de 6,84%. Resende (1990) aponta para a capacidade ociosa acumulada nos anos anteriores como importante fator para a recuperação industrial ocorrida já em 1966. Dada a situação delicada do desempenho econômico que, apesar de ter reagido ainda não se apresentava com o vigor esperado, o governo Costa e Silva (1967-1969) mudou o plano de governo, e se utilizou de política monetária para promover o crescimento econômico. De acordo com Lago (1990), o objetivo continuava a ser o desenvolvimento econômico e, nas diretrizes de política econômica, estavam explicitados dois alvos principais: a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação. Numa primeira fase, esperava-se utilizar a capacidade ociosa da indústria como fonte de crescimento e, numa segunda fase, seria elevada a taxa de investimento da economia, para manter o ritmo de crescimento econômico. Em relação à inflação, os focos de pressão de inflação de demanda seriam mantidos, porém, dado o diagnóstico da inflação recente, deveriam ser atacados focos de inflação de custos, tudo feito de forma gradual. O consequente resultado para o período seguinte foi uma taxa de crescimento econômico excepcional e uma inflação razoavelmente controlada.

Assim entre 1968 e 1973, o período conhecido como “milagre econômico”, o desempenho da economia brasileira foi de forte crescimento, com alta tanto do PIB per capita e do produto industrial como da produtividade do trabalho, que cresceu em termos anuais em

6,28%. O PIB cresceu à taxa anual de 11,15% e, segundo Hermann (2005a), é neste período que se retomou o processo de difusão da produção e consumo de bens duráveis, iniciado com o Plano de Metas. Houve aumento de exportações e importações, sendo as primeiras lideradas por bens manufaturados. Hermann (2005a) destaca a alta disponibilidade de capital externo (liquidez e baixa taxa de juros), a situação favorável dos termos de troca, com o aumento dos preços de commodities e a expansão do comércio internacional para explicar a combinação crescimento econômico com equilíbrio de contas externas. Ademais, houve uma crescente entrada de investimentos externos diretos que, somando aos empréstimos, geravam um balanceamento positivo na questão internacional. Para Lago (1990), o sucesso da política econômica do período é indubitável. O autor sugere que o caráter autoritário dos governos Costa e Silva e Médici (1969-1974) “facilitou” a implementação de medidas, beneficiando o desempenho das políticas. Porém, os trabalhadores não se beneficiaram totalmente dos frutos do período, apesar de o aumento do emprego ter sido verificado, os salários reais, em sua maioria, sofreram declínios, piorando a participação da renda dos trabalhadores na renda total. A inflação e a dívida externa foram os dois principais problemas herdados pela administração seguinte.

O período que vai de 1973 a 1980, apresentou uma variação média anual real do PIB de 7,04%, crescimento do PIB per capita de 4,56%, e crescimento industrial da ordem de 6,82%. Segundo Baer (2009), com o choque do petróleo que ocorreu em 1973, o país ingressou em nova fase do seu desenvolvimento, em que optou por uma política de crescimento econômico que modificou as estruturas produtivas, fazendo ressurgir a inflação e aumentando rapidamente a dívida externa. Carneiro (1990) afirma que a opção pelo crescimento da economia frente à crise refletiu-se nas políticas praticadas pelo governo no período 1975-1979. Como política externa, optou-se por reduzir as importações, não por meio de uma desvalorização e sim pelo aumento de tarifas, encargos financeiros e restrições quantitativas. A indústria apresentou-se como o grande motor do crescimento, tendo na construção seu grande expoente, segundo Carneiro (1990). A estratégia de política industrial era de substituição de importações nos setores de bens de capital, insumos básicos e aumento na produção de petróleo, sendo utilizados subsídios, depreciação acelerada e isenções para tal. O autor afirma que, apesar de bem sucedida, a política de substituições de importações aliada à política de estímulo às exportações gerou problemas no equilíbrio fiscal do governo, uma vez que a utilização massiva de medidas de subsídios e isenções reduziu a carga tributária líquida e elevou o endividamento público. Como resultado tanto dos choques do petróleo

como do aumento das taxas de juros internacionais, a inflação, que entre 1968 e 1973, foi de 19,32% ao ano (em média), passou para 46,82% ao ano entre 1974 e 1980.

Hermann (2005b) argumenta que o período que vai de 1974 a 1984 marcou o esgotamento do modelo de crescimento econômico vigente no país desde 1950. A substituição de importações, comandada pelo Estado e apoiada em endividamento externo, foi sobreposta pela questão inflacionária e pela deterioração das contas públicas, com reflexos no desempenho econômico a partir de 1981. O biênio de 1979 e 1980 ainda se apresentou com grande crescimento, porém, as questões inflacionária, fiscal e externa já davam sinais de esgotamento do modelo adotado. Assim, Hermann (2005b) chama esse desempenho de “crescimento inercial”. Com a duplicação dos preços do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais, em meados 1980, passou-se a sentir os sinais de escassez de financiamento externo, com dificuldades para renovar empréstimos. Segundo Carneiro (1990), de 1980 a meados de 1984, as linhas gerais de políticas macroeconômicas do governo foram definidas basicamente pela disponibilidade de financiamento externo, reduzindo sensivelmente o espaço de manobra governamental.

A política delineada em 1981 e 1982 foi a de redução da atividade econômica, diminuindo a demanda interna, estimularam-se as exportações e reduziram-se as importações. As medidas tomadas basearam-se na contenção salarial, controle de gastos do governo, aumento da arrecadação, elevação das taxas de juros internas, na contração da liquidez real e na política de minidesvalorizações cambiais. Conforme destaca Carneiro (1990), o declínio do PIB real em 1981 foi o primeiro desde o pós-guerra, e a economia brasileira passava por uma profunda recessão, porém, o governo era incapaz de controlar a inflação que chegava a patamares de 100% ao ano (reforçando a tese de inflação inercial).

O desempenho médio anual da economia entre 1981 e 1983 foi negativo, com queda na produção industrial, queda de produtividade do trabalho e uma taxa de desemprego anual nas regiões metropolitanas de 5,83%. Hermann (2005b) explica que a partir de 1981, a ênfase da política econômica recaiu sobre o controle da absorção interna, com um modelo de ajuste recessivo, que teve como custo uma elevada inflação e deterioração fiscal crescente. Tal ajuste tornou-se imperativo com a moratória do México em agosto de 1982 e a escassez de capital financeiro internacional, a necessidade de recorrer ao FMI, o qual, por sua vez, requeria a submissão das políticas macroeconômica e comercial ao crivo do Fundo.

Para Castro e Souza (1985), no entanto, os resultados econômicos dos anos 1983 e 1984 são frutos da política econômica empreendida pelo governo em 1975, na sua opção de optar pelo crescimento. Nesse sentido, somente quando os investimentos iniciados durante o

II Plano Nacional de Desenvolvimento estivessem maturados que poderia se esperar o retorno ao crescimento econômico do país. De toda forma, o que se depreende do período é que o país fechou o ano de 1983 com queda no PIB e na indústria, queda de produtividade e aumento de desemprego.

Carneiro e Modiano (1990) explicam que, com o aumento das exportações e o reaquecimento da economia americana, a recuperação da economia em 1984 começou já nos primeiros meses. No segundo semestre, a demanda induzida pelos setores líderes (para exportações) foi reforçada pelo aumento de consumo, com reajustes salariais que recompuseram o salário real na indústria. Apesar disso, houve problemas de equilíbrio fiscal e novas negociações com FMI foram necessárias, porém com poucos resultados positivos. O ano de 1984 foi marcado pela disputa à presidência da República, por meio do Colégio Eleitoral.

Pela análise apresentada, o período econômico que vai de 1965 a 1984 pode ser caracterizado por:

- a) Crescimento econômico do PIB e do PIB per capita entre 1966 e 1980 e em 1984. Estagnação econômica em 1964, 1965 e entre 1981 e 1983.
- b) Crescimento da produção industrial e da produtividade do trabalho na indústria entre 1966 e 1980 e em 1984. Queda da atividade industrial e da produtividade do trabalho na indústria em 1964 e 1965 e entre 1981 e 1983.
- c) Inflação razoavelmente controlada, entre 1969 e 1973. Inflação elevada entre 1964 e 1968 e entre 1974 e 1980. Entre 1981 e 1984, a inflação torna-se um problema mais grave.

3.3.3 Terceiro período: 1985 – 2012

Entre 1984 e 1986, a recuperação econômica é observada não só pelo crescimento do PIB, que cresceu a uma taxa média anual de 6,91%, mas também pelo aumento da produção industrial e da produtividade. Ademais, a inflação que estava se mantendo em 122% ao ano entre 1981 e 1983, subiu para 195% entre 1984 e 1986.

Modiano (1990) afirma que a segunda metade da década de 1980 é abalizada por uma política econômica voltada basicamente para o controle da inflação. Em 1986, foi lançado o Plano Cruzado e seus resultados iniciais foram bons para a economia como um todo, com controle nos preços, aumento de atividade industrial, contas externas sob controle, redução de

desemprego. Baer (2009), porém, argumenta que os problemas causados pelo congelamento de preços, isto é, as distorções não ajustáveis dos termos de troca, foram aprofundando-se ao longo do ano de 1986. Segundo o autor, o crescimento econômico vinha baseando-se nos gastos de consumo, estimulados por aumentos reais de salários e o fim da indexação da poupança, gerando uma forte pressão inflacionária. Houve baixo nível de investimento, e o aumento da produção vinha da redução da capacidade ociosa. Para Baer (2009) parte do fracasso do Plano Cruzado foi causado pelo aumento salarial verificado quando da sua implantação, argumentando que tal aumento não fazia parte do plano de estabilização econômica. No entanto, ele mesmo admite a possível dificuldade política que se apresentaria caso tal aumento não tivesse sido concedido. O Plano Cruzado fracassou no final de 1986.

Baer (2009) resume o período que vai de 1987 a 1992 como uma fase de estagnação econômica com elevada taxa de inflação. Apesar de alternar períodos de crescimento e declínio, a variação média anual do PIB entre 1987 e 1994 foi de 1,56%, houve queda no PIB per capita, queda de produtividade e estagnação da produção industrial. Para Baer (2009), foram os problemas de administração pública os responsáveis pelo desempenho econômico e pelo descontrole inflacionário. O Governo Sarney (1986-1990) apresentou seguidos planos de contenção de inflação que não foram bem sucedidos, porém, que possibilitaram alguns anos de crescimento, como destaca Castro (2005a). A indústria, responsável durante muito tempo pelo crescimento econômico do país, mostrou-se pouco significativa neste período, com seu papel sendo substituído pelas exportações e pela agricultura. Castro (2009) ainda assinala a queda da formação bruta de capital fixo, que o desempenho da balança comercial deu-se em função da maturação dos investimentos realizados durante o II PND e que houve queda da demanda interna.

Pinheiro, Giambiagi e Gostkorszewicz (1999) mencionam um processo de redefinição do papel do Estado na economia que seria amadurecido na década de 1990. Segundo os autores, a primeira metade da década é assinalada por elevado descontrole inflacionário, déficit fiscal moderadamente controlado, taxa de câmbio desvalorizada e uma situação externa sob controle. Após a renegociação da dívida externa, com superávit da balança comercial e entrada de capitais devido à conjuntura internacional, permitiu acúmulo de reservas. Como explica Castro (2005b), durante o governo Collor (1990-1992) houve dois planos de estabilização inflacionária frustrados e uma tentativa de mudança de modelo de crescimento (em que pese à abertura comercial e financeira) que resultou em alguns passos avançados. Os três anos do governo Collor caracterizaram-se por queda do PIB e queda da atividade industrial. Castro (2005b) culpa o sequestro de liquidez realizado em 1990 e os

problemas políticos que levaram ao impeachment, em 1992. Por outro lado, 1993 e 1994 foram anos de crescimento da atividade econômica e recuperação da atividade industrial, com ganhos de produtividade. O governo Itamar Franco (1992-1994) intensificou o processo de reformas e executou o Plano Real, o qual trouxe novo fôlego à demanda reprimida que, segundo Castro (2005b), é um dos fatores que explica a recuperação da produção industrial no segundo semestre de 1994.

FHC tomou posse em 1995 com o objetivo claro de levar adiante a manutenção do controle inflacionário. O país passou, em fins de 1994, pelo primeiro teste de fogo com a crise do México, que denunciou a vulnerabilidade do país ao capital estrangeiro. Entre 1995 e 1998, o crescimento médio anual do PIB foi de 2,48%, o produto industrial apresentou, na média, uma estagnação, com queda de produtividade do trabalho. Pinheiro, Giambiagi e Gostkorzewicz (1999) definem esta primeira fase do Plano Real da seguinte forma:

Fazendo uma analogia com a situação de quem olha no espelho e observa o lado direito à esquerda da própria imagem, pode-se dizer que a performance macroeconômica do Brasil após a deflagração do Plano Real, em junho de 1994, foi, de certa forma, uma versão espelhada do que se tinha verificado até então. (PINHEIRO, GIAMBIAGI E GOSTKORZEWICZ, 1999, p. 17)

Nesse sentido, o período apresentou inflação baixa, política monetária restritiva com elevadas taxas de juros, situação fiscal delicada, taxa de câmbio valorizada e problemas de conta corrente.

O quadro externo adverso, que se apresentou em 1998, reduziu as reservas internacionais, e o governo, sem conseguir um acordo com o FMI, acabou forçado a flexibilizar a taxa de câmbio em janeiro de 1999. Com o câmbio flexível, a desvalorização do dólar aumentou a dívida pública e o governo, para conseguir o acordo com o FMI, aumentou as exigências das metas fiscais de superávit primário. Com isto, a política fiscal foi restritiva durante todo o período, assim como a política monetária que, sob o sistema de metas de inflação, operava com elevadas taxas de juros. Em 2000, o Congresso aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal que definiu tetos para gastos com pessoal nas esferas de governo e proibiu a renegociação de dívidas entre entes da Federação o que gerou, segundo Giambiagi (2005), uma restrição orçamentária verdadeira para os estados. A partir de 1999 houve retomada do crescimento econômico, porém, devido aos baixos níveis de atividade apresentados em 1998, o resultado para 1999 foi pequeno. Assim, o PIB, entre 1999 e 2002, apresentou uma taxa de crescimento médio anual de 2,12%, a indústria novamente teve baixo crescimento e a produtividade caiu. O resultado de baixo crescimento econômico foi também

devido à crise de energia no ano 2001, ao efeito de contágio da crise argentina e aos atentados de 11 de setembro nos EUA, conforme explica Giambiagi (2005). Para o autor, o balanço do período é ambíguo, pois mesmo com o desempenho econômico fraco, houve melhoras na balança comercial e na conta corrente do país, bem como uma taxa de inflação anual de 7,17% medida pelo INPC.

Após um alvoroço do mercado internacional devido à eleição de Lula, o novo presidente fez declarações tranquilizadoras e sua estratégia logo após a posse foi reafirmar o compromisso fiscal, superando as metas de superávit primário anteriores. Tal resultado foi consequência de aumento de carga tributária e de controle de gastos. Além disso, o governo seguiu com a política monetária de metas de inflação e manteve a taxa de juros elevada em grande parte do período 2003-2006. O crescimento econômico em 2003 foi fraco, porém em 2004 e 2005, o PIB voltou a exibir taxas mais elevadas, gerando uma média anual de 3,3%. A indústria, após a estagnação ocorrida entre 1987 e 1998, voltou a crescer também, porém a taxas mais modestas, com crescimento médio anual de 3,81% e com a produtividade da indústria, voltou a reagir. O balanço de pagamentos foi também positivo durante o período, em grande parte pela desvalorização do real, mas também pelo crescimento das exportações. Segundo as informações do Banco Central, as metas de inflação foram atingidas dentro da banda em todos os anos, à exceção de 2003.

Em 2006 Lula é reeleito e em 2007 começa seu segundo governo. Com a crise internacional, houve uma reorientação da política macroeconômica com diversas políticas setoriais. O primeiro biênio do governo teve resultados positivos, a despeito da séria crise financeira internacional, houve uma guinada em torno da expansão do crédito e os incentivos setoriais se mostraram positivos, com o produto industrial crescendo 5,6% e 2,6%, em 2007 e 2008, respectivamente. No entanto, em 2009, a reação da indústria frente a crise foi forte, com queda de mais de 8% no produto, queda de produtividade, aumento de desemprego. Em 2010, a economia voltou a reagir de forma positiva, porém, o crescimento deu-se a partir dos níveis baixos de atividade econômica atingidos em 2009. Ademais, o que se percebe é um crescimento efêmero, visto que já em 2011 a economia tornou a apresentar baixo crescimento tanto em 2011 e 2012. O saldo para o período de 2006 a 2012 é de uma média anual de 3,69% de crescimento econômico, porém, com muita alternância de resultado.

A política monetária empreendida a partir de 2010 é uma política menos restritiva, e a inflação, que chegou a estar abaixo da meta, tornou a apresentar valores acima dessa, porém, dentro da banda estabelecida. A política macroeconômica do governo Dilma (2011-2012) apresentou-se como uma continuação da política empreendida no segundo governo Lula, com

um passo a mais na utilização do Estado como interventor. Alguns setores considerados estratégicos receberam incentivos fiscais, enquanto outros passaram por pequenas reformas, como o setor de energia elétrica. O crescimento foi sustentado pelo consumo, impulsionado pela política creditícia expansionista, iniciada no governo anterior e ganhou força com a queda da taxa Selic empreendida entre 2011 e 2012. Assim, o resultado para 2012 foi de uma estagnação do PIB com alta real de 0,18%, o PIB per capita praticamente não variou, a indústria, apesar dos incentivos, apresentou queda no produto de -2,54% e o nível de desemprego foi baixo (mais baixo da série de desemprego começada em 2002).

Pela análise apresentada, o período econômico que vai de 1985 a 2012 pode ser caracterizado como:

- a) Crescimento do PIB e do PIB per capita, entre 1984 e 1987. Entre 1988 e 1993, o que se percebe é um desempenho alternado entre anos de crescimento e recessão. Entre 1994 e 2000, o PIB cresce, porém a taxas menores a cada ano. Após dois anos de estagnação do PIB, 1999 e 2000, a economia volta a crescer, porém, a taxas mais modestas. O ano de 2009 apresenta leve recessão do PIB, muito em função da crise mundial. Em relação ao PIB per capita, há crescimento entre 1994 e 1997. Queda em 1998 e 1999, com alternância de desempenho até 2003. A Partir de 2004 a renda per capita volta a apresentar crescimento, com queda em 2009, novamente devido à crise internacional.
- b) Crescimento da produção industrial entre 1984 e 1987. Entre 1988 e 1993 o que se percebe é um desempenho alternado entre anos de crescimento e queda. Entre 1994 e 1997, há crescimento, porém a taxas decrescentes. Em 1998 e 1999 há queda da produção industrial e, a partir de 2000, a indústria apresenta crescimento até 2008. Novamente 2009 apresenta queda, porém, em 2012 a produção também se reduz.
- c) Pode-se afirmar que a inflação apresenta-se descontrolada entre 1984 e 1994. Entre 1996 e 2003, a inflação anual apresenta taxas anuais menores que 20% e a partir de 2004, as taxas caem para valores com menos de dois dígitos.

De acordo com a evolução do salário mínimo exposta acima, no próximo capítulo serão utilizados os dados aqui analisados para realizar dois exercícios econométricos de forma a testar a hipótese inicial deste estudo, de que variáveis institucionais e políticas influenciam a variação do salário mínimo real.

4 ECONOMIA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL

Este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira analisa os pontos de quebra da série de tempo de salário mínimo real, averiguando se elas ocorrem em consonância às mudanças verificadas no quadro institucional, político e econômico. A ideia é buscar, na história do salário mínimo, as razões para as quebras existentes na série. Já a segunda seção apresenta três modelos teóricos de economia política que avaliam o papel de variáveis políticas na determinação do salário mínimo. A terceira seção apresenta o modelo econométrico utilizado para testar os modelos apresentados e a última seção apresenta a análise dos resultados.

4.1 Determinação das Fases do Salário Mínimo – Metodologia e Estimativa

É razoável supor que, ao longo de sua existência de setenta anos, a série de tempo da evolução do salário mínimo real apresente quebras. Isto porque o ambiente institucional, político e econômico brasileiro durante este período, como apresentado anteriormente, modificou-se muito. O teste de quebra estrutural e a identificação das quebras possibilita a especificação de um modelo de determinação do SM que seja compatível com a realidade brasileira. A definição dos períodos entre quebras do salário mínimo foi realizada utilizando o teste CUSUM, o qual avalia a existência de quebra estrutural e o teste de pontos de quebra estrutural, desenvolvido por Bai e Perron (1998,2003), que possibilita o cômputo automático dos pontos de quebra, o chamado “*dating*”.

A exemplo de Shikida e Cortes (2013), a ideia é estimar uma única série temporal em um modelo de regressão simples em função de uma constante (c), em busca de possíveis quebras ao longo do tempo. Segundo Kleber e Zeileis (2008)¹³⁸, quando a estrutura de uma série de tempo não se mantém a mesma ao longo do período estudado, isso significa que os parâmetros da série não são estáveis ao longo do tempo. Existem duas categorias de testes que podem ser utilizados para identificar a presença de quebra estrutural: os testes de flutuação e os testes baseados na estatística F. Os testes de flutuação avaliam a estabilidade estrutural por

¹³⁸ Esta seção utiliza o passo-a-passo de Kleiber e Zeileis (2008) para implementar os testes no pacote estatístico R. Os pacotes de quebra estrutural e o teste de ponto de quebra foram implementados por Zeileis et al (2002) sob o nome de *strucchange*, uma discussão sobre o teste de ponto de quebra pode ser encontrado em Zeileis et al (2003).

meio da soma dos resíduos acumulados ou móveis (CUSUM ou MUSUM), os quais são resultado de modelos ou parâmetros estimados. Estes testes utilizam como hipótese nula a estabilidade do parâmetro e o processo de flutuação resultante é governado pelo Teorema do Limite Central, exibindo, portanto, flutuação limitada. A hipótese alternativa é de mudança estrutural, que se reflete em uma flutuação maior e fora dos limites estabelecidos. Já os testes de estatística F, são bons para determinar mudanças singulares na estrutura. Eles calculam uma estatística F para cada ponto de quebra possível em um intervalo de tempo e, assim, permitem rejeitar a hipótese nula de estabilidade estrutural se as estatísticas excederem o valor crítico determinado. Os autores afirmam que existem ainda outros testes e que nenhum é superior a outro, de forma que facilita saber *a priori* qual é a mudança esperada.

Uma vez observada a série de tempo de salário mínimo real¹³⁹, pode-se perceber que essa possui mais de uma mudança. Desta forma, o teste utilizado foi o teste CUSUM de quebra estrutural. Depois de identificada a falta de estabilidade nos parâmetros, pode-se testar os pontos de quebra. Kleiber e Zeileis (2008) argumentam que isto pode ser feito de forma visual, mas que uma abordagem mais formal é sempre desejável. Os autores apresentam a metodologia de Bai e Perron (1998, 2003) para estimar os pontos de quebra e seus intervalos de confiança. Segundo eles, o processo se dá por meio de um algoritmo dinâmico para encontrar os pontos de quebra que minimizam a soma dos resíduos quadráticos em um segmento de tamanho mínimo definido por um parâmetro de banda, h , que define o tamanho da banda e é arbitrário. Em geral, utiliza-se um parâmetro h de 10% ou de 15%¹⁴⁰.

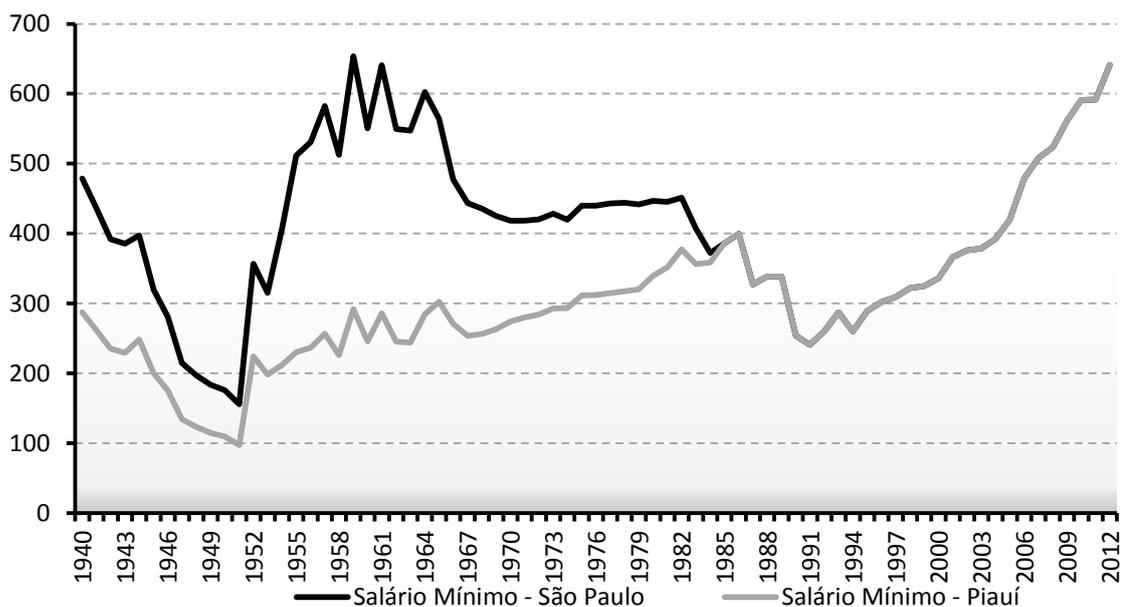
Os testes de quebra estrutural e de ponto de quebra são apresentados a seguir. Para fins de análise, foi utilizada a série de tempo com os valores do salário mínimo real de São Paulo (o maior vigente entre as três sub-regiões do estado) entre 1940 e 1984 e, a partir de 1984, o salário mínimo nacional. A literatura em geral utiliza para o período de 1940 a 1984 (quando os salários mínimos eram regionais) ou o valor do maior salário mínimo vigente, ou o valor do salário mínimo do Rio de Janeiro ou de São Paulo. É importante destacar, conforme mencionado anteriormente, que há uma diferença de reajustes entre os vários salários mínimos. Enquanto o menor salário mínimo era reajustado de acordo com a política salarial, o maior salário mínimo nem sempre o era, apresentando reajustes menores, o que pode refletir um resultado diferente na sua evolução. A opção por analisar o salário mínimo de São Paulo

¹³⁹ O salário mínimo foi deflacionado, para o período de 1940 a 1947, pelo IPC-SP calculado pela FIPE, de 1948 a 1979, pelo IGPC-Mtb, calculado pelo Ministério do Trabalho e, de 1979 a 2012 pelo INPC, calculado pelo IBGE. A opção por deflacionar o salário mínimo por uma composição de índices de preço ao consumidor teve por base a literatura sobre salário mínimo que não realiza o deflacionamento por meio de índices gerais de preço ou por meio do deflator implícito.

¹⁴⁰ A banda utilizada foi de 10%.

diz respeito ao modelo de regressão que, por questões de disponibilidade de dados, utiliza algumas variáveis medidas para o estado de São Paulo. Porém, para que se tenha uma ideia da evolução diferenciada do salário mínimo real, a FIGURA 6 apresenta a evolução dos salários mínimos reais para o estado de São Paulo e para o estado do Piauí, esse que, por alguns períodos, teve o menor salário mínimo vigente entre os estados.

FIGURA 6 - Evolução do salário mínimo real (R\$) – São Paulo¹ e Piauí² – 1940-2012

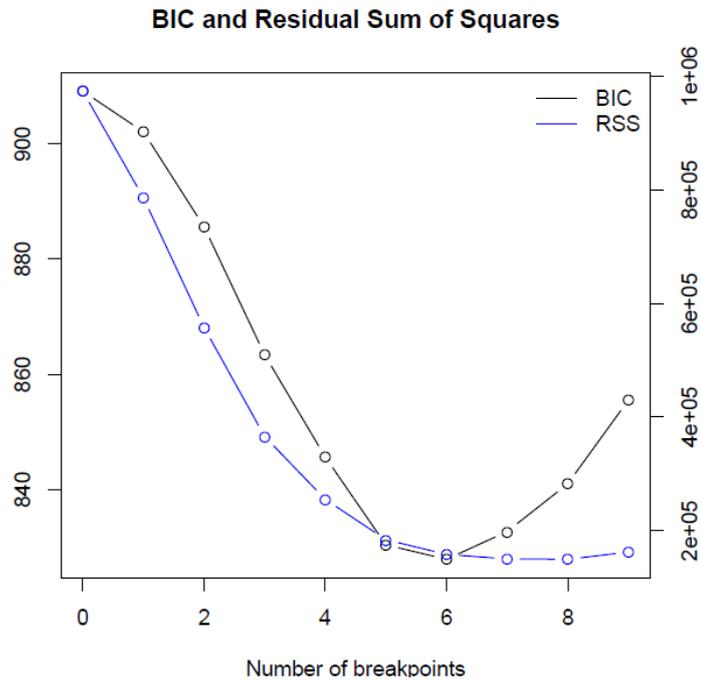


Fonte: Elaboração Própria – Fonte de dados: Ipeadata; ¹ Maior valor do salário mínimo do estado de São Paulo; ² Maior valor do salário mínimo do estado do Piauí

Como se pode observar pela FIGURA 6, dificilmente a série de tempo para São Paulo possui parâmetros estáveis ao longo de todo o período de tempo. O teste CUSUM foi realizado para uma regressão linear simples, apontando falta de estabilidade do parâmetro¹⁴¹. A seguir, foi realizado o teste de quebra estrutural desenvolvido por Bai e Perron (1998, 2003) e implementado no pacote estatístico R por Zeileis et al (2005). A FIGURA 7 mostra os resultados do teste. A determinação do número de quebras é aquela que minimiza os valores da soma quadrática dos resíduos (RSS) e também se pode assumir que é aquela que minimiza o BIC (*Bayesian Information Criterion*). Pela figura, pode-se concluir que a série apresenta seis pontos de quebra.

¹⁴¹ O resultado do teste CUSUM foi um $S_0 = 1.4698$, com p-valor de 0.02658. Quando S_0 é diferente de zero, a hipótese nula de que não há quebras não pode ser aceita. O p-valor também atesta a não aceitação da hipótese nula.

FIGURA 7 - Número de quebras avaliado pelos valores do critério BIC e da RSS



Fonte: Elaboração Própria

Os períodos calculados para seis quebras estruturais estão na TABELA 2. Destaque-se que a regressão realizada foi uma regressão simples em função de uma constante c , com o objetivo de encontrar os pontos de quebra que geram valores diferentes para o parâmetro c . Nesse sentido, são apresentados os valores dos parâmetros estimados para mostrar que, a partir dos pontos de quebra, eles aumentam ou diminuem¹⁴².

TABELA 2- Valor dos parâmetros c em cada período definido pelos pontos de quebra

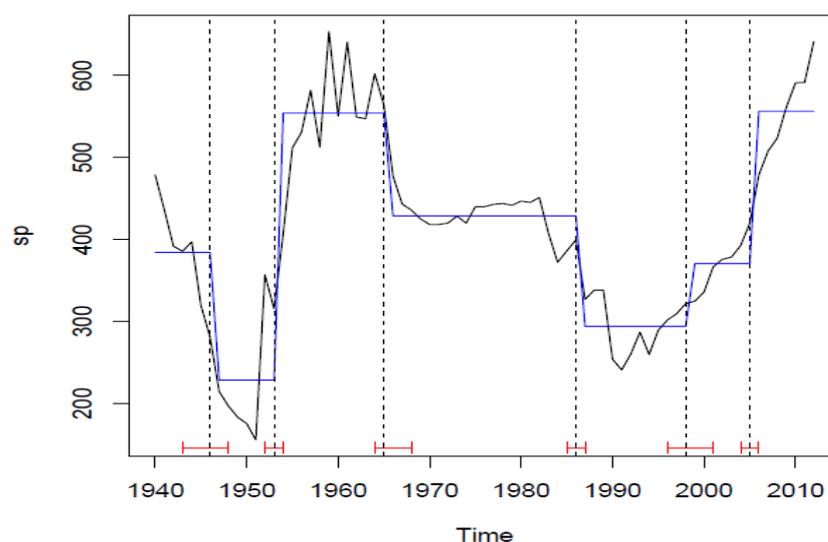
Valor do parâmetro C em cada período definido a partir dos pontos de quebra	
Período	Valor do Parâmetro C
1940 - 1946	384.4
1947 - 1953	228.38
1954 - 1965	554.43
1966 - 1986	428.8
1987 - 1998	294
1999 - 2005	370.58
2006 - 2012	556.51

Fonte: Elaboração Própria

¹⁴² Por exemplo, na quebra estimada entre 1946 e 1947, observa-se uma queda do salário mínimo real, enquanto a quebra de 1953/54 apresenta um aumento do salário mínimo real.

Os períodos de quebra foram plotados e são apresentados na FIGURA 8 a seguir.

FIGURA 8- Evolução do salário mínimo real (R\$) com períodos de quebra estrutural definidos



Fonte: Elaboração Própria

Com base nos resultados dos testes, foram definidas as fases do salário mínimo, as quais são 1940-1946, 1947-1953, 1954-1965, 1966-1986, 1987-1998, 1999-2005, 2006-2012. A seguir, será realizada uma análise das quebras com base na história do salário mínimo apresentada no capítulo anterior.

4.1.1 Análise das Quebras

Conforme o histórico econômico, institucional e político apresentado, pode-se analisar os pontos de quebra estrutural. É importante mencionar que apesar de parecer uma quantidade elevada de quebras, o que se tem é um período de longo tempo, portanto, há de se esperar que a evolução institucional e o desenvolvimento econômico sejam refletidos nos resultados econômicos.

Dados os níveis estabelecidos de salário mínimo em 1940, a quebra que se apresenta em 1946/1947, reflete uma mudança de postura política e econômica do Governo Dutra. Como mencionado, em 1946, Dutra rompeu com Vargas e praticou uma política denominada

“anti-getulista”, em que buscava interromper a prática anterior de cooptação de trabalhadores estabelecida pelo governo Vargas. Dutra utilizou-se da estrutura corporativista dos sindicatos para intervir e mitigar os movimentos trabalhistas. O salário mínimo que, por lei, deveria ser reajustado em 1946, é ignorado, refletindo justamente tal posicionamento. Note-se que este período foi marcado por um bom desempenho econômico, com inflação razoavelmente controlada e crescimento do PIB. Quando Vargas retornou ao governo, no final de 1951, ele conferiu reajuste do salário mínimo para recompor o poder de compra perdido durante o governo anterior. O salário mínimo real, então, voltou aos níveis de 1944.

A nova quebra se apresenta em 1953/1954, quando o salário mínimo sofreu um reajuste nominal de 100%, aumentando seu valor real, mantendo-se o novo patamar até 1965. A razão para tal aumento se encontra, novamente, na arena política, conforme explica Skidmore (1976, p 171):

Getúlio decidira conceder o aumento de 100%, contrariando o parecer de quase a totalidade dos assessores econômicos que consultara. [...] A verdade era que Getúlio tinha decidido conquistar o apoio político da classe trabalhadora por meio de um atraente aumento nos salários reais sem se incomodar com as consequências que seu ato pudesse ter sobre os outros setores da opinião pública.

O reajuste do SM em 1954 ratificou a mudança da política econômica do segundo governo Vargas. Segundo Fonseca e Monteiro (2005), a mudança de política é um resultado de equilíbrio de um modelo de credibilidade, em que, possivelmente pela vulnerabilidade de sua sustentação política, o governo se mostrou incapaz de sustentar uma política de estabilidade. Pode-se assumir que o governo JK, também utilizando a prática populista de cooptação dos trabalhadores, optou senão por aumentar, ou pelo menos manter os níveis de salários já estabelecidos. Após a renúncia de Jânio Quadros, o que se apresenta no governo João Goulart, novamente, é o resultado de equilíbrio apresentado por Fonseca e Monteiro (2005). Tanto no governo parlamentarista como no governo presidencialista, é possível perceber uma primeira tentativa de estabilização, seguida de um processo de randomização das políticas econômicas e, por fim, o abandono de políticas austeras e o estímulo ao crescimento. Note-se que, após um resultado virtuoso da economia entre 1954 e 1961, o quadro econômico foi deteriorando-se gradualmente e, em 1964, diante da perspectiva tanto de recessão como de elevada inflação, a decisão do governo foi de reajustar o salário mínimo em 100% em termos nominais, buscando restabelecer o poder de compra dos trabalhadores de

mais baixa renda¹⁴³. A política econômica orientada para crescimento, levada a cabo no período, teve como resultado um crescimento vigoroso médio do PIB, o que pode explicar senão o aumento, a manutenção dos níveis salariais estabelecidos.

Em uma análise mais minuciosa do quadro institucional, percebe-se que a política salarial introduzida já nos primeiros meses da ditadura militar, não se deu de forma uniforme para todos os salários da economia. O que ocorreu foi a instituição gradual da política, sendo contemplado, em um primeiro momento, o funcionalismo público e, em um segundo momento, os salários determinados em dissídios coletivos. Desta forma, o reajuste de março de 1965, apesar de já reduzir o salário mínimo do estado de São Paulo, não foi feito com base na fórmula salarial, que só viria a ser estendida aos dissídios a partir de meados do mesmo ano. Foi somente no reajuste de 1966 que se teve por base a política salarial estabelecida na Lei nº 4.725/65. Tem-se, então, com a quebra identificada em 1965/1966, uma redução dos níveis de salário mínimo que se estabeleceram em torno deste patamar até 1986.

Pela análise gráfica, o que se observa é uma rápida queda do poder de compra do salário mínimo até 1971, com leve recuperação até 1982. Neste mesmo período, o país passou por períodos de vigoroso crescimento, com o Milagre Econômico entre 1968 e 1973 e, também elevados índices de desempenho econômico durante o II PND, entre 1975 e 1979. A partir de 1980 o quadro econômico começou a se deteriorar, reduzindo as taxas de crescimento e apresentou queda entre 1981 e 1983. Entre 1983 e 1984, o salário mínimo novamente perdeu poder de compra, seguido por leve recuperação em 1985 e 1986. Note-se que em 1983 houve mudança na política salarial que passou a reajustar o salário mínimo em 100% do INPC e não mais em 110%. É importante lembrar, no entanto, que apesar de a regra de 110% estar definida para reajustes para trabalhadores com rendimentos de até três salários mínimos, ela não definia a política de reajuste do salário mínimo em si, o que esclarece a discricionariedade de aplicação da lei sobre os níveis de SM. Assim, não é de se admirar que, durante o primeiro ano de governo democrático, tenha havido um discreto aumento do SM real, com a economia já em recuperação, com a utilização de controles de preços, e com uma clara indefinição de política salarial, em que o governo permitiu livre negociação de abonos, antecipação e outras formas de indexação no setor privado. Em 1986, o salário mínimo real apresentou acentuada elevação. A razão desse aumento está na decisão, segundo Modiano

¹⁴³ Ainda que se apresente um nível de salário mínimo mais baixo em 1964 do que em 1959, deve-se destacar que a série de tempo é composta pela média real em 12 meses e não pelo pico de salário. Desta forma, quando do reajuste de 1964, o que se percebe ao analisar a série mensal é que há não só a total recomposição do poder de compra, mas também aumento real. O que ocorre, no entanto, é que o poder de compra, diante da inflação elevada é rapidamente corroído, o que reduz a média real para o ano.

(1990), de cunho político, de aumentar em 16% o salário mínimo real convertido em Cruzados pela média real dos seis meses anteriores. Tal decisão objetivava, segundo o autor, facilitar a aceitação por parte dos trabalhadores da conversão pela média real e não mais pelo pico real de salário. O período longo deste patamar de salário mínimo passou por algumas mudanças econômicas, com momentos de forte crescimento e momentos recessivos. No entanto, enquanto o crescimento médio real do PIB foi positivo e elevado, o salário mínimo não só não apresentou aumento, como se reduziu, apresentando descolamento do desempenho conjunto das duas variáveis.

A quebra do salário mínimo real que se apresenta em 1986/1987 pode ser explicada pelas sucessivas políticas de estabilização lançadas pelo governo para conter a inflação, tendo por base que a indexação dos salários era um dos principais componentes da inflação inercial. Destaque-se ainda que os planos, ao utilizar ativamente o congelamento de preços e tarifas, distorciam os termos de troca, dificultando a determinação de um referencial monetário para os reajustes do salário mínimo. Mesmo diante dessa conjuntura, é possível perceber que em 1992 e 1993 houve leve recuperação do salário mínimo. Esta recuperação tem por base a Lei nº 8.222 de 5 de setembro de 1991, que estabeleceu o objetivo claro de valorização do salário mínimo. O ano de 1994 foi marcado não apenas pela contração salarial ocorrida na conversão do salário mínimo em Real, mas também foi caracterizado pelo sucesso do plano de estabilização proposto. Assim, já em 1995, o salário mínimo passou a apresentar valorização em todos os anos. É interessante notar que a média de variação do PIB no período que vai de 1987 a 1998 foi bem menor do que a variação do período anterior, demonstrando que é possível que haja algum nível de correlação, neste período, entre o crescimento econômico e a variação de salário mínimo, conforme afirmam Eyraud e Saget (2005).

Apesar de o salário mínimo ter apresentando crescente valorização desde 1995, a quebra estrutural ocorre somente em 1999. Em termos econômicos, pode-se entender que houve uma mudança de regime de política econômica, com a flexibilização do câmbio e a adoção das metas de inflação e das metas de superávit primário. Em 1999 houve também a reforma parcial da previdência, com a Emenda Constitucional nº20/98 e a Lei 9.876/99, reduzindo um pouco a dívida previdenciária e aliviando o orçamento governamental. Desta forma, a quebra encontrada em 1998/1999 pode estar refletindo não apenas a mudança de regime econômico, mas também a melhoria das contas previdenciárias. Ademais, o crescimento do PIB, em média anual, foi maior do que no período anterior, e a inflação e o produto industrial também apresentaram melhores resultados.

Assim, tem-se aumento real do salário mínimo de 1999 a 2005, quando há uma nova ruptura. A explicação para a quebra verificada em 2006/2007 é a aproximação do governo com as centrais sindicais. É somente no final de 2006 que houve a assinatura do Protocolo de Intenções entre governo e centrais, porém, de acordo com Silva (2009), a III Marcha do Salário Mínimo pressionou o governo a adotar uma política de valorização mais agressiva. A atuação conjunta das centrais sindicais em prol da valorização do piso nacional apresenta-se como ponte relevante para entender a quebra e a própria assinatura e cumprimento do Protocolo de Intenções. O ano de 2006 não apenas foi marcado por eleições federais, como também foi ano de reeleição do presidente e, a assinatura pode ser reflexo do arranjo político estabelecido durante a campanha de reeleição. É importante lembrar também, que o governo Lula, tendo como partido o PT, possuía uma base de sustentação composta majoritariamente por trabalhadores. Assim, mesmo que as eleições expliquem o ano de 2006, a decisão de cumprir as regras do Protocolo entre 2007 e 2010 pode ser explicada pela questão política. Em 2011, as regras propostas pelo Protocolo foram transformadas em lei, que definiu a política de valorização do salário mínimo até 2015.

A análise das quebras estruturais mostra que a evolução do salário mínimo real não pode ser explicada unicamente pelo desempenho econômico. Isto porque o desempenho da economia apresenta descolamentos em alguns períodos com o comportamento do salário mínimo ao longo do tempo. Assim, a explicação para as quebras em muitos casos reside em mudanças de fatores políticos que se refletem nos patamares diferenciados em cada fase. Uma vez estabelecida a conexão da evolução do salário mínimo com fatores políticos, a próxima seção apresenta três modelos de economia política que embasam tal relação.

4.2 Modelos de Economia Política

Esta seção apresenta três modelos de economia política desenvolvidos para explicar quais são os fatores políticos determinantes do salário mínimo. O primeiro modelo apresentado foi desenvolvido por Boeri (2012) e aponta duas relações importantes: o papel político dos grupos de interesse na determinação do salário mínimo e a interação entre grupos de interesse e a elasticidade da demanda por trabalho. O segundo modelo é encontrado em Rodrik (1999) e avalia o papel da democracia na determinação das taxas de salário em geral. A ideia aqui é apresentar uma teoria que mostre que períodos democráticos tendem a apresentar maior

salário mínimo do que períodos não democráticos. Por fim, o último modelo é de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996), que investiga por meio da teoria de eleitor mediano quais são implicações do salário mínimo no bem-estar do eleitor decisivo.

4.2.1 Modelo de Boeri (2012)

O modelo de Boeri (2012)¹⁴⁴ é separado em três partes: a primeira mostra o equilíbrio em um mercado de trabalho competitivo sem a existência de um salário mínimo; a segunda apresenta o equilíbrio em um mercado de trabalho em que o governo define o salário mínimo; e a terceira apresenta a relação entre elasticidade da demanda por trabalho e o salário mínimo.

Equilíbrio de *laissez-faire*

Supõe-se que o valor marginal do trabalho, v , é uma função crescente (com elasticidade constante) da taxa de emprego, L , de forma que se pode representar a demanda por trabalho como sendo $v = A(L)^{-\eta}$, em que A é o índice de produtividade do trabalho e η é a elasticidade da demanda por trabalho, que assume valores entre 0 (demanda por trabalho horizontal em A) e infinito (demanda por trabalho vertical em 1). Pode-se substituir o valor marginal do trabalho, v , pelo salário de mercado, w , reescrevendo a demanda por trabalho como:

$$L = \left(\frac{A}{w}\right)^{1/\eta} \quad (1)$$

O lado da oferta é dado pela função de distribuição acumulada, $G(\cdot)$, dos salários de reserva¹⁴⁵. A função é crescente em w , com a elasticidade da oferta de trabalho sendo constante, de forma que:

$$G(w) = w^{\frac{1}{\varepsilon}} \quad (2)$$

O parâmetro de elasticidade, ε , pode variar entre 0 (oferta horizontal) e infinito positivo. Valores maiores de ε mostram inelasticidade crescente da oferta de trabalho e, à medida em que ε vai para o infinito, a oferta se torna vertical. Assim, em um mercado sem

¹⁴⁴ Complementado por Boeri e van Ours (2008).

¹⁴⁵ A força de trabalho consiste em um número grande de indivíduos com diferentes salários reserva que podem ser descritos na função de distribuição acumulada, $G(\cdot)$: denote-se por $G(w)$ a fração da população economicamente ativa que tem um salário reserva igual ou menor a w . A multiplicação dessa fração pelo número de pessoas em idade economicamente ativa resulta na oferta agregada de trabalho. O que significa que a função é monotônica e crescente em w .

imperfeições, o equilíbrio em um mercado perfeitamente competitivo dar-se-á na intersecção das duas curvas, isto é, quando oferta se iguala à demanda, de forma que o salário de equilíbrio será:

$$w^* = A \frac{\varepsilon}{\varepsilon + \eta} \quad (3)$$

Conforme demonstra Boeri (2012), este equilíbrio é um ótimo de Pareto e pode ser comprovado integrando-se a demanda por trabalho em L , de forma a se obter o excedente total dos empregadores¹⁴⁶:

$$\int_{\xi}^L Ax^{-\eta} dx - wL = \frac{AL^{1-\eta}}{1-\eta} - wL. \quad (4)$$

Tal função coincide com o lucro, já que a outra opção para os empregadores será 0, isto é, nenhuma produção igual a nenhum lucro¹⁴⁷. Já o excedente total dos trabalhadores pode ser obtido ao se integrar a função densidade dos salários de reserva, de forma que¹⁴⁸:

$$wL - \int_L^{\xi} x^{\varepsilon} dx = wL - \frac{L^{\varepsilon+1}}{\varepsilon+1} \quad (5)$$

A outra opção dos trabalhadores é o salário reserva¹⁴⁹.

A maximização dos excedentes conjuntos é atingida ao se resolver¹⁵⁰:

$$\max_w \left(\left[\frac{AL^{1-\eta}}{1-\eta} - \underline{w}L \right] + \left[\underline{w}L - \frac{1}{\varepsilon+1} L^{\varepsilon+1} \right] \right) = \max_w \left(\frac{AL^{1-\eta}}{1-\eta} - \frac{1}{\varepsilon+1} L^{\varepsilon+1} \right) \quad (6)$$

O resultado dá exatamente (3), isto é $w^* = A \frac{\varepsilon}{\varepsilon + \eta}$

Logo, o salário que maximiza o excedente total da produção agregada sobre o custo de oportunidade do emprego coincide com o equilíbrio de *laissez-faire*. Como a maximização implica em igualdade marginal entre o valor do trabalho para o empregador e o salário reserva do trabalhador, o equilíbrio, segundo Boeri e van Ours (2008) também implica que não há perdas de bem-estar por desemprego¹⁵¹.

¹⁴⁶ No modelo apresentado pelo autor, as constantes de integração irrelevantes (denotadas por ξ) são negligenciadas.

¹⁴⁷ O excedente dos empregadores é também definido como o lucro marginal da firma que vem do trabalho e é a diferença entre o valor do trabalho (V) e seu custo, isto é, o salário efetivamente pago. A integral do valor marginal do trabalho equivale à produção agregada.

¹⁴⁸ Mais uma vez negligenciando as constantes de integração irrelevantes (denotadas por ξ).

¹⁴⁹ O excedente do trabalhador é a diferença entre o salário efetivamente pago e o salário reserva. O salário reserva é definido como o salário que torna o trabalhador indiferente entre trabalhar ou não e qualquer valor acima dele é entendido com o ganho do trabalhador, portanto, seu excedente. A integral da função densidade dos salários de reserva pode também ser entendida como a produção “fora do mercado”.

¹⁵⁰ O excedente total do emprego é a soma dos excedentes da firma e do trabalhador.

¹⁵¹ Porém, como destacam Boeri e van Ours (2008), como w^* está em um segmento plano de $G(w)$, no equilíbrio, pode haver indivíduos desempregados, significando que eles são indiferentes entre trabalhar ou não.

Salário Mínimo fixado pelo governo

Considere agora um governo que maximiza o excedente de empregadores e trabalhadores e um ambiente estrutural do tipo *right-to-manage*¹⁵². O critério normativo para o governo estabelecer um salário mínimo é a maximização de uma função de bem-estar social do tipo Bernoulli-Nash¹⁵³. Desta forma, supõe-se que o salário mínimo maximiza uma função de bem-estar social, que incorpora a função utilidade indireta de empregadores e de trabalhadores¹⁵⁴. Ela pode ser representada da seguinte forma:

$$\underline{w} \text{ é } argmax \left(\left[\frac{AL^{1-\eta}}{1-\eta} - \underline{w}L \right]^\gamma \left[\underline{w}L - \frac{L^{\varepsilon+1}}{\varepsilon+1} \right]^{1-\gamma} \right) \quad (7)$$

Em que γ é interpretado como a medida de poder eleitoral de empregadores ou capitalistas. Este poder eleitoral reflete o tamanho dos dois grupos e também a presença relativa de eleitores indecisos¹⁵⁵.

Consistentemente com uma estrutura de *right-to-manage*, como salários mínimos são restrições à demanda por trabalho, pode-se supor que o nível de emprego está relacionado à demanda por trabalho. Desta forma, pode-se maximizar (7) com respeito a w , e sob a restrição

$$L = \left(\frac{w}{A} \right)^{-1/\eta} :$$

$$\underline{w} = (\mu)^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon+\eta}} (A)^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon+\eta}} \quad (8)$$

em que $\mu = \left(1 - \gamma \frac{\eta+\varepsilon}{1+\varepsilon} \right) \frac{1}{1-\eta}$ e é entendido como uma variável de deslocamento de

salários sobre o custo de oportunidade do trabalho, isto é, sobre o salário reserva.

¹⁵² Uma estrutura do tipo *right-to-manage*, ocorre quando toma-se a demanda por trabalho como dada, sendo ela produto da condição de otimização em concorrência em que o valor marginal do produto do trabalho é igual ao salário pago. Assim, empregadores e trabalhadores negociam apenas o valor do salário. Esta estrutura é consistente com o fato de que os salários mínimos são fixados em nível nacional por agentes que não podem barganhar por emprego, já que eles não sabem as restrições tecnológicas das firmas individuais.

¹⁵³ Uma função de bem-estar social do tipo Bernoulli-Nash é uma função que maximiza a utilidade da sociedade em termo multiplicativos e não aditivos. $W = \prod_{i=1}^n U_i$, ou $W = \prod_{i=1}^n (U_i)^\alpha$, em que α é o peso atribuído a cada indivíduo. A característica dessa função é que ela resulta em curvas de indiferença convexas, permitindo achar um ponto de otimização.

¹⁵⁴ A representação, \underline{w} é o salário mínimo.

¹⁵⁵ Conforme expõe Boeri (2012), uma interpretação alternativa da equação (5) é de uma função objetivo de um planejador social que se preocupa com a distribuição de renda. Nesse caso, o parâmetro γ representa o peso distribucional dos empregadores, isto é, a importância relativa atribuída pelo governo à redistribuição em favor dos capitalistas.

Desta forma, a leitura que se faz é que o salário mínimo aumenta à medida que o poder eleitoral dos capitalistas diminui, portanto, um governo pró-trabalhador, que dá mais peso a sua base eleitoral trabalhista, tende a estabelecer um maior salário mínimo¹⁵⁶.

A Elasticidade da Demanda por Trabalho

Para explicitar a relação entre a elasticidade da demanda por trabalho e o poder eleitoral dos grupos de interesse, Boeri (2012) mostra que a solução da equação (7) coincide com o ótimo de Pareto (equilíbrio de *laissez-faire*) quando:

$$\gamma = \frac{\eta}{\varepsilon + \eta} (1 + \varepsilon) \quad \text{e} \quad (1 - \gamma) = \frac{\varepsilon}{\varepsilon + \eta} (1 - \eta) \quad (9)$$

De forma que a solução passa a ser:

$$\underline{w} = A^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon + \eta}} = w^*$$

Pode-se reorganizar a equação (9), que permite relacionar a elasticidade da demanda por trabalho e o poder político dos grupos:

$$\frac{\gamma}{1 - \gamma} = \frac{\eta}{1 - \eta} \frac{1 + \varepsilon}{\varepsilon} \quad (10)$$

Boeri (2012) destaca que não há razão, *a priori*, para esperar que essa condição de igualdade entre o salário mínimo e o salário de mercado seja cumprida. No entanto, ela permite deduzir que um valor mais baixo de γ (ou mais alto de $(1 - \gamma)$), que leva a um maior salário mínimo, ocorre quando a elasticidade da demanda por trabalho é menor, tendo como efeito contrário, a redução do poder eleitoral dos trabalhadores $(1 - \gamma)$ quando a elasticidade da demanda por trabalho é maior. No longo prazo, γ não é exógeno e reage a mudanças nas elasticidades relevantes, ε e η , já que o poder eleitoral dos dois grupos depende, em última instância, dos efeitos do salário mínimo sobre o emprego.

Assim, em geral, espera-se que \underline{w} seja menor na presença de uma elasticidade de demanda por trabalho maior. A intuição é que, quando a demanda por trabalho é muito elástica, há um efeito forte de desemprego em reação ao um aumento de salário mínimo, de forma que o excedente aumentado dos trabalhadores que se mantém no emprego acaba sendo compensado pela perda de bem-estar daqueles que foram demitidos por causa do aumento do salário mínimo. De acordo com Boeri (2012), a demanda por trabalho será mais elástica em

¹⁵⁶ Note-se que no limite, se o poder dos capitalista for absoluto, isto é, com os trabalhadores não podendo exercer qualquer tipo de pressão sobre o governo, $\gamma = 1$, e, neste caso, o salário mínimo de equilíbrio igual ao salário de monopsonio demonstrado no capítulo 1: $\underline{W} = \left[\frac{A}{1 + \varepsilon} \right]^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon + \eta}} = w^M$.

um mercado de concorrência forte, que está associado com a remoção de barreiras ao comércio e à globalização.

Isto vai ao encontro do que Saint-Paul, Bean e Bertola (1996), os quais afirmam que os trabalhadores podem, ao exercer influência política na determinação das instituições do mercado de trabalho, aumentar seus salários. No entanto, eles argumentam que seu potencial de influência vai depender da elasticidade da demanda por trabalho, que, por sua vez, depende do produto marginal do trabalho. Um mercado com demanda por trabalho mais elástica tende a sofrer menor influência política.

4.2.2 Modelo de Rodrik (1999)

Apesar de sua análise não ter como foco o salário mínimo, Rodrik (1999) apresenta um modelo simples para explicar como a democracia exerce alguma influência nos resultados do mercado de trabalho. O autor avalia o desempenho da taxa média de salários em regimes de ditadura e em regimes de democracia. As estimativas apresentadas pelo autor sugerem que aumentos de salário não negligenciáveis resultam de melhorias nas instituições democráticas.

De acordo com Rodrik (1999), a forma mais simples de entender como instituições políticas afetam o nível de salários é pensar em salários como o resultado de uma barganha entre trabalhadores e empresários. Isto é, como o excedente da produção da empresa é dividido entre salários (w) e lucro (π). Normalizam-se o preço do produto e o nível de emprego para 1 (unitário), e denota-se o excedente por a (que também é a produtividade do trabalho total média). Lucros são então definidos como: $\pi = a - w$. E as opções externas são π^* e w^* , assumindo que $\pi^* + w^* < a$. Pode-se entender que a opção externa (salário reserva) dos trabalhadores é determinada pelas oportunidades de emprego no setor público ou no setor informal, enquanto as alternativas dos empregadores são definidas pelas oportunidades de saída para países estrangeiros (estabelecer a empresa em outro lugar). Suponha ainda que a divisão do poder de barganha seja dada por $(1-\alpha)$ e α , para empregadores e empregados, respectivamente, com $0 < \alpha < 1$.

Na regra de negociação de barganha de Nash, o resultado pode ser encontrado solucionando o seguinte:

$$\max_{\pi, w} ([\pi - \pi^*]^{1-\alpha} [w - w^*]^\alpha)$$

$$\text{Sujeito a } \pi + w = a$$

A solução é:

$$w = \alpha(a - \pi^*) + (1 - \alpha)w^*$$

Dessa equação, pode-se inferir que outros três fatores além da produtividade são importantes na determinação do nível de equilíbrio dos salários, tal qual a força relativa do poder de barganha dos trabalhadores (α), o valor das opções externas (salários reserva) para os trabalhadores (w^*) e o valor das opções externas para os empregadores (π^*). Assim, instituições políticas podem influenciar qualquer um desses fatores.

Os motivos apontados por Rodrik (1999) para a democracia ser mais favorável ao nível de salários são: regimes democráticos tendem a seguir a regra da lei, o que torna o poder de barganha dos trabalhadores maior, pois possibilita ações burocráticas e judiciais contra empregadores; democracias tendem a ter menos instabilidade política e descontinuidade, o que aumenta as opções externas dos trabalhadores; democracias podem influenciar diretamente o poder de barganha dos trabalhadores ao permitir maior liberdade de associação (sindicatos) e também ao permitir a negociação coletiva; por fim, pelo modelo de eleitor, mediano sugere-se que os processos de participação, competição e contestação políticas podem aumentar o poder de barganha ou o salário reserva dos trabalhadores ou ambos, ao produzir um leque grande de legislação e instituições que são mais parciais aos interesses trabalhistas.

Boeri (2012) apresenta um modelo similar para a determinação do salário mínimo por meio de negociação coletiva. A razão para não se apresentar o modelo é que o salário mínimo no país, ainda que em determinados momentos houvesse uma comissão tripartite, era determinado, no fim das contas, pelo governo (que publicava o decreto e tinha o voto de minerva nas Comissões).

Nesse sentido, o que se espera encontrar no caso do salário mínimo brasileiro é uma diferença entre o período de ditadura militar e os períodos democráticos. Além disso, o modelo de fixação do salário entre 1940 e 1964 envolvia algum nível de disputa de poder de barganha direta, já que o salário mínimo era determinado em uma comissão tripartite. Após 1964, o que se tem é o salário mínimo sendo determinado unicamente pelo governo, seja durante a ditadura ou durante o segundo período democrático. Assim, o poder de barganha dos trabalhadores reduziu-se à sua capacidade de exercer pressão política, seja por meio de representação política, de pressões diretas (*lobby*) ou em termos de eleitor mediano, sendo que, no período de ditadura, a capacidade de exercer pressão política dos trabalhadores foi ainda menor.

4.2.3 Modelo de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996)

O primeiro modelo apresentado mostra o processo de maximização do bem-estar social dos trabalhadores que recebem um salário mínimo, apontando que os trabalhadores, enquanto grupo que exerce pressão política, podem aumentar o salário mínimo a ser determinado pelo governo. O segundo modelo apresenta motivos para se esperar que, em uma democracia, o grupo de pressão composto por trabalhadores tende a exercer maior influência no mercado de trabalho. Por fim, resta apresentar porque um trabalhador que não recebe um salário mínimo teria interesse em aumentá-lo. O modelo de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) apresenta alguns motivos por meio de um modelo simples de eleitor mediano.

Para explicar quais são os canais pelos quais as instituições do mercado de trabalho (como o salário mínimo e o seguro-desemprego¹⁵⁷) afetam o eleitor mediano, primeiro os autores identificam quem é o eleitor decisivo e depois avaliam como as instituições afetam o bem-estar desse eleitor. Segundo Saint-Paul, Bean e Bertola (1996), o eleitor decisivo é o trabalhador empregado, isso porque o grupo de indivíduos empregados em geral é mais numeroso, mais organizado, e possui representação por meio de partidos políticos. O que não ocorre com desempregados e aposentados, que possuem diversos motivos para não estarem no mercado de trabalho, sendo mais heterogêneos e menos organizados.

Assim, os canais pelos quais as instituições afetam o eleitor decisivo são ilustrados em uma função de bem-estar que depende da renda do trabalhador (salário de mercado), da renda quando desempregado (salário reserva) e exposição ao desemprego (probabilidade de se tornar desempregado), e da quantidade de impostos que o trabalhador paga. De tal forma que pode ser descrito na seguinte função:

$$V = P w_e (1 - \tau) + (1 - P)w_u$$

Em que V é o bem-estar, P é a probabilidade de permanecer empregado, w_e é a renda enquanto empregado, τ são os tributos e w_u é a renda enquanto desempregado.

¹⁵⁷ A análise dos autores para seguro-desemprego será também explicitada uma vez que o seguro-desemprego existe no Brasil desde 1986. A partir de 1990, o seguro-desemprego passou a ter como piso o salário mínimo.

Sabendo que o trabalhador sempre vai preferir um valor de bem-estar mais elevado, os autores analisam cada canal de influência nesse bem-estar. A começar pelo canal de formação do salário de mercado. De acordo com Saint-Paul, Bean e Bertola (1996), em equilíbrio, a formação do salário tem que ser compatível com a demanda por trabalho, de tal forma que:

$$W_e = w_u + WR = MPL - FR$$

Em que w_u é o salário de reserva (renda alternativa, w_u), WR , é o ganho de salário do empregado ($w_e - w_u$), MPL é a produção marginal do trabalho e FR é o rendimento da firma.

Pelo canal de formação de salários (w_e), os autores explicam que o salário mínimo não afeta de forma direta o salário do trabalhador, a não ser que este receba um salário mínimo. Porém, como efeito indireto, ele aponta que um salário mínimo pode ajudar o empregado a aumentar seu salário, pois o salário mínimo aumenta a distância entre o empregado e o desempregado, já que o exclui da competição. Isto é, o salário mínimo exclui o trabalhador não qualificado que estaria ganhando menos que um salário mínimo, e com isso, aumenta-se o produto marginal do trabalho, que por sua vez, aumenta o salário do trabalhador empregado. Este argumento implica que o apoio político ao aumento de salário mínimo vem de eleitores que ganham um pouco acima de um salário mínimo, ao invés do trabalhador que ganha exatamente um salário mínimo, pois este pode aumentar as suas chances de ser demitido.

Pelo canal de exposição ao desemprego ($(1 - P)$), os autores explicam que qualquer medida que melhore a situação do desempregado, aumenta a exposição do empregado, pois este vai competir com o primeiro. Assim, quanto menos exposto ao desemprego está um indivíduo, o trabalhador estará menos disposto a aceitar políticas que melhorem o bem-estar dos desempregados. Por outro lado, há uma implicação em relação ao nível de desemprego: quanto maior é o nível de desemprego, maior é a exposição do eleitor mediano ao desemprego em que ele tende a favorecer políticas que beneficiem desempregados ao invés de políticas que beneficiem trabalhadores empregados (como é o caso do salário mínimo que beneficia quem está empregado).

Pelo canal do salário reserva (w_u), Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) argumentam que um aumento do seguro-desemprego tende a aumentar o nível de desemprego (pois aumenta o salário reserva, (w_u)) que, por sua vez, aumenta a exposição do trabalhador ao desemprego. Isto é, neste caso, há diferença de comportamento em relação ao canal anterior: diante da possibilidade de aumentar a exposição do trabalhador ao desemprego, um seguro-desemprego maior não é bem visto, porém, isto muda diante de uma exposição ao desemprego já elevada, que é percebida pelo nível de desemprego.

Por fim, pelo canal de impostos ($I - \tau$), tem-se um efeito indireto do salário mínimo, que é a diminuição da pressão sobre impostos de redistribuição de renda, devido à distribuição que ocorre por meio da massa salarial (apesar de não diminuir a desigualdade total, já que a distribuição se dá entre empregados). Desta forma, o eleitor empregado beneficia-se do aumento de salário mínimo por meio de um efeito indireto de redução de impostos.

Em resumo, o que se espera é que o salário mínimo tenha uma relação positiva com o bem-estar do eleitor mediano, que pressionará por aumentos de salário mínimo junto ao governo. A não ser que haja um aumento do nível de desemprego, que não apenas eleva a exposição do trabalhador ao desemprego, mas também tende a reduzir todos os salários do mercado de trabalho, diminuindo, assim, o bem-estar do eleitor. Nesse caso, pode-se esperar que a variação do nível de desemprego apresente uma relação inversa com a variação do salário mínimo.

4.3 Modelo de Regressão

Com base nas teorias apresentadas foi desenvolvido um modelo a ser estimado que possui a seguinte especificação:

$$\begin{aligned} d(\log(SM))_t = & c + \beta_1 d \text{indicealiquota}_{t-1} + \beta_2 d \log(\text{produtividade})_{t-1} + \beta_3 d \log(UCI)_t \\ & + \beta_4 d \log(UCI)_{t-1} + \beta_5 d \text{taxa}_t + \beta_6 D_S d \text{primário}_{t-1} + \beta_7 D_u IPC_{t-1} \\ & + \beta_i SET + \varepsilon_t \end{aligned}$$

Em que a variável dependente denota a primeira diferença, d , do logaritmo do salário mínimo no tempo t , *indicealiquota* é uma *proxy* para a elasticidade da demanda por trabalho, *produtividade* é a produtividade do trabalho, *UCI* é uma *proxy* para o nível de desemprego, *taxa* é a razão do salário mínimo em $(t - 1)$ sobre a média de salários, *superavit* é o resultado primário do setor público, sendo avaliado somente a partir de 1988, por meio de uma *dummy* multiplicativa D_S , *IPC* é a variação da inflação medida por um índice de preços no período anterior, sendo avaliada entre 1965 e 1994, por meio de uma *dummy* multiplicativa D_u , *SET* é um vetor de variáveis *dummy* que buscam avaliar mudanças políticas ou institucionais e ε_t é o erro. A seguir cada uma das variáveis explicativas serão analisadas para explicar qual a sua relação com a variação do salário mínimo e com as teorias.

Elasticidade da Demanda por Trabalho (*indicealíquota*)

Para medir mudanças na elasticidade da demanda por trabalho, foi utilizada uma *proxy* baseada no estudo de Boeri (2012), que é uma medida de abertura comercial. Averiguando o volume de comércio internacional, Boeri (2012) calcula a *proxy* em dois passos. Primeiro é realizada a soma das importações e exportações como proporção do PIB. O autor, para controlar os efeitos de aumento de demanda por importações devido ao aumento da população, faz uma regressão com a seguinte estrutura: $abertura_{comercial}_t = c + \beta \log(população)_t + u_t$. Segundo Boeri (2012), o erro, u_t , reflete o grau de abertura comercial, calculada pelo volume de comércio internacional, que não é explicado pelo aumento da população.

A utilização da variação da abertura comercial como *proxy* para a variação da elasticidade da demanda por trabalho está fundamentada na hipótese de que o aumento da abertura gera aumento de concorrência no mercado de produtos. Um mercado mais competitivo tende a possuir maior elasticidade de demanda por trabalho, conforme afirma o autor: “Labor demand will be more elastic under stronger competitive pressures in product markets, e.g., associated with the removal of barriers to trade, globalization, etc.” (BOERI, 2012, p. 284)

Pedroso (2002), no entanto, esclarece que utilizar a intensidade do comércio internacional como *proxy* para abertura comercial pode ter algumas problemas, pois a medida não leva em consideração o tamanho do país, e elas também são muito sensíveis a choques macroeconômicos. Dessa forma, outra medida de abertura comercial é utilizada na regressão deste trabalho¹⁵⁸. Foi construído um índice de alíquotas de importação para o período de 1940 a 2012, com base nas alíquotas de importação efetivas e legal¹⁵⁹. A alíquota de importação é razão entre o valor total pago em impostos de importação e o valor total das importações. O índice foi construído segundo a fórmula:

¹⁵⁸ No exercício de regressão, a *proxy* utilizada por Boeri(2012) foi também regredida, porém, os parâmetros apresentaram sinal invertido ao que se esperava, denotando que, ao invés da variação da elasticidade da demanda, a *proxy* estava capturando algum outro efeito, como, por exemplo, a redução de preços, devido ao aumento de comércio, gerando um impacto positivo na variação do salário mínimo. Desta forma, optou-se por utilizar outra medida para mensurar a abertura comercial do país.

¹⁵⁹ Fonte: IPEADATA. Devido às descontinuidades das séries de alíquotas, entre 1940 e 1954 foram utilizadas as alíquotas efetivas de importação e entre 1955 e 2010 foram utilizadas as tarifas legais de importação. Em 2011 e em 2012 foi utilizada uma extrapolação da tendência baseada em um AR(1).

$$\text{índice alíquota}_t = \frac{(\text{valor máximo} - \text{valor efetivo}_t)}{(\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})}$$

Pode-se perceber que o índice aumenta à medida que a proteção ao comércio internacional diminui. Tem-se, então, a *proxy* para medir possíveis mudanças na elasticidade da demanda por trabalho, com base na hipótese de Boeri (2012). Assim, espera-se uma relação inversa entre a *proxy* e o salário mínimo.

Produtividade (*produtividade*)

Pelo modelo apresentado por Boeri (2012), um dos determinantes do salário mínimo é a produtividade do trabalho na indústria. Desta forma, foi construído um índice de produtividade tendo como base o trabalho do Colistete (2009). O autor define a produtividade do trabalho por $l_p = q/l$, onde q é o valor adicionado da produção e l é o número de trabalhadores¹⁶⁰.

Sabe-se que a utilização de séries históricas tem naturalmente suas limitações. Nesse sentido, devem-se levar em consideração as restrições dos dados, sendo estas qualitativas ou quantitativas e, também, de disponibilidade, forma de amostragem e mudanças metodológicas que se apresentam ao longo do tempo. Deste modo, há períodos em que há ausência de dados de forma que foi realizada interpolação dos dados para alguns anos, mesmo assim, a série de tempo estimada começa somente a partir de 1945.

É importante notar que a relação entre salário mínimo e produtividade está associada ao poder de pressão de trabalhadores e de empresários. Quanto maior a pressão dos trabalhadores, maior a reação do salário mínimo a aumentos de produtividade e vive-versa.

Desemprego e crescimento econômico (*UCI*)

Como apresentado anteriormente, o desemprego aparece como variável a ser considerada na determinação do salário mínimo não apenas porque influencia de forma negativa o bem-estar de trabalhadores, como também porque altas taxas de desemprego aumentam a elasticidade da demanda por trabalho, inibindo, por sua vez, aumentos de salário

¹⁶⁰ Fonte: 1945 -1979 - Colistete (2009); 1979-2012 - a produtividade do trabalho é calculada pela divisão do valor de transformação industrial (VTI) pelo número de trabalhadores e número de meses. VTI - Fontes: 1980-1995: IBGE, SIDRA, Pesquisa Industrial Anual (PIA) - 1995-2012: IBGE, SIDRA, PIA – Empresa. Número de Trabalhadores: 1972-1984,1988-1990 e 1992-1995: IBGE, Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas - 1996-2012: Fonte: IBGE, SIDRA, PIA – Empresa.

mínimo. Esta última afirmação pode ser ilustrada pela relação entre grupos de interesse e elasticidade apresentadas na equação (10) do modelo do Boeri (2012): $\frac{\gamma}{1-\gamma} = \frac{\eta}{1-\eta} \frac{1+\varepsilon}{\varepsilon}$. Um maior nível de desemprego reduz o número de trabalhadores organizados, possivelmente reduzindo seu poder de pressão sobre o governo, isto é, elevando γ e, portanto, aumentando a elasticidade da demanda por trabalho.

Entretanto, Eyraud e Saget (2005) destacam que o salário mínimo, em muitos países, foi implementado quando o desemprego ainda não era uma questão política e econômica relevante. Isso se verifica pela ausência de dados sobre desemprego para o período estudado. Pesquisas estatísticas sobre desemprego no Brasil só passaram a ser realizadas em 1977, pelo IBGE. A literatura utilizava então, como forma aproximada de medida da taxa de desemprego a utilização da capacidade ociosa como variável *proxy*. A lei de Okun permite uma aproximação da taxa de desemprego com o hiato do produto, e estudos, como Contador (1977), utilizam exatamente essa aproximação para realizar exercícios da Curva de Phillips¹⁶¹. Contador (1977) explica a relação da seguinte forma:

Se a produção efetiva da economia é aquém do nível que seria potencialmente possível de ser atingido, isto significa que recursos e fatores de produção estão desempregados e/ou que a sua alocação não é eficiente. Em termos práticos muito pouco pode ser dito sobre a eficiência alocativa, e a atitude mais recomendada é assumir que ela permanece nos mesmos níveis do passado. Portanto, a explicação remanescente para uma produção efetiva inferior à potencial é a existência do desemprego, ou melhor ainda, baixo nível de utilização da mão-de-obra, dos equipamentos e dos recursos disponíveis. (CONTADOR, 1977, pp. 136-138)

Assim, como *proxy* para desemprego, será utilizado uma medida de capacidade ociosa da economia, com base no hiato do produto. Para estimar o hiato do produto, foi calculada a tendência do produto por meio do filtro Hodrick-Prescott (HP)¹⁶². Assume-se, então, que esta tendência é o produto potencial da economia e o hiato do produto, que indica a capacidade ociosa; é a diferença entre o produto efetivo e o produto potencial, de tal forma que:

¹⁶¹ Contador (1977, p.140) apresenta tabela em que resume várias estimativas para a capacidade ociosa entre 1945 e 1975. Como as metodologias de cálculo para o produto potencial esbarram na ausência de dados mais detalhados, o que se percebe é um grau bem diferenciado da UCI, que varia bastante com o método utilizado, que por sua vez, possui suas limitações. Atualmente estimativas do hiato do produto e do produto potencial incluem dados de inflação, desemprego (taxa NAIRU e NAICU), capacidade instalada, e uma estimativa de função de produção do tipo Cobb-Douglas é realizada. A ausência de dados para o período histórico trabalhado inviabiliza uma estimativa mais acurada do produto potencial e, portanto, do hiato do produto.

¹⁶² O estudo de Hodrick e Prescott (1997) propõe um procedimento para representar uma série de tempo de agregados macroeconômicos como a soma de uma tendência suavizada e um componente cíclico. Tal procedimento se tornou conhecido como filtro HP. Ele é baseado na minimização de uma função perda para determinar os componentes do crescimento, que depende do tamanho da amostra e de um parâmetro que penaliza a variabilidade do crescimento do produto potencial.

$$y_t = y_t^* + u_t$$

Em que y_t é o PIB¹⁶³, y_t^* é o PIB potencial e u_t é o hiato do produto. Como o resultado para o hiato do produto implica em valores negativos (o que torna inviável a utilização de logaritmo para estimar a regressão), optou-se por utilizar a medida de utilização da capacidade instalada (UCI) a partir da divisão do produto efetivo pelo produto potencial, de tal que forma que:

$$\frac{y_t}{y_t^*} = \frac{y_t^*}{y_t^*} + \frac{u_t}{y_t^*} = UCI = 1 + \frac{u_t}{y_t^*}$$

Logo, o aumento da utilização da capacidade instalada implica em redução da capacidade ociosa (hiato) e, portanto, redução do desemprego. Assim, tendo a UCI como *proxy* para o inverso do nível de desemprego no país, o que se espera é que haja uma relação positiva entre esta variável e o salário mínimo, no sentido de que um menor nível de desemprego (maior UCI) influencie positivamente a variação do salário mínimo.

Além disso, conforme apontado pelo estudo de ILO (1970) sobre salário mínimo, uma das razões para ajustar seu valor nominal é o crescimento econômico. Pode-se entender que o crescimento econômico aumenta o volume total de recursos que podem ser direcionados para salários sem que seja necessária a redução das demais formas de renda. De tal modo que é possível que o crescimento econômico também tenha alguma influência sobre o salário mínimo real. Optou-se, então, por utilizar uma medida de crescimento econômico per capita, a variação do PIB per capita. A tendência é que haja maior margem para aumentos do salário mínimo real, quando há aumentos da renda per capita.

No entanto, destaca-se que a utilização da UCI como *proxy* para o inverso do desemprego é baseada na Lei de Okun, que relaciona o nível de desemprego com o desempenho da economia. Desta forma, a variável de PIB per capita será utilizada em uma regressão que não tenha a variável UCI como variável explicativa.

Razão Salário Mínimo/Salário Médio (*taxa*)

Conforme explicam Ehrenberg e Smith (2000), num contexto em que o salário mínimo¹⁶⁴ é reajustado em períodos determinados (isto é, não são ajustamentos automáticos), o que se espera na relação salário mínimo/salário médio é um comportamento do tipo “dente de serra”, sempre levando a relação para o mesmo patamar. O que se verifica no caso

¹⁶³ Fonte: IPEADATA.

¹⁶⁴ Fonte salário mínimo nominal: IPEADATA.

brasileiro quando avaliados os salários médios da indústria¹⁶⁵, no entanto, é a ausência de um comportamento estável. No seu exercício econométrico, Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) utilizam a razão entre o salário mínimo no período anterior e o salário médio. Segundo os resultados apresentados pelos autores, existe uma forma de correção de erro, no sentido de que, quando a razão está alta, o salário mínimo tende a crescer mais devagar no ano seguinte. Ou seja, o salário mínimo converge para algum alvo da razão, indicando uma tendência de manutenção da distribuição da massa salarial. Ainda de acordo com os autores, este alvo depende de forma negativa do desemprego e do grau de conservadorismo do partido. Assim, a relação esperada nos resultados do modelo estimado é que a razão se relacione de forma negativa com as variações do salário mínimo, indicando algum equilíbrio de longo prazo.

Resultado Primário (*primário*)

Segundo Ehrenberg e Smith (2000), o papel que se espera que a política monetária fiscal possa desempenhar sobre o salário é indireto. Por meio de políticas expansionistas tanto monetárias como fiscais, tem-se o aumento da inflação, por meio do excesso de moeda na economia, levando, por fim a uma queda no salário mínimo real.

No entanto, a Constituição Federal de 1988, ligou o salário mínimo ao benefício da previdência social e outros benefícios assistenciais e, em 1990, o seguro-desemprego também passou a ter como piso o salário mínimo. Assim, a análise do papel dos benefícios de aposentadoria, assistenciais e de seguro-desemprego deve ser observada sob a ótica da restrição orçamentária: um maior salário mínimo significa maiores gastos governamentais. Como afirma o estudo do IPEA (2006, p.297):

O salário mínimo, por exemplo, é fixado em nível federal. Com exceção do Bolsa Família, que beneficia as famílias pobres com filhos que frequentam escolas, os demais gastos sociais do governo federal (aposentadorias, seguro-desemprego, abono do PIS, benefícios para deficientes e idosos de baixa renda) estão indexados ao salário mínimo. Portanto, a política de salário mínimo tem enorme impacto fiscal. Sob esse ponto de vista, aumentos do valor real do salário mínimo têm impactos perniciosos sobre as contas

¹⁶⁵ Fontes para número de trabalhadores: 1939, 1942-1954, 1959, 1966-1969, 1970, 1972-1984, 1988-1990 e 1992-1995: IBGE, Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas; 1955-1958 e 1961-1965: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1965, 1966, 1970; 1966-1969, 1972-1984, 1988-1990 e 1992-1995: IBGE, SIDRA, PIA; 1996-2012: IBGE, SIDRA, PIA – Empresa. Fontes para salários na indústria de transformação: 1939, 1942-1954, 1959, 1966-1969, 1970, 1972-1984, 1988-1990: IBGE, Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas. 1955-1958 e 1961-1965: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1965, 1966, 1970. 1985-1990: IBGE, SIDRA, Pesquisa Industrial Mensal; 1990-2001: IBGE, SIDRA, Pesquisa Mensal de Emprego - antiga metodologia; 2002-2011: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

públicas, posto que eleva simultaneamente o valor real de praticamente todos os benefícios sociais.

Nesse sentido, é utilizada uma *dummy* que tenta captar os efeitos da restrição orçamentária que se impõe ao governo a partir de 1988. A ideia é que o aumento de salário mínimo passa a ser condicionado pela situação das contas públicas uma vez que impacta, principalmente, sobre o orçamento da previdência social, que é deficitário. Como a Lei do Orçamento Anual deve ser enviada ao Congresso até maio do ano anterior ao de exercício do orçamento, entende-se que não é a variação do superávit primário no período corrente que vai restringir o aumento do salário mínimo e sim os resultados de dois anos antes $((t-2)/(t-1))$. Sabe-se que o orçamento é baseado em expectativas de receita, que são formadas por informações passadas de resultados tanto de receitas e despesas, como de atividade econômica. Assim, entende-se que a utilização da variável de resultado primário¹⁶⁶ do orçamento fiscal é suficiente para medir o papel que o orçamento público tem sobre a decisão de reajuste do salário mínimo¹⁶⁷. Destaque-se que um resultado primário positivo implica déficit e um resultado primário negativo implica superávit.

Inflação (IPC) e Deflacionamento

Em relação à inflação, entende-se que o salário mínimo deve relacionar-se, de alguma forma, com os movimentos de custo de vida, mantendo, desta forma, seu valor real estável. O estudo de Eyraud e Saget (2005) avalia que há, porém, uma relação dúbia entre salário mínimo e inflação: a manutenção do poder de compra pode proteger o trabalhador contra os efeitos da inflação por um lado, por outro, eleva os salários e pode gerar impactos negativos sobre o déficit fiscal, podendo acelerar a espiral inflacionária por meio de aumentos no custo de produção e pressionando a demanda agregada. Nesse sentido, para evitar processos inflacionários, muitos países não indexam o salário a taxas de inflação e nem sempre realizam os reajustes de acordo com a variação do custo de vida, o que pode explicar a não manutenção dos níveis de salário mínimo real.

A história econômica brasileira é marcada por um forte processo inflacionário e, conforme explicado no capítulo anterior, em termos gerais, a política salarial empreendida entre 1965 e 1994 teve por objetivo a contenção da inflação. Nesse sentido, a variação da

¹⁶⁶ Fontes: 1985-2001: Silva, Carvalho e Medeiros (2009); 2002-2012: IPEADATA.

¹⁶⁷ Entende-se que o salário mínimo impacta principalmente no resultado da previdência, porém o resultado primário também leva em consideração gastos assistenciais e a folha de salários do governo. Valores negativos denotam superávit e valores positivos denotam déficit.

inflação no período anterior foi incluída na regressão para avaliar se há de fato alguma indicação de que o salário mínimo era reajustado com base em uma preocupação acerca do processo inflacionário, ou seja, se o ajustamento do salário mínimo era um componente da política salarial. Assim, para capturar a preocupação do governo em relação ao processo inflacionário, espera-se que aumentos da inflação no período anterior levem a uma redução da variação do salário mínimo real. É utilizado um índice de preços ao consumidor para capturar os efeitos da política salarial empreendida entre 1965 e 1994, tendo sido incluída uma variável *dummy* de multiplicação, para avaliar somente este período¹⁶⁸.

Dentre as opções de índices de inflação para usar como deflator, pode-se averiguar na literatura que, em geral, o salário mínimo é deflacionado pelo INPC para análises mais recentes e, para a série longa, encontra-se a utilização do IPC-Mtb, IPC-SP e IPC-RJ. O Ipeadata utiliza em momentos alternados o IPC-SP e o IPC-RJ, pois a série de salário mínimo deflacionada diz respeito ao maior salário mínimo vigente no país, que, em determinados momentos, era do estado do Rio de Janeiro (Distrito Federal até 1960) e, em outros, do estado de São Paulo. Colistete (2009) por outro lado, compõe um índice de inflação que inclui o IPC-SP da FIPE e o IPC-Mtb para deflacionar salários de 1945 a 1979, o autor também utiliza o IPA-DI compondo-o com o deflator do PIB para deflacionar o índice de produtividade. Com base na literatura, o que se entende é que o deflator para os salários (salário mínimo e salário médio) deve ser um índice de consumo, e, neste caso, este estudo utilizará uma composição de três índices: IPC-SP para o período de 1940 a 1948, IPC-Mtb para o período de 1948 a 1979 e INPC para o período de 1979 a 2012¹⁶⁹. Para as demais variáveis o índice utilizado é o IPA-EP (nova série da FGV para o IPA-DI já compatibilizada com o IPA-DI) e, para compor os anos faltantes, será utilizado o deflator do PIB (1940 a 1944), conforme Colistete (2009).

¹⁶⁸ É interessante notar que a influência da variação da inflação no período anterior possivelmente apresenta uma correlação negativa com o salário mínimo até 1964 pois o salário mínimo até então era reajustado em períodos maiores do que um ano, de forma que a inflação passada teria um efeito de redução do salário mínimo real. Após 1964, o salário mínimo passa a ser reajustado todos os anos, e entende-se que a variação no período anterior não deveria ter um efeito de redução do salário mínimo, em se havendo uma preocupação de manter os níveis de salário mínimo real. Note-se que o efeito da variação do salário mínimo no período imediato, isto é, no tempo t , é negativo, pois o aumento da inflação automaticamente reduz o salário mínimo real se mantendo o poder de compra. Porém, não é esta a relação que se busca explorar. A utilização da *dummy* para o período de política salarial tem por objetivo averiguar se o resultado da inflação passada (a incapacidade do governo em controlar a inflação) condiciona a política salarial no período seguinte.

¹⁶⁹ Fonte: IPEADATA.

Variáveis *Dummy* (SET)

Regime Político

As variáveis *dummy* utilizadas para identificar se há alguma influência do regime político são duas: *ditadura*, que é igual 1 no período que vai de 1940 a 1944 e de 1966 a 1979, e zero para os demais períodos, e *democracia2*, que é igual a 1 para o período que vai de 1980 a 2012 e zero para os demais períodos.

Apesar de se configurar como uma ditadura militar já em 1964, a opção de se avaliar o período de ditadura a partir de 1966, tem por base a publicação do Ato Institucional nº2 e do Ato Complementar nº 4 em fins de 1965, que cria a ARENA, e extingue o multipartidarismo, respectivamente, proibindo a existência de partidos políticos. Desta forma, a *dummy* ditadura está definida para avaliar o impacto do período de intervenção que ocorre entre 1966 e 1979. O ano de 1979 é marcado pela Lei da Anistia e pela revogação dos Atos Institucionais. Assim, a definição de ditadura utilizada tem por base a ausência formal de partidos políticos, daí se explica a *dummy* sendo igual a 1 também no período entre 1940 e 1944, quando o regime político ditatorial, também conhecido por Estado Novo, não permitia a existência de partidos políticos, no entanto, a amostra utilizada para o modelo de regressão não avalia o período de 1940 e 1944 devido a ausência de dados.

Sabe-se que a ditadura militar no Brasil se encerrou com a saída do último presidente militar, em março de 1985, no entanto, em 1980 há a volta do multipartidarismo, que mostra um claro processo de abertura política, sendo que já em 1982 foram realizadas eleições diretas nos estados. Conectando-se com a história, a partir de 1978 passa-se a ter também maior movimento dos trabalhadores, apontando maior pressão desse grupo de interesse. Não apenas isso, em 1980 é criado o Partido dos Trabalhadores, em uma evidente indicação que este grupo passa a ter uma representação política. A *dummy* *democracia2* busca avaliar se há alguma diferença na determinação do salário mínimo entre o primeiro período democrático estudado, 1945 a 1965 e o segundo período democrático, definido entre 1980 e 2012.

Forma de fixação do SM

As variáveis *dummy* para identificar se há alguma influência da forma de fixação do salário mínimo na sua variação são identificadas da seguinte forma: *comissão*, que é igual a 1 no período que vai de 1940 a 1964, quando havia comissões tripartites para a definição do salário mínimo e zero para os demais períodos; *governo*, igual a 1 de 1964 a 1988, quando o salário mínimo podia ser determinado por meio de decreto do governo sendo utilizado o DNES como órgão de definição e zero para os demais períodos.

Bolsa-Família (bfamília)

De acordo com Eyraud e Saget (2005), o papel dos benefícios na definição do salário mínimo é importante. Boeri (2012) identifica uma relação positiva entre a existência de benefícios concedidos pelo governo e o salário mínimo. Ele afirma que o salário mínimo deve ser maior do que a opção externa do trabalhador. Da mesma forma, Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) também ponderam a existência de benefícios, mostrando, por um lado, que o aumento de um seguro desemprego só é bem recebido pelo eleitor mediano quando há um nível elevado de desemprego, por outro lado, um aumento de seguro-desemprego permite que o trabalhador extraia maiores ganhos na formação de salário.

A despeito do debate acerca dos impactos de benefícios de seguro desemprego, o que se tem na realidade brasileira é um benefício temporário, portanto, não é exatamente uma opção externa irrestrita. O seguro desemprego no Brasil no formato atual foi criado em 1986 sendo financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador. Em 1990, ele passou a ter como piso o salário mínimo. Desta forma, a relação que se tem é que, um aumento de salário mínimo automaticamente aumenta a opção externa temporária do trabalhador, portanto, se espera um salário mínimo mais alto a partir do momento em que se incluem benefícios.

Por outro lado, pode-se entender que um exemplo de benefício que poderia pressionar por um aumento do salário mínimo não seria o seguro-desemprego, mas sim o Programa Bolsa-Família, empreendido pelo governo Lula (2003-2010) e governo Dilma (2011-2012). Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que há uma pressão para o aumento do salário mínimo a partir da introdução do programa, dado que a opção externa aumenta seu valor, de modo que é utilizada uma variável *dummy* para o período que vai de 2003 a 2012 com valor igual a 1 é denominada: *bfamília*.

Clivagem de Partidos Políticos

O que se espera é que partidos de direita favoreçam um mercado de trabalho mais flexível enquanto partidos de esquerda favoreçam a proteção ao emprego, preferindo mercado regulado. Para testar a hipótese de que há de fato diferenças na variação do salário mínimo de acordo com a orientação ideológica do partido no poder, é necessário, primeiro, classificar os partidos políticos que estiveram no poder ao longo da história do salário mínimo.

Para tanto, recorreu-se a uma pesquisa¹⁷⁰ sobre a classificação de partidos políticos, em que se identificou uma homogeneidade da literatura em relação às classificações partidárias, e, como aponta Limongi e Figueiredo (1995), pelo menos em relação à classificação dos partidos, pode-se “falar tranquilamente em partidos de direita, centro e esquerda”. (Limongi e Figueiredo, 1995, p. 500)

No entanto, segundo Fernandes (1995) é importante destacar dois aspectos desse tipo de classificação. O primeiro diz respeito ao tratamento unificado e homogeneizado dos partidos brasileiros, sem necessariamente refletir o sistema partidário realmente existente, portanto, a classificação é entendida como sendo o posicionamento predominante no interior do partido. O segundo diz respeito à redução de opções político-ideológicas em apenas três posições, o que torna a classificação limitada e generalizada. O autor ainda aponta outros problemas que envolvem a fragilidade da maioria dos partidos, a fraca implantação nacional da maioria dos partidos e da ausência de mecanismos de disciplina e fidelidade dos mesmos.

Apesar do disposto, entende-se que os partidos políticos dos presidentes eleitos, possuem algum atenuante no que toca a sua fragilidade e abrangência, dado que, sendo a eleição majoritária e em nível nacional, a tendência é de que o partido que toma posse tenda a não enfrentar estes problemas (talvez a exceção resida no PRN, partido que foi criado em 1985 e perdeu seu registro em 1999). Desta forma, a definição de mandatos presidenciais em relação à posição ideológica dos partidos é a que segue.

De 1945 a 1964¹⁷¹ (terceira República): 1945-1950: Eurico Gaspar Dutra – PSD – Centro; 1951-1954: Getúlio Dornelles Vargas – PTB-PSP – Esquerda; 1954-1955: João Fernandes Campos Café Filho – PSP – Esquerda; 1955-1960: Juscelino Kubitschek de Oliveira – PSD – PTB – Centro-Esquerda; 1961: Jânio da Silva Quadros – PDC – Centro; 1961-1964: João Belchior Marques Goulart – PTB – PSD – Centro- Esquerda.

¹⁷⁰ Ver Novaes (1994), Machado (2005), Fernandes (1995), Limongi e Figueiredo (1995), Schmitt, 2000, Oliveira, (1973).

¹⁷¹ Para o período 1945-1964, os principais partidos e suas classificações são): direita - UDN, PR, PRP; centro - PSD, PL, PDC; e esquerda - PTB, PCB, PSB, PSP, PTN, PST, PRT, MTR.

De 1965- 1985¹⁷²(quarta República): 1965 a 1980: Humberto de Alencar Castello Branco, Arthur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel – DITADURA MILITAR; de 1980 a 1985: João Baptista de Oliveira Figueiredo, tinha como apoio político principal PDS - Direita.

De 1985 a 2012¹⁷³ (quinta República): 1985 – 1990: José Sarney – FRENTE LIBERAL – PMDB – Centro-Direita; 1990-1994 - Fernando Afonso Collor de Mello, Itamar Augusto Cautiero Franco – PRN – Direita; 1995-2002 – Fernando Henrique Cardoso – PSDB – Centro; 2002 – 2012 - Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff – PT – Esquerda.

Desta forma, variáveis *dummy* são definidas para identificar governos de direita ou esquerda da seguinte forma: *esquerda*, com valor igual a 1 para governos definidos como esquerda e 0 para os demais; e *direita*, com valor igual 1 para governos definidos como direita e 0 para os demais. Espera-se encontrar uma relação positiva dos governos de esquerda com a variação do salário mínimo.

4.4 Resultados

Os testes de Raiz Unitária de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) e de Phillips-Perron (PP) foram realizados e todas variáveis apresentaram uma raiz unitária. Foi então realizado o teste de Cointegração de Johansen para avaliar se há alguma relação de longo prazo entre as variáveis do modelo e o resultado foi que, nos quatro modelos possíveis não há relação de cointegração. Dessa forma, pode-se utilizar o modelo em diferença sabendo que não há uma relação de longo prazo, isto é, não se tem uma trajetória de equilíbrio no longo prazo. Isto é esperado para o caso do salário mínimo, devido a mudanças estruturais que ocorrem ao longo do período estudado.

¹⁷² O período é dividido em duas fases, a primeira que vai até 1980, em que não havia partidos políticos (as organizações políticas não eram chamadas de partidos) e a segunda após 1980 com a volta dos partidos e do multipartidarismo. Assim, entre 1980 a 1985, a classificação é: direita - PDS, PDT; centro – PMDB; e esquerda - PTB, PT. A classificação deu-se por base na evolução dos partidos, assim, PDS, sendo majoritariamente composto por parlamentares da ARENA, classificada como direita. O PDT que viria a apoiá-lo, também de direita. O PMDB, pela evolução que teve em seguida, é classificado como centro. A Frente Liberal, composta por parlamentares filiados ao PDS, porém contrários à candidatura de Paulo Maluf, é entendida como sendo de direita também, principalmente por, no futuro, integrar o PFL.

Ainda, a classificação de direita para a ARENA, que existiu no período de ditadura, foi realizada tendo por base os partidos de origem dos parlamentares que fundaram tanto a ARENA como o MDB, em que se tem uma clara divisão com a maioria dos parlamentares da UDN, e 100% do PR e PRP se filiando à ARENA e a maioria dos parlamentares do MDB vindo de partidos da esquerda (PTB, PSB, MTR, PRT). O PSD teve uma divisão em que a maioria dos parlamentares se filiaram a ARENA, porém, cerca de 1/3 se filiou no MDB).

¹⁷³ Em 1985, abre-se espaço para ampliação do número de partidos. Assim, no período 1985-2012, os principais partidos são classificados como: direita - PFL, PPR, PRN, PTB, PL, PP, PSD, PSC, PPB, PRP, Prona, PDS; centro - PDT, PSDB, PMDB (em alguns casos, classifica-se os dois primeiros como centro-esquerda, e o último como centro direita), PP, PRS; e esquerda: PT, PSB, PCdoB, PCB, PPS, PDT, PMN, PV.

A amostra compreende o período de 1940 a 2012, com amostra ajustada de 1947 a 2012. O ano de 1952 foi retirado da amostra, pois se mostrava um *outlier*¹⁷⁴, influenciando fortemente o teste de normalidade. O modelo estimado com o PIB per capita apresentou autocorrelação e, portanto, foi descartado. As três regressões realizadas apresentaram normalidade nos resíduos e ausência de autocorrelação. Os resultados das regressões estão dispostos na TABELA 3, que apresenta três modelos distintos. O modelo 3 se mostrou o melhor pelos critérios de Akaike e Schwarz.

O que se percebe pelo resultado do modelo 1 é que há uma correlação entre a variação do nível de utilização de capacidade instalada e a variação do salário mínimo. A UCI é utilizada no modelo como *proxy* para a variação do desemprego, em que um aumento da UCI implica em menor desemprego. De acordo com o modelo proposto por Saint-Paul, Bean e Bertola (1996), um aumento de desemprego deve gerar maior cautela por parte do governante no aumento de salário mínimo, pois o eleitor mediano é impactado pelo aumento de desemprego, por meio do aumento da sua exposição a ele. Nesse sentido, o que se depreende é que a variação do salário mínimo reage a uma redução do desemprego de forma positiva¹⁷⁵. Há que se levar em consideração que a *proxy* utilizada também captura efeitos do desempenho econômico, de forma que a hipótese levantada por Eyraud e Saget (2005) de que o crescimento econômico é um dos fatores que aumentam o salário mínimo também é satisfeita.

A variação do índice de alíquotas de importação é utilizado como *proxy* para a variação elasticidade da demanda por trabalho ao longo do tempo, em que um aumento da abertura comercial eleva a concorrência nos mercados de produtos que, por consequência, aumenta a elasticidade da demanda por trabalho. Um aumento do índice significa uma redução da alíquota de importação e, portanto, aumento da abertura comercial. Note-se também que, na presença de uma elasticidade de demanda por trabalho maior há redução do poder de barganha dos trabalhadores, conforme explicam Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) e Boeri (2012). A correlação que se apresenta nos resultados está de acordo com a teoria, isto é, há uma relação inversa entre as variações do índice e as variações do salário mínimo, indicando

¹⁷⁴ O ano de 1952 é definido como *outlier* pois é neste ano que Vargas aumenta o valor do salário mínimo para recompor o poder de compra de 1943. Desta forma, a variação do salário mínimo real em 1952 é de 129%, pois implica em recomposição de oito anos de perda de poder de compra. Note-se que mesmo o histórico aumento de 100% do SM nominal em 1954 não implica em tal magnitude de aumento real.

¹⁷⁵ O resultado também pode estar capturando a preocupação do governo em relação aos efeitos do salário mínimo sobre o desemprego. Em se assumindo um mercado de trabalho perfeitamente competitivo, aumentos de salário mínimo levam a demissões. Assim, diante de um aumento do desemprego, o governo pode optar por não aumentar o salário mínimo nominal e assim reduzir o salário mínimo real, de forma a evitar maiores demissões e um nível de desemprego mais elevado.

que, na presença de uma elasticidade de demanda por trabalho maior, o governo é mais cauteloso na elevação do salário mínimo.

TABELA 3 - Resultados da Regressão – Variável dependente: Variação do Salário Mínimo Real

Variável dependente: D(LOG(SM))				
Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	
C	-0.139 *	-0.047	0.0373	
	-2.907	-1.589	1.0778	
D(LOG(UCI))	0.718 ***	0.681 ***	0.7566 **	
	1.912	1.737	2.0470	
D(LOG(UCI(-1)))	-0.336	-0.436	-0.3275	
	-0.865	-1.079	-0.8573	
D(INDICEALIQOTA(-1))	-0.197 **	-0.229 **	-0.2078 **	
	-2.020	-2.271	-2.1790	
D(LOG(PRODUTIVIDADE(-1)))	0.013	-0.125	-0.0132	
	0.094	-0.971	-0.1076	
D(LOG(TAXA))	-0.176 **	-0.097	-0.1947 **	
	-2.107	-1.214	-2.3603	
DS*(PRIMÁRIO(-1))	-2.238 ***	-3.409 *	-1.8947	
	-1.893	-3.034	-1.6674	
DU*IPC(-1)	-0.007 **	-0.008 **	-0.0093 *	
	-2.037	-2.568	-2.9241	
BFAMILIA	-0.203 *	-0.091 ***	-0.2068 *	
	-2.946	-1.725	-3.1319	
DIREITA	-0.029	0.047	0.0164	
	-0.570	1.128	0.4893	
ESQUERDA	0.168 *	0.083 **	0.1680 *	
	3.215	2.079	3.2966	
DITADURA	0.112 **	0.029	--	
	2.222	0.765		
DEMOCRACIA2	0.161 **	--	--	
	2.388			
COMISSAO	--	--	-0.1759 *	
			-2.9149	
GOVERNO	--	--	-0.0665 ***	
			-1.7217	
R²	0.45	0.39	0.47	
R² Ajustado	0.32	0.26	0.35	

Método MQO; Amostra Ajustada: 1947-2012; Número de observações incluídas: 64; *, **, ***: significância estatística de 1%, 5% e 10% respectivamente; t-student em itálico.

Fonte: Elaboração Própria.

A variável taxa, que representa a razão entre salário mínimo defasado e o salário médio da indústria também apresenta significância estatística. O resultado indica que há uma relação entre o salário mínimo e a média de salários, em que há uma convergência para algum equilíbrio de longo prazo. Um aumento do salário mínimo em relação à média de salários leva a uma redução da variação do salário mínimo, isto é, o salário mínimo tende a voltar para a razão inicial. Interessante notar que tal relação reflete a manutenção do diferencial de salários da economia, mostrando que uma possível distribuição de renda entre a massa salarial por meio do aumento do salário mínimo é compensada por sua redução nos períodos seguintes.

Em relação à restrição orçamentária do governo, o que se percebe com os resultados é que há uma correlação negativa, em que aumentos do déficit primário implicam em reduções na variação do salário mínimo. Pode-se afirmar, desta forma, que possivelmente o aumento de salário mínimo real está condicionado ao orçamento governamental a partir de 1988. Isto é, a vinculação do salário mínimo ao piso previdenciário, em 1988, e ao seguro-desemprego, em 1990, resultou em uma restrição para a determinação do salário mínimo¹⁷⁶. Nesse sentido, é razoável supor que o governo também leva em consideração o orçamento fiscal ao propor a variação do salário mínimo.

A variável para inflação busca capturar se a variação do salário mínimo foi um dos componentes da política salarial empreendida entre 1965 e 1994. A hipótese é de que uma inflação maior no ano anterior fará com que o governo opte, no ano seguinte, por uma variação de salário mínimo menor como forma de controle inflacionário. Os resultados apresentados ratificam a hipótese, mostrando que, apesar de o salário mínimo não estar explicitamente citado nas leis de política salarial para contenção da inflação, ele foi também utilizado como um instrumento de combate à inflação. Assim, a variável mostra-se negativamente correlacionada à variação do salário mínimo.

A variável produtividade não é estatisticamente significativa, ratificando a hipótese do estudo de que o salário mínimo é determinado, principalmente, por fatores políticos e institucionais e não por fatores econômicos. O *p-valor* da variável aponta que, possivelmente, a relação entre a variação de produtividade e a variação do salário mínimo não é significativa.

A *dummy* para o Programa Bolsa-Família que busca capturar os efeitos de uma opção externa para os trabalhadores se mostrou significativa, no entanto, com sinal negativo. O resultado apresenta sinal inverso ao esperado pela teoria, em que se argumenta que uma opção externa tende a elevar o valor do salário mínimo. Uma possível explicação para tal resultado é

¹⁷⁶ Note-se, no entanto, que o resultado pode também estar capturando os efeitos indiretos da política fiscal sobre a inflação: uma política fiscal expansionista aumenta a inflação, que por sua vez, reduz o salário mínimo real.

de que a existência de um benefício assistencial como o Programa Bolsa-Família reduz a pressão sobre o governo para utilizar o salário mínimo como política de distribuição de renda.

Em relação à *dummy* para os partidos de direita, ela mostra-se insignificante estatisticamente. A *dummy* para partidos de esquerda, no entanto, é positiva e significativa para a variação do salário mínimo. É importante notar que, pela classificação utilizada, o período de populismo que ocorre entre 1951 e 1964 é capturado. Assim, o resultado denota um maior poder de barganha dos trabalhadores na determinação do salário mínimo para os períodos em que o país é governado por partidos de esquerda. Isto porque, segundo o modelo de Boeri (2012), o que se espera é que diante de um maior poder de pressão dos trabalhadores o salário mínimo seja maior. Os resultados corroboram o modelo proposto.

Para avaliar o regime político, duas regressões foram estimadas, o modelo 1 e o modelo 2, conforme apresentado na TABELA 3. No modelo 1, está incluída a variável *dummy* para o segundo período democrático. O que os resultados mostram é que há uma correlação positiva no período da ditadura, porém, em menor grau do que no segundo período democrático. A explicação para o resultado da *dummy* para ditadura reside em duas questões. A primeira é que o ano de 1952 foi retirado da amostra, pois se mostrava um *outlier* e estava influenciando no teste de normalidade. É neste ano que Vargas reajusta o valor do salário mínimo real que vinha se reduzindo desde 1943, uma vez que durante o governo Dutra não houve reajuste. Nesse sentido, o valor fortemente positivo da variação de 1952 não é contabilizado e, devido à pequena amostra, pode influir nos resultados em relação ao primeiro período democrático. A segunda questão é que, apesar de o salário mínimo real ter se reduzido fortemente nos primeiros anos da ditadura militar, a partir de 1968 já há uma preocupação de manutenção da demanda interna por parte do governo, segundo Lago (1990). A modificação na política salarial¹⁷⁷ em junho de 1968 objetivava manter o poder de compra dos trabalhadores, e tal objetivo estendeu-se à política de salário mínimo, não mais permitindo uma queda muito acentuada do seu valor real. Tal mudança de postura em relação aos salários é o que pode estar refletindo no resultado positivo da *dummy* em comparação ao período anterior.

Em relação à *dummy* para o segundo período democrático, há também uma correlação positiva, indicando que há sim uma mudança de comportamento do governo entre os dois períodos de democracia representativa, com o segundo, apresentando um peso maior na

¹⁷⁷ A política salarial foi modificada em junho de 1968 e introduziu uma mudança na regra de reajuste em que, quando o resíduo inflacionário do ano imediatamente anterior fosse subestimado, o salário médio real dos últimos 12 meses seria corrigido pela inflação, de forma a não repassar a adiante a compressão salarial do ano anterior.

variação do salário mínimo. Possivelmente isto é reflexo da representação dos trabalhadores dentro dos partidos políticos e na menor intervenção governamental nos sindicatos trabalhistas, retirando o caráter corporativista do movimento dos trabalhadores.

Já no modelo 2, a variável *dummy* para o segundo período democrático, *democracia2*, é retirada, para avaliar se a relação para ditadura mantém-se, isto é, se há uma diferença entre períodos de ditadura e períodos de democracia, sem levar em consideração as diferenças entre os regimes democráticos. O resultado é que a *dummy* para ditadura apresenta insignificância estatística, denotando que, possivelmente, o regime de ditadura não influencia na variação do salário mínimo no país. Conforme aponta Rodrik (1999), o que se verifica nas evidências para salários é que aumentos de salários são relacionados a melhorias em instituições democráticas. Nesse sentido, era esperado uma relação negativa do período da ditadura com as variações do salário mínimo, o que não se verificou em nenhum dos modelos estimados. No entanto, a *dummy* para o segundo período democrático pode estar capturando justamente a melhoria das instituições democráticas tanto em relação à ditadura como em relação ao primeiro período.

Por fim, o modelo 3 foi estimado para avaliar os impactos da forma de fixação do salário mínimo. Como as *dummies* para as formas de fixação do salário mínimo em muitos momentos se sobrepõem às *dummies* de democracia e ditadura, a regressão para avaliar seus efeitos foi feita separadamente. O que se percebe é que a forma legal de fixação do salário mínimo não apresenta a relação esperada. Isto é, a participação dos trabalhadores de forma direta dentro das Comissões, como ocorreu entre 1940 e 1964, se apresenta significativa, porém com sinal negativo. Isto pode ser explicado, novamente, pela exclusão do ano de 1952 da amostra, mas, principalmente, porque, apesar da existência das Comissões em lei, elas, de fato, não eram sempre consultadas, e o governo se utilizava ativamente do dispositivo da lei de reajuste do salário que permitia o reajuste em períodos diferentes sob justificativa econômica. Quando isso ocorria, o salário mínimo era determinado por meio de Decreto, isto é, não passava pela aprovação no Congresso Nacional. Em relação à *dummy* para o período em que o governo podia determinar os reajustes de salário mínimo sem aprovação do Congresso ou sem o debate tripartite, o que se apresenta é uma relação negativa. Tal fato denota que o governo não estava condicionado em termos legais à aprovação da sociedade civil e, em termos práticos, também havia margem para uma política de redução de salário mínimo. Destaque-se que o período em que o governo decretava o valor do salário mínimo inclui o período de ditadura, e pode estar capturando também, a redução do poder de pressão dos trabalhadores.

Em termos gerais, o que se pode afirmar é que o modelo proposto por Boeri (2012) de determinação do salário mínimo baseado no poder de pressão dos grupos de interesse é corroborado pelas evidências, quando se avalia os partidos políticos. O modelo de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) que propõe que o governante se preocupa com eleitor mediano e que este é impactado pelo desemprego também é ratificado pelas evidências. Por fim, o modelo de Rodrik (1999) que propõe a relação entre aumentos de salários e melhorias de instituições democráticas é também corroborado pelas evidências quando se analisa o papel do segundo período democrático analisado no trabalho. Além disso, há uma correlação entre as políticas salariais empreendidas entre 1965 e 1994, mostrando que o governo utilizava o salário mínimo como instrumento de combate à inflação e que, além disso, a partir de 1988, criou-se uma restrição orçamentária para os aumentos de salário mínimo, devido a sua vinculação com o sistema previdenciário. Desta forma, é possível perceber que o salário mínimo no Brasil é produto, em grande parte, de fatores institucionais e políticos, que se apresentam como determinantes na sua variação.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como motivação a análise do processo de determinação do salário mínimo. A hipótese do estudo é de que os aspectos institucionais referentes às regras de fixação do salário mínimo e o contexto político envolvido em sua determinação são relevantes para explicar os movimentos do salário mínimo real ao longo do tempo. À medida que o bem-estar do eleitor mediano é levado em consideração, os aspectos institucionais e políticos condicionam a decisão do governante, de forma que a variação do salário mínimo não pode ser entendida como exclusivamente relacionada a aspectos econômicos. Para encontrar tal relação, o primeiro passo foi a realização de uma revisão da teoria sobre salário mínimo. Pode-se perceber que, apesar de um intenso debate acerca dos resultados do salário mínimo sobre o mercado de trabalho, pouco se encontra de contribuições sobre como o salário mínimo é determinado e quais são as variáveis decisivas. O que se percebe é que tais contribuições, em geral, utilizam o instrumental da Economia Política para compreender como se dá o processo de variação do salário mínimo. Isto porque o salário mínimo é uma variável determinada pelo governo, e, como tal, deve ser entendida como um resultado político. Assim, neste trabalho, foram apresentadas algumas teorias para compreender sua determinação como um resultado de um comportamento racional do governante, sob restrição da pressão de grupos de interesse e/ou de eleitores.

Como afirma Kaufman (2010, pp 450), “[...] the benefits and costs of a minimum wage vary by country, stage of economic development, extent of unemployment, and the breadth, depth, and structure of the labor market regulatory regime.” De tal modo que a análise da história institucional, política e econômica do salário mínimo fez-se necessária para identificar os aspectos que caracterizam o salário mínimo no Brasil. De forma breve, foi mostrado que as leis sobre a determinação do salário mínimo foram pouco modificadas, no entanto, na prática, o salário mínimo foi utilizado como um instrumento de política por alguns governantes. Concomitante às mudanças do quadro institucional legal, o país passou por mudanças política importantes, como regimes políticos diferenciados, mudanças na forma de relacionamento com sindicatos trabalhistas, bem como crises de instabilidade política.

Desde a criação do salário mínimo, o Brasil passou por diversas crises econômicas, e apresentou crescimento do produto real durante praticamente todo período de existência do mínimo. Esta afirmação se faz importante pois, ao se esperar que o salário mínimo tenha relação com o desempenho econômico da economia, o que se observa é um descolamento do

comportamento do mínimo em relação à variação do produto e da produtividade do trabalho. Desta forma, pode-se deduzir que a variação do salário mínimo não é determinada essencialmente pelo quadro econômico brasileiro.

Para averiguar tal afirmação, foi feita uma análise do comportamento do salário mínimo real. A série de tempo apresentou instabilidade ao longo do tempo e um exercício econométrico para encontrar os pontos de quebra estrutural que causam tal instabilidade foi realizado. Foram encontrados seis pontos de quebra estrutural, que resultam em sete patamares distintos de valor do salário mínimo. A análise das quebras fornece um primeiro indicativo de que aspectos políticos e institucionais são relevantes na determinação do salário mínimo.

A quebra que ocorre em 1946, reduzindo o patamar do salário mínimo, dá-se diante de uma economia em crescimento. A explicação para tal quebra reside em uma questão política: o rompimento de Dutra com Vargas, neste mesmo ano. O valor do mínimo mantém-se em um patamar mais baixo até o ano de 1953. Em 1954, há um salto no seu valor, devido ao aumento de 100% do salário mínimo, decretado por Vargas no dia 1º de maio. Importante destacar que tal aumento não tem fundamento econômico, visto que a economia estava crescendo, porém a taxas não muito elevadas.

Uma vez mudado o patamar de poder de compra do salário mínimo, há uma tendência de manutenção dos níveis reais de salário mínimo. Note-se que, entre 1954 e 1962, a economia apresenta crescimento econômico em todos os anos, porém o quadro econômico deteriora-se entre 1963 e 1965. A fase de manutenção do poder de compra do salário mínimo é interrompida, então, em 1966, já sob a ditadura, com a execução da política salarial, utilizada como instrumento de combate à inflação, do Plano de Aceleração Econômica do Governo (PAEG). Nesta quebra, o que se percebe é que o salário mínimo passa a ser entendido como uma variável que impacta a economia e a justificativa para a queda nos níveis salariais reside na justificativa econômica de que salários elevados pressionam a inflação de custos, por meio da espiral salário-preços. No entanto, uma vez controlada a inflação, o poder de compra do salário mínimo mantém-se em níveis baixos a despeito do virtuoso crescimento econômico aferido no Brasil entre 1968 e 1979. A partir de 1980, o que se observa é uma sucessão de políticas salariais, que tinham por base, novamente, a ideia de que os salários da economia eram uma das causas da inflação. Ao mesmo tempo, o Brasil entra na década de 1980 com sinais de crise econômica, e sinais de uma eminente abertura política. Em 1986, o governo lançou o Plano Cruzado e, receoso da falta de apoio da população, Sarney concedeu aumento

de 16% em termos reais além do reajuste definido pelo Plano, refreando a trajetória de queda do seu poder de compra.

Desta forma, a quebra que se apresenta entre 1986 e 1987, reflete o fracasso do plano, e o retorno a tendência negativa da variação do salário mínimo. A economia passa por transformações estruturais no período que vai de 1987 e 1998, com abertura comercial, estabilização da inflação após várias tentativas frustradas, mudança de regime cambial, tudo isso sob a égide de uma nova Constituição Federal. O salário mínimo, se reduz, é vinculado à Previdência Social e ao assistencialismo, e passa a apresentar aumentos reais a partir de 1994. No entanto, é somente em 1999 que se apresenta um novo nível de poder de compra. Apesar de um crescimento econômico médio tímido e o aumento da restrição fiscal, devido às metas fiscais acordadas com o FMI a partir de 1999, o salário mínimo cresce em termos reais todos os anos até 2005. Isto porque o ano de 2006 inaugura um novo patamar para o valor do mínimo, o crescimento econômico moderado não parece ser a melhor justificativa. O ano de 2006 foi um ano eleitoral, e, logo após a reeleição de Lula, há a assinatura do Protocolo de Intenções entre o governo executivo e o movimento sindical, possivelmente refletindo um resultado da aliança política que se formou para a campanha eleitoral. O salário mínimo é então reajustado de acordo com as diretrizes propostas no termo de compromisso em quase todos os anos até 2012. Em 2011, as diretrizes são votadas no Congresso e transformadas em lei para orientar o aumento de salário mínimo até 2015.

Como apresentado, as mudanças de níveis de salário mínimo não parecem se relacionar inteiramente com os resultados da conjuntura econômica. Nesse sentido, foram apresentados três modelos simples de economia política que identificam o papel dos grupos de interesse (trabalhadores e empresários), do regime político e do eleitor mediano na determinação do salário mínimo. O modelo de Boeri (2012) mostra que maiores valores de salário mínimo determinados pelo governo estão relacionados positivamente com maior poder de barganha dos trabalhadores frente ao poder dos empresários. Além disso, o modelo dispõe que o poder de barganha dos trabalhadores está relacionado negativamente com a elasticidade da demanda por trabalho, à medida que esta aumenta, o poder de barganha dos trabalhadores se reduz. Já o modelo de Rodrik (1999) avalia que salários mais elevados estão relacionados a melhorias nas instituições democráticas, indicando que na presença de um regime político democrático, os salários tendem a apresentar maior crescimento em comparação a regime políticos ditatoriais. Por fim, o modelo de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996), mostra que o eleitor mediano é impactado de forma indireta pelo salário mínimo, e tende a ser favorável a aumentos desse na presença de menores níveis de desemprego.

Os modelos apresentados são então testados em uma regressão que tem a variação do salário mínimo real como variável dependente. As variáveis explicativas do modelo são as que seguem: *proxy* para variação do nível de desemprego, *proxy* para a variação da elasticidade da demanda, razão entre salário mínimo no período anterior e salário médio da indústria, com o desemprego e produtividade do trabalho na indústria. Um grupo de variáveis *dummy* é também incluído para avaliar: restrição orçamentária do governo, política salarial como combate à inflação, mudança de regime político, orientação ideológica dos partidos políticos, benefício bolsa-família e mudança na fixação do salário mínimo.

Os resultados da regressão apontam que o salário mínimo é sim condicionado a variáveis políticas que são condicionadas pela disputa de poder entre trabalhadores e empregadores e pelas preferências do eleitor mediano, aqui definido como o trabalhador que está empregado. Assim, o que se afere é que, na presença de uma variação positiva na elasticidade da demanda por trabalho e do nível de desemprego, o salário mínimo apresenta variação reduzida no seu valor real. Também, há algum nível de equilíbrio no diferencial de salários entre o salário mínimo e o salário médio da indústria, que, quando há aumento da razão, isto é, aumento do salário mínimo em relação à média, no período seguinte o salário mínimo apresenta variação menor. A variação da produtividade do trabalho na indústria mostra-se estatisticamente insignificante, indicando que não são os ganhos de produtividade que levam o governo a aumentar o salário mínimo, isto é, o governo aparentemente ignora o papel da produtividade no mercado de trabalho. Desta forma, os resultados parecem indicar que há correlação entre o desempenho da economia e seus resultados sobre o eleitor mediano, que é um trabalhador.

As evidências para tal afirmação também aparecem nos resultados para as variáveis *dummy*. Partidos de esquerda tendem a determinar maiores variações do salário mínimo, indicando preocupação com sua base eleitoral. Não só isso, a própria eleição de partidos de esquerda reflete que, na disputa entre trabalhadores e empresários, os trabalhadores saíram vitoriosos, isto é, denota ao menos um balanceamento do poder de barganha dos dois grupos. Tal resultado corrobora o modelo de Boeri (2012) que também relaciona negativamente a elasticidade da demanda por trabalho com o poder de barganha dos trabalhadores. Já a *dummy* que captura os efeitos da mudança de regime político mostra que há uma correlação positiva entre a determinação do salário mínimo com a melhoria institucional empreendida a partir do novo regime democrático, o que ratifica o modelo proposto por Rodrik (1999). As *dummies* que buscam capturar os efeitos da mudança na forma de fixação do salário mínimo mostram-se significantes. Porém, para o período em que a determinação do salário mínimo se dava por

meio de uma comissão tripartite, a *dummy* se apresenta com sinal negativo, o que pode estar indicando que a regra formal não era seguida à risca. Já a *dummy* para o período em que o governo determinava de forma unilateral o valor do salário mínimo apresenta-se de forma negativa, isto é, com o sinal esperado, indicando que o governo, ao não ser pressionado pela sociedade civil, seja de forma direta ou de forma indireta via representação no Congresso, tende a determinar um salário mínimo menor. O modelo de Boeri (2012) aponta que um salário mínimo menor está ligado a uma capacidade reduzida de exercer pressão por parte dos trabalhadores. Como o período da *dummy* inclui o período de ditadura, a relação negativa com a variação do salário mínimo pode estar capturando justamente este menor poder de barganha.

Por fim, ainda são avaliadas três *dummies* que avaliam algumas singularidades da história do salário mínimo no Brasil. A primeira é a *dummy* para avaliar se a instituição do bolsa-família impactou a variação do salário mínimo. Os resultados mostram uma correlação negativa, que pode estar capturando uma pressão menor sobre o governo de utilizar o salário mínimo como política assistencial ou de distribuição de renda. A segunda é a *dummy* para o período de políticas salariais ativas, que se deu entre 1965 e 1994. A hipótese é de que o salário mínimo, apesar não estabelecido explicitamente, era utilizado como um dos componentes de política salarial dos governos. A *dummy* revela-se significativa, apontando que variações na inflação levam a reduções na variação do salário mínimo, sinalizando comprovação da hipótese. Por fim, a terceira *dummy* busca capturar os efeitos da restrição orçamentária do governo que se impõe com a vinculação do piso previdenciário e de benefícios assistenciais ao valor do salário mínimo. A hipótese é de que, na presença de um déficit primário maior, o governo, no ano posterior, irá optar por não reduzir a variação do salário mínimo para satisfazer sua restrição orçamentária. A *dummy* também se apresenta significativa, porém, é importante destacar que ela pode estar capturando os efeitos de uma política fiscal expansionista, que levam a maior inflação e, portanto, redução do salário mínimo real.

Em termos gerais, o que se pode afirmar é que o modelo proposto por Boeri (2012) de determinação do salário mínimo baseado no poder de pressão dos grupos de interesse é confirmado pelas evidências, quando se avalia os partidos políticos e a elasticidade de demanda por trabalho. O modelo de Saint-Paul, Bean e Bertola (1996) que propõe que o governante se preocupa com eleitor mediano, que este é impactado pelo desemprego, também é ratificado pelo exercício econométrico realizados. Por fim, o modelo de Rodrik (1999) que propõe a relação entre aumentos de salários e melhorias de instituições democráticas é

também corroborado pelas evidências quando se analisa o papel do segundo período democrático analisado no trabalho.

Desta forma, o que se conclui é que há indicativos de que a hipótese do estudo procede, quando se avaliam as variáveis políticas, como o regime político e a ideologia do partido no poder e também que a forma de participação da sociedade civil na fixação do salário mínimo em lei, aparentemente, influencia a determinação do salário mínimo, principalmente quando cabe somente ao governo sua fixação. Ademais, não se pode desprezar o fato de que os estudos sobre a determinação do salário mínimo no país são praticamente inexistentes. Futuras pesquisas podem, por exemplo, realizar um tratamento mais adequado dos dados, utilizar um modelo de teoria de jogos para instrumentalizar a relação do salário mínimo brasileiro com o governo, analisar os diferenciais entre os valores de salário mínimo regional até 1984 e sua relação com o índice de preços regional, ou avaliar qual a relação entre o salário mínimo nacional e os salários regionais que passaram a existir na década de 2000 etc. Em suma, há um longo caminho ainda a ser percorrido, e este trabalho teve como objetivo dar mais um passo no esclarecimento da questão.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo P. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 197-212.
- ABREU, Marcelo Paiva. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 73-104.
- ADAM, Antonis; MOUTOS, Thomas. **A politico-economic analysis of minimum wages and wage subsidies**. Economic Letters. Elsevier. Vol. 110, 2011. p.171-173.
- BACHA, Edmar L. **Crescimento Econômico, salários urbanos e rurais: o caso do Brasil**. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 9(3), 1979. p.585-628.
- BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BAI J, PERRON P. **Computation and Analysis of Multiple Structural Change Models**. Journal of Applied Econometrics. Vol. 18, 2003. p. 1–22.
- BAI J, PERRON P. **Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes**. Econometrica. Vol. 66, 1998. p. 47–78.
- BALTAR, P.; DEDECCA, C.; KREIN, J.D. **Salário Mínimo e Desenvolvimento**. Campinas, SP: Unicamp. 2005.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil**. Boletim de Conjuntura, n. 74. Rio de Janeiro, IPEA, 2006. Nota Técnica.
- BASU, A. K.; CHAU, N. H., KANBUR, R. **Turning a Blind Eye: Costly Enforcement, Credible Commitment and Minimum Wage Laws**. The Economic Journal, vol.120, 2010, p. 244–269.
- BECKER, G. **A Theory of Competition among Interest Groups for Political Influence**. Quarterly Journal of Economics. vol. 98, 1983. p. 371-400
- BLAIS, A., COUSINEAU, J.; MCROBERTS, K. **The Determinants of Minimum Wage Rates**. Public Choice, V. 62 (1), 1989. p. 15-24.
- BOERI, T. and VAN OORS, J. **The Economics of Imperfect Labor Markets**, Princeton University Press, 1ª edição, 2008.
- BOERI, Tito. **Setting the minimum wage**. Labour Economics, Vol. 19 (3),2012, p. 281-290
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>.

BRASIL, PRESIDENCIA. **II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento**. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1975.

CARD, David E.; KRUEGER Alan B.. **Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Os sindicatos: representação de interesses e ação política de capital e trabalho no Brasil, IN: AVELAR, L.; CONTRA. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer/Ed. Unesp, 2007.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 295-322.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 323-346.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, Frustração e Aprendizado: a História da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 116-140 (2005a)

CASTRO, Lavínia Barros de. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.141-165 (2005b)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988 Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>.

COLISTETE, Renato P. **Há lugar para teoria em estudos de histórica econômica? Uma análise das relações entre grupos de interesse, proteção comercial e desempenho econômico de longo prazo**. Estudos Econômicos, São Paulo Vol. 32 (2), 2002, p.297-334.

COLISTETE, Renato P. **Salários, Produtividade e Lucros na indústria brasileira, 1945-1978**. Revista de Economia Política. Vol 29(4), 2009.

CONTADOR, Claudio R. **Crescimento econômico e combate à Inflação**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro. Vol. 31(1), 1977. p. 131-167.

CORSEUIL, Carlos Henrique; SERVO, Luciana M.V. **Salário Mínimo de Bem-estar no Brasil: uma resenha da Literatura**. IPEA – Textos para Discussão, nº 880, maio. 2002.

COX, J., OAXACA, R. **The Political Economy of Minimum Wage Legislation**, Economic Inquiry, vol. 20, 1982. p. 533-55.

DIEESE. **Salário Mínimo: instrumento de combate à desigualdade**. São Paulo: DIEESE, 2010.

DRAZEN, Allan. **Political Economy in Macroeconomics**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S. **A moderna economia do trabalho — teoria e política pública**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

EPSTEIN, Gil S.; NITZAN, Shmuel. **The Endogenous Determination of Minimum Wage**. IZA Discussion Paper No. 73. Novembro, 1999.

EYRAUD, E; SAGET, C. **The fundamentals of minimum wage fixing** Geneva, International Labour Office, 2005.

FERNANDES, Luis. **Muito Barulho por Nada? O Realinhamento Político-Ideológico nas Eleições 1994**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38 (1), 1995. p. 107-144

FONSECA, P. C. D e MONTEIRO, S. M. M. **Credibilidade e Populismo: a Política Econômica dos Governos Vargas e Goulart**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, Vol. 59 (2), 2005. p. 215-243.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **O Capitalismo em Construção 1906 – 1954**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.166-195

GIAMBIAGI, Fabio; FRANCO, Samuel. **O esgotamento do papel do salário mínimo como mecanismo de combate à pobreza extrema**. IPEA – Textos para discussão, nº 1290, jul. 2007.

GOTO, H. **The Optimal Minimum Wage For Poverty Minimization**. Bulletin Of Economic Research, vol. 64, 2012. p. 192–208.

GREEN, David A.; HARRISON, Kathryn. **Racing to the Middle: Minimum Wage Setting and Standards of Fairness**. April, 2006. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=898695>.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 93-115. (2005b)

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 69-92. (2005a)

HODRICK, Robert J.; PRESCOTT, Edward C. **U.S business cycles: an empirical investigation**. Journal of Money, Credit and Banking. Vol.29 (1), 1997. p. 1-16.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil, 1957, 1960, 1965, 1966, 1970**.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de Dados Séries Estatísticas & Séries Históricas**. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/>

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de Dados Agregados SIDRA**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>

ILO: International Labor Organization. **Minimum wage fixing and economic development**. International Labor Organization. Genova, 1970. 217 p.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil: O Estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. TAFFNER, Paulo (Editor). Rio de Janeiro: IPEA, 2006. cap 4. p. 231-304

IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br

JORNADA, M. I. H. . **A Política Salarial: uma visão panorâmica da legislação. Indicadores Econômicos Fee**, Porto Alegre, vol. 2, 1989. p. 65-78.

KAUFMAN, Bruce Evan. **Institutional Economics and the Minimum Wage: Broadening the Theoretical and Policy Debate** Industrial and Labor Relations Review, Vol. 63, 2010.

KLEIBER Christian, ZEILEIS Achim. **Applied Econometrics with R**. New York: Springer-Verlag. 2008

LAFFER, Betty M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: PAIVA ABREU, Marcelo (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 233-294.

LEMOS, Sara. **Political Variables as Instruments for the Minimum Wage** IZA – Discussion Papers Series, nº 1136, maio, 2004.

LESSA, Carlos. **Quinze Anos de Política Econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LEVIN-WALDMAN, Oren M. "Exploring the politics of the minimum wage." *Journal of Economic Issues* vol. 32(3) (1998). Disponível em *Academic OneFile*. Internet. 26 e fevereiro de 2014. 17 p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38 (3), 1995. p. 497-525.

MACEDO, R. B., GARCIA, M. E. **Salário Mínimo e a Taxa de Salários no Brasil – Um comentário**. Pesquisa e Planejamento Economico, Rio de Janeiro, vol. 10(3), 1980 p. 1013-1044.

MACEDO, R. B., GARCIA, M. E. **Observações sobre a política brasileira de salário mínimo**. Texto para Discussão n° 27. São Paulo: IPE/USP. 1978

MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LÁFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970

MACEDO, Roberto. **Os Salários na Teoria Econômica**. Serie PNEP Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982. p. 292.

MACHADO, Aline. A lógica das coligações eleitorais no Brasil. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogerio. (Org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editorial da Unesp, 2005.

MALAN, Pedro S.; BONELLI, Regis; ABREU, Marcelo de P.; PEREIRA, José Eduardo de C.. **Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MARTONE, Celso L. **Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966)**. In: LÁFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1970.

MEDEIROS, Carlos A. **Salário Mínimo e Desenvolvimento Econômico**. Texto preparado para o Seminário, Salário Mínimo e Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia Unicamp, em 28 e 29 de Abril de 2005. 2005. Acesso em 26 de fevereiro de 2014 http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/medeiros_smedesenvolvimento.pdf

MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989 In: ABREU, Marcelo Paiva(Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 347-384.

NETO, Demosthenes Madureira de Pinho. O Interregno Café Filho: 1954-1965. In: ABREU, Marcelo Paiva(Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 11-30.

NEUMARK, David; WASCHER, William L. **Minimum Wages and Employment**. Foundations and Trends in Microeconomics. Vol. 3, 2007. p. 1–182

NEUMARK, David; CUNNINGHAM, Wendy; SIGA, Lucas. **The effects of the minimum wage in Brazil on the distribution of family incomes: 1996–2001**, Journal of Development Economics, Vol. 80 (1), 2006. p. 136-159.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. **Dinâmica institucional da representação individualismo e partidos na Câmara dos Deputados**. Novos Estudos CEBRAP. Vol. 38, 1994. p.99-147.

OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. **Notas sobre o comportamento das coligações eleitorais no Brasil (1950-1962)**. Revista Dados. Rio de Janeiro. Vol. 10, 1973.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 171-196.

PEDROSO, Ana Cristina de S. **Abertura Comercial e Disparidade de Renda entre Países: uma Análise Empírica**. Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol.32 (1), 2002.

PEMBER, J. Robert; DUPRÉ, Marie-Thérèse. **Statistical Aspects of Minimum Wage Determination**. Briefing Note N° 11. Geneva: International Labour Organization (ILO), 1997.

PETERS, Michael. **The Economic and Political Determinants of Minimum Wage Legislation** The College Of New Jersey ECO 495: Tese em Economia, Abril, 2009

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDS, 1999. cap.1, p. 11-81.

RESENDE, André Lara. **A política brasileira de estabilização: 1963/68**. In: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, vol. 12(3), 1982 p. 757-885.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 213-232.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos e Sindicatos: escritos de sociologia política**. São Paulo: Ática, 1990.

RODRIK, D. **Democracies pay higher wages**. Quarterly Journal of Economics. MIT Press. Vol. 114(3), 1999. p. 707-738.

SABÓIA, João L.M . **Salário Mínimo e Mercado de Trabalho no Brasil no Passado Recente**. Texto preparado para o Seminário, Salário Mínimo e Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia Unicamp, em 28 e 29 de Abril de 2005. 2005. Acesso em 26 de fevereiro de 2014: http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/saboia_sm_mercado_de_trab.pdf

SABÓIA, João L.M. **A controvérsia sobre o salário mínimo e a taxa de salários na economia brasileira: novas evidências**. Revista de Economia Política, Vol.5, (2), 1985a.

SABOIA, João L.M. **Salário Mínimo: a experiência brasileira**. Porto Alegre: L&PM, 1985b.

SAINT-PAUL, Gilles; BEAN, Charles R.; BERTOLA, Giuseppe. **Exploring the Political Economy of Labor Market Institutions**. *Economic Policy*, 11(23), 1996. p. 263-315.

SEN, Anindya; RYBCZYNSKI, Kathleen; VAN DE WAAL, Corey. **Teen employment, poverty, and the minimum wage: Evidence from Canada**. *Labour Economics*, Elsevier, vol. 18(1), January, 2011, p. 36-47

SEPT: Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho. **Salário Mínimo – Legislação, Estatística e Doutrina**. S.E.P.T, Distrito Federal: 1940.

SHIKIDA, Claudio D.; CORTES, Gustavo S. **Early Financial Crisis in an Infant Republic: An Empirical Analysis of the Encilhamento in Brazil (1889-1906)**. Artigo apresentado no X Congresso Brasileiro de História Econômica e XI Conferência Internacional de História de Empresas, Universidade Federal de Juiz de Fora, de 9 a 11 de setembro de 2013.

SILBERMAN, J.; G., Durden. **Determining Legislative Preferences on the Minimum Wage: An Economic Approach**. *Journal of Political Economy*, vol. 84, 1976. p. 317-330

SILVA, Edvaldo F. da. **Salário Mínimo: A desindexação entre a Norma, o Fato e o Valor**. Tese (mestrado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), 2009. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/190960>

SILVA, Anderson C.; CARVALHO, Lena O; MEDEIROS, Otavio L. (org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional - Banco Mundial, 2009. Anexo Estatístico. 502 p.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOBEL, R.S. **Theory and evidence on the political economy of the minimum wage**, *Journal of Political Economy*, vol. 107, 1999. p. 761-785.

SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. **Salário mínimo e taxa de salários no Brasil**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9 (3), 1979. p. 629-660.

SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. **Salário mínimo e taxa de salários no Brasil — réplica**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10 (3), 1980. p. 1.045-1.058.

TAVARES, Maria da Conceição; SOUZA, Paulo Renato. **Emprego e Salários na Indústria – o caso Brasileiro**. *Revista de Economia Política*, vol. 1 (1), 1981.

VELLOSO, Ricardo V. **Salário Mínimo e a taxa de salários: o caso brasileiro**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 20(3), 1990. p.489-520.

VIANNA, Sérgio B. Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954. In: PAIVA ABREU, Marcelo (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 123-150.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 105-122.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 45-68.

VILLELA, Aníbal; SUZIGAN, Wilson. Crescimento da Renda Real Durante a II Guerra Mundial, 1940/1945. In: RABELO VERSIANI, Flávio; BARROS, José Roberto Mendonça de (Org.). **Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 209-222.

WALTMAN, J.; PITTMAN, S. **The Determinants of State Minimum Wage Rates: A Public Policy Approach**. Journal of Labor Research. vol. 23, 2002. p. 51-56.

WANG, Xianghong. **When Workers Do Not Know – The Behavioral Effects of Minimum Wage Laws Revisited**. Journal of Economic Psychology, Vol. 33 (5), 2012.

WELLS, John; DROBNY, Andrés. **A distribuição da renda e o salário mínimo no Brasil: uma revisão crítica da literatura existente**. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, vol. 12(3), 1982. p. 893-913.

ZEILEIS A, KLEIBER C, KRAMER W, HORNIK K. **Testing and Dating of Structural Changes in Practice**. Computational Statistics & Data Analysis. Vol. 44(1-2), 2003. p. 109-123.

ZEILEIS A, LEISCH F, HORNIK K, KLEIBER C. **strucchange: An R Package for Testing for Structural Change in Linear Regression Models**. Journal of Statistical Software, vol. 7(2), 2002. p.1-38. Disponível em <http://www.jstatsoft.org/v07/i02/>.

APÊNDICE A

QUADRO 1 - Legislação sobre Sindicatos e Greves

Legislação sobre Sindicatos e Greves:	Ementas e Artigos
Constituição Federal de 1937	A greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional: artigo 139.
Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de Julho de 1939	Regula a associação em sindicato.
Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940/ Código Penal	Estabelece punição para paralização de trabalho: artigos 200 e 201.
Decreto-Lei. 5.452 de 1º de maio de 1943 (CLT),	Estabelece penalidades para paralização ou suspensão do trabalho: artigos 722 a 725.
Decreto-Lei nº 9.070, de 15 de Março de 1946	Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências.
Lei nº 4.330, de 1º de Junho de 1964	Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal.
Constituição Federal 1988.	Dispõe sobre associação sindical: Artigo 8º. Assegura direito à greve: Artigo 9º.

Fonte: Elaboração Própria. Fonte da legislação: BRASIL, Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>

QUADRO 2 - Legislação sobre Salário Mínimo

Legislação do salário mínimo	Ementa
Lei nº 185, de 14 de Janeiro de 1936	Institui as comissões de salário mínimo
Decreto-Lei nº 399, de 30 de Abril de 1938	Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo.
Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de Maio de 1940	Institui o salário mínimo e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943	Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Capítulo III Do Salário Mínimo Artigos 76 a 128.
Lei nº 4.214, de 2 de Março de 1963	Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural". Artigo 28: Define o Salário Mínimo como remuneração mínima ao trabalhador rural.
Lei nº 4.589, de 11 de Dezembro de 1964	Extingue a Comissão do Imposto Sindical, a Comissão Técnica de Orientação Sindical cria órgãos no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Artigos 3º a 7º - Criação do DNES.
Lei nº 5.617, de 15 de Outubro de 1970	Reorganiza o Conselho Nacional de Política Salarial - CNPS, e dá outras providências.
Decreto nº 89.589, de 26 de Abril de 1984	Fixa novo salário-mínimo para todo o território nacional.
Decreto-Lei nº 2.351, de 7 de Agosto de 1987	Institui o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência e dá outras providências.
Lei nº 7.789, de 3 de Julho de 1989	Dispõe sobre o salário mínimo. Artigo 5º extingue o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência.
Lei nº 8.222, de 5 de Setembro de 1991	Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Artigo 9º: Institui Comissão para enviar Projeto de Lei sobre a determinação e reajuste do salário mínimo
Lei nº 8.419, de 7 de Maio de 1992	Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Artigo 2º: Institui o Índice de Reajuste do Salário Mínimo.
Medida Provisória nº 434, de 27 de Fevereiro de 1994	Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor - URV e dá outras providências. Artigo 37: Extingue o Índice de Reajuste do Salário Mínimo.
Lei nº 12.382, de 25 de Fevereiro de 2011	Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010.

Fonte: Elaboração Própria. Fonte da legislação: BRASIL, Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>

QUADRO 3 - Legislação sobre Política Salarial

Legislação de Política salarial	Ementa
Lei nº 4.725, de 13 de Julho de 1965	Estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências.
Lei nº 4.903, de 16 de Dezembro de 1965	Dá nova redação ao art. 2º e ao parágrafo 1º do art. 6º da Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965, que estabelece normas para o processo dos dissídios coletivos, e dá outras providências.
Decreto nº 57.627, de 13 de Janeiro de 1966	Regulamento o artigo 2º da Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965, com a redação dada pela Lei nº 4.903, de 16 de dezembro de 1965.
Lei nº 5.451, de 12 de Junho de 1968	Dispõe sobre reajustamento salarial.
Lei nº 6.147, de 29 de Novembro de 1974	Dispõe sobre o reajustamento coletivo de salário das categorias profissionais e dá outras providências.
Decreto nº 75.045, de 5 de Dezembro de 1974	Aprova a Tabela de valores do abono de emergência instituído pelo art. 7º, da Lei nº 6.147, de 29 de novembro de 1974.
Lei nº 6.708, de 30 de Outubro de 1979 Lei da Correção Semestral	Dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências.
Lei nº 6.886, de 10 de Dezembro de 1980	Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.012, de 25 de Janeiro de 1983	Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 6708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.024, de 25 de Maio de 1983	Dá nova redação ao artigo 2º da Lei n. 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, que modifica a política salarial e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.045, de 13 de Julho de 1983	Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que trata da política salarial, e a Lei nº 7.069, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o reajustamento de alugueres em locações residenciais, adota medidas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.064, de 19 de Outubro de 1983	Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.065, de 26 de Outubro de 1983	Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências.
Lei nº 7.238, de 29 de Outubro de 1984 Lei do Reajuste Salarial Automático / Lei Marchezan	Dispõe sobre a manutenção da correção automática semestral dos salários, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2065, de 26 de outubro de 1983.
Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de Março de 1986	Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação.

QUADRO 4 - Legislação sobre Política Salarial – Continuação

Legislação de Política salarial	Ementa
Decreto-Lei nº 2.065, de 26 de Outubro de 1983	Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências.
Lei nº 7.238, de 29 de Outubro de 1984 Lei do Reajuste Salarial Automático / Lei Marchezan	Dispõe sobre a manutenção da correção automática semestral dos salários, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2065, de 26 de outubro de 1983.
Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de Março de 1986	Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação.
Decreto-Lei nº 2.302, de 21 de Novembro de 1986	Dispõe sobre escala móvel de salário e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de Junho de 1987 Plano Bresser	Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP) e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.336, de 15 de Junho de 1987	Altera a redação de dispositivos do Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987.
Lei nº 7.730, de 31 de Janeiro de 1989 Lei do Plano Verão	Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências.
Lei nº 7.738, de 9 de Março de 1989	Baixa normas complementares para execução da Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989, e dá outras providências.
Lei nº 7.788, de 3 de Julho de 1989	Dispõe sobre a política salarial e dá outras providências.
Medida Provisória nº 154, de 15 de Março de 1990 (Lei nº 8.030/90)	Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral e dá outras providências.
Medida Provisória nº 295, de 31 de Janeiro de 1991 (Lei 8.178/91)	Estabelece regras sobre preços e salários e dá outras providências.
Lei nº 8.222, de 5 de Setembro de 1991	Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências.
Lei nº 8.419, de 7 de Maio de 1992	Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências.
Lei nº 8.542, de 23 de Dezembro de 1992	Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências.
Medida Provisória nº 340, de 31 de Julho de 1993 (Lei nº 8.700/93)	Altera dispositivos da Lei nº 8.542, de 23 de dezembro de 1992, que "dispõe sobre a política nacional de salários, e dá outras providências".
Medida Provisória nº 434, de 27 de Fevereiro de 1994 (Lei nº 8.880/94)	Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor - URV e dá outras providências.

Fonte: Elaboração Própria. Fonte da legislação: BRASIL, Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>