




Centro de Estudos da  
Consultoria do Senado



# O papel do Congresso Nacional na inversão da curva declinante do salário mínimo

Edvaldo Fernandes<sup>\*</sup>

Textos para Discussão

79

Outubro/2010

---

\* Mestre em Ciência Política (IUPERJ), especialista em Direito Tributário (UCB), bacharel em Direito (UFMG) e em Comunicação Social-Jornalismo (UFMG) e Advogado do Senado Federal.

## **SENADO FEDERAL**

### **CONSULTORIA LEGISLATIVA**

Bruno Dantas – Consultor Geral

### **CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS**

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

### **CENTRO DE ESTUDOS**

Fernando B. Meneguim – Diretor

### **CONSELHO CIENTÍFICO**

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

[conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

URL:

[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm)

ISSN 1983-0645

# O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NA INVERSÃO DA CURVA DECLINANTE DO SALÁRIO MÍNIMO

## Resumo:

O objetivo deste artigo é resgatar os principais atos que antecederam, condicionaram e consolidaram a política de valorização do salário a partir da promulgação da Constituição de 1988 e analisar, sobretudo por meio da tramitação legislativa, o papel do Congresso Nacional nesse processo. Ao final propõe resgatar a proposta de criação de uma comissão mista e permanente do salário mínimo para assegurar o protagonismo do Parlamento na conformação das políticas públicas sobre a matéria.

## 1 Introdução

A correlação entre densidade democrática e valorização do salário mínimo nos últimos 60 anos no País (Silva, 2009, capítulo 3 e ss.) desvela a importância do livre funcionamento do Congresso Nacional para os trabalhadores e aposentados de baixa renda.

O golpe militar, que abortara a Quarta República em 1964, instaurou um regime autocrático em que o salário mínimo encolheu à medida que se deterioraram os canais de participação popular (Silva, 2009, p. 115 e ss.).

Observa-se, porém, notável sincronismo entre a evolução do quadro institucional democrático e a valorização do salário mínimo desde a Constituição de 1988, a qual favoreceu o protagonismo do Parlamento na formulação da política do salário mínimo ao exigir que a matéria seja objeto de lei.

Antes, a participação do Congresso Nacional na calibragem do salário mínimo não era institucionalizada<sup>1</sup>. Previsto inicialmente na Constituição de 1934, o piso foi efetivamente criado pelo Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, baixado por Getúlio Vargas em plena ditadura do Estado Novo e com o Parlamento fechado.

---

<sup>1</sup> A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, não exigia a edição de lei para reajuste do salário mínimo, como se depreende dos dispositivos seguintes: *Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: I – salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família [...]*.

A definição do salário mínimo não era, porém, decisão puramente unilateral do presidente da República na medida em que tinha que refletir o custo de vida em cada região conforme parecer de comissões tripartites, organizadas em diferentes regiões do País, como determinava a Lei nº 185, de 1936<sup>2</sup>, aprovada pelo Congresso Nacional antes do advento do Estado Novo, e regulamentada por Getúlio Vargas, já durante o estado de exceção, pelo Decreto nº 399, de 1938.

Nas Comissões do Salário Mínimo, os trabalhadores e os empregadores eram representados de maneira igualitária, cabendo ao governo nomear, como seu representante, o presidente do colegiado.

Essa sistemática para salário mínimo definido, ainda que de maneira simbólica, a partir de consenso entre os próprios trabalhadores e empregadores, com base no custo de vida real em cada região, fora lançada pelo primeiro ministro do Trabalho de Vargas e do Brasil, Lindolfo Collor em 1931 (Silva, 2009, pp. 24-25).

Ao abrir canais para que os principais interessados participassem da definição do salário mínimo, o trabalhismo corporativista de Vargas assumia um caráter minimamente democrático, o que lhe emprestava legitimidade.

O salário mínimo fora criado como um elemento da estratégia de legitimação de um governo *de facto*, carente de respaldo popular, e dentro de uma concepção de Estado socializante. Essa doutrina política imanente ao trabalhismo varguista justifica a linha de valorização do salário mínimo até a instituição da ditadura em abril de 1964.

No regime militar, a calibragem do salário mínimo passou a ser um item a mais da agenda da política econômica do governo, a ser gerenciada, pelo menos no discurso oficial, por critérios puramente técnicos (Silva, pp. 41-42 e 82 e ss.). Foi uma forma de blindar a política do salário mínimo contra a pressão sindical.

As chamadas comissões do salário mínimo foram extintas em dezembro de 1964 pela Lei nº 4.589, e suas funções transferidas para o Departamento Nacional de Emprego e

---

<sup>2</sup> Art. 1º *Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestando, num salário mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do País e em determinada época, das suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. [...]*

Art. 3º *A fixação do salário mínimo compete às Comissões de Salário que terão de 5 a 11 componentes com de empregadores e empregados e um presidente, pessoa de notoria capacidade moral, versada em assumptos de ordem econômica e social, que nomeada por decreto do Presidente da Republica. [...].*

Salário, criado no mesmo ato, para estudar, orientar, coordenar e executar a política salarial e de emprego do país, e para as antigas DRT. (Delegacias Regionais do Trabalho).

Uma vez que o novo órgão era dirigido por um diretor-geral subordinado ao ministro do Trabalho, a definição do salário mínimo passou a ser, na prática, ato discricionário do Presidente da República.

O Decreto nº 54.018, de julho de 1964, lançou as bases dos reajustes de salário para os anos subsequentes. As remunerações sob controle do governo federal – e não apenas o salário mínimo – seriam reajustadas em interregno não inferior a um ano. O aumento seria igual ao valor do salário real médio dos últimos 24 meses multiplicado pelo índice de aumento de produtividade do ano anterior, mais a previsão para compensações de resíduo inflacionário, a critério do governo. A Lei nº 4.725, de junho de 1965, determinou que as novas regras deveriam ser observadas também nos dissídios coletivos de natureza econômica. Essa medida tornou praticamente ociosas as pressões sindicais, porque os reajustes a serem concedidos pela Justiça do Trabalho seriam iguais aos definidos pelo governo. Na prática, toda a política salarial passou a ser ditada por legislação.

A trajetória declinante do salário mínimo a partir de 1964 tem relação direta com a ruptura democrática. O novo governo, nos primeiros anos, não tinha mais urgência em cortejar os trabalhadores, porque sua principal base de sustentação era a força. Os sindicatos foram desarticulados. Por outro lado, favoreceu uma concepção de Estado desenvolvimentista com primazia para o capital.

Assim, o direito ao salário mínimo compatível com um padrão social digno, como determinado na década de 30, foi tacitamente revogado. A sistemática desvalorização do salário mínimo só se interrompeu pouco após o restabelecimento da democracia (Silva, 2009, p. 153).

O Parlamento tomou as rédeas da definição da política do salário mínimo, a bem da verdade, antes mesmo da redemocratização, ao rechaçar vários decretos-lei sobre política salarial, editados pelo último presidente da ditadura, João Batista de Oliveira, em 1984. A resistência da Câmara dos Deputados forçou o governo a definir critérios de reajuste mais benéficos (Silva, 109 e ss.).

A partir da Constituição de 1988, pela primeira vez na História, os parlamentares passaram a dividir com o Presidente da República, de fato e de direito, a responsabilidade de dotar o País de um salário mínimo justo, como estabelecido desde 1934.

O objetivo do presente artigo é, a partir de remissões a dissertação de mestrado sobre o salário mínimo por mim defendida em 2009, analisar como se organiza a ação parlamentar no processo decisório que conduz à definição do salário mínimo e como se dá a interação entre Parlamento e Presidência da República na conformação dessa matéria. A seguir, descrevo os primeiros atos do processo de conformação da atual política do salário mínimo. Ao final, apresento uma proposta baseada na criação de uma comissão parlamentar mista e permanente para otimizar a atuação do Congresso Nacional na formulação e no gerenciamento da política do salário mínimo.

## **2 A consolidação de uma nova política do salário mínimo pós-88**

A reversão da curva declinante do salário mínimo não foi consequência automática da restauração democrática, nem mesmo da promulgação da nova Constituição. Foi um processo difícil, com idas e vindas, encetado e conduzido dentro de um cenário econômico bastante desfavorável, com inflação palpitante. O papel dos sindicatos, agora livres para atuar, foi fundamental, especialmente como mecanismo de pressão sobre o Congresso Nacional para conversão do programa constitucional em política concreta.

A primeira lei a definir o salário mínimo após a Constituição de 1988 partiu de iniciativa parlamentar. A Lei nº 7.789, de 1989, teve origem no Projeto de Lei nº 1482, apresentado em fevereiro de 1989 pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, hoje no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)<sup>3</sup>. Em toda a história, houve apenas duas leis de iniciativa parlamentar definindo o valor do salário mínimo: a de nº 7.789, de 1989, e a de nº 8.542, de 1994, esta originária de projeto de lei do deputado Paulo Paim.

A proposta de Arnaldo Faria de Sá fixava o salário mínimo em NCz\$<sup>4</sup> 63,90, valor idêntico ao que já estava em vigor, e previa, fundamentalmente, a criação de uma comissão permanente do salário mínimo, que funcionaria junto à mesa diretora do Congresso Nacional. O colegiado seria formado por deputados e senadores e contaria com a consultoria de quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e quatro do governo. Caberia a essa comissão elaborar o projeto de lei que definiria o valor do salário mínimo e as regras necessárias não apenas à manutenção de seu poder aquisitivo, mas, sobretudo, ao seu aumento real até um nível de suficiência.

---

<sup>3</sup> Diário do Congresso Nacional (Seção I), 24 de fevereiro de 1989, p. 331.

<sup>4</sup> Novos Cruzados.

O substitutivo do deputado Célio de Castro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), aprovado pela Comissão de Trabalho, é que lançou as bases da versão que prevaleceu e que configurou a primeira lei geral para o salário mínimo pós-88. Fixava-se o salário mínimo em NCz\$ 120,00 a partir de 1º de junho de 1989 e assegurava-se a duplicação do piso em termos reais a cada dois anos.

O substitutivo vencedor, emendado em Plenário, previa a criação da Comissão Permanente do Salário Mínimo e Política Salarial, a ser integrada por senadores e deputados, com participação de assessorias técnicas de trabalhadores, de empregadores e de sindicatos. O colegiado teria como atribuição a “elaboração de projeto fixando o valor monetário ao salário mínimo, regras para o seu aumento real e preservação do seu valor aquisitivo, de acordo com o disposto no inciso IV do art. 7º da Constituição Federal”<sup>5</sup>. A primeira proposição, com as regras para valerem a partir de 1º de maio de 1990, deveria ser apresentada à Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados até 15 de novembro de 1989.

O futuro colegiado estaria estruturalmente vinculado à Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>, que teria a incumbência de aprovar-lhe o regimento interno<sup>7</sup>. Essa comissão foi suprimida na versão aprovada pelo Senado e ratificada pelos deputados.

O senador Nelson Carneiro, que presidiu a sessão em que foi votado o projeto, sintetizou as razões por que o Senado Federal rejeitou a criação do colegiado:

[...] esses textos que estão sendo escoimados do projeto não colidem com nenhuma disposição constitucional, e, ao contrário, asseguram a esta Casa o direito de ter iniciativa em igualdade de condições com a Câmara dos Deputados. Não é possível que o Senado abdique dessa prerrogativa em homenagem à criação de uma Comissão temporária (*sic*) que se vai instituir junto a uma Comissão Permanente da Câmara dos Deputados<sup>8</sup>.

A controvérsia, portanto, girava em torno das implicações da versão aprovada pela Câmara para a iniciativa do Senado Federal em matéria relativa a salário mínimo e da subordinação da Comissão Permanente do Salário Mínimo e Política Salarial à Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados.

---

<sup>5</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 25 de maio de 1989, p. 2395.

<sup>6</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão I), 19 de maio de 1989, p. 3755-3756.

<sup>7</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 25 de maio de 1989, p. 2395.

<sup>8</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 25 de maio de 1989, p. 2396.

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

Entendo que as propostas formuladas nas emendas do Senado são justas e cabíveis, tanto que em nosso relatório final já havíamos alertado para a possibilidade de essa Comissão Nacional do Salário Mínimo e Política Salarial ser criada através de um projeto de resolução, e não por um projeto de lei.<sup>9</sup>

O argumento de base formal, porém, segundo o qual não havia necessidade de criação do colegiado por meio de lei, ocultava o verdadeiro conflito de fundo, que se cingia à distribuição de poderes entre Câmara e Senado, como revelou o senador Nelson Carneiro.

### *2.1. O salário mínimo na era das medidas provisórias*

O conflito entre Câmara e Senado beneficiou o Poder Executivo, que poderia perder espaço para o Congresso na formulação da política do salário mínimo caso a comissão saísse do papel. A partir de 1990, porém, a Presidência da República vai assegurar papel predominante nessa matéria por meio do artifício das medidas provisórias.

A Medida Provisória nº 154, de 15 de março de 1990, que lançou os fundamentos do Plano Collor, revogou a Lei nº 7.789, de 1989, e definiu que os salários, em geral, teriam um patamar mensal de reajuste mínimo. Essa correção seria aplicada também ao salário mínimo.

Era a primeira vez que o Governo lançava mão de medida provisória para definir política salarial. O expediente, que se tornou praxe desde então, enfraquecia a posição do Congresso Nacional, porque contornava a exigência de lei em sentido formal para definição do salário mínimo.

A tramitação acelerada e o imediatismo dos efeitos da medida provisória reduzem os graus de liberdade do Parlamento no processo decisório. Por meio do uso corriqueiro deste instrumento previsto para situações excepcionais, a Presidência da República robusteceu, em detrimento do Congresso Nacional, o próprio papel na calibragem do salário mínimo.

O Plano Collor definiu que, além dos reajustes salariais gerais, o salário mínimo estaria sujeito a uma sistemática específica de valorização. A Medida Provisória nº 154 previa que a cada trimestre, sempre que o reajuste dos salários ficasse aquém da variação acumulada dos preços de uma cesta de produtos – definida em portaria do Ministro da Economia,

---

<sup>9</sup> Diário do Congresso Nacional (Sessão I), 31 de maio de 1989, p. 4305.



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

O Congresso, porém, alterou esse dispositivo. O texto que prevaleceu no projeto de conversão e se transformou na Lei nº 8.030, de 1990, previa que a portaria teria que incluir itens alimentícios, remédios, materiais de higiene, serviços básicos, inclusive transportes. Além disso, os reajustes seriam bimestrais a partir de junho. Em agosto, o ganho real foi fixado em 6,09%.

Essas alterações, por um lado, aproximam a política salarial do programa previsto na Constituição, ao definir as despesas a que deveria estar vinculado o valor do salário mínimo e, por outro lado, restauram, em parte, as regras da Lei nº 7.789/89, que tiveram origem no próprio Parlamento.

O primeiro aumento sob as novas regras veio em junho. O salário mínimo passou de Cr\$ 3.674,06<sup>10</sup> para Cr\$ 3.857,76, uma variação de 5%. Em termos reais, passa de 22,78% para 25,77% de seu valor original<sup>11</sup>. Em agosto, em razão da lei, o salário mínimo atinge seu pico na era Collor, o equivalente a 37,51% de seu valor original.

A valorização do salário mínimo, porém, não se sustentava. A inflação estava acelerada. Some-se a isso o fato de que governo ainda tinha margem de conter os reajustes por meio da manipulação da cesta de produtos que serviria de base para a recomposição. Em termos nominais, o valor do mínimo mais que triplicou de junho de 1990 a janeiro de 1991, passando de Cr\$ 3.857,76 para 12.325,60. O avanço real, porém, foi pouco superior a 10,4%.

A política salarial de Collor para as remunerações acima do salário mínimo estava fundamentada na livre negociação salarial. Pela MP nº 154, o governo se incumbiria de estabelecer apenas os percentuais mínimos, para manter alguma paridade entre os salários e o nível geral de preços. Trabalhadores e empregadores poderiam, de comum acordo, combinar aumentos maiores. Uma das causas da desvalorização do mínimo no regime militar foi o cerceamento dos sindicatos e o quase que exclusivo arbitramento legal da taxa de salários.

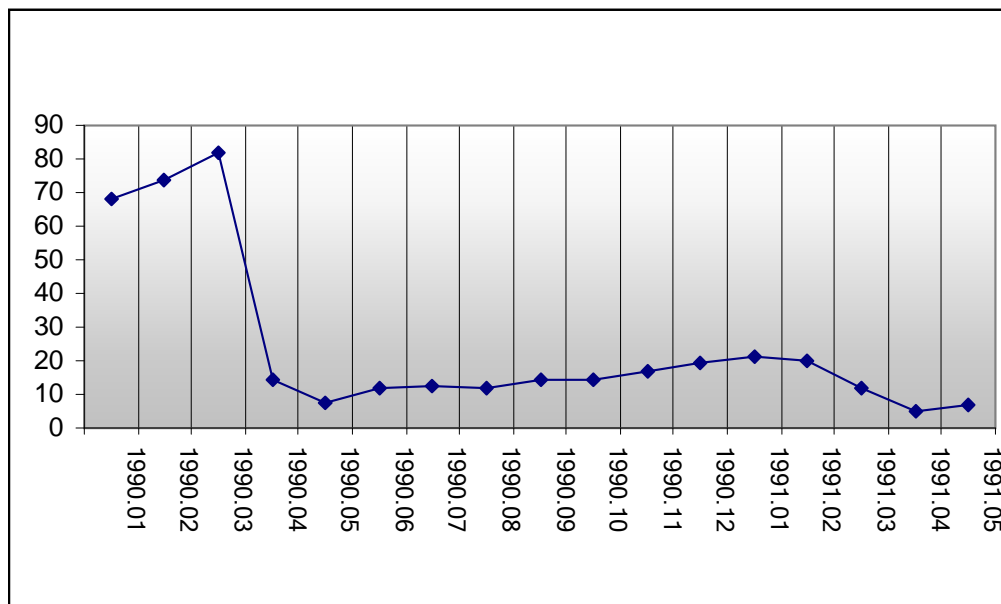
O programa de estabilização implementado pelo governo parecia, no início, estar funcionando. A inflação despencou de 82,18% em março de 1990 para 7,31% no mês de maio

---

<sup>10</sup> Cruzeiros.

<sup>11</sup> Valor original aqui, como em outras referências, é o salário mínimo definido para o município de São Paulo em julho de 1940.

subsequente. A partir daí, porém, a inflação começou a subir, tendência que se estabilizou a partir dos três últimos meses daquele ano.



**GRÁFICO 1 – INPC entre janeiro de 1990 e maio de 1991** (x = percentual; y = mês de referência)  
Fonte: IBGE/SNIPC

A pressão inflacionária fez o governo editar o Plano Collor II, delineado na Medida Provisória nº 295, de 31 de janeiro de 1991. O texto previa que o salário mínimo passaria a ter apenas dois reajustes anuais, definidos pelo ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, um em fevereiro, outro em agosto. O Congresso alterou profundamente a proposta do governo. Na lei de conversão (8.178, de 1991), os valores do salário mínimo previstos para fevereiro e março foram mantidos, mas foram fixados abonos salariais para compensar o congelamento salarial. O abono foi uma saída para aumentar a renda dos trabalhadores sem impactar as contas da Previdência, já que ele não seria devido aos aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A Lei nº 8.178 concedeu abono de Cr\$ 3.000,00 retroativo a agosto de 1990 a todos os trabalhadores. O abono seria um complemento às remunerações até o teto de Cr\$ 26.017,30. O trabalhador com salário de Cr\$ 25.000,00, por exemplo, não ganharia Cr\$ 3.000,00 de abono, mas apenas a importância para atingir esse teto. Era estabelecido ainda um abono escalonado a ser pago em janeiro de 1991 com percentuais maiores nas primeiras faixas. O benefício, aplicado sobre as remunerações de janeiro de 1991, garantiria no mínimo o piso de Cr\$ 12.500,00. O salário mínimo em vigor era de Cr\$ 12.325,60. A soma do abono com o salário não poderia ultrapassar o teto de Cr\$ 120.000,00.

**TABELA 1 – Percentual sobre cada faixa salarial devido a título de abono**

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

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

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

Em abril de 1991, Fernando Collor enviou à Câmara o Projeto de Lei nº 638, que propunha uma nova política de valorização do salário mínimo. A tramitação dessa proposição na Câmara proporcionou ao país um dos mais ricos debates sobre o salário mínimo na história do Parlamento brasileiro.

O texto original era bem simples, e as regras previstas valeriam até o final de 1994. A proposta definia que os abonos seriam incorporados ao salário mínimo a partir de setembro. Dali em diante os reajustes seriam semestrais, iguais à variação da cesta básica referida na Lei nº 8178, mais ganhos reais de 5% nos meses de junho e dezembro de cada ano. Haveria uma antecipação automática do reajuste sempre que a média mensal da variação do custo da cesta básica no trimestre anterior fosse maior que 10%. Essa espécie de gatilho seria acionada no máximo uma vez por semestre.

Em 22 de agosto a Comissão de Trabalho da Câmara aprovou por unanimidade parecer do deputado Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores (PT), que rejeitava o projeto e

acolhia, por meio de substitutivo, uma proposta do próprio colegiado. Nesta previam-se reajustes mensais com base na variação dos custos dos itens que, de acordo com a Constituição, deveriam compor sua base de cálculo. Nos termos da proposição, a cesta de itens e a metodologia de levantamento dos custos de seus elementos seriam definidas por uma comissão técnica formada por um representante do IBGE<sup>12</sup>, um do Dieese<sup>13</sup> e um da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

No dia 28 de agosto de 1991 a votação da proposta foi concluída em Plenário. O líder do bloco PFL/PRN/PMN/PSC/PST<sup>14</sup>, de apoio ao governo, Ricardo Fiúza, do PFL, e o líder do governo, Humberto Souto, também do PFL, apresentaram um requerimento para preferência de uma emenda substitutiva ao projeto que agradava mais ao governo, mas o pedido foi rejeitado: 226 deputados votaram contra e 218, a favor. Por fim, prevaleceu, por 245 a 195, um novo substitutivo ao projeto, de autoria da Comissão de Trabalho, elaborado por acordo.

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

(...) fica claro aos parlamentares que a posição do governo é de levar o trabalhador ou o assalariado a uma situação de miséria absoluta, sem condições de sobreviver com o salário atual de Cr\$ 23.000,00, com a proposta apresentada de Cr\$ 40.000,00, que não chega sequer a contemplar o item alimentação, como frisei.<sup>15</sup>

O deputado Chico Vigilante, também do PT, em discurso bastante aplaudido, acusou o governo de “ímoral, incompetente e irresponsável” e de faltar com a verdade ao apontar as despesas com salários como causa do déficit público e da inflação:

Essa é a mentira mais deslavada que se pode contar na história da República. Quero novamente, senhor presidente, afirmar desta tribuna que, em 1979, os partidos de então, a Arena e o MDB, votaram neste Plenário uma muito mais honesta, muito mais decente e coerente que a proposta hoje.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>13</sup> Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.

<sup>14</sup> Respectivamente, Partido da Frente Liberal, Partido da Reconstrução Nacional, Partido da Mobilização Nacional, Partido Social Cristão e Partido Social Trabalhista.

<sup>15</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15279.

<sup>16</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

O deputado Ernesto Gradelha, outro petista, afirmou que o salário mínimo de Cr\$ 40.000,00, proposto pelo governo, era ridículo, e o de Cr\$ 42.000,00, defendido pelas oposições, uma indecência: “(...) envergonha-me e revolta-me que deputados, que ganham Cr\$ 2.500.000,00 votem um salário mínimo de R\$ 42.000,00”.<sup>17</sup>

Coube ao deputado Jones Santos Neves, do PL, a difícil defesa do ponto de vista do governo na tribuna. O parlamentar assinalou que quem implantou no Brasil o arbitramento legal de todos os salários foi o regime militar, já que, até março de 1964, cabia ao governo fixar apenas o salário mínimo.

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

O deputado, dessa forma, criticou a Lei nº 7.789, formulada pelo Congresso, que, com reajustes reais bimestrais de 6,09%, ou 3% ao mês, duplicaria o salário mínimo a cada dois anos:

Ora, todos sabemos que a renda nacional, de mesma magnitude do produto nacional, é distribuída, pelo menos, e numa proporção variável, entre salários, juros, aluguéis e lucros. São estas as remunerações dos fatores de produção: trabalho, capital, propriedades e gestão empresarial. Se considerarmos, numa perspectiva otimista, que 35% da renda nacional estejam comprometidos com os salários, isso significa que os 65% restantes estão distribuídos entre os demais fatores. Quando se propõe a duplicação do salário mínimo num período de dois anos, vai ocorrer tão-somente que, mantida a pirâmide salarial do País, ou seja, a distribuição relativa entre os salários dos diferentes níveis hierárquicos, os salários atingirão 70% da renda nacional. Se, por um absurdo, repetíssemos o processo por mais seis meses, os salários superariam a renda nacional, ou seja, os empresários, os capitalistas e os proprietários estariam auferindo renda negativa, o que é um total absurdo. Mesmo na hipótese de se provocar uma compressão da pirâmide salarial, obrigando os salários mais altos a baixar violentamente, tenderia a haver um nivelamento por baixo de todos os salários, e seria apenas uma questão de tempo para que os salários absorvessem por si só a renda nacional. Em outras palavras, ao invés do colapso se dar em três anos

---

<sup>17</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15288.

como na primeira hipótese acima, ele se daria em cinco, seis ou sete anos. São, portanto, ambas as situações inteiramente absurdas e, portanto, descartáveis.<sup>18</sup>

Para o deputado, a Lei nº 7.789 estava por trás da inflação que, segundo ele, explodiu “na marca olímpica de fevereiro de 1990”. Em sua opinião, entretanto, o próprio Governo Collor caíra “na cilada” de formular uma política com ganhos reais do salário mínimo “mal dimensionados”:

Para evitar a repetição do mesmo desastre, é preciso que nós, congressistas, nos conscientizemos de que será sempre impossível estabelecer uma política acertada para o salário mínimo sem lograr que demais detentores de renda a reduzam, programadamente, as suas participações. Necessitamos fazer preceder, inadiavelmente, a política salarial de uma política de rendas se não a inflação vai sempre se elevar, teimosamente, até o ponto de outras vezes, como aconteceu em janeiro, novos congelamentos.<sup>19</sup>

Por fim o deputado esclareceu que seu partido apoiava a proposta do governo de fixar o salário mínimo em Cr\$ 40.000,00 em setembro, o que equivalia a 100 dólares. Os reajustes reais semestrais de 5%, nos cálculos do parlamentar, permitiriam dobrar o valor do piso em sete anos. Neves disse ainda que o PL era favorável à política salarial protetiva até o limite de três salários mínimos. Acima desse patamar, defendia a livre negociação.

A visão do PL e a do governo refletiram de maneira significativa no texto final aprovado na Câmara que, em vez de uma simples política de valorização do salário mínimo, tornou-se uma ampla política salarial para as menores remunerações e livre negociação para as demais. Um dos principais dispositivos era o seguinte:

As cláusulas salariais, inclusive os aumentos reais, ganhos de produtividade do trabalho e pisos salariais proporcionais à extensão e à complexidade do trabalho, assim como as demais condições de trabalho serão fixados em contratos, convenções e acordos coletivos de trabalho, laudos arbitrais e sentenças normativas, observadas, dentre outros fatores, a produtividade e a lucratividade do setor ou da empresa.<sup>20</sup>

Grande parte da proposta original da Comissão de Trabalho também foi incluída no texto final, inclusive a previsão da comissão encarregada de fazer estudos para

---

<sup>18</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

<sup>19</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

<sup>20</sup> Lei 8222/91, art. 6º.

implementar a valorização do salário mínimo conforme o programa previsto na Constituição. Foram incluídos no novo colegiado, porém, um representante da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP); um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; e um representante do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Essa mudança permitiu ao governo controlar a comissão.

A faixa das remunerações até três salários mínimos, conforme o texto aprovado, seria reajustada automaticamente a cada dois meses de acordo com percentual fixado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, equivalente a pelo menos 50% do INPC acumulado no bimestre anterior. A partir de janeiro de 1992, os reajustes seriam quadrimestrais, nas datas-base de cada categoria, de acordo com a variação do INPC dos últimos quatro meses, descontados os reajustes bimestrais automáticos.

O texto foi ratificado no Senado e convertido na Lei nº 8.222, publicada em 5 de setembro, com vários vetos do presidente Collor, um deles incidindo sobre o dispositivo que incorporava definitivamente ao salário todas as vantagens aprovadas em convenção ou acordo coletivo no contrato de trabalho. (Atualmente, apenas os aumentos salariais são incorporados. As demais vantagens vigoram por no máximo dois anos.) O presidente vetou também o dispositivo que fixava o salário mínimo de outubro em Cr\$ 46.000,00. O reajuste para setembro, que elevou o piso para Cr\$ 42.000,00, foi mantido.

A lei definiu ainda que, com base em proposta da comissão técnica a ser criada, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional um projeto de lei com uma nova política para o salário mínimo. Seriam definidas na proposição as regras sobre o valor, a composição e a metodologia da aferição mensal do custo do conjunto ideal de bens e serviços que formariam a base de cálculo do salário mínimo e ainda a sistemática de reajuste e de valorização do piso (art. 9º, § 3º).

A comissão técnica prevista na Lei nº 8.222 começou a funcionar em 16 de dezembro de 1991 e entregou seu parecer à Presidência da República em 9 de março. Diferentemente do que foi previsto no Projeto de Lei nº 1.482 de 1989, o colegiado não seria formado por parlamentares, mas por técnicos.

A comissão não realizou a principal tarefa que dela se esperava: a definição de uma cesta de bens e serviços que correspondesse às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, como previsto no artigo 7º da Constituição.

Para a comissão, essa definição era impraticável em razão da inexistência de teorias aceitáveis para determinar as quantidades de cada um dos itens a que o valor do salário mínimo deveria satisfazer, à exceção do item alimentação. Segundo a comissão, a dificuldade se devia às diferenças observadas nas quantidades dos bens e serviços e nos custos correspondentes nas diversas regiões do país. A proposta era deixar a solução desse problema para estudos posteriores.

Consensualmente, o colegiado sugeriu a criação do Índice para Reajuste do Salário Mínimo (IRSM). O indicador, a ser calculado e divulgado mês a mês pelo IBGE, refletiria a evolução mensal do custo de vida das famílias com renda de até dois salários mínimos. As estruturas de ponderação utilizadas se baseariam em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo Instituto entre março de 1987 e fevereiro de 1988. Os gastos com previdência, porém, não entraram na pesquisa, e a comissão propôs que essa falha fosse saneada em revisão posterior (HERRLEIN e BASTOS, 1992, p. 58).

A fórmula e a recomendação da comissão projetavam um salário mínimo que, no curto prazo, seria compatível apenas com a condição de extrema pobreza, para se preservarem as finanças públicas, o caixa da Previdência e o nível de emprego no mercado concorrencial.

O relatório da comissão advogou que o salário mínimo deveria crescer acima da média das demais rendas da economia, princípio que fora ignorado durante todo o regime militar, que, aliás, aplicou o princípio inverso. No geral, como era previsível, o relatório consubstanciou o consenso que havia no Governo e a política que tentava implantar desde o início. Ou seja, retornar à situação pré-64, em que os salários eram decididos livremente no mercado, encarregando-se o Estado de arbitrar só e tão-somente o salário mínimo, como orienta a Organização Internacional do Trabalho.

Em abril de 1992 o salário mínimo atingiu o menor valor de sua história, chegando a R\$ 186,11.<sup>21</sup> No dia 20 daquele mês o governo enviou à Câmara o Projeto de Lei nº 2.747, que havia ficado prometido na Lei nº 8.222. Em vez de definir a política de valorização do salário mínimo com base no parecer da comissão técnica, a proposta reformulava toda a política salarial definida na lei anterior.

O governo estava disposto a desindexar o salário mínimo, mas caminhava devagar nesse sentido. A proposta mantinha ainda forte vinculação entre o piso e a parcela salarial de três salários mínimos para todos os trabalhadores, mecanismo parecido com o implantado

---

<sup>21</sup> Conforme Dieese. Valor atualizado pelo autor de outubro de 2008 a 31 de maio de 2009 pelo INPC.



pelo regime militar na Lei nº 6.708, de 1979. Essa faixa remuneratória seria reajustada quadrimestralmente com base no Fator de Reajustamento Salarial (FAS), índice indexado ao IRSM, que seria usado *in natura* apenas para a correção anual do salário mínimo.

O FAS era o produto da multiplicação da variação acumulada do IRSM no quadrimestre imediatamente anterior pelo resultado da divisão da variação do mesmo IRSM no mês anterior pela média geométrica das variações mensais do IRSM observadas no último quadrimestre. Basicamente, essa fórmula complicada asseguraria reajustes reais maiores em cenários de inflação crescente, mas reajustes cada vez menores com inflação em queda, porque o peso do IRSM na composição do FAS era muito importante.

A partir de 1º de setembro, o salário mínimo seria reajustado quadrimestralmente pelo FAS. Além disso, teria uma variação real anual equivalente ao resultado da divisão da soma dos salários mínimos nos 12 meses do ano de referência pela soma dos salários mínimos nos 12 meses do ano anterior, corrigindo-se todos os valores pela variação acumulada do IRSM até o mês de dezembro do ano de referência. Se o aumento real ficasse abaixo da variação real do PIB *per capita* entre um ano e outro, o percentual desta variação seria aplicado ao salário mínimo no mês de maio do ano seguinte.

A aprovação da proposta na Câmara foi bastante apertada, por 233 votos contra 215. O texto foi ao Senado, onde foi emendado para que os reajustes do salário mínimo pelo FAS fossem bimestrais. Os deputados discutiram e votaram a emenda do Senado em 6 de maio de 1992. Os relatores da proposição na Comissão de Trabalho e na Comissão de Constituição e Justiça, Tidei de Lima e Nilson Gibson, ambos do PMDB, recomendaram a aprovação, ao passo que o relator na Comissão de Finanças, José Lourenço, do PDS, defendeu a rejeição.

O então deputado Aluizio Mercadante, do PT, pediu na tribuna a aprovação da emenda:

O Senado teve coragem para enfrentar o governo no projeto que dispõe sobre o congelamento do salário mínimo por quatro meses no atual quadro de inflação superior a 20% ao mês. (...) Cabe agora à Câmara dos Deputados escolher o seu caminho. Ou se curvará, mais uma vez, às exigências do governo, como nos acordos que alguns partidos fizeram de última hora, quando perdemos alguns votos, ou vamos unir a oposição e derrotar o projeto.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8276.

O deputado Paulo Ramos, do PDT, lembrou que a situação financeira do País não era tão ruim, como alegava o governo, já que o saldo da balança comercial do mês de março havia sido 1,4 bilhão de dólares:

O povo hoje, não só no Rio de Janeiro, mas também em outras capitais, já começa a tentar superar a fome por meio dos saques. É preciso que essa convulsão social seja contida, mas pelo Congresso Nacional, que deve assumir sua responsabilidade.<sup>23</sup>

Outro deputado do PDT, Lysâneas Maciel, afirmou que a história deixava claro, como na ocasião do aumento de 100% em 1954, que não há relação direta entre reajuste do salário mínimo e inflação:

O salário mínimo foi elevado [naquela ocasião] a 295 dólares, ou seja, aumentou quase 500%. A inflação era de menos de 1%. A inflação não chegava a 1%, senhores deputados! Mesmo na crise dos meses subsequentes – o suicídio de Vargas foi em agosto de 1954 – nos meses de setembro, outubro, novembro, com sucessivas crises políticas, ainda assim a inflação era inferior a 1% ao mês. Note-se que, naquela época, houve grandes investimentos na Companhia Siderúrgica Nacional, na aplicação de dinheiro na Petrobras e na Eletrobrás. O povo vivia bem. A área de educação recebia investimentos vultosos, as professoras viviam bem – as mais bem pagas da história – e não havia inflação. O PTB crescia. Entretanto, na segunda crise, com a renúncia de Jânio Quadros, e com a implantação, logo em seguida, do golpe militar, os destinos do País foram entregues a uma elite de burocratas insensíveis. No Governo Figueiredo o PIB decresceu a menos 2% e a inflação foi institucionalizada. A concentração de renda, que sempre beneficia uma categoria de capitalistas, também foi institucionalizada. A rigor, o País ficou estagnado, não cresceu. Não cresceu não por causa das crises, nem por causa da inflação, mas porque, com o golpe militar de 1964, os ministros que serviam o regime militar, entre os quais diversos estão presentes nesta Casa hoje, decretavam que não podia haver aumento de salário mínimo. Decretou-se o arrocho salarial. O governo passou a ditar salários, as greves foram proibidas e criou-se o famoso Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que se destinava, segundo o deputado Roberto Campos, a atrair o capital estrangeiro sem o ônus e os encargos sociais e trabalhistas. Entregou-se naquela época o controle de centenas de empresas brasileiras ao capital estrangeiro. Não há, portanto, relação entre crise e salário mínimo.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8277.

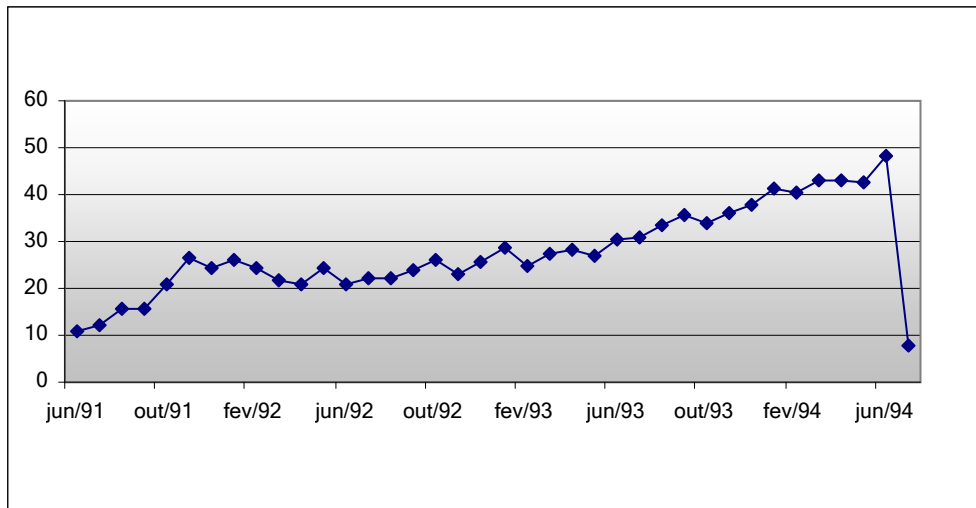
<sup>24</sup> Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8277.

Apesar dos vários discursos favoráveis à emenda, a articulação do governo prevaleceu, e a proposta foi derrotada por 229 contrários e 197 favoráveis. A versão final aprovada, que se converteu na Lei nº 8.419, ficou muito próxima da original, diferentemente do que ocorrera com os projetos anteriores. Mudança substancial foi apenas a retirada dos dispositivos que desvinculavam o Benefício de Prestação Continuada do salário mínimo. O efeito da nova política sobre o salário mínimo foi negativo. Sua média anual ficou, no ano de 1992, em 24,45% do valor original, contra 28,03% no ano anterior.

Em 2 de outubro Collor foi afastado da Presidência da República. Assumiu o posto o vice-presidente, Itamar Franco, que prometia adotar uma política salarial mais benéfica, mas que, no período em que esteve à frente do governo, até 1º de janeiro de 1995, não mudou muito o panorama do salário mínimo, que oscilou dentro da faixa de 19,45% a 32,76% do valor original do salário mínimo definido para o município de São Paulo em julho de 1940.

Em 23 de dezembro de 1992 Itamar Franco promulgou uma nova lei de política salarial, menos restritiva que a anterior. A norma teve origem no Projeto de Lei nº 2.146 de 1991, do deputado Paulo Paim, que previa reajustes mensais e automáticos para todos os assalariados com base no INPC, embora o texto final não tenha nada a ver com essa proposta. De acordo com norma aprovada, a faixa salarial com reajustes quadrimestrais pelo FAS passou de três para seis salários mínimos. Todas as remunerações abaixo desse teto, bem como o salário mínimo, passaram a ter antecipações bimestrais iguais a, no mínimo, 60% da variação acumulada do IRSM nos dois meses anteriores.

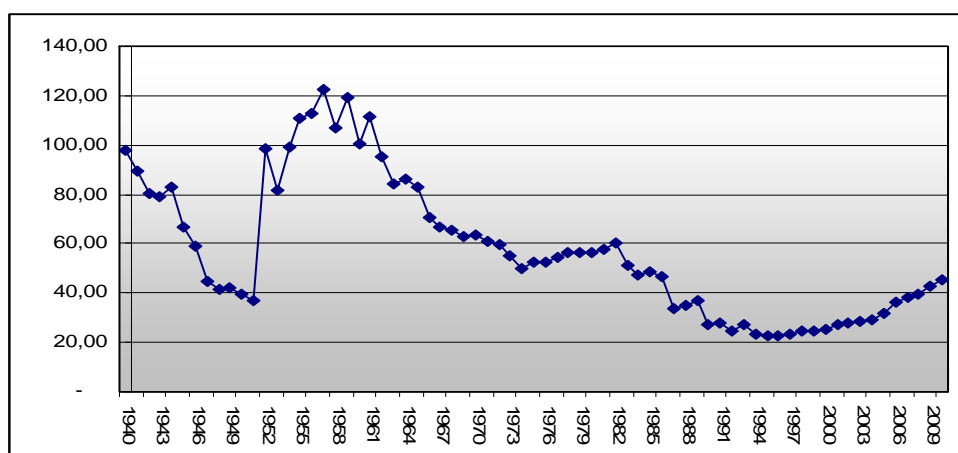
A vinculação do mínimo à sistemática de reajustes bimestrais tinha a externalidade de aumentar as parcelas salariais com direito à nova política de reajustes. Além disso, os benefícios da Previdência e os salários dos trabalhadores sem data-base, que antes ficavam congelados por quatro meses, também passaram a receber as antecipações. A política salarial, sobretudo em relação ao salário mínimo, teve, contudo, os efeitos anulados pela inflação crescente até 1994.



**GRÁFICO 2 – Variação do INPC entre junho de 1991 e julho de 1994** (y = percentual; x = mês de referência)  
 Fonte: IBGE/SNIPC

A situação era bem prejudicial ao trabalhador que ganhava remuneração igual a um salário mínimo, que dependeria de reajustes institucionais equivalentes ao da faixa salarial até seis vezes maior. O reajuste do salário mínimo, nessa sistemática, era o piso dos reajustes para os trabalhadores com remunerações maiores, que incorporavam o índice oficial e ainda podiam conquistar reajuste suplementar por meio negocial.

O Governo Itamar lançou em fevereiro de 1994 as bases do Plano Real. Entre o primeiro e o segundo ano de implantação do novo programa de estabilização, que estancou a inflação a partir de julho de 1994, o salário mínimo médio anual caiu de 23,16% para 22,64% do valor original. Desde então o valor real médio anual do salário mínimo não parou de crescer.



**GRÁFICO 3 – Salário mínimo médio anual** (y = média apurada no ano em relação ao valor original<sup>25</sup>; x = ano de referência)  
 Fonte: Dieese (elaborado pelo autor)

<sup>25</sup> Valor do salário mínimo no município de São Paulo em 1940 = 100.

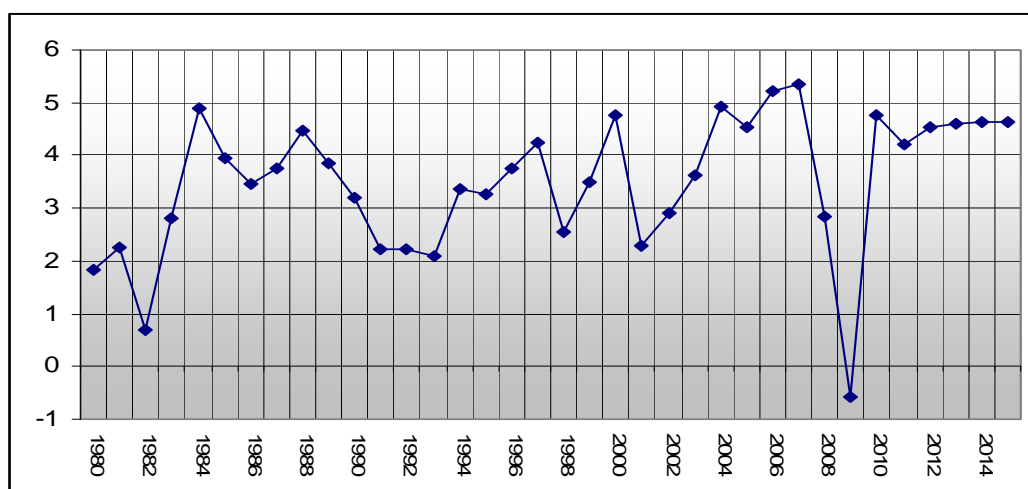
O novo plano econômico criou as condições para a estabilização da economia nos anos seguintes. O estancamento do processo inflacionário, por si só, produziu ganhos para os trabalhadores com renda de um salário mínimo. No salve-se-quem-puder da alta desenfreada de preços, eram eles os que menos condições tinham de se proteger.

Enfim, o Plano Real promoveu uma estabilização inflacionária em bases frágeis, que dependeria de reformas estruturais mais profundas para se manter. O governo atuou em várias frentes, como no incentivo às exportações, na imposição de restrições às finanças públicas, sobretudo por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, no incremento da carga tributária, na alienação de estatais e na liberalização do câmbio.

Ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a situação ainda era muito delicada e dependente do cenário econômico mundial. O PIB de 2001 cresceu apenas 1,31% e a dívida pública crescia perigosamente, sobretudo após 1998, quando crises cíclicas atingiram vários países emergentes.

Era evidente que, em razão da vulnerabilidade da economia nas bases estabelecidas pelo Plano Real, a estabilização do país, condição fundamental para a recuperação do poder de compra do salário mínimo, teria que se consolidar em definitivo em cenário externo favorável.

A oportunidade surgiu a partir do segundo semestre de 2001, com o início do maior ciclo de prosperidade da economia mundial das últimas décadas, com o PIB mundial alcançando taxas bem mais elevadas que as verificadas na época de implantação do Plano Real (GRAF. 4).



**GRÁFICO 4 – PIB mundial** (y = variação percentual do PIB ao ano; x = ano de referência; 2010 em diante: projeções)

Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October, 2010

Quando o Plano Real foi lançado, estavam em vigor as regras da Lei nº 8.542/92, que perduraram até fevereiro de 1994. Havia correção integral para a faixa salarial de até seis salários mínimos a cada quatro meses e antecipações bimestrais de, no mínimo, 60% da variação acumulada do IRSM dos dois meses anteriores. O salário mínimo, inclusive, estava atrelado a essas regras.

Em 27 de fevereiro de 1994, foi editada a Medida Provisória nº 434, que lançou o Plano Real em nível normativo. Promoveu a conversão dos salários, inclusive o mínimo, em Unidade Real de Valor (URV) pela média do respectivo poder aquisitivo dos últimos quatro meses, a partir de março. Garantiu um salário mínimo não inferior ao então vigente, de CR\$ 42.829,00, que foi convertido em URV 64,79. Dali em diante, a regra passaria a ser o reajuste anual dos contratos e dos salários.

Após convertidos em URV, os salários passaram a ser corrigidos diariamente pela variação média de uma cesta de índices de preços: o Índice Geral de Preços (IGP), da Fundação Getúlio Vargas; o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE); e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De julho em diante, quando se realizou a primeira emissão da nova moeda, o Real, a indexação salarial foi mantida, mas os reajustes passaram a ser anuais, na data-base de cada categoria. O salário mínimo também seria reajustado uma vez por ano, e de acordo com o IPCr, índice criado para apurar a inflação em Real. O IRSM foi extinto. A mudança significava que o piso não teria aumento real garantido.

Para Márcio Pochmann (1995, p. 233), “de maneira geral, os funcionários públicos, os trabalhadores amparados minimamente pela política oficial de indenização e os empregados de salário mínimo apresentaram situação salarial prejudicada” com essas mudanças iniciais.

Os trabalhadores em geral foram afetados, pois o Plano impôs controle a aumentos salariais por meio de negociações coletivas e às decisões normativas da Justiça do Trabalho. Correções predeterminadas com base na variação da inflação, por exemplo, foram proibidas.

Interessante notar que o Plano Real não incluiu originalmente nenhuma política especial de salvaguarda para os trabalhadores de salário mínimo, geralmente com baixa qualificação em atividades de vanguarda, que foram os grandes prejudicados no mercado concorrencial. Na Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, que resultou da MP nº 434, assim como nas seguintes que a reeditaram, porém, havia um dispositivo incluído pelos parlamentares que previa que, em 30 dias, o Poder Executivo enviaria ao Congresso um

(...) projeto de lei dispendo sobre a elevação do valor real do salário mínimo, de forma sustentável pela economia, bem assim sobre as medidas necessárias ao financiamento não inflacionário dos efeitos da referida elevação sobre as contas públicas, especialmente sobre a Previdência Social.

Para cumprir o previsto, Itamar Franco apresentou à Câmara em 27 de junho de 1994 o Projeto de Lei nº 4.677, que previa o reajuste do salário mínimo de R\$ 64,79 para R\$ 70 em setembro de 1994. Em outubro, a Comissão de Trabalho aprovou um parecer de Paulo Paim contrário ao projeto. O deputado sugeriu a aprovação de outra proposta, de autoria da própria comissão (PL 4692/94), que previa o aumento real do salário mínimo anualmente, no mês de maio, no mesmo índice da variação positiva do PIB. Essa é basicamente a regra da política do salário mínimo em vigor desde 2007. O projeto estipulava ainda o reajuste mensal do piso, de todos os demais salários e benefícios do INSS pelo Índice de Preços ao Consumidor – série r (IPC-r). Por fim, o salário mínimo era fixado em R\$ 100 em agosto.

A versão final aprovada no Plenário na Câmara, confirmada no Senado, e que foi à sanção em janeiro de 1995, trouxe algumas mudanças. O reajuste para R\$ 100 foi reprogramado para fevereiro e abriu-se a possibilidade de descontar do aumento anual previsto na Lei nº 8.880/94 os percentuais concedidos ao longo dos 12 meses subsequentes ao aumento anterior. Em fevereiro, o ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, publicou um artigo em que afirmava que o reajuste do salário mínimo para R\$ 100, previsto no projeto, “colocaria em risco o Plano [Real], além de agravar o déficit da Previdência em alguns estados e centenas de municípios”.<sup>26</sup>

Naquele mesmo mês, Fernando Henrique Cardoso, que assumira a Presidência em 1º de janeiro de 1995, vetou o projeto, invocando os mesmos motivos alegados por Stephanes. O presidente prometeu, porém, que enviaria ao Congresso projetos de lei para modificar a legislação de custeio e benefícios da Previdência para racionalizar e disciplinar a concessão de benefícios e acabar com “ambiguidades” que, por exemplo, facilitavam ao segurado conquistar direitos contra o INSS na Justiça:

Uma vez aprovadas estas alterações, estarão criadas as condições para que eu possa determinar – e o farei – o início de um processo de incremento do valor do salário mínimo, compatível com a capacidade de financiamento da Previdência Social e com os compromissos políticos deste Governo.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Conj. Social, Brasília, v. 6, n. 2, p. 5-6. fev, 1995.

<sup>27</sup> Mensagem Presidencial 180, de 8 de fevereiro de 1995.

O que o governo estava preparando, em outras palavras, eram medidas para aumentar a arrecadação da Previdência e restringir a concessão de benefícios, a fim de preparar o orçamento do INSS para suportar o impacto de salários mínimos mais elevados. Essa política, inclusive, foi intensificada futuramente no Governo Lula.

O governo finalmente enviou à Câmara o projeto de lei prometido (PL 199) em março de 1995. Em vez de uma política nacional do salário mínimo, a proposta previa apenas um reajuste real acima da inflação. O piso passava de R\$ 70 para 100 em maio daquele ano, o que equivalia a um aumento nominal de 42,85%. A proposta incluía várias alterações na legislação previdenciária, conforme antecipado pelo Presidente na mensagem de veto ao PL nº 4.692, de 1994.

No reajuste anterior, o salário mínimo alcançou 20,82% de seu valor original de 1940. Agora subia a 25,73% daquele valor. Dali em diante, a média anual do valor real do salário mínimo seria crescente, tendência que não se inverteu até os dias de hoje.

Numa perspectiva ampliada, a longa curva descendente do salário mínimo, iniciada em 1965, chega ao fim em 1995. Foram 30 anos de perdas quase ininterruptas. Como visto, o papel do Congresso na inversão dessa tendência foi fundamental.

A passividade do Congresso na definição do piso anualmente é apenas aparente. O Parlamento funciona como autêntico *wachtdog* a velar pela manutenção da política de valorização do salário mínimo inaugurada, por pressão parlamentar, na metade dos anos 1990.

O Poder Executivo tem uma margem relativamente estreita para definir o percentual anual de reajuste. Um reajuste ínfimo despertaria a pronta oposição do Congresso, a aprovação seria incerta e os custos políticos de negociação, elevadíssimos. Por isso, o presidente da República já envia a proposta de aumento com um índice palatável pela maioria dos parlamentares.

Há uma oposição marginal do Parlamento à política do salário mínimo vigente, sobretudo por esta não alcançar os benefícios da Previdência acima do piso. A opinião da maioria consistente do Congresso, aparentemente, converge com o salário mínimo em elevação real a taxas moderadas, mas significativas, até um nível satisfatório. Nenhum governo teria força política no Parlamento para refrear essa política, que resultou em valorização gradual – mas consistente – do piso desde 1995.



**TABELA 2 – Salário Mínimo Médio Anual**

<b>Ano</b>	<b>Valor</b>
1995	22,64
1996	22,99
1997	23,35
1998	24,45
1999	24,64
2000	25,32
2001	27,41
2002	28,05
2003	28,30
2004	29,40
2005	31,58
2006	36,53
2007	38,55
2008	39,45
2009	42,53

Fonte: Dieese – Salário Mínimo do Município de São Paulo em julho de 1940 = 100

Exceto pelo salto notável do salário mínimo de 2005 para 2006 e de 2008 para 2009, a escalada no valor real do mínimo manteve-se mais ou menos uniforme em todo o período. Desde o início do Governo Lula, porém, a política ganhou mais consistência, sendo até perceptível uma inclinação um pouco mais acentuada da curva de valorização a partir de 2005. Essa alteração partiu de atuação política do Congresso Nacional, como se verá abaixo, embora haja um esforço para atribuir a paternidade do programa de recuperação do salário mínimo ao Poder Executivo.

A consolidação da política de valorização do salário mínimo tem como últimos lances as medidas tomadas durante o Governo Lula, iniciado em janeiro de 2003. Antes de se passar à descrição das mudanças observadas, convém sintetizar as diretrizes da política econômica adotadas.

Havia grande insegurança em setores da sociedade sobre o rumo que tomaria o governo do Partido dos Trabalhadores que, pela primeira vez, chegava à Presidência da República. Durante a campanha eleitoral de 2002, Lula insistia que manteria as linhas gerais da política econômica adotada no governo anterior com vista à estabilidade dos preços:

Em 22 de junho [de 2002], Lula lançou a “Carta ao Povo Brasileiro” prometendo cumprir os contratos com as instituições financeiras internacionais como o FMI. Este posicionamento foi um marco no PT. Desde 1994 o partido havia retirado do seu programa a suspensão do pagamento da dívida externa, mas nunca tinha assumido publicamente seu pagamento. Em 29 de junho, o Diretório Nacional retira do programa de governo as referências à ruptura com o modelo econômico que havia sido aprovada no encontro nacional de dezembro de 2001. (ALMEIDA, 2003, p. 10)

Um dos sinais mais claros de que o ex-sindicalista cumpriria com a promessa de não provocar rupturas macroeconômicas foi a designação de Henrique Meirelles, um filiado do PSDB, para o Banco Central, o que gerou protestos dentro dos setores mais radicais do PT. Para o importante Ministério da Fazenda, Lula indicou o petista Antonio Palocci, que foi um dos cérebros da transição moderada na política econômica do governo.

A equipe econômica montada por Lula aproveitou a janela de oportunidade da renovação política e o bom momento da economia internacional, que favorecia as exportações e o acúmulo de divisas, para sanar as fragilidades macroeconômicas não sanadas pelo Plano Real. Não houve, porém, mudanças estruturais nos ajustes efetivados até então. A política de perseguir metas de inflação e produzir superávits primários foi mantida. O Brasil passava para o mundo um claro sinal de maturidade política e institucional. A queda subsequente do risco Brasil até a certificação do país com o *investment grade* em abril de 2008 coroaram a política econômica do Governo Lula.

Uma das medidas mais estabilizadoras empreendidas durante a nova administração foi tirar proveito da solidez e do alto valor de troca da moeda nacional para desdolarizar a dívida pública, por meio da substituição gradativa de papéis vinculados ao dólar por títulos atrelados ao Real. Essa mudança reduziu o impacto de eventuais fugas da moeda americana em períodos de volatilidade nos fundamentos macroeconômicos da economia.

Outra medida de grande importância foi o acúmulo de mais de 260 bilhões de dólares em reservas internacionais, que desencorajaria ataques contra o Real em períodos de instabilidade e permitiria ao Banco Central intervir com força no câmbio, colocando à venda no mercado grandes somas da moeda americana em caso de escalada na demanda.

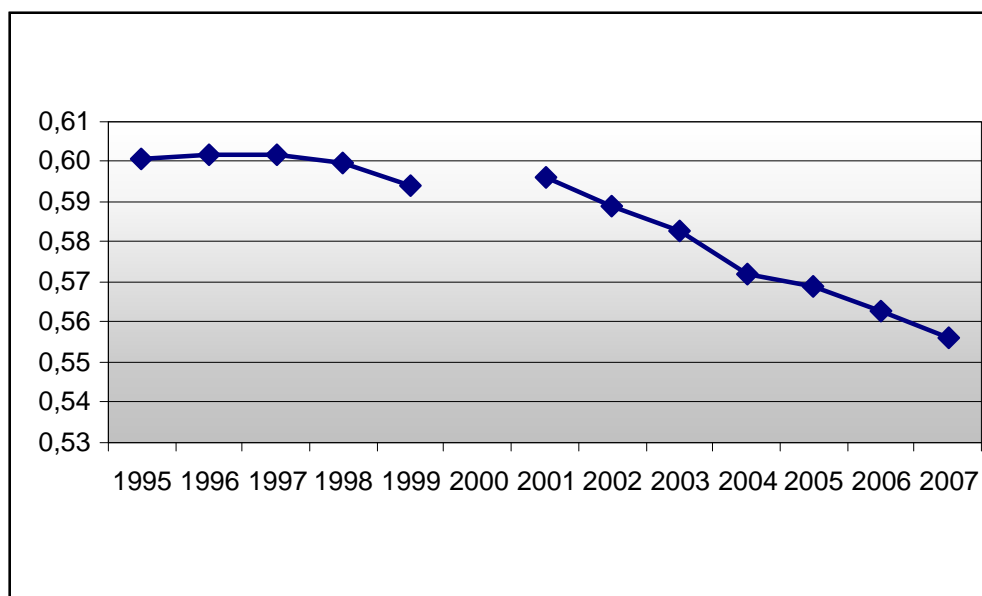
Levantamento do Dieese concluiu que, durante o Governo Lula (2003-2010), os ganhos reais do salário mínimo acumulados até junho de 2010 foram de 60,1%, contra 35,4% de valorização no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A variação do salário mínimo no Governo Lula está detalhada na TAB. 3 abaixo:

**TABELA 3 – Reajustes do Salário Mínimo no Governo Lula (2003-2010)**

<b>Início da vigência do reajuste</b>	<b>Salário mínimo nominal (R\$)</b>	<b>Reajuste nominal (%)</b>	<b>INPC desde último reajuste</b>	<b>Reajuste abatido INPC</b>
Abril de 2002	200	–	–	–
Abril de 2003	240	20	18,54	1,23
Mai de 2004	260	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510	9,67	3,47	6,2
<b>Total do período</b>	–	<b>155</b>	<b>66,05</b>	<b>53,94</b>

Fonte: Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 4., atualizada com tabela de junho de 2010, acessada no domínio <http://www.dieese.org.br/esp/salmin.xml> em 8 de setembro de 2010.

A desigualdade de renda em geral, porém, tem caído de forma consistente no Governo Lula, o que indica que as menores rendas individuais cresceram em relação às maiores (GRAF. 5).



**GRÁFICO 5 – Desigualdade de Renda (Coeficiente de Gini)**

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

A política de aumentos do salário mínimo arbitrados sem nenhuma base legal prévia, herdada de Fernando Henrique Cardoso, foi mantida por Lula até o presente momento. O presidente escreveu em março de 1995 que seu antecessor alardeava na campanha presidencial de 1994 que elevaria o salário mínimo a R\$ 140, mas vetou o projeto da Comissão de Trabalho da Câmara que fixava o piso em R\$ 100 tão logo tomou posse “*no mesmo momento em que recebe um aumento em seus vencimentos*”:

Faz 20 anos que ouço a mesma ladainha: não é possível aumentar o salário mínimo porque isso quebraria a Previdência e a maioria das prefeituras. A crise da Previdência é de arrecadação. (...) Uma recente pesquisa do Sebrae, revelando que 77% dos pequenos e microempresários concordam com o aumento de R\$ 30, mostra que o mínimo é um problema menos econômico e mais político.<sup>28</sup>

Em 2003, ao assumir a Presidência da República, porém, Lula chancelou a mesma política para o salário mínimo iniciada no governo anterior, com reajustes anuais discricionários, um pouco acima da inflação. Aumentou o piso de R\$ 200 para R\$ 240 em abril de 2003, e para R\$ 260 em 2004.

A base do governo se esforçou muito para aprovar esse último reajuste. A proposta da oposição de aumentar o mínimo para R\$ 275 foi derrubada por 266 votos contra 167 após muita negociação política nos bastidores. Aldo Rebelo, que assumia o cargo de Ministério de Coordenação Política, disse na ocasião que o comando das articulações estava com o presidente Lula: “A orquestra do governo tem um maestro, que é o presidente Lula. Nela, eu não quero ser mais que um segundo violino”.<sup>29</sup>

É impossível dimensionar os custos políticos de uma política de constrição do salário mínimo, mas o Governo Lula tomou consciência deles por ocasião do reajuste de 2004. Há no Congresso um consenso firme de que o salário mínimo é muito baixo e precisa ser valorizado, como demonstrado nos capítulos anteriores. Para convencer deputados e senadores a votar contra a própria consciência e a se sujeitarem à punição política por parte da opinião pública, o Palácio do Planalto precisa oferecer-lhes elevadas compensações que, em períodos eleitorais, tornam-se ainda mais caras, praticamente impagáveis.

Lula assumia a posição política de manter o salário mínimo sob controle para salvaguardar a solidez da economia. Essa posição ortodoxa, porém, devido aos altos custos políticos, foi flexibilizada em 2005 e abandonada em 2006.

Segundo o Dieese, desde 2004, por ocasião da III Marcha pelo Salário Mínimo, as centrais sindicais começaram a atuar de maneira conjunta para que o governo estabelecesse e implementasse uma política de valorização do salário mínimo. Ao criar uma comissão quadripartite, com “objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo”, e ao

---

<sup>28</sup> Conj. Social, Brasília, v. 6, n. 3, p. 7-8, mar. 1995.

<sup>29</sup> REBELO apud RILA, Luiz. A longa travessia do mínimo. Época, n.316, p.38, 7 jun. 2004.

editar a Medida Provisória nº 248, aumentando o piso de R\$ 260 para R\$ 300, em abril de 2005, o governo já estaria respondendo à pressão sindical.<sup>30</sup>

No esforço para assumir o protagonismo da política de valorização do salário mínimo, tanto as organizações sindicais como o Palácio do Planalto negligenciaram o papel fundamental do ícone maior da democracia brasileira, que é o Congresso Nacional.

Em 25 de outubro de 2005, os presidentes da Câmara e do Senado – na época, Aldo Rebelo e Renan Calheiros – assinaram o Ato Conjunto nº 3, que criou a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo, com sete deputados e sete senadores como membros titulares e igual número de suplentes de cada Casa Legislativa. Mais tarde o número de deputados e senadores titulares e suplentes foi ampliado para 12. O colegiado foi presidido pelo deputado Jackson Barreto (PTB-SE). A relatoria coube ao senador Paulo Paim (PT-RS), que propôs a criação da comissão.

O ponto mais importante do relatório final, publicado em 4 de outubro de 2006, foi a sugestão de uma política de valorização permanente do salário mínimo, com base na política do *salaire minimum interprofessionnel de croissance*, o *Smic* francês. O *Smic* é reajustado anualmente pela inflação mais um adicional que reflete o aumento da produtividade da economia. Pela proposta aprovada pela comissão mista, o salário mínimo teria aumento anual igual à inflação medida pelo INPC mais duas vezes a variação real do PIB apurados no exercício anterior.

A TAB. 4 abaixo apresenta a evolução do *Smic* nos últimos anos e revela que o salário mínimo brasileiro, de cerca de 232 euros em setembro de 2010, vale menos de um quinto do francês.

**TABELA 4 – Salaire minimum interprofessionnel de croissance**

<b>Publicação Oficial</b>	<b>Smic horário bruto em Euros</b>	<b>Smic mensal bruto em Euros por 151,67 horas</b>	<b>Smic mensal bruto em Euros por 169 horas</b>
17/12/09	8,86	1 343,77	//
28/06/08	8,71	1 321,02	//
29/04/08	8,63	1 308,88	//
29/06/07	8,44	1 280,07	//
30/06/06	8,27	1 254,28	//
30/06/05	8,03	1 217,88	1 357,07
02/07/04	7,61	//	1 286,09
28/06/03	7,19	//	1 215,11
28/06/02	6,83	//	1 154,27
29/06/01	6,67	//	1 127,23

Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

<sup>30</sup> Conforme Dieese, Nota Técnica 79, fev. 2009, p. 2.

A proposta da comissão de antecipar o reajuste de 2007 de abril para março e daí em diante fazer recuar a data-base do reajuste um mês por ano, até que seja fixada definitivamente em janeiro, foi aproveitada *in totum* no Projeto de Lei nº 1, de 2007, de autoria do governo, que visa a normatizar as propostas aprovadas pelos parlamentares. De acordo com o relatório da comissão, “esta recomendação visa à inclusão da discussão do reajuste do salário mínimo no debate da Lei Orçamentária”.<sup>31</sup>

O Dieese, em nota sobre as mudanças recentes no salário mínimo, sequer menciona a Comissão Mista do Salário Mínimo do Parlamento Brasileiro, nem o relatório aprovado:

Ainda no final de 2006, as Centrais Sindicais encaminharam ao Governo Federal suas propostas para o Salário Mínimo 2007. As negociações de então, não apenas resultaram em revisão do valor para R\$ 380,00 a partir de 1º de abril de 2007, mas permitiram o estabelecimento de uma política permanente de valorização do salário mínimo.<sup>32</sup>

O presidente Lula, por fim, fechou o acordo com a representação dos trabalhadores com base no relatório aprovado no Congresso, consubstanciado no Projeto de Lei nº 1 de 2007. A proposta foi encaminhada pela Presidência da República à Câmara dos Deputados em 2 de fevereiro de 2007. O projeto prevê o reajuste do salário mínimo igual à variação do INPC desde o último reajuste mais o percentual do aumento real do PIB do exercício anterior ao último. Essa nova política iria perdurar de 2007 a 2011, período em que os reajustes seria antecipados um mês por ano até chegar a janeiro em 2010, que passaria a ser a data base dos aumentos do salário mínimo dali em diante. Até 31 de dezembro de 2011, o presidente da República, de acordo com o projeto, enviará uma nova proposta de valorização do salário mínimo para vigorar de 2012 até 2023.

Na justificativa do projeto omite-se a atuação da Comissão Mista do Salário Mínimo como antecedente do acordo:

O novo valor proposto para o salário mínimo e as diretrizes para a sua política de valorização foram objeto de variados estudos e ampla discussão, culminando com a assinatura de Protocolo de Intenções entre Governo Federal e as centrais sindicais, em 27 de dezembro de 2006. Refletem, desse modo, consenso resultante do esforço de conciliar a melhoria das condições de vida da população e os efeitos dinamizadores da economia daí resultantes com as limitações impostas pelo orçamento da União, em especial, as derivadas do aumento dos gastos com benefícios pagos pela Previdência Social.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Comissão Mista do Salário Mínimo, 2006, p. 42-43.

<sup>32</sup> Conforme Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 2.

<sup>33</sup> Projeto de lei 1/07, 2007, p. 3.

O projeto, assim como a proposta da comissão mista de que derivou, recupera a vetusta ideia de atrelar os reajustes reais do salário mínimo ao aumento da produtividade, que fazia parte da doutrina econômica da ditadura militar. A vinculação do salário mínimo ao PIB não é nenhuma novidade. Estava presente no Projeto de Lei nº 2.747 de 1992, do presidente Collor e na lei que se originou dele, a de nº 8.419 de 1992. A lógica que anima essa indexação é permitir ganhos reais ao trabalho, sem pressionar os demais fatores de produção.

A Comissão Mista do Salário Mínimo demonstrou no relatório final que os reajustes reais do salário mínimo nos anos anteriores a 2006 haviam ficado acima da variação do PIB do ano anterior, descontada a inflação, exceto em 2002 e 2003. A nova política, portanto, pode-se mostrar um retrocesso.

**TABELA 5 – Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior**

<b>Ano</b>	<b>Variação real do salário mínimo (%)</b>	<b>Variação real do salário PIB no exercício anterior (%)</b>
2000	5,39	0,79
2001	12,17	4,36
2002	1,27	1,31
2003	1,23	1,93
2004	1,19	0,54
2005	8,23	4,90
2006	13,04	2,30

Fonte: Relatório final Comissão Mista do Salário Mínimo, 2006, p. 25. PIB calculado com metodologia anterior.

Se estivesse em vigor a nova política prevista no Projeto de Lei nº 1, de 2007, a valorização do salário mínimo, exceto em 2002 e 2003, seria bem inferior à efetivamente observada, como demonstrado na TAB. 6 a seguir. O PIB foi apurado com os ajustamentos promovidos pelo IBGE em 2007.

**TABELA 6 – Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior**

<b>Ano</b>	<b>Variação real do salário mínimo (%)</b>	<b>Variação real do salário PIB no exercício anterior ao último (%)</b>
2000	5,39	0,03
2001	12,17	0,2
2002	1,27	4,3
2003	1,23	1,3
2004	1,19	2,7
2005	8,23	1,1
2006	13,04	5,7
<b>Total</b>	<b>45,52</b>	<b>15,33</b>
<b>Média</b>	<b>6,07</b>	<b>2,19</b>

Fonte: Salário mínimo, Dieese. PIB até 2001: IBGE/SCN 2000 Anual – SCN PIBG *apud*: IPEADATA. Demais: IBGE *apud* Banco Central.

Se a política em discussão no Congresso estivesse em vigor desde 2000, o salário mínimo seria de R\$ 356,50 em 2009 – bem abaixo do salário mínimo em vigor naquele ano, de R\$ 465, conforme TAB. 7.

**TABELA 7 – Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior**

<b>Ano</b>	<b>Salário mínimo vigente após reajuste anual (R\$)</b>	<b>Salário mínimo com as regras do Projeto de Lei 1/07 (R\$)</b>
2000	151,00	143,44
2001	180,00	154,03
2002	200,00	177,48
2003	240,00	216,06
2004	260,00	238,51
2005	300,00	258,87
2006	350,00	282,76
2007	380,00	291,33
2008	415,00	318,16
2009	465,00	356,50

Fonte: Salário mínimo, Dieese. PIB até 2001: IBGE/SCN 2000 Anual – SCN PIBG *apud*: IPEADATA. Demais: IBGE *apud* Banco Central. Elaboração e cálculos feitos pelo autor. De 2007 em diante aplicaram-se os reajustes fixados pelo governo efetivamente, já que a fórmula do PL 1/07 já estava sendo utilizada.

O projeto já foi aprovado na Câmara e no Senado, mas nessa última casa com uma emenda de Paulo Paim que estende os reajustes do mínimo aos benefícios da Previdência, medida que também estava prevista no relatório final da comissão mista. Essa mudança, acatada em grande medida em razão de mobilização das centrais, travou a tramitação da proposta. A emenda foi aprovada pela comissão especial da Câmara, mas o governo tem obtido sucesso até o momento em impedir sua aprovação no Plenário.

Mesmo sem ter sido o projeto convertido em lei, o Palácio do Planalto tem seguido, de maneira discricionária, as regras nele estabelecidas nos aumentos concedidos desde 2007. Os ganhos reais no Governo Lula não variaram muito da tendência iniciada em 1995. A política de valorização do salário mínimo atual, mantida a variação do PIB nos últimos anos, como demonstrado, tende a fazer reduzir o grau de inclinação da curva de apreciação do piso. Se mantida no tempo, é provável que o salário mínimo ainda leve décadas para chegar ao nível de julho de 1940.

### **3 A importância da criação de uma comissão mista do salário mínimo**

A consolidação de um programa de valorização do salário mínimo a partir da promulgação da Constituição de 1988 foi, como se pode depreender do breve relato apresentado na seção anterior, resultado de uma luta política intensa.



Ambas as câmaras do Congresso funcionaram como interlocutor privilegiado entre governo e os diversos setores da sociedade civil organizada engajados no embate para conformação do salário mínimo.

O papel do Parlamento, porém, excedeu a mera mediação. Consistiu também na inserção do salário mínimo na agenda prioritária do País e na produção de estudos e debates para subsidiar a formulação do programa. Mais importante, porém, foi a afirmação do Congresso Nacional como protagonista da política de valorização do salário mínimo no período pós-1988, ao lado do Poder Executivo.

A estratégia do Parlamento de instituir em 2005 uma comissão mista para debater e formular uma proposta de valorização do salário mínimo foi muito importante para essa afirmação.

Demonstramos que a ideia da criação de uma comissão parlamentar permanente para se ocupar exclusivamente do salário mínimo apareceu em 1989, no Projeto de Lei nº 1.482, do deputado Arnaldo Faria de Sá, a qual só não vingou por divergências entre a Câmara e o Senado em torno do controle do colegiado e da distribuição de competências sobre a matéria entre as duas Casas.

A necessidade de se resgatar a proposta de criação do colegiado para fortalecimento do papel do Congresso Nacional na conformação da política do salário mínimo evidencia-se à luz das teorias informacionais, conforme deduções a seguir.

### *3.1. Informação e processo decisório*

Keith Krebiel afirma que as teorias informacionais não se afastam de um dos pontos cardeais das teorias distributivas (1994, p. 66), que é assunção do legislador como maximizador de utilidade.

Nas teorias distributivas, porém, o juízo de adequação entre meios e fins seria subestimado. A utilidade do legislador seria função apenas das escolhas diretas, desveladas no próprio processo decisório. Assume-se que os desdobramentos efetivos da política pública e a política pública em si seriam a mesma coisa.

As teorias informacionais, no entanto, reforçam a importância do juízo de adequação entre meios e fins, ao postularem que a utilidade do legislador é função dos resultados das políticas públicas sob deliberação, que nem sempre são patentes no processo decisório. A aprovação de determinada política pública, por isso, não é necessariamente um claro indicador da utilidade do legislador. Apenas o é quando o legislador tem informações

precisas sobre os resultados concretos de determinada política pública e como suas consequências são percebidas (Krehbiel, 1992, p. 67).

Sob essa perspectiva, o componente informacional é um importante condicionante do comportamento do legislador. Ainda assim, a premissa de que os membros do Poder Legislativo dos Estados Unidos com muita frequência não conhecem com precisão as consequências das políticas que aprovam é evidenciada não apenas em jornais especializados, como também em pesquisas empíricas sobre o Congresso (1994, pp 64-65).

A mesma defasagem informacional deve ser verdadeira também em relação ao Parlamento brasileiro, sobretudo em se tratando da política do salário mínimo, cuja formulação e avaliação demandam a coleta e o processamento de informações complexas.

A decisão legislativa sobre uma fórmula de cálculo de reajuste do salário mínimo, por exemplo, implica em elevado grau de incerteza quanto aos resultados a serem efetivamente produzidos, em razão do entrelaçamento da medida com fatores externos, como as contas da Previdência Social, a oferta de postos de trabalho, a inflação, a desigualdade de renda etc.

Os estudos de Krehbiel visam à compreensão da lógica organizacional e operacional do Congresso dos Estados Unidos, mas fornecem indícios sobremaneira relevantes para aprimoramento da atividade legislativa e para afirmação institucional do Parlamento.

Refiro-me, em especial, ao relevo que atribuem ao domínio de informações para depuração do processo decisório e para a formulação de políticas públicas efetivas, com implicações para o desenvolvimento da própria democracia. Logo, se o legislador tiver mais controle sobre os resultados de suas decisões, melhor cumprirá o mandato popular que lhe compete.

### *3.2. Assimetria informacional entre Executivo e Legislativo*

Um Executivo forte, como o brasileiro, tende a sobrepujar o Legislativo na conformação de políticas públicas complexas pelo simples fato de ser dotado de instituições técnicas que lhe asseguram hegemonia informacional.

Os parlamentos, porém, contam com mecanismos para reduzir a – até certo ponto – natural assimetria informacional diante do Poder Executivo. A Constituição brasileira, por

exemplo, assegura a membros e órgãos do Congresso a faculdade de convocar ministros para que lhes prestem informações<sup>34</sup>.

A criação de comissões parlamentares, que favorecem a especialização e, por consequência, tendem a melhorar o acesso a informações, é outra estratégia para enfrentar o problema. Há estudos contundentes demonstrando que comissões podem aprimorar a circulação de informações (Ambrus *et al.*, 2010).

Krehbiel, por exemplo, realça o papel das comissões como provedores de informações atinentes à qualidade de políticas públicas, à sua popularidade e à sua relação com outras questões negociáveis que condicionam a tomada de decisão legislativa (Krehbiel, 1994, pp. 68-69).

Por meio do *legislative signaling game* (LSG) – processo em que o Poder Legislativo procura assimilar o conhecimento especializado que detenha determinada comissão a partir da análise das proposições que esta produz (1994, pp. 69, 70 e 269) – e de outros procedimentos, as comissões transferem conhecimento especializado e qualificam a atuação do Parlamento.

Nessa esteira, tudo indica que a criação de uma comissão permanente do salário mínimo no âmbito do Congresso Nacional tende a melhorar a qualidade da ação parlamentar na formulação de políticas públicas sobre o tema.

A rejeição dos dispositivos do Projeto de Lei nº 1.482, de 1989, que criavam a comissão permanente do salário mínimo, não decorreu de oposição à instituição do colegiado, mas a seu posicionamento no organograma da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, como já referido. Assim, a ideia de se criar o colegiado, com as adequações necessárias, mereceria ser resgatada.

A natureza mista da comissão assegura ao Senado participação na formulação de políticas públicas para o salário mínimo já no preâmbulo do processo. A objeção levantada em 1989, de que a comissão subtrairia competência dos senadores, não se sustentou, nem mesmo se a organização estivesse atrelada à Comissão de Trabalho da Câmara. É que o direito de qualquer membro do Congresso Nacional de apresentar proposta sobre a matéria está resguardado pelo artigo 61 da Constituição, e não pode ser revogado por legislação ordinária, nem por dispositivo regimental.

---

<sup>34</sup> “Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

A competência de eventual comissão permanente do salário mínimo para apresentar projeto sobre matéria de seu campo temático não afetaria a competência individual dos parlamentares, nem dos demais órgãos do Poder Legislativo, porque, à luz da Constituição, essa competência teria que ser concorrente.

Por outro lado, a formulação de proposta pelo colegiado não excluiria a participação das demais comissões, porque estas poderiam, além de formular proposta alternativa, ser designadas para emitir parecer sobre a matéria.

Uma composição mista, com deputados e senadores, reforçaria a comissão politicamente. Ademais, propiciaria um tubo de ensaio para que a Câmara e o Senado compartilhassem recursos humanos e materiais com vistas à otimização da captação, da produção e do gerenciamento de informações.

Seria uma oportunidade, por exemplo, para se testar um modelo de consultoria com feição organizacional mais consentânea com os pressupostos das teorias informacionais. A comissão poderia ser dotada de consultoria própria, colegiada, multidisciplinar, com direção unificada, modelo que hoje não pauta nem mesmo a peculiar consultoria à Comissão Mista de Orçamento, que é bipartida entre a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Verifica-se que falta certa simbiose estrutural entre as comissões temáticas de ambas as casas legislativas e as respectivas consultorias, já que nem mesmo os cortes temáticos coincidem. Por exemplo: a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara, com as demais comissões, não é dotada de consultoria própria. O assessoramento técnico do colegiado é prestado pela Consultoria Legislativa da Câmara. Ocorre que não existe na estrutura desta uma seção que coincida com a área temática da Comissão de Trabalho<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> A Consultoria Legislativa da Câmara é subdividida nas seguintes áreas:

**Área I** – Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário; **Área II** – Direito Civil, Processual Civil, Penal, de Família, do Autor, de Sucessões, Internacional Privado; **Área III** – Direito Tributário; **Área IV** – Finanças Públicas; **Área V** – Direito do Trabalho e Previdência Social; **Área VI** – Direito Agrário e Política Fundiária; **Área VII** – Sistema Financeiro, Direito Comercial, Direito Econômico, Defesa do Consumidor; **Área VIII** – Administração Pública; **Área IX** – Economia; **Área X** – Agricultura e Política Rural; **Área XI** – Meio Ambiente, Geografia, Urbanismo, Arquitetura; **Área XII** – Minas e Energia; **Área XIII** – Transportes; **Área XIV** – Comunicação Social, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia; **Área XV** – Educação, Desporto, Bens Culturais, Diversões e Espetáculos Públicos; **Área XVI** – Saúde Pública, Sanitarismo; **Área XVII** – Segurança e Defesa Nacional; **Área XVIII** – Direito Internacional Público, Relações Internacionais; **Área XIX** – Ciência política, Relações Internacionais; **Área XX** – Redação Parlamentar; **Área XXI** – Previdência e Direito Previdenciário.

Hoje, com o uso abusivo de medidas provisórias para contorno da política do salário mínimo, sem que o Congresso instale a comissão prevista no § 9º do artigo 62 da Constituição, o Senado Federal tem sido afastado do processo decisório relativo à matéria. A tramitação abreviada das medidas provisórias acaba obrigando o Senado a apenas ratificar as regras consensuadas na Câmara dos Deputados. Em razão da compressão do processo decisório, esta também é prejudicada.

Além do mais, as medidas provisórias entram em vigor imediatamente. Os deputados precisam lidar, então, com normas que já configuram fato consumado, o que, obviamente, restringe-lhes os graus de liberdade.

A existência de uma comissão permanente do salário mínimo, dessa forma, não afetaria a competência individual dos parlamentares, nem dos demais órgãos do Poder Legislativo, mas poderia aumentar a efetividade da ação parlamentar na definição de políticas públicas sobre a temática.

#### **4 Conclusão**

Apontei a correlação entre a densidade democrática e a valorização do salário mínimo, a qual é mais ostensiva se cotejado o período do regime militar (1964-1984) com o democrático, inaugurado em 1985. Afirmo que o posicionamento do Congresso Nacional como protagonista da política do salário mínimo a partir da Constituição de 1988 concorreu para a reversão da curva de valores reais do piso, que, desde 1995, passou a ter inclinação positiva. Sintetizei os principais lances da consolidação da política de valorização do salário mínimo e destaquei o papel do Parlamento nesse processo. Por fim, defendi a criação de uma comissão permanente do salário mínimo, a ser formada por deputados e senadores, com base nos postulados das teorias informacionais.

O Congresso Nacional, ainda visto com muita desconfiança pela maioria do eleitorado brasileiro, tem contribuído decisivamente para o estabelecimento de políticas públicas melhorar a distribuição de renda no País. Apesar de disputas acadêmicas a respeito da relação de causalidade entre o aumento do salário mínimo e a redução da desigualdade, é fato que no Brasil os dois fenômenos ocorreram simultaneamente ao longo dos últimos 15 anos.

Logo, a política do salário mínimo crescente aparentemente rende benefícios ao País, e é de se inferir que o protagonismo do Congresso Nacional nessa seara lhe propiciará

ganhos institucionais, inclusive, em termos de imagem pública. A instituição de uma comissão permanente e conjunta para organizar a ação das duas Casas legislativas com relação ao salário mínimo é, portanto, inequivocamente justificável.

## Referências

ALLINGHAM, Michael. *Choice Theory: A Very Short Introduction*, Oxford, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Difícil caminho: sindicatos e política na construção da democracia. In: O'DONNELL, Guillermo; REIS, Fabio Wanderley (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 327-367.

AMBRUS, A., E. AZEVEDO, Y. KAMADA, and Y. TAKAGI. *Legislative committees as information intermediaries: A unified theory of committee selection and amendment rules*. Mimeo, Harvard University, 2010.

ARRUDA, Hélio Mário de; MENDONÇA, Carlos Vinicius Costa de. Oliveira Vianna: ideologia social autoritária. *Ágora*, Vitória, n.3, p. 1-21, 2006.

BARBOSA, Claudionor Gomes; MOREIRA, Ivan Targino. Política salarial e repartição da renda no período 1964/2000: um reexame do caso brasileiro. *Revista da ABET*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 51-75, 2003.

BRAGA, Virna Ligia Fernandes. Intelectuais Estadonovistas e a Construção do Estado Nacional. *Virtú*, Juiz de Fora, v. 2, p. 1-13, 2008. Disponível em: [www.virtu.ufjf.br/artigo%207a11.pdf](http://www.virtu.ufjf.br/artigo%207a11.pdf). Último acesso em: 30 jun. 2009.

BRASIL. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934).

BRASIL. *Lei n. 185*, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo. Diário Oficial da União, 21 de janeiro de 1936.

BRASIL (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 10 de novembro de 1937).

BRASIL. *Decreto-Lei n. 399*, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2162*, de 01 de maio de 1940. Institui o salário mínimo e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n. 10358*, de 1º de setembro de 1942. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Diário Oficial da União, 1º de setembro de 1942.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 5.452*, de 1º de Maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, 9 de agosto de 1943.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 9070*, de 15 de março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n. 53578*, de 21 de fevereiro de 1964. Reestrutura as Regiões e Sub-regiões de Salário Mínimo, altera a tabela aprovada pelo Decreto nº 51.613, de 3 de dezembro de 1962, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de fevereiro de 1964.

BRASIL. *Decreto n. 54018*, de 14 de julho de 1964. Reorganiza o Conselho Nacional de Política Salarial, estabelece normas sobre a política salarial do Governo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 de julho de 1964.

BRASIL. *Lei n. 4725*, de 13 de julho de 1965. Estabelece Normas para o Processo Dos Dissídios Coletivos e dá Outras Providências. Diário Oficial da União, 14 de julho de 1965.

BRASIL. *Lei n. 6708*, de 30 de outubro de 1979. Dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30 de outubro de 1979.

BRASIL. *Lei n. 6886*, de 10 de dezembro de 1980. Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 1980.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2012*, de 25 de janeiro de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 6708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de janeiro de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2024*, de 25 de maio de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei n. 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, que modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de maio de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2045*, de 13 de julho de 1983. Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que trata da política salarial, e a Lei nº 7.069, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o reajustamento de alugueres em locações residenciais, adota medidas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de julho de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2064*, de 19 de outubro de 1983. Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2065*, de 26 de outubro de 1983. Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de outubro de 1983.

BRASIL. *Lei n. 7238*, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a manutenção da correção automática semestral dos salários, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2065, de 26 de outubro de 1983. Diário Oficial da União, 31 de outubro de 1984.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2351*, de 07 de agosto de 1987. Institui o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 de agosto de 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n. 7789*, de 03 de julho de 1989. Dispõe sobre o salário mínimo. Diário Oficial da União, 04 de julho de 1989.

BRASIL. *Lei n. 8030*, de 12 de abril de 1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 de abril de 1990.

BRASIL. *Lei n. 8178*, de 1º de março de 1991. Estabelece regras sobre preços e salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 04 de março de 1991.

BRASIL. *Lei n. 8222*, de 05 de setembro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 06 de setembro de 1991.

BRASIL. *Lei n. 8419*, de 7 de maio de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 8 de maio de 1992.

BRASIL. *Lei n. 8542*, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de dezembro de 1992.

BRASIL. *Lei n. 8880*, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor – URV e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de maio de 1994.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 de maio de 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista Especial do Salário Mínimo. *Relatório final da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo*. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

CACCIAMALI, M. C.; PORTELA, A.; FREITAS, E. O papel do salário mínimo nos anos 80: novas observações para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 20-46, jan./mar. 1994.

CARDOSO, A. M. *A trama da Modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999a.

CARDOSO, A. M. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). *Dados*, v.48, n.1, p. 115-147, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n1/a05v48n1.pdf> . Último acesso em: 27 jun. 2009.



CERQUEIRA, Luiz Fernando. Déficit público, indexação, mudanças de regimes e expectativas inflacionárias: a dinâmica da taxa de inflação no Brasil entre 1960 e 2005. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v.3, n. 2, p. 82-126, jul./dez. 2007.

DOLLÉ, Michel. Lê salaire minimum em France: que nous apprennent lês expériences étrangères? *Droit Social*, n. 6, p. 547-552, juin 1999.

GEDDES, Barbara. *Democratic Institutions as Bargains among Self-Interested Politicians*. Los Angeles, UCLA, mimeo, 1990.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

EPSTEIN, David. *An informational rationale for committee gatekeeping power*. Public Choice, 91, 1997, p. 3-4.

HERRLEIN JUNIOR, R.; BASTOS, Raul Luís Assumpção. O relatório da Comissão Técnica do Salário Mínimo: uma avaliação crítica. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 57-70, 1992.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, Michigan University Press, 1992.

LOWENSTEIN, Karl. *Brasil Under Vargas*. New York: The MacMillan Company. 1942.

MIRANDA, Francisco Calvalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, t. IV, 1970.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 129-148, out. 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Salário Mínimo x Renda Mínima. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 5 mar. 2000. Disponível em: [http://bresserpereira.org.br/ver\\_file.asp?id=792](http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=792). Acesso em: 17 jul. 2005.

POCHMANN, Marcio. O trabalho em questão: considerações gerais sobre o período recente no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 27, Fac. 1, p. 277-247, 1995.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA, Rudi; URANI, André. *Distribuição de renda no Brasil: um ensaio sobre a desigualdade desconhecida*. XXXIII Encontro Nacional de Economia. Anpec 2005. Disponível em: [www.anpec.org.br/encontro\\_2005.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm). Acesso em: 28 jun. 2009.

ROMEIRO, Maria do Carmo. Economia Regional: reflexões sobre a economia da Região do ABC Paulista. *Caderno de Pesquisa*, ano 1, n. 1, Ceapog/IMES, p. 12-25, 1999. Disponível em: <http://www.imes.edu.br/revistasacademicas/caderno/caderno1.pdf>. Último acesso em: 27 jun. 2009.

SABÓIA, J. Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 165-186.

SILVA, Edvaldo Fernandes da. Salário mínimo: *a desindexação entre a norma, o fato e o valor*. 2009. 184f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Letras) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, da Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *As novas diretrizes da política social*. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística e Previdência do Trabalho, 1939.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WYTHE, George; WIGHT, Royce A.; MIDKIFF, Harold M. *Brazil: an expanding economy*. New York: Twentieth Century Fund, 1949.