

Uma Revisão Crítica da Relação entre a Política Salarial Pós-1964 e o Aumento de Concentração da Renda na Década de 1960 (*)

Roberto B. M. Macedo(**)

1. INTRODUÇÃO

Desde 1964 o governo brasileiro vem seguindo uma política salarial que tem atraído considerável atenção na literatura econômica. Em particular, essa política tem sido apontada como responsável pelo aumento do grau de concentração da distribuição pessoal de renda na década de 1960, conforme sugerem, entre outros, Fishlow [8], Hoffman e Duarte [10] e Baer e Beckerman [3]. Este artigo tem como propósito discutir alguns

(*) Parte do material deste artigo foi incluída num artigo escrito com Pedro Cipollari e apresentado no "Seminário sobre Correção Monetária IPE-NBER", realizado em São Paulo, fevereiro de 1975. O autor deseja agradecer a Pedro Cipollari, Adroaldo Silva, Roberto Fendt Jr. e Miguel Broda, por comentários e sugestões. A realização deste trabalho contou com recursos decorrentes de convênio firmado entre o Centro de Documentação e Informática do Ministério do Trabalho e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Os conceitos e opiniões emitidos ao longo do trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

(**) O Autor é professor do Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo.

dos aspectos dessa política salarial e, em particular, seu relacionamento com o aumento de concentração da renda ocorrido na década passada.

Com base numa revisão de estudos existentes, verificou-se que há margem para considerações adicionais, não só quanto às características da política, como quanto a seu papel na determinação da distribuição de renda na década de sessenta. Após levar em consideração vários aspectos da política salarial ainda não discutidos na literatura, este artigo conclui que a política salarial não tem sido neutra em seu impacto distributivo, porém que este é de natureza muito mais complexa que aquela sugerida pelas análises que foram objeto de revisão. Mostrar-se-á que grupos específicos de assalariados foram claramente afetados pela política salarial. Com base na evidência existente, todavia, não é possível concluir que a não-neutralidade da política salarial foi responsável pelas mudanças observadas na distribuição de renda na década passada. O elo entre os dois fenômenos é muito mais complicado que aquele admitido pelas análises revistas. Além do mais, a distribuição de renda na década de 1960 foi afetada por vários outros fatores, o que torna muito difícil isolar o impacto da política salarial e avaliar sua importância relativa.

Para fins de análise, distinguem-se três ramos da política salarial brasileira: i. a política relativa aos salários mínimos; ii. a política relativa aos reajustamentos salariais coletivos que emergem de "acordos" entre sindicatos de empregadores e trabalhadores, firmados segundo normas governamentais; e iii. a política relativa a salários e ordenados na área que está mais diretamente sob o controle do Governo: funcionários públicos e trabalhadores de empresas públicas e/ou empresas de serviços públicos e/ou firmas subsidiadas pelo governo.

As seções 2, 3 e 4 deste artigo discutem cada um destes três ramos separadamente. A seção 5 apresenta algumas considerações adicionais.

2. A POLÍTICA RELATIVA AOS SALÁRIOS MÍNIMOS

2.1. Salários Mínimos, Salários e Distribuição de Renda

As séries temporais de salários mínimos reais após 1960 são, provavelmente, os dados sobre a economia brasileira que receberam maior divulgação, e não é necessário repeti-los aqui. Se-

ja qual for o índice de preços usado, os dados mostram que os salários mínimos reais apresentam uma tendência declinante após 1964 e isto é aceito como um ponto inquestionável⁽¹⁾.

A partir desse fato, no entanto, vários autores concluíram que os salários reais em geral decresceram no período, sendo esta uma das razões para a piora da distribuição de renda na década de 1960⁽²⁾. Tal argumento não é baseado num modelo teórico que relacione mudanças nos salários mínimos a variações nos salários em geral afetando a distribuição de renda, parecendo que o raciocínio subjacente seja de que o controle sobre os salários mínimos, na década de 1960, teria comprimido a renda das pessoas situadas nas classes mais baixas da distribuição, aumentando o grau de desigualdade desta. Como se verá a seguir, tal hipótese tem um embasamento lógico e empírico muito frágil. Esta crítica é apoiada em três pontos principais.

O primeiro tem como base conceitual um tipo de dualismo encontrado nos mercados de trabalho brasileiros, que é a coexistência de relações formais e informais de emprego. O mercado formal, em linhas gerais, se caracteriza por relações de emprego relativamente estáveis e reguladas por lei, pagando salários relativamente maiores. O mercado de trabalho informal é caracterizado por ocupações instáveis e de baixa renda, incluindo, entre outros grupos, os trabalhadores rurais e urbanos sem empregos regulares, alguns grupos de empregados por conta própria e os empregados domésticos. A referência a esse dualismo é necessária porque, na realidade, os salários mínimos no Brasil cobrem apenas os assalariados do mercado formal. Mesmo nos casos conceitualmente abrangidos pelas leis de salários mínimos, existe o fenômeno da não obediência à lei, que se observa especialmente no setor rural, e também nas áreas urbanas de regiões mais atrasadas. Deve-se mencionar ainda que, no grupo dos que recebem renda de outras fontes que não salários, existem muitos cuja renda monetária não é necessariamente igual ou acima dos salários mínimos, sendo este o caso, por exemplo, de pequenos proprietários agrícolas e arrendatários. A implicação é de que o salário mínimo legal não é necessariamente a renda monetária mínima. Uma recente pesquisa

(1) Para uma análise dos dados de salários mínimos, v. SUPPLY [15]. Ele mostra que a tendência declinante teve início em 1962 e acentuou-se após 1965.

(2) V., por exemplo, [9], [10] e [3].

sobre famílias brasileiras, cobrindo 26 milhões de pessoas com renda monetária, mostrou que 28% possuíam uma renda monetária mensal abaixo da metade do salário mínimo e 52% recebiam até um salário-mínimo⁽³⁾.

Assim sendo, pode-se concluir que os afetados diretamente pelos níveis de salários mínimos não são os que se situam na camada inferior da distribuição de renda. Mesmo que se admita que o salário mínimo possa ser útil como instrumento de redistribuição, as observações acima demonstram que um grande grupo de baixa renda estaria fora da cobertura direta desse instrumento.

Poder-se-ia argumentar que o controle sobre os salários mínimos causou perdas para os que se situam no meio da distribuição de renda e beneficiou os grupos da parte superior, de modo que o impacto global da política de salário mínimo foi ainda regressivo. Este argumento, porém, negligencia a possibilidade de que níveis maiores de salário mínimo poderiam ter causado efeitos adversos no nível de emprego para os que se situam na parte inferior da distribuição de renda. Constituinto uma restrição sobre salários negociados para as relações formais de emprego, salários mínimos mais elevados poderiam ter beneficiado os que fossem capazes de encontrar empregos a esses salários, e causado perdas aos que foram desempregados ou forçados a aceitar ocupações com salários inferiores, fora do mercado formal. Pode-se verificar, portanto, que a análise do impacto distributivo da política de salários mínimos não pode ser feita sem atentar para o impacto da política sobre o emprego, nos mercados formal e informal de trabalho. Isso ainda não foi efetuado no Brasil e aqui não se pretende ir além da observação de que não é possível explicar, sem maiores ambiguidades, as mudanças observadas na distribuição pessoal de renda, com base em séries temporais de salários mínimos reais. De qualquer forma, pretende-se elaborar melhor esta observação.

O segundo ponto que se pode levantar, em sua corroboração, consiste em que há indicações de que, embora os níveis de salários mínimos reais tenham caído na década de sessenta, a proporção de trabalhadores recebendo salários mínimos no mercado urbano formal também decresceu. Grande parte dos

(3) V. IBGE — Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio: Total das Regiões I a IV, 1972, p. 39.

dados anuais sobre salários urbanos no Brasil têm sua origem em formulários preenchidos pelas firmas, em abril de cada ano, a fim de cumprir as exigências da “Lei dos Dois Terços” Essa lei exige que as firmas comprovem possuem pelo menos dois terços de cidadãos brasileiros em sua folha de salários, o que se faz preenchendo um formulário que enumera o nome de cada empregado, sua cidadania e salário mensal, entre outras informações individuais. Bacha e outros [1] organizaram os dados publicados a partir desses formulários e discutiram o problema da variação da proporção de trabalhadores que recebem salários mínimos, relacionando, aproximadamente, com os valores do salário mínimo as classes das distribuições de salários derivadas dos formulários. Sua conclusão, com base em dados para os estados da Guanabara, São Paulo e para o país como um todo, cobrindo o período 1965-1969, foi de que tal proporção mostrou uma tendência declinante no período⁽⁴⁾.

Para o estado de São Paulo há evidências de que, mesmo no setor agrícola, o salário mínimo tem perdido importância. A Tabela 1 mostra uma comparação entre o salário mensal médio, pago a um trabalhador rural típico, diarista, e o salário mínimo na cidade de São Paulo, no período 1960-1974. Pode-se observar que a razão entre as duas séries mostra uma tendência crescente, e que em 1973 o salário mínimo é ultrapassado no setor agrícola do estado.

Os resultados apresentados por Bacha e outros [1] e pela Tabela 1 refletem mudanças estruturais experimentadas pela economia brasileira na última década. Como resultado da expansão da indústria e do setor serviços, o tamanho relativo do “excedente de mão-de-obra” disponível para as ocupações mais simples do setor urbano, foi se reduzindo. O fato de que o salário mínimo tem perdido a importância se deve tanto à queda de seu valor real, como à importância decrescente dos salários institucionais num mercado de trabalho sob forte pressão da demanda. É verdade que este processo se concentrou no estado de São Paulo e na parte meridional do país. Em outras regiões, no entanto, o fenômeno da não obediência à lei lança dúvidas sobre a relevância do mínimo legal, como limite inferior das remunerações observadas no mercado de trabalho.

O terceiro ponto a discutir reside no significado da perda implícita na queda do valor real dos salários mínimos na década-

(4) V. [1], pp. 97-102.

TABELA 1

ESTADO DE SÃO PAULO

COMPARAÇÃO ENTRE O SALÁRIO MÉDIO MENSAL RECEBIDO POR UM TRABALHADOR RURAL TÍPICO, DIARISTA, E O SALÁRIO MÍNIMO NA CIDADE DE SÃO PAULO — 1960-1974

ANO	SALÁRIO DO TRABALHA- DOR RURAL Cr\$ (1)	SALÁRIO MÍNIMO Cr\$ (2)	(1)/(2)
1960	3,42	6,64	0,52
1961	4,44	10,23	0,43
1962	6,69	13,21	0,51
1963	10,86	21,00	0,52
1964	22,92	39,03	0,59
1965	41,07	62,00	0,66
1966	53,61	81,00	0,66
1967	74,76	101,50	0,74
1968	98,61	124,07	0,79
1969	116,25	147,20	0,79
1970	154,05	174,27	0,88
1971	193,35	212,80	0,91
1972	257,40	254,40	0,99
1973	340,50	297,93	1,14
1974	475,50	355,20	1,34

Fontes:

- (1) Instituto de Economia Agrícola do Estado de São Paulo — **Prognóstico 75/76**, São Paulo: 1975, p. 43;
 - (2) **Conjuntura Econômica**, Vol. 29, janeiro, 1975.
- (1) e (2) são médias anuais.

da de 1960. Um grupo de trabalhadores teria perdido renda real, nesse caso, se houvesse persistentemente recebido salários mínimos por um período que pode ter chegado a uma década completa. Isso significaria que não lhes foi possível melhorar sua posição na escala de salários acima dos níveis dos salários

mínimos. Mas não é isso que se deve esperar do funcionamento do mercado de trabalho, pois, ainda que o salário mínimo seja a remuneração inicial da vida profissional de um trabalhador, este deverá subir na escala salarial da profissão e da empresa, à medida em que for adquirindo treinamento e experiência na tarefa que executa. No setor formal coberto pela legislação, é difícil acreditar que as pessoas que recebiam salários mínimos em 1970 sejam as mesmas que os recebiam em 1960. Além disso, não há garantia de que os que estavam recebendo salários mínimos em 1960 estariam empregados se os salários mínimos fossem superiores. Portanto, a perda decorrente da queda do valor real dos salários mínimos não pode ser determinada sem maiores ambiguidades, exceto sob condições particulares.

Seguindo essa linha de raciocínio, foi possível identificar um grupo de pessoas relativamente ao qual se pode dizer que sofreu uma perda inequívoca. São as pessoas que recebem transferências, especialmente pensões e aposentadorias do Instituto Nacional de Previdência Social. Essas transferências eram reajustadas com base nos salários mínimos ou nos índices de reajustes salariais coletivos, que serão discutidos posteriormente neste trabalho. Com isso sofreram a erosão decorrente da queda do poder aquisitivo dos salários mínimos e da circunstâncias de os referidos índices serem frequentemente fixados em níveis inferiores aos do crescimento do custo de vida. Estando fora do mercado de trabalho, os aposentados foram claramente afetados, uma vez que não têm as mesmas oportunidades, abertas aos que trabalham, de melhorar seus rendimentos nos degraus ocupacionais do mercado.

2.2. Salários Mínimos e Correção Monetária

Poder-se-ia perguntar, afinal, porque o governo seguiu uma política de restrição ao crescimento dos salários mínimos reais. De um lado, ao seguir uma política antiinflacionária, pode-se admitir que o governo aceitou a idéia de que os reajustes dos salários mínimos podem exercer um impacto sobre a inflação, seja por um mecanismo de inflação de custos e/ou por seus efeitos sobre as expectativas com relação à futura taxa de inflação. Por outro lado, outra razão aparente se situa em que o salário mínimo passou a ser muito utilizado como mecanismo de correção monetária, cobrindo um amplo conjunto de itens, desde aluguéis e hipotecas até multas de trânsito.

Nessas condições, vários outros preços passaram a ser afetados pelos reajustes do salário mínimo e, nesse processo, houve perdedores e ganhadores. Isso implica que uma análise do impacto distributivo da política do salário mínimo não poderia se limitar aos que ganham salário mínimo como tal.

Em 1975 o governo decretou o fim da utilização do salário mínimo como padrão de correção monetária. Depois disso, os dois últimos reajustes dos salários mínimos, em 1975 e 1976, se fizeram em bases superiores à variação do custo de vida no período que precedeu cada reajuste. A se manter essa política, pode-se então esperar uma redução da desigualdade da distribuição de renda no Brasil?

3. A POLÍTICA RELATIVA AOS REAJUSTAMENTOS SALARIAIS COLETIVOS

3.1. Alguns Fundamentos da Política

Pode-se iniciar esta parte definindo o alcance deste ramo da política salarial brasileira. Na forma em que se encontra atualmente, abrange os trabalhadores urbanos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que significa que compreende os trabalhadores do setor formal urbano, exceto os funcionários públicos, sujeitos a uma política salarial específica. Compreende, também, os empregados de empresas públicas, ou seja, do setor público organizado como sob a forma de sociedades anônimas.

A esfera de influência deste ramo da política salarial foi ampliada com o decorrer do tempo. Em 1964 compreendia apenas os trabalhadores de empresas públicas e/ou empresas de serviços públicos e/ou firmas subsidiadas pelo governo. Os critérios da política foram estendidos progressivamente até abranger praticamente todos os trabalhadores urbanos sob o regime de CLT. Cabe adicionar ainda que os trabalhadores das empresas públicas e/ou empresas de serviços públicos e/ou firmas subsidiadas pelo governo são afetados por aspectos particulares da política salarial, além dos que serão discutidos nesta seção. Estes aspectos particulares foram deixados para a próxima seção deste artigo.

Quanto ao modo pelo qual funciona a política, deve-se ressaltar de início que, no Brasil, não existem contratos coletivos de trabalho, ou seja, um contrato que a firma assina com um sindicato de trabalhadores para determinar os serviços que serão prestados por um grupo de membros do sindicato. Todavia, depois que uma pessoa é empregada, é colocada, por força de lei, sob a esfera de um determinado sindicato que representa os trabalhadores na defesa de seus interesses como grupo. Nesse papel, a principal tarefa dos sindicatos é a obtenção de reajustes salariais coletivos, a fim de compensar os trabalhadores pelos efeitos de inflação. As empresas, de seu lado, estão, também por regulamentação governamental, sob a jurisdição de uma associação de firmas, ou sindicato patronal, que as representa como grupo. Portanto, o "processo de barganha" ocorre entre os sindicatos de trabalhadores e de firmas.

Antes de 1964, as taxas de reajustes coletivos eram negociadas sem serem limitadas pela política governamental. As altas taxas de inflação e a agitação política que se seguiram à renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961, tornaram as negociações crescentemente difíceis, e ocorreram várias greves no período 1961-63, as quais certamente constituíram um dos ingredientes da fermentação política que conduziu à derrubada do governo em 1964.

O novo governo decidiu evitar o envolvimento da agitação social e política nas negociações dos reajustamentos salariais coletivos. Com exceção de um número insignificante de casos, as greves foram proibidas e os reajustes coletivos na área coberta pela política passaram a ser determinados por índices publicados mensalmente pelo governo. Tais índices referem-se a taxas anuais a serem obedecidas nos reajustes coletivos que ocorrem num determinado mês. No período 1962-63 os sindicatos mais fortes foram capazes de obter reajustes semestrais, contudo, desde 1964 os reajustes para períodos inferiores a um ano foram eliminados.

O sistema funciona da seguinte maneira: O Departamento Nacional de Salários informa aos Tribunais da Justiça do Trabalho a taxa de reajuste salarial a ser obedecida nos casos de pendência judicial. Como os sindicatos de trabalhadores sempre reivindicam taxas de reajustamento superiores às oficiais, os sindicatos patronais não concordam e o caso vai à Justiça, que decide seguindo a taxa estabelecida pelo governo.

As taxas estabelecidas pelo governo são calculadas segundo uma fórmula, cujos pormenores já foram discutidos na literatura⁽⁵⁾. Quando de seu estabelecimento inicial, a fórmula tinha como elementos básicos: i. um mecanismo de correção monetária com a finalidade de restaurar o salário real dos trabalhadores a seu valor médio, com base nos 24 meses anteriores ao mês do reajuste; ii. metade da taxa de inflação esperada no ano seguinte; iii. a taxa anual de aumento da produtividade média do trabalhador brasileiro.

Duas mudanças principais se verificaram na fórmula, desde que foi introduzida. Até 1968 as taxas de inflação esperada, estimada pelo governo, isto é, o segundo elemento da fórmula, resultaram não realistas e persistentemente abaixo das taxas de inflação que efetivamente ocorreram. Tal subestimação deu origem a protestos por parte dos sindicatos trabalhistas, e em 1968 se fez uma tentativa de corrigi-la por meio de uma modificação na fórmula. A nova fórmula adotada passou a incluir, para cada reajuste, um mecanismo de correção de uma eventual subestimação da taxa esperada de inflação, no reajustamento precedente.

A segunda mudança mais importante ocorreu em janeiro de 1975, quando o período de 24 meses, tomado como base para restauração do salário médio real, foi reduzido para 12 meses. O que aconteceu foi que, após um período de redução das taxas de inflação, estas subiram novamente em 1973 e, tendo como base uma média de 24 meses, as taxas de reajustamento tornaram-se muito inferiores às taxas de inflação crescentes.

Além dessas mudanças na fórmula, sua aplicação foi e continua sujeita a outros tipos de interferência governamental. O índice do custo de vida, que serve como base para o mecanismo de correção monetária da fórmula, é uma média de índices regionais computados por órgãos governamentais e não são isentos de interferência. Outrossim, as dificuldades metodológicas e empíricas envolvidas no cálculo da taxa de aumento da produtividade média nacional — outro elemento da fórmula — tornaram esta taxa sujeita a uma determinação monetária.

Devido a todos esses problemas da fórmula do cálculo de seus componentes, não é de surpreender que as taxas de reajuste resultantes de sua aplicação passassem a receber muitas

(5) V. [9], p. 267.

críticas. Estas se concentram sobre a questão de saber se as taxas governamentais estão ou não próximas das taxas de aumento do custo de vida, mais ganhos de produtividade. Os pontos mais importantes que emergem dessas críticas são os seguintes⁽⁶⁾.

i. Não há explicação convincente para a adoção da fórmula como tal; no conjunto, trata-se de um complicado mecanismo que visa submeter os reajustes coletivos à orientação do governo. Assim, por exemplo, a adoção de um período de 24 meses como base para reconstrução do salário real é considerada simplesmente um instrumento para a imposição de menores taxas de reajuste, quando a política começou a ser aplicada.

ii. Como resultado da regra dos 24 meses e da subestimação da taxa de inflação esperada, as taxas de reajuste até 1968 situaram-se persistentemente abaixo do crescimento do custo de vida.

iii. Desde 1968 as taxas passaram a acompanhar mais de perto o crescimento do custo de vida, mas não chegaram a incorporar ganhos de produtividade.

Como foi dito acima, no início de 1975 a fórmula recebeu uma de suas mais importantes mudanças. Como resultado, as taxas de reajustamento autorizadas em 1975 resultaram ligeiramente superiores às variações do custo de vida. Para o conjunto do período pós-1964, no entanto, os índices governamentais sugerem que o raciocínio por trás da política era o de restringir as taxas dos reajustes coletivos.

3.2. O Significado do Controle Imposto pela Política Salarial

O caráter superficial destas considerações sobre as fórmulas e os índices da política salarial foi intencional. Por razões explicadas a seguir, ficará claro que não se pode julgar o impacto da política simplesmente pela observação de suas fórmulas e índices. Mostrar-se-á que os índices do governo não impõem, necessariamente, um limite efetivo, superior ou inferior, para as taxas de reajuste efetivamente verificadas no mercado de trabalho.

(6) Para explicações pormenorizadas, v. [4] e [6].

Na verdade, as taxas de reajustes coletivas de salários, determinadas pelo governo em substituição às negociadas livremente por sindicatos trabalhistas e patronais, não podem ser consideradas um limite superior ou inferior que não se possa ultrapassar na prática. De um lado, apesar do fato de que os reajustes salariais coletivos estão sujeitos às normas da política, as empresas e os trabalhadores podem negociar livremente, em caráter individual, um reajuste salarial acima do estabelecido pelos índices governamentais. A empresa pode também estender essa prática a todos os seus trabalhadores, se considerar necessário. Em tal caso, a única penalidade a que se arrisca é a de que, no caso de estar sujeita ao controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP), não receberá aprovação para aumentos de preços derivados de reajustes salariais coletivos, concedidos acima das taxas determinadas pelo governo. Teoricamente, terão que absorver a diferença por meio de um aumento de produtividade. Na prática, o CIP adota procedimentos cuja efetividade, em termos de controle de preços e salários, ainda está por ser determinada.

Por outro lado, a política salarial não impede uma firma de despedir trabalhadores, se julgar que o novo nível de salários, resultante da aplicação do mecanismo da política salarial, está acima do valor dos trabalhadores para a firma. Tampouco impede aos trabalhadores deixarem a firma, se verificarem que seus salários estão abaixo daqueles que poderiam estar recebendo em outro emprego.

A política salarial, portanto, pode ser vista, na prática, como determinando **a taxa mínima de aumento salarial para os empregados que permanecem na firma**. Em tais condições, torna-se evidente que a já mencionada prática, seguida pela política salarial no período 1964-74, de determinar uma taxa anual de aumento abaixo da taxa de inflação, ou abaixo da taxa de inflação mais produtividade, é particularmente nociva para empregados sujeitos a relações de emprego estáveis, nas quais a taxa mínima de aumento, determinada pela política salarial, é o único reajuste que chegam a obter. Surge então a questão de saber se existem grupos importantes de trabalhadores nessas condições. A próxima seção demonstrará que é possível identificar grupos particulares afetados pela forma como opera a política salarial. No conjunto, outras considerações adicionais sugerem que as taxas efetivas de reajustamento salarial não são necessariamente as estabelecidas pela política.

Deve-se notar, primeiramente, que a rotatividade de mão-de-obra existe no Brasil numa extensão tal que pode colocar uma barreira entre as taxas oficiais e efetivas de reajuste salarial. Com base nos formulários da "Lei dos Dois Terços", verificou-se, por exemplo, que 36% dos empregados no setor manufatureiro do estado de São Paulo, em 1970, tinham menos de um ano de serviço na firma, enquanto que 60% tinham menos de dois anos⁽⁷⁾. Em geral, os "acordos" intersindicais relativos a reajustes salariais coletivos estabelecem que os empregados com menos de um ano na firma também terão o reajuste com base na taxa oficial, na proporção de 1/12 para cada mês de seu tempo de serviço na firma. De qualquer forma, a base para esse reajustamento, ou seja, o salário negociado pelo indivíduo quando de sua entrada na firma, foi livremente negociado na época de sua admissão, podendo estar acima ou abaixo do salário recebido no emprego anterior. Dadas as altas taxas de rotatividade, depois de alguns anos se torna difícil verificar em que medida o salário de um indivíduo foi mais afetado pela política salarial ou pelos novos salários negociados, quando se movimentou de firma para firma.

Um segundo ponto reside na evidência de que existem no Brasil os mercados internos de trabalho⁽⁸⁾, o que implica que, para o trabalhador, há a possibilidade de acesso a salários maiores pela melhora de sua posição nas escalas salariais das empresas. Na medida que existe um grupo de empregados estáveis, estes receberão pelo menos o reajustamento mínimo estabelecido pela política salarial. Ademais, para estabelecer e manter uma estrutura salarial do tipo usualmente encontrado nos mercados internos, periodicamente a firma terá que conceder, pelo menos a uma parte de sua força de trabalho, um reajustamento salarial acima dos índices oficiais. Sem isso não lhe seria possível instituir e manter uma herarquia de salários.

Desse modo, pode-se concluir que a rotatividade e a estabilidade são elementos importantes na análise da política salarial, no sentido de que fazem com que os reajustes efetivos não sejam necessariamente iguais aos ditados pelas taxas oficiais.

(7) V. Mercado de Trabalho: Distribuição e Composição da Mão-de-Obra — São Paulo — 1970, Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho e Previdência Social, 1971.

(8) Sobre o conceito de mercado de trabalho interno, v. [7]. Para o caso da indústria de transformação, no Brasil, v. [12].

A rotatividade faz com que os primeiros possam estar acima ou abaixo dos últimos. A estabilidade, quando encontrada juntamente com estruturas salariais hierarquizadas, conduz a reajustes salariais iguais ou acima das taxas oficiais.

Em outras palavras, o argumento aqui desenvolvido, como no caso dos salários mínimos, é de que a política foi delineada para impor uma orientação governamental, porém sua interferência com as taxas efetivas de reajuste salarial é limitada pela operação dos mecanismos do mercado de trabalho. Demonstrou-se acima que as taxas de reajuste podem estar acima ou abaixo dos índices estabelecidos pelo governo. O impacto da política salarial sobre os salários reais torna-se portanto uma questão empírica, que se discutirá na seção seguinte, antes de retornar à questão do impacto da política salarial sobre a distribuição da renda.

3.3. A Evidência Sobre os Salários

Alguns estudos, além dos dados sobre salários mínimos reais, exibiram dados de salários médios reais por trabalhador da indústria de transformação, como base para demonstrar o impacto da política salarial. Os principais pontos levantados são os seguintes:

- i. para o período como um todo, e particularmente após 1968, os salários médios reais apresentaram tendência crescente; a taxa global de aumento, porém, esteve abaixo da taxa de crescimento da produtividade, o que se explicaria pelo controle sobre os salários imposto pela política salarial;
- ii. durante o período de 1964-68 os salários médios permaneceram constantes ou decresceram; como esse período coincide com aquele em que as taxas de inflação esperada foram subestimadas na aplicação da fórmula de reajustamento salarial coletivo, isso também seria um resultado da política salarial.

A Tabela 2 apresenta os índices de salários médios reais na indústria de transformação na década de 1960 (1959=100), computados com base em alguns índices do custo de vida, e também no índice geral de preços e no índice de preços industriais no atacado.

TABELA 2

BRASIL — INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO — 1962/70
ÍNDICES DE SALÁRIOS MÉDIOS REAIS POR TRABALHA-
DOR (1959 = 100) COMPUTADOS COM BASE EM
DEFLATORES DIVERSOS, CONFORME INDICADO (*)

ANO	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1962	113,3	104,8	103,9	108,2	110,2
1963	127,7	110,7	115,1	115,6	120,6
1964	123,4	116,2	114,1	115,3	117,4
1965	115,6	109,0	109,3	109,8	116,0
1966	113,8	98,7	103,9	113,6	117,2
1967	106,3	90,9	97,8	116,3	111,5
1968	112,5	94,5	102,3	113,0	116,2
1969	127,5	105,6	114,4	135,6	132,9
1970	128,4	110,4	118,7	141,8	137,1

Fonte: Dados brutos sobre salários médios obtidos a partir de publicações da FIBGE, Rio de Janeiro.

(*) Deflatores: (1) Custo de Vida — Rio de Janeiro; (2) Custo de Vida — São Paulo, calculado pelo DIEESE, um instituto de pesquisas dos sindicatos de trabalhadores; (3) Custo de Vida — São Paulo; (4) Índice de Preços por Atacado, de Produtos Industriais; (5) Índice Geral de Preços. Os deflatores (1), (3), (4) e (5) foram obtidos da **Conjuntura Econômica**.

A discussão sobre os dados assim obtidos se baseará em problemas conceituais e dificuldades empíricas subjacentes a sua interpretação. Os salários médios têm sido tão extensivamente utilizados como medida de salários, que alguns dos problemas implícitos nesse procedimento “ad hoc” se perderam de vista. Por isso, é útil rever alguns deles, no contexto da economia brasileira. O problema dos salários médios, particularmente em suas variações ao longo do tempo, decorre da grande dificuldade em atribuí-las a causas específicas. Em geral, os analistas da política salarial tratam os salários médios como se pudessem indicar claramente o efeito da política salarial. Na realidade, este não é o caso, conforme se demonstrará a seguir.

O primeiro problema a salientar trata-se de que, devido às restrições existentes quanto à disponibilidade de dados, a maior parte das informações sobre salários médios provêm da indústria de transformação, onde os dados são menos escassos, relativamente a outros setores. O setor tem sido analisado como um todo ou ao nível de dois dígitos, o que acarreta sérios problemas de agregação, dado que o setor cresceu a altas taxas e ocorreram importantes mudanças estruturais dentro dele. É possível verificar, por exemplo, que uma das fontes do aumento nos salários médios do setor, no final da década de 1960 e no início da década de 1970 resultou do fato de que as indústrias que pagam salários maiores foram as que expandiram o emprego a taxas mais elevadas⁽⁹⁾. O uso de dados ao nível de indústria (dois dígitos) resolve apenas parcialmente o problema, uma vez que mudanças estruturais dentro das indústrias também devem ter ocorrido.

Um segundo ponto consiste em que, durante a década de 1960, o governo estabeleceu novas contribuições de previdência social a serem pagas pelas firmas, como proporção de sua folha de pagamentos, e cuja incidência final ainda não foi investigada, colocando outro problema para a interpretação dos dados de salários médios na década de 1960. Se pelo menos uma parte da incidência dessas contribuições recai sobre a mão-de-obra, isto poderia estabelecer um fator a explicar um crescimento mais lento dos salários médios na década⁽¹⁰⁾.

Uma terceira fonte de variação que se deve levar em conta, na análise de séries temporais de salários médios, é o impacto da rotatividade da mão-de-obra. Quando uma firma aumenta sua força de trabalho, o mecanismo dos mercados de trabalho internos é tal que a maior parte dos novos empregados são contratados nos níveis mais baixos da distribuição de salários. Isso causará um impacto negativo sobre os salários médios. No caso das reduções no emprego, as dispensas ou demissões voluntárias também ocorrem, principalmente nas ocupações de

(9) V. [13], pp. 65-66.

(10) Para uma explicação minuciosa sobre as contribuições de previdência social e outras obrigações trabalhistas equivalentes a impostos, v. [1], capítulo 3. A página 108 apresenta uma tabela que mostra que o salário médio real no setor manufatureiro, em 1969, foi de 38,5% acima dos níveis de 1959. No mesmo período, o custo médio real do trabalho para as firmas aumentou em 57,6%. A diferença é explicada pelo impacto da legislação social da década de 1960.

menor remuneração, elevando assim os salários médios dos que permanecem empregados. Há evidência disponível, obtida na indústria de transformação, de que a ocorrência de rotatividade nos níveis inferiores da distribuição de salários pode ser encontrada numa extensão tal que suas implicações sobre os salários médios não podem ser negligenciadas⁽¹¹⁾.

Um quarto ponto ressalta do fato de que os dados mostram salários médios por trabalhador e não salários médios por hora. As mudanças no número de horas por trabalhador representam uma fonte óbvia de viés, quando o salário médio por trabalhador é interpretado como taxa de salário. Por razões a explicar posteriormente e relacionadas com a ocorrência de ciclos na economia brasileira, há indícios para crer que houve mudanças no número de horas por trabalhador na década de 1960, o que também dificulta a interpretação dos salários médios naquele período.

Um quinto ponto, ainda, emerge diretamente da argumentação anterior de que a política salarial não impõe necessariamente uma restrição efetiva sobre a operação dos mecanismos de mercado na determinação de salários. Apresentar-se-ão abaixo observações sobre as condições do mercado de trabalho na década de 1960, a fim de proporcionar uma compreensão de como as forças de oferta e demanda podem ter afetado a determinação de salários naquela década.

Alguns dos pontos acima discutidos serão agora relacionados com o desempenho global da economia brasileira no período em questão. O ponto básico decorre de que esse desempenho, embora caracterizado por uma elevada taxa média de crescimento, foi marcado pela ocorrência de ciclos econômicos. Os anos de 1963-66 foram um período de recessão ou diminuição da taxa de crescimento, enquanto que, a partir de 1967, se observaram altas taxas de crescimento⁽¹²⁾. No primeiro período, a economia experimentou um lento crescimento do emprego, e mesmo algum desemprego em certos setores.

(11) A base teórica e empírica para o argumento apresentado neste parágrafo é explicada, com detalhes adicionais, em [12].

(12) O índice de produção no setor manufatureiro mostra um decréscimo em 1963 e 1965. Veja-se FIBGE — Anuário Estatístico do Brasil, Rio de Janeiro: 1969, p. 175.

Pode-se verificar que o período em que os salários médios reais são estáveis ou decrescentes (1964-1967) coincide aproximadamente com os anos de recessão ou de lento crescimento, enquanto que o período de aumento dos salários médios reais coincide com os anos de rápido crescimento. É nesse quadro geral do comportamento dos salários médios na década de sessenta que se aplicarão agora os argumentos desenvolvidos acima sobre a dificuldade de interpretação dos dados de salários médios. Assim, é possível verificar que os dados da Tabela 2 são consistentes com várias hipóteses explicativas, e isso lança dúvidas sobre sua capacidade de mostrar os efeitos da política salarial. De um lado, verifica-se que o desempenho dos salários médios reais no período 1964-66, embora consistente com a hipótese de que seja o resultado da política salarial, é também com as hipóteses de que: i. reflete salários mais baixos que derivam das condições do mercado, caracterizado por uma queda da demanda de mão-de-obra; ii. corresponde a uma redução no número de horas trabalhadas, fenômeno que deve ter ocorrido no período em questão; iii. com base no terceiro argumento levantado acima, os salários médios poderão ser maiores nos anos de recessão. O fato de que um aumento não é encontrado, principalmente em 1965, pode resultar dos efeitos neutralizantes mencionados em i. e ii. da própria política salarial.

Por outro lado, o desempenho dos salários médios após 1967 pode ter obscurecido ou minimizado o efeito da política salarial, no sentido de que é consistente com as seguintes hipóteses:

i. está refletindo maiores salários derivados de um mercado sob forte pressão de demanda e menos ligado às restrições da política salarial;

ii. representa um aumento no número de horas trabalhadas, fenômeno que deve ter ocorrido nos anos de maior crescimento industrial.

Além destas, há outras hipóteses também consistentes com o comportamento dos salários médios após 1967:

i. se não fosse a política salarial, os salários teriam crescido mais rapidamente;

ii. os salários cresceram porque o governo corrigiu a fórmula para compensar os erros na subestimação da taxa esperada de inflação;

iii. os salários não cresceram mais rapidamente porque a expansão do emprego no final da década ocorreu principalmente nas ocupações de menor remuneração, tornando menos forte a tendência crescente dos salários médios;

iv. o fato de que estes aumentaram reflete a expansão das firmas e indústrias que pagam maiores salários.

Pode-se agora resumir a argumentação até este ponto. O comportamento dos salários médios por trabalhador na década de 1960 foi afetado por diversos fatores, alguns dos quais mencionados acima, tendo cada um seu efeito parcial sobre o resultado final. Até que estes efeitos parciais sejam identificados, não é possível inferir conclusões específicas a partir dos dados existentes.

Como argumento final desta subseção, deve-se notar que, seguindo normas usuais, falou-se sobre salários médios, embora, na realidade, os dados disponíveis correspondam a remunerações médias. Wells [18] e Bacha [2] sugeriram que a política salarial pode ter causado efeitos regressivos dentro da distribuição de remunerações, no sentido de que executivos e outros empregados de elevada posição hierárquica puderam avançar na estrutura de remunerações, relativamente àqueles situados nos níveis mais baixos, cuja posição de barganha ficou mais fraca dada a inoperância dos sindicatos de trabalhadores. Para os executivos e altos funcionários, é difícil determinar até que ponto sua remuneração reflete uma retribuição ao trabalho. Isso mostra que os dados disponíveis sobre salários médios, além de propensos a interpretações ambíguas, têm utilidade limitada na análise do impacto distributivo da política salarial, uma vez que o tipo de regressividade salientada por Bacha e Wells pode ter ocorrido com salários médios crescentes ou decrescentes. Naturalmente, com a política salarial afetando os salários como um todo, o problema seria mais sério.

3.4. O Impacto sobre a Distribuição de Renda

Em prosseguimento se introduzirá aqui a premissa de que pesquisas adicionais levariam, sem maiores ambiguidades, à conclusão de que os salários reais caíram ou tiveram seu crescimento restringido pela política salarial, não só na indústria de transformação como também em outros setores cobertos por

este ramo da política. Sob esta premissa, seria possível inferir que explicasse o aumento do grau de concentração da distribuição pessoal de renda, na década de 1960? Alguns dos estudos existentes deram uma resposta afirmativa a esta questão, com base aparentemente em mera intuição. No entanto, o elo entre os dois fenômenos não é tão simples, como se demonstrará a seguir.

Um primeiro ponto refere-se ao conceito de salário real a ser adotado na discussão. Conforme indica a Tabela 2, o resultado depende do índice escolhido para deflacionar os salários nominais. Pode-se observar que, em geral, os índices de custo de vida conduzem a salários reais mais baixos que os índices gerais de preços ou o índice de preços industriais no atacado. Assim, não constitui tarefa simples ir daqueles que perderam para os que ganharam, com as variações dos preços. O que os vários índices demonstram e que alguns itens, que possuem peso importante nos índices de custo de vida, tiveram seus preços aumentados mais rapidamente que os preços recebidos por firmas do setor industrial ou que os índices geral de preços da economia. Dois itens importantes dos índices do custo de vida podem ser tomados como exemplo: alimentação e serviços. Para estes grupos, seria necessário analisar como as mudanças nos preços se traduzem na distribuição de renda pessoal dentro dos setores agrícolas e de serviços. Por outro lado, alguns dos preços mais importantes são recebidos pelas empresas do governo (por exemplo, eletricidade, petróleo e derivados, serviços de água e transportes urbanos). Isso, por sua vez, exigiria uma análise do papel do governo na determinação de distribuição de renda pessoal, por meio de suas políticas de preços e despesas, outro problema ainda não investigado no Brasil. É importante enfatizar que os preços na área sob a influência direta do controle governamental eram bastante subsidiados antes de 1964, e seu aumento desde então tem sido, em geral, acima das taxas médias de inflação, tornando assim o setor governamental um ganhador em termos de aumentos de preços após 1964. Diferenças intersetoriais nas taxas de mudanças de preços colocam, portanto, uma dificuldade importante para a análise da relação entre a política salarial e a distribuição de renda pessoal.

Para evitar esta dificuldade, introduzir-se-á aqui uma premissa adicional, limitada às indústrias de transformação e de mineração. A premissa consiste em que, devido ao impacto da política salarial, os salários teriam crescido menos que os lucros, mesmo dentro desses setores, o que conduz a um segundo

ponto desta parte da discussão. Uma análise recente das 318 maiores empresas desses dois setores mostrou que, em 1972, as empresas estatais eram responsáveis por 35,4% do seu valor líquido total, as multinacionais por 25,4% e as empresas privadas brasileiras por 24,2%⁽¹³⁾. Assim, uma parte importante desses setores, os lucros iriam para o governo e para outros países, e novamente não é clara a implicação sobre a distribuição de renda pessoal. Os rendimentos do capital estrangeiro não entram na distribuição pessoal de renda do Brasil; a renda que vai para o governo é distribuída através de despesas, o que conduz novamente ao problema de como estas afetam a distribuição de renda.

Um terceiro ponto decorre do fato de que, nos setores onde prevalecem as sociedades anônimas, os lucros frequentemente não são distribuídos aos acionistas, portanto não aparecendo necessariamente nos dados a partir dos quais a distribuição pessoal de renda é analisada.

Finalmente, como no caso do salário mínimo, é importante observar a posição, na distribuição pessoal de renda, dos que foram afetados por este ramo da política salarial. Deve-se notar que:

i. desde que os setores abrangidos pela política salarial estão dentro do mercado urbano formal e pagam, em média, salários acima do mínimo, a posição desses assalariados está bem acima da média da distribuição de renda pessoal; assim, a discussão envolve grupos de pessoas não situadas na parte inferior da distribuição de renda e, supondo que tenham sofrido com a política salarial, não é claro, pelas razões acima apontadas, como os ganhos correspondentes dos empresários apareceriam na distribuição pessoal de renda;

ii. a política salarial pode ter tido um impacto sobre emprego nos setores por ela abrangidos, trazendo pessoas de outros setores em que sua renda era inferior, e evitando para muitos trabalhadores a condição de desemprego ou subemprego, para os quais o conceito de perda poderia ser questionado.

A discussão da relação entre a política salarial e a distribuição pessoal de renda será retomada posteriormente neste artigo.

(13) V. [17], p. 38.

4. A POLÍTICA SALARIAL RELATIVA AOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E TRABALHADORES DE EMPRESAS ESTATAIS E/OU EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E/OU FIRMAS SUBSIDIADAS PELO GOVERNO

É esta área em que a política salarial teve um impacto mais evidente sobre os salários, o que resultou de três fatores principais: a política econômica seguida pelo governo, as particulares formas assumidas pelas relações de emprego nessa área, e alguns aspectos específicos deste ramo da política salarial.

4.1. Funcionários Públicos

O caso dos funcionários públicos deve ser colocado numa perspectiva histórica. Até o início da década de 1960 o emprego público tinha uma cotação favorável no mercado de trabalho. Os salários eram próximos dos encontrados no setor privado para ocupações similares. Além disso, havia outros benefícios claramente mais amplos no caso do serviço público, que incluíam direitos de estabilidade e de aposentadoria com menos tempo de serviço, licenças de várias espécies, assistência médica de melhor qualidade, melhores planos de pensão, e assim por diante.

A distribuição de empregos públicos era considerada um meio fácil de obter prestígio político e, como resultado, as folhas de pagamento do governo se tornaram crescentemente avolumadas. O Governo Federal enfrentou deficits persistentes, financiados por criação de moeda, e as crescentes folhas de pagamento foram um dos elementos que contribuíram para os deficits verificados. É bem sabido que os governos, depois de 1964, colocaram ênfase muito grande sobre o controle da inflação e sobre o crescimento econômico. Dado seu impacto sobre a inflação, por meio do deficit do governo, e sobre o crescimento econômico, por meio dos limites que impunham sobre o investimento público, as folhas de pagamento tornaram-se um objeto primordial dos controles da política econômica pós-1964. Como resultado, os reajustamentos concedidos aos funcionários públicos ficaram bem atrás dos índices de inflação.

Esta visão tem como suporte os dados apresentados na Tabela 3, que apresenta uma comparação entre as alterações nos

salários dos servidores civis federais e as variações no valor do salário mínimo no Rio de Janeiro. Havia 18 referências na Escala de Salários dos Servidores Civis Federais (ESSCF), em 1960, e 22 entre 1964 e 1970. Procedeu-se a uma comparação em termos das referências 5, 10 e 15. Os dados de salário mínimo no Rio de Janeiro foram tomados para as datas mais próximas daquelas em que as referências da ESSCF foram modificadas. A comparação é feita nas duas últimas colunas da tabela e, para o fim de mostrar o impacto da política salarial pós-1964, foram distinguidos dois períodos: 1960-1964 e 1964-1970. Observa-se que, no primeiro período, os reajustamentos das referências da

TABELA 3

SALÁRIOS DOS SERVIDORES CIVIS FEDERAIS E SALÁRIO MÍNIMO: COMPARAÇÃO DOS RESPECTIVOS REAJUSTES

ESSCF	NOVOS VALORES (Cr\$) EM			(2)/(1)	(3)/(2)
	32/11/60 (1)	1/6/64 (2)	1/2/70 (3)		
Ref. 5	13,00	66,00	207,36	5.08	3.14
Ref. 10	18,00	100,00	315,36	5.56	3.15
Ref. 15	27,50	149,00	470,88	5.42	3.16
SALÁRIO MÍNIMO	NOVOS VALORES (Cr\$) EM				
	18/10/60	24/02/64	1/5/69		
SALÁRIO MÍNIMO NO RIO DE JANEIRO	9,60	42,00	156,00	4.38	3.71

Fontes: As referências da ESSCF foram obtidas do texto da Lei n.o 3826 (23/11/60), Lei n.o 4345 (26/6/64) e Decreto-Lei n.o 1073 (9/1/70). O salário mínimo no Rio de Janeiro foi obtido de **Conjuntura Econômica**, Vol. 26, Novembro de 1972.

ESSCF foram feitos a taxas acima dos reajustes do salário mínimo. No segundo período ocorre o contrário⁽¹⁴⁾.

Desde que é bem conhecido que os salários mínimos reais caíram bastante depois de 1964, não há dúvida de que as referências da ESSCF tiveram seu poder de compra reduzido no período. Por outro lado, um estudo do DIEESE (1975) mostrou que as taxas de reajustamentos dos salários mínimos estiveram sempre abaixo das taxas dos reajustes coletivos discutidos na seção 3, o que implica que os funcionários públicos obtiveram a pior taxa de reajustamento dos três ramos da política salarial referidos neste artigo.

Até aqui foi bastante criticada a utilização de salários médios e mínimos, como base para conclusões sobre o impacto da política salarial. Todavia, pode-se argumentar que as referências da ESSCF não sofrem de ambiguidades importantes, para demonstrar que a política salarial realmente afetou os salários dos funcionários civis do Governo Federal. Esta afirmação é apoiada pelos argumentos que se seguem, alguns dos quais emergem de pontos já discutidos no decorrer deste artigo. Para o setor privado em geral, salientou-se na seção 3 que os reajustes salariais coletivos não são de aplicação compulsória ao nível individual. Os funcionários civis da União, contudo, não têm seus salários negociados individualmente, mas dependendo exclusivamente das escalas salariais. Assim, os reajustamentos que obtiveram foram muito mais afetados por uma política salarial que dedicou particular atenção a mudanças de salários para grupos de trabalhadores. Em tais condições, a única possibilidade de obter reajustes, além dos estabelecidos para a escala de salários, seria por meio de promoção. Com base em informações obtidas em entrevistas com alguns funcionários civis federais, verificou-se que as promoções não ocorreram numa escala tal que pudessem compensar as baixas taxas de reajuste das escalas. Os esquemas de promoção tornaram-se em si mesmos um objeto do controle governamental, resultando que não foram realizadas regularmente. Em geral, os únicos aumentos

(14) Deve-se notar que o valor 3,71, encontrado para a comparação entre o salário mínimo de 1970 e 1964, pode ser considerado uma subestimação do aumento no salário mínimo. Isso se deve a que a comparação foi intencionalmente viesada, contra o salário mínimo, tomando-se o salário mínimo estabelecido em maio de 1969 e as referências da ESSCF de fevereiro de 1970. O novo salário mínimo, estabelecido em 1.º de maio de 1970, mudaria o resultado de 3,71 para 4,45.

regulares além dos reajustamentos da ESSCF foram adicionais de antiguidade, à taxa de 5% para cada cinco anos⁽¹⁵⁾.

Outro ponto decorre de que, devido à existência de benefícios associados à antiguidade e ao sistema de carreiras funcionais, além de outras vantagens extra-salariais, os funcionários civis são um grupo com baixas taxas de rotatividade. Ora, a análise da seção 3 observou que a mudança de emprego entre firmas e indústrias representa uma das formas de escapar do controle da política salarial. No caso dos funcionários civis esta possibilidade praticamente não existe. Por tudo isso, enquanto que no setor privado a taxa de reajuste coletivo estabelecia a taxa mínima para empregados estáveis, no caso dos funcionários civis a taxa do governo tornou-se a taxa de reajuste.

A análise acima se limitou ao caso de funcionários civis federais. Seria interessante estendê-la ao pessoal militar e a funcionários públicos estaduais e municipais. Quanto ao primeiro grupo, existem indicações de que seus reajustes foram algo superiores aos dos funcionários civis, mas isso não tem necessariamente maior significação, dado que os reajustes dos servidores foram particularmente baixos⁽¹⁶⁾. Resta ser demonstrado se os militares traduziram ou não seu novo "status" político em ganhos de renda real. Com relação aos funcionários públicos estaduais e municipais, deve ser observado que esses dois níveis da Administração Pública perderam parte importante de sua autonomia após 1964 e ficaram também sujeitos às linhas da política econômica do Governo Federal. No conjunto, não parece restar dúvida de que os funcionários públicos foram o grupo mais claramente afetado pela política salarial. Atualmente, é fato notório que o emprego público não tem a mesma atração da era pré-1964.

(15) Cumpre observar que as referências da ESSCF correspondem a salários para uma jornada de seis horas. Para certos grupos de funcionários, o governo abriu a possibilidade de maiores salários, estendendo a jornada para oito horas. Dada a perda de bem-estar implícita nessa extensão, maiores salários são, neste caso, uma compensação enganosa para os efeitos da política salarial. De qualquer forma, isso demonstra novamente que a distribuição de renda pessoal esconde muitas implicações da política salarial, pois é possível que a posição do funcionário, que passou a trabalhar mais, até mesmo melhorasse nessa distribuição.

(16) V. [14], p. 79.

4.2. Trabalhadores de Empresas Públicas e/ou Empresas de Serviços Públicos e/ou Firmas Subsidiadas pelo Governo

Além de sujeito à fórmula referida na seção 3, este grupo foi afetado por particulares aspectos da política salarial. Foi o primeiro grupo a ser abrangido legalmente pela fórmula e isto teve início logo em 1964, enquanto que a extensão da fórmula ao setor privado em geral só se deu em 1966. Essa atenção especial é explicada pelo fato de que as firmas deste grupo tinham papel importante na determinação dos deficits governamentais. Além disso, os preços que fixam para seus produtos e serviços têm pesos importantes nos índices de preço, em geral, e nos índices de custos de vida, em particular.

Este grupo de firmas deve ter seus reajustes coletivos aprovados pelo Conselho Nacional da Política Salarial (CNPS). O CNPS apenas calcula as taxas anuais de reajuste fazendo uso da fórmula e então autoriza o reajuste. Após a política salarial ter sido aplicada por algum tempo, as firmas deste grupo perceberam que suas escalas de salários, sendo reajustados estritamente de acordo com os índices do governo, estavam ficando persistentemente inferiores aos níveis salariais do setor privado em geral. Para enfrentar o problema, começaram então a pedir ao CNPS aumentos de salários além das taxas oficiais de reajuste, especialmente no caso de certas ocupações e profissões. Após analisados pela equipe técnica do CNPS, tais pedidos foram frequentemente aprovados. Porém, ao examinar os requerimentos para reajustes salariais além das taxas oficiais, o CNPS passou a agir de forma discriminatória, seja por força de outras regulamentações da política salarial, seja como resultado de decisões arbitrárias decorrentes da ausência de regras para alguns problemas específicos.

A discriminação derivada das regulamentações da política salarial aparece da seguinte forma. Ao examinar um pedido de reajuste extraordinário, o CNPS leva em conta se a empresa solicitante possui ou não recursos próprios para sustentar o decorrente acréscimo de sua folha de pagamentos. Se possui, o reajuste extraordinário é concedido mais facilmente, o que obviamente colocou os trabalhadores das empresas deficitárias na posição de terem seus salários praticamente ligados às taxas oficiais, que foram frequentemente inferiores às variações do custo de vida, principalmente no início da aplicação da política.

A discriminação derivada de decisões arbitrárias decorre do fato de muitos dos reajustes extraordinários serem disfarçados sob a forma de planos de promoção e “esquemas de reclassificação”, cujo conteúdo varia de uma empresa para outra. É concebível também que as decisões do CNPS não estejam imunes à influência do prestígio de algumas das empresas e da força política de seus diretores e altos executivos.

A fim de consubstanciar esta parte da discussão com um volume razoável de dados, seria necessário obter informações das próprias empresas e isso não é uma tarefa fácil. Suas burocracias são muito ciosas dos aspectos “confidenciais” e há sempre a necessidade de pedir permissão daqueles em posição hierárquica superior. Informação casualmente obtida indica que os trabalhadores das ferrovias e portos foram afetados de uma forma apenas comparável ao caso dos funcionários civis federais, enquanto que os trabalhadores de empresas nas áreas de prospecção e refinação de petróleo, mineração, telecomunicações e eletricidade saíram-se bem melhor na consecução de reajustes salariais extraordinários.

Embora não tenha sido possível obter conclusões mais precisas com respeito a esta particular área da política salarial, acredita-se que uma pesquisa adicional levaria à identificação de alguns grupos cujos reajustamentos salariais foram claramente limitados pela política salarial, bem como de outros que foram capazes de escapar quase que inteiramente às limitações dessa política.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1. O Conceito de Perda Decorrente dos Reajustes Salariais Coletivos

Como regra, as tentativas de mostrar como a política salarial afetou os salários têm se feito pela comparação de salários em pontos isolados do tempo. Como se verá, isso pode fornecer apenas um quadro parcial, e talvez não mais importante, da eventual perda de salários reais resultante da forma pela qual se efetuam os reajustes coletivos.

Para tornar mais preciso o argumento, introduzir-se-ão algumas premissas e uma fórmula. Admite-se: i. que o salário nominal permanece o mesmo entre dois reajustamentos consecutivos; ii. que a inflação ocorre à taxa contínua de 100 r por cento. Então a perda de salário real entre dois reajustamentos realizados nos instantes 0 e x será:

$$L = \int_0^x [(\bar{w}/p_0) - (\bar{w}/p_0) e^{-rt}] dt$$

em que L = perda de salário real entre $t=0$ e $t = x$ avaliada em termos de p_0 , que representa o nível de preços em $t = 0$.

\bar{w} = salário nominal constante

r = taxa de inflação contínua

Entre dois reajustamentos, a perda de salário real depende então da duração do intervalo de tempo entre os reajustamentos, da taxa de inflação e do nível de salário no período base. A perda será maior quanto maior for o nível de salários no período base, quanto maior o intervalo de tempo entre os reajustamentos e quanto mais alta a taxa de inflação. Além do mais, durante um período de vários anos, a perda dependerá também de como os salários são recompostos em cada reajustamento ocorrido.

Portanto, observando apenas o salário em $t=0$ e o salário reajustado em $t=x$, dois importantes elementos estão sendo negligenciados: a duração do intervalo de tempo entre reajustes e o comportamento da taxa de inflação do mesmo período. A implicação é de que mesmo um salário real que seja maior em $t=x$ pode esconder perdas consideráveis que ocorreram dentro do período entre $t=0$ e $t=x$.

Se se admitir que o controle de preços e salários é importante para diminuir a taxa de inflação, qualquer crítica da política salarial pós-1964 deverá levar em conta as implicações do

fato de que as taxas de inflação no período de 1960-1964 foram aproximadamente duas vezes a média do período 1965-69⁽¹⁷⁾. A este respeito, a fórmula acima mostra que a perda dentro do período entre reajustes, decorrente da taxa de inflação, deve ter sido menor no segundo período. O fato de que isso se refere a apenas um elemento da fórmula deve ser ressaltado. Em 1962 e 1963, por exemplo, os sindicatos mais fortes foram capazes de obter reajustes semestrais.

Outra fonte de perda de salário real pode surgir a partir da forma pela qual as expectativas com relação à futura taxa de inflação são formadas na economia. Se são influenciadas pelas previsões governamentais, isso pode ter levado os trabalhadores a aceitar, nas negociações individuais, salários mais baixos para períodos em que a taxa real de inflação acabou por revelar-se acima da prevista pelo governo. Esta linha de raciocínio poderia servir de base para um modelo a partir do qual se poderia testar a hipótese de que a política econômica brasileira, em geral, e a política salarial, em particular, podem ter prejudicado os trabalhadores, divulgando falsas expectativas com relação à futura taxa de inflação.

5.2. Relação Entre a Política Salarial e Distribuição de Renda na Década de 1960

Um pouco de observações são ainda necessárias para encerrar a discussão sobre a natureza dessa relação. Demonstrou-se que a política salarial pós-1964 não tem sido neutra em seu impacto distributivo. A forma de abordar esta questão, no entanto, foi bem diferente daquela encontrada nos estudos que tentaram chegar a essa conclusão simplesmente relacionando dados sobre salários médios e mínimos com o aumento do grau de concentração da distribuição pessoal de renda. Conforme se viu, tal abordagem conduz a resultados não convincentes. Este trabalho sugere que, no atual estágio de conhecimento so-

(17) Com base no Índice Geral de Preços, publicado pela *Conjuntura Econômica*, estas médias foram de 31,3% no último período e 56,7% no período 1960-1964.

bre o problema, uma linha de pesquisa mais frutífera residiria em identificar os grupos mais claramente afetados pela política salarial. Isto se fez no caso dos aposentados e pensionistas do INPS, funcionários civis federais, ferroviários e portuários. Obviamente a análise aqui feita poderiam ser melhorada por pormenores adicionais. Outros grupos poderiam ser identificados da mesma forma e ao final se obteria certamente um quadro mais nítido dos efeitos da política salarial sobre a renda de vários grupos da sociedade.

Quanto à relação desse quadro com a piora da distribuição pessoal da renda na década de 1960, será necessário um esforço muito grande para precisar a natureza dessa relação. A concentração da renda é medida agregadamente, através de índices de desigualdade. Ora, viu-se que os efeitos da política salarial não se traduzem necessariamente na distribuição pessoal de renda, e que a posição dos afetados diretamente pela política salarial se situa em sua metade superior. Além disso, tal distribuição abrange pessoas cuja renda tem pouca relação, se alguma tiver, com a política salarial, tais como profissionais liberais, pessoas empregadas por conta própria, proprietários ruris e urbanos, trabalhadores agrícolas e arrendatários em geral. Exclui também o governo, que absorve uma importante parte do fluxo de renda gerada na economia brasileira, e também não abrange a renda que remunera o investimento estrangeiro.

Em resumo, a imagem da política salarial que se reflete no espelho da distribuição pessoal de renda é parcial e muito pouco nítida. Desde que, em princípio, o impacto distributivo da política salarial deverá ocorrer primeiramente no contexto da dicotomia salários-lucros, é possível que a distribuição funcional de renda dentro dos vários setores seja um espelho mais adequado. É preciso, todavia, não negligenciar o papel do governo, ao tomar sua parte em impostos de várias espécies. Além disso, o impacto da política salarial pode ter ocorrido dentro da própria parcela que cabe ao fator trabalho. Neste aspecto, as contribuições de Bacha [2] e Wells [18], merecem atenção especial.

De qualquer forma, procedendo de uma forma gradativa, poder-se-ia eventualmente chegar a uma visão mais nítida do impacto distributivo da política salarial pós-1964, mas então

será conveniente ser realista quanto à dificuldade de determinar a importância relativa de qualquer fator isolado que procure explicar as mudanças ocorridas na distribuição pessoal de renda.

Como país que segue um processo de rápido desenvolvimento econômico, o Brasil experimenta rápidas mudanças estruturais, ao mesmo tempo em que sofre de uma inflação endêmica e de ciclos ocasionais. Entre os vários fatores capazes de terem influenciado o comportamento da distribuição pessoal de renda na década de 1960, pode-se mencionar os seguintes, alguns dos quais inter-relacionados:

- i. o acesso ao crédito subsidiado, em condições de inflação, que é um dos elementos mais importantes do processo de acumulação de capital no Brasil;
- ii. alterações na composição regional da renda: é interessante saber que o grau de desigualdade de renda pessoal dentro das partes ricas e pobres do país é menor do que o caso do país como um todo⁽¹⁸⁾;
- iii. o papel da educação: este foi objeto de um estudo por Langoni [11] que se tornou fonte de uma controvérsia sem fim⁽¹⁹⁾;
- iv. o efeito de aumentos no emprego concentrados nos níveis inferiores das escalas de salários;
- v. diferentes padrões de crescimento setorial, incluindo o setor externo;
- vi. ganhos de capital de todas as espécies, que usualmente seguem uma rápida mudança estrutural: para dar um exemplo, veja-se o caso do rápido aumento no preço real da terra, que ocorreu próximo às áreas que experimentaram rápida urbanização;

(18) V. [5], p. 251.

(19) V. por exemplo, [16].

- vii. alterações na distribuição da riqueza em geral;
- viii. a mobilidade ocupacional: numa análise recente, Costa [5] encontrou evidências de uma relação sistemática entre o grau de desigualdade de renda e os grupos de ocupações dentro de cada estado e para o país como um todo;
- ix. o papel do governo através de tributação, dispêndio, política econômica em geral, e como empresário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] BACHA, E. L.; DA MATA, M. e MODENESI, R.L. — **Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra**. Rio de Janeiro: I.P.E.A — I.N.P.E.S., 1972.
- [2] BACHA, E.L. — “Hierarquia e Remuneração Gerencial”, in Ricardo Tolipan and Arthur Carlos Tinelli, eds., **A Controvérsia Sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, pp. 124-58
- [3] BAER, Werner e BECKERMAN, Paul — “Inflation Without Distortions? An Evaluation of Brazil’s Indexing System”. **World Development**, outubro, 1974.
- [4] CARVALHO, Lívio R.W. — **Princípios e Aplicação da Política Salarial Pós-1964**, Trabalho para Discussão n.º 9, Universidade de Brasília: Departamento de Economia, 1973.
- [5] COSTA, Ramonaval A. — **Size Distribution of Brazil in 1970: A Cross-Section Analysis of Income Distribution by Occupations**. Tese de Doutorado não publicada, Vanderbilt University, 1975.
- [6] DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos) — “Dez Anos de Política Salarial”, **Estudos Econômicos** n.º 3, São Paulo: 1975.
- [7] DOERINGER, P.B. e PIORE, M.J. — **Internal Labor Markets and Manpower Analysis**, Lexington: D.C. Heath and Company, 1971.
- [8] FISHLOW, Albert — “Brazilian Size Distribution of Income”, **American Economic Review**, 62, maio, 1972, pp. 391-402.
- [9] ——— — “Indexing Brazilian Style: Inflation Without Tears?”, **Brookings Papers on Economic Activity**, n.º 1, 1974, pp. 261-280.
- [10] HOFFMAN, Rodolfo e DUARTE, João Carlos — “A Distribuição de Renda no Brasil” **Revista de Administração de Empresas**, 12, junho, 1972, pp. 46-66.

- [11] LANGONI, Carlos G. — **Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973.
- [12] MACEDO, Roberto B.M. — “Uma Interpretação Alternativa de Correlação entre Emprego e Salário nos Estudos de Demanda de Mão-de-Obra”, **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 6, abril, 1976, pp. 241-66.
- [13] ————— — “Algumas Dificuldades na Interpretação dos Dados de Salário e Salário Médio da Indústria”, **Planejamento e Conjuntura**, 79, agosto, 1974, pp. 63-67.
- [14] REZENDE DA SILVA, Fernando A. — **Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira**, Rio de Janeiro: I.P.E.A. — I.N.P.E.S., 1972.
- [15] SUPLICY, Eduardo M. — “Alguns Aspectos da Política Salarial”, **Revista de Administração de Empresas**, 14, setembro, 1974, pp. 32-45.
- [16] TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos, eds. — **A Controvérsia Sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- [17] VON DOELLINGER, Carlos e CAVALCANTI, Leonardo C. — **Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira**, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.
- [18] WELLS, John — “Distribution of Earnings, Growth and Structure of Demand in Brazil During the Sixties”, **World Development**, 2, janeiro 1974, pp. 9-24.