

# SALÁRIO MÍNIMO: Dois Comentários

Este texto compõe-se de duas notas seguidas de uma conclusão, referente à política de salário mínimo. Na primeira acentua-se o hiato entre o salário mínimo em vigor e aquele que seria definido caso a legislação que o criou e regulou fosse respeitada. Na segunda apresenta-se um sumário das relações entre salário mínimo, estrutura de remunerações e padrão de crescimento, segundo textos recentes na tradição cepalina. O objetivo destas notas é indicar a importância da política do salário mínimo na luta contra a pobreza e as relações entre aumentos reais dos salários e a definição de uma nova frente de crescimento econômico.

## UMA LEGISLAÇÃO DESRESPEITADA

A Lei que institui o salário mínimo (Decreto-Lei 185 de 24.01.36) prevê a sua regionalização, segundo a Unidade da Federação e zonas dentro delas, a partir de diferenças de custo dos *recursos mínimos necessários à satisfação das necessidades normais do trabalhador* (Art. 9º). O Decreto-Lei 399, de 20.04.38, que regulamenta o Decreto-Lei 185, precisa em seu Art. 6º a composição desses recursos mínimos:

*Art. 6º. O salário mínimo será determinado pela fórmula  $S_m = a + b + c + d + e$  em que  $a, b, c, d, e$  representam respectivamente o*

*valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessário à vida de um trabalhador adulto.*

O valor dessas despesas seria determinado mediante inquérito censitário, como se observa no Art. 32º do mesmo Decreto-Lei. De fato,

*no ano de 1939, o Serviço de Estatística da Previdência do Trabalho, então designado Departamento de Estatística e Publicidade, promoveu o chamado Censo do Salário Mínimo, pesquisa de larga envergadura, com o objetivo de fornecer às*



*Comissões de Salário Mínimo elementos para a fixação de nível mínimo salarial. A pesquisa foi complementada pelo tratamento e análises sistemáticas de dados sobre as condições demográficas, econômicas e financeiras de cada Unidade da Federação.*<sup>1</sup>

Com base nessa pesquisa fixaram-se os primeiros valores do salário mínimo, vindo a partir de 04.06.40. A parcela relativa à alimentação foi levantada atendendo-se aos quadros anexos do Decreto-Lei de 1938, que definiam uma razão essencial mínima para as diversas Unidades da Federação. A partir daí, o salário mínimo vem perdendo o poder de compra, refletindo o descumprimento da legislação que o criou e regulamentou.

Na realidade, a pesquisa de 1939 serviu para a fixação de um salário mínimo em torno do qual já se situavam os salários urbanos mais baixos ou de base, o que significa que o salário mínimo de 1940 oficializou uma média de salários reduzidos. A pesquisa, incidindo sobre as capitais dos Estados e diversas cidades do interior, encontrou médias salariais, das remunerações mais baixas, inferiores ao mínimo em 8 capitais e superiores em 12. Apesar disso, o salário mínimo não manteve, segundo os dados do DIEESE e do Banco Central, o seu poder de compra original, exceto no período entre 1954 e 1962, distanciando-se crescentemente do índice da produção interna nacional. Após 1962, a perda do poder de compra do salário mínimo começa a ser detida apenas em 1975, tendo atingido em 1974 somente 55% do valor de 1940. A recuperação havida, entretanto, é bastante modesta.

Alguns dados referentes ao item Alimentação indicam o grau em que a lei criadora do salário mínimo vem sendo descumprida. A razão essencial definida legalmente tem hoje um custo em torno de Cr\$ 42 mil, em São Paulo. Levando-se em conta que a Constituição de 1969 — em vigor — define um salário mínimo familiar\*, esse valor deve ser multiplicado por três (supondo-se uma família composta por casal e dois filhos consumindo como um adulto) para se obter o montante relativo ao item Alimentação, Cr\$ 127 mil.

Supondo um gasto com alimentação em torno de 50% do salário nas faixas de baixa renda, ter-se-ia um salário mínimo de Cr\$ 254 mil, mais de três vezes superior ao atual. Observe-se que esse valor é meramente indicativo, na ausência de pesquisas recentes que forneçam a estrutura dos gastos das famílias, dos níveis vigentes de aluguel e demais itens que entram no cálculo do mínimo. A substituição de tais pesquisas como base desse cálculo por fórmulas salariais diversas gerou um

\* A Constituição assegura aos trabalhadores...

1. Salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as regiões, as suas necessidades normais e as de sua família.

Constituição Federal de 17.10.59.

hiato entre o valor do salário mínimo de 1940 e o valor atual dificilmente corrigível a curto prazo.

Entre 1945 e o governo Castelo Branco, o salário mínimo não sofreu reajuste com base em fórmulas salariais nas quais o índice de preço tivesse seu papel, nem com base em pesquisas semelhantes à de 1939. O reajuste era fruto de negociação política que, facilitada no segundo período Vargas e no governo Kubitschek, ajuda a explicar os altos níveis de salário mínimo nos anos cinquenta. A partir de 1964, o índice de preços funcionou como uma referência ao reajuste do mínimo e dos salários de modo geral, entrando nesses cálculos outros elementos, como forma de se evitar supostos efeitos inflacionários da correção salarial. A política de salários em vigor corrige o mínimo semestralmente, segundo a variação integral do INPC, compensando efeitos realimentadores sobre a inflação, mediante perdas salariais para faixas de renda acima de três mínimos.

Como se observa, a correção do salário mínimo vem sendo feita independente de se observar os níveis de custo da razão essencial, aluguel, vestuário, etc. A correção do mínimo pelo INPC integral tende apenas a preservar um nível mínimo claramente defasado em relação a um mínimo definido com base em critérios legais.

Alguns colocam em dúvida a importância do salário mínimo como instrumento de redistribuição de renda e de luta contra a pobreza, com base nos seguintes pontos:

- a) o fato de que, no conjunto da distribuição pessoal da renda monetária, uma grande parcela não recebe nem salário mínimo estabelecido pelo Governo; isto se explicaria por diversos fatores, como a existência de rendimentos não-monetários, relações informais de emprego,\* desrespeito à lei e pela existência de rendimentos não sujeitos à lei do salário mínimo. Observa-se ainda que essas formas de rendimento têm aumentado com a crise econômica;
- b) pela diminuição da parcela dos trabalhadores que recebem este salário

\* A distinção entre setores "formal" e "informal" é clássica na literatura econômica, tendo sido introduzida pela escola da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina; ONU). Esta distinção foi um pouco modificada por Paulo Renato Souza em trabalhos recentes, reformulando, na verdade, um conceito que ajudou a criar. Na nova acepção, o setor formal da economia é o seu setor capitalista, onde o assalariamento assume um papel fundamental e permanente. O setor informal, por seu turno, abriga... "formas de organização de produção que se insere na estrutura produtiva de forma intersticial, junto a formas capitalistas, mas atuando em espaços perfeitamente delimitados que são criados, destruídos e recriados pela expansão do próprio sistema" Souza, P.R. "Salário e mão-de-obra Excedente" in "Emprego, Salários e Pobreza", HUCITEC/FUNCAMP, 1980. Formam parte do setor informal as empresas familiares autônomas, os pequenos vendedores de serviços, o serviço doméstico e as quase empresas capitalistas.

no mercado de trabalho urbano.

Esses pontos devem ser discutidos cuidadosamente. De fato, é elevada, pelos motivos apontados, a parcela dos que não chegam a perceber o salário mínimo. De acordo com dados censitários, no Brasil, em 1980 um terço da população economicamente ativa recebia até um salário mínimo, correspondendo a 7,1% do total de rendimentos em moeda.

Por outro lado, é verdade que algumas categorias de trabalhadores puderam elevar seu piso salarial acima do mínimo. Este conserva, entretanto, grande relevância para explicar o piso de salários na indústria, uma vez que, em 1980, mais de um terço dos salários do setor incidiam na faixa entre 1 e 3 mínimos, segundo dados do Ministério do Trabalho.

A questão da relevância ou não do salário mínimo ultrapassa, todavia, aspectos empíricos, envolvendo hipóteses sobre o funcionamento do mercado de trabalho e da economia. Optou-se aqui por apresentar um sumário da análise estruturalista mais recente\* sobre a questão, o que se justifica não apenas pela crescente aceitação dessa análise como pela relação que estabelece entre distribuição de renda, modelo de crescimento econômico e sistema político.\*\*

## SALÁRIO MÍNIMO E CRESCIMENTO: A Análise Estruturalista

Segundo este enfoque, no setor formal ou capitalista da economia, há um salário-base pago à mão-de-obra não-qualificada. Este salário-base (ou taxa de salário) é determinado por um conjunto de variáveis que compõe um dado modelo de crescimento, dependendo ainda da correlação de forças sociais envolvidas na repartição do produto ou renda. Noutras palavras, o salário-base deve ser coerente com o modelo ou tipo de crescimento, isto é, com os esquemas de financiamento à produção que o sustentam, com a composição setorial da economia em seu as-

\* Chama-se estruturalista à análise original desenvolvida no âmbito do CEPAL, dada a sua ênfase nos aspectos estruturais que distinguem as economias periféricas latino-americanas das demais economias desenvolvidas.

\*\* Ver a respeito:

SOUZA, P.R. & BALTAR, P.E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, 9(3):629-60, dez. 1979.

SOUZA, P.R. *Emprego, salários e pobreza: coletânea*. São Paulo, HUCITEC/FUNCAMP, 1980.

TAVARES, M.C. & SOUZA, P.R. *Emprego e salários*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1(1), jan./mar. 1981.

SOUZA, P.R. *Emprego e renda na "pequena produção" urbana no Brasil*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 11(1), jan./mar. 1981.



pecto produtivo, com a maneira como evolui tal composição, etc.

Exemplificando, é difícil pensar num crescimento econômico baseado em indústrias de bens duráveis de consumo (automóveis, em especial) antes de se formar, à custa da compressão do salário-base, um setor de trabalhadores de altos salários. Um tipo de crescimento semelhante foi montado no País a partir da segunda metade da década de 60, tendo sido responsável pelos anos do "milagre" (1967-73). Ao mesmo tempo que a indústria automobilística e a construção civil eram eleitas como os setores que cresceriam à frente dos demais, arrastando-os, a compressão do salário mínimo permitiu uma ampla diferenciação do leque salarial, fazendo com que os trabalhadores no topo da pirâmide de salários pudessem se candidatar àqueles bens diante das recém-criadas "financeiras".

Dentro de cada modelo de crescimento, no entanto, há um espaço no qual pode variar cada elemento, isto é, não há um ajuste único e determinado entre a taxa de salário, fluxos de financiamentos, etc. Voltando ao exemplo dado, um crescimento também baseado numa indústria de bens de consumo duráveis poderia ocorrer de outra forma, isto é, com um salário-base mais alto e menor desigualdade entre as rendas do trabalho. Isto implicaria, no entanto, alteração em algumas das outras características do modelo, por exemplo, exigiria outra repartição da renda entre lucros e salários. A solução encontrada em cada momento para ajustar os elementos de um modelo de crescimento passa, assim, pela capacidade de os diversos grupos sociais posicionarem-se politicamente. No caso do Brasil, o padrão que configuraria o "milagre" foi montado paralelamente à dissolução do chamado "pacto populista" e à significativa restrição das liberdades políticas.

Historicamente, o intervalo de variação para o salário de base é limitado: acima, pelo crescimento da produtividade e, como limite inferior, pelo valor dos bens necessários à subsistência física do trabalhador. Isto significa, levando-se em conta que o trabalhador não-qualificado pode ser usado indiferentemente pelos vários tipos de firmas, que o salário de base tende a ser fixado ao nível da indústria mais débil. Esta é a que apresenta menor índice de crescimento da produtividade e que possui uma mão-de-obra em menores condições de negociar (por sua baixa organização, etc.). O salário-base é fixado ao nível dessa indústria pelo motivo óbvio de que não há razão para as demais firmas pagarem taxas de salário mais elevadas, exceto, é claro, quando sua própria mão-de-obra conseguir impor um piso salarial mais alto.

No Brasil, o salário-base é fixado institucionalmente pela política de salário mínimo. O Estado age assim explicitando a taxa de salário, enquanto resultado da luta pelo produto ou renda. Além disso, o Estado é fundamental na monta-

gem do próprio modelo de crescimento, fruto de articulações políticas entre os diversos capitais e em relação ao qual a capacidade de interferência dos trabalhadores é limitada. Dessa forma, a luta pela repartição do produto assume no País uma forma encoberta, dada a natureza das relações entre o trabalho e o capital, a qual se manifesta no interior do Estado em virtude do processo de industrialização tardia do País, que gerou um grau relativamente pequeno de integração do sistema produtivo e da população ativa.

Para que o salário de base seja fixado dessa forma e não ao nível da indústria mais débil, são necessárias algumas condições. Em primeiro lugar, que o salário mínimo não seja muito mais elevado do que o salário de base que seria fixado ao nível da indústria mais débil, se não houvesse a interferência do Estado. Caso isto não ocorra e o salário de base não puder se ajustar ao salário mínimo, este último não poderá ter vigência e de alguma forma deverá ser modificado ou seu pagamento burlado. A segunda condição necessária é que os sindicatos não consigam estabelecer à margem, isto é, diretamente com as firmas, um piso salarial superior àquele determinado institucionalmente. Isto só poderia ocorrer de modo esporádico, mas não como norma. Se estas condições não se verificarem, o salário mínimo não poderá determinar o salário-base da economia.

O fato de essas duas condições se verificarem não implica que o salário mínimo seja sempre "baixo" ou que o Estado necessariamente tenha a função de comprimir salários. Tais condições apenas fazem com que os limites históricos de variação dos salários de base sejam respeitados ao nível de toda a indústria, mesmo nas firmas "débeis".

Observe-se ainda que uma taxa de salários mais alta beneficia outros interesses além daqueles dos trabalhadores; por exemplo, os dos segmentos empresariais que produzem bens de consumo não-duráveis. Isto já indica de que forma a questão do salário e da distribuição de renda está ligada à do modelo de crescimento.

Entre os trabalhadores, o salário de base não é importante apenas do ponto de vista daqueles não-qualificados. Por um lado, o salário de base parece funcionar como um indicador para outras remunerações fora do núcleo capitalista da economia.\* Por outro, é a partir dele que as empresas do setor formal diferenciam seus salários, conformando uma estrutura salarial a partir das escalas in-

\* Este deve ser o caso das "empresas quase-capitalistas", que são firmas muito pequenas, empregam trabalho assalariado de modo permanente mas não estão formalmente organizadas. Embora o salário mínimo seja uma referência para o salário da mão-de-obra aí empregada, outras influências agem sobre este último, como uma jornada de trabalho menos controlada do ponto de vista de horários e ritmo de produção, etc. O salário mínimo, entretanto, não tem porque explicar grande parte das rendas do setor informal, como a dos vendedores autônomos de serviços e das empresas familiares.

ternas de promoção, no caso das grandes empresas, ou de qualificação prévia à entrada na firma, no caso das demais.

A percepção de uma estrutura de salários determinada pelo salário-base e pelo grau de abertura do leque de remunerações, a partir daquele salário de base, permite uma observação mais clara das relações entre redistribuição de renda, modelo de crescimento e flexibilidade do sistema político.

Suponha-se que ocorram aumentos significativos do salário mínimo e, naturalmente, pressões para que todos os demais salários e vencimentos\* mantenham com o novo mínimo a proporção que tinham com o antigo (isto é, supõe-se elevação do salário de base e manutenção do grau de abertura da estrutura salarial). Nesse caso, ou se conservam os diferenciais entre os salários e vencimentos, causando impacto sobre as margens de lucro das firmas, ou se reduz o grau de abertura dessas remunerações.

Observe-se que se está falando aqui sempre em salários reais (isto é, descontada a inflação) e que um aumento de salário mínimo a partir de certo nível exigiria controle de preços sobre as firmas, impedindo-as de repassar tal aumento.\*\*

A solução para tal problema é política e resultará da capacidade de os diversos grupos envolvidos manter ou alterar sua posição na escala sócio-econômica. O importante aqui é notar que se forem alterados os diferenciais de salários e vencimentos, isso tenderia a alterar o padrão de crescimento da economia.\*\*\*

Uma proposta, por exemplo, de um modelo de crescimento onde as atividades privilegiadas fossem aquelas que atendessem a segmentos populacionais amplos (atividades como habitação e transporte de massa) deveria contemplar não apenas modificações na estrutura do gasto público, dos fluxos de financiamento e outras, mas também uma alteração na estrutura de salários e, de um modo mais

\* Há uma distinção entre salários e vencimentos no sentido de que os primeiros constituem a remuneração do pessoal empregado no processo produtivo e responsável pela geração de valor adicionado e de lucro. Os vencimentos, entretanto, são a remuneração dos cargos de chefia, supervisão e outros, constituindo na verdade uma dedução dos lucros.

\*\* Não se apóia com isto a tese de que os salários sejam causa da inflação. O que se coloca é que um aumento real dos salários de base, brusco e com alguma intensidade, poderia dar origem a um movimento para cima dos preços. Por um lado, isto não configuraria um processo inflacionário. Por outro, não há evidência de que os custos salariais venham ganhando importância relativa frente a outros custos, ou de que as folhas de salário apresentem crescimento real de alguma importância. As evidências são antes no sentido oposto.

\*\*\* Não se está postulando uma determinação do salário sobre os demais componentes de um padrão de crescimento, mas que esses componentes, juntamente com a estrutura de salários, devem ser compatíveis, definindo-se de modo simultâneo e ao mesmo tempo múltiplo, já que cada um deles tem um espaço de variação garantido pela flexibilidade dos demais.



## Uma política de salário eficiente deve ser conjugada com uma estratégia de crescimento.

abrangente, de renda. Esta proposta teria de prever uma elevação do piso salarial bem como da relação salários/lucros (isto é, a proporção dos salários na renda nacional, hoje abaixo de 50%). Para que as margens de lucro não sofressem compressão muito brusca com o aumento do salário de base, provavelmente as firmas passariam a fechar o leque de remunerações. À proporção em que subiria o salário de base, se fecharia o leque de remunerações ou, alternativamente, se comprimiriam as margens de lucro, numa variável política em aberto.

Dessa forma, um aumento da parcela dos salários na Renda Nacional envolve, por um lado, uma outra distribuição entre lucros e, por outro, salários, bem como outra repartição dos lucros dentro dos setores empresariais. Isto porque os salários mais altos ampliariam a demanda do setor produtor de bens de consumo de massa, tendo efeito imediato apenas sobre os custos no que diz respeito aos demais setores. Num segundo momento é que a demanda desses setores seria estimulada pelo aumento na produção dos não-duráveis. Apesar disso, o eixo do crescimento econômico estaria no setor produtor desses bens, cujos lucros subiriam em relação aos demais.

No Brasil, onde há uma política de salário mínimo e onde as organizações de trabalhadores são muito débeis, a elevação dos salários de base teria de ser viabilizada por uma composição de interesses empresariais, de classe média e de trabalhadores com força política suficiente.

Mesmo supondo-se, no futuro, um grau maior de vigor daquelas organizações, a retirada da política de salário mínimo dificultaria, ao invés de facilitar, a busca por um maior salário de base e por uma média salarial mais alta, já que é muito grande a heterogeneidade política dos trabalhadores. Uma maior atuação dos sindicatos, calcadas também numa maior autonomia, permitiria, no entanto, que nas regiões mais avançadas econômica e culturalmente o salário mínimo já não determinasse o piso dos salários. Isto ocorreria apenas nas regiões onde as diversas categorias de trabalhadores não conseguissem negociar um piso salarial acima do salário mínimo.

Ao mesmo tempo, deveria ser destacado o fato de o salário mínimo do País ter deixado de garantir uma cesta básica de consumo familiar, para definir um salário de base atualmente num patamar bastante inferior ao dos anos 40 e 50.

Para finalizar, lembre-se que a política de salário mínimo necessita ser complementada por políticas próprias para o setor informal e também para o setor formal, seja sustentando um certo ritmo de criação de empregos, seja realizando transferência indireta de renda.

Argumenta-se, a propósito, que uma elevação no patamar do salário mínimo tenderia a ser seguida por elevações de preços que anulariam esse aumento. Entretanto, isto não ocorreria, ou ocorreria numa intensidade muito menor, caso a alteração no perfil distributivo fosse contemplada por um pacto social com viabilidade política. Até certo ponto, a distribuição indireta de renda via gasto público poderia enfrentar menor resistência que aumentos diretos dos salários. Mas, na medida em que essa política tiver alcance mais amplo, envolvendo setores produtivos e financeiros, terá também de ser respaldada por certo consenso político prévio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo a análise precedente, a política de salário mínimo é eficaz para provocar alterações importantes na estrutura salarial e na distribuição de renda, dadas as relações entre o salário mínimo e o salário de base, entre este e a estrutura de salários e entre o salário de base e certas rendas do setor informal da economia. A política de salário mínimo constitui, assim, um considerável instrumento, ainda que não o único, contra a pobreza, devendo ser complementada por outros especialmente no que se refere ao setor informal.

Observou-se a grande defasagem entre o salário mínimo e o que vigoraria, caso a legislação que o instituiu e regulou fosse respeitada. Dessa forma, uma modificação significativa na política de salário mínimo e, mais amplamente, no conjunto da política salarial, é condição indispensável na luta contra os níveis crescentes de pobreza. Pode-se pensar, como medida imediata, na definição de uma cesta de consumo mínimo real que efetivamente regule o salário mínimo, segundo o espírito do Decreto-Lei 185.

Uma elevação do salário mínimo em termos reais requer um espaço prévio de negociação política capaz de permitir um consenso adequado. Fazem parte desse espaço uma estrutura sindical autônoma, a facilidade à organização sindical no campo, um posicionamento empresarial que vise o conjunto da sociedade e o longo prazo, assim como as demais características dos sistemas políticos democráticos.

Os interesses que podem ser compostos contra as formas mais regressivas de distribuição de renda e a pobreza, não são apenas os interesses dos trabalhadores e dos marginalizados. Ao contrário, na medida em que alterações no padrão de salários e remunerações interagem com outras variáveis do sistema econômico, elas dizem respeito a toda uma reformulação do modelo de crescimento, ou dado o impasse desse modelo, hoje, à criação de formas alternativas de enfrentar a crise atual e articular as bases para a expansão futura.

## NOTA DE REFERÊNCIA

<sup>1</sup> SANTOS, Roberto A. Oliveira. *Leis sociais e custo de mão-de-obra no Brasil*. São Paulo, LTR Ed., EDUSP, 1978.