

---

# SALÁRIO MÍNIMO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL\*

Roberto Macedo\*\*

A piora da distribuição de renda no Brasil nos anos 60 tem recebido considerável atenção por parte de diversos autores brasileiros e estrangeiros. Vários culpam, por esse fenômeno, a política salarial seguida pelos governos da era pós-1964. Em particular, a política do salário mínimo tem sido isolada como um dos mais importantes fatores que moldaram a distribuição de renda na década<sup>(1)</sup>

É bem conhecido o fato que, do início ao final dos anos 60, o salário mínimo na maioria das regiões desenvolvidas do País perdeu de 30 a 40% de seu valor real (Macedo e Garcia, 1978, p. 6). A partir disto muitos autores concluíram que a política do salário mínimo foi um dos principais fatores responsáveis pela alteração da distribuição de renda, sem prestarem atenção à questão básica: em que medida o salário mínimo efetivamente re-

presentava um padrão mínimo de renda para pessoas na base da pirâmide distributiva no início dos anos 60 e em que extensão modificou-se esse quadro durante aquela década? Em outras palavras, para se tirar qualquer implicação quanto ao efeito da política de salário mínimo é necessário averiguar primeiro as condições do mercado de trabalho a fim de verificar qual é o segmento da população coberto pela legislação do salário mínimo e como esse segmento evoluiu ao longo do tempo.

Este artigo sumariza alguns dos argumentos que temos desenvolvido em nossas pesquisas sobre o assunto desde 1974. Defendemos, como ponto principal, que o papel da política brasileira de salário mínimo foi superestimado no debate sobre as causas da piora da distribuição de renda no Brasil nos anos 60. A base para a defesa deste ponto vem das evidências encontradas de que, no Brasil, a população abrangida pela legislação do salário mínimo é limitada, mesmo nos níveis inferiores da distribuição de renda, e que nos segmentos do mercado de trabalho cobertos pela política do salário mínimo houve um declínio da proporção de trabalhadores que receberem salários próximos aos níveis mínimos estabelecidos pelo governo.

\* Título do original: *Minimum Wages and Income Distribution in Brazil*.

\*\* Do Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

1 Entre os autores que enfatizaram o papel da política de salário mínimo estão Fishlow (1972), Baer e Beckerman (1974) e Hoffman (1972).

Adicionalmente a essas evidências avançamos uma interpretação para o fenômeno fundamentada na tradição dos modelos clássicos, nos quais os salários dos trabalhadores não qualificados são estabelecidos ao nível de subsistência, enquanto houver um excedente de mão-de-obra na economia. Ademais, este artigo também discute algumas sugestões para modificações na política do salário mínimo,

admitindo-se que ela tem um certo papel a desempenhar em setores específicos da economia e que além disso o governo deverá mantê-la por razões de ordem política.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: a seção 1 resume as principais evidências empíricas de nossas pesquisas sobre o assunto. A seção 2 interpreta esses resultados seguindo as linhas do modelo de Lewis. A se-

TABELA 1

PERCENTAGEM DA FORÇA DE TRABALHO COM RENDIMENTO ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO, POR DIFERENTES CARACTERÍSTICAS — 1976

Características	Porcentagem
<b>POPULAÇÃO URBANA</b>	<b>31</b>
Homens	23
Mulheres	52
<b>POPULAÇÃO RURAL</b>	<b>71</b>
Homens	63
Mulheres	90
<b>REGIÕES</b>	
I (Rio de Janeiro)	28
II (São Paulo)	21
III (Região Sul)	49
IV (Minas e Espírito Santo)	50
V (Nordeste)	71
VI (Distrito Federal)	18
VII (Norte)	40
<b>SETOR DE ATIVIDADE</b>	
Agricultura	72
Indústria	24
Serviços	54

- OBS.: 1. As percentagens incluem pessoas sem rendimento declarado.
2. O salário mínimo tomado como referência foi o prevalecente no Rio de Janeiro e São Paulo. Isto superestima as percentagens nos Estados em que o mínimo é menor. Entretanto, os diferenciais de salário mínimo entre São Paulo e Rio e as demais regiões são bastante inferiores aos diferenciais de renda, tornando assim percentagens ainda úteis, pelo menos para comparações ordinais.
3. A percentagem indicada pela Região Norte é surpreendentemente baixa quando comparada, por exemplo, com regiões mais desenvolvidas como a III e IV. Isto talvez seja explicado pela cobertura limitada da amostra fora das áreas urbanas da Região Norte devido a dificuldades de acesso.

FONTE: PNAD — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 1976.

ção 3 discute algumas sugestões para mudanças na atual política do salário mínimo.

## SALÁRIOS MÍNIMOS, SALÁRIOS DOS TRABALHADORES NÃO QUALIFICADOS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Começamos por analisar a abrangência do segmento populacional coberto pela legislação do salário mínimo no Brasil. Um modo de analisar esta cobertura é tomar a percentagem da força de trabalho cujas rendas são menores ou iguais ao salário mínimo, dadas outras características da população (sexo, distribuição regional e setor de atividade). É razoável sugerir que a cobertura do salário mínimo está inversamente relacionada a esta percentagem. Para exemplificar se uma região mostra percentagem elevada da força de trabalho cujos ganhos salariais são menores ou iguais ao mínimo isto significa que a cobertura da legislação é menor nesta região quando comparada a outras regiões onde esta percentagem apresenta um valor menor<sup>(2)</sup>. A tabela 1 mostra os valores desta percentagem com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976.

Pode-se observar que a cobertura de salário mínimo, conforme foi definida aqui, é muito limitada nas áreas rurais e também no Nordeste, a região mais pobre do País. A agricultura e o setor de serviços são os setores onde a cobertura é menor, quando comparados ao setor industrial. Esta cobertura também é bastante limitada no caso das mulheres, particularmente nas áreas rurais.

Dado que a força de trabalho urbana representava cerca de 65% da força de trabalho

total no mesmo ano, pode-se concluir que, tomando-se as áreas rural e urbana como um todo, uma parcela próxima de 45% da força de trabalho recebia rendas de até um salário mínimo em 1976. Isto significa que o salário mínimo estava próximo da mediana da distribuição salarial em 1976. Assim, esse quadro mostra a cobertura bastante limitada da legislação do salário mínimo, embora seu valor real em 1976 estivesse bem abaixo dos níveis atingidos no início da década dos 60.

O fato de o salário mínimo ser bem superior à renda das faixas inferiores da distribuição pode ser explicado por diversas razões. Dentre os grupos de mais baixa renda estão trabalhadores urbanos e rurais sem empregos regulares, os empregados por conta própria, pequenos proprietários e comerciantes cujas rendas são bastante baixas, empregadas domésticas, menores de idade e outros grupos cujas rendas não são cobertas na teoria, ou na prática, pela legislação do salário mínimo. O fenômeno do não cumprimento da lei é também generalizado, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do País.

A implicação é clara: não se pode olhar para os salários mínimos de renda dos grupos tassem o nível mínimo de renda dos grupos mais pobres da população brasileira. Em outras palavras, estes grupos estão fora da cobertura direta da legislação referente ao salário mínimo.

Este ponto pode ser ulteriormente esclarecido por outras evidências obtidas nas regiões mais pobres do Brasil, por exemplo o Nordeste. Em grande medida, a discussão do impacto do salário mínimo está relacionada ao seu papel em termos de aliviar a pobreza. Note-se que a discussão diz respeito ao papel do *salário* mínimo. Entretanto quando se observa a estrutura ocupacional das regiões mais pobres pode-se ver que os salários não constituem fonte de renda para a maior parte dos chefes de famílias. Os dados da pesquisa por domicílio de 1974 ilustram este ponto. A tabela 2 mostra, para o Nordeste, a percentagem de chefes de família que recebiam salários ou ordenados nas diversas sub-regiões daquela parte do Brasil. Essas percentagens também foram calculadas separadamente para os chefes de família do setor urbano incluídos na

2 Uma vez que as rendas não são limitadas pelo salário mínimo prevalecente, isto significa que a distribuição não começa no nível do salário mínimo. A pesquisa nacional por domicílio de 1972 mostrou, por exemplo, que 28% da força de trabalho recebia rendas até a faixa de meio salário mínimo. Se não houvesse frequência de rendas abaixo do salário mínimo, a percentagem da força de trabalho cujos ganhos de renda vão até o nível de um salário mínimo não poderia ser inversamente relacionada com a abrangência da cobertura da legislação.

amostra. As sub-regiões foram ordenadas em termos de seu dispêndio *per capita* médio para fins de referência posterior. Os dispêndios são tomados aqui como uma aproximação para os ganhos de renda, posto que dados sobre esta variável não são disponíveis.

Duas conclusões claras emergem desta tabela. A primeira é que a discussão acerca do salário mínimo adquire maior relevo apenas nas sub-regiões urbanas e menos pobres do Nordeste, onde a proporção de assalariados é elevada. Note-se que essas sub-regiões, quando comparadas a outras, não representam uma proporção elevada dos chefes de família na região. A segunda é que, quando se separam os grupos assalariados urbanos, o contraste entre as percentagens no alto e na base da ta-

bela são maiores. O que ocorre é que nas sub-regiões mais pobres os assalariados não apenas constituem uma proporção menor dos chefes de família, mas também, em grande parte, eles estão concentrados nas áreas rurais onde o não cumprimento da legislação é generalizado e qualquer tentativa de tornar efetiva a lei encontraria grandes dificuldades.

Portanto, quando se analisa o impacto da política de salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil quer no passado, ou em termos das perspectivas futuras, deve-se ter em mente dois fatos importantes. O primeiro é que o grupo de pessoas que recebem salário mínimo não está localizado na base da pirâmide distributiva, posto que o salário mínimo situa-se bem acima dos rendimentos dos

TABELA 2

PERCENTAGEM DE ASSALARIADOS (CHEFES DE FAMÍLIA APENAS) POR SUB-REGIÕES, ORDENADAS SEGUNDO SEU DISPÊNDIO "PER CAPITA" – 1974

Sub-Regiões	Percentagens		Dispêndio Anual "Per Capita" Cr\$
	Total	Áreas Urbanas	
Salvador ( 4 )	70	68	6 026
Recife ( 6 )	70	68	4 431
Fortaleza ( 4 )	65	60	3 280
Litoral Mata Oriental (10)	71	32	2 103
Bahia: Baixo S. Francisco (20)	48	21	1 925
Front. Ocidental-Meio Norte (19)	23	12	1 632
Agreste Ocidental (10)	42	13	1 610
Semi Árida (11)	32	13	1 586
Ceará: Oeste Potiguar-Cariri (14)	36	15	1 518
<b>Total Regional</b>	<b>44</b>	<b>24</b>	<b>2 162</b>

- OBS.: 1. Os números entre parênteses após o nome das sub-regiões representam suas percentagens do total de chefes de famílias da região como um todo.
2. Os chefes de famílias assalariados incluem aqueles nos setores público e privado, tanto na área urbana quanto rural. Os outros grupos que constituem a amostra total de chefes de família a partir da qual se calculou as percentagens são os seguintes: grupos inativos, trabalhadores por conta própria, profissionais liberais, empresários, empreiteiros, proprietários, posseiros, parceiros e meeiros e outros agricultores que pagam renda pelo uso da terra.

FONTE: Tabulação da ENDEF: Estudo Nacional de Despesa Familiar – 1974.

grupos de menor renda; isto era particularmente acentuado na década dos 60 quando, na média, o valor real dos salários mínimos na maioria das regiões mais desenvolvidas do País era mais elevado que nos anos 70. Assim, no debate sobre a piora de distribuição de renda deve-se analisar outros fatores, ou, pelo menos, fatores adicionais que expliquem por que os rendimentos dos mais pobres defasaram-se em relação aos mais ricos, problema que ultrapassa os limites deste artigo. O segundo é que, entre os grupos de mais baixa renda no Brasil, a proporção de assalariados é pequena, diminuindo ainda mais o escopo de qualquer tentativa de elevação da renda dos mais pobres por meio da política salarial, mesmo que se pudesse assumir que tal política fosse bem sucedida em elevar a renda real dos assalariados na base da pirâmide distributiva.

Após ter demonstrado que a cobertura da legislação do salário mínimo é muito limitada no Brasil, particularmente em suas regiões mais pobres, voltamos para outra questão, a saber, o efeito da política de salário mínimo sobre os salários em geral. Começamos por examinar o significado da perda causada pela queda no valor real do salário mínimo durante os anos 60. Um grupo de trabalhadores poderia ter tido perdas reais de salários no caso de haver permanentemente recebido salário mínimo ao longo de todo o período da década. Isto significaria que eles não teriam sido capazes de melhorar suas posições na escala salarial acima do nível do mínimo. Mas não é deste modo que operam os mercados de trabalho. Temos evidências (Macedo, 1974, cap. IV; Macedo e Garcia, 1978, Seção II), demonstrando que, naquele segmento do mercado de trabalho coberto pela legislação do salário mínimo, os trabalhadores ascendem para faixas ocupacionais que elevem os salários com a idade e tempo de serviço na firma, sendo que uma grande parte da qualificação dos trabalhadores é obtida por meio de treinamento no próprio trabalho. É difícil acreditar que os trabalhadores que recebiam salário mínimo em 1970 fossem os mesmos que recebiam salário mínimo em 1960. Ademais, não há garantia que aqueles que tinham emprego aos níveis do mínimo de 1970 teriam sido empregados no mercado formal se o salário mínimo

fosse mais elevado. Portanto, a perda causada pela queda no valor real do salário mínimo não pode ser determinada sem ambiguidade, exceto sob condições muito particulares<sup>(3)</sup>.

Deixando de lado eventuais efeitos favoráveis sobre o emprego, cuja aferição é muito difícil, é concebível que a queda no valor real do salário mínimo possa ter prejudicado o grupo de trabalhadores não qualificados, mesmo se eles não constituem um grupo permanente. Em outras palavras, a hipótese a ser investigada deve ser a de que os salários mínimos diminuídos reduziram os salários dos trabalhadores não qualificados que ingressaram no mercado de trabalho, mesmo se alguns trabalhadores pudessem estar ascendendo para outros grupos ao longo do tempo. A questão relevante, portanto, é o impacto do salário mínimo sobre os salários dos trabalhadores não qualificados<sup>(4)</sup>.

Os autores que utilizam dados de séries temporais sobre os salários mínimos reais como se estes descrevessem os salários dos trabalhadores não qualificados ao longo do tempo, estão supondo, implicitamente, que a elasticidade dos salários dos trabalhadores não qualificados em relação a alterações no salário mínimo é igual à unidade. Não é isso que ocorre, entretanto. Diversas evidências apontam para o fato que enquanto o valor real do salário mínimo decresceu na maioria das regiões desenvolvidas do País durante os anos

3 Seguindo esta linha de raciocínio, identificamos um grupo de pessoas que sofreram perdas inquestionáveis: aqueles que recebem pagamentos de transferência, especialmente pensionistas e aposentados do sistema brasileiro de previdência social. Estas transferências estiveram fixadas às alterações do salário mínimo ou outros mecanismos de indexação que se defasaram em relação ao índice do custo de vida.

4 Caso os salários mínimos fixassem o piso salarial, toda a estrutura salarial poderia estar-se movendo seguindo as alterações do salário mínimo. Perdas adicionais da queda do valor real do salário mínimo viriam então como resultado de todos os salários estarem presos ao mínimo. Em todo caso, o resultado incluiria a idéia que o salário mínimo estabelece o piso salarial e a atenção deste artigo será dirigida exatamente para esta questão, já que é voltado apenas para o caso dos trabalhadores não qualificados.

60, a proporção de trabalhadores com rendas próximas ao mínimo também diminuiu. A maior parte das evidências são as seguintes, todas presentes no trabalho de Macedo e Garcia (1978):

- 1) Dados obtidos a partir dos Censos, sobre a distribuição de renda em 1960 e 1970, mostrando uma redução na proporção de pessoas com rendas até um salário mínimo por mês; os mesmos dados também mostram um aumento na renda real de todos os decis da distribuição da renda, de 1960 a 1970;
- 2) Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 1968 a 1973, mostrando a proporção de pessoas com renda até 2 salários mínimos por mês: esta percentagem diminuiu especialmente no Estado de São Paulo, não tanto nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e não mostra sinais de redução no Nordeste Brasileiro;
- 3) Dados obtidos a partir dos formulários preenchidos pelas empresas em cumprimento às determinações da "Lei dos 2/3"<sup>(5)</sup>, cobrindo diversas indústrias da área metropolitana de São Paulo, de 1968 a 1973: os dados mostram que a proporção de trabalhadores que recebiam salários próximos ao mínimo diminuiu ao longo do tempo;
- 4) Dados da mesma fonte, cobrindo o período de 1965/69, para os Estados de Rio de Janeiro, São Paulo e o País como um todo, computados por Bacha e outros (1972), mostram a mesma tendência;
- 5) Dados do setor agrícola do Estado de São Paulo mostrando no período de 1960 a 1974 um aumento persistente da razão entre o salário agrícola e o salário mínimo e que em 1972 o primeiro se tornou mais elevado que o mínimo;
- 6) Dados do setor agrícola de outros Estados brasileiros disponíveis apenas após

<sup>5</sup> Esta lei requer que as firmas provejam que pelo menos 2/3 de seus trabalhadores incluídos na folha de salários são brasileiros. Os formulários listam nome, país de nascimento, idade, salário ou ordenado e tempo de serviço na firma entre outras informações.

1966, mostrando que a tendência observada no Estado de São Paulo também ocorreu em outros Estados, embora apenas a partir de 1970.

Essas evidências, deve-se notar, simplesmente mostram que a elasticidade dos salários com respeito ao mínimo é menor do que a unidade; isto significa que os salários dos trabalhadores não qualificados não seguiram a queda no valor real do salário mínimo. A questão de saber se o salário dos trabalhadores não qualificados aumentou, permaneceu constante, ou decresceu, ainda que menos que o mínimo, apenas recentemente passou a receber atenção na literatura. Até agora a contribuição mais importante a este respeito foi a de Bacha (1979). Sua análise cobriu os salários dos trabalhadores não qualificados nos setores rural e urbano, do final dos anos 40 ao final dos anos 70. Seus resultados apontam que os salários rurais têm tendência ascendente bastante mais clara após o início dos anos 60 e que os salários urbanos mostram uma tendência levemente decrescente se deflacionados pelos preços recebidos pelos produtores. Se deflacionados pelo preço dos alimentos pagos pelos trabalhadores, os salários urbanos permanecem estáveis ao longo do período, quando se leva em conta a introdução do 13º salário a partir de 1962 (Bacha, 1979, p. 595).

O artigo de Bacha não pode ser considerado a palavra final sobre o comportamento dos salários dos trabalhadores não qualificados no Brasil durante as últimas 3 décadas. Sua utilização dos salários dos trabalhadores rurais não residentes, diaristas, do Estado de São Paulo, como uma medida dos salários rurais e do salário médio do setor manufatureiro do Rio de Janeiro como uma aproximação para os salários urbanos dos trabalhadores não qualificados, certamente é sujeita a discussão. Além disso, as tendências nos dados são verificadas conjuntamente com variações cíclicas cuja interpretação admite diversas alternativas. De todo modo, até que outras evidências sejam obtidas, o artigo de Bacha permanecerá como a fonte básica de informação sobre o comportamento a longo prazo dos salários no Brasil.

Para os propósitos do tópico sob discussão, a conclusão obtida do trabalho de Bacha é que este confirma nosso ponto de que os salários dos trabalhadores não qualificados não seguiram o mesmo declínio do salário mínimo real na década de 60(6). Portanto, não é possível usar os dados do salário mínimo para obter conclusões acerca do comportamento dos salários dos trabalhadores não qualificados, tanto no setor urbano quanto rural. O artigo de Bacha também sustenta nossa conclusão que o papel da política do salário mínimo na moldagem da distribuição de renda dos anos 60 foi superestimada pelos que utilizaram as séries temporais do salário mínimo como uma medida dos salários dos trabalhadores não qualificados.

Há outro aspecto da política do salário mínimo no Brasil também interessante do ponto de vista de seu impacto sobre os salários e a distribuição de renda. Nas últimas duas décadas, a política do salário mínimo não foi homogênea para todos os Estados brasileiros. É particularmente merecedor de atenção o fato de que nas regiões mais pobres do Nordeste, onde o salário mínimo é mais baixo do que em outras regiões do País, a redução do valor real no mínimo foi menos séria. Ocorreu que os diferenciais de salário mínimo en-

tres as regiões mais pobres do Nordeste e as regiões mais desenvolvidas do País foram continuamente reduzidos ao longo do tempo. A tabela 3 mostra a extensão dessa redução.

Note-se que para o Estado do Piauí, considerado o mais pobre do Brasil, a redução nos diferenciais de salário mínimo foi a mais sensível. O fato foi de tal magnitude que elevou o valor real do salário mínimo naquele Estado (Macedo e Garcia, 1978, Seção III). Se a legislação do salário mínimo fosse suficientemente poderosa para influenciar os diferenciais de salário poder-se-ia esperar uma redução dos diferenciais de salários entre o Estado do Piauí e a maioria das regiões desenvolvidas. Para o período de 1968-1973, Macedo e Garcia (1978, Seção III) analisaram os diferenciais nos rendimentos médios por trabalhador entre os Estados de Piauí e São Paulo para diversas indústrias cobertas pelos dados dos formulários da "Lei dos 2/3". Não foi encontrada nenhuma evidência de redução nesses diferenciais que beneficiassem os trabalhadores do Estado do Piauí. Ao contrário, parece que, apesar da legislação do salário mínimo, houve um aumento dos diferenciais favorecendo os trabalhadores no Estado de São Paulo. Em outra pesquisa (Macedo, a ser publicado), estendemos este tipo de análise para outros Estados do Nordeste e não encontramos nenhuma correlação positiva entre os diferenciais de salário mínimo e os diferenciais de rendimentos ao longo do tempo, quando se compara cada Estado do Nordeste aos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Poder-se-ia argumentar que, na ausência de uma política do salário mínimo que favorecesse os Estados mais pobres do Nordeste, a situação de seus trabalhadores poderia ser ainda pior. Analiticamente, este é um ponto bastante difícil de provar ou contestar. De qualquer modo, parece que, se houve, o impacto da legislação do salário mínimo sobre os diferenciais inter-regionais de salário foi irrelevante em termos de reverter as tendências históricas.

Com base em todas essas informações, chegamos à conclusão que não se pode depender da legislação do salário mínimo para mitigar a pobreza no Brasil. Os muito pobres estão em grande parte fora da cobertura da legislação,

<sup>6</sup> Com base em um modelo que liga o salário nominal médio no setor manufatureiro no Rio de Janeiro ao salário mínimo, o PNB *per capita* e o custo de vida na mesma cidade, Bacha e Taylor (1978) estimaram que a elasticidade dos salários com relação ao salário mínimo é 0,5 usando séries temporais para o período de 1952/73. Este resultado não vai de encontro à nossa proposição de que essa elasticidade é menor do que a unidade. Porém não daríamos muita importância a essa estimativa devido às seguintes razões: 1) o modelo está construído com bases *ad hoc*; 2) como anteriormente apontado, o uso de salários médios do setor manufatureiro como uma aproximação para os salários dos trabalhadores não qualificados fica aberto a questionamento, particularmente se se toma o período de 1952-73 como um todo; 3) as séries temporais usadas começam em 1952, porém, se se observam os anos prévios parece que em 1952 o governo elevou o salário mínimo próximo ao salário médio do setor manufatureiro e portanto, poder-se-ia dizer, também, que o salário mínimo é uma função desse salário e não o contrário, tal como proposto pelo modelo estimado.



TABELA 3

RAZÃO ENTRE O SALÁRIO MÍNIMO DOS ESTADOS DO NORDESTE  
RELATIVAMENTE AO RIO DE JANEIRO  
1960 – 1970 – 1979

Ano	Razão			
	Maranhão	Ceará	Alagoas, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte	Piauí
1960	0,57	0,62	0,60	0,42
1970	0,66	0,66	0,66	0,66
1979	0,73	0,73	0,73	0,73

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil.

dado que tipicamente não são assalariados no setor moderno, urbano da economia. Adicionalmente, onde realmente se aplique essa legislação, sua eficácia em termos de aumentar, de modo significativo, os salários reais de uma grande fração dos trabalhadores de baixas rendas não pode ser tomada como garantida, devido à possibilidade de elevação do não cumprimento da lei facilitada pela existência de relações informais de trabalho. Onde a legislação realmente seja obedecida pelas firmas, é inquestionável que, eliminando efeitos eventuais e desfavoráveis sobre o emprego, seus trabalhadores de baixas rendas estarão em uma posição melhor relativamente àqueles não cobertos pela legislação. De qualquer forma, as firmas tentariam evitar os maiores custos dos salários por meio da elevação dos preços, ponto que será retomado mais adiante neste artigo.

#### UMA INTERPRETAÇÃO PARA A DISPERSÃO SALARIAL EM RELAÇÃO AOS SALÁRIOS MÍNIMOS

O fato de os rendimentos dos trabalhadores não qualificados não terem seguido a perda do valor real do salário mínimo desde o início dos anos 60 pode ser atribuído à operação de um mecanismo muito semelhante ao

papel dos salários de subsistência no modelo clássico. A relevância das idéias clássicas para a determinação dos salários nos países em desenvolvimento foi enfatizada pelo conhecido artigo de Lewis (1954). Seu ponto é que, na maioria das economias em desenvolvimento, o setor capitalista moderno tem diante de si um excedente de mão-de-obra o qual pode ser empregado a salários de subsistência. O nível do salário de subsistência é determinado pela produtividade média do trabalho se o excedente vive da agricultura de subsistência ou pelo que for requerido pelo consumo de subsistência quando o excedente vier do setor urbano. Neste último caso as fontes principais de excedente de trabalho são o pequeno comércio, o trabalho ocasional, os serviços domésticos, esposas e filhas dos chefes de família e o crescimento da população.

Para os propósitos de nosso argumento, o ponto relevante é que o salário de subsistência estabelece um piso para os salários no setor capitalista. Abaixo do nível de subsistência as firmas não encontrarão trabalhadores que aceitem abandonar suas ocupações no setor agrícola para assumirem um trabalho nas áreas urbanas. Ademais, dentro dessas áreas, os trabalhadores irão preferir trabalhar no setor informal em vez de trabalharem como assalariados puros no setor capitalista formal.

O que parece ter ocorrido no Brasil é que, na maioria das regiões desenvolvidas do País,



inclusive naquelas regiões onde a agricultura tornou-se modernizada, o salário mínimo permaneceu tão baixo que após algum ponto deve ter atingido o piso estabelecido pelo salário de subsistência. Após este ponto, qualquer poder que a legislação do salário mínimo previamente tinha em estabelecer os padrões mínimos de pagamentos no mercado de trabalho tornou-se redundante nessas regiões. Deve-se lembrar também, que, particularmente nos anos de mais rápido crescimento econômico, de 1968 a 1973, o mercado de trabalho atravessou um período de demanda crescente que também contribuiu para o fenômeno da dispersão salarial, mesmo deixando de lado o argumento ligado ao salário de subsistência.

Embora o modelo de Lewis dê uma interpretação para o "descolamento" dos salários relativamente ao mínimo, deve-se ser cuidadoso acerca das conclusões passíveis de serem extraídas de sua interpretação. É razoável sugerir que essa implicação do modelo de Lewis opera na ausência de uma restrição imposta por salários mínimos efetivamente maiores que o mínimo de subsistência. Mas não se pode ser fatalista acerca do papel do salário de subsistência e concluir que se deva esperar por uma exaustão "natural" do excedente do trabalho a fim de se observar um aumento no salário dos trabalhadores não qualificados no Brasil.

Em outras palavras, embora nossos dados e conclusões claramente diminuam o papel desempenhado pela política do salário mínimo na moldagem da distribuição de renda nos anos 60, não se pode dizer que, se outras políticas fossem implantadas pelo governo, isso não teria sido diferente porque a economia ainda está dominada pelo excedente de mão-de-obra. Ao contrário, estamos convencidos que o governo poderia ter perseguido outras políticas que teriam beneficiado os trabalhadores não qualificados e outros grupos de pessoas pobres pelas razões explicadas anteriormente. Pelas razões já apontadas não enfatizaríamos demasiadamente a política salarial voltada para os salários mínimos, posto que permanecemos convencidos de que ela tem um papel muito limitado a desempenhar no combate à pobreza no Brasil. Entretanto,

quando se observa o conjunto de outras políticas governamentais que foram seguidas e se pensa acerca do que poderia ter sido feito para melhorar a sorte dos trabalhadores não qualificados, a avaliação geral dessas políticas é claramente negativa.

Limitando a análise ao mercado de trabalho e a alguns aspectos do modelo de Lewis, pode-se ver que:

- 1) o governo não teve uma política de emprego que pudesse ter contribuído para aumentar a absorção de trabalhadores pela economia e, portanto, para exaustão mais rápida do excedente de trabalho;
- 2) não se fez nenhuma tentativa de melhorar a produtividade na agricultura de subsistência, quer por meio de um programa abrangente de reforma agrária, incluindo-se a ocupação de terras na fronteira agrícola, ou por qualquer outro meio, que servisse para estabelecer, dessa maneira, piso mais elevado para os salários de subsistência nos setores modernos;
- 3) conforme demonstra o trabalho de Homem de Melo (1979), a política agrícola causou um aumento dos preços relativos dos produtos alimentícios consumidos internamente, uma vez que praticamente todos os incentivos foram concentrados na expansão de produtos exportáveis, elevando dessa forma o custo de vida, particularmente para os grupos de baixa renda; ainda que o salário de subsistência tenda a se ajustar a esse tipo de efeito, isso ocorre com defasagem, o resultado sendo uma queda do salário real no curto prazo;
- 4) a política social, expressa sob a forma de diversos programas de previdência e assistência social, saúde e assistência médica etc., foi concebida de modo que seus benefícios se concentram nos trabalhadores do setor urbano capitalista formal moderno, excluindo grande parcela das classes de mais baixa renda<sup>(7)</sup>.

<sup>7</sup> Para se beneficiar da maioria dos programas de assistência médica, previdência e assistência social estabelecidos pelo governo, o interessado deve ser um trabalhador com relação empregatícia estabelecida de acordo com a lei, isto é, receber salário igual ou acima do mínimo, recolher a taxa de contribuição à Previdência Social e ser

Os argumentos que sustentam nossa posição de ceticismo quanto à eficácia da política de salário mínimo para mitigar a pobreza no Brasil, foram contestados, em parte, por Souza e Baltar (1979). Estes aceitam nossas evidências que a cobertura direta do salário mínimo é limitada, porém argumentam que, para se analisar o impacto dos salários mínimos sobre os salários e a renda em geral, deve-se observar não apenas aqueles que estão diretamente sob a cobertura da legislação do salário mínimo, mas também aqueles cujas rendas são indiretamente afetadas por essa política, mesmo se não são assalariados. Em suas palavras: "É o piso salarial no setor capitalista (determinado pelo salário mínimo) que funciona como um farol que guia a renda das pessoas não qualificadas que trabalham fora do setor, incluindo-se aquelas ocupadas no pequeno comércio ou na pequena produção (tais como o trabalho familiar ou empregos por conta própria)" Souza e Baltar, 1979, pp. 631-2). E adicionam: "Portanto, as pequenas unidades da indústria, comércio e serviço que empregam trabalhadores de um modo precário, ocasional ou instável tomam o salário mínimo como uma referência (para o estabelecimento de seus salários)" (Souza e Baltar, 1979, p. 638).

Colocando o argumento de Souza e Baltar em termos do modelo de Lewis eles estão, em outras palavras, contestando a idéia de que é o salário de subsistência fora do setor capitalista que estabelece o piso salarial para este setor. Em sua visão é o salário mínimo dentro do setor capitalista que estabelece o piso de renda e salário não apenas para este setor mas para os demais setores também.

Esta hipótese está expressa por Souza e Baltar quase como um postulado, posto que não há preocupação em elaborar minuciosamente o arcabouço teórico que a sustenta. Na realidade, pode-se ver que a hipótese falha to-

portador de uma carteira de trabalho assinada pelo empregador a qual deve ser apresentada juntamente com o pedido deste ou daquele benefício. Nas regiões mais pobres, a proporção da força de trabalho nessas condições é menor. A tabela 2 confirma isso e evidências adicionais estão disponíveis em outros estudos (Macedo, a ser publicado).

talmente quando é examinada em termos de sua consistência lógica e plausibilidade "a priori"

Dizer que as pequenas firmas tomam o salário mínimo como uma referência para a fixação dos salários de seus trabalhadores não qualificados não diz muito acerca de como os salários reais são determinados. Por que estas firmas deveriam pagar mais se há uma oferta limitada de trabalhadores não qualificados dispostos a trabalhar em troca de salários de subsistência? Por que os trabalhadores deveriam aceitar menos que esse último se eles podem ganhar sua subsistência no setor urbano informal ou nas áreas rurais?

Além disso, aceitar que os trabalhadores por conta própria tenham autonomia para cobrar os seus preços independentes daqueles determinados pelas condições altamente competitivas do mercado que os circunda é, para dizer o mínimo, uma proposição bastante estranha, desde que supõe que eles se comportam como monopolistas ou oligopolistas. Mesmo se pudessem agir dessa maneira, por que deveriam esperar a mudança nos salários mínimos para obter a renda adicional de sua "posição privilegiada" no mercado?

E finalmente, se o salário mínimo deve influenciar os salários dentro e fora do setor capitalista, bem como outros tipos de renda do setor urbano informal, é também razoável supor que eles afetariam igualmente os preços do mesmo modo. Souza e Baltar não dizem se eles estão se referindo ao salário nominal ou ao salário real. Se se referem ao salário real, o argumento não leva em conta o papel desempenhado pelos preços dos bens e serviços. Se estão limitando seu argumento aos salários nominais apenas, é então totalmente irrelevante<sup>(8)</sup>.

### COMENTÁRIOS FINAIS E IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA

A legislação do salário mínimo é geralmente introduzida com base em seu poten-

<sup>8</sup> Outras críticas feitas por Souza e Baltar (1979) são respondidas em outro artigo (Macedo e Garcia, 1980).

cial para estabelecer padrões mínimos de remuneração no mercado de trabalho, contribuindo, assim, para aliviar a pobreza. Neste artigo, enfatizamos que em uma economia em desenvolvimento, tal como a do Brasil, seu papel é limitado no sentido de que grande parte das pessoas de baixas rendas não estão engajadas em ocupações que as definiriam como assalariadas, colocando-as, assim, fora do alcance direto da legislação. Ademais, mesmo quando são assalariados, os muito pobres são frequentemente deixados fora da cobertura da legislação devido ao fenômeno do não cumprimento da lei, que é particularmente generalizado nas áreas rurais e nas pequenas firmas dos centros urbanos. Qualquer que seja o caso, é a existência de um excedente de mão-de-obra disposta a trabalhar por salários de subsistência o fator principal por detrás da ineficácia da legislação na determinação das taxas mínimas de remuneração dos trabalhadores não qualificados.

Desde o início dos anos 60, o valor do salário mínimo foi reduzido na maioria das regiões desenvolvidas do País e parece que nessas regiões atingiu o piso estabelecido pelo salário de subsistência para as taxas de pagamento no mercado de trabalho. Como consequência, a importância do salário mínimo diminuiu em alguns segmentos do mercado de trabalho brasileiro e o papel do salário de subsistência na determinação do piso das taxas salariais dos trabalhadores não qualificados tornou-se mais acentuado. A crescente demanda por trabalho, também teria contribuído para o fenômeno da dispersão salarial.

Nas regiões mais pobres do País, a política do salário mínimo foi diferente no sentido de que, quando comparada à da maioria das regiões desenvolvidas, seus níveis não perderam tanto em poder aquisitivo. Num caso específico — o Estado do Piauí — o valor real do salário mínimo de fato cresceu. No entanto, não há indicações de que a queda nos diferenciais de salário mínimo tenha contribuído para a redução dos diferenciais de salário e renda entre o Nordeste e outras regiões, tais como São Paulo e Rio de Janeiro.

Embora permaneçamos céticos quanto à possibilidade de utilizar com sucesso os salários mínimos de modo a aliviar a pobreza no

Brasil, não consideramos a legislação do mínimo uma "distorção de mercado" que deva ser eliminada em nome de uma maior eficiência no uso do trabalho. Preferimos aceitar que o salário mínimo tem sido estabelecido por razões políticas e que qualquer governo no Brasil não estaria disposto a pagar o preço político de sua abolição. Visto desta perspectiva, o salário mínimo não é uma distorção mas uma realidade com que se tem que conviver.

Qualquer análise do impacto da legislação do salário mínimo sobre os salários dos trabalhadores não qualificados apontaria que um mínimo mais elevado pôde, em certa extensão, aumentar os rendimentos reais daqueles que trabalham para firmas cujo não cumprimento da lei representaria uma resposta mais difícil e menos interessante. Este é o caso do setor organizado sob a forma de empresas formalmente constituídas, principalmente as de grande porte.

O desacordo acerca dos efeitos do salário mínimo aparece quando se mencionam os efeitos negativos sobre o emprego que, caso existam, são difíceis de serem determinados. Adicionalmente, com base na experiência brasileira, parece que, do ponto de vista político, o impacto sobre os salários, embora limitado a alguns grupos, conta mais que o impacto sobre o emprego que, caso exista, permanece invisível.

Mesmo se se aceita que o custo político de menores salários mínimos deva ser reconhecido e que a liberalização política no Brasil será acompanhada por uma maior pressão para a elevação dos salários mínimos, não se segue que um aumento geral dos níveis do mínimo é necessário para se atingir os mesmos resultados que se observariam na prática, isto é, um aumento do piso salarial de determinados setores e indústrias. Isto poderia ser atingido por meio da fixação de salários mínimos diversos para indústrias diferentes, levando-se em conta as condições de seu mercado de trabalho, e a estrutura salarial interindustrial existente poderia servir como uma base para a determinação desses diferenciais de salário mínimo.

Se a liberação política for levada a sério, deve-se esperar igualmente que o movimento trabalhista brasileiro seja liberado das abomináveis políticas governamentais que vinham

e ainda vêm restringindo seriamente sua liberdade de ação. Isto permitiria aos sindicatos trabalhistas negociarem pisos salariais e, neste caso, as experiências de outros países indicam que os resultados seriam aproximadamente equivalentes àquele da idéia de se estabelecer salários mínimos diferentes de acordo com a estrutura interindustrial de salários. Junto com a introdução de diferenciais de pisos salariais diferenciados por intermédio da legislação do salário mínimo e/ou pela livre negociação coletiva, o sistema atual de diferenças inter-regionais nos salários mínimos deveria ser eliminado. Em alguns casos ele se tornaria redundante pelas diferenças na estrutura industrial entre as regiões. Note-se, entretanto, que nem o sistema existente e tampouco o sugerido mostram uma preocupação especial para a necessidade de maior absorção de mão-de-obra nos setores modernos das regiões mais pobres. De fato, devido à pressão dos políticos das mesmas regiões, a direção do sistema presente é no sentido de se eliminarem as diferenças inter-regionais de salários mínimos sem se considerar os efeitos eventuais em termos de emprego e não cumprimento da legislação.

A fim de melhorar a absorção de mão-de-obra nas regiões mais pobres, a introdução de diferenciais de pisos salariais diferenciados deveria ser acompanhada por subsídios ao emprego favorecendo aquelas regiões ou, pelo menos, pela isenção dos impostos que incidem sobre a folha salarial. No Brasil esses impostos sustentam o sistema de previdência social e diversos programas de assistência médica e social. No caso dos salários baixos, sua taxa é cerca de 40% da folha salarial. Parece, entretanto, que a receita obtida nas regiões mais pobres é uma parcela bem pequena do total coletado no País como um todo. Não apenas o nível de salário naquelas regiões é menor mas elas também respondem por uma menor proporção de trabalhadores empregados de acordo com a lei, isto é, recebendo salário mínimo e com seus trabalhadores recolhendo ao governo os impostos devidos sobre a folha de pagamentos. É claro que cálculos precisos devem ser feitos a fim de analisar a viabilidade financeira deste esquema de subsídios ou isenções fiscais.

Focalizemos agora, brevemente, o impacto distributivo dessas sugestões para a alteração na política de salário mínimo. Dado que o custo dos subsídios ou isenções fiscais deverá ser suportado pelas regiões mais ricas, beneficiando os trabalhadores não qualificados das regiões mais pobres, parece que, com base nessas simples considerações, esta parte de nossa posição poderia contribuir para reduzir a desigualdade na distribuição da renda. Quanto ao outro componente do esquema sugerido acima, deve-se tomar em conta que, um aumento considerável do piso salarial em indústrias específicas do setor moderno beneficiaria trabalhadores que não estão na base da pirâmide distributiva. Se os maiores custos salariais forem absorvidos por um aumento de produtividade ou contrabalançados por uma redução nos lucros, é concebível que a distribuição da renda se torne menos desigual. Note-se, entretanto, que as firmas em condição de satisfazer plenamente a legislação são igualmente aquelas em melhores condições, para transferirem os custos adicionais aos preços e a exercerem pressão sobre o governo para que este sancione os preços mais elevados por meio de uma política monetária expansionista. A inflação resultante, então, abriria espaço para uma alteração nos preços relativos cobrados pelas indústrias mais afetadas pelo esquema. O resultado em termos da distribuição de renda dependeria portanto de como os compradores dos produtos e serviços dessas indústrias iriam partilhar da carga adicional.

É concebível que alguns grupos de baixa renda acabariam por pagar maiores preços pelos produtos e serviços que consomem, sem se beneficiarem com o esquema sugerido. Se os gastos adicionais causados por esses maiores preços consumirem uma maior proporção de suas rendas quando comparados com os grupos de rendas mais elevadas, o esquema pode, de fato, ser regressivo. Ainda que este seja o caso, talvez seja o preço a ser pago por tornar a política governamental mais sensível à pressão política dos grupos trabalhistas, tornando-se menos autoritária e mais resistente a pressões vindas apenas do lado empresarial, ao contrário de suas características típicas no período pós-1964. Em todo caso, um eventual resultado não desejado em termos

da distribuição de renda poderia ser contrabalançado por políticas fiscais distributivistas na direção progressiva ou por alterações compensatórias em outras políticas que são claramente regressivas tais como o gigantesco esquema de crédito subsidiado patrocinado pelo governo (Sayad, 1977).

Não se deve perder de vista que aqueles que, eventualmente, se beneficiariam de pisos salariais mais elevados estabelecidos pela legislação ou pela livre negociação coletiva não são os que estão em pior situação em termos da distribuição da renda como um todo. Isto seria particularmente verdadeiro, caso o esquema viesse a operar com sucesso do ponto de vista deste grupo. Quanto aos mais carentes, fica claro, portanto, que o governo deve ultrapassar as políticas dos tipos sugeridos anteriormente, se algo vier a ser feito para assisti-los. Como sugerido, há várias políticas que emergem do esquema analítico empregado neste artigo, quais sejam:

- 1) uma política de emprego que possa contribuir para exaustão mais rápida do excedente de trabalho;
- 2) um conjunto de medidas objetivando au-

mentar a produtividade na agricultura de baixa renda para elevar o salário de subsistência;

- 3) políticas desenhadas para incrementarem a produção de alimentos com vistas à redução do custo de vida das áreas urbanas; até que o excedente de trabalho seja exaurido isso não necessariamente significaria um incremento nos salários reais, mas poderia facilitar a acumulação de capital do setor moderno e ajudar a exaurir mais rapidamente o excedente de trabalho, bem como para evitar efeitos indesejáveis no próprio salário dos trabalhadores, a curto prazo;
- 4) o "salário social" (vantagens do tipo seguro-desemprego, assistência médica, assistência social em geral, bens e serviços públicos etc.) concedido às classes de baixas rendas deveria ser aumentado em seu escopo e volume juntamente com a eliminação das restrições existentes no seu provisionamento àqueles que não pagam as contribuições de previdência social, posto que estas restrições discriminam contra os estratos mais pobres da sociedade brasileira, independentemente do fato de serem assalariados ou não.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHA, Edmar L. Crescimento Econômico, Salários Urbanos e Rurais: O Caso do Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(3): 585-628, 1979.
- BACHA, Edmar L., MATTA, Milton da e MODENESI, Ruy. Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra. Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1972.
- BACHA, Edmar L., e TAYLOR, Lance. Brazilian Income Distribution in the 1960's: "Facts" Model Results and the Controversy. *The Journal of Development Studies* 14(3): 271-97, 1978.
- BAER, Werner e BECKERMAN, Paul. Inflation without Distortions? An Evaluation of Brazil's Indexing System. *World Development*, 2: 35-47, 1974.
- FISHLOW, Albert. Brazilian Size Distribution of Income. *American Economic Review*, 62: 391-402, 1972.
- HOMEM DE MELO, Fernando B. A Política Econômica e o Setor Agrícola no Período Pós-Guerra. *Revista Brasileira de Economia*, 33(1): 25-63, 1979.
- HOFFMAN, Rodolfo e DUARTE, João Carlos: A Distribuição de Renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*: 12: 46-66, 1972.
- LEWIS, W. Arthur. Economic Development

With Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economics and Social Studies*, 22(2): 139-91, 1954.

MACEDO, Roberto B.M. *Models of the Demand for Labor and the Problem of Labor Absorption in the Brazilian Manufacturing Sector*. Tese de doutorado não publicada, Harvard University, 1974.

MACEDO, Roberto B.M. Salário Mínimo e Pobreza no Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste do Brasil* (a ser publicado).

MACEDO, Roberto B.M. e GARCIA, Manuel E. Observações sobre a Política Brasileira de Salário Mínimo. *Trabalho para Discussão* 27,

Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, 1978.

MACEDO, Roberto B.M. e GARCIA, Manuel E. Salário Mínimo e Taxa de Salário no Brasil – Um Comentário. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 10(3): 1013-44, 1980.

SAYAD, João. Planejamento, Crédito e Distribuição de Renda, *Estudos Econômicos*, 7, São Paulo, IPE-USP, 1977.

SOUZA, Paulo R. e BALTAR, Paulo E. Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(3): 629-60, 1979.