

Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG

Leandro Horie¹

Resumo

O golpe militar de 1964 significou uma nova etapa na dinâmica do mercado de trabalho. Aproveitando-se da crescente repressão política e supressão da atividade sindical, o governo militar impôs uma série de medidas no âmbito do PAEG focadas no mercado de trabalho, especialmente uma política salarial que significou abolição da negociação coletiva e o início do controle dos reajustes salariais pelo Estado, apontado por este como um dos principais responsáveis pela inflação. Utilizando parâmetros de preços e produtividade, a ideia básica era a de que houvesse estabilidade dos salários reais e aumentos somente se ocorressem elevações de produtividade. Porém, houve crescente subdimensionamento desses indicadores, que significou perda em relação aos valores verificados na realidade e, assim, provocou achatamento nos salários, especialmente os menores. Cresceu a diferenciação salarial entre a década de 1960 e 1970 e, em face da ausência de contestação sindical, uma piora na distribuição de renda no período.

Palavras-chave: Salários; Política salarial; Distribuição de renda; PAEG; Regime Militar.

Abstract

The military coup of 1964 marked a new stage in the dynamics of the labor market in Brazil. Taking advantage of the growing political repression and suppression of trade union activity, the military government imposed a series of policies for control in the labor market, especially a wage policy that meant the beginning of control of salary adjustments by the state. Using the parameters of prices and productivity, the basic idea of these policies was to increase salaries only in the face of productivity increases. However, there was a growing under-dimensioning of these indicators, which meant loss in relation to the values verified in reality and, thus, caused wages deterioration. The wage differentiation grew considering the hierarchic positions between the 1960s and 1970s and, due to the absence of a protest from the trade union movement due to political repression, there was a worsening of income distribution in the period.

Keywords: Salaries; Salary policy; Income distribution; PAEG; Military regime

Códigos JEL: E24, J24, J31, J33.

Introdução

Até o período que antecedeu o Plano Real, em 1994, o Brasil talvez tenha sido um dos únicos países do mundo a ter uma política salarial, que inicialmente abrangia somente a fixação do salário mínimo, mas que no período pós-golpe de 1964 (com o regime militar), instituiu normas sobre as fórmulas de reajuste de todos os salários. O ponto de partida dessa intervenção governamental foi a política salarial derivada do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Uma vasta gama de autores tem salientado criticamente o papel de fomentador de desigualdades dessa política, justificada pelo *viés* mais ortodoxo como uma forma de conter a inflação, tanto pelo lado do rebaixamento de custos com mão-de-obra nas empresas como por ser uma forma de ajuste das contas públicas.

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar a política salarial implantada durante o PAEG, implementado a partir de 1964, até o fim do “Milagre Econômico”, na primeira metade da década de

(1) Economista e mestre, ambos pelo IE-Unicamp, onde atualmente faz doutorado. Técnico do DIEESE. Professor dos cursos de pós-graduação e extensão da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho. E-mail: leandro@dieese.org.br.

1970, observando seus resultados práticos, suas distorções e suas consequências, tanto para os salários em si como na distribuição de renda.

Para tal, primeiramente será realizada uma análise da política salarial do Regime Militar, assim como do seu funcionamento, já que se trata do principal causador de distorções na distribuição de renda. As críticas a estas políticas não foram reduzidas, sendo que o momento posterior do artigo reúne-se alguns autores (as) que sintetizaram de forma mais concisa o núcleo de argumentos contrários ao implementado. O cenário econômico e setorial do período também é descrito de forma a contextualizar a política e, principalmente, seus desdobramentos, consolidando o conceito de crescimento com piora de distribuição de renda que tanto caracterizou o período, com as conclusões encerrando o artigo, sintetizando os principais pontos colocados ao longo do texto.

A política salarial do Regime Militar

Após o Golpe Militar em 1964, foram implementadas várias políticas buscando afetar todo mercado de trabalho, salários e dinâmica de negociações, buscando reduzir salários (visto como fonte inflacionária) e o “poder de barganha” dos sindicatos. Segundo Horie, Marcolino e Serrao (2015), as principais medidas foram:

- Intervenção do governo militar em 343 sindicatos, 43 federações e 3 confederações de trabalhadores²;
- Fim do direito de greve (Lei 4330/64);
- Possibilidade de parcelamento do 13º salário (Lei 4749/65);
- Permissão de negociação de redução salarial com redução de jornada de trabalho (lei 4923/65);
- Fim da garantia de estabilidade empregatícia dos trabalhadores (as) após 10 anos de trabalho na mesma empresa e substituição pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com troca estabilidade pelo pagamento de uma indenização (lei 5107/66), resultando em um aumento da rotatividade do emprego;
- Política salarial: negociação coletiva substituída por uma regra que contemplava uma revisão anual com base no salário médio dos últimos 24 meses, somado a um “resíduo” inflacionário projetado para os próximos 12 meses e um indicador de produtividade do ano anterior. Instituiu o Conselho Nacional de Política Salarial, que teria papel de administração desta política salarial, que contemplaria todos os salários e não somente o salário mínimo (incluindo também o setor privado).

A política salarial brasileira do pós-1964 se diferenciou do observado em outros países já que, ao invés do que somente fixar o salário mínimo vigente, a partir do biênio 1964/65 o Estado brasileiro passou a atuar diretamente sobre todos os níveis salariais, inclusive no setor privado.

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) aponta no documento “Estudos Sócio-Econômicos: Dez Anos de Política Salarial” (1975) que a política salarial foi uma das partes do plano de combate à inflação definido no PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo 1964/1966), implementado logo após o golpe militar de 1964 e com previsão

(2) *A longa jornada dos direitos trabalhistas* (IPEA, 2013).

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2909:catid=28&Itemid=23.

de ser de curta duração (3 anos). O controle dos salários era, segundo a justificativa oficial, uma das principais formas de atenuar os efeitos da evolução dos salários do período anterior a 1964 na alta dos preços. Porém, fora da visão ortodoxa, o reajuste era na verdade uma resposta a um aumento anterior de preços que poderia causar inércia, ou seja, era fator de manutenção do patamar inflacionário e não causa primária do choque de inflação.

O diagnóstico inflacionário do PAEG era que a inflação era crescente³ e tinha três causas: déficits públicos, expansão dos créditos às empresas e o crescimento dos salários em proporção superior à produtividade; segundo o próprio governo, os trabalhadores haviam obtidos ganhos salariais graças aos seus esforços reivindicatórios. Portanto, o objetivo principal da política salarial do PAEG, segundo seus formuladores, era condicionar aumentos reais nos salários a partir da existência de aumentos de produtividade e/ou desenvolvimento econômico. Assim, além de intervir diretamente nos salários, havia interferência indireta na formação de custos das empresas, beneficiando-as.

Henrique (1999) ressalta que, além da alteração da política salarial, que segundo a mesma passou de um sistema onde a fixação do salário mínimo era mais elevada possível e a negociação de outros níveis salariais descentralizada, para um regime baseado em critérios adotados pelo executivo. Também salienta a implementação do fim da estabilidade empregatícia após 10 anos e a sua substituição pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além do aumento da repressão ao movimento sindical, responsável, segundo o próprio governo, pelos aumentos salariais conseguidos até então.

Em relação especificamente à política salarial do PAEG, implantada pelo Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), os principais pontos, assim como as medidas complementares, foram as seguintes:

1. Os reajustes não poderiam se realizar com um espaçamento inferior a doze meses e seria determinado de maneira a igualar ao salário médio dos últimos 24 meses, acrescido de uma taxa de produtividade estimada para o ano anterior e de um percentual que traduzisse o resíduo inflacionário “porventura admitido na programação econômico-financeira do governo”⁴;
2. Podem ser revistas essas normas se o crescimento da produtividade da empresa ou categoria foi maior que a fixada em lei, mas desde que não acarretem repercussões prejudiciais ponderáveis nos preços de bens e serviços, ou no caso de distorções salariais em categorias ou empresas;
3. Projeto 7/65: Controle dos reajustes ao invés da prática de livre negociação entre patrões e empregados;
4. Lei n. 4.725/65: instituição do “resíduo inflacionário”, como forma de atenuar possíveis distorções decorrentes da inflação prevista e a realizada;
5. A fórmula salarial busca manter estável a renda proveniente dos salários na renda nacional é a seguinte:

(3) O ICV-DIEESE aponta que a inflação na cidade de São Paulo em 1960 foi de 33%, em 1964 ela foi de 73,1%; o IPC-FIPE, para os mesmos anos, indica uma elevação de 32,2% para 85,6% e o IGP/DI-FGV variou de 30,5% para 92,1% respectivamente.

(4) Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1965, p. 85).

$$(1+Rt) = W3/W2 = [Wr.(1+R/2) + a.W2.P] / W2$$

Onde: Rt = reajuste salarial;

W3= novo salário, reajustado e corrigido

W2= índice do salário nominal recebido a partir do décimo terceiro mês até o final dos 24 meses considerados (W1 é o índice do salário nominal recebido nos primeiros 12 meses do acordo, sendo utilizado para cálculo de W2)

Wr = Salário médio obtido nos últimos 24 meses

R= taxa de inflação prevista para o período

P= taxa de aumento de produtividade

a= resíduo inflacionário (relacionado ao erro da inflação do período anterior)

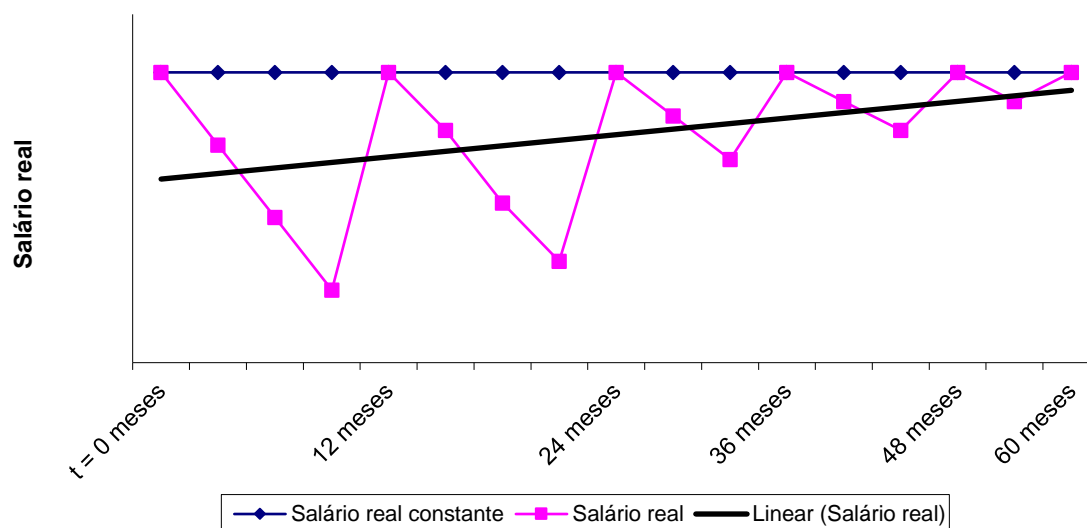
Funcionamento do mecanismo de política salarial

As bases de cálculo da política salarial eram a utilização da manutenção do salário real médio, do resíduo inflacionário e da taxa de produtividade, com o objetivo de dar estabilidade ao valor, sem ganhos (somente nos casos de aumento de produtividade e/ou crescimento econômico) ou perdas.

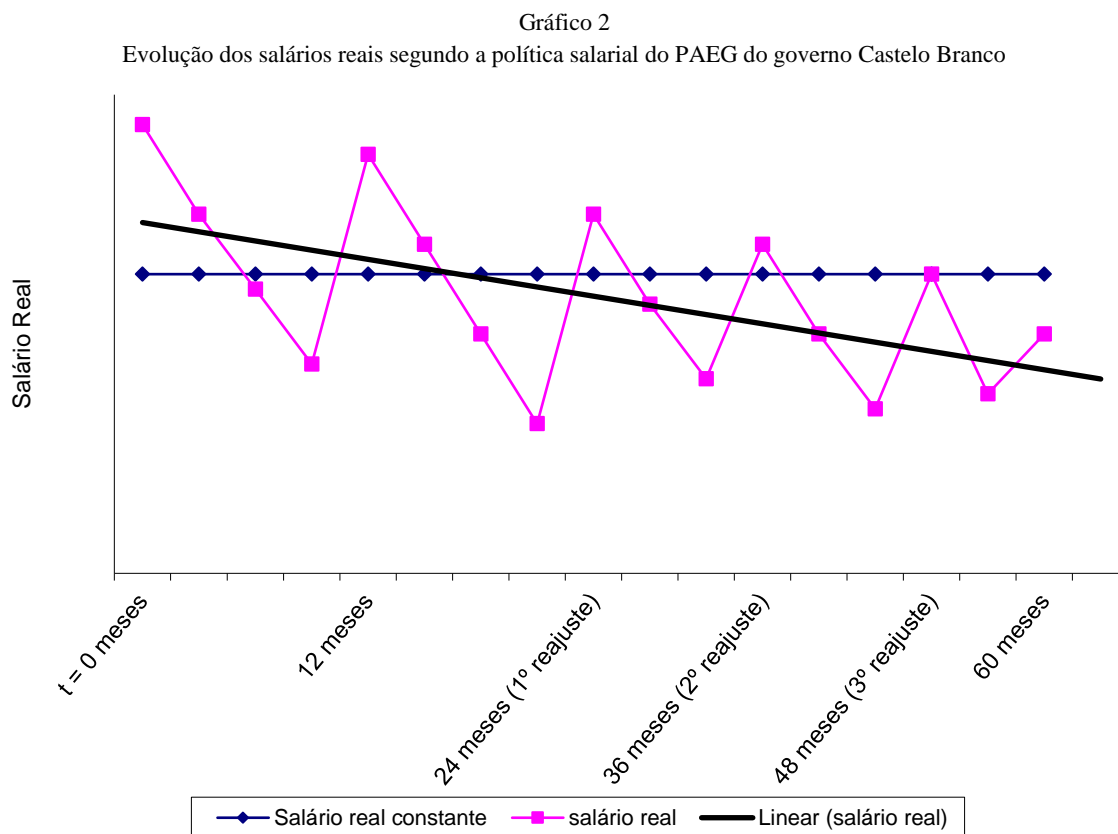
O objetivo do primeiro item era a reconstituição do salário real médio dos últimos 24 meses, reajustando o salário conforme elevação do custo de vida conjuntamente com um índice de produtividade estipulado pelo governo, de forma que o salário mantenha seu valor real médio dos dois anos anteriores e só tenha aumentos reais em caso de aumento de produtividade e/ou crescimento econômico. A crítica da fórmula de reajustes anterior por parte do governo, o de recomposição do pico do salário real, era combatido com a nova fórmula de maneira a repor o poder aquisitivo num instante escolhido no passado (Saboia, 1985). Podemos observar a seguir, nos Gráficos 1 e 2, essa discussão:

Gráfico 1

Evolução dos salários reais pelo critério tradicional de reajuste a cada 12 meses numa situação de inflação declinante



Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Como podemos observar acima, o Gráfico 1 mostra que numa inflação declinante e com o critério de reajuste normal (recomposição da inflação periódica) os salários médios tendem a se equilibrar com o salário real (a linha reta em azul); dito de outra forma, no caso de uma queda da inflação, o salário médio real tende a se igualar ao salário real “de pico”, com uma tendência de crescimento que será maior quanto mais rápida for a queda de preços, conforme a linha preta linear ascendente. Já no Gráfico 2 percebe-se que não ocorre tal processo; pelo contrário, ocorre diminuição do salário real no decorrer do tempo, conforme pode ser observado pela linha preta declinante. De fato, já existia uma tendência, com a nova política, de rebaixamento progressivo dos salários.

Com os índices de reconstituição salarial o governo, a partir de 1966, passou a definir os coeficientes utilizados para o cálculo do salário real médio, com o claro objetivo, segundo DIEESE (1977), de esconder os efeitos maléficos da subestimação da inflação e da manipulação dos resíduos inflacionários.

Através da utilização do Índice de Custo de Vida da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o resíduo inflacionário seria, teoricamente, a forma de evitar as distorções decorrentes da política salarial do período, de forma a compensar a queda que a inflação acarretaria, nos ganhos dos trabalhadores, nos 12 meses seguintes ao reajuste, de forma a recompor e/ou manter o poder aquisitivo médio dos salários; porém a forma como este foi aplicado merece comentários a parte.

A distribuição do resíduo não era uniforme, com somente metade do resíduo apurado sendo acrescido aos salários, na suposição não confirmada na prática que os aumentos de custos de vida eram distribuídos uniformemente no tempo. Assim, segundo o DIEESE (1975), durante os seis primeiros meses os trabalhadores recebiam salários pouco superiores a média, perdendo nos seis meses seguintes de forma a compensar os ganhos obtidos inicialmente. Porém, como o resíduo inflacionário não refletia de forma completa o aumento do custo de vida, a estipulação do resíduo via Conselho Monetário Nacional tornava a antecipação da inflação (através da estimativa), um poderoso combustível para os efeitos cumulativos dos aumentos de preços, através da informação do patamar mínimo de aumento dos preços e o seu contágio na economia, gerando uma progressiva diminuição nos salários reais.

Conforme aponta Magalhães (1971), o aspecto chave da política salarial era o prognóstico inflacionário, sendo que se este fosse inferior à inflação efetiva o trabalhador perderia, inclusive se houvesse caso de correção a *posteriori* do erro, já que como o resíduo⁵ não era aplicado em sua totalidade, em caso de uma previsão menor de inflação suficiente, de forma a não ser compensado pelo resíduo, ocorreria queda no salário médio real.

Por fim, a aplicação da taxa de produtividade deveria refletir a produtividade nacional do ano anterior, determinada inicialmente pelo Conselho Nacional de Economia e posteriormente pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Nacional, sendo obtido através da diferença entre a variação do produto real (sem inflação) e a taxa de crescimento populacional, devendo esse valor ser aplicado em todos os setores indistintamente (o que distorcia a diferenciação de ganhos de produtividade entre os diversos setores da economia). Posteriormente foi introduzida a normatização, em face de precariedade do valor, de que a taxa de produtividade nacional fosse ajustada ao aumento da produtividade da empresa ou categoria econômica, mas respeitando o “equilíbrio geral” dos preços, o que na prática inviabilizava qualquer diferenciação na taxa de produtividade setorial.

As críticas à política salarial

Dado vários aspectos colocados sobre a política salarial no item anterior, não foram poucas pessoas a indicam tendências de desequilíbrios nos salários, em especial naqueles atingidos diretamente por ela. Em um cenário de perda reduzida atividade sindical, todo processo de negociação coletiva que envolvia os salários foi substituído por uma política que antes de ser estática, na verdade se revelou crescentemente prejudicial aos trabalhadores (as), inclusive nos períodos de crescimento econômico posteriores à sua implementação.

Tavares e Assis (1985) qualificam o movimento de controle de salários do período como um “arrocho”, pois ao mesmo tempo em que a fórmula de correção salarial era francamente desfavorável aos assalariados, ainda impedia a livre negociação entre empregados e empregadores pela fixação e estimação do resíduo inflacionário (subestimado) e dos índices de produtividade.

Já o DIEESE (1975) afirma que o cerceamento da atividade sindical eliminou qualquer poder de os trabalhadores influenciarem as decisões do preço da mão-de-obra, já que existiam restrições à

(5) Também houve a aplicação de um fator de correção do resíduo inflacionário, a partir de agosto de 1968, que era a diferença entre a metade do resíduo inflacionário realmente ocorrido no período anterior e a metade do resíduo admitido para efeito de reajuste no mesmo período.

atuação dos sindicatos e os empresários declaravam-se impedidos de apreciar os argumentos dos sindicatos, pois eram obrigados a cumprir a legislação; ou seja, houve uma redução do poder sindical. Saliência também o aumento da acumulação na forma de crescimento dos lucros em detrimento dos salários (na distribuição funcional da renda), já que as reduções salariais não significaram reduções de preços, ocorrendo consideráveis transferências de renda para as empresas e indiretamente para os estratos médios e altos da população, derivados das arbitrariedades nos cálculos realizados pelo governo e da transferência de renda via inflação.

Saboia (1985) coloca que a arquitetura da política salarial, com suposta manutenção do salário médio real, era altamente lesiva a quem era submetido, já que os salários médios estavam baixos devido às altas taxas de inflação do período anterior e havia dificuldade de recomposição. Bloquear o crescimento dos salários médios em eventual diminuição da inflação significava também impedir uma diminuição das perdas salariais sofridas pelos trabalhadores, acarretadas exatamente pelas altas taxas de inflação do período anterior. Além disso, coloca que, diferentemente da lei n. 4.725/65, que limitava o controle do estado nos salários do setor privado em 3 anos, o governo acabou atuando sobre todos os salários da economia até pelo menos o governo Figueiredo, em 1979. Saliência que nunca houve repasse completo dos aumentos de produtividade aos salários, em especial no período de 1968 a 1974.

Henrique (1999) mostra que o mercado de trabalho brasileiro, já estruturalmente adverso, mas com um cenário favorável durante o início da década de 1960 (incluindo maior organização e aumento do poder sindical e estabilidade da base industrial, resultando em aumentos de salários), teve influência no mercado de trabalho, apontando que a intervenção estatal sobre os salários estabeleceu definitivamente a soberania das empresas sobre o emprego. Com a repressão sobre a atuação sindical, a instituição do FGTS e alteração da política salarial, as reformas do governo estavam fortemente pró-empresas, significando dispensas, rebaixamento de salários e aumento dos lucros. Inicialmente houve queda em todos os salários (de 1964 a 1968), posteriormente havendo um aumento das desigualdades salariais e que foram agravadas durante o “Milagre Econômico”. Os salários médios reais de base aumentaram em ritmo menor que as do cume ocupacional, processo que foi subestimado pela diminuição de preços relativos dos produtos (e o surgimento de produtos substitutos industrializados mais baratos) e pelo grande crescimento econômico, gerando postos de trabalho e permitindo que mais de um membro da família trabalhasse, aumentando a renda familiar mesmo com a diminuição da renda individual do trabalho. A base de salários, segundo a autora, permaneceu muito baixa em relação ao potencial produtivo criado, gerando grandes lucros e aumento do leque salarial em favor das ocupações de maior qualificação.

Ainda para Henrique (1999), além do aparente “tecnicismo” da política salarial, também os sindicatos se viram impossibilitados de ações mais incisivas (principalmente após o AI-5, em 1968), que havia garantido ganhos reais para os trabalhadores até então. O fim da estabilidade empregatícia, por sua vez gerou uma maior instabilidade no emprego, que se refletiu no aumento de *turnover* e da precariedade nos contratos de trabalho, tendo um efeito imediato sobre a qualidade do emprego e os seus salários.

Singer (1976) ressalta que a política salarial do PAEG eliminou, na prática, o direito de greve e o direito de “barganha” coletiva inerente às categorias profissionais e/ou sindicatos, já que o movimento sindical, fortalecido no período anterior a 1964, não pôde atuar na sua premissa básica, a

reivindicação salarial. A institucionalização do FGTS, por sua vez, além de ter sido altamente prejudicial aos trabalhadores mais velhos, ainda aumentou a instabilidade do mercado de trabalho, face ao baixo crescimento econômico dos primeiros anos do PAEG. O surgimento da burocracia tecnocrata nas grandes empresas privadas e estatais fez aumentar a diferenciação salarial entre os mais qualificados e os salários de base, em especial na década de 1970.

Barbosa e Monteiro (2003) mostram que, além da política salarial ter tido um resultado completamente oposto ao que a lei n. 4.725/65 previa (a manutenção do poder de compra), devido a subestimação da inflação, ainda a taxa de produtividade do trabalho entre 1968 e 1975 foi sempre menor que a taxa oficial, resultando em perdas salariais decorrentes da aplicação da fórmula prevista.

Cano (1998) aponta que, apesar do aumento de 47% do salário médio do pessoal ocupado na indústria de transformação, houve um descompasso intra-setorial, já que alguns setores tiveram grandes aumentos (como o químico e metálico, estes exigindo maior qualificação) em detrimento de setores mais tradicionais, o que acabou por aumentar o leque salarial; o crescimento das funções hierárquicas, unidas a um rebaixamento do valor dos salários e a estrutura tributária regressiva provocou uma piora na distribuição funcional da renda.

Magalhães (1971) reforçou a tese de subestimação da inflação e da produtividade média como causadores de uma distorção nos reajustes salariais, afirmando que ocorreram várias formas de “mascarar” os impactos negativos dos salários na distribuição de renda.

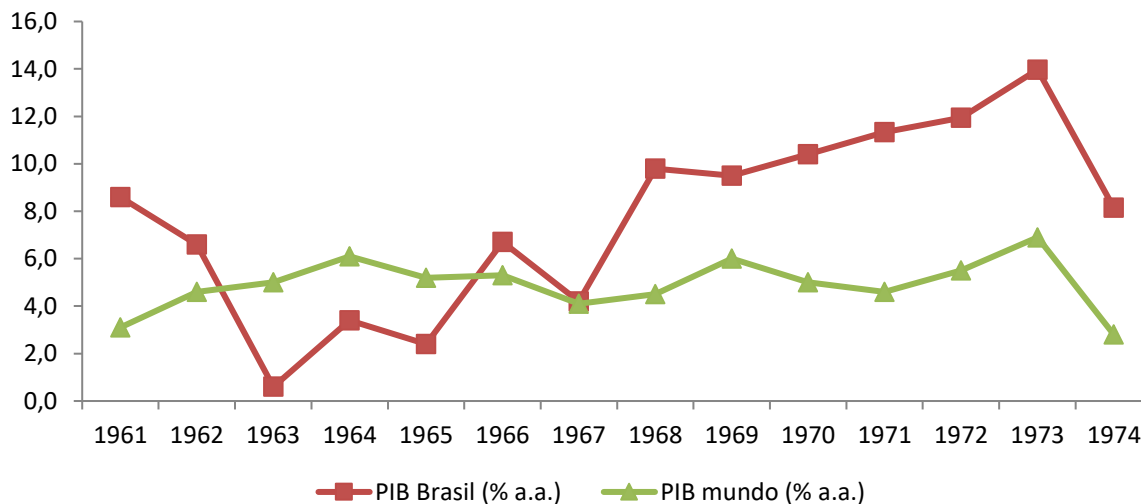
O DIEESE (1977), sobre a distribuição de renda, mostrou que houve aumento na concentração de renda decorrente do modelo salarial em favorecimento das classes mais altas, onde além de uma grande diferenciação salarial entre cargos de chefia e similares, em relação aos trabalhadores da produção, ainda diminuiu para vários setores a participação dos salários na distribuição funcional da renda (como exemplo, os bancos comerciais, que no biênio 1968/1970 tinham sua renda dividida em 59,8% para remuneração do capital e 40,2% para salários, e no biênio 1974/1975 haviam aumentado a remuneração do capital para 73,5% e diminuído a dos salários em 26,5%). O DIEESE também colocou a inflação como culpada por transferir renda, através do mecanismo derivado da política salarial do PAEG e a subestimação dos índices inflacionários, diminuindo os salários médios e com isso os custos do trabalho.

Dinâmica econômica, salários e distribuição de renda

Antes da análise das informações sobre os efeitos da política salarial do PAEG, torna-se importante destacar tanto o cenário econômico como setorial, já que a aplicação dessa política ocorreu em meio a um cenário econômico dinâmico mas também desequilibrado, o que significou aumento nas diferenciações diretamente causadas pela política em si e que foram acentuadas pelas assimetrias setoriais e ocupacionais.

Em relação ao desempenho econômico, enquanto que no período de 1964 a 1967 o crescimento médio do PIB brasileiro foi inferior ao verificado no mundo, de 1968 até 1974 ele foi superior, no período conhecido como “Milagre Econômico”. No geral, no período de 1964 a 1974, enquanto o mundo cresceu em média 5,1%, o Brasil avançou 8,3%, conforme gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3
Variação do PIB, Brasil e Média Mundial, em % ao ano



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (SCN-referência 2000) e IMF.

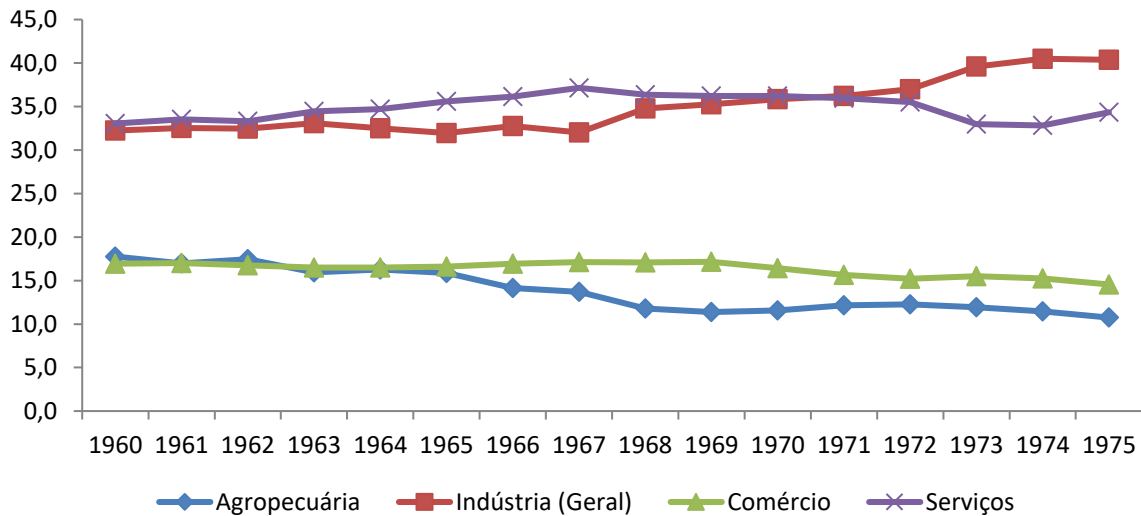
Apesar de seu nome aparentar algo grandioso, o “Milagre” teve como estratégia uma combinação de ocupação de capacidade ociosa (com baixa demanda de investimentos iniciais, que no final do período cresceram), participação crescente do setor estatal, política de estímulo direcionada ao setor de bens duráveis (com foco no consumo na crescente classe média urbana) e endividamento externo crescente, dentro de um quadro de estabilidade inflacionária (pelo menos até 1973), consolidação dos segmentos econômicos urbanos e avanços na estrutura fiscal do Estado derivados do PAEG. Mas ao contrário do verificado no resto do mundo, houve uma piora significativa dos indicadores sociais e de distribuição de renda, ilustrando o caráter excludente desse modelo de desenvolvimento e, mais do que isso, com o final do período marcado pela incapacidade de o setor privado alavancar a economia no contexto do 1º choque do petróleo, o que acabou precipitar um novo bloco de investimentos estatais (II PND). O final deste período marcou a participação crescente de dois elementos que se tornariam decisivos para a dinâmica econômica: inflação e o endividamento externo.

Outro aspecto se deve ao crescimento e consolidação dos segmentos econômicos urbanos, especialmente a Indústria de Transformação, em detrimento da queda de participação no valor adicionado das atividades agropecuárias, em face da relativa estabilidade do comércio e serviços. Ou seja, o crescimento econômico verificado no país foi a partir da elevação da participação do segmento industrial na economia brasileira, fenômeno mais perceptível a partir de 1967, conforme o Gráfico 4.

Apesar do crescimento econômico brasileiro, focado nos segmentos econômicos urbanos em um contexto de redução das taxas de desemprego, a política salarial impediu um repasse desses ganhos a todos. Considerando o setor industrial, o mais dinâmico no período, o Gráfico 5 mostra aumento no pessoal ocupado e na massa salarial, mas uma variação muito mais discreta na média salarial de seus trabalhadores, sendo esta dinâmica, no entanto, podendo ser aplicada também como

geral da economia: rebaixamento dos salários de base (dada política salarial do PAEG) ao mesmo tempo em que cresceram os salários mais altos, de cargos de classe média e alta, com acesso à bonificações ou mesmo não submetidos à política salarial.

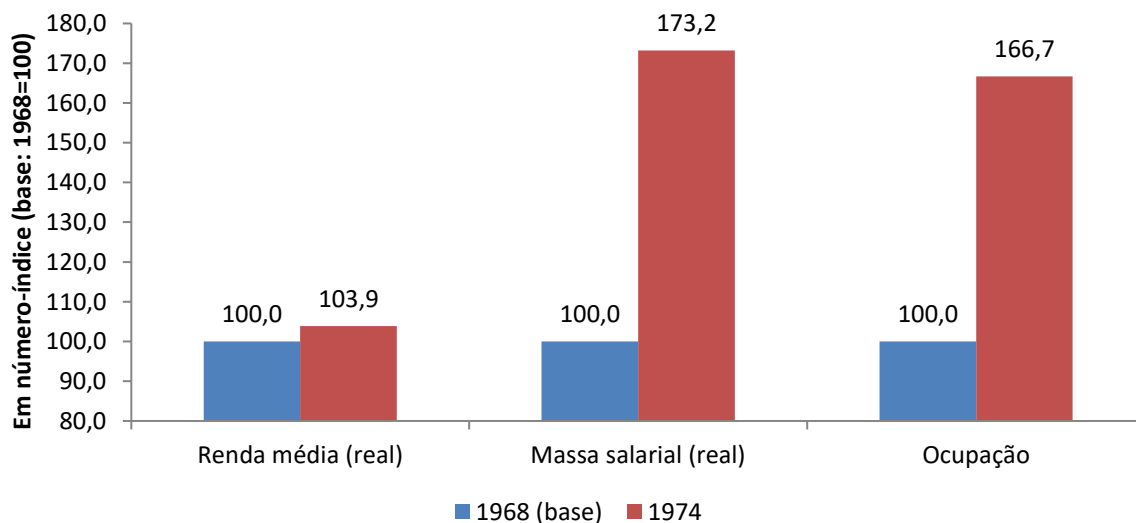
Gráfico 4
Distribuição do Valor Adicionado por setor econômico, Brasil, em % do VA



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (Sistema de Contas Nacionais – referência 2000).

Gráfico 5

Varição de ocupados (as), massa salarial e rendimento médio, indústria de transformação, Brasil, em número índice (base: 1968=100), deflacionados (IPC-FIPE).



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Estatísticas Históricas do Brasil (2003).

Portanto, apesar do crescimento econômico, a dinâmica imposta pela política salarial impediu uma distribuição equânime desses ganhos. E conforme podemos observar nas críticas do item anterior, um dos principais problemas se relacionou à política salarial do PAEG, especificamente na fórmula de reajuste salarial da lei n. 4.725/65, que resultou na subestimação sistemática dos índices inflacionários e das taxas de produtividade. Foi consenso entre todos os autores críticos a essa fórmula que a subestimação acabou por distorcer a base considerada para cálculo do salário médio (que já era contraído em decorrência do cálculo de 24 meses). A seguir, as Tabelas 1 e 2 mostram de forma mais clara a distorção dos índices de inflação (o resíduo) e de produtividade utilizados de 1964 até 1974/1975.

Tabela 1
Resíduo inflacionário oficial e variação do custo de vida de São Paulo (DIEESE) e do Rio de Janeiro (FGV)
Julho de 1964 / Julho de 1974

Período	Resíduo inflacionário oficial (%)	Variação do Índice de Custo de Vida do DIEESE (%)	Variação do índice de Custo de Vida da FGV (%)
Jul. 65 / Jan. 66	0,0	29,3	14,9
Jan. 66 / Jul. 66	10,0	27,0	22,4
Jul. 66 / Jul. 67	10,0	31,2	30,4
Jul. 67 / Jul. 68	15,0	24,4	21,0
Jul. 68 / Jul. 69	15,0	23,9	21,1
Jul. 69 / Jul. 70	13,0	17,1	22,0
Jul. 70 / Jul. 71	12,0	26,5	21,4
Jul. 71 / Jul. 72	12,0	17,5	16,3
Jul. 72 / Jul. 73	12,0	26,6	11,9
Jul. 73 / Jul. 74	12,0	32,0	30,5

Fonte DIEESE, FGV e Saboia (1985).

Tabela 2
Taxa de produtividade oficial para efeito do reajuste e variação do PIB per capita – 1968 / 1975.

Período	Variação do PIB per capita (%)	Produtividade oficial para efeito de reajuste (%)
1968/69	6,0	2,0
1969/70	6,5	3,0
1970/71	6,0	3,5
1971/72	8,9	3,5
1972/73	6,7	3,5
1973/74	8,3	3,5
1974/75	6,7	4,0

Fonte: “Dez anos de política salarial” (DIEESE, 1975).

Segundo a Tabela 1, o resíduo inflacionário sempre esteve abaixo do índice de custo de vida do DIEESE, destacando-se vários períodos, como o de julho de 70 a julho de 71, em que o resíduo foi menos da metade da inflação verificada. O índice da FGV, na maior parte do período, também sempre esteve acima do resíduo oficial, ainda que fosse inferior ao índice do DIEESE. Essas diferenças entre os índices, com um pico entre o período de julho de 1972 a julho de 1973 (no auge do “Milagre Econômico”), colocaram em debate qual era realmente a precisão das estimativas de inflação e quais eram as perdas decorrentes desse modelo de reajuste, já que além da perda do índice oficial da inflação em relação ao resíduo definido pelo governo, ele próprio era subestimado em relação ao indicador do DIEESE.

Na Tabela 2, podemos observar a diferenciação entre os índices de produtividade baseados na variação do PIB per capita e da taxa de produtividade oficial, onde observa-se uma grande subestimação do índice oficial e o que foi verificado de fato, chegando em alguns períodos a ser menos da metade do verificado, como o período entre 1973/74, onde a variação do PIB per capita foi de 8,3% e a produtividade oficial utilizada nas fórmulas de reajuste foi de somente 3,5%.

Os resultados dessas distorções, como não poderiam deixar de ser, foram grandes perdas reais nos salários médios reais, contrariando a justificativa oficial de adoção de uma política salarial desse formato por parte dos militares. A seguir, a Tabela 3 ilustra as diferenças entre o resíduo inflacionário oficial e os cálculos feitos do que seria necessário de reajuste para manutenção do poder de compra para metalúrgicos e bancários de São Paulo. E a Tabela 4, para as mesmas categorias, uma comparação entre aumentos homologados e os percentuais necessários para manutenção do salário médio real.

Tabela 3
Resíduo inflacionário oficial e cálculo do resíduo necessário para manutenção do salário médio, metalúrgicos e bancários, 64/65 a 74/75

Período	Resíduo inflacionário oficial (%)	Metalúrgicos resíduo DIEESE (%)	Bancários resíduo DIEESE (%)
64/65	30,00	63,63	61,34
65/66	0,00	54,28	54,28
66/67	10,00	25,66	33,38
67/68	15,00	25,96	25,30
68/69	15,00	22,94	22,62
69/70	13,00	16,08	18,10
70/71	12,00	25,26	24,48
71/72	12,00	22,86	21,38
72/73	12,00	29,90	29,58
73/74	12,00	29,84	29,46
74/75	15,00	ND	ND

Fonte: “Dez anos de política salarial” (DIEESE, 1975).

ND: não disponível.

Tabela 4
Reajustes homologados e reconstituídos e cálculo do valor necessário para manutenção do salário médio, metalúrgicos e bancários, 1964 a 1973

Período	Reajustes homologados (%)	Metalúrgicos de São Paulo			Bancários de São Paulo		
		Produtividade oficial (%)	PIB per capita (%)	Prod. Industrial por trabalhador	Produtividade oficial (%)	PIB per capita (%)	Prod. Industrial por trabalhador
1964	83,0	83,0	83,0	83,0	95,0	95,0	95,0
1965	45,0	18,6	18,6	18,6	40,0	20,5	20,5
1966	30,0	61,8	61,8	61,7	30,0	70,8	70,8
1967	25,0	19,3	19,3	28,6	30,0	18,9	18,9
1968	27,5	31,0	35,0	26,8	30,0	31,1	35,1
1969	26,0	20,9	22,7	23,1	25,0	22,4	24,2
1970	24,0	25,3	26,9	33,4	24,0	24,6	26,2
1971	22,5	26,2	30,8	23,9	23,0	26,3	30,9
1972	21,0	30,4	31,4	34,8	19,7	30,9	31,9
1973	18,0	34,9	39,3	31,2	18,5	34,6	39,0

Fonte: "Dez anos de política salarial", DIEESE, 1975

As Tabelas 3 e 4 deixam evidentes a grande defasagem entre o que era necessário em termos de reajuste salarial e o que de fato foi reajustado, segundo critérios oficiais. A partir de 1966, conforme observado, os resíduos inflacionários e os reajustes de produtividade homologados sempre foram menores que os verificados de fato, processo de intensidade maior durante o início da década de 1970 (onde há aumento da diferença entre os índices utilizados pelo governo e os observados na prática).

A seguir, na Tabela 5, observemos alguns salários médios reais de categorias que tinham reajuste no 2º semestre, onde fica evidente a queda real dos salários entre 1964 e 1974, especialmente entre 1964 a 1966, estes derivados do modelo de cálculo do salário médio em 24 meses (jogando para baixo o valor do salário médio de referência), sendo as mais destacadas para os bancários do Rio de Janeiro e Telégrafos de São Paulo, com perdas superiores a 35% em termos reais.

Tabela 5
Índices de Salário Real de algumas categorias que tinham reajustes no 2º semestre do ano

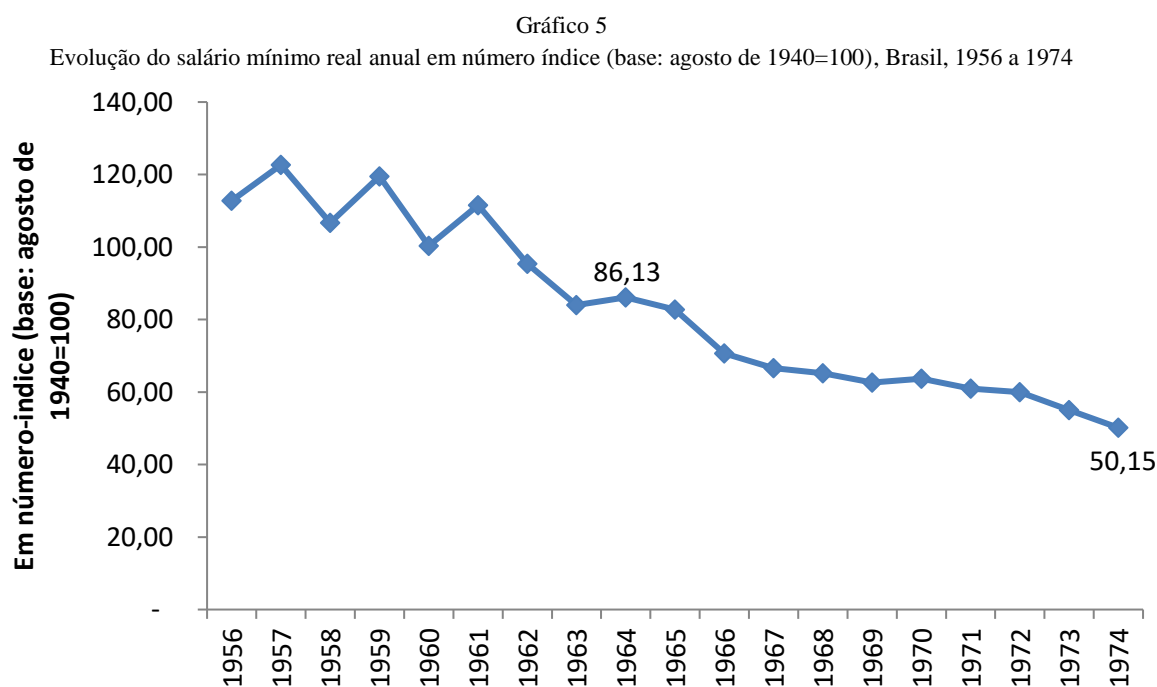
Período	Categorias				
	Metalúrgicos (SP)	Bancários (SP)	Bancários (RJ)	Telegráficos (SP)	Comerciários (SP)
1964	100	100	100	100	100
1965	88	87	86	90	87
1966	75	73	67	72	73
1967	74	71	62	70	73
1968	89	74	61	69	75
1969	77	75	62	71	76
1970	82	79	65	75	82
1971	81	78	64	74	80
1972	79	77	64	72	79
1973	72	71	59	65	72
1974	74	73	58	63	73

Fonte: "Dez anos de política salarial" (DIEESE, 1975).

O salário mínimo (SM) também foi afetado negativamente pela política salarial dos militares. Segundo o DIEESE (2010), a partir da década de 1960 ocorreu corrosão crescente de seus valores. A partir de 1964 o “arrocho” ficou evidenciado, com um “achatamento” dos chamados salários de base (menores salários) devido à sua vinculação ao SM, com sua política de reajuste obedecia mais à dinâmica macroeconômica ortodoxa do governo militar e menos à atualização em relação as variações do custo de vida. O DIEESE (2010) sintetiza a questão do SM no regime militar, em seus dez primeiros anos:

Nessa primeira fase do governo militar, sua política para o SM se propunha a manter o poder aquisitivo médio do período anterior, incluindo um reajuste decorrente de previsão da inflação futura. Como o objetivo era manter o poder de compra médio de um período de alta inflação e essa inflação esperada era sistematicamente subestimada, o SM perdeu muito o seu valor [...] Em 1968, o desvio entre a inflação real e a estimada passou a ser incorporada ao SM, mas o estrago promovido, entre 1965 e 1968, e no poder de compra do mínimo não foi ajustado (DIEESE, 2010, p. 105).

Diante das consequências dessa política salarial no salário mínimo, segundo gráfico 5, houve um óbvio rebaixamento do valor do salário mínimo em termos reais, o que ajuda a entender a piora dos salários de base: em 1974, o valor do salário mínimo real anual correspondia a metade do seu valor inicial e a pouco mais de 58% do verificado em 1964.



Fonte: DIEESE. Deflator: Índice de Custo de Vida do DIEESE (ICV-DIEESE).

A consequência principal desse rebaixamento dos salários de base, incluindo o SM, foi um aumento da diferenciação salarial entre os trabalhadores (as) de funções menos qualificadas dos que possuíam maior escolaridade, se refletindo nos salários. Segundo a Tabela 6, enquanto diretores acumularam aumentos percentuais de mais de 100% em suas médias salariais em dez anos, operários

não qualificados tiveram ganhos quase nulos, assim como o salário mínimo registrando perdas substanciais.

Tabela 6
Variação nos salários médios por tipo de ocupação e do PIB per capita, Brasil,
1964-1967 e 1968-1974, em porcentagem.

	1964/1967	1967/1974
Diretores	37	85
Gerentes	14	82
Chefes de produção	15	82
Chefes administrativos	34	46
Técnicos	24	59
Trab. Escritório	14	5
Oper. Qualificados	1	58
Oper. Semiquualificados	9	16
Oper. Não qualificados	5	6
Salário Mínimo	-22	-25
PIB per capita (proxy produtividade)	3	72

Fonte: Extraído de Saboia (2000, p. 182).

Com o rebaixamento dos salários, principalmente os menores, houve uma piora na distribuição de renda, com grande aumento da concentração para os mais ricos em detrimento da maior parte da população pobre. Conforme podemos observar na Tabela 7, ocorreu um aumento da concentração de renda entre a década de 1960 e 1970, já que apesar da evolução da economia e do emprego, a distribuição de ganhos salariais foi totalmente desigual entre a população. Quando observado no gráfico 3, fica mais destacada a redução da participação dos trabalhadores (as) mais pobres na distribuição da renda.

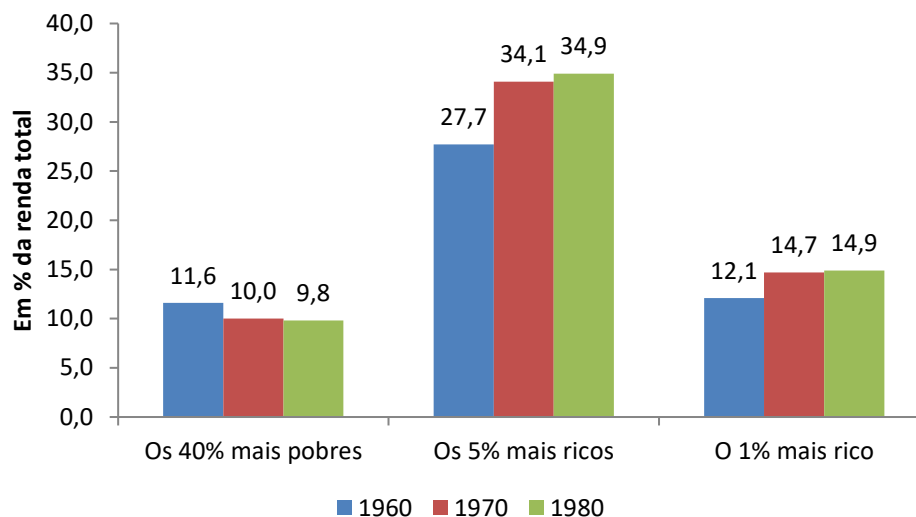
Tabela 7
Distribuição de renda por estratos de população economicamente ativa, 1960/1970

Camada da população economicamente ativa	% da renda total		Aumento da renda real per capita (%)
	1960	1970	
10% mais pobres	1,2	1,1	27,1
10% seguinte	2,3	2,1	18,4
10% seguinte	3,4	3,0	16,4
10% seguinte	4,7	3,9	11,8
10% seguinte	6,2	4,9	6,8
10% seguinte	7,7	5,9	3,4
10% seguinte	9,4	7,4	5,0
10% seguinte	10,9	9,6	18,2
10% seguinte	14,7	14,5	31,8
10% mais ricos	39,7	47,8	61,5
TOTAL	100,0	100,0	34,0

Fonte: DIEESE (1977) apud Simonsen e Campos. *A Nova Economia Brasileira* (1974).

Gráfico 6

Distribuição da renda dos ocupados(as) no Brasil segundo estratos de renda, 1960, 1970 e 1980, em % da renda total



Fonte: Horie, Marcolino e Serrao (2015) apud Langoni, C. G. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

Nessa dinâmica o “arrocho” derivado da política do PAEG teve papel fundamental, já que como atingia quase todos os assalariados, o rebaixamento salarial teve como contrapartida o aumento de lucros por unidade de capital e crescimento da renda na pirâmide social, já que a diminuição do custo da mão-de-obra não teve como contrapartida a redução dos preços, muito pelo contrário, como pode ser observado com o aquecimento da inflação a partir de 1971, tendo um efeito altamente favorável para as empresas e as recentes burocracias tecnocratas⁶ que delas derivavam. Dito de outra forma, a perda de poder de “barganha” salarial e a política de rebaixamento salarial do PAEG, a partir do poder ditatorial do Estado, proporcionaram deterioração dos salários, especialmente os menores, significou uma piora na distribuição de renda, independente do crescimento econômico verificado no período.

Conclusões

A política salarial implantada pelo PAEG, com a lei n. 4.725/65 buscava manter o nível de salário médio constante, de forma a evitar uma inflação de custo decorrente de aumentos salariais acima da produtividade que, segundo o governo militar, ocorriam porque o movimento sindical tinha poder de barganha considerável. Sob esse prisma, não pairam dúvidas de que o golpe militar de 1964 procurou atacar esses dois eixos a partir de uma política salarial “tutelada”, controlada totalmente pelo Estado, e também pela busca de redução do poder sindical.

Conforme podemos observar, essa política teve na estipulação oficial da inflação e da produtividade seu eixo de intervenção. Um aspecto prático dessa política salarial residia no fato em que havia divergências entre as previsões oficiais do que de fato foi observado, tanto ao resíduo

(6) O surgimento dessa burocracia tecnocrata, além do aumento do leque salarial derivado deste processo, não são objetos do presente estudo.

inflacionário como na taxa de produtividade. O resultado foi que, ao invés de manter os salários reais constantes, houve queda dos mesmos, com grande benefício para as empresas, que reduziam custos sem redução de preços. Ou seja, houve um arrocho sem precedentes nos salários, em especial na base ocupacional brasileira, que tiveram perdas reais, contrariando o objetivo oficial da política salarial (de manutenção do salário médio), acarretando uma piora na distribuição de renda do período em favor da acumulação das classes mais altas de renda, portanto, uma das faces mais perversas do “capitalismo selvagem” brasileiro.

A contestação desse movimento de política salarial implementada pelo regime militar, assim como dos resíduos não pagos, a partir da segunda metade da década de 1970, teve importância não somente pela luta para recuperação do poder de compra dos salários e retomada da atividade sindical, mas principalmente por ter se transformado em elemento fundamental para a redemocratização do país.

Bibliografia

BARBOSA, Glaudionor Gomes; MOREIRA, Ivan Targino. Política salarial e repartição da renda no período de 1964/2000: um reexame do caso brasileiro. *Revista da ABET*, n. 2, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/15506/8869>. Acesso em: 10 jun. 2017.

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.

DIEESE. *Dez anos de política salarial*. São Paulo, ago. 1975.

DIEESE. *A pirâmide social brasileira e a distribuição de renda*. São Paulo, 1977.

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

FIESP/CIESP. Algumas considerações sobre a política salarial do Brasil após 1964. *Cadernos Econômicos*, São Paulo, n. 30, 1977.

HENRIQUE, Wilnês. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado)–IE-Unicamp, Campinas, 1999. (Orientador: Prof. João Manuel Cardoso de Mello).

HORIE, Leandro. *Política econômica, dinâmica setorial e a questão ocupacional no Brasil*. Dissertação (Mestrado)–IE-Unicamp, Campinas, 2012. (Orientador: Prof. Waldir José de Quadros).

HORIE, Leandro; MARCOLINO, Adriana; SERRAO, Rafael. *As violações econômicas e sociais durante a ditadura militar (1964-1985): a questão salarial*. Relatório da Comissão Nacional da Memória, Verdade e Justiça da CUT. São Paulo: Central Única dos Trabalhador (CUT), 2015. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/livros-e-folhetos/4950>. Acesso em: 2 abr. 2020.

MAGALHÃES, Fernando Oliveira. “Milagre Econômico” Brasileiro. *Debates Econômicos*, Centro de Estudos de Ciências Econômicas / DAECA, n. 14, 1971.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. 2. ed. Brasília, Maio 1965. Disponível em: <http://bibliotecadigital.planejamento.gov.br/xmlui/handle/123456789/1073>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SABOIA, João. *Qual é a questão da Política Salarial*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

SABOIA, João. Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. In: CAMARGO, José Márcio; GAMBIAGI, Fábio. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.

SINGER, Paul. *A crise do “Milagre”*: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. Distribuição de renda, acumulação e padrões de desenvolvimento – um ensaio preliminar. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPEC, 1, São Paulo, Sessão 3 (Emprego e Distribuição de Renda), 1973.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José de Carlos. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.