

## CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REALIDADES TEÓRICA E EMPÍRICA DAS REMUNERAÇÕES DO TRABALHO NAS EMPRESAS PÚBLICAS

Lúcia Maria Góes Moutinho

### 1-INTRODUÇÃO

Na busca do entendimento de como são determinadas as remunerações do trabalho nas empresas públicas, foram emergindo trilhas importantes para a análise e para dar conta de um fenômeno que a despeito da complexidade as pesquisas têm privilegiado a quantificação de diferenciais de salários. Procura-se neste trabalho, fugir desta postura simplificadora que atenta para os sintomas - diferenciais de remunerações por cargos - mas que não avançam na explicação das causas.

O primeiro passo de um exame mais profundo da questão em foco, tem em vista a prática de como são definidas as remunerações do trabalho por cargos. As empresas públicas chegam ao valor monetário do salário de base por cargos, que é o salário exclusive adicionais, através de duas etapas ou processos que são denominados na linguagem empresarial por, equilíbrio interno e equilíbrio externo. Os dois processos não são equivalentes. Este referencial externo limita os desvios dos salários e ordenados das empresas públicas em relação ao mercado geral. No entanto as remunerações do trabalho não salariais dependem em grande parte da administração e do tipo de empresa, de fatores políticos, jurídicos, institucionais.

O padrão de remuneração do trabalho numa empresa tem início com sua implantação. A partir de regulamentações internas que são seguidas pela administração ao longo do tempo como referencial para as estatais considerando que estas pagam adicionais que podem exercer efeito compensatório. O equilíbrio interno refere-se à distribuição da folha de pagamentos entre os cargos ou funções. Por outro lado, o equilíbrio externo refere-se à busca do nivelamento dos salários e ordenados ao preço do mercado de trabalho externo ou geral, onde competem todas as empresas, sejam públicas ou privadas.

Os adicionais ao salário de base e ordenados, vantagens pecuniárias, gratificações por funções e benefícios, teriam como determinantes os elementos que se encontram fora dos processos acima mencionados e, portanto, são aqui denominados de remunerações não salariais. As questões da avaliação dos cargos e de definição das remunerações correspondentes surgem com essa regulamentação.

Quando a empresa é criada, são realizados estudos para montar a sistemática que vai reger estas avaliações. A partir de sua estrutura organizacional, seu organograma, são desenvolvidos manuais que contêm regras para definir a função de cada elemento que atua na empresa, bem como a avaliação da remuneração de cada cargo. Forma-se assim sua estrutura de remunerações, sua base salarial. É dessa maneira que se define o equilíbrio interno de cada unidade empresarial.

A distribuição das remunerações entre os ocupantes das "caixas" do organograma difere entre empresas. Isto ocorre porque na avaliação que a empresa faz do cargo, é ela que determina o peso ou valoração daquela área de atuação bem como as responsabilidades assumidas pelo ocupante de cada cargo no desenvolvimento das funções que lhe são atribuídas. De modo semelhante à empresa privada, a empresa pública é autônoma para relativizar as remunerações e cargos e assim definir internamente suas escalas hierárquicas, e conseqüentemente os seus componentes das remunerações. Moutinho(1995).

É importante que sejam ressaltadas as limitações encontradas ao se estudar os ganhos do trabalho. O artigo contém uma revisão teórica e uma revisão de estudos empíricos relativos aos diferenciais de salários entre empresas públicas e empresas privadas. Em seguida sugere fundamento teórico e método de análise alternativo para o caso das empresas públicas.

## 2- REVISÃO TEÓRICA

As mais expressivas contribuições acadêmicas à teoria dos salários, nas últimas décadas, podem ser classificadas segundo diversas linhas básicas de pensamento. Entre elas, a escola neoclássica e a linha segmentacionista estão mais diretamente relacionadas à questão dos diferenciais de remunerações.

O modelo neoclássico da determinação dos salários, em sua forma original, mantém os postulados básicos da homogeneidade da força de trabalho e da eficiência do mercado na alocação dos recursos produtivos<sup>(1)</sup>. Estes pressupostos são facilmente criticáveis por não refletir fenômenos observáveis no mercado de trabalho. Neste sentido, não é possível para os neoclássicos, incluir em sua teoria elementos básicos do processo de determinação salarial, como as discriminações nas etapas de seleção da mão-de-obra e a atuação governamental neste mercado.

Algum avanço teórico foi conseguido com a teoria do capital humano, que procurou corrigir a concepção falha de que existe homogeneidade da mão-de-obra no mercado. Entretanto, a escola do capital humano não trata a questão com a profundidade que o problema requer, focalizando-o quase que exclusivamente, pelo lado da oferta. Lima(1980).

Uma contribuição importante a esta escola é encontrada em Mincer (1978), que divide o investimento em capital humano em dois componentes: investimento em educação formal e investimento em treinamento no trabalho. No primeiro caso, o investimento é uma qualidade da oferta de trabalho e, no segundo, ele é um aspecto da demanda de trabalho das empresas. Desta forma, Mincer explica a diferença salarial entre os indivíduos absolutamente sem qualificação e os que possuem diferentes níveis de qualificação, através do investimento em educação formal e do treinamento destes últimos<sup>(2)</sup>.

Embora tenha contribuído com uma teoria de diferenciais de salários, a escola do capital humano manteve a idéia de equilíbrio isto é, a idéia de um mercado que funciona sem distorções, perfeitamente consistente com a construção neoclássica. Mantém, desta maneira, falhas de concepção da realidade do mercado de trabalho.

Desta forma, ela pode ser considerada como uma variante da concepção neoclássica do mercado de trabalho à medida em que conserva o postulado da eficiência de mercado intacto<sup>(3)</sup>. Postula que, em equilíbrio, as pessoas de igual qualificação apresentam a mesma produtividade marginal e que esta corresponde ao salário real.

Respeitando a tradição neoclássica de que os fatores de produção são remunerados de acordo com sua produtividade marginal, os teóricos do capital humano absorvem a concepção de que a educação explica ganhos de produtividade e, conseqüentemente, ganhos de renda individual. A cadeia é montada seguindo as etapas: educação, maior habilidade e conhecimento, maior produtividade e, finalmente, ganhos de renda.

Se por um lado, na prática, a teoria do capital humano é vista como proposta fidedigna de explicação do funcionamento do mercado, por outro lado, há sérios questionamentos a este respeito. Alguns deles são resumidos a seguir:

a) - Teriam os trabalhadores, que só dispõem da renda salarial, condições de deixar a força de trabalho, matricular-se numa escola, submeter-se a um treinamento, pagar os custos desse período e, em seguida, retornar à força de trabalho e conseguir um nível mais alto de renda?

b) - A teoria é passível de ser diretamente testada, ou seja, é possível testar a cadeia de causação que a consubstancia?

c) - É possível medir o capital humano em cada indivíduo?(Carnoy, 1975).

A resposta a todas essas indagações é negativa. A teoria omite que o acesso à renda não salarial é necessária para financiar o processo de investimento. Igualmente óbvio é o fato dos rendimentos desse investimento serem diferentes entre indivíduos que investiram o mesmo volume de recursos e de esforços. Em suma, a teoria do capital humano, apesar de ter sido um avanço ao enfoque do mercado de trabalho é falha, não só quanto aos pressupostos que manteve como herança da escola neoclássica, como também do ponto de vista prático

A contraposição a esta teoria é feita pelos segmentacionistas<sup>(4)</sup>. Eles chamam a atenção para o fato de haver ineficiência alocativa dos mercados de trabalho no mundo real. Os trabalhadores com igual produtividade não recebem o mesmo salário, em função do setor de atividade econômica em que está operando. Como cada setor possui uma estrutura salarial específica, qualquer remanejamento do indivíduo para outro setor, faz com que ele receba uma remuneração substancialmente diferente daquela que recebia antes da mudança. Pode-se retirar daqui a primeira indicação para a interpretação dos diferenciais por cargos entre empresas públicas e empresas privadas.

A teoria da segmentação introduziu uma nova visão da determinação dos salários e da mobilidade ocupacional, enfatizando a divisão do mercado de trabalho em dois grandes segmentos (primário e secundário) e explicando essa segmentação através de três vertentes, duas das quais sob a ótica do mercado de trabalho. A primeira enfatiza a oferta de mão-de-obra como responsável pela dimensão da estratificação do mercado de trabalho; a segunda, realça as características da demanda de trabalho como responsáveis pela segmentação do mercado de mão-de-obra e a terceira vertente observa a segmentação de maneira peculiar, ou seja, pela ótica do processo histórico capitalista.

A idéia clássica da segmentação sobre a determinação dos salários e da mobilidade ocupacional da mão-de-obra está centrada nas características pessoais dos trabalhadores, que determinam de que mercado participará, se primário ou secundário (Reich, Garden e Edwards, 1973). O mercado secundário apresenta as seguintes características: a inexistência de grupos com regras rígidas para definir salário e emprego, as relações entre empregados e empregadores são transitórias e impessoais; os trabalhadores não são qualificados; o pagamento é efetuado por unidade de produto; há pequena quantidade de capital ou maquinaria empregada.

Já o mercado primário é formalmente estruturado e funciona através de regras que visam determinar a alocação e o preço da mão-de-obra. Estas regras originaram-se de uma série de estudos sobre as características das atividades, habilidades e treinamentos. Com base nestes elementos, as empresas passam a internalizá-las. Isto estabelece um desvio do mercado competitivo da teoria econômica tradicional, (Calabi e Zaghen, 1978). É importante destacar que essa segmentação do mercado de trabalho em primário e secundário é resultado de características da oferta e da demanda de mão-de-obra.

A preocupação da administração com o aspecto da eficiência é constante, tendo em vista que ela é garantia de maiores lucros. Normalmente a estabilidade do emprego e a baixa rotatividade garantem uma maior eficiência. Deste modo, o trabalho tem grande importância, além do que o recrutamento de trabalhadores e seu treinamento para certos tipos de atividades envolve elevados custos financeiros.

A estrutura gerencial e os sindicatos definem o mercado interno a partir da adoção de critérios e de programas de promoção que não se relacionam exclusivamente a salários, mas que incluem a própria ascensão funcional. Em função desses critérios se faz a alocação do trabalho, que visa à eficiência da negociação de interesses dos trabalhadores.

Transgredir essa prática significa prejuízo financeiro para a empresa. Isto varia entre os mercados internos e depende também de sua vinculação com o mercado externo, bem como da própria natureza da atividade. Finalmente, deve-se acrescentar que nem toda empresa possui mercado interno, e no entanto existem empresas que possuem mercados internos e que participam do mercado externo simultaneamente.

Deste modo, estabelecidas as condições de mercado, às quais estão sujeitas as empresas, diferentes oportunidades de trabalho são ofertadas a diferentes pessoas, não se restringindo a escolha ao nível educacional, como é proposto na teoria do capital humano, mas incluindo condicionantes sócio-culturais, como raça, sexo, experiência, idade etc. Estes aspectos transportam o estudo para a ótica da oferta<sup>(5)</sup>. Aqui começa a explicação do porquê do mercado interno de trabalho, de onde derivam os fatores culturais da organização que originam os diferenciais de remunerações.

Uma linha mais recente da segmentação analisa o mercado de trabalho pela ótica da demanda. Nesta perspectiva, a explicação dos diferenciais de salários em termos de educação é uma simplificação que subestima o papel de variáveis ligadas à estrutura

produtiva e ao modo como a produção se processa, tais como, a estrutura de mercado, a força sindical e a estrutura hierárquica do trabalho<sup>(6)</sup>.

Considerando a estrutura industrial de economias capitalistas modernas, compostas de um mercado oligopolista e de uma periferia competitiva, estes segmentacionistas preocupam-se com o comportamento interno da empresa no tocante a seus empecilhos à absorção da força de trabalho. No que tange às firmas oligopolistas observam que: a produtividade, a margem de lucro e a relação capital/trabalho são relativamente elevados, assim como a presença de um mercado de trabalho fortemente sindicalizado e estável.

Em contraste, as firmas competitivas são numerosas e pequenas, mais absorvedoras de mão-de-obra e apresentam baixa produtividade, bem como, baixo lucro. Elas enfrentam acirrada concorrência e possuem um mercado de trabalho onde a presença dos sindicatos é pouca ou inexistente. Dessa maneira, os trabalhadores deste setor não possuem a estabilidade do emprego assegurada através da atuação dos sindicatos.

Em suma, pode-se dizer que a dualidade tecnológica encontra-se na base da segmentação do mercado de trabalho, isto é, há firmas potencialmente capazes de absorver maior quantidade de capital e que, de acordo com a produtividade do trabalho adquirida, estão habilitadas a oferecer melhores condições para o trabalhador. Este fato consubstancia o caso típico do mercado primário.

No outro extremo, encontram-se firmas menos habilitadas ao uso do capital e que enfrentam maiores dificuldades para a geração de melhorias para o trabalhador. Com isto, verifica-se a contingência do dualismo tecnológico. O poder de mercado que a indústria ostenta, contribui, reforça e impulsiona a segmentação. As estatais encontram-se no primeiro grupo, no entanto, com características e natureza próprias que resultam de sua cultura e de sua organização, como será observado ao longo deste estudo.

Nesta linha de análise, os salários são determinados mediante certas condições peculiares à segmentação. No âmbito do mercado secundário, onde a instabilidade é fator preponderante, a própria condição ou existência de um excedente de força de trabalho garante a alguns empregadores um alto grau de controle de mercado. Este fato leva a decisões que independem do acervo de capital humano da massa trabalhadora e são regidas pelas possíveis oscilações da demanda. Isto cria e reforça a segmentação do mercado de trabalho. Lima (1980)

Neste caso, como corolário, pode-se tomar o total de horas trabalhadas como referencial para as possíveis diferenças salariais, sem que tenha qualquer relacionamento com as questões estabelecidas pela teoria do capital humano, ou melhor dizendo, com treinamento e educação.

Uma abordagem útil para estudar as grandes empresas burocratizadas, como as empresas públicas, surgiu com o desenvolvimento das idéias da segmentação de mercado de trabalho. Estas idéias têm acompanhado a evolução do capitalismo monopolista, explicando as medidas adotadas no sentido de proceder à reestruturação das relações internas às unidades capitalistas modernas, através da Teoria do Mercado Interno de Trabalho (Reich, Gordon e Edwards, 1973).

Segundo Doeringer e Piore (1971), a força de trabalho interna goza de privilégios, sendo protegida da competição direta do mercado externo. O mercado interno de trabalho não funciona como um mercado competitivo. Existe uma institucionalização das regras da empresa, que tendem a ser respeitadas, e que, conseqüentemente, restringem oscilações salariais. Portanto, a rigidez das regras que o regulam faz com que os efeitos da dinâmica do mercado de trabalho sobre ele sejam diversos do previsto pela teoria econômica tradicional.

A manutenção e rigidez dos procedimentos estabelecidos pelos escalões superiores das empresas ou por barganha entre estes e os escalões inferiores são tais que, as forças macroeconômicas que operam no mercado externo à firma afetam apenas de modo indireto o que ocorre no seu interior. Estas práticas traduzem comportamentos empresariais que representam pontos importantes na determinação dos salários e dos diferenciais.

A existência do mercado interno explica, em parte, a permanência da estrutura

rigida de salários intra-empresas e setores, como também os critérios e cadeias de ocupações e de promoções para os trabalhadores dentro de cada firma. De acordo com estas formulações, as contratações de trabalho que realizam as grandes empresas, faz-se principalmente para os baixos postos de trabalho da sua estrutura hierárquica de cargos. Neste contexto, é o uso de políticas de promoção que levam os trabalhadores, já incorporados nas empresas, às posições hierárquicas mais altas.

Uma outra consideração associada à relação entre hierarquia dos postos de trabalho e os diferenciais de remunerações refere-se à resistência dos trabalhadores, através dos seus sindicatos, ao aumento da produtividade. Um aspecto sócio-cultural relevante dessa relação foi abordado por Vieira da Cunha e Bonelli (1978), que baseados na suposição de que as empresas mais lucrativas apresentam menor resistência às reivindicações salariais, explicam os diferenciais de salários entre trabalhadores com ocupações semelhantes à partir da diversidade de graus de desempenho entre as empresas.

### 3- ESTUDOS EMPÍRICOS

Apesar das dificuldades tóricas e metodológicas, na década de oitenta, com a crise econômica que se instalou no país, o início do processo de abertura política e posterior consolidação da democracia, o interesse sobre os diferenciais de salários vem sendo intensificado, principalmente no que se refere ao caso das empresas públicas. Contribuições importantes são encontradas na literatura brasileira, em Macedo (1986) e Cacciamali & Torres (1988).

O estudo de Macedo fundamenta-se em trabalhos originalmente desenvolvidos por pesquisadores do Canadá e Estados Unidos que apontaram para a existência de diferenças salariais entre empresas públicas e empresas privadas, beneficiando o funcionário público da América do Norte<sup>(8)</sup>. Inspirado nesses trabalhos, Macedo utilizou a técnica de decomposição dos diferenciais entre trabalhadores de empresas da indústria brasileira, desagregou o modelo por ocupação, indústria e tamanho da empresa.

Ele obteve informações sobre as características de seus empregados (salário, ocupação, instrução, idade, tempo de serviço e sexo) através da RAIS (Relação Anual de Indicadores Sociais), relativos ao ano de 1981. Decomps os diferenciais em duas parcelas. Uma representativa do capital humano dos trabalhadores, e outra que espelha a política salarial adotada pela empresa pública relativamente à empresa privada. Deste modo, Macedo considerou a última parcela como uma renda econômica, na medida em que é um diferencial que não se explica pelas diferenças de características dos trabalhadores.

Um dos méritos do trabalho está em considerar no modelo elementos da demanda que afetam o diferencial de salário ao lado daqueles de oferta. Entretanto, a metodologia utilizada tem fundamento básico na teoria do capital humano e, portanto, inclui como premissa um mercado que funciona em regime de concorrência perfeita e contém a idéia de equilíbrio. A este respeito argumenta o autor:

**"as críticas apontadas não estão voltadas para contestar por si mesmo, os números resultantes desses procedimentos empíricos, mas sim a interpretação que pode ser dada a esses números. Por exemplo: as regressões vão revelar coeficientes positivos para a variável educação. Adeptos da teoria do "capital humano" interpretariam esses resultados como indicativo de retornos positivos ao investimento feito na aquisição de educação formal. Do nosso ponto de vista, o coeficiente representa também o valor que essas empresas dão a essa variável, mesmo que ela não reflita necessariamente uma maior produtividade". (Macedo, 1986)**

O esforço do autor para incluir na análise as variáveis representativas do investimento em "capital humano", passíveis de comparação, não foi suficiente para superar todas as barreiras, tendo em vista que remunerações não salariais associadas a determinados cargos não são captadas por meio dos dados da RAIS, pois como é sabido, a comparação das remunerações do trabalho por cargos, entre empresas públicas e

privadas, com amostra desses dados, apesar de reunir um grande número de empresas, levaram a resultados pouco significantes, como bem especificados por Cacciamali e Torres (1988):

**"Uma explicação para os baixos graus de significância estatística dos coeficientes estimados é a própria classificação ocupacional RAIS inadequada, para análise de estruturas de cargos e salários existentes nas empresas. Estas possuem sua própria classificação do preenchimento do formulário RAIS. Além disso, como não existe padronização de procedimentos, os responsáveis por cada empresa interpretam por si a classificação RAIS, o que conduz obrigatoriamente a distorções."**

Os trabalhos acima referidos constituem contribuições importantes na medida que demonstram empiricamente a existência de diferenciais de salários por cargos entre empresas públicas e privadas. No entanto, a despeito da relevância do tema, pouco se avançou no sentido de aperfeiçoar sua interpretação do ponto de vista teórico. Não foram aperfeiçoadas as premissas, bem como os conceitos usados para defini-los e, menos ainda, não foi ampliado o escopo teórico para sua análise.

Com raras exceções, têm proliferado trabalhos desta natureza usando técnicas e modelos de mensuração dos diferenciais que enfocam aspectos isolados e superficiais da realidade empresarial. Estudar as remunerações do trabalho na forma exclusiva de diferenciais de salários é tentar minimizar sua importância e discutir efeitos sem questionar causas. É preciso investir no aperfeiçoamento dos estudos das organizações empresariais, expandir seus limites teóricos, redefinir conceitos e enfoques tradicionais para não só dar conta de problemas concretos, como também ampliar a visão que se tem deles e do universo em que se manifestam.

Precisam ser considerados, examinados e relacionados, os padrões de remunerações definidos em cada empresa, padrões culturais específicos de cada organização, os processos e relações de poder determinantes de sua dinâmica, assim como chamar a atenção para o fato de que o lado estrutural da análise vem sendo sistematicamente negligenciado. Pecam, as poucas pesquisas sobre diferenciais de salários no Brasil, pela ausência de enfoques que considerem os fatores intervenientes na formação das remunerações do trabalho nas empresas públicas em sua forma mais abrangente.

Não há dúvida quanto ao fato de existir uma demanda insatisfeita nas várias linhas de interpretação das remunerações do trabalho das empresas públicas brasileiras. O reconhecimento da necessidade de aprimoramento das teorias seria a primeira etapa para o avanço do conhecimento da problemática dessas remunerações. Pouco se tem feito para tornar os enfoques sobre a questão do preço do trabalho mais científico, em que pese o aparente cientificismo de sua roupagem.

As teorias gerais do mercado de trabalho, assim como as teorias microeconômicas mais elaboradas e aperfeiçoadas, sem exceção, não têm se mostrado satisfatórias. Neste sentido, rejeita-se a proposição marginalista, segundo a qual, no mercado de trabalho em regime de concorrência perfeita, a remuneração dos indivíduos depende de sua contribuição marginal ao produto total, porque a realidade não se coaduna com os pressupostos de um mercado de trabalho concorrencial, principalmente aquele que não admite diferenças qualitativas na força de trabalho. Por outro lado, não se aceita a teoria do capital humano por manter o postulado da eficiência do mercado consistente com o modelo marginalista, apenas ampliando a cadeia de causação para explicar as diferenças salariais.

Para o estudo da empresa pública é importante que, tal como na teoria da segmentação, que há dicotomia no mercado de trabalho e que trabalhadores com igual produtividade não recebem necessariamente o mesmo salário, pois esta remuneração é função do setor em que está inserido o trabalhador. Assim, contrariando a teoria neoclássica que postula a inexistência de diferencial de salário, dada mão-de-obra homogênea deve ser considerado, com base na teoria da segmentação, a possibilidade de

remunerações diferenciadas, mesmo com homogeneidade da mão-de-obra. Por tanto, é razoável aceitar que o salário depende da empresa em que o indivíduo está alocado e do cargo que ele ocupa. Em suma, seguindo os segmentacionistas, pressupõe-se também a associação dos salários aos postos de trabalho, e não aos trabalhadores, como postulado na teoria tradicional.

Cabe observar adicionalmente que a estrutura de postos de trabalho é suficientemente rígida, de modo a evitar as influências que se verificam na oferta e demanda do mercado geral de trabalho. A medida em que se admite a associação entre as estruturas de cargos e salários, este último passa a ser uma função do modo como o trabalhador ingressa no mercado de trabalho e, posteriormente, de como é selecionado a partir de critérios determinados pela demanda, que variam de acordo com o tipo de empresa, apesar de suas características pessoais.

As considerações até o momento apresentadas permitem mostrar pressupostos importantes, originados da teoria da segmentação. Entretanto, uma das contribuições desse artigo é suprir de algum modo lacunas da Economia do Trabalho, que residam na explicação das diferenças das remunerações não salariais dos ordenados e dos adicionais (gratificações, vantagens e benefícios). Para tanto, pressupõe-se que a teoria convencional é insuficiente por tratar os salários como única forma de remuneração do trabalho.

A idéia é dar um passo nessa direção ao enfocar a questão estrutural, privilegiando o aspecto cultural e as influências das relações de poder. Não se trata de uma abordagem completamente inovadora. Nos últimos anos têm proliferado estudos preocupados com a cultura organizacional e o poder<sup>(9)</sup> mas, não se explorou esta relação como determinante das remunerações de trabalho, que é essencial para a compreensão dos diferenciais. Da mesma forma, não constitui um enfoque abrangente de todas as características dos fenômenos organizacionais, mas é o que melhor permite identificar os principais fatores estruturais que se articulam aos conjunturais para promover ou eliminar diferenciais de salários entre os mesmos cargos.

Para qualificar os diferenciais de remunerações e, para isto, o pré-requisito é responder o seguinte questionamento: - Como identificar os determinantes das remunerações? - As análises até o momento realizadas remetem à problemática dos diferenciais de salários para os aspectos relacionados exclusivamente à conjuntura econômica e, não dão conta da complexidade inerente ao fenômeno.

Estes trabalhos servem como parâmetros quantitativos para balizar a busca mais profunda de fatores que impõem o surgimento dessas diferenças. Estes estudos resultam definitivamente de técnicas de investigação que procuram medir os diferenciais de salários identificados por cargos, como termômetro que avalia as distorções, num dado momento, em comparação com empresas privadas, aprioristicamente estabelecendo a equiparação de cargos e excluindo outras características prevaletentes da organização.

O exame da relação entre estrutura hierárquica dos cargos e de remuneração em empresas públicas chama a atenção para o aspecto da existência de um padrão de remuneração que depende, de forma mais significativa, de fatores estruturais que conjunturais. As razões destes últimos serem frequentemente abordados é que se referem em sua essência, ao ambiente externo à empresa, de mais fácil acesso às informações bem como, porque guardam em si conotações políticas de interesse do grande público.

Explicar o padrão de remuneração das empresas públicas, a estrutura hierárquica dessas remunerações e dos cargos com uma dada estrutura organizacional é pelo menos uma tarefa multidisciplinar, e como tal deve ser tratada. É fundamental trabalhar com diferentes categorias e técnicas de investigação com o objetivo de extrair os pontos essenciais e articulá-los em um eixo-teórico-metodológico norteador da pesquisa.

É inevitável entender os diferenciais de remunerações também como resultante do processo de políticas internas da empresa, do qual participa sua burocracia com força corporativista própria. É sabido, que nas empresas públicas o preço do trabalho recebe influência de grupos com poderes constituídos, desempenhando cada um o seu papel nas negociações que implicam em mudanças no padrão de remunerações, na sua distribuição, na abertura do leque salarial entre cargos. As modificações em geral são fruto do

consenso entre gerentes das empresas, sindicatos e, conselho regional de empregados, entre outros.

#### 4- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Busca-se identificar a seguir os subsídios que as teorias da Segmentação do Mercado de Trabalho, do Mercado Interno de Trabalho e das Organizações dos Recursos Humanos dispõem para a análise do problema das remunerações do trabalho nas empresas públicas.

A visão econômica subjacente proposta por este artigo é a de ser a hierarquia das ocupações um critério para a distribuição dos rendimentos do trabalho. A verificação de pontos de estrangulamento na hierarquia ocupacional, cerne da abordagem segmentacionista, dão suporte à idéia de que influenciadores das remunerações devam ser estudados em blocos, devido à suposta correspondência desses últimos com a segmentação da estrutura ocupacional. Preservar a noção de hierarquia, nas escalas ocupacionais, significa tomá-las como referencial para o padrão de remuneração das empresas, posto que explicitam as fronteiras de cada grupo e subgrupos a partir de requisitos organizacionais da empresa. Entretanto, essa relação necessita ser examinada.

A empresa pública, como toda organização burocrática, possui mercados internos onde prevalecem a hierarquia de cargos e funções, a especialização funcional, a expectativa de ascensão ao longo de uma carreira, cujo trânsito depende de requisitos técnicos-administrativos da unidade empresarial. O mercado interno de trabalho, os "portões de entrada", as carreiras profissionais, as políticas de recursos humanos e de remunerações do trabalho bem como a cultura empresarial são prerrogativas para o estudo das empresas públicas.

As instâncias exógenas, por outro lado, devem ser estudadas em três categorias: a autonomia administrativa frente ao Estado como organismo controlador, a influência do mercado de trabalho geral e a relação da empresa com os órgãos de classe.

#### 5- MODELO DE ANÁLISE

Visando a realização do modelo de análise organizacional, adota-se a definição de empresa apresentada por Tichy (1983) que a interpreta como uma organização composta por três subsistemas mutuamente dependentes: o político, o técnico e o cultural. O primeiro refere-se à alocação de recursos e poder, o segundo a problemas de produção e o último a valores apreendidos. Este autor apresenta ainda três instrumentos da administração básica que contribuem para que os subsistemas estejam alinhados: a missão ou estratégia da organização, a estrutura mais os procedimentos administrativos e as práticas da administração dos recursos humanos.

Encarando a empresa através dessa ótica, é possível resgatar aspectos relevantes da questão das remunerações objetivando enquadrar os problemas analisados no contexto das empresas públicas e ressaltar as características específicas que tornam este tipo de organização um particular objeto de pesquisa. Deste modo, é possível relacionar remunerações do trabalho, cultura e poder, e, portanto, enveredar pela trilha teórica pretendida, incluindo a Teoria das Organizações, além das Teorias da Segmentação e do Mercado Interno para explicação das remunerações do trabalho: salários, ordenados, vantagens e gratificações.

A discussão sobre a cultura organizacional vem seguindo uma base de conceitos fornecidos pela antropologia cultural, onde existem diversas correntes teóricas que privilegiam aspectos diferentes de um mesmo fenômeno. Para efeitos deste trabalho, adota-se o conceito apresentado por Schein (1985) e o enfoque de Pettigrew (1979) que possibilitam analisar as remunerações do trabalho explorando a empresa pública de modo a centrar a problemática dos diferenciais das remunerações por cargos tanto no processo de formação como no processo de mudança cultural da empresa.

As organizações estudadas são empresas públicas de grande e médio porte, que se caracterizam pela persistência de padrões culturais fortes. Estes estimulam a resistência à mudança pela prevalência de redes de poder. No entanto a simples



observação da dinâmica dessas organizações indica que, mesmo em situações de continuidade administrativa e de maior permanência de valores culturais, as relações de poder e cultura apresentam modificações ao longo de tempo que se refletem nas políticas de remunerações do trabalho.

Schein (1985) considera a cultura organizacional como um modelo de pressupostos básicos que um dado grupo criou, descobriu ou desenvolveu no processo cognitivo de lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna. Esses pressupostos são ensinados aos demais membros da organização como a maneira correta de se perceber, pensar e sentir esses problemas, desde qual os pressupostos tenham funcionado bem para serem considerados válidos.

A escolha da cognição organizacional como linha de pesquisa tem a ver com as observações preliminares resumidas anteriormente sobre a política de remunerações das empresas. Considera-se que a empresa pública pondera dois ambientes, o externo e o interno, ao determinar as remunerações do trabalho. Para isso ela possui uma linguagem comum e categorias conceituais que são compartilhadas por seus membros, sendo desse modo, as fronteiras dos seus segmentos definidas e seus membros selecionados.

A autoridade, o poder, o status, a propriedade e outros recursos são alocados seguindo esse conjunto de regras, peculiares a cada organização. Além disso, a empresa possui critérios próprios de recompensas como por exemplo, benefícios, gratificações, ascensão na escala hierárquica dos cargos, e, finalmente, desenvolve formas de controlar os impactos promovidos pelo meio ambiente.

No estudo da formação da cultura das empresas públicas, é possível identificar a partir das regras internalizadas como os membros dessa cultura vêem e descrevem o seu mundo, e nele, as estruturas hierárquicas de cargos e de remunerações. Isto é possível porque essas empresas têm um modo característico, uma forma predizível de se comportar em determinadas situações. Os grupos que a compõem obedecem a regras visíveis e, muitas vezes, invisíveis. Há um código de conduta que auxilia a empresa a se integrar internamente, a determinar seu equilíbrio interno e, dotá-la de coerência e coesão necessárias para enfrentar desafios de sua adaptação externa.

As possibilidades teóricas e técnicas de analisar processos de mudança em organizações que se caracterizam por manter padrões extremamente específicos, por se fecharem ao contato externo e por apresentarem mecanismos eficientes para resistirem às propostas de transformação, seguem-se ao estudo da formação da cultura. Por maior que seja a permanência de valores culturais e relações de poder promovidos por situações de longa continuidade administrativa, as empresas mudam ao longo do tempo.

A descrição dos elementos que constituem a cultura organizacional, a forma como eles funcionam e, ainda, as mudanças que eles provocam no comportamento empresarial, são maneiras de dar ao assunto um tratamento mais concreto e de mais fácil entendimento. Os principais elementos formadores da cultura da empresa são: (a) valores e princípios básicos; (b) artefatos culturais, (c) os missionários e (d) os fundadores. (Freitas, 1991).

Toda empresa tem seus valores e princípios básicos, espécie de conjunto de normas internas que definem suas grandes linhas. Eles podem ser escritos, discutidos e aperfeiçoados através do tempo. A parte mais importante da cultura de uma empresa são seus artefatos culturais, ou seja, processos formais ou informais que concretizam seu modo peculiar de fazer as coisas. A avaliação da performance dos empregados, a definição das carreiras profissionais, a diferença entre grupos e a formação das escalas hierárquicas de cargos e salários são artefatos concretos, que devem ser investigados.

Em toda mudança cultural é preciso refazer ou criar os artefatos culturais, pois são eles que acostumam os membros do grupo a agir de acordo com os valores que foram mudados e aceitos. Por outro lado, os missionários, transmitem os valores de cada empresa aos novos, estão posicionados em todos os níveis da hierarquia de cargos e funções, e, são normalmente funcionários antigos da empresa. Eles mantêm a cultura ou transmitem os valores nos processos inovadores. Os fundadores, por outro lado, às vezes colocam sua marca pessoal, fazendo dos seus princípios os da organização. (Freitas, 1991).

É importante conhecer e analisar as razões e mecanismos que as empresas públicas utilizam para controlar e definir as remunerações do trabalho por cargos como elemento orientador das mudanças nas políticas de remunerações.

A investigação minuciosa da realidade das remunerações dos trabalhadores das empresas estatais no seu âmbito interno, sua relação com o ambiente externo a partir de depoimentos dos agentes participantes dessa interação, faz surgir na maioria das vezes elementos intencionalmente tornados obscuros, porém significantes para políticas de remunerações realistas.

A escolha das entrevistas como instrumento da pesquisa qualitativa impõe-se por ser o mais adequado para conhecer as minúcias da realidade das remunerações do trabalho. O único meio de penetrar na intimidade da empresa é obter, através de contato direto com as mesmas, as informações e documentação interna contendo normas e requisitos técnicos administrativos. É impossível alcançar de outro modo a percepção de traços culturais, a dominação e distribuição do poder entre os diversos níveis administrativos e cargos.

As perguntas devem ser direcionadas no sentido de comparar os influenciadores internos, traços culturais, configurações de poder e requisitos técnico-administrativos, em suas potencialidades com os influenciadores externos das remunerações do trabalho pagos por essas empresas: o governo, o mercado de trabalho e sindicatos.

Os requisitos técnicos administrativos resultam da cultura e configurações de poder que aparecem de forma concreta, através das normas de especialização funcional de carreira e de aspectos relacionados à mobilidade funcional. Estes requisitos técnicos e administrativos são também considerados influenciadores internos. À medida em que eles não só se limitam a afetar a distribuição da folha de remunerações de uma empresa mas, ao fazê-lo de forma peculiar a cada uma delas define diferenças comparativas das estruturas de cargos e de remunerações entre empresas que conduz a diferenciais das remunerações por cargos entre elas.

No entanto, não somente as normas internas, a formação da burocracia e os requisitos técnicos administrativos devem ser examinados como determinantes das remunerações, mas, inclusive, há uma relação com o funcionamento do mercado de trabalho geral à partir da análise da concorrência, um dos influenciadores externos. Por sua vez, é preciso considerar o impacto do governo e dos sindicatos sobre a concorrência, que pode ser mais importantes ou menos significativas dependendo do tipo de relações de trabalho estabelecidas entre empresa e governo (empregadores) e o servidor público (empregado) num contexto conjuntural mutável e instável, principalmente quando se trata da economia brasileira.

Portanto, em geral, as pesquisas que se ocupam apenas em medir diferenciais de salários são incompletas, apresentam resultados contraditórios quando comparadas entre si, e baixos níveis de significância. Esses últimos são explicáveis pela ausência nos modelos estimados de variáveis importantes, cuja inclusão inviabilizaria a aplicação de um modelo completo dado o elevado teor de complexidade que é imposta pelas especificidades das variáveis que necessitam ser incluídas. No entanto, esses estudos podem ser úteis quando complementados, devidamente qualificados e, apoiados numa base teórica consistente que direcione o questionamento dos elementos empíricos, quantificáveis ou não.

## 6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de análise organizacional aqui proposto serve de instrumento de diagnóstico e de parâmetro para intervenções que visem os processos de mudança e reestruturação das políticas de remuneração do trabalho nas empresas públicas.

A interdisciplinaridade decorrente da junção de aspectos econômicos e administrativos que caracterizam a abordagem aqui proposta, representa fator de insegurança, na medida em que implica em fazer uso de uma fundamentação teórica não estritamente econômica, como é o caso da cultura empresarial, objeto de estudo da teoria das organizações.

A evidência das relações entre cultura e poder no âmbito da organização empresarial pública, cria limites à investigação. Entre as limitações figuram as óbvias restrições de acesso a pessoas, dados, documentos e locais, que são utilizadas pelas empresas para se protegerem da observação e diagnóstico externo, empregadas pelos administradores da empresa e do governo, que concebem a impenetrabilidade como grande trunfo para se manterem nos padrões estabelecidos. Um exemplo disto é a inexistência de memórias de pesquisas de mercado, como a que será utilizada. Isto impede um estudo com bases em séries temporais.

Além desses fatos, que constituem um elemento da cultura dessas organizações, figuram também os riscos de permanecer nos níveis superficiais dos artefatos visíveis, dos comportamentos manifestos, das opiniões verbalizadas. A dificuldade de penetrar no universo empresarial não se refere aos limites físicos mas, principalmente, nos limites invisíveis do pensar, do sentir, do comunicar, que afastam o pesquisador de uma busca mais profunda.

Esta face da cultura organizacional pública é adequada para mascarar os traços mais profundos que, influenciam o perfil das remunerações e as práticas que a estatal adota. Com isto perde-se em parte a possibilidade de identificar as similitudes e diversidades que os perfis e práticas dessas empresas apresentam em relação às empresas privadas que também se voltam para si.

Quanto maior for o grau de precisão com que se identifiquem os determinantes das remunerações do trabalho por cargos, maior será a capacidade de diagnóstico do fenômeno dos diferenciais dessas remunerações, ultrapassando as abordagens quantitativas e elaborando modelos explicativos das dimensões internas e externas dessas empresas. Por decorrência dessa compreensão mais ampla e fundamentada dos fenômenos verificados empiricamente pode-se buscar melhores condições para o aperfeiçoamento de mudanças nas políticas de remuneração. Normalmente os insucessos na implementação de mudanças são atribuídos à dificuldade de identificar e gerir as reações de resistência geradas em polos de poder. Estes só poderão ser detectados dentro da empresa ao captar as especificidades culturais da organização.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BLUESTONE, B. *The Tripartite Economy: labor markets and the working poor. Poverty and Human Resources*, Newbury. Park, Ca: jul./ago.1970
2. BUTLER, R.; HECKMAN, J. J. *The impact of the government on the labor market status of black americans: a critical review of the literature and some new evidence*. Chicago: University, 1976. p.
3. CACCIAMALI, M. C.; TORRES, Ivo. *Atividades públicas e privadas: diferenças salariais e desemprego*. São Paulo: FAPESP-IPE, 1988. (Relatório de Pesquisa)
4. CALABI, A.S.; ZAGHEN, P. E. M. *Segmentação do mercado de trabalho, mobilidade e rotatividade: revisão teórica e evidências empíricas preliminares*. In: *Seminário Economia Brasileira*. São Paulo, 1978. FIPE-USP, 1978. (Documento, 8)
5. CARNOY, Martin; CARTNER, M. *Theories of labor markets and worker productivity*. Stanford: University, 1975. mimeo.
6. DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. *Macroeconomia*. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
7. DOERINGER, P. B.; PIORE, M. J. *Internal labor markets and manpower analysis*. New York: M.E. Sharpe, 1971. 212p.
8. FISCHER, Irving. *The nature of capital and income*. New York: Mac-Millan, 1906.
9. FLEURY, M.Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Processo e relação de trabalho no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1987.
10. \_\_\_\_\_ et al. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1992.

11. FREEMAN, Irving. The nature of capital and income. New York: Mc-Millan, 1976.
12. FREITAS, Ester de. Cultura Organizacional: formação tipologias e impactos. São Paulo: Makron Mc Graw-Hill, 1991.
13. GUNDERSON, M. Earnings. Differential between the public and private sectors. Canadian Journal of Economics. Toronto. v. 12, may 1979.
14. HAWORTH, Charles T; RENTHER, Carol Jean. Industrial concentration and interindustry wage determination. The Review of Economics and Statistics, Amsterdam. v.60, n.1, 1978.
15. KALACHER, Edward; RAINES, Frederic. The structure of wage differences among nature male workers. The Journal of Human Resources, Madison. v. 11, n.4, 1976.
16. KERR, Clarck. The balkanization of labor markets. In: Reynalds et al. Labor economics and labor relations. New Jersey: Prentice Hall, 1982.
17. LEITE, José Alfredo Américo. Macroeconomia: Teorias, modelos e instrumentos de política econômica. São Paulo: Atlas, 1994.
18. LIMA, Ricardo. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO, Rio de Janeiro. v.10, n.3, p.1013-1044, dez. 1980.
19. MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas estatais e privadas: novos resultados. Estudos Econômicos, São Paulo. v.16, número especial, 1986.
- 20.- Emprego e salário no ciclo econômico 1972-1975. São Paulo: SES MINTER-FIPE, dez. 1977.
21. MINCER, J. The distribution of labor incomes: A survey with special reference to the human capital approach. Journal with of Economic Literature, 8, mar 1978.
22. MOUTINHO, Lúcia Maria G. Determinantes das remunerações do trabalho em empresas públicas. Tese de Doutorado em Economia de Empresas, FGV/SP, 1995.
23. OAXACA, R. L. Male-female wage differentials. In Urban Labor Markets. International Economic Review, Walk, Philadelphia, v.14, p. 693-709, oct. 1973.
24. PAGES, Max. O poder das organizações. São Paulo: Atlas, 1986.
25. PERLMAN, Richard. Forces widening occupational wage differentials. Review of Economics and Statistics, Harvard, US. v.40, n.5, p.105-107, 1958.
26. REICH, M., GORDON, D; EDWARDS, R. A theory of labor market segmentation. American Economic Association, v.63, n.2, may, 1973.
27. SCHULTZ, Theodore. Refletions on investment in man. The Journal of Political Economy, Chicago. v.70, Out.1962. suplemento.
28. SIMON, H. The compensation executive. Sociometry, New York. v.20, 1957.
29. SMITH, S. Government wage differentials. Journal of Urban Economics, San Diego, Ca. v. 4, 1977.
30. SMITH, J. P; WELCH, F. Race differences in earnings a Survey and new, Evidence. R.2295-NSF Rand., Corp.Mar. 1978.
31. TICHY, M. Managine strategic change: technical, political and cultural dynamics. New York: J.Willis, 1983.
32. VIEIRA DA CUNHA, Paulo; BONELLI, Regis. Estrutura de salários industriais no Brasil: um estudo sobre a distribuição de salários médios em 1970. Rio de Janeiro, v.8, n. 1, p.117-168, abr. 1978.
33. WACHTEL, Howard M; BETSEY, Charles. Employment at low wages. The Review of Economic and Statistics. Haward, US. 54, 1972.
34. WALRAS, Leon. Elements d' economic politique pure. 4.ed. Paris, ed. 1900.
35. WELCH, F. Black-white differences in return schooling. American Economic Review, Oxford. v. 63, p. 893-907, Dec. 1976.

## NOTAS

(1) A teoria neoclássica do trabalho é encontrada na maioria dos livros - texto de teoria econômica, entre eles Leite (1994), Dornbusch e Fischer (1993).

(2) Um dos precursores da teoria do capital foi Schultz (1962) que partiu da conceituação ampliada do capital. Isto remonta ao início da teoria que se deve a Fischer (1906). Este último propôs expandir o conceito de capital para: tudo o que é capaz de gerar fluxo de rendas durante um período. Entretanto, algo semelhante a este conceito foi antecipado por Walras (1900) que classifica o capital em três categorias: capital "natural", capital "imobiliário" e "capital pessoal", cujos rendimentos também são fluxos de renda durante um período.

(3) Ao contrário do que ressalta Perlman (1958), que aponta para a existência de forças não competitivas.

(4) Para um estudo mais profundo dessa vertente veja: Lima (1980), Kerr (1982), Doeringer e Piore (1971).

(5) Vejam-se por exemplo, os trabalhos de Lazear (1978), Butler e Heckman (1976), Freeman (1976), Smith e Welch (1978), Welch (1976), Oaxaca (1973).

(6) As características estruturais passaram a ser estudadas como condicionamento dos salários e de sua diferenciação a partir de Reder (1955), que comparou salários dos mais qualificados em relação aos salários dos menos qualificados, numa análise intertemporal, para explicar mudanças nas estruturas salariais das empresas ao longo dos ciclos econômicos. Nesta oportunidade chamou a atenção para a estrutura hierarquizada de cargos e funções. - Após Reder outros trabalhos foram escritos, nesta linha de análise, por Bluestone (1970), Wachtel e Betsey (1972), Kalached e Raines (1976) e Harwoth e Renthner (1978).

(7) Simon (1957), também segue a linha de interpretação das remunerações de gerentes com formação fora do mercado concorrencial. Admite em seu trabalho como premissa o fato de que um dirigente não pode ter salário inferior ao de subordinado, daí, concluindo, que cada salário individual depende do número de subordinados numa escala descendente. Como decorrência, o salário de indivíduos com o mesmo poder de comando estaria ligado ao tamanho da empresa onde trabalham.

(8) Smith (1977), baseado em dados para os Estados Unidos, de 1970, estudou os diferenciais de salários, por sexo, no governo federal e, posteriormente, com dados de 1975, para todos os níveis de governo. Guderson (1979) estudou os diferenciais de salários entre o governo e o setor privado no Canadá.

(9) Fleury et al. (1992) Pages (1986) e Freitas (1991).