

## **CULTURA E DIFERENÇAS DE REMUNERAÇÕES DO TRABALHO EM EMPRESAS PÚBLICAS**

**Lúcia Maria Góes Moutinho\***

### **Introdução**

Nos últimos anos têm proliferado estudos sobre a cultura organizacional e o poder, como os de Fleury (1992) e Freitas (1991), no entanto, não se explorou esta relação como determinante de diferenciais das remunerações de trabalho. O estudo da cultura é essencial para a compreensão dos diferenciais de salários entre os mesmos cargos nas empresas do governo. Por outro lado, os estudos dos diferenciais de salários, como os de Macedo (1986) e de Cacciamali e Torres (1988), resultam definitivamente de técnicas de investigação que procuram medi-los, como termômetro que avalia as distorções, num dado momento, em comparação com empresas privadas, aprioristicamente estabelecendo a equiparação de cargos e excluindo outras características prevaescentes da organização.

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. Há razões deste tipo de abordagem: se referem em sua essência ao ambiente externo à empresa; as vias de acesso às informações são mais fáceis; bem como guardam em si conotações políticas de interesse do grande público.

**É inevitável entender os diferenciais de remunerações também como**

---

\* Lúcia Maria Góes Moutinho. Doutora em Economia de Empresas – FGV/SP. Professora e Pesquisadora do Departamento de Economia e Mestrado em Economia – UFPB/JP.

resultante do processo de políticas internas da empresa, do qual participa sua burocracia com força corporativista própria.

Procura-se também avaliar a hipótese de que as disparidades das remunerações do trabalho para cargos idênticos entre empresas e intra empresa pública se originam predominantemente, de padrões de comportamento administrativo-empresarial culturalmente adquiridos.

A interdisciplinaridade caracteriza a abordagem aqui proposta. Recorre-se à junção de aspectos da Economia e da Administração. A análise organizacional e a teoria da segmentação do mercado de trabalho proporcionam instrumentos para diagnósticos do fenômeno e fornecem parâmetro para intervenções que visem os processos de mudança e reestruturação das políticas de remuneração do trabalho nas empresas públicas.

Procura-se também responder ao seguinte questionamento: – Como explicar a formação dos diferentes patamares da hierarquia das remunerações do trabalho? – Como são elaborados os critérios usuais nas empresas públicas para estabelecer os salários de base, os salários do topo da pirâmide, o leque intermediário dos salários? – E os adicionais ao salário de base?

Para isso admitem-se as seguintes premissas básicas:

a) Existem diferenciais de remunerações entre empresas públicas e privadas por cargos. Existem também diferenciais intra e entre empresas públicas, para os mesmos cargos e entre diferentes esferas de governo. Estes diferenciais resultam de fatores conjunturais e transitórios, bem como de elementos estruturais.

b) O mercado de trabalho alvo é o institucional. Deste modo, pressupõe-se a associação das remunerações do trabalho aos cargos e não a trabalhadores.

c) Existem pontos de estrangulamento na hierarquia ocupacional. Pressupõe-se que os mercados de trabalho são diferenciados, estanques, segmentados.

d) No mercado interno das modernas empresas públicas prevalece

a hierarquia de cargos e a expectativa de ascensão se dá através de requisitos técnicos, políticos, legais e culturais.

e) A organização deve ser estudada como um sistema contínuo: com um passado e um presente.

f) A empresa é composta de três níveis interdependentes, político, técnico e cultural, cuja integração depende da missão (estratégia organizacional), da estrutura e das práticas de administração de recursos humanos (processos administrativos).

### **Marco Teórico**

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.

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 tomam este tipo de organização um particular objeto de pesquisa. Deste modo, é possível relacionar remunerações do trabalho, cultura e poder 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). Ele 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 empresa pública pondera dois ambientes, ao determinar as

remunerações do trabalho, o externo (o mercado de trabalho geral-composto por empresas públicas e privadas) e o interno. 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 e remunerados.

Foram examinadas, nas empresas públicas, as regras internalizadas para descobrir 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.

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).

## Base de Informações

Foram utilizados os dados de empresas públicas e privadas da região sudeste que resultaram de uma pesquisa salarial realizada pela CESP (Companhia de Eletricidade de São Paulo). Utilizou-se também de entrevistas com funcionários de uma amostra dessa pesquisa, mais precisamente, empresas estatais paulistas, bem como a análise de documentos contendo procedimentos relativos às políticas de pessoal e de remunerações dessas empresas. Além disso, foram examinadas as regulamentações do CODEC (Conselho de Defesa dos Capitais do Estado) órgão controlador dessas estatais, bem como uma pesquisa do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio- Econômicos) para identificar evidências em torno da hipótese examinada.

## As faces da cultura das empresas públicas

O primeiro traço cultural que diferencia a cultura das empresas públicas das privadas origina-se de seu caráter híbrido, amplamente discutido na literatura pertinente, tal como em Fleury (1987):

*Apesar das diferenças, as estatais guardam uma especificidade própria, fruto da sua dupla natureza: elas são simultaneamente organizações produtivas e aparelho do Estado.*

*Esta dupla inserção confere às estatais uma ambigüidade estrutural, levando-as a oscilar entre o comportamento empresarial voltado para o lucro e para o próprio processo de acumulação e o comportamento de um órgão de Estado, que procura conciliar interesses dos diversos grupos sociais.*

O ponto de partida deste estudo é mostrar que este caráter híbrido das estatais se estende aos aspectos relativos à determinação das remunerações que pagam aos seus funcionários. Dito de outro modo, os influenciadores dessas remunerações transitam entre dois pólos, os de caráter estritamente público e aqueles de caráter exclusivamente empresarial. Disto resultam graus de autonomia variados das coalizões internas, importantes elementos definidores das remunerações à medida em que a unidade organizacional se aproxima de um polo e se afasta do outro, ou seja, à medida em que os critérios de remunerações nas estatais se pautam por uma racionalidade condicionada por traços culturais público e/ou privado.

Foi identificado nas entrevistas que, nas empresas públicas não se estimula o conflito interno. Elas desenvolvem o espírito cooperativo que reforça o espírito de grupo, a coalizão interna. Além disso, verificou-se que relativamente às empresas privadas, a competitividade leva a que o salário se transforme em instrumento de diferenciação individual associado mais a desempenho do empregado do que a função que executa na organização e às relações conflituosas, não sendo os salários conhecidos pelos integrantes da organização.

Nas empresas públicas é mais funcional o espírito de cooperação, o empregado não precisa provar que é melhor do que o outro para ascender profissionalmente e melhorar seu salário. Os funcionários das empresas estatais sobem na escala salarial à medida em que percorrem a trajetória ascensional da carreira dentro da empresa, ao longo do tempo, que é determinada através de regras bem definidas, devendo, desse modo, desestimular a competição.

A face da cultura da empresa estatal que reflete de forma mais presente o seu lado público é a estabilidade no emprego que existe de fato, embora não seja prevista em Lei. A explicação para isto é encontrada no processo de seleção e no processo de promoção de pessoal. Em geral as novas admissões são feitas após terem sido esgotadas as possibilidades de aproveitamento do corpo de empregados já existente no quadro através de seleção interna. Isto funciona como um sistema de promoções, limitado apenas pelas qualificações formais e características pessoais do indivíduo.

Um outro aspecto diferenciador da empresa pública encontra-se no fato de se privilegiar a promoção sistemática por tempo de serviço. É uma prática consistente com a idéia de preservar um corpo funcional relativamente estável quando o modelo de carreira adotado – o sistema de carreira aberta – permitiria selecionar externamente novos funcionários para qualquer cargo nos planos de carreira operacional, técnico-administrativo, universitário e gerencial. Isto afeta a relação do empregado com a empresa e demonstra que o caráter híbrido das estatais se estende à relação com seus empregados. Este traço cultural se reflete nas barganhas coletivas, quando fica evidente o caráter atípico dos trabalhadores dessas empresas que, de um lado apresentam-se como funcionários identificados e

comprometidos com os objetivos da empresa; e do outro, como empregados em busca de maximizar seus rendimentos.

Este aspecto cultural pode ser identificado nas conclusões de uma pesquisa sobre negociações coletivas nas estatais desenvolvida por Zylberstajn e Castro (1987):

*Uma das conclusões que se retira da análise realizada é que, mesmo num acordo tão rico em conquistas trabalhistas, haja uma quase ausência de cláusulas que substanciem demandas da empresa. Mais significativo ainda é que, no âmbito da remuneração, os expressivos ganhos alcançados não são limitados por qualquer restrições em termos das possibilidades econômicas da empresa atendê-los. Em outras palavras, aparentemente, não tem como contrapartida qualquer compromisso dos empregados com o aumento da eficiência e da produtividade da empresa. Na verdade, esta é uma característica que, aparentemente, tende a ganhar corpo na área das empresas estatais.*

A ambigüidade de papéis do funcionário das estatais fica evidente com a quase total ausência de demanda da empresa nos processos de negociação coletiva. Isto demonstra que a coalizão interna é corporativista, ou seja, no momento em que o empregado se coloca diante das opções de lutar por suas remunerações ou pelos interesses da empresa, obviamente tenderá a agir como empregado, embora seja membro do corpo administrativo, havendo, deste modo, uma cumplicidade não revelada, obscura, entre sindicatos dos trabalhadores e direção das estatais.

Este tipo de interação ganha corpo ao longo do tempo. Segundo o DIEESE os acordos coletivos nas empresas estatais, que incluem as empresas nº 1, 2, 7, 15, 18 e 60 contidas na amostra estudada, denota haver uma tendência crescente entre 1989 e 1991 a que conflitos entre sindicatos e empresas estatais sejam resolvidos através da negociação, conforme a Tabela 1.

TABELA 1  
MODOS DE NEGOCIAÇÕES NAS ESTATAIS: 1989/91  
%

Modos de Negociações	1989	1990	1991
Direto	68,8	81,6	86,1
Dissídios TST	18,6	2,1	11,1
Conciliação TST/TRT	4,2	10,4	2,8
Mediação DRT	8,3	2,1	0,0
Outros	0,0	4,2	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE/Banco de Acordos

Outros dados importantes que a pesquisa do DIEESE (1992) destaca e que dão sustentação à argumentação aqui desenvolvida podem ser observados a partir das seguintes citações e Tabelas 2 e 3.

*Há um nítido predomínio de cláusulas de natureza salarial e remuneratória.... Nesse conjunto destacam-se as cláusulas de salários indiretos, auxílios adicionais e Gratificações. (DIEESE, 1992)*

TABELA 2  
ACORDOS COLETIVOS ESTATAIS / TEMAS DAS CLÁUSULAS  
1989/91

Temas	1989	1990	1991
- Salário e Remunerações	43,4	46,0	49,6
- Duração do Trabalho	6,0	6,2	8,0
- Relações de Trabalho	20,3	15,4	13,2
- Segurança e Medicina	8,9	9,0	8,4
- Relações Sindicais	17,8	20,2	17,7
- Penalidades	1,3	1,4	1,0
- Normas Especiais	1,0	0,7	0,5
- Gestão/Participação	1,4	1,0	1,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE/Banco de Acordos

TABELA 3

SALÁRIOS E REMUNERAÇÃO / PARTICIPAÇÃO POR GRUPO  
NO TEMA  
1989/91 - (%)

Grupos	% do Tema
- Correção Salarial/Reajuste	8,20
- Adiantamento Salarial	7,00
- Piso Salarial	7,10
- Equiparação Salarial	1,10
- Adicionais e Gratificações	35,50
- Salários Indiretos e Auxílios	41,10
Total	100,00

FONTE: DIEESE/Banco de Acordos

Esses dados revelam o poder da cultura como determinante das variações do montante das remunerações indiretas e auxílios, adicionais e gratificações. Não existem dados que permitam a quantificação desses ganhos, porém não são imprescindíveis para uma análise da cultura como influenciadora das remunerações, como se propõe neste estudo. Um aspecto relevante da questão, indicada nas entrevistas, é o da equidade na distribuição dos ganhos, remunerações indiretas e auxílios, na estatal.

*Em termos dessa empresa, os benefícios não pecuniários (assistência médica, cesta básica, auxílio alimentação, seguro saúde etc....) não há uma política diferenciada entre os diversos níveis de empregados. Os benefícios concedidos ao nível operacional são os mesmos concedidos à presidência. Existe vantagem maior para o pessoal da base em alguns tipos de benefícios. Um exemplo é o auxílio alimentação que para o nível operacional é mais subsidiado do que o nível de topo. ... A hierarquia tem uma relação direta com os salários monetários e outras remunerações pecuniárias, porém não tem relação com os benefícios porque é igual para todos. (Gerente de Cargos e Salários, Empresa nº 11)*

Esta política parece contraditória quando confrontada com os diferenciais de remunerações entre cargos idênticos entre empresas

. Uma explicação razoável para essa aparente incoerência pode ser encontrada a partir da qualificação dos traços culturais em traços culturais das empresas como grupo, "cultura das estatais" e de suas subculturas, ou traços culturais da empresa como um elemento desse conjunto.

Há traços culturais comuns a toda estatal que pode ser denominada de "cultura empresarial pública", bem como é evidente a presença de traços culturais da empresa ou "cultura da organização". Se essa cultura fosse única e comum a todo o grupo de estatais, seria razoável utilizá-la somente como elemento explicativo da equidade distributiva observada anteriormente. No entanto, seu poder explicativo se estende às desigualdades. O caráter diferenciado da cultura provoca um efeito diferenciador nas remunerações. Cada empresa possui cultura própria. À medida em que elas são distintas entre empresas, funciona como elemento diferenciador das remunerações entre essas empresas e inclusive dentro de cada unidade empresarial. Veja-se na Tabela 4, por exemplo, os efeitos dessa cultura sobre as remunerações pagas aos gerentes em uma das empresas da amostra.

TABELA 4

CARGOS DE NÍVEL GERENCIAL / VALOR DOS SALÁRIOS  
MÁXIMOS E MÍNIMOS  
(EM NÚMERO DE SALÁRIOS MÍNIMOS) (%) EMPRESA 11

Cargo	Salário Máximo (A)	Salário Mínimo (B)	Amplitude (A-B)
- Gerente de Dpto.	29,54	28,24	1,30
- Gerente de Divisão	22,40	19,63	2,77
- Gerente de Superintendência	36,35	36,35	0,00

*Para os gerentes de superintendência, a empresa paga um salário só. Para se chegar a esse valor em geral toma-se como base o mercado mas aqui a questão cultural da empresa é muito forte. Vale o peso que a empresa atribui a determinados cargos. Não é porque o mercado paga mais para um do que*

*para outro que a empresa vai seguir essa regra. Se faz uma relação do salário de mercado e a avaliação que a empresa faz do cargo como responsabilidades assumidas pela pessoa que ocupa aquele cargo. (Gerente de Cargos e Salários da Empresa nº 11)*

Se por um lado, cultura atua no sentido de evitar amplitudes a nível de gerência de superintendência, por outro lado, para os demais cargos universitários, como pode ser percebido na continuação da entrevista, a cultura aparece como elemento diferenciador das remunerações para outros cargos na mesma empresa.

*Dentro da empresa existe um padrão de remuneração, mas nem todos os seniors ganham a mesma coisa, depende da área de atuação. Um engenheiro senior não ganha a mesma remuneração que um administrador senior. E mesmo na área administrativa os seniors não ganham igualmente. O analista de recursos humanos, o analista de recursos financeiros, mesmo sendo do nível senior têm salários diferenciados também por conta do valor que a empresa internamente atribui ao cargo. Quando a empresa avalia e relativiza internamente os cargos, a questão da cultura já está embutida porque é a empresa mesmo que está avaliando, não é ninguém de fora que avalia. (Gerente de Cargos e Salários da Empresa nº 11)*

Se na empresa nº 11 a cultura gera igualdades e desigualdades de remunerações, na empresa nº 18 observou-se que ela assume exclusivamente sua face equalizadora, não existindo, deste modo, amplitudes a nível de funções idênticas, salvo raríssimas exceções.

Por ser a empresa nº 11 do Estado de São Paulo e a empresa nº 18 uma Estatal Federal, poder-se-ia argumentar que as amplitudes somente são observáveis nas empresas vinculadas à esfera dos governos estaduais. No entanto, verificou-se que não existe uniformidade de comportamento entre os grupos de empresas federais e estaduais e, inclusive intra-grupo, para cargos dos níveis operacional, administrativo técnico, universitário e gerencial. As amplitudes de remunerações para mesmos cargos estão mais presentes nas empresas estaduais do que nas federais. Para verificar se essas amplitudes são traços culturais exclusivos das empresas do Governo foi feita a comparação com empresas privadas. Para os dois grupos de empresas as amplitudes de remunerações

encontradas demonstraram que não são exclusividade das estatais porém, apresentam-se nelas com maior frequência.

### **Requisitos Técnicos Administrativos**

A burocracia é o instrumento da cultura e do poder nas estatais, à medida que torna factível o controle, quer como configuração formal de poder – através do cumprimento das normas escritas – quer como configuração informal de poder.

Portanto, um dos traços culturais mais importantes nas estatais é o poder organizacional, através do qual seu controle sobre o trabalho se torna possível. Essas empresas segmentam o mercado e ditam as regras para remunerar o trabalho. As regras espelham a cultura da empresa e moldam o processo de determinação das remunerações que pagam aos seus funcionários, por conseguinte, pressupõem poder organizacional.

A regulamentação interna da empresa reflete configurações de poder formalizadas que surgem com a empresa por ocasião de sua criação ou estatização. Elas encerram algo mais que normas de comportamento, porque compõem todo um sistema burocrático culturalmente definido que molda as hierarquias de cargos, de funções, as carreiras, regulam a mobilidade funcional, atribuem valor ao trabalho, enfim, refletem todo um sistema de influências que atuam no processo de determinação das remunerações do trabalho.

Nesta etapa do trabalho as entrevistas foram direcionadas para reunir informações sobre os métodos de avaliação de cargos, definição de salários e demais incentivos monetários ao trabalho, bem como sobre os critérios que estabelecem a mobilidade funcional-salarial ao longo da carreira dos funcionários das estatais, aqui denominados de Requisitos Técnicos Administrativos.

A remuneração, sendo o mais importante dos incentivos a que devem responder os ocupantes de cada posto de trabalho, exige um tratamento adequado na sua fixação, mesmo nas empresas públicas, onde há o incentivo adicional que a diferencia das demais empresas, a estabilidade no emprego. As empresas, para fixação das remunerações em seus vários patamares ou níveis, utilizam as mais diferentes metodologias.

O processo através do qual se define o salário de base, ou salário inicial, salário de entrada na empresa ou salário de referência é a etapa mais importante da determinação da remuneração do trabalho, porque é a partir dessa base salarial que se estrutura a escala salarial associada a cada etapa da carreira na empresa. São as normas internas das empresas que estabelecem os critérios para a formação das hierarquias de cargos, funções e remunerações, as condicionantes para mobilidade na carreira, e a conseqüente mobilidade na escala de remunerações.

Não existe regra única para todas as estatais para definirem a escala salarial. Cada empresa possui critérios próprios de remuneração, seleção, admissão, avaliação de cargos e a mobilidade entre eles. Inclusive nos casos em que a metodologia seja a mesma, a valoração do cargo, e a importância atribuída a cada um desses cargos difere, porque depende da cultura da empresa.

As empresas estatais adotam diferentes metodologias, no entanto, as mais comuns são a avaliação de cargos por sistemas de pontuação e o sistema de "rank", ou de escalonamento. A maioria dos administradores de salários das empresas da amostra adotam a aplicação da avaliação de cargos, que sejam agrupados em quatro categorias: operacionais, administrativo-técnico, universitários e carreira de topo. Este fato pode ser comprovado a partir das seguintes entrevistas, e da própria organização da pesquisa de mercado que realizam conjuntamente. A finalidade básica da avaliação de cargos é determinar o valor relativo entre eles como fundamento para fixação de uma estrutura salarial adequada. Embora todos os cargos sejam importantes para a empresa, uns são mais que outros, dependendo da atividade que ela desenvolve.

O elemento balizador para se definir o valor do cargo é a sua importância relativa para a organização. Em outras palavras, a avaliação age no sentido de estabelecer uma consistência interna, um padrão de remuneração, que após estar concluído passa a ser um elemento de sigilo, de exclusivo domínio da empresa, sendo aberta somente ao órgão controlador do Estado, que recebe aquela base como dada, portanto, não tem poder para modificá-la.

Esta estrutura salarial é norma interna da empresa, faz parte da cultura da estatal. A partir dela, os funcionários sabem onde se

encontram na escala salarial, onde podem chegar e quais os requisitos para percorrer estas escalas.

*Através do plano de carreira chega-se a um padrão salarial unificado fazendo a equivalência de funções. Chega-se a elas através de pontos que variam de 1 até 67. Todos os cargos possíveis dentro da empresa estão em um plano único distribuídos por classes. Por exemplo, auxiliar de serviços gerais e contínuos tiveram a mesma avaliação geral, então ficaram na mesma classe salarial, classe 1, ou seja entra com o piso salarial(mínimo) e vai até 5, que é o padrão. Já o marinheiro I e o copeiro I têm a mesma classificação salarial, classe 3, mas no padrão salarial varia entre 13 e 22. O copeiro I pode ser promovido a copeiro II, passando para classe 4, isto o faz percorrer de 15 a 24 na escala unificada... Só temos uma escala salarial chamada escala salarial unificada cujos valores mudam por causa das variações mensais diferentes. Isto atualiza os valores mensalmente mas, o padrão permanece. (Chefe de Departamento de Cargos e Salários da Empresa nº 60)*

A empresa tem um padrão salarial e para cada padrão um salário-base que é corrigido de acordo com uma política salarial. Depois de situado na escala salarial o empregado da classe 3, por exemplo, pode percorrer da faixa salarial de 13 a 22, onde ganha de 8,27 até 12,56 salários mínimos.

O enquadramento do empregado permanece o mesmo, o cargo não é alterado mas ele percorre do padrão salarial de 13 até 22 dependendo do seu desempenho, que regula os movimentos horizontais na escala salarial e a especialização que regula as ascensões ou movimentos verticais.

Ressalta-se ainda que na estrutura de cargos há uma interposição de classes na escala salarial unificada. Considere-se por exemplo, as classes salariais 3 e 4. O padrão unificado da primeira compreende o intervalo de 13 a 22, enquanto a classe 4 começa de 15 e não de 23, onde termina a classe 3. Existe uma intercessão de oito classes nesse patamar da escala unificada.

O plano de cargos e salários nessas empresas destina-se a definir o salário de base para os níveis operacional, técnico administrativo e universitários. Desses grupos somente os universitários podem

ocupar cargo de gerente, no entanto, isto não se aplica a todos os que exercem outros postos de comando:

*Para ocupar uma função de nível gerencial dentro da empresa Nº 21, a pessoa tem que estar dentro do plano universitário, e, isso é uma norma da empresa. (Gerente de Cargos e Salários da Empresa nº 21)*

Percebe-se que a empresa segmenta o mercado interno ao estabelecer barreiras à mobilidade vertical, a partir das regras contidas no seu plano de carreira. Isso também é um traço cultural da empresa. Em termos de remunerações não significa dizer que as gratificações se restringem a universitários, porque há entre os operacionais e administrativo técnicos, empregados que detêm poder de comando e que recebem esses adicionais ao salário de base.

Algumas empresas estatais tentaram aperfeiçoar os critérios de movimentação de pessoal nos cargos, implantaram um sistema de avaliação por maturidade, que é um instrumento para sinalizar a posição de cada empregado no cargo em relação ao seu conhecimento, através da identificação do grau de desenvolvimento profissional de cada empregado, não só em função do tempo de serviço mas também de outros fatores. Normalmente a maturidade é usada só em cargos de nível universitário, engenheiros, economistas, médicos, advogados, etc.... que desenvolvem muito bem os serviços de sua especialidade e não se adaptam a funções de comando.

*Antes de implantarmos a maturidade, a única chance de ganhar mais que a maioria dos funcionários tinham, era ascender verticalmente, ser gerente. Foi então que criamos a carreira em Y. Neste caso, o empregado não sobe por dentro da pirâmide mas, por fora, pela carreira. Mesmo sem ser gerente ele pode subir. Há casos de progressão salarial em que o técnico é melhor remunerado que o gerente.(Gerente de Cargos e Salários, Empresa nº 50)*

A carreira em Y é chamada de "curva de maturidade". O empregado que não ascende como gerente pode fazê-lo paralelamente com a especialização, formando a outra perna do Y. A base da pirâmide é formada por um maior número de funcionários, o grupo dos operacionais; em seguida há o grupo dos administrativo-técnico, menor

que o primeiro e no topo, o universitário, que é menor do que os demais. Com o plano de maturidade, o topo da pirâmide abre em forma de Y, de um lado as chefias e do outro lado as especializações. É nessa abertura do Y que se encontram casos de técnicos especialistas ganhando mais do que seu chefe.

*Aqui na empresa, mantemos técnicos que trabalham no campo e que recebem 30% do seu salário de adicional, remuneração que o gerente não tem. Ele tem uma função administrativa, é um cargo de confiança mas o salário do especialista, do técnico supera. (Gerente de Cargos e Salários, Empresa Nº 50)*

Geralmente a maturidade é aplicada apenas para universitários, mas há empresas como a nº 50 que a estende para todos os níveis.

*As empresas usam a maturidade para níveis universitários mas aqui, como medida de política de impacto resolveram aplicar a todos os níveis, para técnicos auxiliar e até para ajudante. Devido a isso pode acontecer de pessoas dos níveis mais baixos ganharem mais do que um elemento de nível universitário que está ingressando na profissão (trainee) que está sempre fazendo cursos, uma pós-graduação, mestrado, doutorado; que investe na profissão para ascender através de maturidade. E o ascensorista, vai fazer curso de inglês para atender turista? – Está vendo como não podemos aplicar o mesmo critério? Aqui na empresa aplicamos a maturidade anualmente. Normalmente o salário de um engenheiro cresce 5% a.a. e a do ascensorista também. Temos que limitar isso, aplicando a maturidade de cinco e cinco anos na base da pirâmide e remunerar por méritos os empregados que se destacam. (Gerente de Cargos e Salários, Empresa Nº 50)*

A burocracia, principal requisito técnicos e administrativo, corporificação da burocracia e instrumento de controle, é uma das importantes características das estatais. Essas empresas mantêm traços culturais fortes e as configurações de poder a elas associadas se refletem nos requisitos. O sócio majoritário, o governo, se utiliza dessa burocracia para exercer o controle das políticas de pessoal e de remunerações do trabalho delegando, desde a criação da empresa, autoridade administrativa a profissionais da área ou a pessoas que detêm influência política para criar e aplicar esses instrumentos. No entanto, o fato de o poder não ser exercido

exclusivamente pelo Estado não significa que ele seja posto à margem e que o poder interno da empresa tenha passado totalmente para outros agentes. A presidência e as diretorias dessas empresas são escolhidas e nomeadas pelo Estado e sua administração é controlada por essas vias burocráticas, sujeitos à aprovação do CODEC.

*Artigo 1º - As empresas nas quais o Estado é acionista controlador, direta ou indiretamente, serão classificadas por grupos, conforme o critério adotado por este Conselho, passível de revisão. (CODEC, 1991)*

Esses critérios são sigilosos e discriminatórios. Isto também se aplica às informações sobre remunerações entre empresas. As informações sobre salários são confidenciais entre grupos de empresas. Cada empresa conhece o valor dos salários e adicionais do seu grupo. Além disso, cada empresa tem autonomia para definir sua estrutura salarial como pode ser comprovado através do órgão controlador das estatais do Governo de São Paulo, o CODEC:

*A estrutura salarial é difícil de mudar. A empresa já vem para o CODEC com sua base salarial pronta, seu padrão de remuneração é dado e o governo regula apenas os ajustes em relação a esta estrutura que é dada. O controle do CODEC é limitado. Essa estrutura de remunerações depende da cultura da empresa. Historicamente as energéticas têm uma cultura que vêm do setor privado, elas têm uma cultura que vem da LIGHT. Portanto, já vêm com os salários altos e que não podem baixar. O corporativismo dentro dessas empresas não permite que o Estado possa alterá-los. O governo pode ser o sócio majoritário mas não tem poder suficiente para mudar esta estrutura. (CODEC)*

Em suma, o controle do governo sobre as remunerações é limitado pela cultura de cada empresa e discriminatório entre grupo de empresas o que contribui para a existência de diferenciais. Outra face do poder da cultura como determinante das remunerações nas empresas públicas investigado foi o fato de enganosamente se interpretar o ambiente externo, o mercado, como uma força modeladora da cultura e da estrutura interna das empresas. Em verdade, o mercado externo é um sinalizador dos mercados internos das empresas e, portanto, da cultura de cada unidade organizacional, porém não molda a cultura.

## A empresa pública e a empresa privada

Em nível de estrutura de remuneração, a empresa estatal é semelhante a qualquer empresa privada, apresentando uma estrutura de cargos e salários dividida quase sempre em quatro planos: operacional, técnico-administrativo, universitário e carreira de topo. Basicamente, o sistema de avaliação do empregado nesses planos define a estrutura e a hierarquia de cargos entre eles, o valor relativo do cargo dentro da curva salarial. Portanto, parece seguir a mesma política do mercado geral.

O plano de carreira de topo não segue o sistema de avaliação por pontos. É nesse aspecto que as estatais se distinguem das empresas privadas. As pesquisas de mercado para avaliação de salários só consideram os postos de gerências médias para a base da pirâmide, porque as empresas públicas normalmente não têm autonomia na determinação desses salários. As remunerações da presidência e das diretorias de empresas são determinadas pelo próprio Governo, no Estado de São Paulo, através de um órgão centralizador de administração de empresas de economia mista – O CODEC. As próprias normas do Governo estabelecem que os honorários diferenciados deverão ser pagos aos Diretores das empresas.

Além disso, à medida em que empregados da empresa, eleitos para o cargo, possam optar entre receber honorários ou sua remuneração de empregado, o caráter diferenciador das remunerações embutidos nessa deliberação não somente se aplica entre empresas, mas se estende às várias diretorias da mesma empresa. No primeiro caso, o processo de determinação das remunerações é estritamente institucionalizado. No segundo, quando a opção é a remuneração de empregado da empresa, é orientado pelas normas internas da empresa estatal, por sua cultura, bem como pelo mercado geral, tendo este último influência mais limitada.

Em princípio, a política das estatais para as carreiras de gerência e abaixo dela, é a de adotar um salário médio de mercado de um grupo de empresas que agregue tanto empresas públicas das várias esferas de governo, como privadas, e que têm características de atuação, de domínio de tecnologia, e de localização geográficas semelhantes. No entanto, o salário nem sempre acompanha o de mercado, tendo em vista a inter-relação entre governo, sindicatos e da cultura da empresa.

É comum algumas estatais administrarem por um certo período salários diferentes do salário de mercado, face a atuação de sindicatos ou mesmo de políticas do governo, sendo esta última, na maioria das vezes, de restrição financeira.

O que na verdade rege os salários de base é o chamado “equilíbrio interno da empresa”, que define internamente uma hierarquia salarial, que relativiza e valoriza os cargos mas também compara-o com o mercado externo. Esse equilíbrio interno reflete a cultura da empresa e portanto representa a parte intocável das remunerações do trabalho por influenciadores externos.

O controle do Governo é limitado. Ele toma por base o salário de cada cargo enviado pela empresa e quanto ganha cada um. O Estado só tem poder de controlar as alterações solicitadas pela empresa acima desse referencial. Por outro lado a empresa não pode alterar esse quadro referencial sem o consentimento do Governo mas, vale ressaltar que o referencial resultou da cultura da empresa, do seu mercado interno.

Relativamente ao valor das gratificações, estas independem totalmente das forças do mercado geral. Do mesmo modo que os salários dos cargos da carreira de topo, as gratificações são definidas pelo Governo.

Os percentuais são os mesmos para cada nível de gerência, mas a base salarial sobre a qual incide o percentual determinado pelo Governo, varia entre empresas e depende de seu mercado interno. Essa base referencial tanto pode ser o maior salário que a empresa paga a seus empregados, como pode ser o maior ordenado pago à função de gerente. Portanto é opcional, e como a base é variável entre empresas e dentro da própria empresa, representa causa de diferenciais em termos absolutos, desse tipo de remuneração.

Logo, os ordenados por serem adicionados de gratificações, estão mais sujeitos, tanto ao mercado interno como ao Governo. As variações salariais, embora nas estatais não sejam balizados pela produtividade, apresentam uma relação mais forte com o mercado externo do que os ordenados e as gratificações, porém, só em relação aos reajustes, porque a base salarial é definida pelo mercado interno das empresas.

As empresas privadas, no entanto, tomam como referência e dependem mais do mercado externo, estando interessadas nos resultados. Essas empresas procuram muito mais praticar salários competitivos de mercado, porque o resultado dos negócios está relacionado diretamente com o desempenho de quem está ocupando determinados cargos. Por exemplo, a atuação de um gerente de banco privado tem uma implicação direta com o resultado da agência; conseqüentemente, a empresa irá contratar o melhor gerente e, para isso terá que pagar a média de salários de mercado. A empresa estatal não compete no mercado, desta forma, a avaliação de desempenho das estatais não está vinculada a aumento salarial, por isso não desperta muito interesse da própria empresa. Elas não fazem a avaliação de desempenho com o rigor observado nas empresas privadas.

### **Considerações Finais**

O estudo das remunerações do trabalho em empresas públicas envolve a análise de valores de difícil mensuração. Qualquer consideração sobre o assunto deve ser feita com muita cautela tendo em vista o elevado grau de subjetividade que o envolve. Dentro das limitações deste estudo, foram verificadas evidências que apóiam a hipótese examinada.

Cada empresa tem uma cultura que a identifica no conjunto geral do ambiente externo, bem como entre aqueles que compartilham de seus limites internos. As estatais são organizações de cultura forte e estabilidade elevada. A baixa rotatividade da mão-de-obra é um pré-requisito do processo de transformação de uma organização em uma cultura. O corpo de funcionários necessita de tempo para que, da sua interação nas atividades internas e externas, surja um ambiente que lhe propicie a sobrevivência como uma unidade que segue os mesmos princípios e que a transforma em uma cultura.

A participação das estatais como demandante no mercado de trabalho geral é semelhante a de qualquer empresa oligopolizada, no que se refere ao suprimento das suas necessidades de pessoal, de modo a viabilizar o desenvolvimento de suas atividades. Por outro lado, essa participação tem um caráter individual à medida em que reflete sua cultura, seu mercado interno a partir de sua base salarial, ou seja, a forma como distribui os salários entre cargos.

A cultura das estatais estabelece sua identidade, suas marcas, interna e externa, através da exteriorização de seu modo próprio de fazer as coisas, de interagir através de sua estrutura interna de poder. O mercado externo desempenha um papel mais balizador do que criador, ao definir parâmetros, limites que orientam ações das diversas instâncias da estrutura de poder das empresas que o compõem.

O mercado geral de trabalho serve de sinalizador, sob estreitos limites, de diferenciais de salários. Quanto às gratificações, estas recebem influência dos valores vigentes, exclusivamente no que se refere a um salário de referência escolhido pela empresa que serve de base sob a qual incidem os percentuais estabelecidos pelo Governo. Para a maioria das empresas paulistas é o mais alto salário pago pela empresa. Como esses salários são diferentes entre elas, pois as bases salariais dependem da cultura da empresa, apesar de iguais percentuais, constituem um motivo de diferenciais dessas remunerações entre as empresas. As vantagens pecuniárias também independem do mercado geral, elas resultam de conquistas dos trabalhadores já garantidas em Lei. São iguais para todos e, portanto, não representa fonte de diferenciais.

Mas este trabalho não é conclusivo. Coerente com sua proposta, foi desenvolvido para abrir e aprofundar discussões, não para formular soluções. Para problemas polêmicos como a questão das remunerações do trabalho, provavelmente não existem respostas definitivas

### **Referências Bibliográficas**

CACCIAMALI, M. C.; TORRES, Ivo. *Atividades públicas e privadas: diferenças salariais e desemprego*. São Paulo: FAPESP-IPE, 1988.

FREITAS, Ester de. *Cultura Organizacional: formação tipologias e impactos*. São Paulo: Makron Mc Graw-Hill, 1991.

FLEURY, M.Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Processo e relação de trabalho no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_ et al. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1992.

MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas estatais e privadas: novos resultados. *Estudos Econômicos*, São Paulo. v.16, número especial, 1986.

SCHEIN, E. H. *Organizational culture and leadership: a dynamic view*. San Francisco: Jossey Brass, 1985.

TICHY, M. *Managine strategic change: technical, political and cultural dynamics*. New York: J.Willis, 1983.

ZYLBERSTAJN, Hélio; CASTRO Manoel Cabral de. Uma proposta metodológica para acompanhamento das negociações coletivas. *In: Mercado do trabalho e distribuição de renda : uma coletânea*. Rio de Janeiro:IPEA-INPES,1987.