

A questão das relações de trabalho na estatal

Maria Tereza Leme Fleury
Prof.^a Livre-Docente, FEA/USP

SÍNTESE

A questão das relações de trabalho na empresa estatal assume contornos próprios em função da natureza específica destas organizações (são ao mesmo tempo empresas produtivas e órgãos de Estado) e das categorias envolvidas na relação: quem é patrão e quem é empregado.

Este artigo propõe discutir esta questão e encaminhar sugestões para o seu equacionamento à luz de um modelo analítico.

Palavras-chave:

- relações de trabalho
- empresa estatal

Julho/1987

APRESENTAÇÃO

Periodicamente ascende-se o debate sobre o espaço e o papel das empresas estatais em países capitalistas, sua eficácia e modelo organizacional.

No Brasil, os momentos de crise acirram este debate, surgindo análises às vezes apressadas, veiculadas com grandes rótulos chamativos pela grande imprensa, as quais, na maioria das vezes, contribuem mais para aumentar o leque das dúvidas do que o das respostas.

Na tentativa de buscar novas alternativas e novos caminhos para estas questões, é necessário, a nosso ver, debruçar sobre a especificidade da empresa estatal, recuperar certos marcos históricos, situar enfim seus problemas, seus impasses em um quadro compreensivo, que possibilite avançar além das análises mais simplistas ou reducionistas.

Sem querer cair no lado oposto, no academicismo excessivo de certos estudos, a proposta deste texto é discutir a questão das relações de trabalho na estatal, considerando a natureza específica desta empresa e sua inserção no cenário brasileiro. Partindo da pergunta: como definir os pólos da relação de trabalho em uma empresa onde teoricamente são empregados e o Estado é o patrão?, procuramos encaminhar a discussão desta temática à luz de um referencial analítico desenvolvido em trabalho anterior⁽¹⁾. As implicações desta análise para a gestão das relações de trabalho em empresas estatais será objeto das considerações finais deste texto.

A questão das relações de trabalho tem sido muitas vezes tomada como sinônimo de relações trabalhistas, atentando-se apenas para o aspecto formal do enquadramento jurídico dos trabalhadores. Esta dimensão, codificada na legislação trabalhista, normatizada e implementada pelas várias esferas institucionais, é importante, constituindo-se a sua face mais visível. Não esgota entretanto o conceito de relações de trabalho, que nascem das relações sociais de produção, constituindo a forma particular de interação entre agentes sociais que ocupam posições opostas e complementares no processo produtivo: trabalhadores e empregadores.

Na perspectiva por nós adotada, os padrões de relações de trabalho são definidos fundamentalmente por quatro instâncias:

- a instância política, que confere à relação o seu marco estrutural, situando-a no jogo das forças políticas e econômicas da sociedade. A análise das relações com o Estado, com os movimentos sociais, principalmente com os movimentos sindicais e do enquadramento jurídico legal, possibilita o mapeamento deste jogo de forças definidoras de padrões de relações de trabalho.
- a instância da organização do processo de trabalho, onde as bases materiais do processo produtivo, a tecnologia e a própria forma de gestão do processo definem a relação.
- a instância das políticas de recursos humanos que expressam não só as diretrizes da empresa com referência aos processos de captação, desenvolvimento, compensação e manutenção de seus empregados como se configuram como elementos de mediação nas relações capital-trabalho⁽²⁾.
- a instância da cultura organizacional, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações e construir a identidade organizacional, tanto age como elemento

de comunicação e consenso como oculta e instrumentaliza as relações de dominação entre as categorias.

Situando portanto a questão das relações de trabalho neste quadro analítico, focalizaremos mais detidamente esta problemática no âmbito da empresa estatal; certas discussões sobre o caráter específico da empresa estatal e o seu desenvolvimento no cenário brasileiro propiciam o referencial para a discussão das questões propostas.

A ESPECIFICIDADE DA EMPRESA ESTATAL

A empresa estatal nasce da intervenção direta do Estado em atividades diretamente produtivas. Esta intervenção assume contornos diversos, dependendo do momento político e da estrutura econômica e social do país. Em outras palavras, o processo de formação de cada segmento produtivo estatal e a definição do espaço a ser ocupado pela empresa correspondem a diferentes situações estruturais e arranjos políticos.

Apesar das diferenças, as estatais guardam uma especificidade própria, fruto da sua dupla natureza: elas são simultaneamente organizações produtivas e aparelhos de 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⁽³⁾.

Dependendo de sua inserção no conjunto das atividades produtivas, a empresa assume mais o caráter empresarial ou público. É necessário, portanto, definir alguns critérios que permitam categorizar o segmento produtivo estatal, encaminhando assim a análise para a interação com o Estado.

Sulamis Dain Propõe uma tipologia para sua classificação, diferenciando três blocos de empresas, a partir de suas características estruturais⁽⁴⁾.

O primeiro destes blocos é constituído pelos setores estatais ligados à produção de capital social básico, como transporte e energia. Nestas empresas, o seu caráter público de um organismo de Estado é decorrência de se constituírem como monopólio natural ou estatutário, atuando sob rígido controle estatal. Como produtores de bens e serviços básicos, sua atuação é definida predominantemente por critérios sociais e não de mercado; a cobrança de tarifas não guarda relação com os custos, subestimando-os; ou então se estabelece uma tarifa média à sua produção, o que implica na aplicação de subsídios cruzados e, do ponto de vista da empresa, na sobrevivência de setores não rentáveis financiados pelos lucros obtidos em áreas de ação mais rentáveis. Sua base técnica é caracterizada por descontinuidades tecnológicas.

Assim sendo, as empresas de capital social básico guardam apenas o formato empresarial, mas não pautam seu comportamento pela lógica empresarial; são unidades de produção e valorização do capital como um todo⁽⁵⁾.

O segundo bloco de empresas estatais corresponde à estrutura de mercado de oligopólio puro ou concentrado. Nele são incluídas as empresas produtoras de insumos

básicos e as indústrias pesadas: as indústrias siderúrgicas e de combustível e as de mineração. Há fortes barreiras de entrada neste setor, em função de características técnicas, escala de produção e a estrutura de mercado em que atuam⁽⁶⁾. Em termos de sua política de preços, estas empresas são altamente controladas pelo governo, em função do efeito propagação que seus preços têm sobre os outros setores, ou seja, a elevação dos preços dos insumos pode provocar a elevação no preço dos produtos finais, com fortes impactos inflacionários. O controle dos preços destas empresas compromete a sua capacidade de valorização ou desvalorização do próprio capital e sua capacidade de auto financiar-se.

O terceiro bloco de empresas estatais correspondem a setores de oligopólio diferenciados. Suas características principais são: alta concentração técnica e econômica do mercado, diferenciação de produtos em marcas, modelos e faixas de renda do consumidor. Fazem parte deste setor as empresas estatais de produção aeronáutica e farmacêutica (e mais recentemente o setor de informática), às quais, segundo Dain, "cabe regular a lógica de concorrência dos respectivos oligopólios específicos no mercado". A empresa estatal divide portanto sua liderança no mercado com outras grandes empresas nacionais ou multinacionais. A natureza pública destas empresas não implica, como nos outros dois casos, abrir mão de sua valorização, como capital próprio, em favor do capital social e a estatal, como qualquer outra empresa privada, pode realizar o jogo do mercado⁽⁷⁾.

Entretanto, a sua lógica de expansão, segundo Dain, é menos dinâmica do que a do setor privado, em função da impossibilidade da livre disposição de seu capital.

A intervenção do Estado nos setores ligados à produção de capital social básico (transporte e energia) é considerada, de um modo geral, legítima por todos os setores da sociedade, pois ela viabiliza a valorização do capital como um todo. O debate se faz (de forma bastante acirrada, em determinados momentos) em relação a outros tipos de empresas estatais.

Com relação à produção de insumos básicos, certas características destas atividades as tornam pouco viáveis para os capitalistas nacionais e pouco atraentes para os capitalistas estrangeiros, como: o grande volume de recursos financeiros e materiais para sua execução, o longo tempo de maturação dos projetos e a dificuldade para se cobrar preços que assegurem o retorno dos recursos aplicados.

Fabio Erber sumariza os obstáculos à entrada do capital nacional nesse setor, categorizando-os em três tipos: obstáculos de ordem organizacional, tecnológica e financeira⁽⁸⁾. Acreditamos ser importante uma breve análise dos mesmos, pois esclarecem muito da lógica da estatal, em contraponto à empresa privada, e definem o seu espaço de atuação.

Em termos da gestão e organização, a maioria das empresas nacionais, constituídas até a década de 50, eram empresas familiares, administradas pelo proprietário e membros de suas famílias e cujo *staff* técnico reduzia-se praticamente a alguns técnicos e operários qualificados. A administração de empresas dos setores intermediários, empresas essas de maior porte e complexidade, exigiria do empresariado um esforço significativo de mudanças de métodos de operação e gestão.

Os obstáculos de ordem tecnológica, em termos de conhecimento e acesso às técnicas de produção nesses setores, estão diretamente ligados às questões descritas acima. Segundo Erber, exceto no campo de geração de energia, onde havia um conhecimento prévio no país, embora controlado principalmente pelas concessionárias estrangeiras, a tecnologia da produção do petróleo e aço não era dominada pelos empresários nacionais; ela teria que ser adquirida no exterior através de licenciamento ou associações com capital estrangeiro. Isto implicaria em extensos processos de negociação, com o uso de uma assessoria técnica de que os empresários não dispunham e não sabiam utilizar. Esses pontos seriam ainda agravados pela perspectiva de uma possível perda de autonomia no controle gestor da empresa.

Em termos financeiros, os recursos próprios com que contavam os empresários nacionais eram relativamente escassos face às necessidades de inversões nos setores intermediários, cujas empresas demandam pelo seu porte e prazo de instalação grandes imobilizações por prazo longo.

Nenhum destes obstáculos representava dificuldades intrinsecas para empresários dispostos a se capacitar técnica e organizacionalmente e a obter os créditos necessários para levar adiante empreendimentos desse porte. Entretanto, outros setores (produção de bens de consumo) apresentavam "vantagens comparativas" muito maiores, em termos do montante de recursos a ser imobilizado, tecnologia e mercado conhecidos e maior lucratividade em geral.

Do lado do capital internacional, havia também pouco interesse em investir nestes setores, em função da própria instabilidade do empreendimento (exceção feita à Petrobrás, onde havia interesse de grandes grupos internacionais na área de exploração e refino).

Assim, a intervenção do Estado, em determinados setores produtivos, veio atender a interesses dos empresários nacionais e estrangeiros, pois contribuiria para viabilizar seus empreendimentos, permitindo que se concentrassem em atividade mais lucrativas.

As empresas estatais criadas passaram então a ocupar determinados espaços, articulando-se de forma diferenciada com o Estado e demais setores.

A relação com o Estado remete à questão da autonomia das empresas estatais, autonomia esta que envolve várias dimensões:

- autonomia financeira da empresa para valorizar o seu próprio capital e financiar ou captar recursos para financiar seu processo de expansão (este se vincula à política de preços impostos pelo Estado);
- autonomia de mercado para definir sua estratégia mercadológica de compra e venda de seus produtos;
- autonomia tecnológica para captação da tecnologia necessária ao desenvolvimento de suas atividades;
- autonomia administrativa para definir seus quadros dirigentes, suas políticas administrativas em geral e suas políticas de recursos humanos mais especificamente.

Em função do tipo de empresa e do momento histórico político, econômico e social, define-se o grau de autonomia da empresa com relação ao Estado. E é a partir desta relação com o Estado que a instância política, defi-

nidora de padrões de relações do trabalho começa a adquirir contornos mais nítidos.

O passo seguinte de nossa análise é recuperar, historicamente, o processo de criação e desenvolvimento das empresas estatais no cenário brasileiro.

O DESENVOLVIMENTO DAS ESTATAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO

Os anos 30 representaram um marco fundamental no processo de industrialização brasileira, quando se definiram as linhas gerais deste processo e se mapearam os instrumentos, projetos e prioridades necessários à sua viabilização.

A ação do Estado, através de uma política de investimentos diretos em setores produtivos básicos, dotou o país de importantes complexos industriais nos setores de mineração, petróleo, geração e transmissão de energia elétrica, siderurgia e química básica.

A primeira geração de empresas estatais⁽⁹⁾ foi criada neste período pós 30 e começou a operar antes do Plano de Metas. Incluíram-se nesta primeira geração as empresas do setor ferroviário, de origem privada, que passaram progressivamente ao controle estatal; no setor de minério de ferro foi criada a Companhia Vale do Rio Doce (a partir da compra de Itabira Iron, Ore Company); foram criadas também a Companhia Nacional de Alcalis e Companhia Siderúrgica Nacional. No início dos anos 50 foi estabelecido o monopólio estatal de petróleo e criada a Petrobrás.

Em 1952 foi constituído o BNDE, que se transformaria no principal agente de financiamento de projetos na área de energia elétrica e siderurgia.

Este período (1930-50) foi marcado pela luta e aliança entre Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro, pelo controle destas atividades consideradas estratégicas para o projeto de desenvolvimento nacional. Este projeto, em uma etapa subsequente, foi consubstanciado em um modelo de capitalismo, em que Estado e capital internacional dividiram entre si novas áreas de atuação e, no geral, os blocos de investimento público nos setores básicos constituíram uma garantia para entrada do capital estrangeiro nos setores de demanda final. Neste momento, entretanto, como o coloca Dain, a luta foi levada em nome de um capitalismo nacional e a ação do Estado justificada, ideologicamente, em termos de autonomia e segurança nacional.

O Plano de Metas inaugurou uma nova etapa no processo de industrialização brasileira, baseada em maiores escalas produtivas e em blocos de investimentos concentrados, com base no capital estatal e estrangeiro. "A estrutura de financiamento e de risco" segundo Dain⁽¹⁰⁾ e c. requisitos tecnológicos associados aos novos investimentos dificultavam a entrada do empresariado nacional nos novos setores então introduzidos. Naquele momento, os investimentos diretos do setor público representavam sua forma dominante de participação no processo de acumulação em curso⁽¹¹⁾.

Na divisão de áreas de atuação, consolidou-se o papel das estatais como produtoras de insumos básicos.

É importante ressaltar que, na ideologia desenvolvimentista de JK, o nacionalismo era tomado como sinônimo do desenvolvimentismo e não se opunha ao capital es-

trangeiro, peça fundamental (tanto em termos financeiros, como tecnológicos) para a promoção do desenvolvimento. O nacionalismo consistia em desenvolver, enriquecer e tornar respeitado o Brasil face a outras nações⁽¹²⁾.

Desenvolveu-se também neste período a chamada "administração paralela", constituída por órgãos já existentes considerados eficientes, como: a CACEX, o BNDE, a SUMOC e mais novos órgãos executivos ou de assessoria: os grupos executivos, os grupos de trabalho e o CPA (Conselho de Política Aduaneira). A administração paralela constituía um esquema racional dentro da lógica do sistema, segundo a interpretação de Benevides, pois: "evitava o imobilismo do sistema, sem ter que contestá-lo radicalmente, uma vez que os novos órgãos funcionavam como centros de assessoria e execução, enquanto que os antigos continuavam a corresponder aos interesses da política de clientela ainda vigentes" ⁽¹³⁾.

No período entre 55 e 62, os investimentos do setor produtivo estatal foram intensificados. Foi implantada a refinaria de Cubatão e a refinaria de Duque de Caxias; foram construídas as usinas siderúrgicas USIMINAS e COSIPA e a CSN sofreu uma expansão; foram viabilizados vários projetos hidroelétricos: CEMIG, FURNAS e CHESF⁽¹⁴⁾.

Neste período, intensificou-se também a entrada de empresas estrangeiras, incentivada pelo Estado através de diversos mecanismos, que iam desde a concessão de terrenos industriais, facilidades e isenção na compra de equipamentos, financiamentos, até as inversões públicas em infra-estrutura viária e serviços de utilidade pública. Por outro lado, o Estado incentivou a iniciativa privada nacional, concedendo apoio financeiro à montagem de vários sub-setores fornecedores de peças e equipamentos.

Foram implantados, nesta fase, os grandes blocos de indústrias produtoras de bens duráveis de consumo (especialmente o automobilístico) através de subsidiárias de empresas estrangeiras; foi formada uma rede de pequenas e médias empresas nacionais fornecedoras e distribuidoras, principalmente nos ramos de transporte e material elétrico leve⁽¹⁵⁾.

No final deste período, assistiu-se a uma desaceleração progressiva das taxas de investimentos tanto no setor estatal como no setor privado. Segundo Coutinho e Reichstul, a estrutura tributária relativamente estreita e rígida tornara-se insuficiente para cobrir os gastos a partir da implementação efetiva das despesas do Plano de Metas, obrigando o governo a apelar para emissão primária; esta situação se agravou cumulativamente com a desaceleração do crescimento e com a aceleração inflacionária, que comprometiam continuamente o poder de compra real da receita federal. Por outro lado, as autarquias e empresas do governo, especialmente as de utilidade pública, incorriam em déficits operacionais crescentes, face à impossibilidade de reajustar tarifas. Neste contexto, segundo os autores, "a tendência inflacionária era realimentada pelo comportamento oligopolístico das empresas, especialmente as dos novos setores de bens duráveis, que reajustavam os preços de forma a antecipar a própria aceleração inflacionária, visando proteger suas margens brutas de lucro"⁽¹⁶⁾.

No período pós 64, a meta primeira era o combate à inflação redefinindo-se a política creditícia fiscal e salarial⁽¹⁷⁾. O conjunto de reformas realizadas entre 64 e 66

levaram à reorganização da estrutura industrial, no sentido de aumentar a centralização do capital, permitindo a desnacionalização com concentração relativa em alguns setores de bens de consumo não duráveis e a desnacionalização com concentração vertical nos subsetores fornecedores dos blocos produtores de bens duráveis, sob o domínio das empresas internacionais⁽¹⁸⁾.

A partir de 68, houve uma reversão do ciclo recessivo, com fortes investimentos nos setores estatais. A expansão da demanda neste período foi propulsionada pelo crescimento da procura de bens duráveis de consumo, impulsionada pelo sistema de crédito direto ao consumidor e pelo Sistema Financeiro de Habitação⁽¹⁹⁾.

No setor produtivo estatal, o setor de energia elétrica liderou a retomada das invenções estatais. A Petrobrás iniciou um ciclo de diversificação de suas atividades produtivas. O setor siderúrgico, em função do erro de planejamento ocasionado pelo relatório Bozz allen, que não previu corretamente o crescimento da demanda de aço, reagiu com uma defasagem de dois anos para retomar o seu crescimento. Até a metade da década de 70, o setor estatal manteve um elevado nível de investimentos; em termos de crescimento produtivo, seu desempenho acompanhou a média da indústria, porém, com relação à formação de capital, expandiu-se consideravelmente.

Na segunda metade da década de 70, os efeitos do choque do petróleo e suas repercussões sobre o mercado internacional e nacional, associados a outros fatores, provocaram a crise recessiva, que atingiu os vários setores da economia brasileira, inclusive o estatal.

Nesta época, acirrou-se o debate sobre o papel das estatais no desenvolvimento brasileiro, discutindo-se a possibilidade de que o capital estatal, funcionando como polo estratégico e dominante, viesse a desequilibrar o tripé capitalista, assumindo uma posição privilegiada.

Por remota que fosse essa possibilidade, só a sua discussão foi suficiente para deflagrar uma campanha "anti-estatização". Esta objetivava cortar qualquer chance de efetivação de um "capitalismo predominantemente empresariado pelo Estado" e, ao mesmo tempo, abrir espaço e suporte para certos interesses específicos do capital estrangeiro e de determinados setores da burguesia nacional (que na expressão de Coutinho e Reichstul, "apesar de frágil, nem por isso deixou de ser extremamente vocal").

Em 1979, foi criada a SEST: Secretaria de Controle das Empresas Estatais, ligada à SEPLAN, com o fim de controlar os gastos das estatais.

Segundo documento publicado pela SEST⁽²⁰⁾, foram os seguintes motivos que levaram à criação deste órgão: "necessidade de ajustar a atuação das estatais aos interesses da política econômica global, dentro de um marco referencial completo que, entre outros, se traduzisse em:

- explicitação dos gastos totais e não apenas de investimentos;
- conciliação do total de recursos e fontes e conseqüente eliminação do conceito de "recursos a definir";
- abrangência de todo o universo das estatais, incluindo as subsidiárias e coligadas em lugar de se restringir apenas às empresas líderes ou empresas-mãe;
- completo conhecimento dos estágios e efeitos dos empreendimentos em execução e das exigências e viabilidades dos recursos.

Entre 1980 e 84, a decisão de conter os gastos públicos levou a um corte substancial das despesas de investimentos das empresas estatais⁽²¹⁾. Os dados disponíveis sobre as empresas estatais do setor produtivo (que segundo a SEST correspondiam a 62% das empresas estatais) e sobre as entidades típicas do governo (que representam 38% do setor), confirmam a política restritiva com queda dos investimentos, dos salários e expansão dos encargos financeiros.

No momento atual, a tônica parece ir no sentido de continuidade da política de controle restrito das estatais, principalmente em função do controle do déficit público. Discute-se também a política de privatização de empresas ou setores em que não se justifica a presença do Estado⁽²²⁾.

Em suma, é possível observar que a capacidade das empresas estatais definirem objetivos próprios, suas estratégias de ação, dependem do grau de autonomia que guardam em relação ao Estado e aos planos e programas governamentais. Esta autonomia é essencial não só para a empresa negociar suas decisões estratégicas, seu campo de ação, sua própria sobrevivência no cenário político e econômico, como também para definir seus padrões de relações de trabalho, como veremos nos próximos itens.

QUEM É QUEM NA EMPRESA ESTATAL

Pesquisar a questão das relações de trabalho na empresa estatal implica caracterizar os agentes envolvidos na relação. A tentativa deste texto é definir certos parâmetros concretos para trabalhar esta questão, sem entretanto enveredar pelo tradicional debate sobre a tecnocracia como classe social⁽²³⁾.

Dois critérios nos parecem fundamentais a esta caracterização: a inserção das várias categorias de empregados no processo produtivo e a sua inserção e articulação no jogo de forças político interno e externo à organização. O conhecimento (tanto técnico como político) se configura como a principal dimensão diferenciadora das categorias de empregados de uma estatal.

O conhecimento técnico diferencia as categorias de empregados entre aqueles que participam do planejamento, organização e gestão do processo de trabalho — e que para isto devem estar capacitados tecnicamente⁽²⁴⁾— e aqueles que executam o trabalho.

O conhecimento político implica o mapeamento do cenário em que se insere a empresa, avaliação do jogo de forças existentes e "feeling" de como posicionar o indivíduo e a empresa neste cenário.

A obtenção deste tipo de conhecimento ocorre em duas situações: em uma delas o indivíduo articula a sua entrada para a empresa, em função do seu posicionamento (e dos seus "cacifes") no cenário nacional ou até mesmo internacional; são os casos das famosas indicações políticas para os quadros dirigentes das estatais. Na outra, o indivíduo vai desenvolvendo este conhecimento ao longo de sua trajetória ascensional de carreira dentro da empresa. Contribui de forma decisiva, nesta situação, o entendimento e a capacidade de manipulação dos meandros da política interna à empresa.

As possibilidades de desenvolvimento deste conhecimento são bastante diferenciadas entre as categorias de

trabalhadores. Quanto mais próximo dos centros neurálgicos de decisão, maior o acesso às informações, maiores as chances de desenvolver este saber político interno e externo à empresa.

Em estruturas hierárquicas complexas, como as existentes na maioria das estatais, este acesso aos focos de poder se dá de forma gradativa e diferenciada pelas categorias de empregados. Entre os quadros dirigentes, que potencializam este conhecimento, e os trabalhadores, cujo acesso é bastante restrito, existem as categorias intermediárias — as médias chefias — que, em toda a ambiguidade de sua posição sanduíche, podem conseguir acesso, de forma diferenciada, a este conhecimento.

Por outro lado, a existência de uma base de acumulação da empresa estatal amplia o poder político de seu quadro dirigente. Como o coloca Luciano Martins: “é que a apropriação que faz a burocracia do excedente (sob a forma de “fringe benefits” ou participação nos lucros das empresas estatais), assim como as condições para sua própria reprodução enquanto grupo social, passam a realizar-se a partir dessa base própria de acumulação que ela controla e que é de seu interesse expandir — o que não pode deixar de se refletir sobre a questão de seus interesses específicos e a de sua autonomia. Mas, continua ainda esse autor, há um outro aspecto importante a considerar e que precisa a natureza dessa autonomia. O fato de a constituição e expansão dessa base própria de acumulação realizar-se através das atividades das empresas estatais se, de um lado, amplia o poder econômico do Estado e sua burocracia, de outro, a introdução na gestão de tais empresas de critérios tipicamente empresariais atua no sentido de compatibilizar, em nível mais alto, a forma pública e a forma privada de exploração empresarial capitalista⁽²⁵⁾.

A formação de um quadro dirigente estatal, com características semelhantes ao de empresas privadas, parece estar, portanto, relacionada ao grau de autonomia que a empresa guarda em relação ao Estado, autonomia esta que lhe permite assumir mais consistentemente o seu lado empresarial que o público. A análise realizada no item anterior mostrou como esta autonomia ocorre em função do setor em que se insere a empresa: serviços ou produtora de insumos, ou em outras atividades industriais.

Avançando ainda nesta tentativa de caracterização é preciso questionar as possíveis diferenças entre estatais e empresas privadas quanto à questão das relações de trabalho. A nosso ver, dois aspectos as diferenciam: o primeiro se refere à estabilidade de emprego e o segundo, de natureza simbólica e ideológica, se refere ao comportamento do empregado com os objetivos e identidade da empresa.

A estabilidade no emprego

Apesar de os empregados das estatais serem contratados em regime de CLT⁽²⁶⁾, não tendo portanto a estabilidade ou efetividade no cargo do funcionário público, eles são muito mais estáveis do que na empresa privada. O indivíduo ao entrar para a estatal, independente do cargo a ser ocupado, espera ter um longo horizonte de emprego.

A idéia de ter um emprego com alto grau de estabilidade influencia o indivíduo (não importa se ele tenha entrado como peão ou como técnico) em termos de suas

perspectivas profissionais e de suas relações com a empresa.

Com referência às perspectivas de trajetória de carreira, embora predomine na estatal o modelo de carreiras abertas, ou seja, é possível se recrutar externamente para qualquer cargo nos planos de carreira (e isto é feito frequentemente para atender a indicações políticas), a tendência é de se procurar promover o “pessoal da casa”. Esta política é consistente com a idéia de se preservar um corpo relativamente estável de empregados.

O horizonte de carreira varia em função do cargo inicial e das qualificações e características pessoais do indivíduo mas, de um modo geral, todos os empregados podem esperar as promoções sistemáticas por tempo de serviço. Isto afeta tanto o seu projeto de vida profissional como também as suas relações com a empresa.

O comprometimento com os objetivos e identidade da empresa

Uma última dimensão que, ao nosso ver, diferencia o empregado da estatal das demais empresas do setor privado diz respeito à questão do comprometimento com os seus objetivos.

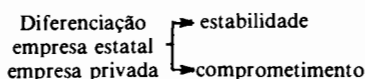
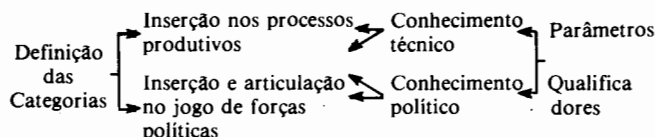
Este comprometimento, que pode variar desde a aceitação conformista à clara identificação com os mesmos, se configura como um elemento fundamental no processo de construção e manutenção da identidade organizacional. Ou seja, à medida em que se desenvolvem formas comuns de apreensão da realidade organizacional — consenso sobre qual deve ser sua missão e seu espaço na sociedade — e que se consegue o comprometimento de seus empregados com os seus objetivos, vai fabricando-se o tecido da cultura organizacional. Este tecido tende a se tornar mais forte com o tempo (neste ponto a estabilidade do quadro de empregados desempenha um papel fundamental) e adquire novos padrões, conforme se enfrentam e se resolvem problemas e situações.

Um outro ponto de comprometimento bastante significativo dos empregados com a empresa é o forte apelo ideológico da estatal: “trabalhar na estatal significa trabalhar para o bem do país e o crescimento da empresa representa o crescimento de seus empregados”. Este apelo ideológico, cujas origens remontam às campanhas nacionalistas de criação das estatais, nas décadas de 30 e 40, manteve sua força até recentemente, quando em função da crise recessiva, elas passaram a ser consideradas “os vilões da história”, responsáveis pelo déficit público e pela dívida externa. Mas o trabalhar na estatal permanece ainda como um fator de comprometimento ideológico.

Como mencionamos no item anterior, o tecido simbólico pode desempenhar um duplo papel, como elemento de consenso, de coesão entre os membros da organização e como elemento de ocultação e instrumentalização das relações de dominação.

No primeiro caso, a dimensão simbólica é fundamental para construção da identidade da empresa estatal, diferenciando-a assim da empresa privada. Já no segundo caso, a dimensão simbólica pode ser um instrumento importante de manipulação e instrumentalização de relações de dominação entre categorias de empregados no interior da organização⁽²⁷⁾.

São estes portanto alguns dos parâmetros, a nosso ver fundamentais, à definição do *quem é quem na estatal*, sintetizados no esquema abaixo:



A GESTÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NA EMPRESA ESTATAL

Desenvolver modelos para trabalhar a questão das relações de trabalho na estatal é uma proposta bastante complexa em função da especificidade deste tipo de empresa e das categorias envolvidas na relação.

Retomando o quadro analítico proposto no início deste texto, a respeito das instâncias definidoras dos padrões de relações de trabalho, observa-se que na estatal duas dimensões assumem um papel fundamental: a política e a da cultura organizacional.

A partir da relação com o Estado, do posicionamento da empresa frente ao jogo de forças políticas e econômicas define-se o seu grau de autonomia para estabelecer suas políticas financeiras, tecnológicas ou administrativas. O próprio perfil de suas categorias de empregados depende da vulnerabilidade/autonomia da empresa frente ao Estado.

Esta autonomia é fundamental também em termos de a empresa definir suas diretrizes de gestão de pessoal. Nas várias funções da administração de recursos humanos (captação, desenvolvimento, compensação e manutenção de pessoal) o grau de intervenção do Estado sobre estas empresas é responsável pelo estabelecimento de padrões de relações de trabalho. Nos últimos anos, as intervenções sucessivas dos governos sobre as políticas de contratação de pessoal, de salários e de benefícios criaram situações bastante restritivas e negativas para a maioria das estatais. Por outro lado, a ação sindical, que até esta década era bastante limitada, vem assumindo importância crescente, pressionando não só por melhorias nas condições salariais, mas também por maior transparência e participação na definição das políticas de administração de recursos humanos.

A vulnerabilidade das estatais se manifesta também no plano político com relação à nomeação de seu quadro diretor. Dependendo do setor, as nomeações são feitas atendendo muito mais a interesses políticos do que às necessidades da empresa e qualificação técnica dos candidatos. O gap assim gerado entre o quadro diretor nomeado e o quadro gerencial de carreira é muitas vezes tão profundo que o espaço de uma gestão não é suficiente para se aceitar os descompassos.

Intervém também neste processo e de forma bastante significativa a cultura da empresa; os valores manifestos em símbolos, estórias, rituais, definindo a identidade organizacional propiciam, como já mencionamos, a coesão e a comunicação entre os membros da organização.

Isto dificulta a entrada e as propostas de ação de “estranhos” que desconhecem os padrões culturais e não conseguem mapear as relações de poder entre categorias ou entre áreas da empresa. Os elementos culturais podem desempenhar assim um papel extremamente conservador, de manutenção de um status quo, preservador não só da identidade da empresa mas também de sua autonomia frente às pressões políticas.

Neste quadro, a gestão das relações de trabalho assume, no momento atual, contornos bastante específicos, em função dos questionamentos por que vem passando.

Estes questionamentos são provocados por fatores diversos, como: a ação dos movimentos políticos e reivindicatórios, mudanças econômicas e tecnológicas e pela própria eficácia do modelo de empresa atual. Geram nas empresas respostas, na maioria das vezes, pontuais, sobre aspectos específicos da administração de recursos humanos (exemplo: reestruturação do plano de cargos e salários).

Estas tentativas de enquadramento técnico dos problemas não conseguem entretanto engendrar as mudanças esperadas, frustrando expectativas, acirrando os conflitos internos, fragilizando a empresa no cenário nacional. O equacionamento real desta problemática, levando em consideração os aspectos técnicos e políticos da relação de trabalho em um tipo de empresa bastante específico, como é o caso da estatal, incorpora, em nossa opinião, as seguintes etapas:

- recuperação da história da empresa, observando como foram sendo moldados os padrões de relações de trabalho.
- diagnóstico das forças propulsoras à mudança nos padrões de relações de trabalho. Essas podem ser de natureza política, como por exemplo a pressão sindical, ou tecnológica, como por exemplo a necessidade de informatizar o processo de trabalho.
- mapeamento das relações de poder entre categorias de empregados e entre áreas da organização, visando detectar os focos de resistência e os grupos ou áreas mais favoráveis às mudanças. O diagnóstico da cultura organizacional⁽²⁸⁾ pode auxiliar este mapeamento.
- identificação das pessoas-chaves, agentes de mudanças. Essas pessoas podem ser empregados antigos da empresa, ou nomeados, ou contratados mais recentemente. É importante que tenham capacidade de liderança e legitimidade para condução do processo de mudança. Dependendo da cultura da organização, estes traços só podem ser encontrados em “gente da casa”, responsáveis pelo desenvolvimento da empresa; em outras empresas, isto só pode ser realizado por quem vem de fora, com “sangue novo”, sem comprometer, aberto à inovação.
- elaboração de estratégias de ação em consonância com o diagnóstico realizado. A concepção e implantação de estratégias de intervenção (que podem ir desde as soluções mais simples, como a introdução de sistemas mais eficientes de comunicação, à criação de modelos participativos de gestão) devem ser equacionadas levando em consideração os aspectos mencionados, fugindo assim das soluções “pacotes”.

Em suma, o momento atual é de grandes questionamentos sobre as estatais, questionamentos estes envol-

vendo desde o seu espaço e papel no cenário brasileiro até suas estratégias de gestão e a eficácia do seu modelo organizacional. Este artigo procurou discutir a questão específica das relações de trabalho nestas empresas, desenvolvendo um quadro analítico passível de orientar estratégias de ação nesta área.

NOTAS

(1) Fleury, Maria Tereza — "O Simbólico nas relações de trabalho — um estudo sobre relações de trabalho na empresa estatal" — tese de livre docência, FEA/USP, 1987.

(2) Nesta perspectiva, as políticas de pessoal objetivam primordialmente integrar o indivíduo à empresa, oferecendo-lhe uma série de vantagens que o levam a aceitar as restrições impostas pela organização. Essas vantagens funcionam como elementos mediadores, que se interpõem entre os objetivos da organização e a percepção das restrições por parte dos trabalhadores, as quais poderiam conduzi-los à contestação dos objetivos da organização e à mobilização e luta. Transformam assim a contradição entre capital e trabalho em uma contradição interna às políticas da empresa. Vide a esse respeito: Pagés, Max et alii — "O poder das organizações".

(3) Como coloca Sulamis Dain, em sua tese de doutoramento, a estatal — como grande empresa e estrutura de poder — é tanto uma estrutura de produção ou organização e expansão do capital como manifestação do Estado no capitalismo contemporâneo. É ainda instrumento de valorização do capital como um todo. 1980, p.28.

(4) Para a construção desta tipologia, Dain se apoia no trabalho de Maria da Conceição Tavares "Ciclo e crise, o movimento recente da industrialização brasileira". Segundo esta autora, a tipologia deve ser concebida em termos do poder de controle das grandes empresas, como blocos de capital global, exercido a partir de uma dada estrutura produtiva e não como formas comportamentais de concorrência.

(5) Dain, S. 1980, p.31.

(6) Segundo Dain: "uma nova empresa, que se dispusesse, nos setores alimentados pela produção estatal, a furar o bloqueio das barreiras à entrada, teria não só que iniciar suas atividades em uma escala de produção compatível com requisitos determinados pela liderança oligopolista, como ainda obter para si as mesmas vantagens derivadas da produção estatal e que beneficia sua clientela". 1980, p.31.

(7) É possível se pensar em outras categorias de empresas estatais que tipicamente seriam organizações da administração direta, mas que por flexibilidade administrativa ou por outros motivos se transformam em estatais.

(8) Erber, Fábio, 1974.

(9) Sulamis Dain caracteriza três gerações de empresas estatais: a primeira reúne o conjunto de empresas criadas no período entre 30 e o Plano de Metas; a segunda geração surge no período entre o Plano de Metas até 64 e a terceira geração no período pós 64. Este corte temporal, justifica a autora, foi realizado tanto para facilitar uma discussão sobre os aspectos ideológicos presentes na criação destas empresas como em função da etapa de industrialização por que passava o país.

(10) Dain Sulamis, 1977, p.145. M. Victória Benevides, em seu livro sobre o governo Kubitschek refere-se, por exemplo, à discussão sobre o projeto de criação da Eletrobrás. Lucas Lopes (que fora presidente da Centrais Elétricas de Minas Gerais) se opunha à desapropriação das empresas estrangeiras no Brasil — no caso, a Light e as Empresas Elétricas Brasileiras (grupo Bond e Share) — e propunha a geração de energia para o Brasil deixando a distribuição para Light. Criou-se um impasse político: a ELETROBRÁS era considerada muito esquerdista e o projeto Lucas Lopes muito entreguista. O impasse foi superado no Congresso através da "emenda chave do sucesso": enquanto não fosse criada a Eletrobrás, o Fundo Federal de Eletrificação seria posto à disposição do BNDE para o financiamento de expansão do sistema elétrico brasileiro". Benevides, 1979, p.215. Este caso ilustra bem as situações de compromisso criadas entre o capital estatal e o capital internacional.

(11) No período entre 56/62, observou-se uma aceleração da taxa de investimento agregada, que passou ano nível de 18,4% em 1955 para 22,1% em 1962. A participação do setor produtivo estatal no investimento total passou de 3%, em 1956, para 14,5% em 1961. Vide a esse respeito o trabalho de Coutinho e Reichstul, 1977.

(12) Vide a esse respeito o trabalho de Miriam Limoeiro Cardoso "Ideologia do Desenvolvimento — Brasil: JK a JQ", 1978.

(13) Benevides, obra citada, p.224.

(14) Coutinho e Reichstul, 1977, p.64.

(15) Coutinho e Reichstul, 1977, p.67.

(16) Coutinho e Reichstul, 1977, p.69.

(17) Com relação aos salários coloca Celso Furtado: a redução da taxa do salário real básico, com respeito à produtividade média do sistema, foi feita de forma a reduzir a diferença entre essa taxa de salário e custo de oportunidade do trabalho, e parte dos recursos assim liberados seriam investidos sob orientação do governo com o fim específico de ampliar a capacidade criadora de empregos da economia. Furtado, obra citada, p.38.

(18) Coutinho e Reichstul, obra citada, p.71.

(19) Coutinho e Reichstul, obra citada e M.^a da Conceição Tavares, 1975

(20) Secretaria de Planejamento, SEST, 1981

(21) Cardoso, Eliana, 1986.

(22) Este é um ponto entretanto bastante controverso. As notícias publicadas na grande imprensa sobre as dificuldades principalmente políticas do governo Sarney para controlar as estatais são elucidativas. Em um artigo publicado na Revista VEJA de 29.10.86: "Ordens Congeladas", aponta-se como uma das dificuldades à privatização das empresas estatais os obstáculos colocados pela burocracia das próprias empresas, que utilizam todos os mecanismos políticos para entrar o processo.

(23) Como o coloca Prestes Motta: "gestores, burocratas, tecnocratas, tecnoburocratas, burgueses de Estado são apenas nomes para a robusta burocracia que se consolida no capitalismo monopolista de Estado".

(24) A questão do conhecimento como eixo balizador da tecnoburocracia tem sido foco dos debates, desde a obra de Galbraith ou, segundo Carlos Estevam Martins em seu livro "A tecnocracia na história", desde a obra de Platão. Segundo Bresser Pereira "são técnicos os indivíduos que procuram racionalizar os métodos de produção. São técnicos aqueles que possuem esse conhecimento sistematizado e aprofundado a respeito de uma técnica qualquer e utiliza esse conhecimento de forma profissional. Esse conhecimento pode ter sido obtido exclusivamente através da experiência mas, em regra, terá por base um processo de treinamento formal qualquer de nível universitário ou para universitário". Bresser Pereira, 1982, p.82. Segundo ainda Prestes Motta "A tecnoburocracia envolve formas de conhecimento altamente codificadas e sistematizadas, tanto quanto sua aplicação sistemática via inovação tecnológica numa verdadeira engenharia social, que implica um complexo sistema de informação, decisão, organização do trabalho e controle social. Prestes Motta, 1985, p.15.

(25) Martins, Luciano, 1985, p.40.

(26) As estatais como empresas de direito privado têm seus empregados em regime de contratação privada. Já nas autarquias é possível encontrar empregados no regime de servidor público e empregados no regime de contratação privada.

(27) Na tese citada: "O simbólico nas relações de trabalho" analisamos como o mito da grande família desempenha este duplo papel: elemento de coesão e de ocultação das relações de dominação.

(28) Sobre uma análise mais detalhada de como desvendar a cultura de uma organização, vide o artigo: "Estórias, mitos, heróis — cultura organizacional e relações do trabalho". M. Tereza Leme Fleury.

ABSTRACT

The management of labor relations in state owned enterprise assumes its own specificity due to the nature of the organizations (they are productive enterprises as well public institution) and to the categories involved in the relationship: who is the boss and who is the worker. This article presents an analytical framework to discuss this question, and develops some suggestions about the management of labor relations.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio e DAIN, Sulamis — *A empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégias de ação*. Rio de Janeiro, 1978 (dat.).
- BENEVIDES, M. Vitória — *O governo Kubitschek*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- BRESSER PEREIRA, L. C. — *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- CARDOSO, Eliana — *A economia brasileira atual ao alcance de todos*, São Paulo, Brasiliense, 1986.
- COUTINHO, Luciano e REI-CHSTUL, Henri — O setor produtivo estatal e o ciclo; in: *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1977.
- DAIN, Sulamis — *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo — uma análise comparada*. Campinas, 1980 — tese de doutoramento, UNICAMP.
- ERBER, Fábio — A empresa estatal e a escolha de tecnologias. *Revista Ciência e Cultura*. São Paulo, dezembro, 1984.
- FLEURY, M. Tereza e FISCHER, Rosa Maria — *Processo e relação de trabalho no Brasil*. São Paulo, Atlas, 1985.
- FLEURY, M. Tereza — *O simbólico nas relações de trabalho — um estudo sobre relações de trabalho na empresa estatal*. São Paulo, tese de livre docência, 1987.
- MARTINS, Luciano — *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- PAGÈS, Max — *O poder das organizações*. São Paulo, Atlas, 1986.
- PRESTES MOTTA, F. *Organização e poder*. São Paulo, Atlas, 1986.