



"A ECONOMIA DO TRABALHO NO SETOR PÚBLICO"

Dissertação de mestrado apresentada à  
Escola de Administração de Empresas  
de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Autor : JOSÉ HAJJ

Orientador : EDUARDO MATARAZZO SUPPLY

VOLUME : II

São Paulo

-1978-



Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



1449/82



1198201449

SEÇÃO IIIALGUNS ELEMENTOS PARA A PROPOSTA DE UMA NOVA  
ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA A ECONOMIA DO  
TRABALHO

## Capítulo 4

### APRESENTAÇÃO GERAL DA ESTRUTURA DA SEÇÃO III: ALGUNS ELEMENTOS PARA A PROPOSTA DE UMA NOVA ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA A ECONOMIA DO TRABALHO.

Na seção anterior figura uma sùmula da Economia do Trabalho Néo-Clássica; foi visto lá, que o seu modelo parece insuficiente para explicar o relacionamento das forças produtivas. Desta forma, torna-se clara a necessidade de desenvolver um novo modelo teórico da economia de trabalho, coerentemente estruturado e com maior grau explicativo da realidade. A dificuldade que surge no desenvolvimento deste modelo reside no fato de que ele deve reunir um conjunto de variáveis econômicas e sociais cada vez mais extensas, complexas e interdependentes.

Não se pretende, e nem se tem condições para tanto, propor aqui um novo modelo de Economia do Trabalho. Deseja-se, modestamente, perfilar alguns elementos para a proposta de uma nova abordagem metodológica que, em especial, nos forneça uma compreensão coerente da evolução do trabalho no Setor Público, o nosso objetivo imediato. Para tal procurou-se reunir e estruturar os últimos estudos teóricos sobre a atividade econômica moderna.

Apresenta-se a seguir, alguns encaminhamentos por onde a nova Economia do Trabalho poderá orientar-se:

- 1) A Nova Economia do Trabalho deve integrar a racionalidade da movimentação internacional do capital, via empresas multinacionais, e os mercados de trabalho nacionais bastante diferenciados e não integrados entre si. Servem como ponto de partida deste estudo as inúmeras pesqui -

sas sobre empresas multinacionais. Não obstante, ainda há muito trabalho a ser feito até a elaboração de um modelo teórico de relacionamento entre capital e trabalho a nível mundial. Este tema não será abordado aqui, pois foge ao interesse imediato desta dissertação, que é a Economia do Trabalho no Setor Público.

2) No âmbito interno das nações, a nova Economia do Trabalho deve, além de respeitar as peculiaridades dos diversos setores econômicos que compõem a sociedade (Setor Público, Setor Pré-Capitalista, Setor Capitalista de Livre Competição e Setor Capitalista Oligopolista), ser suficientemente dinâmica para articulá-los. Por exemplo, deve prever a influência do desemprego tecnológico, provocado pelo Setor Oligopolista, sobre os demais setores e a maneira como estes devem absorver o excedente de mão-de-obra liberado.

As sugestões formuladas neste trabalho não irão se estender sobre todos os setores acima descritos, mas se prenderão, unicamente, ao Setor Público e ao Setor Capitalista. Pretende-se levantar as peculiaridades dos determinantes dos níveis de emprego, salários e ordenados, que soem distintos em cada um destes setores, o que irá constituir o tema do capítulo cinco.

3) A nova Economia do Trabalho deve abranger o aspecto micro-social; esta observação refere-se à evolução da "atividade de trabalhar em si". Em outras palavras, como as mudanças tecnológicas, historicamente ocorridas, têm influenciado a importância relativa do trabalhador no processo produtivo e qual é o resultado disto sobre o seu salário, status social e personalidade. Em suma, acredita-se que a



importância relativa do ofício do trabalhador, no processo produtivo, é um vetor determinante da Economia do Trabalho e, portanto, deve ser incorporado ao modelo.

As mudanças tecnológicas historicamente ocorridas, que influíram na "atividade de trabalhar em si", reportam-se ao crescimento da composição orgânica do capital, impulsionando as relações de produção de sua forma capitalista de livre competição, para a forma capitalista oligopolista. Este é o tema do capítulo seis.

O capítulo sete trata da aplicação dos conceitos desenvolvidos no capítulo anterior, ao caso da industrialização brasileira, procurando identificar o período capitalista mais competitivo e o período capitalista oligopolista; da mesma forma, procura-se diagnosticar o desenvolvimento tecnológico, daquelas duas fases capitalistas, no processo industrial brasileiro.

4) Finalmente, o estudo da Economia do Trabalho fica deveras enriquecido através da análise da evolução da super-estrutura social, no caso, a evolução das relações de trabalho entre empregadores e empregados, com os respectivos direitos e deveres, desde a época capitalista de livre competição até a época capitalista oligopolista. As modificações históricas na super-estrutura-social refletem alterações na infra-estrutura social, derivando-se, deste modo, que as alterações na legislação trabalhista ocorrem paralelamente à transformação do sistema produtivo. Em suma, existe uma complementaridade entre a evolução da "atividade de trabalhar em si" e a evolução da legislação trabalhista, de modo que ambas se salientam mutuamente.

No capítulo oito, analisar-se-á a evolução da legislação trabalhista, não como um todo, mas, apenas, em uma de suas características, a mais crucial, ou seja, a garantia de Estabilidade do trabalhador no emprego, cóntraposta à criação do FGTS. Assume-se a hipótese de que a estabilidade do trabalhador, dentro da legislação trabalhista, representou a manifestação de uma super-estrutura social típica, associada ao modo de produção capitalista competitivo, enquanto que o FGTS seria a correspondente super-estrutura social associada ao modo de produção capitalista oligopolista. No mesmo capítulo estuda-se, também, a evolução da legislação do trabalho que rege o funcionalismo público.

Finalmente, no capítulo nove, o último da seção III, apresenta-se as conclusões sobre os elementos presentemente levantados para a proposta de uma nova abordagem metodológica para a Economia do Trabalho.

As análises assim feitas, em todo o corpo da seção III, servem como um poderoso instrumento para a compreensão da evolução do Setor Público e da Economia de Trabalho aí vigente, que será o tema da seção IV.

## Capítulo 5

### ALGUNS ELEMENTOS DETERMINANTES DOS NÍVEIS DE SALÁRIOS, ORDENADOS E EMPREGO NO SETOR CAPITALISTA E NO SETOR PÚBLICO.

#### 1. APRESENTAÇÃO

Pretende-se, neste capítulo, fazer uma apresentação dos determinantes dos níveis de salários, ordenados e emprego, no Setor Capitalista e no Setor Público, distinguindo, em ambos, os sub-setores que os compõem:

a) no Setor Capitalista: Setor Capitalista de Livre Competição e Setor Capitalista Oligopolista;

b) no Setor Público: o Setor de Atividades Governamentais, englobando a Administração Direta, e o Setor de Empresas Públicas, englobando empresas de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias.

É preciso advertir que a descrição tem apenas a pretensão de ser uma classificação de tipos ideais. Existem diversas circunstâncias particulares em cada sociedade que fazem com que a realidade se aproxime ou se distancie do modelo ideal. Assim, por exemplo, uma maior ou menor liberdade sindical, uma maior ou menor intervenção do Estado na economia, são fatores que influem decisivamente na determinação dos níveis de salários, ordenados e emprego. Neste sentido, ao se lhe fazer referência, nos setores supra-citados serão tomados como paradigmas, de um lado, as condições sociais dos países periféricos, onde predominam, por parte do Estado, uma maior intervenção na economia e um maior controle sobre as entidades sindicais, e, no outro extremo, as condições sociais dos países centrais, onde a intervenção



na economia é menos acentuada e onde predominam organizações sindicais sem tutela.

## 2. DETERMINAÇÃO DOS NÍVEIS DE EMPREGO E SALÁRIOS NO SETOR CAPITALISTA DE LIVRE COMPETIÇÃO

O Setor Capitalista de Livre Competição, no atual estágio econômico, caracteriza-se por agrupar as atividades capitalistas que não são alvo de interesse do Setor Oligopolista, por se tratar de atividades impróprias de serem conduzidas através do uso do aparelho tecnoburocrático de planejamento e controle. Quais seriam estas atividades? Seriam atividades cuja demanda no mercado é insignificante em relação à escala de produção das empresas oligopolistas ou, então, atividades cujo processo de produção é bastante artesanal, não podendo ser submetidas às normas impessoais de planejamento e controle do capitalismo oligopolista. Assim, o que ~~são~~ acontecer é uma divisão do trabalho entre empresas do Setor Oligopolista e empresas do Setor de Livre Competição, tendo como critérios para a especialização as variáveis supra citadas. Sylos-Labini, ao estudar a formação de preços no mercado, mostrou bem que, do ponto de vista estático da economia, a competição inter-capitalista não se dá fundamentalmente entre empresas do Setor de Livre Competição e empresas do Setor Oligopolista, mas sim entre empresas do mesmo setor<sup>(16)</sup>. Por sua vez, Galbraith entende que a especialização do trabalho entre dois setores desigualmente desenvolvidos, como o são o Setor de Livre Competição e o Setor Oligopolista, faz com

---

(16) SYLOS-LABINI, Paolo - Op.Cit.Capítulo - página 2 - La de terminación del precio - página 47 a 72.



que o último explore o primeiro, permitindo-lhe apenas o lucro mínimo para a sobrevivência<sup>(17)</sup>.

A fixação de preços no Setor de Livre Competição processa-se conforme os manuais de Teoria Econômica neoclássica. Os ganhos de produtividade são passados aos consumidores via mecanismo de preços. Da mesma forma, os salários no Setor Competitivo tendem a obedecer o padrão neoclássico. Do lado da demanda, observa-se que a baixa produtividade marginal do trabalho, neste setor, comprime a demanda pelo trabalho. Por sua vez, a oferta de trabalho é crescente, pela incorporação do excedente populacional liberado pelo Setor Oligopolista ao utilizar técnicas de produção cada vez mais capital-intensivas. Também contribui para o crescimento da oferta de trabalho, neste Setor, o excedente populacional proveniente do Setor de Subsistência (por exemplo, no caso de liberação de mão-de-obra na agricultura, após a adoção de relações capitalistas de produção). Por outro lado, a imposição de pequena margem de lucro ao Setor de Livre Competição, por parte dos oligopólios, ao comprimir o valor do produto marginal, mantém baixa a demanda derivada por trabalho.

---

(17) GALBRAITH, John Kenneth. A Economia e o Objetivo Público - Martins editora, Rio de Janeiro, 1973.

"A firma maior pode calcular a renda que a firma menor necessita para sobreviver e a atender minimamente. A firma pequena não pode fazer, nem aplicar um cálculo semelhante, em relação à firma maior. Em consequência de tudo isto, os lucros da firma menor que faz negócios com a maior estarão sempre mais próximos do mínimo necessário do que da firma maior que faz negócios com a firma menor". (página 136)

"A relação entre o sistema de planejamento e o sistema de mercado. O seu índice desigual de desenvolvimento, a exploração do segundo pelo primeiro, a resultante dessemelhança nos lucros, são características essenciais da economia moderna". (página 129)

Para os EUA, James O'Connor constata duas tendências conjunturais de determinação de salários no Setor de Livre Competição: a) durante o período de elevada demanda por trabalho e inflação geral, os salários crescem mais depressa que no Setor Oligopolista, isto porque, se os empresários deixarem de aumentar os salários, passarão a ser incapazes de atrair trabalhadores suficientes para expandir a produção e atender os pedidos; b) No período de escassez de demanda de trabalhadores, a diferença de salários favorece os trabalhadores organizados do Setor Oligopolista, pois esses detêm maior poder de barganha. (18) Já nos países capitalistas periféricos, em cujos regimes políticos autoritários não vigoram as liberdades sindicais, tanto o nível de salários no Setor Competitivo quanto no Setor Oligopolista permanecem no nível de subsistência. Explicaremos melhor isto quando abordarmos os salários no Setor Oligopolista.

Descrito o modelo de comportamento de emprego e salários do Setor Competitivo, é preciso ressaltar que este não é exatamente o modelo proposto por Paul Singer, em quem esta classificação se inspira. Esse autor engloba tanto o Setor Competitivo quanto o Oligopolista num único modelo de determinação de emprego e salários, chamando-os de Setor Mercado (19). Como o produto social tem sua origem predominantemente no Setor Oligopolista, Singer acaba por atribuir aos dois setores o comportamento econômico exclusivo do Setor Oligopolista, e identifica apenas no Setor Pré-Capitalista os fundos do exército de reserva industrial do Setor Oligopolista.

---

(18) O'CONNOR, James - USA: A Crise do Estado Capitalista - Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977 - Páginas 34/35.

(19) SINGER, Paul - Op. Cit. página 4

### 3. DETERMINAÇÃO DOS NÍVEIS DE EMPREGO, SALÁRIOS E ORDENADOS NO SETOR CAPITALISTA OLIGOPOLISTA

#### 3.1 Nível de emprego no Setor Oligopolista

No Setor Oligopolista, num determinado momento, da do o estoque de capital fixo e a relação técnica de produção, o nível de produção (ou seja, os graus de utilização do estoque de capital fixo e da força-de-trabalho) é função da demanda. Em outras palavras, o nível de produção dos produtores é estabelecido de tal forma que, dado o preço, realizem-se os lucros planejados. Desta forma, o processo de reprodução ampliada de capital depende da demanda. Quando esta cresce, as unidades econômicas oligopolizadas aumentam os seus investimentos e ampliam o grau de utilização das forças produtivas.

A reprodução ampliada de capital, desta forma gerada, encontra seu limite em duas barreiras:

a) O crescimento da demanda não acompanha o crescimento planejado dos investimentos e da produção pelo fato de que a propensão marginal a consumir tende a cair com o aumento da renda;

b) Pelo fato da oferta de recursos produtivos ser inelástica a curto prazo, pode haver efeitos de estrangulamento da produção. Os preços dos recursos produtivos crescem além do planejado, abalando a margem de lucro e desencorajando novos investimentos, fazendo com que se reduzam os níveis de produção e de emprego.

A primeira limitação - crescimento insuficiente de



demanda - é contornada através de lançamento de novos produtos e novas estratégias mercadológicas entre as quais aumento de propaganda e criação, nos consumidores, de novas necessidades. A obsolescência planejada, através da fabricação de produtos de durabilidade pré-estabelecida, impelindo o consumidor à substituição constante dos produtos adquiridos, é outra forma que o capitalismo oligopolista encontra para não entrar em crise de realização.

A segunda limitação - oferta inelástica dos recursos produtivos, a curto prazo - é contornada através de inovações técnicas que visam à mudanças no processo produtivo.

Boa parte das mudanças no processo produtivo dizem respeito à alteração nas condições técnicas de trabalho, para resolver o estrangulamento do lado da oferta de força-de-trabalho. O objetivo procurado é a diminuição do custo da mão-de-obra. Isto é alcançado através do aumento da composição orgânica do capital, que age no sentido de aumentar a produtividade física do trabalho.

Assim, completa-se o ciclo capitalista de expansão e retração: a produção cresce até esbarrar ou na insuficiência da demanda ou no pleno emprego dos fatores; é quando o ciclo econômico chega ao seu auge e tende a decrescer. Os empresários, para superarem o impasse, tendem a investir em produtos novos, para excitar a demanda, e a aumentar a composição orgânica do capital, para superarem o pleno emprego da mão-de-obra habilitada: é quando inicia-se um novo ciclo econômico.

Nos países periféricos do subdesenvolvimento industrializado, o ciclo econômico capitalista é mais curto. De



um lado, a concentração da renda tende a colocar o sistema em crise de realização bem antes que se tenha amortizado o capital fixo. Por outro lado, pelo fato do sub-desenvolvimento industrializado caracterizar-se pela reprodução, nos países periféricos, dos padrões de produção e consumo dos países centrais e ainda porque, no regime capitalista, o empresário tende a preferir o uso de capital fixo em detrimento do capital variável, o sistema produtivo não aloca racionalmente os fatores do ponto de vista macro-econômico. Sendo o capital fixo, nos países periféricos, um fator mais escasso que o capital variável, cria-se um ponto de estrangulamento, no reinício do ciclo econômico. O que nos interessa ressaltar aqui é que existe, no bojo deste processo, uma tendência estrutural de sub-utilizar e obsoletizar prematuramente a força-de-trabalho.

Voltando às barreiras que impedem a reprodução ampliada de capital do Setor Oligopolista e as estratégias para vencê-las, pode-se acrescentar o seguinte, sugerido por James O'Connor<sup>(20)</sup>:

As empresas do Setor Oligopolista, a partir de uma determinada escala de produção, encontram dificuldade em manter uma elevada taxa de acumulação de capital auto-sustentada; por conseguinte, estas empresas pressionam o Setor Público para efetuar gastos com Capital Social e Despesas Sociais a fim de solucionar o problema de acumulação e ao mesmo tempo, legitimar socialmente o status-quo. É preciso assinalar, inicialmente, os conceitos deste autor sobre Ca

---

(20) O'CONNOR, James - Op.Cit. Página 20

pital Social e Despesas Sociais.

Gastos com Capital Social - São gastos efetuados pelo Estado com a intenção de aumentar a acumulação privada de capital. Indiretamente trata-se de um capital produtivo. Os gastos com Capital Social classificam-se em Investimento Social e Consumo Social.

Investimento Social - São projetos e serviços executados pelo Estado e que aumentam a produtividade da força-de-trabalho controlada pelo Setor Oligopolista. Estes investimentos, portanto, aumentam a taxa de lucro. Como exemplo pode-se citar a criação de distritos industriais, sem ônus, para as empresas, à título de incentivos, a construção de estradas, o uso de aparelhos do Estado para facilitar a comercialização no exterior dos produtos fabricados pelo Setor Oligopolista, etc. James O'Connor, em termos marxistas, denomina o investimento social de capital social constante.

Consumo Social - São projetos e serviços executados pelo Estado que rebaixam o custo de reprodução da força-de-trabalho e, portanto, a taxa de salários, possibilitando um aumento da mais-valia. Como exemplo de consumo social cita-se (exemplo no caso brasileiro) o INPS, que fornece pensões e assistência médica aos trabalhadores, reduzindo desta parte o custo da força-de-trabalho. O consumo Social pode ser identificado como o capital social variável.

Despesas Sociais - São projetos e serviços assumidos pelo Estado para manter a harmonia social, cumprindo a função de legitimação das relações de produção. Exemplos: seguro desemprego para controlar a população excedente, for

ça policial para manter a ordem, etc. Estas despesas são improdutivas do ponto de vista social.

Evidentemente, esta classificação não é estanque. Há gastos do Estado com duplo caráter; assim, uma estrada de rodagem pode tanto ser classificada como investimento social, quando o objetivo é escoar a produção, como pode ser classificada como despesa social, quando se trata de estrada de turismo.

O que interessa ressaltar aqui é que, para James O'Connor, a reprodução ampliada de capital e um possível aumento no nível de emprego no Setor Oligopolista dependem, fundamentalmente, do Estado assumir os Gastos com Capital Social e as Despesas Sociais (\*). Para sustentar esta tese O'Connor aponta a grave crise fiscal que estaria ocorrendo nos Estados Unidos da América, como consequência dos encargos financeiros do Estado, acima apontados.

Em resumo, a reprodução ampliada de capital e o nível de emprego no Setor Oligopolista têm a sua frente três barreiras: crescimento insuficiente da demanda, oferta inelástica, a curto prazo, dos recursos produtivos e finalmente, as deseconomias de escala inerentes ao Setor Oligopolis-

---

(\*) Enquanto que a teoria keynesiana, na sua visão do curto prazo, prega estimular o aumento da demanda como forma de vencer os períodos de recessão, ou mesmo para manter elevado o nível de atividades econômicas, O'Connor tem a visão do longo prazo das atividades econômicas. Ele observa que os investimentos no longo prazo dependem dos Gastos com Capital Social e Despesas Sociais do Governo.



ta. Estas barreiras seriam vencidas respectivamente pelo uso de novas estratégias mercadológicas, pela inovação tecnológica e pela transferência ao Estado das responsabilidades de executar os gastos com Investimento Social e as Despesas Sociais.

### 3.2 Nível de Salários no Setor Oligopolista

Inicialmente, é preciso fazer a distinção entre salários e ordenados. Conforme Bresser Pereira, o excedente econômico, ou renda nacional, é constituído de três partes: os lucros seriam a fração na renda nacional pertencente aos empresários; os salários seriam a fração na renda nacional pertencente aos trabalhadores; e os ordenados seriam a fração na renda nacional pertencente aos tecnoburocratas<sup>(21)</sup>. Expõe-se, inicialmente, o padrão do nível de salários do Setor Oligopolista, para depois tratar do mesmo em relação aos ordenados.

Em tempo, admite-se que no Setor de Livre Competição não existem ordenados. O número de tecnoburocratas aí, seria tão pequeno que se convencionou que a renda deste se

---

(21) "E de fato, esta distinção é essencial. O total de salários constitui-se em um custo variável dentro do sistema, que aumenta ou diminui de acordo com as variações cíclicas da produção. Já os ordenados constituem-se em um custo relativamente fixo. A taxa de salários é determinada, a longo prazo, pelo custo de reprodução da mão-de-obra e, a curto prazo, pelas variações na demanda e na oferta de trabalhadores. Já a taxa de ordenados ou ordenado médio é determinado a longo prazo pelo processo de estratificação hierárquica implantada nas organizações burocráticas e pelo poder de barganha crescente que os tecnoburocratas tendem a ganhar dentro das mesmas". PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - A Economia Política do Subdesenvolvimento Industrializado, Texto para Discussão, Parte I; Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. Página 18



tor classifica-se apenas em Lucros e Salários.

No que tange ao nível de salários, no Setor Oligopolista há duas tendências de participação dos salários na renda, classificados conforme a situação político-institucional do país.

Nos países periféricos de sub-desenvolvimento industrializado, onde não vigora a plena liberdade sindical nas negociações coletivas de trabalho, o nível de salários no Setor Oligopolista é o nível de subsistência, isto é, os salários são apenas suficientes para os trabalhadores adquirirem os bens de consumo básicos para a sua reprodução<sup>(22)</sup>. Tal fato se explica porque, num mercado de oferta ilimitada de trabalho é rigidamente disciplinada pelo Estado, as empresas do Setor Oligopolista não são impelidas a aumentar a participação dos salários, mesmo porque os produtos por elas comercializados se destinam ao consumo dos capitalistas e dos tecnoburocratas, portanto, a renda dos salários não afeta a realização dos seus lucros.

A segunda tendência política de fixação de participação dos salários na renda refere-se aos países centrais.

---

(22) No modelo de Bresser Pereira os salários não estão relacionados com a produtividade marginal do trabalho: "A taxa de salários, de acordo com este modelo não é determinada pela produtividade marginal dos trabalhadores. A procura de trabalhadores está frouxamente ligada com a produtividade marginal dos trabalhadores, dada a dificuldade em medir essa produtividade marginal, e a ampla área cinzenta em que salários e produtividade marginal se aproximam. Dada a oferta ilimitada de trabalhadores, porém, o que realmente determina a taxa de salários é o custo social de reprodução de mão-de-obra. Esta situação poderia ser modificada, caso o poder de barganha dos trabalhadores fosse expressivo. Entretanto nos países periféricos, salvo raras exceções, a oferta ilimitada de mão-de-obra e o caráter autoritário do Governo impedem qualquer organização sindical efetiva.. (Op.Cit. - Parte II, Página 2)

Qual seria o padrão de salários do Setor Oligopolista? Foi visto no estudo da Economia Néo-Clássica que, nesse Setor, os salários mantêm-se abaixo da receita do produto marginal; contudo, devido à elevada produtividade do trabalho no Setor Oligopolista e, apesar da existência da exploração monopolística, os salários aqui são sempre mais elevados que no Setor de Livre Competição. Pode-se delinear os seguintes motivos que explicariam a existência deste diferencial de salários:

1) Os trabalhadores do Setor Oligopolista são mais bem organizados que os correspondentes do Setor de Livre Competição e, portanto, têm um poder de barganha salarial mais elevado. Alia-se a isto o fato de que, tanto o Setor Oligopolista quanto os sindicatos de seus trabalhadores, muitas vezes, têm objetivos comuns. Foi visto no estudo da Economia Néo-Clássica que os sindicatos podem ajudar as empresas a fazer pressão sobre o Governo para manter elevada a demanda dos produtos do Setor Oligopolista e, indiretamente, alcançar uma elevada demanda derivada de trabalho. O'Connor ressalta que os sindicatos podem aceitar que as empresas oligopolistas introduzam técnicas poupadoras de trabalho, desde que os salários dos trabalhadores remanescentes aumentem, acompanhando a elevação da produtividade do trabalho(23).

2) As empresas do Setor Oligopolista manteriam os salários mais elevados que no Setor de Livre Competição a fim de sustentar uma imagem mercadológica favorável à empre

---

(23) O'CONNOR, James - Op.Cit. Página 39

sa e de preservar para si a hegemonia sobre o mercado de trabalho. Neste caso, os demais setores econômicos empregariam o exército de reserva industrial que sempre fica à disposição do Setor Oligopolista. É preciso lembrar que, no padrão oligopolista, o crescimento "depende menos da expansão do emprego do que do crescimento físico do capital por trabalhador e do progresso técnico"(24): portanto o nível salarial não pesa na expansão das empresas.

3) Finalmente, nos países centrais, os trabalhadores do Setor Oligopolista gastam parte de seus salários com a aquisição de bens produzidos pelas empresas deste setor, portanto, o nível de salários pago afeta a realização dos lucros das empresas oligopolistas.

Tendo em vista a determinação do nível de salários do Setor Oligopolista, tanto nos países onde vigora a liberdade sindical, quanto nos países onde os sindicatos são controlados pelo Estado, expor-se-á agora, o comportamento dos ordenados no Setor Oligopolista.

### 3.3 Nível de Ordenados no Setor Oligopolista

Tanto nos países onde existe quanto nos países onde inexistente a livre negociação coletiva de salários, a participação dos ordenados na renda é derivada da mesma forma; tal fato se explica porque os tecnoburocratas, em ambos os casos, pertencem à fração da classe dominante e, portanto, sua participação na renda independe das negociações coletivas. Para melhor clareza apresentamos o conceito de ordenados

---

(24) O'CONNOR, James - Op.Cit. Páginas 29/30



de Bresser Pereira:

"A taxa de ordenados recebida pelos tecnoburocratas é crescente, e representa a média de uma escala muito ampla de níveis de ordenados dos diversos escalões tecnoburocráticos. Em princípio, a oferta e a procura dos tecnoburocratas determina o nível de ordenados dos diversos tipos de especialistas. Na verdade, porém, tanto a oferta quanto a procura dos mesmos é extremamente imprecisa, na medida em que são trabalhadores improdutivos. Não existe uma relação direta entre tecnoburocratas empregados e produção. O número de níveis hierárquicos e a amplitude de controle existente na empresa, determinaria o número de administradores de linha necessários"(25).

Para Bresser Pereira, dado que na economia oligopolista a taxa de lucro é planejada e sendo conhecida a taxa de salários, fixada a nível de subsistência (no caso dos países periféricos do subdesenvolvimento industrializado), os ordenados podem ser entendidos como um resíduo, descontados lucros e salários.

O diferencial entre taxa de salários e taxa de ordenados é correlacionado com a existência de liberdade nas negociações coletivas de salários. Nos países desenvolvidos, onde os salários do Setor Oligopolista não são fixados ao nível de subsistência, neste caso o resíduo é dado pela soma de salários com ordenados. "A distribuição deste resíduo entre salários e ordenados dependeria do poder de barganha

---

(25) PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Op.Cit. Parte II, página 2



nha relativo dos dois grupos" (26). Em outras palavras, entende-se que, já que os tecnoburocratas pertencem à fração da classe dominante, a fixação do nível de salários e, simultaneamente, do nível de ordenados, depende do poder de barganha dos sindicatos dos trabalhadores.

Como resultado do fato acima mencionado, os tecnoburocratas dos países centrais teriam um nível de ordenados menos elevado que os tecnoburocratas dos países periféricos, desde que a rentabilidade das empresas oligopolistas seja a mesma nas duas categorias de países. Em outras palavras, nos países centrais, em virtude da participação mais elevada dos salários na renda, haveria uma queda correspondente no nível de ordenados; nos países periféricos, estando os salários a nível de subsistência, os ordenados estariam correspondentemente a um nível mais elevado que o existente nos países centrais.

#### 4. DETERMINAÇÃO DOS NÍVEIS DE EMPREGO, SALÁRIOS E ORDENADOS NO SETOR PÚBLICO

Inicialmente, é preciso definir o Setor Público em função da sistemática de determinação do nível de emprego e salários. O Setor Público é constituído pelo Setor de Atividades Governamentais (SAG), também chamado de Administração Di

---

(26) "Dado que os ordenados constituem um resíduo do lucro e dado que os salários se mantenham a nível de subsistência, caso haja um aumento dos salários, devido ao poder de barganha dos trabalhadores, isto afetará o nível de ordenados, já que o lucro planejado é fixo. Assim sendo, níveis de salários e ordenados seriam fixados a partir do poder de barganha entre trabalhadores e tecnoburocratas." PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - Op.Cit. Página 6

reta, e pelo Setor das Empresas Públicas (SEP), (incluindo empresas de economia mista e autarquias), também denominado de Administração indireta. O Setor de Atividades Governamentais agrupa os serviços prestados diretamente pelo Estado, tais como, Forças Armadas, Justiça, educação, etc. Observa-se que o critério de classificação de uma atividade no Setor de Atividades Governamentais é a ausência de lucro, ou, mesmo, de qualquer tipo de remuneração. O outro ramo do Setor Público, o Setor Empresas Públicas, presta serviços mediante uma remuneração, que inclusive serve para a ampliação de seus organismos. Não se irá esmiuçar aqui a conceituação de Empresas Públicas e seus serviços, que é assunto da seção IV, mas, fica consignado que existe a tendência do Setor de Atividades Governamentais dedicar-se à execução de atividades relacionadas com o Consumo Social e Despesas Sociais, que são atividades que não têm perspectiva de grande aumento da produtividade do trabalho. Já as atividades das Empresas Públicas são atividades de Investimento Social, com a possibilidade um pouco maior de aumento de produtividade do trabalho (mas não igual à do Setor Oligopolista). Ver-se-á aqui, a determinação do nível de emprego, salários e ordenados no setor de Atividades Governamentais, tanto nos países centrais quanto nos periféricos; em seguida, o mesmo, em relação às Empresas Públicas.

#### 4.1 Determinação do Nível de Emprego no Setor de Atividades Governamentais (Países Centrais e Periféricos)

Paul Singer faz uma análise da determinação do nível de emprego no Setor de Atividades Governamentais dos países periféricos (27). Ele sustenta que o seu crescimento depende de dois fatores:

- a) a demanda por seus serviços; e
- b) dos recursos para remunerá-los.

A demanda pelos serviços, conforme a Lei de Wagner(\*), cresce mais do que proporcionalmente ao aumento da renda. Assim, o ponto de estrangulamento no oferecimento de serviços públicos não estaria na insuficiência da demanda, mas na escassez de recursos para remunerá-los.

Estudando a origem dos recursos para o SAG, Singer a identifica no excedente produzido no resto da economia, sendo que a parte fundamental é tirada do setor capitalista. Este excedente não se destina inteiramente ao SAG; parte se destina a sustentar a fração não produtiva da sociedade (rentistas, parentes, etc.), e parte é destinada às inversões líquidas do setor capitalista.

Considerando a fração de excedente destinada ao setor improdutivo da economia como incompressível, devido ao seu crescimento demográfico e ao apelo ao consumo pelo lançamento de novos produtos, Singer sustenta a impossibilidade

(27) SINGER, Paul - Op.Cit. - páginas 49 a 51.

(\*) ADOLPH WAGNER, estudioso das finanças públicas, pesquisando empiricamente os orçamentos dos países desenvolvidos, verificou que com o crescimento industrial, a demanda por serviços públicos cresce mais do que proporcionalmente ao aumento da renda; este efeito, veio a ser conhecido pelo nome de seu formulador.



de do crescimento rápido do excedente destinado ao SAG; nas suas palavras:

"Já vimos que a economia capitalista cresce em função do consumo, sendo uma parte importante deste, a parcela consumida do excedente. Quanto maior for a parcela do excedente, tanto mais cresce a utilização da capacidade, o emprego e o investimento e, portanto, o excedente como um todo. Para que, no entanto, tal crescimento se verifique é preciso que a segunda parte do excedente - a que se destina a inversões - também permaneça elevada. Deste modo, é forçoso concluir que a terceira parte do excedente (a que se destina a remunerar o SAG) tem que ser limitada, sob pena de matar ou ao menos debilitar a galinha de ovos de ouro". (28)

A hipótese consequente deste raciocínio é a de que "as atividades governamentais não podem, a longo prazo, crescer mais que a economia capitalista, sendo improvável também que cresçam menos". (29)

Singer admite uma hipótese alternativa: havendo um aumento da produtividade no setor de bens de consumo, o mesmo acontecendo no setor de bens de produção, de tal forma que a parte reinvestida do excedente não precisaria crescer mais do que o excedente como um todo, e dado que haveria um aumento da renda dos rentistas, de tal forma que a propensão marginal a consumir deles seria decrescen-

---

(28) SINGER, Paul - Op.Cit. - página 50.

(29) SINGER, Paul - Op.Cit. Página 50

te, esta situação permitiria que, através de uma política fiscal progressiva se pudesse aumentar a renda do setor governo (30).

Singer não levanta a hipótese da transferência progressiva das formas de prestação dos serviços públicos do Setor de Atividades Governamentais para o Setor de Empresas Públicas - como está acontecendo no Brasil - na tentativa de oferecer estes serviços públicos com uma produtividade mais alta ou com a devolução, ao Setor Privado, dos custos destes serviços, via mecanismo de preços.

Evidentemente, o limite imposto ao crescimento do Setor de Atividades Governamentais não é acompanhado, necessariamente, por um limite no crescimento no nível de emprego (não no nível de salários). Isto é explicado porque o Governo tem uma função social, não podendo dispensar seus funcionários, em caso de um decréscimo na receita; ao contrário, quando há uma diminuição no nível de atividades econômicas no setor privado, há uma pressão social para que o Setor Atividades Governamentais absorva o excedente da força-de-trabalho. Neste sentido, para vencer a contradição - absorver a força-de-trabalho excedente sem a receita suficiente para remunerá-la - ocorre uma diminuição no valor real dos salários pagos. Talvez a tendência para o crescimento no número de trabalhadores no Setor Atividades Governamentais não seja uma hipótese evidente, mas ela ganha forças se levarmos em consideração que inúmeras funções do Setor Atividades Governamentais tem sido transferidas para o Setor de Empresas Públicas, no decorrer dos ul

---

(30) SINGER, Paul - Op.Cit.Página 50

timos 15 anos, sem uma diminuição correspondente no volume da força-de-trabalho do primeiro, enviezando, desta forma, a verificação do crescimento do número de funcionários no Setor de Atividades Governamentais.

Concluindo, foi visto acima qual o limite do crescimento do Setor de Atividades Governamentais e seu respectivo nível de emprego, nos países periféricos, conforme o modelo de Singer. A seguir apresentam-se algumas referências sobre o nível de Atividades Governamentais nos países centrais.

Basicamente, o comportamento do nível de emprego no Setor de Atividades Governamentais é o mesmo tanto nos países centrais quanto nos países periféricos. A tese do livro de James O'Connor é toda dirigida para evidenciar a crise fiscal do Setor Atividades Governamentais, nos E.U.A.

"Mais especificamente, a socialização dos custos do investimento social e do capital de consumo de caráter social aumenta com o tempo e é cada vez mais necessária à acumulação lucrativa do capital monopolista. A razão geral é que o aumento do caráter social da produção (especialização, divisão do trabalho, interdependência, expansão de novas formas sociais de capital como educação, etc.) ou proíbe ou torna não lucrativa a acumulação privada de capital constante e variável. O crescimento do Setor Monopolista é irracional no sentido de se fazer acompanhar pelo desemprego, pela pobreza, pela estagnação econômica, etc. Para assegurar a lealdade das massas e para manter sua legitimidade, o



Estado tem que corresponder às várias demandas que so  
frem os "custos" do crescimento econômico". (31)

"A socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal ou uma brecha estrutural entre as despesas do Estado e suas rendas. O resultado é uma tendência para as despesas públicas crescerem mais rapidamente que os meios para financiá-las". (32)

#### 4.2 Determinação do Nível de Emprego no Setor de Empresas Públicas - (Países Centrais e Periféricos)

Fôí abordada, anteriormente, a determinação do nível de emprego, salários e ordenados no SAG. É preciso falar al go a respeito da determinação do nível de emprego no SEP; ela está intimamente ligada à própria dinâmica do crescimento do SEP, ou seja, do aumento das inversões de capital do Setor Pú blico nas empresas do SEP. Este processo é independente do nível de atividades econômicas em vigor nos Setores Capitalista Oligopolista e de Livre Competição. Desde que a função do SEP é criar condições lucrativas de acumulação de capital e absorver custos sociais, o nível de atividades econômicas no SEP deve manter-se alto, mesmo que os demais setores econômicos estejam passando por uma fase de declínio do ciclo econômico. Não se quer dizer que o nível de inversões no SEP não sofre os percalços de uma economia em recessão; quer-se, ape nas ressaltar que, mesmo que possa haver uma diminuição rela-

(31) O'CONNOR, James - Op.Cit. Página 21

(32) O'CONNOR, James - Op.Cit. Página 22

tiva das inversões no SEP, a este sempre cabe liderar o processo de acumulação de capital (33). O fenômeno descrito aqui é mais evidente nos países periféricos, cujo S.E.P. é bastante desenvolvido. Nos países centrais, o nível de atividades econômicas do SEP é independente dos demais setores; no entanto, devido à forte tradição capitalista de livre iniciativa, as empresas do SEP não dominam a produção estratégica que lhes permitiria liderar o crescimento da economia; isto é feito mais através do estímulo à demanda dos produtos processados pelo setor capitalista privado.

#### 4.3 Determinação do Nível de Salários no Setor de Atividades Governamentais (Países Periféricos)

A análise de Singer lança uma luz sobre um fato que até agora não têm merecido a atenção dos economistas, ou seja, qual a lei que determina o nível salarial do Setor Público, levando-se em conta que o funcionalismo público está proibido de reivindicar aumentos salariais ou mesmo agrupar-se em sindicatos ou qualquer órgão de pressão. Fica claro, por esta análise, que o nível salarial do funcionalismo é predominantemente determinado pela relação entre a receita pública e a pressão sobre os serviços públicos. Isto ocorre porque a maior parte do funcionalismo constitui-se de massa de trabalhadores semi-qualificados, cuja oferta de mão-de-obra é limitada não podendo, assim, apresentar resistência contra a política salarial adotada pelo Governo.

---

(33) Para verificar o papel do Estado no processo de acumulação privada de capital vide: MELLO - João Manoel Cardoso - O Estado Brasileiro e o Limite à Estatização - Comunicado à SBPC 1.977.

BELLUZZO-Luiz Gonzaga de Mello - A intervenção do Estado no Período Recente - Comunicado à SBPC 1.977.

Ademais, mesmo durante o crescimento do ciclo econômico, quando há um aumento da receita pública, os reajustes salariais podem não acompanhar o aumento do custo de vida, se o Estado estiver pressionado por outras forças políticas que apresentem demandas sociais de natureza diversa. Na fase decrescente do ciclo econômico a situação, evidentemente, deteriora-se para a massa do funcionalismo público, pois, além da pressão por serviços públicos, a queda da receita pública age no sentido de corroer ainda mais os salários dos funcionários.

#### 4.4 Determinação do Nível de Salários no Setor de Atividades Governamentais - (Países Centrais)

Os funcionários governamentais nos países centrais têm liberdade sindical e direito à greve por aumento de salários. Os sindicatos dos trabalhadores do S.A.G. são tão bem organizados quanto seus colegas do Setor Monopolista; ademais, eles orientam suas reivindicações salariais sempre em vista a imitar os colegas do Setor Monopolista.

Por outro lado, o Setor Estatal nos países centrais têm o aumento da produtividade do trabalho sempre inferior ao Setor Monopolista; deste modo o crescimento do Setor Estatal é sempre feito pela incorporação de mais trabalho. (34)

Desta forma, os aumentos salariais no Setor de Ati

---

(34) O'CONNOR, James - Op.Cit. Página 48



vidades Governamentais, ao invés de terem como referência o seu próprio aumento de produtividade, orientam-se pelo aumento da produtividade do Setor Monopolista. Tal quadro vem a acelerar a crise fiscal do Estado.

Concluindo, parece que, em virtude do poder reivindicatório do funcionalismo público dos países centrais, o nível de salários destes consegue alcançar uma relativa autonomia em relação ao excedente sob forma de tributos e consegue, também, inserir-se como uma das demandas sociais prioritárias.

#### 4.5 Determinação do Nível de Salários no Setor de Empresas Públicas - (Países Centrais e Periféricos)

Ao abordar a evolução histórica do Setor Público, no Brasil, no capítulo doze, veremos que um dos motivos da passagem de muitas atividades tradicionalmente exercidas pelo SAG para o controle do SEP, é a necessidade de aumentar a produtividade do trabalho, inclusive através de métodos tayloristas. Ademais, o nível de salários no SEP dos países periféricos deve acompanhar o vigente no setor capitalista, para garantir este aumento de produtividade. Deste modo, nos países periféricos, o nível de salários é fixado no mesmo patamar do setor capitalista, ou seja, a nível de subsistência.

Já, conforme O'Connor, os salários são fixados no SEP através de negociações coletivas, nos EUA. Os salários teriam o mesmo nível que o setor oligopolista, pelo fato de que os sindicatos dos trabalhadores do SEP terem força de

barganha equivalente aos seus colegas do Setor Oligopolista.

#### 4.6 Determinação do Nível de Ordenados no Setor Público (Setor de Atividades Governamentais (SAG) e Setor de Empresas Públicas (SEP), nos Países Periféricos

Em virtude de haver pontos comuns na determinação do nível de ordenados no SAG e no SEP, nos países periféricos, pretende-se examiná-los em conjunto, fazendo referência às peculiaridades de cada um. Contudo para a perfeita compreensão de como se determina o nível de ordenados no Setor Público (SAG + SEP), cumpre, necessariamente, examinar primeiro a origem daquele fundo de ordenados.

##### 4.6.1 O Fundo de Ordenados do Setor Público

Foi visto anteriormente que, no Setor Oligopolista, o fundo de ordenados pode ser entendido como um resíduo dos lucros. Em decorrência, uma das explicações para a variação nos níveis de ordenados, para funções semelhantes, pode ser atribuída às variações na rentabilidade entre as empresas do Setor Oligopolista.

Se o objetivo do Setor Público não é o lucro, ou seja, o Setor Público não gera diretamente o excedente do qual derivam os ordenados de seus tecnoburocratas, como se determina o nível de ordenados neste setor?

Parece ser evidente que o Setor de Atividades Governamentais não tem lucro, portanto, o fundo de ordenados não pode ser determinado a partir do resíduo no lucro, que ~~ine-~~ existe no setor. Já no Setor de Empresas Públicas, apesar de

poder apresentar lucros, o fundo de ordenados dos tecnoburocratas provém unicamente destes lucros. É conveniente antes de discutir a determinação do fundo de ordenados dos tecnoburocratas do Setor Público, assinalar a natureza dos lucros das empresas públicas a fim de verificar se estes estão diretamente associados ao fundo de ordenados.

No Setor de Empresas Públicas os lucros porventura apresentados por cada empresa não servem como parâmetro para avaliação da eficiência organizacional (\*). O objetivo do SEP, como se irá ver na seção IV deste trabalho, é de absorver custos sociais ou de permitir a acumulação lucrativa do capital no Setor Privado da economia. Portanto, a reprodução ampliada de capital tem sua origem tanto nos lucros das empresas públicas quanto em eventuais transferências de atividades do Setor de Atividades Governamentais para as empresas, transferências estas que são processadas através de novos aportes de capital ou da constituição de "fundos perdidos" para o desenvolvimento que são alimentados com recursos do SAG e concedidos às empresas do SEP para serem por elas administrados.

Neste sentido, tanto a reprodução ampliada de capital quanto a taxa de lucro são, teoricamente, passíveis de serem administrados politicamente, conforme a importância

---

(\*) Se bem que a taxa de lucro não é tida como medida de eficiência organizacional, no SEP, a sua recíproca, ou o seja - caso a empresa pública apresente lucro, então seria eficiente - é verdadeira, dado o caráter ideológico de auto-valorização do estamento burocrático. Em outras palavras, quando ela não dá lucros, não se diz que a empresa é ineficiente mas, sim, que não é seu objetivo dar lucros; porém, quando ela dá lucros, diz-se que é eficiente.



estratégica concedida à atividade de cada empresa pública (\*).

Pelo fato da reprodução ampliada de capital, no SEP, ser politicamente determinada, a eficiência organizacional - das empresas deste setor não pode ser medida simplesmente pela taxa de lucro. No caso, a eficiência organizacional é medida pelo cumprimento dos objetivos organizacionais, politicamente determinados, por instância superior, sendo que a taxa de lucro é um indicador suplementar da eficiência organizacional.

A perquirição acima apresentada sobre a natureza do lucro no SEP evidencia o fato de que a determinação dos ordenados dos tecnoburocratas deste setor não pode ser derivada, à semelhança do que acontece no Setor Oligopolista, unicamente a partir do resíduo nos lucros, já que estes, nas empresas públicas, seriam politicamente administrados.

Em suma, realinhando tudo que foi discutido a respeito do fundo de ordenados dos tecnoburocratas do Setor Público, conclui-se que, no SAG, o fundo de ordenados não é alimentado pelo resíduo nos lucros, uma vez que estes inexistem no Setor. Já no SEP, devido às peculiaridades de suas funções e da natureza de seus lucros, o fundo de ordenados parece ser apenas alimentado supletivamente pelos resíduos nos lucros.

---

(\*) Diz-se que a reprodução ampliada de capital e a taxa de lucro são, teoricamente, possíveis de serem administrados politicamente, a nível corporativo, porque, na prática, em virtude de disfunções burocráticas, os objetivos organizacionais internos das empresas do SEP conseguem sobrepor-se aos objetivos globais do Setor Público.

Qual seria, portanto, a origem do total do fundo de ordenados dos tecnoburocratas do SAG e da fração do fundo de ordenados dos tecnoburocratas do SEP, que não é alimentada pelo resíduo dos lucros? Presume-se que a origem destes fundos está numa fração do excedente econômico como um todo. Ademais, presume-se que o coeficiente "nº de tecnoburocratas do Setor Público/fundo de ordenados do Setor Público" deve ser igual ao coeficiente "nº de tecnoburocratas do Setor Oligopolista/fundo de ordenados do Setor Oligopolista". Em outras palavras, a taxa de apropriação do excedente, praticada pelos tecnoburocratas do Setor Público presume-se ser globalmente igual à taxa de apropriação do excedente, praticada pelos tecnoburocratas do Setor Oligopolista.

#### 4.6.2 Nível de Ordenados no Setor Público

Tendo visto a origem do fundo de ordenados no Setor Público, é preciso discutir os determinantes das variações nos níveis de ordenados, para funções semelhantes. No Setor Oligopolista, uma das explicações para esta variação reside nas diferentes rentabilidades entre empresas do setor. Na medida em que o fundo de ordenados não provém necessariamente do lucro das organizações, no Setor Público, compreende-se que as variações nos níveis de ordenados, também, não podem ter sua origem naquele lucro.

O que então explica a variação nos níveis de ordenados, no Setor Público, para funções semelhantes? Neste trabalho é levantada a hipótese de que tais variações têm uma correlação direta com a importância hierárquica de cada organização do Setor Público, no planejamento estratégico go

vernamental. Em outras palavras, os ordenados seriam administrados: as organizações que ocupam posições estratégicas na execução do planejamento do Setor Público ofereceriam ordenados mais elevados, para funções semelhantes, do que organizações ocupantes de posições estratégicas imediatamente inferiores. A presente hipótese encontrou evidências positivas na pesquisa empírica sobre a variação nos níveis de ordenados no Setor Público paulistano, na seção deste trabalho.

A hipótese supra-citada precisa ser melhor nuançada:

a) em economias inflacionárias, como sói acontecer nos países periféricos de sub-desenvolvimento industrializado, os ordenados são constituídos em duas categorias de momentos. O primeiro momento corresponde ao estabelecimento inicial do valor de um ordenado. O momento seguinte corresponde ao reajuste anual do ordenado a fim de reconstituir o poder aquisitivo corroído pela inflação. Desta forma, o nível de um ordenado é composto numa sucessão contínua ou alternada de momentos: reajuste e redefinição do seu patamar. Esta dinâmica é que vai alimentar a valorização e a desvalorização da força-de-trabalho tecnoburocrática, no mercado;

b) examinando-se os ordenados pagos para funções semelhantes, no SAG e no SEP, por exemplo no Setor Público paulistano, verifica-se que são mais elevados no SEP. Associando-se este fato à constatação de que os reajustes anuais de ordenados, na Administração Direta paulistana, mal têm acompanhado os índices de custo de vida, parece que existe



uma força adicional e de menor efeito a influir no estabelecimento do nível de ordenado dos tecnoburocratas do SAG, além daquela referente à hierarquização dos ordenados de acordo com o papel estratégico de cada organização do Setor Público.

Esta segunda força age no momento de reajuste dos ordenados no SAG. Explicando melhor: os reajustes de salários e ordenados no SAG sofrem a influência direta da queda do excedente da economia, recolhido em forma de tributos e das pressões por demandas sociais, proveniente dos diversos extratos da sociedade. Quando decresce o excedente, ou quando as demandas sociais têm uma força reivindicativa preponderante, o reajuste de ordenados reflete estes percalços e, em consequência, não acompanha o aumento no custo de vida.

Mas, por que este efeito secundário, presente nos ordenados dos tecnoburocratas do SAG, não se manifesta também em relação aos tecnoburocratas do SEP? Porque, em primeiro lugar, o SEP, por estar administrativamente descentralizado, está menos sujeito às pressões por demandas sociais. Em segundo lugar, o SEP pode, via mecanismo de preços, resguardar o excedente de seus tecnoburocratas. Em outras palavras, no fundo de ordenados, a componente proveniente do lucro pode, eventualmente, compensar uma queda na parcela proveniente do excedente, como um todo. Em terceiro lugar, modificações nos valores reais dos ordenados dos tecnoburocratas do SEP não se dão através dos reajustes salariais, mas sim pela redefinição do valor do ordenado para o cargo em concomitância com modificação na rotatividade da força-de-trabalho.

(c) Finalmente, faltaria acrescentar o fato de que a hipótese da hierarquização dos níveis de ordenados, para fun

ções semelhantes, de acordo com a importância estratégica de cada organização, no Setor Público, não encontraria evidência para os cargos do cume da hierarquia organizacional. Exemplificando, os cargos do topo da hierarquia do SAG, tais como prefeito, ministro, secretário de estado, governador, chefes de gabinetes, etc., têm remunerações inferiores aos cargos do topo da hierarquia do SEP, tais como, presidentes e diretores de empresas públicas; não obstante os primeiros parecem ser mais estratégicos que os segundos, na medida em que, por exemplo, os diretores das empresas públicas são indicados e destituídos "ad-nutum" dos ministros ou dos secretários das pastas às quais as empresas estão ligadas.

Uma conjectura de ordem sociológica pode ser aventada para explicar o fenômeno supra-citado; sua comprovação, contudo, exigiria pesquisas empíricas. Supõe-se que as elites tecnoburocráticas, tanto do SAG, quanto do SEP, não devem ser encaradas como duas elites com interesses distintos, isoladas em organização-redomas. Este fenômeno talvez possa ser diagnosticado para os extratos médios da tecnoburocracia, no seu afã de valorizar-se autonomizando os objetivos organizacionais de cada um, mas certamente, isto não ocorreria em relação às elites. Estas teriam interesses estamentais que só podem ser realizados e reproduzidos através do esforço comum da elite. Ademais, para a primeira categoria, sua permanência no SAG seria encarada como passageira e representaria sua contribuição - seu elo - na corrente do esquema de preservação do poder. Junta-se a isto que, para a elite que, no momento, esteja ocupando os cargos do topo da hierarquia do SAG, a determinação nominal dos ordenados a um nível relativamente desfavorável é suficientemente compensada pelo controle do po

der decisorial e pelas mordomias legalmente previstas.

Em suma, sintetizando tudo que foi dito neste tópico, parece que o fundo de ordenados dos tecnoburocratas do Setor público provêm preponderantemente do excedente da economia como um todo, não obstante eventuais lucros de organismos públicos possam influir, tanto no volume do fundo, quanto no nível de ordenados.

As diferenças de valor dos ordenados pagos para funções semelhantes teria correlação direta com a importância estratégica de cada organização no Setor Público. Contudo, esta hipótese não encontraria evidências para os cargos do topo da hierarquia do Setor Público, pois estes seriam ocupados pela elite tecnoburocrática, cujo interesse estamental comum não se limita a uma determinação nominal dos ordenados.

#### 4.7 Nível de Ordenados no Setor Público dos Países Centrais

Pelo fato de existir um vínculo de dependência do Setor Oligopolista em relação ao Setor Público, segundo James O'Connor haveria a tendência para também se copiar os níveis de remuneração<sup>(35)</sup>, portanto, os níveis de ordenados do Setor Público, nos países centrais, acompanhariam o existente no Setor Oligopolista.

---

(35) O'CONNOR, James Op.Cit. Página 48



99

SETOR PÚBLICO	SETOR DE EMPRESAS PÚBLICAS	N.O.	O fundo de ordenados é determinado a partir de uma fração do excedente do país como um todo. Diferenças nos níveis de ordenados, para funções semelhantes neste setor, são debitadas à hierarquização da importância estratégica destas organizações no planejamento do Setor Público, ao qual as funções pertencem. Esta hierarquização não se aplica às funções do topo da hierarquia organizacional, ocupados pela elite tecnoburocrática.
SETOR DE ATIV. GOVERNAMENTAIS	N.S.	N.E.	Salários a nível de subsistência, em virtude da oferta ilimitada de força-de-trabalho.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	Relativamente independentemente do Setor Oligopolista, já que o nível de atividade econômica dele tem que se manter constantemente alto a fim de liderar o ciclo econômico, criando condições para se processar a acumulação de capital e absorver e dissolver os custos sociais.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	O mesmo que em vigor no SEP. Contudo, existe uma limitação adicional na determinação do nível de ordenados: o referente ao volume do excedente da economia recolhido sob forma de tributos em conjugação com as demais demandas sociais pelas quais o SAG está pressionado.
SETOR CAPITALISTA	N.S.	N.E.	Salários a nível de subsistência, em virtude da oferta ilimitada de força-de-trabalho.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	O mesmo que nos países centrais.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	Considerando-se os ordenados como um resíduo na taxa do lucro e estando os salários a nível de subsistência, os ordenados do Setor Oligopolista dos países periféricos parecem ser mais elevados que os correspondentes nos países centrais.
SETOR CAPITALISTA	N.S.	N.E.	O nível de salários do Setor Oligopolista dos países periféricos é o mesmo do Setor de Livre Competição: nível de subsistência, em virtude da fraca organização sindical.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	O mesmo que nos países centrais.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	Convenciona-se que não há ordenados neste Setor.
SETOR CAPITALISTA	N.S.	N.E.	Salários a nível de subsistência, já que a oferta de força-de-trabalho é ilimitada e inexistente livre negociação salarial.
SETOR CAPITALISTA	N.O.	N.S.	O mesmo que nos países centrais.
SETOR CAPITALISTA	N.S.	N.E.	Ademais, a oferta de força-de-trabalho é agravada pela liberação de força-de-trabalho pela agricultura que estaria se transformando do estágio pré-capitalista, para o estágio capitalista.

PAÍSES PERIFÉRICOS

N.E.-NÍVEL DE EMPREGO - N.S.-NÍVEL DE SALÁRIOS - N.O.-NÍVEL DE ORDENADOS.

SETOR PÚBLICO	SETOR DE EMPRESAS PÚBLICAS		N.U.	
	N.S.	N.E.		
SETOR DE ATIV. GOVERNAMENTAIS	N.O.	O mesmo que o vigente no SAG.		
	N.S.	O mesmo que o vigente no SAG.		
	N.E.	Relativamente independente do Setor Oligopolista; contudo, o SEP, nos países centrais é menos desenvolvido que nos países periféricos, em virtude da forte tradição capitalista privada.		
SETOR CAPITALISTA	OLIGOPOLISTA	N.O.	O nível de ordenados no SAG seria "copiado" por "efeito demonstração" do vigente no Setor Oligopolista.	
		N.S.	Em virtude da organização sindical, o nível de salários aqui é equivalente ao em vigor no Setor Oligopolista dos países centrais.	
		N.E.	As demandas sociais têm crescido a uma velocidade superior à receita tributária necessária ao seu atendimento. O governo tem a função social de absorver parte do excedente da força-de-trabalho na sociedade.	
SETOR CAPITALISTA	OLIGOPOLISTA	N.O.	Os ordenados podem ser considerados como um resíduo na taxa do lucro. Em virtude do elevado poder de barganha dos detentores de salários, parece que este nível de ordenados é inferior ao vigente nos países periféricos.	
		N.S.	São mais elevados que no setor de livre competição em virtude do elevado grau de organização sindical e da livre negociação salarial.	
		N.E.	- nível de emprego planejado. Há três barreiras no seu crescimento: 1. crescimento insuficiente da demanda; 2. oferta inelástica, a curto prazo dos recursos produtivos e 3. deseconomias de escala inerentes ao Setor Oligopolista.	
	LIVRE COMPETIÇÃO	N.O.	Convencionou-se que não há ordenados neste setor.	
		N.S.	De modo geral, acompanham as condições do mercado de trabalho. Os salários são mais baixos que os que vigoram no Setor Oligopolista, em virtude do baixo nível de sindicalização e portanto, do poder de barganha; isto no período de escassez de demanda por trabalhadores.	
		N.E.	- A imposição de uma pequena margem de lucro ao Setor de Livre Competição, por parte dos oligopólios, comprime o valor do produto marginal, mantendo baixa a demanda derivada por trabalho. - A oferta de força-de-trabalho é crescente em virtude da constante liberação de força-de-trabalho pelo Setor Oligopolista.	

100

PAÍSES CENTRAIS

## Capítulo: 6

O IMPACTO DA TRANSFORMAÇÃO DO CAPITALISMO DE LIVRE COMPETIÇÃO EM CAPITALISMO OLIGOPOLISTA, SOBRE A "ATIVIDADE DE TRABALHAR EM SI"; COMO O CRESCIMENTO DA COMPOSIÇÃO ORGANICA DO CAPITAL ATUA SOBRE O TRABALHO.

I. APRESENTAÇÃO

Uma componente importante da Economia do Trabalho, negligenciada pelas abordagens tradicionais do tema, é a evolução da própria atividade de trabalhar em si. Em outras palavras, como as modificações históricas na atividade de trabalhar em si influenciaram, não meramente o salário do trabalhador, mas fundamentalmente o seu status no processo produtivo e, por conseguinte, todo aquele conjunto de elementos a este ligado, satisfação, segurança e auto-realização no trabalho, garantia de perenidade do seu ofício, etc. Em outras palavras, pretende-se, neste capítulo, descrever a evolução histórica das relações técnicas e sociais de produção, no capitalismo, desde sua fase de livre competição para a sua fase oligopolista, consoante se postulou no início do trabalho, como sendo tarefa relevante para a compreensão da Economia do Trabalho.

Harry Braverman, no seu livro "Trabalho e Capital Monopolista", ( 36 ), sustenta a tese de que a transformação do capitalismo, do sistema de livre competição, para o

---

( 36 ) BRAVERMAN, Harry, Trabalho e Capital Monopolista, A Degradação do Trabalho no Século XX. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1977.



sistema oligopolista, só foi possível graças às alterações técnicas e sociais de produção. Estas transformações seriam tão radicais que conquanto Braverman não o declare explicitamente, no seu texto, corresponderiam, na realidade a duas formas distintas de relações de produção: as relações de produção capitalistas de livre competição e as relações de produção oligopolistas.

No presente capítulo procura-se fazer uma exposição da obra daquele Autor. Reconhecê-se que a grande extensão do presente capítulo - devida a uma minuciosa resenha bem como do capítulo seguinte, é desproporcional em relação ao objetivo imediato da Economia do Trabalho no Setor Público. No entanto, pede-se ao leitor seja debitado o eventual sacrifício desta leitura - que não será tão grande assim, dado o vivo interesse do tema - na conta do exigível, indispensável para o acompanhamento paralelo na Economia do Trabalho no Setor Público.

## 2. CLASSIFICAÇÃO DAS CATEGORIAS DE AUMENTO DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO.

Antes de, propriamente, descrever a evolução do trabalho no capitalismo é preciso compreender os mecanismos de aumento da produtividade do trabalho, sem o qual não será possível entender a evolução do trabalho. Neste sentido, são descritas, abaixo, as formas de aumento de produtividade do trabalho.

a) - Aumentando a mais-valia relativa. Neste processo, o ca

pitalista aumenta sua taxa de lucro, utilizando métodos mais capital-intensivos, isto é, aumentando a composição orgânica do capital.

b) - Aumentando a mais-valia absoluta - Esta pode ser classificada em três formas:

1. - simplesmente aumentando a jornada de trabalho;
2. - usando uma tecnologia que, apesar de utilizar a mesma relação capital-trabalho que a anterior, caracteriza-se por necessitar trabalho mais simples, portanto, com nível salarial inferior;
3. - impondo um controle sobre o trabalho assalariado, especificando ao trabalhador regras de comportamento, mínimo de produção aceitável e, principalmente, a maneira rigorosa pela qual o trabalho deve ser executado, de tal modo a aumentar sua produtividade.

Em outras palavras, este segundo efeito é obtido pelo aumento da intensidade do trabalho, mantendo constantes a tecnologia e a jornada de trabalho.

O controle, também denominado de gerência, exercido sobre o trabalho é realizado com a finalidade de aumentar a sua produtividade. Charles Babbage no seu livro "Sobre a Economia das Máquinas e das Manufaturas", publicado em 1832, recapitulando os estudos anteriores de William Petty e Adam Smith, enumera os seguintes motivos (37) pelos quais o parcelamento do trabalho aumenta a produtividade:

---

( 37 ) In Harry Braverman. Op. Cit. páginas 77 a 80.

a) - A destreza que o trabalhador adquire ao realizar tarefas simples e repetitivas;

b) - A economia de tempo, pela eliminação de passos desnecessários entre um movimento e outro. Quando o trabalhador controla todo o processo produtivo, do começo ao fim, ele gasta mais tempo, consumido por movimentos "ociosos". Com o parcelamento do trabalho, e a sua atribuição a diversos trabalhadores, são eliminados os movimentos entre um passo e o outro.

c) - Ao se dividir o trabalho em parcelas, algumas mais complexas, outras menos, pode-se contratar trabalhadores com diferentes graus de perícia e, portanto, com salários diferenciados, para executar estas tarefas. O resultado é um custo total inferior ao caso de se contratar trabalhadores todos com elevado grau de perícia, para que executem, individualmente, todas as parcelas de trabalho relativas ao processo de produção.

O aumento da produtividade alcançado pela maior destreza do trabalhador e pela eliminação dos movimentos desnecessários está fartamente descrito nos manuais de administração de empresas. Já o aumento de produtividade pelo parcelamento do trabalho e sua distribuição aos trabalhadores, sendo estes remunerados de acordo com a complexidade da tarefa parcelada executada, é descrito como o aproveitamento racional dos "fatores escassos".

### 3. O Trabalho no Capitalismo de livre Competição.

A natureza do trabalho, sob o modo de produção capitalista, é diferente da natureza do trabalho



em qualquer fase histórica anterior. A diferença reside no controle, por parte do capital, sobre a liberdade da mão-de-obra no trabalho. Stephen Marglin compara o controle na oficina medieval com sua congênere industrial:

"A hierarquia capitalista e a pré-capitalista diferem em três pontos. Em primeiro lugar, tanto no cimo como na base da hierarquia pré-capitalista, encontrava-se o produtor. O mestre artesão trabalhava com o seu aprendiz, em vez de simplesmente lhe dizer o que ele devia fazer. Seguidamente, a hierarquia era linear e não piramidal: o aprendiz será um dia companheiro e verossimilmente, mestre. Sob o capitalismo, é raro um operário se torne sequer contramestre, para não falarmos das possibilidades de se tornar empresário. E finalmente, e isto talvez seja o mais importante, o artesão membro da corporação não estava separado do mercado por um intermediário. Regra geral vendia o seu produto e não o seu trabalho e assim controlava, a um tempo, o produto e o processo de trabalho.

Tal como a hierarquia, a divisão de trabalho também não nasceu com o capitalismo. A divisão social do trabalho, a especialização das tarefas, é uma característica de todas as sociedades complexas e não um traço particular das sociedades industrializadas ou economicamente evoluídas: Basta pensar na divisão de trabalho por castas, e na hierarquia que a acompanha, na sociedade hindu tradicional. Tão pouco a divisão técnica do trabalho é específica do capitalismo ou da indústria moderna. A produção de tecidos, por exemplo, mesmo no sistema cooperativo, estava dividida em tarefas separadas, cada uma das quais era controlada por especialistas. Mas, como dissemos, o artesão membro de uma corporação controlava o produto e o processo de produção. O que nós temos de explicar

é a razão por que a divisão do trabalho de tipo corporativo não resistiu à divisão do trabalho do tipo capitalista, em que a tarefa do trabalhador se tornou tão especializada e parcelar que ele já não tinha praticamente qualquer produto para vender e, em consequência, era forçado a entregar-se ao capitalista, para combinar o seu trabalho com o trabalho de outros operários, de modo a fazer do todo um produto mercantil." (38)

A origem da divisão parcelar do trabalho estaria na possibilidade de apropriação da mais-valia, conforme descrito no tópico anterior sobre aumento da produtividade, e utilizada para ampliação do capital.

Os economistas clássicos já tinham percebido a contribuição da divisão do trabalho, para o aumento da produtividade. Exemplos insofismáveis são os escritos de Ricardo, Adam Smith e do próprio Babbage. (39). No entanto, a aplicação plena de seus princípios só viria a ser possível na fase do capitalismo oligopolista, a partir do início do séc.XX.

---

(38) MARGLIN - Stephen, Origem e Função do Parcelamento de Tarefas. In Divisão Social do Trabalho, Ciência, Técnica e Modo de Produção Capitalista. Publicações, Escorpião. Porto, maio, 1974, páginas 11 e 12.

(39) Transcreve-se abaixo dois trechos de A Riqueza das Nações, citados por Braverman:

"Este grande aumento na quantidade de trabalho que, em consequência da divisão do trabalho, o mesmo número de pessoas é capaz de executar, deve-se a três diferentes circunstâncias: primeira, o aumento da destreza de cada trabalhador individualmente; Segundo, a economia de tempo que em geral se perde passando de uma espécie à outra; E, finalmente, a invenção de grande número de máquinas que facilitam e abreviam o trabalho, e permitem que um homem faça o trabalho de muitos." (Braverman ibidem pg. 75). Adam Smith, The Wealth of the Nations, N.Y., 1937 pg. 7).

O regime de concorrência perfeita caracteriza-se pela atomização dos produtores, e portanto, das produções individuais. Nenhum dos produtores tinha uma produção suficiente para influir sobre os preços do mercado. É plausível, assim, admitir que as escalas de produção, nas plantas da economia de concorrência perfeita, são pequenas. O processo de fabricação de alfinetes, pelo parcelamento do trabalho, ilustrado por Adam Smith, só encontraria aplicação havendo uma elevada demanda para o produto que permitisse uma alta produção, onde o parcelamento das tarefas se mostra vantajoso. Deste modo, o nível do controle do capital sobre o trabalho, no regime de concorrência perfeita, encontra seu limite de exercício na própria escala de produção.

Marglin não distingue, como Braverman, as peculiaridades das condições de trabalho no capitalismo de concorrên

---

(39) "Um homem estica o arame, outro o retifica e um terceiro o corta; um quarto faz a ponta e um quinto prepara o topo para receber a cabeça; a cabeça exige duas ou tres operações distintas: colocá-la é uma função peculiar, branquear os alfinetes é outra e até alinhá-los num papel é uma coisa separada; e o importante na fabricação de um alfinete é deste modo dividido em cerca de dezoito operações que, em algumas fábricas são executadas por mãos diferentes, embora em outras o mesmo homem executa duas ou tres delas." 'ibidem, página 75, Ibidem, páginas 4/5).



cia perfeita e na sua forma oligopolista. Para Braverman, sob a concorrência perfeita, o trabalhador perde, inicialmente, o seu controle sobre o produto produzido e, evidentemente, a liberdade de seu trabalho. O trabalhador, não controlando o produto, é obrigado a vender sua força de trabalho ao capitalista, submetendo-se à disciplina da fábrica.

No entanto, existe uma diferença sutil entre o trabalho sob o regime de concorrência perfeita e o oligopolista, percebida somente por Braverman. No regime de concorrência perfeita, devido à demanda do mercado ser pequena, a produção em alta escala era difícil. A adoção sistemática da divisão parcelar do trabalho, pela qual o capitalista aumenta a mais-valia pela utilização do princípio de Babbage, esbarrava, portanto, no baixo volume de produção.

Deste modo, na fase do capitalismo de concorrência perfeita, o trabalhador ainda mantém, de certa forma, o seu controle sobre a maneira de produzir o produto para o capitalista. A separação radical entre trabalho manual, que é a produção, e o trabalho mental, que é planejamento e controle da produção, somente encontrariam aplicação plena, na escala de produção maior, sob o capitalismo oligopolista.

A acumulação de capital, no período da concorrência perfeita, é realizada, basicamente, pela extração da mais-valia relativa, ou seja, aumentando a composição orgânica do capital, e pelo aumento da mais-valia absoluta, através do aumento da jornada do trabalho.

Nesta fase, o trabalhador perde a liberdade sobre

a sua força de trabalho e o controle sobre o produto final, mas ainda mantêm controle sobre o processo produtivo; em outras palavras, o trabalhador ainda retém o seu ofício. Pelo seu ofício o trabalhador comanda o modo de produzir, ainda que as máquinas, ferramentas e a sua força de trabalho pertençam ao capitalista.

Reproduzimos abaixo o conceito de ofício, publicado pelo international Molders Journal, citado por Hoxie (40), para melhor compreensão do fenômeno acima.

"O grande patrimônio do trabalhador assalariado tem sido o seu ofício. Em geral, pensamos no ofício como a capacidade para manipular destramente as ferramentas e materiais de um ofício ou profissão. Mas o verdadeiro ofício é muito mais que isto. O elemento realmente essencial nele não é a perícia manual ou destreza, mas alguma coisa armazenada na mente do trabalhador. Este algo é em parte o profundo conhecimento do caráter e usos das ferramentas, materiais e processos do ofício, que a tradição e a experiência deram ao trabalhador. Mas além e acima disto é o conhecimento que o capacita a compreender e superar as dificuldades que constantemente surgem e variam não apenas nas ferramentas e materiais, mas na condição que o trabalho deve ser feito.

Mesmo a tecnologia à disposição, na época do capitalismo de concorrência perfeita, também era moldada pela pequena escala de produção, ditada pelas condições de mercado.

Todas as máquinas e ferramentas da época eram mul-

---

(40) HOXIE -Scientific Management and Labor. pág. 131-2 in Braverman, Harry. Ibid. páginas 121/2.

ti-propositais. Um torno, por exemplo servia para fabricar os mais variados tipos de peças; bastava, para tal, ser preparado pelo mecânico oficial que, além de dominar a máquina, deveria também saber projetar as peças em questão e saber superar as dificuldades que por acaso surgissem nas condições em que o trabalho deveria ser feito.

A tecnologia desenvolvida no capitalismo oligopolista se caracteriza por projetar máquinas e ferramentas uni-propositais. Trata-se, por exemplo, dos tornos automáticos, com finalidade específica de produzir determinadas peças como parafusos, porcas, etc. Tais tornos, uma vez preparados, torneiam automaticamente o metal em parafusos, sem a necessidade de um mecânico oficial controlando a máquina; às vezes, é colocado um menor de idade, aprendiz, à frente do torno para "olhar" a produção. A elevada produtividade destes tornos tem o reverso da medalha: só fabricam peças específicas; o seu uso pressupõe uma elevada escala de produção. Braverman faz a distinção entre os dois tipos de tecnologia:

"A ampla gama de máquinas primitivas havia sido equipamento para fins gerais, adaptada não para um produto em especial ou uma operação especializada, mas para muitas operações diversas. Os tornos existiam para tornear metais, e não para a fabricação de determinado tamanho e forma de parafuso ou eixo; as prensas eram adaptáveis a uma variedade imensa de operações de moldagem, e não para certa peça em particular. À medida que a maquinaria passou por sua primeira fase de progresso no sentido de aumento de controle, este assumiu a forma de dispositivos fixos que adap-



tavam a máquina a determinado artigo ou operação. Num estado avançado, tal como a fabricação de um bloco de motor de automóvel, uma só máquina faz vários furos de diversos ângulos, esmerilha superfície para acabamento, ajusta, abre roscas, etc., executando estas operações simultaneamente ou em rápida sequência. Tais máquinas não podem ser utilizadas para qualquer outro fim, e elas, vem a existir quando o continuado volume de produção permite ressarcir o custo do complicado equipamento. Desse modo, encontram-se em muitas linhas de produção dispositivos cuidadosamente projetados, gabaritos acionados de montagem, prensas de estampagem para um único fim, bicos de solda ou rebitagem, etc. - que não teriam função útil alguma fora de determinada linha de produção. Mas a capacidade de orientar a máquina de uma fonte externa de controle, em muitos casos restaura a universalidade da máquina. Ela pode então obter de novo sua adaptabilidade a muitos propósitos sem perda de controle, visto que este já não depende de sua construção interna especializada. Um torno pode ser controlado até mesmo mais eficientemente por uma fita perfurada ou fita magnética, e ser imediatamente adaptável a efetuar qualquer espécie apropriada a seu tamanho e força." (41)

### 3.1 - O Trabalho nos escritórios do capitalismo de livre competição.

Braverman sustenta a tese de que as funções dos escriturários no início da revolução industrial são distintas dos escriturários de hoje (42). Para ele, não há como atribuir os mesmos papéis às duas categorias de escriturários, pois, suas atividades são completamente di

---

(41) BRAVERMAN, Harry - Ibidem, página 165/166

(42) BRAVERMAN, Harry - Ibidem, capítulo 15.

ferentes. Ele reconstitui historicamente as atividades executadas nos escritórios das indústrias do capitalismo de concorrência perfeita e retrata como eram executadas, para compará-las, posteriormente, com aquelas predominantes nos escritórios de hoje.

Braverman rememora que, nos séculos XVIII e XIX, os cargos de "clerk" e "chief clerk" correspondiam ao título de gerente em algumas indústrias, ferrovias e serviço público inglês; hoje estes cargos correspondem as funções de datilógrafos, arquivistas, conferentes, etc.

No início da revolução industrial, as atividades, dos escritórios, eram pequenas em quantidade. O próprio capitalista, em conjunto com alguns auxiliares, se encarregava de todas as atividades: a tomada de pedidos, as vendas, as compras, a produção, cobrança e escrituração. A razão da pequena dimensão do escritório logicamente se prendia às poucas atividades, refletindo a pequena escala de produção das indústrias no regime de concorrência perfeita. Neste sentido, as atividades dos escritórios se desenvolviam em ritmo artesanal. Os trabalhadores nos escritórios eram recrutados no círculo social do capitalista, ou mesmo entre seus parentes. Tais trabalhadores constituíam um estamento social e profissional autônomo. Em outras palavras, suas atividades constituíam um ofício, no sentido em que nos referimos anteriormente. " Os mestres de ofícios, tais como contadores ou chefes, mantinham controle do processo em sua totalidade, e os aprendizes e auxiliares de escritório, copistas, contínuos, aprendiam

seus ofícios no aprendizado do escritório e no comum dos casos subiam de nível por promoção. (43).

Trabalhar naqueles escritórios era sinônimo de fazer uma carreira. Começava-se trabalhando nos cargos mais baixos, para somente sair do mesmo emprego, no topo da carreira, com a aposentadoria. Neste sentido, o trabalho no escritório garantia ao funcionário a vitaliciedade no seu emprego.

### 3.2. - SUMÁRIO DO TRABALHO NO MODELO CAPITALISTA DE LIVRE COMPETIÇÃO.

Sintetizando tudo que foi dito sobre a natureza do trabalho nas fábricas e nos escritórios das indústrias, sob o capitalismo de concorrência perfeita, pode-se afirmar que as relações de produção eram fortemente marcadas pela pequena escala de produção industrial; que, para tanto, utilizava-se de uma tecnologia peculiar ao sistema de concorrência perfeita. Devido à pequena escala de produção, não era possível a adoção de tecnologia que fracionasse o trabalho em quantidades parcelares. Neste sentido, a baixa composição orgânica do capital, característica do capitalismo de concorrência perfeita, vai moldar indelévelmente as relações de produção e terá uma influência peculiar sobre a super-estrutura social. Os trabalhadores, neste sistema, perdem apenas o controle sobre o produto final e perdem também a sua liberdade, na medida que têm de vender sua força de trabalho ao capitalis-

---

(43) BRAVERMAN, Harry, Ibidem Capítulo 15. - página 254



ta. No entanto, o tamanho do mercado e a tecnologia utilizada impõem ao capitalista um método de produção que resguarda a autonomia do ofício do trabalhador.

Deste modo, estes ainda detêm o fator estratégico de produção que é o controle sobre o processo de produção. O capitalista, neste sistema, para obter sucesso nas suas atividades precisa, além de dispor, evidentemente, do trabalho de seus mestres, que estes executem seus ofícios de forma melhor que seus concorrentes no mercado. As mediações sociais entre o capitalista e a força do-trabalho se dão à nível de super-estrutura social, tema do capítulo oito deste trabalho.

#### 4. - O TRABALHO NO CAPITALISMO OLIGOPOLISTA.

No início do século XX, nos EUA e na Inglaterra, tomam forma as primeiras corporações oligopolistas. As companhias de estradas de ferro, as empresas de mineração e as grandes siderúrgicas, a indústria automobilística, são exemplos típicos da grande expansão das plantas industriais.

Enquanto que no sistema de concorrência perfeita a capacidade competitiva das empresas residia em oferecer preços mais baixos no mercado, no capitalismo oligopolista a prática de acordo de preços é corrente. Desta forma, a vantagem que uma empresa oligopolista tem sobre a outra não provém de diferenciação de preço, mas sim da sua possibilidade de produzir a um custo inferior à concorrente, aumentando a sua margem bruta.

Sendo esta a principal regra do jogo da concor-

rência oligopolista, tais empresas lançam-se a uma corrida desenfreada para a diminuição dos custos. Novos métodos de extração de mais-valia absoluta são pesquisados e aplicados, além, é claro, de tecnologias que reduzem o custo total da mão-de-obra.

#### 4.1. - NOVOS MÉTODOS DE EXTRAÇÃO DA MAIS-VALIA ABSOLUTA

As pesquisas, por mais de vinte anos, de Frederick Winslow Taylor, sobre a organização do trabalho sob a forma de "administração científica", no início da era oligopolista, refletem a tomada de consciência das empresas, no sentido da aplicação de novos métodos de extração de mais-valia absoluta. Prova disto são os incentivos recebidos por Taylor, por um longo período de tempo, no desenvolvimento de suas pesquisas, da Midvale Steel Works e da Bethlehem Steel Company. Estas empresas só usufruíram o retorno das pesquisas de Taylor no médio e longo prazo.

Os princípios de administração científica elaborados por Taylor, para incrementar a produtividade, eram aplicações práticas do princípio de Babbage: Dividir o trabalho em parcelas elementares e distribuir o resultado entre os trabalhadores, relacionando grau de complexidade com habilidade, deste modo conseguindo, além de poupar movimentos "ociosos" no trabalho, remunerar suas parcelas mais simples com salário menor, minimizando assim o custo total.

Vejamos como os princípios de Administração

científica funcionaram no sentido de aumentar a mais-valia absoluta e como isto influiu no sentido de descaracterizar os ofícios dos trabalhadores.

Primeiro Princípio:- "Administração assume o encargo de reunir todo o conhecimento tradicional que no passado foi possuído pelos trabalhadores e ainda de classificar, tabular e reduzir esse conhecimento a regras, leis e fórmulas." (44). Por este princípio, a administração burocratiza os ofícios, ou seja, reúne todos os conhecimentos atinentes aos ofícios, organiza-os de forma impessoal e sob guarda da administração consuma-se, portanto, o divórcio entre o ofício em si e mestres de ofícios. A burocratização dos ofícios age também no sentido de "racionalizar" os ofícios. Após estudos de tempos e movimentos, institui-se o modo padrão-ótimo de execução do ofício. Braverman denomina este princípio de dissociação do processo de trabalho das especialidades dos trabalhadores. A partir da implementação deste princípio, o desenvolvimento do ofício não depende mais do conhecimento e da capacidade dos trabalhadores, mas sim das políticas gerenciais.

Segundo Princípio:- "Todo possível trabalho cerebral deve ser banido da oficina e centrado no departamento de planejamento ou projeto" (45). Braverman chama-o de princípio de separação da concepção da execução. Este princípio é a aplicação cabal do princípio de Babbage anteriormente referido. A empresa oligopolista ao entrar numa es-

---

(44) Taylor, Frederick W. - The Principles of Scientific Management página 111- In Harry Braverman, Ibidem. pg 103.

(45) Taylor, Frederick W. - Ibidem pg.36. In Harry Braverman Ibidem página 103.



cala maior de produção, pode reduzir seu custo total concentrando o trabalho cerebral, com remuneração mais elevada, em poucos indivíduos, reunidos na gerência, enquanto que o trabalho manual, em maior quantidade, é remunerado com salário inferior ao método tradicional de ofício.

Terceiro Princípio:- "Talvez o mais proeminente elemento isolado na gerência científica seja a noção de tarefa. O trabalho de todo operário é inteiramente planejado pela gerência pelo menos com um dia de antecedência e cada homem recebe, na maioria dos casos, instruções escritas completas, pormenorizando a tarefa que deve executar, assim como os meios a serem utilizados ao fazer o trabalho... Esta tarefa específica não apenas o que deve ser feito, mas como deve ser feito e o tempo exato permitido para isto... A gerência científica consiste muito amplamente em preparar as tarefas e sua execução (46). Pela aplicação deste princípio a administração garante a si o monopólio do conhecimento. Controlando sistematicamente cada fase do trabalho e seu modo de execução, a administração resguarda-se da possibilidade de que o trabalhador venha a desenvolver técnicas de trabalho que possam romper a dominação da gerência sobre o processo produtivo.

O taylorismo teve continuidade com os estudos de Frank B. Gilberth, que desenvolveu os estudos de movimentos. Gilberth padronizou e classificou todos os movimentos possíveis, atribuindo a cada um o tempo padrão de execução. Atualmente, diversas instituições de pesquisa dedi-

---

(46) TAYLOR, FREDERICK W. - Ibidem. pg. 63, 39 In Braverman, Harry, Ibidem. pg. 107 e 108.

cam-se ao estudo da padronização de tempo e movimento, tal como a Associação MTM de Padrões e Pesquisas, de Ann Arbor, Michigan, que publica o panfleto Application Data.

De fato, o resultado do taylorismo foi um grande aumento de produtividade, via extração da mais-valia absoluta. A burocratização do ofício e seu monopólio pela administração trouxe, no seu bojo, o desaparecimento do mestre do ofício de todas as atividades realizadas pelo modo de produção capitalista-oligopolista. Em contrapartida, o trabalho foi reduzido a parcelas. A primeira parte desta divisão foi a separação do trabalho manual do trabalho mental. Em seguida o trabalho manual foi dividido em parcelas cada vez mais fragmentadas, em movimentos isolados, que iriam encontrar aplicação extrema com o desenvolvimento tecnológico da linha de montagem. O trabalho mental também foi alvo de divisão em parcelas, para obtenção de maior produtividade, como se verá mais adiante ao abordar o trabalho nos escritórios. O resultado de tudo isto é a descaracterização do ofício e a redução do trabalho, sempre que for possível, a mero conjunto de movimentos mecânicos, pois estes são fatores baratos no mercado.

Conclui-se aqui a apresentação do editorial do International Molders Journal, referido anteriormente ao descrever o ofício:

"a junção de todos esses conhecimentos esparsos, dos ofícios, sua sistematização e concentração nas mãos do empregador e depois a distribuição de le apenas sob forma de instruções pormenorizadas, dando a cada trabalhador somente o conhecimento

exigido para a execução de determinada e relativamente minúscula tarefa. Este processo, é claro, separa destreza e conhecimento até em sua estreita relação. Quando se completa, o trabalhador já não é mais um profissional em sentido algum, mas uma ferramenta humana da gerência." (47)

É lugar comum as escolas de administração, posteriores a Taylor, declararem que o taylorismo foi superado no seu aspecto mais desumano de reduzir o homem à engrenagem de uma máquina. O desenvolvimento da administração da produção, porém, indica que os princípios de Taylor continuamente norteiam a acumulação capitalista.

#### 4.2. - A TECNOLOGIA DO CAPITALISMO OLIGOPOLISTA:

Os estudos de Taylor limitavam-se à organização do trabalho; não tinham em vista modificações na tecnologia do processo de produção. No entanto, os princípios de Taylor foram filosoficamente tão valiosos para a expansão do capitalismo oligopolista que a pesquisa e a introdução de novas tecnologias tinham, no seu bojo, a aplicação das lições de administração científica.

A tecnologia desenvolvida a partir do capitalismo oligopolista, ao contrário do que é propalado, não é neutra nem tem como objetivo servir à humanidade. Ela é acionada sempre em benefício do capital e da sua acumulação.

Neste sentido, a tecnologia do capitalismo oligopolista, além de visar o aumento da produtividade, (o que seria comum a todos os sistemas produtivos), é apli-

---

(47) HOSIE - Op. Cit. pág. 131/2 In Braverman, Harry Op. Cit. pág. 121/2.



cada no sentido de preservar à gerência o seu monopólio sobre o processo produtivo e o controle rígido da mão-de-obra, ambos ensinados pela administração científica.

A introdução da linha de montagem representou, neste sentido, além do aumento natural de produtividade, o controle mais rígido do processo de produção, na medida em que, de um lado, dividia o trabalho em movimentos elementares, sendo que as fases do processo produtivo somente se integravam sob o controle da gerência, por outro lado, esta, ao controlar a velocidade da esteira da linha de montagem, imprime também a velocidade do trabalho. A linha de montagem, portanto, corporifica todos os princípios de administração científica pregados por TAYLOR e seus seguidores. (48).

Com o aumento da escala de produção, no capitalismo oligopolista, o empresário adota às máquinas uni-propositais. Tais máquinas já estão programadas para fins específicos, e funcionam numa elevada escala de produção.

E' o caso, por exemplo, dos tornos automáticos de fabricação de porcas e parafusos. O torno que fabrica parafusos, limita-se a fazer parafusos de diversos calibres, não podendo executar nenhuma outra peça. As máquinas uni-propositais não necessitam do trabalho de um mestre de ofícios, na proporção de um mestre para cada máquina. No caso do torno automático para fabricação de parafusos, uma vez preparado para fabricar determinado calibre de parafusos, ele demanda mão-de-obra não especializada cuja função é alertar a gerência sobre qualquer disfunção da máquina.

---

(48) BRAVERMAN - HARRY - Ibidem. Capítulo 9

As máquinas uni-propositais, devido à elevada escala de produção em que operam, foram desenvolvidas a partir do capitalismo oligopolista. Não se quer com isto dizer que empresas que operem em setores de livre competição não use a tecnologia uni-proposital; elas a utilizarão desde que haja reserva de mercado. Quer-se apenas posicionar a origem histórica da tecnologia uni-proposital com o aparecimento do capitalismo oligopolista.

Braverman examina a hipótese de que a diminuição do número de trabalhadores qualificados na produção direta, pelo uso de máquinas uni-propositais, traria paralelamente um aumento proporcional de trabalhadores qualificados no setor de manutenção. A conclusão de Braverman é pela negativa. Ele constata que, também o setor de manutenção vem passando pela separação do trabalho mental do trabalho manual, na medida em que os encarregados de manutenção usam diagnósticos de conserto pré estabelecidos, a exemplo do que ocorre no ramo eletrônico.

#### 4.3. - O TRABALHO NOS ESCRITÓRIOS DO CAPITALISMO OLIGOPOLISTA.

No capitalismo de livre competição as atividades de escritório eram executadas a contento por meia dúzia de funcionários, que dominavam os seus ofícios. Com o aumento da escala de produção, sob o capitalismo oligopolista, crescem concomitantemente as atividades do escritório, em dois sentidos: crescimento das atividades de mercadejamento e crescimento das atividades

de escrituração e controle do lucro.

As vendas, que eram realizadas pelo próprio capitalista no regime de concorrência perfeita, passam a ser atribuição de um departamento, sob o regime oligopolista. O departamento de mercadejamento encarrega-se da propaganda, distribuição, controle de preço, etc., nos moldes explicitados por qualquer manual moderno do assunto.

A origem do volume de trabalho relacionado com a escrituração contábil é muito bem explicitada por Brauerman:

"Nas formas sociais de capitalismo todos os produtos do trabalho carregam a marca invisível da propriedade, ademais de suas características físicas. À parte de sua forma física, há sua forma social como valor. Do ponto de vista do capital, a representação do valor é mais importante que a forma física ou propriedades úteis do produto do trabalho. A espécie de mercadoria a venda significa pouco; o ganho líquido é tudo. Uma parcela do trabalho da sociedade deve, portanto, ser dedicada à contabilidade do valor. À medida que o capitalismo torna-se mais complexo e se desenvolve no sentido do estágio monopolista, a contabilidade de valor torna-se infinitamente mais complexa. O número de intermediários entre produção e consumo aumenta, de modo que o cálculo de valor da mercadoria é duplicado por certo número de etapas. A batalha para concretizar valores, transformá-los em dinheiro, exige contabilidade própria. Assim como em algumas indústrias o trabalho despendido em mercadejamento começa a aproximar-se do montante gasto na produção de mercadorias à venda, em algumas indústrias o trabalho despendido na mera transfor



- mação da forma de valor (da forma de mercadoria na forma de moeda ou crédito) - incluindo vigilância, caixa e cobrança, registros e contabilidade, etc. - começa a aproximar-se ou ultrapassar o trabalho utilizado na produção de mercadoria ou serviço subjacente. E, finalmente, como já observamos, "indústrias" inteiras surgem, cujas atividades consistem em nada mais que transferir valores e contabilizar, segundo as exigências que isto acarreta." (49).

O capitalismo oligopolista enfrenta a taxa de lucro decrescente, causada pelo agigantamento das atividades dos escritórios, usando, nestes locais, tanto os princípios da administração científica quanto as máquinas simplificadoras do trabalho, ambas já em uso nas fábricas. Assim, em 1917, William Henry Leffingwell publica o livro "Gerência Científica do Escritório: Um relatório sobre os resultados da aplicação do sistema de Taylor de gerência científica aos escritórios, suplementado com uma "análise de como obter os mais importantes desses resultados". Em 1918, Lee Galloway publica "Gerência de Escritório: seus princípios e prática". Estes autores, como o título de seus livros indica, visavam a aplicação dos princípios tayloristas às atividades dos escritórios.

Deste modo, nos escritórios, a gerência apropriou-se do processo de trabalho, monopolizando-o. Ela estabelece a maneira rigorosa como os colarinhos brancos devem executar "racionalmente" suas tarefas; separa o trabalho manual do trabalho mental, atribuindo-os a diferentes pessoas, com remuneração diferenciada. Fra

---

(49) BRAVERMAN - Harry, Ibidem, página 256.

ciona o trabalho de tal forma que o seu resultado aparece reconstituído nas mãos da gerência que monopoliza o seu processo.

O resultado disto é a desqualificação dos ofícios escritoriais. Em seu lugar é criada uma série de funções isoladas, descontínuas, sem nenhum nexu com o ofício original e que mais se assemelha ao trabalho tam bém fracionado nas fábricas. Datilógrafas, arquivistas, contínuos, telefonistas, recepcionistas, escriturários, - todos eles exercem funções parceladas que não se constituem numa carreira no sentido clássico de um dia alcançam o domínio do ofício, pois o processo de trabalho encontra-se monopolizado pela gerência.

À semelhança do que acontece nas fábricas, nos escritórios também são instituídos os padrões ditados pelos estudos de tempo e movimento, se bem que de maneira mais discreta do que nas fábricas. Braverman cita o manual publicado por um "pool" de corporações: General Electric Company, Stanford University, General Tire and Rubber Company, Kerr-McGee Oil Industries Inc, Owens Illinois, Harris Trust and Saving Bank of Chicago e Chicago Chapter of System and Procedures Association; este manual se denomina "Guia para os padrões de tempo do escritório: compilação dos dados-padrões utilizados por grandes empresas americanas", publicado em Detroit, 1960. (50). Neste manual, as empresas estabelecem padrões de tempo para as atividades de escritório: abrir e fechar o arquivo, retirar pasta do arquivo, levantar-se e sentar-se na cadeira, conferir números de diversos algarismos, colo-  
(50) - Braverman, Harry, Ibidem , página 271.

car papel nas máquinas de escrever, datilografar, grampear, perfurar papel para arquivar na pasta, etc. etc.; todos os trabalhos do escritório são meticulosamente analisados, atribuindo-se-lhes padrão de tempo para execução, padrão para erro humano na sua execução, etc.

Estas categorias de manuais são de uso interno destas organizações. A semelhança entre o trabalho de escritório e o de fábrica fica mais clara ao se constatar a semelhança do controle que existe entre ambos. Neste sentido, o trabalho de escritório repete também a eliminação progressiva do pensamento, reduzindo o trabalho mental à execução repetitiva de uma pequena série de funções.

Também nos escritórios, o capitalismo-oligopolista introduz tecnologias que favorecem o parcelamento do trabalho, para aplicar o princípio de Babbage. O computador é o exemplo extremo deste processo que tem início com as máquinas de contabilidade, de escrever, de endereçamento, etc.

O sistema de operações de computação é rigidamente definido. No nível superior da hierarquia encontra-se o analista que concebe o sistema de informações. Abaixo dele encontra-se o programador, cuja função é converter o sistema em linguagem de máquina. Originariamente, o programador tinha o mesmo status que o analista, mas na medida que se verificou que o seu trabalho pode ser padronizado, este perdeu seu status, pois tal atividade foi parcelada entre a mão-de-obra com diferentes graus de perícia. Na base da hierarquia está a escala de operadores de diversas letras que, na fábrica, corresponderiam



aos operários . O trabalho de perfuração e controle é rígido e simples.

Braverman sustenta que é falsa a crença corrente de que o desenvolvimento tecnológico está exigindo trabalhadores com um nível educacional cada vez mais elevado, em virtude da sua crescente complexidade. O desenvolvimento tecnológico, sob o capitalismo oligopolista, está sempre orientado no sentido de transformar trabalho vivo em trabalho morto e de reduzir o trabalho mais complexo e, portanto, mais bem remunerado, em trabalho mais simples com remuneração inferior, aumentando deste modo a mais-Valia. (51).

Braverman reconhece que, para gerir todo o processo administrativo e para desenvolver a tecnologia que aumenta a produtividade da mão-de-obra são necessários homens com uma formação educacional superior ao que era exigido pelos ofícios antigos. No entanto, em virtude do próprio princípio de Babagge, a criação destas ocupações está associada à criação de um número mais do que proporcional de funções parceladas e semi-qualificadas que exigem pouca habilidade profissional. Assim, argumentar que a tecnologia do capitalismo oligopolista está exigindo pessoas altamente qualificadas é cometer o mesmo erro do estatístico que com a metade do corpo no forno e a outra metade no congelador afirma que, em média, ele está sob uma temperatura agradável.

---

(51) - Braverman - Harry , Ibid, capítulo 20.

Neste contexto, a educação formal democratizada não passaria de um instrumento para propagar os valores do capitalismo industrial oligopolista.

Neste sentido, Braverman constata, por exemplo, que nos escritórios de processamento de dados nos EUA e exige-se, dos perfuradores de cartões, nível escolar correspondente ao superior, enquanto que, para exercer estas funções, bastariam os conhecimentos ensinados no primeiro grau. (52).

A tese global de Braverman é a de que o descontentamento no trabalho, alta rotação da mão-de-obra, absenteísmo, tensão entre os trabalhadores e supervisão, fatos estes constatados pelas publicações especializadas dos EUA, prendem-se à degradação do trabalho provocada pelo parcelamento do trabalho estabelecido pela gerência. A monotonia provocada pela execução de funções sem nenhuma perspectiva de carreira e a eliminação progressiva de todo e qualquer ofício em que o trabalhador possa realizar-se na sua dimensão humana são fatores que geram estes conflitos. (53).

##### 5. - CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O objetivo deste capítulo foi de tentar delinear a influência que o aumento da composição orgânica do capital exerceu sobre a força-de-trabalho, no transcorrer da história do capitalismo.

---

(52) - Braverman - Harry, Ibid, página 284.

(53) - Braverman - Harry, Ibid, páginas 31 à 40.

O livro de Harry Braverman é, praticamente, a única bibliografia existente sobre o tema: estuda a evolução da força de trabalho explicitando como esta é dependente das formas de acumulação de capital e como a tecnologia desenvolvida pelo capitalismo afeta a integridade dos ofícios dos trabalhadores.

Em outras palavras, Braverman descreveu a evolução da infra-estrutura econômica do capitalismo. Na forma de livre competição o capitalista controlava o produto final e os meios de produção, mas o processo de fabricação ou o ofício pertencia ao trabalhador. Na forma oligopolista, a gerência instituída pelo capital apropria-se do ofício do trabalhador. Usando a terminologia Néo-Clássica podemos dizer que, na primeira forma de capitalismo, o capitalista controlava os seguintes fatores de produção: capital, trabalho, e terra, enquanto que a tecnologia era controlada pelo trabalhador. Na segunda fase do capitalismo, o trabalhador não controla nenhum fator de produção. Esta é a diferença fundamental que marca indelevelmente a infra-estrutura dos tipos de capitalismo - de livre competição e oligopolista - e vai repercutir na super-estrutura.

É preciso observar que a análise de Braverman é uma análise histórica. A colocação que ele faz é verdadeira enquanto se estuda a concorrência perfeita no século passado. Galbraith, no seu estudo das modernas economias industriais <sup>(54)</sup>, identifica dois setores econômicos: o primeiro, o sistema de planejamento que engloba todas as atividades oligopolistas, sujeitas a um planejamento ra-

---

(54) GALBRAITH, John Kenneth - Op. Cit. Capítulo XVIII.



cional; o segundo, o sistema de mercado, engloba a produção de bens e serviços, cujas unidades são bastante diferenciadas entre si, ou cujo mercado é restrito de tal forma que sua produção é incompatível com o elevado grau de previsibilidade exigido pelo sistema de planejamento. Neste sentido, a atividade do setor de mercado é constituída por pequenas empresas em livre competição que subsistem, ao lado dos oligopólios.

Qual é a característica do trabalho no sistema de mercado contemporâneo? O estudo de Braverman não se estende a esta parte. Ele apenas observa que, no processo de concentração do capital devido à tendência da queda da taxa de lucro, o capital vai se deslocar para as atividades ainda não sujeitas à forma capitalista de produção, ou àquelas fabricadas com uma baixa composição orgânica de capital.

Pode-se aventar a hipótese de que, no sistema de mercado, os trabalhadores mantêm um maior grau de integridade de ofício, devido às próprias características de produção, inexistente no sistema de planejamento. No entanto, desde que haja uma relação capitalística de produção no setor de mercado, há sempre uma tendência do aumento da composição orgânica do capital. Desta forma, capitalistas do setor de mercado podem adotar, quando é tecnicamente possível, máquinas e métodos de produção característicos do sistema de planejamento. Eis porque subsistem, no setor de mercado, tanto os ofícios de uma sapataria que conserta artesanalmente os sapatos, quanto a tecnologia uniproposital de uma fábrica de parafusos, entre centenas

de outras, que fornecem peças às empresas do setor de planejamento.

A conclusão do presente trabalho sobre o estudo de Braverman é de que se pode identificar duas categorias de Relações de Produção Capitalistas. As relações de Produção Capitalistas de Livre Competição e as Relações de Produção Capitalistas Oligopolistas. A diferença entre elas reside no fato que enquanto na primeira, o trabalhador mantém o controle sobre o processo produtivo, através da integralidade do seu ofício, na segunda, o trabalhador perde o controle sobre o processo produtivo que passa a ser competência da gerência. A presente separação é reforçada pela observação de que para cada tipo de capitalismo, corresponde uma super-estrutura social específica. O estudo da super-estrutura social é assunto do capítulo oito.

O CAPITALISMO INDUSTRIAL NO BRASIL: O DESENVOLVIMENTO DA  
FASE MAIS COMPETITIVA PARA A FASE OLÍGOPOLISTA.

Toda análise feita no capítulo precedente diz respeito ao desenvolvimento histórico do capitalismo nos países centrais. É o objetivo discutir aqui até que ponto o fenômeno de evolução do capitalismo ali retratado se repetiu, em todas as suas fases, na industrialização do Brasil, e em que período?

A discussão acima proposta leva às seguintes indagações:

- 1-) Pode-se classificar as unidades econômicas do modelo de industrialização por substituição de importações como sendo unidades constituídas num mercado altamente competitivo? -
- 2-) A tecnologia aplicada no modelo de industrialização por substituição de importações é uma tecnologia multi-proposita, à semelhança da desenvolvida nos países centrais durante o capitalismo de livre competição, ou é uma tecnologia de empresas oligopolistas, importada dos países centrais?
- 3-) Até que ponto a industrialização por substituição de importações adotou a disciplina da administração científica?

Tentar-se-à a seguir, de responder às perguntas acima, pela ordem em que estão apresentadas.

1-) GRAU DE CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA.



Um bom indicador da evolução da concentração industrial no Brasil poderia ser dado pela evolução da relação entre o total de operários e o valor da produção. Em outras palavras, haveria um crescimento de concentração industrial na medida que houvesse aumento na produtividade do trabalho. Esta hipótese é plausível admitindo-se que, na história do capitalismo, o aumento da produtividade do trabalho está sempre associado ao processo de concentração industrial.

O quadro III-1, compara a mão-de-obra e o valor da produção industrial deflacionado, em São Paulo. Considerando os anos 1939/40 como índice base, o quadro mostra que, para o biênio 1949/50, a produtividade do trabalho se manteve praticamente no mesmo patamar da década anterior. Enquanto o índice de total de operários saltou para 179,0 o valor da produção deflacionado estava em 176,9. É interessante observar que a evolução do total do pessoal ocupado era ligeiramente inferior ao total de operários, podendo este fato indicar uma absorção de mão-de-obra pelo setor industrial à custa dos demais setores.

Os dados colhidos para o ano de 1958 mostram claramente um aumento de produtividade do trabalho: Enquanto o índice de operários salta para 233,0 o índice de produção situa-se muito além: 329,4. José Carlos Pereira atribui o aumento da produtividade a dois fatores. O primeiro é a utilização da racionalização do trabalho a

## QUADRO III - 1

Mão-de-obra e valor da produção industrial, no Estado de São Paulo,  
em 1939/40, 1949/50, 1958 e 1959/60 (18)

Anos	Total do pessoal ocupado	Índices	Total de operários	Índices	Valor da produção deflacionada Cr\$ 1.000*	Índices
1939/40	329.344	100,0	272.865	100,0	7.601.721	100,0
1949/50	576.766	175,1	488.633	179,0	13.446.333	176,9
1958	795.065	241,4	635.552	233,0	25.011.362	329,4
1959/60	828.182	251,5	647.244	237,2	28.287.404	372,1

(\*) Sempre que houver referência a cifras em cruzeiros, neste trabalho, entenda-se cruzeiros vellos.

(18) Fontes: *Recenseamento Geral do Brasil, 1940. Censo Econômico: Estado de São Paulo*, págs. 435 e 436. O valor da produção refere-se ao ano de 1939, enquanto a mão-de-obra era existente em 1.º/9/1940. *VI Recenseamento Geral do Brasil, 1950, Censo Industrial: Estado de São Paulo. Produção de 1949 e pessoal ocupado em 1.º/1/1950*. Para o ano de 1958 veja-se *Produção Industrial Brasileira, 1958*, págs. 8 e 397. O pessoal era o empregado em 31/12/1958. Para 1959/60 consulte-se o *Anuário Estatístico do Brasil, 1964*, pág. 103. Produção de 1959 e pessoal ocupado em 1.º/1/1960. O valor nominal da produção industrial em 1949 foi de Cr\$ 55.291.473.000; de 1958 de Cr\$ 420.248.751.000 e o de 1959 de Cr\$ 650.751.737.000. Para deflacionar esses valores utilizamos os índices de custo de vida na cidade de São Paulo fornecidos pela Divisão de Estatística e Documentação Social da Prefeitura de São Paulo. Segundo esta fonte, tomando como base a média do ano de 1939, o índice médio em 1949 teria sido de 411,2; em 1958 de 1.678,2 e em 1959 de 2.300,5. Note-se que se tivéssemos utilizado os índices de inflação, os resultados seriam ainda mais significativos, pois a elevação dos preços dos produtos industriais é inferior à dos produtos primários.

FONTE: ESTRUTURA E EXPANSÃO DA INDÚSTRIA EM SÃO PAULO

JOSÉ CARLOS PEREIRA

Editora Nacional - Editora Universidade de São Paulo

1967, São Paulo, 1967

página 31

partir de 1950 <sup>(55)</sup>. O segundo fator é a entrada maciça de capitais estrangeiros no ramo industrial. <sup>(56)</sup>

Observa-se que o índice de pessoal ocupado, a partir de 1958, ultrapassa o índice de operários. Isto pode indicar tanto a ampliação do setor terciário quanto a liberação de mão de obra das indústrias que adotam técnicas capital-intensivas.

Ao estudar a idade dos equipamentos do parque industrial paulista, José Pereira constata também que um terço das fábricas, da amostra que ele pesquisou, foram fundadas após 1950 e cerca da metade delas passou por grandes ampliações depois de 1955. <sup>(57)</sup>

Stanley Stein no seu estudo sobre a história da indústria têxtil <sup>(58)</sup>, oferece alguns dados interessantes sobre o grau de concentração industrial deste setor. Os quadros nºs. III-2-A e III-2-B, mostram a evolução do número de fábricas do setor têxtil, o número de trabalhadores e a produção declarada, exportação e importação de maquinaria.

---

(55) - Pereira, José Carlos - Estrutura e Expansão da Indústria em São Paulo - São Paulo, 1967, Editora Nacional - Editora Universidade de S. Paulo - Pg.24. Um dos objetivos do trabalho de José Pereira é estudar a mecanização e a obsoletização do parque industrial paulista. A pesquisa realizada em 1962, diz respeito à situação industrial da década anterior. O autor, infelizmente, não aborda a categoria qualitativa da mecanização e obsoletização. Assim sendo, tais categorias, no seu estudo, são medidas apenas pela idade do equipamento ou grau de obsoletização das máquinas, medida na opinião subjetiva, dada pelos empresários entrevistados.

(56) - Pereira, José Carlos - Ibidem . pg. 32.

(57) - Ibidem, Ibidem, página 57.

(58) - STEIN, STANLEY - The Brazilian Cotton Manufacture Textil - Enterprise in Under devolped. Area - 1950 Harvard University Press -Cambridge Massachussetes 1957.



# QUADRO III - 2 - A

## THE BRAZILIAN COTTON TEXTILE INDUSTRY, 1853-1948

Year	Number mills	Capital (contos)	Spindles	Looms	Workers	Production (1000 meters) (contos)
1853	8		4,499	178	424	1,210
1860	9		13,977	340	795	3,586
1882	46	10,000	2,380		3,600	22,000
1885	48	5,005	66,466	2,111	3,172	20,595
1905	110	165,440	71,928	26,420	69,159	242,087
1909	161	234,478			45,942	135,026
1910	137	250,000	1,000,000	35,000	55,000	
1915	240	321,110	1,516,628	51,134	82,257	470,783
1921	242	337,700	1,521,300	59,203	108,960	552,448
1924	244	385,685	2,502,288	65,651	110,119	579,779
1925	257	463,473	2,345,809	70,561	114,561	535,909
1926	329	557,597	2,528,611	75,691	174,619	539,025
1927	354	641,403	2,584,050	76,383	128,613	594,313
1928	347	663,912	2,620,471	78,910	123,521	581,951
1929	359	656,353	2,651,108	80,336	123,470	477,955
1932	355	663,794	2,695,639	83,312	115,550	630,735
1946	420	2,473,352	3,076,336	92,469	234,864	1,142,151
1948	409	4,626,269	3,092,054	98,426	224,252	1,119,738
						7,019,751

\* Statistics incomplete.

\* Estimate of spindles in eight mills (1884).

\* Includes capital and spindles (20 mills), looms (30 mills), workers (23 mills), output (12 mills).

\* Represents the total number of mills in existence, not those which supplied statistical information. The number of mills furnishing statistical material for each category were: (1946) 420 for the category of mills, 366 for capital, 420 for spindles, 420 for looms, 366 for workers; (1948) 409 for the category of mills, 379 for capital, 381 for spindles, 342 for looms, 379 for workers, and 342 for production in meters.

Sources: *Comissão da tarifa*, pp. 160, 342; Borja Castro, "Relatório do segundo grupo," p. 49; *Inquérito industrial*, p. 15; *O Industrial*, June 18, 1881; *Arquivos da exposição da indústria nacional de 1881*, pp. xcvi-xcvii; Consul Ricketts, *Report*, C 4657, kv (1888), 187-188; Branner, *Cotton in the Empire of Brazil*, pp. 42-43; *Jornal do Commercio*, December 11, 1895; Consul Rhind, *Report* C 9491-2, xcvi (1899), 3; Clark, *Cotton Goods in Latin America*, p. 46; Garry, *Textile Markets of Brazil*, pp. 22-23; Pearse, *Brazilian Cotton*, p. 28; CIFTA-Rio, *Relatório, 1921-1922, 1924, 1925, 1927*; *Indústria têxtil algodoeira*, pp. 104, 107, 115, 127, 130; *Indústria têxtil de algodão e da lã*, pp. 14, 19, 31, 59, 63; *Anuário estatístico. Ano X-1949*, p. 212.

A INDÚSTRIA TÊXTEL ALGODOEIRA BRASILEIRA - (1853/1948)

FONTE: THE BRAZILIAN COTTON MANUFACTURE

Textil Enterprise in Underdeveloped Area 1850/1950

Stanley Stein

Harvard University Press - Cambridge Massachussets, 1957

Página 191

## QUADRO III - 2 - B.

FONTE: STANLEY STEIN - Ibidem, paginas 194/5

TEXTILE MACHINERY IMPORTS INTO BRAZIL, 1913-1953 (KILOS)				
Year	Spinning- weaving unenumerated	Celco print rels	Looms	Accessories unenumerated
1913				13,447,763
1914	1,150,931	7,138	250,930	650,224
1915	1,256,201		293,494	797,353
1916	1,016,935		323,140	662,219
1917	1,438,746	1,110	670,590	761,153
1918	1,410,069		530,234	812,355
1919	2,444,557	12,950	736,890	1,077,534
1920	3,934,220	3,711	1,222,313	1,133,310
1921	3,852,669	10,394	1,107,672	1,657,503
1922	4,311,540	1,753	2,451,936	2,169,665
1923	5,503,364	4,165	2,045,650	1,577,015
1924	12,661,622	71	3,374,632	2,216,361
1925	9,992,020	2,354	1,753,530	1,716,440
1926	9,534,533	91	1,442,206	1,452,180
1927	5,507,184	27,241	1,227,143	1,253,350
1928	2,783,453	2,154	625,017	721,544
1929	1,151,362	4,800	107,571	1,638,043
1930				
1931				
1932	971,650	27,758	75,877	975,833
1933	2,455,935	27,477	310,059	1,313,179
1934	2,015,534	22,455	347,628	1,452,231
1935	3,702,151	3,032	232,814	1,407,621
1936	6,818,554	20	966,254	850,130
1937				11,157,000
1938				5,855,000
1939				4,621,500
1940				3,453,000
1941				2,776,000
1942				1,375,000
1943				26,021,000
1944				
1945				
1946				
1947				
1948				
1949				
1950				
1951				
1952				
1953				

\* Data unavailable.  
 Sources: Ministério da Fazenda, Direcção de Estatística Commercial, Comercio exterior do Brasil, I (1913-1916) (Rio de Janeiro, 1921), pp. 216-218; Ibid., (1916-1923) (Rio de Janeiro, 1928), pp. 184-183; Ibid., (1924-1930); Ibid., (1931-1937); Ibid., (1938-1940); Ibid., (1941-1943); Ano XIV, 1951, p. 235.

## COTTON CLOTH EXPORTS FROM BRAZIL, 1902-1953 (KILOS)

Year	Blended	Gray	Printed	Dyed	Non-specified	Total
1902					3,821	
1903					2,973	
1904					12,897	
1905					3,515	
1906					8,843	
1907					9,350	
1908					334	
1909						
1910					749	
1911						
1912					128	
1913					160	
1914						
1915					2,060	
1916					5,854	
1917					19,350	
1918					113,035	
1919					110,450	
1920					155,119	
1921					550,427	
1922					779,305	
1923					765,771	
1924					57,242	
1925					23,542	
1926					14,693	
1927					7,084	
1928					26,754	
1929					19,690	
1930					11,274	
1931					275,581	
1932					62,561	
1933					80,907	
1934					423,739	
1935					221,024	
1936					318,754	
1937					683,637	
1938					247,599	
1939					1,951,734	
1940					3,653,871	
1941					9,837,932	
1942					25,163,652	
1943					20,045,818	
1944	2,075,714	3,537,192	5,818,651	9,392,378	2,240,532	20,045,818
1945	2,635,562	5,853,521	4,928,103	10,093,475	550,303	20,045,818
1946	2,937,230	2,370,638	2,666,811	9,316,048	915,672	14,102,515
1947	2,416,268	1,870,563	3,255,254	8,422,453	648,749	16,518,215
1948	2,519,067	1,627,723	1,650,539	2,653,120	1,638,335	5,637,541
1949	422,550	635,429	1,133,157	1,316,457	211,454	4,016,557
1950	242,533	322,234	240,100	715,517	15,531	1,631,559

Sources: Ministério da Fazenda, SEEF, Statistics of Brazilian cotton cloth exports were classified "non-specified" until 1944 when they were divided into the above categories.

É interessante observar que, a partir do ano de 1932, o número de fábricas tem crescido continuamente até o ano de 1.946, acusando, nesta data, a existência de 420 unidades e empregando 1.142.151 trabalhadores. (Vide Quadro nº. III-2-A). Se dividirmos a coluna produção em 1.000 metros pela coluna Nº de trabalhadores naquele quadro, obteríamos:

ANO	PRODUÇÃO 1000 metros p/trabalhador
1.929 .....	3,87
1.932 .....	5,45
1.946 .....	4,86
1.948 .....	4,99

A variação da produtividade existente pode ser explicada em função da variação da capacidade ociosa e oscilações conjunturais nas exportações de têxteis; o quadro nº III-2-B mostra o decréscimo das exportações de têxteis no período da II Guerra Mundial. Fundamentalmente, não há grandes variações de produtividade que alentasse a hipótese de incorporações de tecnologias mais produtivas; mesmo porque, durante a Guerra houve uma queda nas importações de máquinas para o setor têxtil, conforme a última coluna do quadro III-2-B. Em síntese, o setor têxtil no período de 1932 a 1946, tem crescido principalmente pela incorporação de novas unidades produtivas, e não pelo aumento de produtividade.

Corroborando esta hipótese, Stein constata que, com o término da II Guerra, as exportações brasileiras de têxteis diminuíram em virtude da entrada no mercado



internacional de países produtores que utilizavam tecnologias mais produtivas.

José D. Langier, a partir do censo de 1960, realizou um estudo para apurar o grau de concentração industrial no Brasil, para diversos setores (59). Reproduce-se no quadro III-3 suas conclusões.

A baixa concentração industrial no setor têxtil, encontrada por Langier, indica, que até 1960, este setor não se tinha modernizado. No entanto, setores que praticamente se estabeleceram a partir de 1950, na constatação de J.C. Pereira, tais como químico, farmacêutico (multinacionais), materiais de transportes e comunicações, são indicados no estudo de Langier como os setores mais concentrados.

Dos estudos de Pereira, Stein e Langier pode-se desenvolver a seguinte reflexão: que a industrialização brasileira, até o início de 1950, era predominantemente constituída por pequenas unidades fabris, que nas duas décadas anteriores mantiveram um índice constante de produtividade. O crescimento do setor industrial caracterizava-se mais pela incorporação de novas unidades produtivas do que pela introdução de tecnologias mais avançadas. A partir de 1950, assiste-se ao ingresso maciço de investimentos estrangeiros, dirigindo-se principalmente para setores ainda inexplorados da economia, tais como material de comunicação, transporte, borracha etc. Estas indústrias incorporam uma tecnologia que resulta em elevada produtividade da mão-de-obra. Por este

---

(59) LANGIER, JOSÉ D. - A Estrutura Industrial no Brasil  
"/in" Revista Brasileira de Economia - Setembro,  
1968, pg. 61/72, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

## QUADRO III --3

## TAXA DE CONCENTRAÇÃO POR GÊNERO DE INDÚSTRIA

GÊNERO DE INDÚSTRIA	Taxa de concentração (% dos 20 maiores estabelecimentos no valor da produção)
Extrativa de produtos minerais.....	65,8
Transformação de minerais não metálicos.....	29,7
Metalúrgica.....	30,8
Mecânica.....	33,9
Material elétrico e de comunicações.....	44,2
Material de transporte.....	68,2
Madeira.....	99,8
Mobiliário.....	20,8
Papel e papelão.....	41,9
Borracha.....	84,8
Couros e peles e produtos similares.....	39,2
Química.....	42,8
Produtos farmacêuticos e medicinais.....	50,9
Produtos de perfumaria, sabões e velas.....	49,9
Produtos de matérias plásticas.....	68,8
Têxtil.....	15,3
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos.....	14,0
Produtos alimentares.....	12,1
Bebidas.....	49,9
Fumo.....	81,7
Editorial e gráfica.....	28,1
Diversos.....	34,7

FONTE: A ESTRUTURA INDUSTRIAL NO BRASIL

JOSÉ D. LANGIER

"in" Revista Brasileira de Economia

Setembro, 1968 páginas 61/72

Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

fato, apesar destas indústrias serem de origem recente, elas já nascem sob a forma oligopolizada.

De tudo que foi dito, pode-se afirmar que a hipótese da existência de duas fases distintas, em relação ao grau de competição, na economia brasileira - a primeira mais competitiva e a segunda de concorrência oligopolizada - parece ser verdadeira. Porém, estas duas fases não são, necessariamente, para todos os setores industriais, etapas complementares da evolução de um mesmo processo de crescimento econômico. A fase mais competitiva seria o primórdio da industrialização por substituição de importações, enquanto que o processo industrial, a partir de 1950, não é, necessariamente, continuação da primeira fase. Algumas grandes empresas existentes a partir de 1950 teriam tido origem sob a forma de pequenas unidades fabris, mas boa parte das grandes empresas teriam surgido pelos investimentos capital-intensivos, a partir de 1950.

## 2-) A TECNOLOGIA DO MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES.

Desconhe-se qualquer trabalho cujo objetivo seja o estudo sistemático da tecnologia aplicada ao modelo de substituição de importações. No entanto, não deve ser difícil, através de informações indiretas, estabelecer o caráter geral desta tecnologia.

A industrialização dos países centrais revela duas características deste processo, associadas ao uso de tecnologia:



1. - o uso de tecnologia uni-proposital teve as primeiras aplicações nos setores industriais oligopolizados. Encabeçando estes setores figuravam a indústria pesada e a indústria de bens de consumo durável. Foi a partir destes dois setores que se propagou aos demais setores industriais a tecnologia uni-proposital;

2. - estas empresas estavam suficientemente capitalizadas e/ou tinham acesso ao mercado de capitais que lhes financiasse a substituição do capital variável por capital fixo.

Ora, a indústria pesada no Brasil só teve início graças aos investimentos diretos do Estado com a criação da Siderúrgica Volta Redonda e da Companhia Vale do Rio Doce. Por outro lado, a industrialização de bens de consumo duráveis só teria início a partir da década de 1950.

A industrialização por substituição de importações teve início a partir de 1930, quando a capacidade de importar do Brasil estava tão baixa que constituía uma barreira natural à importação. Foi quando surgiram oportunidades de investimento para produção de bens de pouca complexidade tecnológicas cuja produção tinha uma demanda garantida no mercado. Ora, se o país não tinha capacidade de importar produtos finais, muito menos tinha para importar máquinas sofisticadas que produziam uma variedade limitada de bens e tinham um valor unitário elevado. Durante a II Guerra o modelo de substituição de importações teve prosseguimento graças ao fechamento do

mercado exportador dos países centrais.

A industrialização por substituição de importações teve, conforme Maria da Conceição Tavares (60), tres frentes, a saber: "maior utilização da capacidade produtiva já instalada; a produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo (por exemplo, serviços governamentais); e a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados."

Ainda segundo Maria C. Tavares, "a substituição inicia-se pela via mais fácil da produção de bens de consumo terminados, não só porque a tecnologia nela empregada é em geral menos complexa e de menor intensidade como, principalmente, porque para estes é maior a reserva de mercados, quer a pré-existente, quer a provocada pela política de comércio exterior, adotada como medida de defesa." (61).

Quanto ao estágio financeiro, basta lembrar que o processo de capitalização das empresas, no modelo de substituição de importações, não se apoiava num sistema financeiro privado, mas, sim, num "pacote" de incentivos protecionistas promulgados pelo Governo, cujo objetivo era a implantação da indústria mais do que a preocupação com o seu tamanho.

---

(60) TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO, - Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. - Ensaios sobre a Economia Brasileira. Zahar Editores, Rio de Janeiro 1976. página 42.

(61) TAVARES, MARIA DA CONCEIÇÃO, - Ibidem, página 42, grifo nosso.

A tecnologia uni-proposital, no Brasil, começa a ser aplicada intensivamente a partir de 1950, com a entrada no país de investimentos estrangeiros. Estes investimentos dirigem-se principalmente para o setor de bens de consumo duráveis e aos ramos industriais a que nos referimos anteriormente (comunicação, transporte, borracha, etc.), que no estudo de Langier, em 1960, apresentavam uma alta taxa de concentração industrial.

Assim, a conclusão natural do acima exposto é a de estabelecer o início da década de 1950 como um marco entre a passagem da utilização da tecnologia multi-proposital para a tecnologia uni-proposital.

### 3-) USO DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA NO MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES.

Inicialmente é preciso recordar que mesmo na primeira fase da industrialização brasileira - 1900/1930, os estudos de Taylor já eram de conhecimento dos empresários brasileiros, ao menos daqueles mais arrojados, que procuravam aplicar seus ensinamentos. Exemplo disto são as exortações feitas por Roberto Simonsen aos seus operários, ao procurar instituir o taylorismo na sua empresa construtora em Santos, em 1918. (62).

- 
- (62) SIMONSEN, Roberto C. - Evolução Industrial do Brasil - e outros Estudos. Seleção - notas e bibliografia de Edgard Carone. Companhia Editora Nacional - Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973.  
Vide Taylorismo e racionalidade - Trecho de discurso pronunciado em Santos em dezembro de 1918 logo após o término da epidemia da gripe espanhola pg. 436 e 437.



Simonsen pregava aos operários que não reivindicassem apenas aumentos salariais. Eles deveriam contribuir, antes, para o aumento da produtividade de sua empresa. Notava ele que nos EUA os setores industriais que melhor pagavam aos seus operários eram os que apresentavam a mais alta produtividade. Em um outro momento (63) Simonsen condenava a remuneração não diferenciada aos seus operários; em seu lugar, tentou instituir a divisão parcelar do trabalho e o controle da gerência sobre a produtividade do trabalho. Os operários seriam pagos conforme a produção.

Encontra-se, assim, o testemunho do conhecimento do taylorismo por parte dos empresários brasileiros e a sua tentativa de aplicação.

Acredita-se, porém, que a tentativa de reprodução do taylorismo, numa época em que as condições sociais e econômicas do Brasil eram completamente diferentes daquelas que deram origem ao seu surgimento nos países centrais, estava fadada ao insucesso, ou no máximo ao sucesso parcial. Basta lembrar que, malgrado todos os progressos tecnológicos no ramo da construção civil, em qual Simonsen quis aplicar o Taylorismo, este setor até o presente momento continua sendo um setor industrial mão-de-obra intensivo e de características artesanais, onde é difícil visualizar, por exemplo, a aplicação rígida ao trabalho dos padrões de tempos e movimentos.

---

(63) SIMONSEN, Roberto C, Ibidem. Remuneração e racionalidade é trecho de um Relatório apresentado à Diretoria da Companhia Construtora de Santos, em março de 1919. pg. 438 e 442.

A conclusão, portanto, é de que, malgrado a tentativa de aplicação do taylorismo, na primeira fase do modelo de substituição de importações, este não poderia surtir efeitos duradouros enquanto a escala de produção fosse pequena e a tecnologia aplicada fosse multi-proposita. Assim, o taylorismo só teria vez com a introdução de tecnologias unipropositais, do modo de produção oligopolista, a partir da entrada de investimentos capital-intensivos, na década de 1950.

## Capítulo : 8

A TRANSFORMAÇÃO DO CAPITALISMO MAIS COMPETITIVO EM CAPITALISMO OLIGOPOLISTA: AS ALTERAÇÕES HAVIDAS NA SUPER-ESTRUTURA SOCIAL, REFERENTES A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA, NO BRASIL

1.- Apresentação :

Na seção I, Apresentação do Trabalho, levantou-se a hipótese de que às duas categorias de relações de produção capitalistas-de Livre Competição e Oligopolistas-correspondem distintas relações de trabalho, uma vez que a super-estrutura social - da qual a legislação trabalhista faz parte, - deve fornecer as racionalizações suficientes para a legitimação das relações de produção dominantes.

Ainda na Apresentação do Trabalho, levantou-se a hipótese de que a Estabilidade do trabalhador, em contraposição ao FGTS, na legislação trabalhista, seria a manifestação concreta de duas formas distintas de relações de trabalho associadas, respectivamente, às relações de produção capitalistas de livre competição e às capitalistas oligopolistas. A descaracterização do ofício do trabalhador e, portanto, a perda da importância estratégica deste, no processo produtivo, é que estabelece a distinção entre as duas formas de relações de produção capitalistas, acima mencionadas, conforme identificado no capítulo seis.

No capítulo sete, procurou-se distinguir as duas fases do desenvolvimento do capitalismo, no processo histórico industrial brasileiro.



Nesta sequência, o objetivo do presente capítulo é de indagar sobre o papel desempenhado pela Estabilidade no Trabalho e que fins econômicos ou sociais atendeu, desde a sua criação até a sua substituição pelo FGTS, 1966, procedendo-se a esta análise em função do desenvolvimento do processo produtivo capitalista, assinalado nos dois capítulos anteriores. Paralelamente, faz-se a mesma análise em relação à promulgação da legislação trabalhista que rege o funcionalismo : O Estatuto dos Funcionários Públicos.

A rigor, estabelecer o papel super-estrutural da Estabilidade importaria, primordialmente, em fazer levantamentos históricos, através de pesquisa empírica nos meios de comunicação da época, sobre as motivações conscientemente apresentadas para o estabelecimento daquele direito e as repercussões havidas nas classes patronal e trabalhadora. Infelizmente, tal empreitada exigiria um esforço de pesquisa que foge ao âmbito deste trabalho. Neste sentido, cumpre esclarecer que as formulações hipotéticas aqui aventadas, sobre o papel da Estabilidade, não são feitas a partir de pesquisas diretas mas, sim, através de levantamento de evidências apresentadas por autores que já, pesquisaram o assunto, e completadas pela discussão sobre os resultados encontrados.

## 2.- O INSTITUTO DA ESTABILIDADE NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL.

A garantia da Estabilidade do trabalhador no seu emprego configurou-se, no Brasil, na década de 1930, quando algumas categorias profissionais, tais como os bancários e portuários, conquistaram as respectivas leis regulamentadoras

de suas categorias profissionais, além da criação de caixas de pecúlio. Foge ao propósito deste capítulo descrever a história cronológica da legislação protetora do trabalho. O que interessa assinalar aqui é o fato de que a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, estendendo a Estabilidade a todas as categorias profissionais (mais tarde, em 1946, a Estabilidade seria preceito constitucional) representou o ponto culminante de um processo de mediação - pelo Estado entre Capital e Trabalho, cujas sementes, lançadas a partir do início do século XX, quando conflitos trabalhistas eram considerados "caso de polícia", ganhou intensidade, a partir de 1930, quando o Estado assume definitivamente o papel de mediador dos conflitos entre as classes sociais.

Entende-se por Estabilidade, como preceitua o Art. 492 da CLT, a garantia legal em virtude da qual o empregado, não exercendo cargo de confiança e nem trabalhando para profissionais liberais e que contar dez anos de serviço efetivo e contínuo, no mesmo emprego, somente poderá ser despedido mediante a existência da justa causa, judicialmente apurada.

Existem duas categorias de Estabilidade: a) própria - é o caso em que a permanência no emprego é garantida através de reintegração forçada, ditada por sentença do Judiciário, no caso de violação da lei por parte do empregador; b) imprópria - é aquela em que se garante ao trabalhador estável, injustamente despedido, o recebimento de uma indenização pecuniária de maior gravame para o empregador. Para Russomano, ( 63A) a segunda forma de Estabilidade é uma corruptela

---

( 63A) - RUSSOMANO, Mozart Vitor, A Estabilidade do Trabalhador na Empresa, Ed. Konfino, Rio 1970, In Luiz Werneck Vianna: Liberalismo e Sindicato no Brasil. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976 - pag. 272.

que, infelizmente, foi adotada pela CLT, a qual, no seu Art. 496, prevê que, em caso de inocência do trabalhador Estável, este receberá uma indenização em dobro pelo seu tempo de serviço, quando sua reintegração for julgada judicialmente "desaconselhável".

Na realidade, mesmo a Estabilidade imprópria, pelo fato de importar em elevado ônus financeiro ao empregador e pelo fato de implicar numa batalha judicial, nem sempre bem sucedida, para dispensar o empregado estável, tinha o mesmo efeito que a Estabilidade própria. Assim, na prática, o efeito da Estabilidade era de retirar do mercado de trabalho a fração dos trabalhadores estáveis, congelando, desta forma, a liberdade do empregador de acelerar a rotatividade da força-de-trabalho, em situação de mercado de trabalho vendedor, para com isto, aproveitar-se de um nível de salários mais baixos, o que lhe permitiria minimizar os custos de produção.

Neste sentido, uma análise precipitada sobre o papel da Estabilidade concluiria, erroneamente, que a sua promulgação foi um paradoxo, na medida em que ficava travada, a liberdade do empresário de dispor da mão-de-obra de forma a minimizar os seus custos de produção. Mais adiante ver-se-á que este paradoxo, na verdade, não existe.

### 3.- A ESTABILIDADE COMO ELEMENTO DA SUPER-ESTRUTURA LIGADA ÀS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO CAPITALISTAS DE LIVRE COMPETIÇÃO, NO BRASIL, DURANTE A FASE ECONÔMICA MAIS COMPETITIVA

Como se explica, então, a colocação da estabilidade dentro da CLT? A tese de Vera Botta Ferrante é a de que, por



ocasião da promulgação da CLT, a estabilidade era um fator de fixação da mão-de-obra especializada, escassa na época, além de que ela eliminava possíveis focos de enfrentamento entre Capital e Trabalho, sendo um fator de crescimento da produtividade: o empregado procuraria aumentar sua produtividade a fim de continuar na empresa e alcançar a estabilidade.

Nas palavras de Vera B. Ferrante:

"A execução de um conjunto de Leis e de medidas de proteção ao trabalho permitiu ao Estado obter o apoio da massa urbana trabalhadora, que respondeu de maneira positiva ao apelo populista, na perspectiva de obter vantagens imediatas. Evidentemente, por trás dessa política de amparo., levada a efeito pelo Estado Populista, existe a necessidade de adequação de tais medidas às exigências de expansão do processo de industrialização brasileira.

Tratava-se, principalmente, de conseguir a permanência do operário no trabalho fabril, apressar a formação de uma mão-de-obra técnica e profissionalmente mais apta e eliminar a possibilidade de conflito entre o capital e o trabalho, na medida em que o mesmo poderia prejudicar o andamento da produção e criar focos de agitação no sistema social global.

A regulamentação do direito à estabilidade foi ao encontro de tais exigências, na medida em que poderia facilitar uma melhor adaptação profissional e aumentar o grau de satisfação do empregado que, vendo-se alvo das preocupações do governo, procurava recompensá-lo, através de um desempenho produtivo na empresa e de um comportamento que pudesse favorecer a sua integração na vida nacional" (64).

( 64 ) FERRANTE, Vera Lucia Botta - Emprego e Estabilidade: o trabalhador urbano em Araraquara. Monografia apresentada para defesa de tese de Doutorado, junto à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara. S.Paulo 1973 - página 291

Por sua vez, Luiz Werneck Vianna identifica, na promulgação da Estabilidade, a preponderância da doutrina filosófica dos comunitaristas liberais:

"A força-de-trabalho, embora considerada mercadoria surge como portadora de uma qualidade "especial", em razão de que deve ser protegida e valorizada socialmente. As instituições de Direito do Trabalho expressam a singularidade dessa mercadoria, compreendendo-a em "sua dimensão humana" e não por sua mera função de troca. Participação na gestão da empresa, nos lucros, direito ao emprego - e não a um emprego - estabilidade, constituem-se nos princípios fundamentais desse pensamento.

A filosofia do FGTS antepõe-se vigorosamente à teoria e à prática do comunitarismo, que desde 1930 e sob formas variadas, informou a legislação trabalhista brasileira, apesar de querer manter amortecida, em sua justificativa, a radical discrepância que mantém contra a legalidade anterior". ( 65 )

Para Luiz Werneck Vianna, a vitória da doutrina filosófica comunitarista-liberal está economicamente ligada à inexistência, na época, de um exército industrial de reserva, de tamanho expressivo:

"Quando se legislou de modo geral sobre a estabilidade - 1935 - o mercado de Trabalho se apresentava relativamente estagnado, como se pode constatar na tabela de número XI. Por sua vez as empresas não podiam contar em auferir com a rotatividade do pessoal ocupado, dada a inexistência de um exército industrial de reserva de porte considerável. Ao contrário parecia mais vantajoso estimular o assalariado para a obtenção da estabilidade, o que implicava - esperava-se - na intensificação de sua disciplina no trabalho, ao menos nos dez primeiros anos de serviços." ( 66 ).

(65) VIANNA, Luiz Werneck - Liberalismo e Sindicato no Brasil. Ed. Paz e Terra, R. de Janeiro, 1976 - página 281

(66) VIANNA, Luiz Werneck, - Op. Cit. 273.

Na realidade, uma explicação cabal sobre a origem da Estabilidade deve reportar-se à infra-estrutura de modo capitalista de produção, na qual se distingue, especialmente, a forma de livre competição da forma oligopolista, levantando-se aí as razões que poderiam explicar a adoção de uma legislação trabalhista que privilegia o trabalhador. O que é preciso, no caso, perquirir é: a) por que a estabilidade foi de encontro à necessidade da permanência do operário no trabalho e por que facilitava sua maior adaptação profissional? b) por que a mão-de-obra, na época, era escassa? porque, apesar da legislação trabalhista proteger o trabalhador urbano, não houve um fluxo de mão-de-obra do campo para a cidade, de tal modo a engrossar as fileiras do exército industrial de reserva, como de fato aconteceu a partir de 1950, com a liberação de mão-de-obra provocada pela adoção de relações capitalistas no campo?.

A hipótese aqui levantada é a de que o fator que explica, fundamentalmente, a valorização do trabalhador no período, através da concessão da Estabilidade, prende-se à própria relação de Produção capitalista de livre-competição que regia o processo industrial brasileiro, na época. Em segundo lugar, a própria escassez de mão-de-obra testemunhada pelas pesquisas realizadas sobre o tema, nestes termos, representaria, apenas, a escassez relativa de uma determinada categoria de mão-de-obra tecnicamente habilitada para trabalhar num processo produtivo industrial mão-de-obra intensivo, com valorização especial dos ofícios, sendo assumidas as relações de Produção capitalistas de livre competição. Este raciocínio deve, contudo, ser melhor muançado.



Como foi visto nos dois capítulos anteriores, o que distingue as relações de produção capitalistas de livre competição, ao contrário do que acontece no caso de relações de produção oligopolísticas, é a permanência do controle do processo produtivo nas mãos do trabalhador; em outras palavras, a maior parte da mão-de-obra, numa relação capitalista de livre competição, precisa estar integrada em ofícios. Esta era, portanto, uma característica específica da demanda de mão-de-obra durante a fase de industrialização brasileira, até 1950, quando a economia deslancha sua fase oligopolista.

Esta demanda de mão-de-obra, evidentemente, não podia ser suprida via migração rural, não somente porque o campo não estava em condições de liberar mão-de-obra, mas, principalmente, porque, mesmo que o fizesse, esta mão-de-obra não teria a formação necessária para, a curto prazo, se habilitar em ofícios e integrar o processo industrial capitalista mais competitivo. Por outro lado, o sistema educacional brasileiro, voltado para uma formação acadêmica elitista, não respondia aos apelos por esta demanda de mão-de-obra. Para contornar estas dificuldades é que foram instituídas escolas profissionais do tipo SENAI.

Em resumo, é mais apropriado dizer que o período de substituição de importações, que vai até 1950, caracterizou-se por uma escassez de trabalhadores detentores de ofícios. E, na medida em que a produção era de pequena escala e a economia brasileira estava fechada em si mesma, o fator escasso em questão - o ofício dos trabalhadores - não tinha condições de ser substituído por processos produtivos mais capital-intensivos ou pela imposição da administração científica.

Era, portanto, necessário criar condições para a permanência do operário no trabalho, facilitando a sua integração dentro das relações capitalistas de produção de livre competição. Assim, é plausível admitir que a promulgação da Estabilidade na CLT, longe de constituir-se, naquela época, em um fardo para a empresa, ajudou-a a preservar para si a mão-de-obra habilitada e muito disputada no mercado de trabalho. O trabalhador, tendo em vista a perspectiva da Estabilidade, não se disporia a mudar de emprego, em troca de um pequeno incremento no salário, sob pena de perder o tempo de serviço computado para efeito de Estabilidade. O empresário, por sua vez, evitaria entrar numa guerra de salários, pois, para atrair a mão-de-obra, nestas condições, teria que oferecer salários bem mais elevados que os seus concorrentes. Deste modo, a perspectiva de Estabilidade agia como mecanismo para neutralizar disputas ruinosas entre empresários, pela contratação da mão-de-obra.

O empresário brasileiro, no início do modelo de substituição de importações, deslumbrado com o potencial de produção e de mercados, não deve ter tido consciência de que a rápida obsolescência da tecnologia utilizada, até então, bem como o aumento da composição orgânica do capital, característicos daquele modelo de industrialização, levariam, de roldão, à obsolescência da mão-de-obra habilitada em ofícios da qual ele não poderia se desfazer devido à Estabilidade eventualmente concedida. Isto não quer dizer que o empresário não enxergasse a perspectiva do sistema produtivo, no longo prazo. A verdade, porém é que, sendo a tecnologia uma variável exôgena ao processo de industrialização dos países periféricos, o empresário não tinha condições de avaliar o impacto futuro sobre o sistema produtivo que a Estabilidade iria ter.

Poder-se-ia aventar a hipótese contrária: que o empresário realmente livesse consciência de que a estabilidade do empregado, a longo prazo, representaria um ônus para a sua empresa. Adotada esta hipótese, de fato, isto não teria alterado o rumo dos acontecimentos. A Estabilidade era uma garantia teórica e em potencial. Somente obtinham tal garantia os empregados que completassem dez anos de casa. Sempre existia a possibilidade de fraudar a legislação, dispensando o empregado, pagando-lhe a indenização devida - um mês de salário por ano de casa - antes dele atingir o tempo de serviço requerido. De fato, esta prática foi de uso corrente; - poucos empregados realmente atingiram a Estabilidade. O que importava aos empresários era garantir-se de mão-de-obra com um mínimo custo inicial. Foi visto, anteriormente, como a estabilidade favorecia o suprimento de mão-de-obra. Por outro lado, sendo ela um mero direito em potencial, o empresário só desembolsava o custo de manter o empregado quando resolvia dispensá-lo; ao contrário do FGTS, que acarreta uma despesa mensal. Ao se diferir para um futuro indeterminado o custo da "antiguidade" do empregado, favorecia-se a capitalização das empresas, objetivo imediato dos empresários.

Em resumo, encontramos o estabelecimento da CLT/Estabilidade como uma super-estrutura que veio a responder à infra-estrutura do modelo de substituição de importações. Para as empresas, a garantia dada favorecia a permanência do empregado no emprego e seu consequente aperfeiçoamento; já que a mão-de-obra era valorizada, num processo industrial marcado pela importância dos ofícios, buscava-se evitar o conflito entre Capital e Trabalho. A nível de consciência



social, o trabalhador e o empresário teriam os mesmos objetivos, não dando motivos para o surgimento de conflitos; desestimulava-se a disputa ruinosa entre empresários pela contratação de mão-de-obra adequada, escassa; e finalmente, favorecia-se o processo de capitalização das empresas, ao diferir para um futuro indeterminado o custo de antiguidade do empregado.

#### 4. - A CRIAÇÃO DO FGTS COMO ELEMENTO DA SUPER-ESTRUTURA SOCIAL LIGADA ÀS RELAÇÕES CAPITALISTAS OLIGOPOLISTAS NO BRASIL.

A legislação do FGTS foi promulgada em 1966. Sob alegação de que os trabalhadores não alcançavam a Estabilidade, pois eram despedidos antes de completar 10 anos de serviço, necessários para usufruir daquela vantagem, foi lhes oferecido, pela lei, o direito de optar pelo FGTS - um pecúlio formado pela contribuição mensal do empregador mas, perdendo a vantagem da Estabilidade. Na prática, o FGTS é compulsório, na medida em que os empregadores só admitem trabalhadores optantes do FGTS.

Não cabe aqui desenvolver o discurso ideológico associado à promulgação do FGTS, tópico exhaustivamente exposto por Vera Botta Ferrante na sua obra, anteriormente citada. O que se deseja discutir é como a eliminação da Estabilidade corresponde à "super-estrutura social das relações capitalistas oligopolísticas.

Vera Botta Ferrante identifica, como principal causa da promulgação do FGTS, a internacionalização da economia brasileira, encetada a partir de 1964. A acumulação cada vez maior de passivos trabalhistas dificultava os financiamentos bancários, a fusão e venda das empresas, etapas necessárias àquele proces

so de internacionalização. A Estabilidade do trabalho, portanto, colocava óbices ao desenvolvimento do processo de internacionalização da economia. ( 67 )

De fato, como foi visto no capítulo anterior, este processo teve início a partir de 1950 e se deu pela introdução de grandes unidades produtivas, oligopolizando o mercado. A internacionalização da economia, trouxe, ainda, no seu bojo, toda a tecnologia do processo produtivo oligopolista: introdução de máquinas uni-propositais e a transferência do controle do processo produtivo, incorporado nos ofícios, para as mãos da gerência. Neste sentido, a mão-de-obra habilitada nos ofícios, que era valorizada em virtude de se constituir em um elemento estratégico, vai perdendo, paulatinamente, sua importância original, por força da oligopolização da economia.

É quando a Estabilidade no trabalho começa a se tornar um estorvo. A empresa oligopolista se vê, nestes termos, impossibilitada de adotar o processo contínuo de "simplificação taylorista do trabalho", necessária ao seu desenvolvimento. A Estabilidade, que na fase produtiva mais competitiva era um estímulo para a mão-de-obra, se torna um elemento de indocilidade, na fase oligopolista, na medida em que a mão-de-obra estável pode, impunemente, oferecer resistência à adoção daqueles métodos. Neste sentido, a Estabilidade no trabalho, como elemento da super-estrutura social, se obsoletiza; não corresponde mais às necessidades objetivas das relações de produção oligopolicas.

Finalmente, uma última questão colocada refere-se ao

porque do intervalo de tempo tão longo - 16 anos - entre o início da oligopolização da economia e a neutralização da Estabilidade?

Na realidade, o processo de internacionalização e oligopolização da economia brasileira só entra em sua fase mais aguda de contradição, em relação à fase industrial anterior, a partir de 1960, culminando com a derrocada do pacto populista, em 1964. Além disso, na medida em que a Estabilidade era, também parte integrante do discurso ideológico populista, é somente após a superação do pacto populista que são criadas as condições para a efetiva neutralização da Estabilidade.

5. - RELAÇÕES DE TRABALHO NO FUNCIONALISMO PÚBLICO: A ESTABILIDADE DE NO ESTATUTO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO, COMO ELEMENTO DA SUPER-ESTRUTURA DAS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO NO SETOR PÚBLICO.

O primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos do país foi promulgado pela União, em 1938, e regia as relações de trabalho entre o Governo Federal e seus Funcionários; garantia a Estabilidade no trabalho, aos dois anos de serviço.

Assim como foge ao âmbito imediato deste trabalho discorrer sobre a origem e a promulgação da CLT, o mesmo acontece em relação à promulgação do Estatuto dos Funcionários Públicos. Mário Wagner Vieira da Cunha, no seu livro "O Sistema Administrativo Brasileiro" (68), faz uma brilhante análise sobre a evolução do aparelho burocrático estatal brasileiro, descrevendo as condições em que ele atingiu a sua forma weberiana; o mesmo autor descreve, também, o papel ideológico desempenhado pela promulgação do Estatuto.

---

(68) Publicação do Instituto Nacional de Estudos. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Ministério da Educação e Cultura, 1963



As questões que se colocam aqui são as seguintes:

a) se é adequado falar em relações de produção capitalistas no Setor Público, em que a Estabilidade preenche uma função super-estrutural?

b) em caso positivo, por que a Estabilidade prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos não sofreu o mesmo destino da Estabilidade prevista na CLT, em 1966?

Respondendo à primeira indagação, pode-se afirmar que não existem evidências no sentido de se considerar que o processo produtivo no Setor Público seja diferente do existente no Setor Privado. Mesmo admitindo que o último não norteie sua ação externa pelos mesmos parâmetros do Setor Privado da economia, contudo, o processo produtivo internamente adotado é o mesmo. Neste sentido, se no Setor Privado da economia prevalecem relações de produção capitalistas de livre competição, no Setor Público também se dará o mesmo, idem para as Relações de Produção Oligopolistas.

Mário Wagner Vieira da Cunha lembra que foi somente em 1930 que se iniciou a introdução da administração, nos moldes weberianos, no Setor Público (69). Ademais, é bom lembrar que a implantação da administração científica, nas burocracias, só é factível no estágio posterior da implantação da burocracia weberiana, isto é, somente após definido o funcionamento da organização burocrática é que se torna possível parcelar tayloristicamente o trabalho. Dentro desta perspectiva, a weberização da burocracia do Setor Público, que coincide com o modelo

---

(69) Op. Cit. - página 27

de substituição de importações que vigorou até 1950, deve ter se caracterizado pela integralidade dos ofícios dos escritórios, onde a Estabilidade respondia à função super-estrutural de valorização dos ofícios escritoriais na Administração Pública.

Quanto à segunda questão colocada aqui, por que a Estabilidade no Serviço Público não teve o mesmo destino daquela prevista na CLT, uma vez ultrapassada a fase de relações capitalistas de livre competição - parece que um dos motivos explicativos deste fenômeno é de que a Estabilidade no Serviço Público tinha raízes profundas, na medida em que era alcançada aos dois anos de serviço, de forma que uma proporção muito grande de funcionários tinha atingido este direito. Ademais, como o Serviço Público tinha, e ainda tem, a função de absorver uma parcela do excedente da força-de-trabalho, na sociedade, a neutralização da Estabilidade não era uma empreitada fácil de ser atingida, de um momento para o outro, como foi a promulgação do FGTS. A estratégia utilizada para a neutralização da Estabilidade no Serviço Público teve características multiformes:

a) transferência, da Administração Direta, para a Indireta, tanto das atividades-meio quanto das atividades-fim do Setor Público, desde que tivessem características capital-intensivas, a fim de serem produzidas através de relações de produção oligopólicas e relações de trabalho CLT/FGTS;

b) permanência, na Administração Direta, das atividades mão-de-obra intensivas. Foram aplicadas tentativas de

neutralizar os efeitos da Estabilidade, na Administração Direta, através das seguintes medidas:

1- crescimento mais do que proporcional dos cargos de provimento em comissão ( cujos ocupantes, portanto, não tem direito à Estabilidade) do que os cargos de provimento efetivo;

2- crescimento mais do que proporcional do contingente de servidores fora do quadro integrado pelos funcionários públicos "strictu sensu". Estes servidores são regidos por diversas relações de trabalho e recebem as mais variadas denominações: diaristas, precários, temporários, e mesmo os contratados pela CLT; todos se identificam pelo fato de não possuírem o direito à Estabilidade.

A resultante dessa tentativa de modernizar a Administração Pública Direta, no Brasil, levou ao atual estágio em que coexistem as diversas formas de relações de trabalho, levando a crer que as relações de produção ali vigentes estejam numa fase de transição entre a forma de livre competição e a forma oligopolista.

## 6. - CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Os estudos que tem sido feitos, a respeito do papel super-estrutural da Estabilidade, tem tomado, como explicação para a promulgação desta, a própria promulgação da CLT ou do Estatuto dos Funcionários Públicos ou, ainda, explicado a inserção da Estabilidade na CLT como um imperativo da necessidade de valorizar a mão-de-obra escassa.



O ponto de vista expendido neste capítulo é de que a promulgação da Estabilidade veio responder pela super-estrutura das relações de produção capitalistas de livre competição, como definidas no capítulo seis. Quando o capitalismo entra em sua fase oligopolista, a Estabilidade se torna um entrave para o funcionamento harmonioso das relações de produção ; é quando se institui o FGTS, como sucedâneo à Estabilidade.

## Capítulo: 9

AValiação Crítica dos Elementos Apresentados para uma Nova Abordagem Metodológica para a Economia do Trabalho.

O presente capítulo objetiva fazer uma auto-avaliação crítica da nova proposta para encarar a Economia do Trabalho, apresentada nesta seção III.

De um lado, foi possível conceituar e separar os diversos setores econômicos, em função da modalidade de suas ações sobre a Economia do Trabalho. Por outro lado, a complexidade da estrutura do modelo assim definido não permite a visualização de sua dinâmica, ou seja, como os níveis de emprego, salários e ordenados dos diversos setores se integram entre si. A mesma espécie de restrição pode ser feita sobre o estudo do impacto da evolução do capitalismo sobre a "atividade de trabalhar em si" e a evolução da super-estrutura social. Ou seja, apesar de ter-se caracterizado o micro-cosmo da Economia do Trabalho, não foi possível integrar os conceitos emitidos dentro de uma teoria de emprego e salários que privilegiasse a articulação entre as partes. Em suma, apesar de ter-se identificado como se determinam os níveis de emprego, salários e ordenados e mesmo o processo de formação e obsoletização dos ofícios, não foi possível definir a função que regula a interdependência destas variáveis. Isto quer dizer que, malgrado tudo, os elementos aqui apresentados, constituem-se em uma fotografia estática da Economia de Trabalho.

O aspecto positivo da análise encetada nesta seção é que ela oferece um instrumento teórico que capacita o analista a entender a própria evolução das formas de atuação do Setor Público, em função da evolução do capitalismo, da forma mais competitiva para a oligopolista, o que será tratado com maior profundidade na seção seguinte. Somente assim é que se torna possível alcançar a Economia de Trabalho no Setor Público, em toda a sua dimensão.



SEÇÃO IV

EVOLUÇÃO DO SETOR PÚBLICO E SUA RELAÇÃO  
INTERNA COM A ECONOMIA DO TRABALHO

APRESENTAÇÃO DA SEÇÃO IV:EVOLUÇÃO DO SETOR PÚBLICO E SUA RELAÇÃO INTERNA COM A ECONOMIA DO TRABALHO.

O objetivo inicial desta seção é de traçar a evolução organizacional do setor Público, verificando como este tem-se desenvolvido paralelamente à própria evolução do capitalismo de sua fase mais competitiva para a fase oligopolista. O objetivo último desta indagação é exatamente de perfilar como, e em que condições, as relações internas de produção no setor Público acompanharam as transformações nas relações de produção no Setor Capitalista.

O crescimento da demanda por serviços públicos, no Brasil, tem-se acentuado, a partir de 1950, coincidindo, também, com o início da internacionalização e oligopolização da economia. Na medida em que a capacidade fiscal do Estado não cresceu proporcionalmente, de modo a permitir a satisfação desta demanda, com recursos de origem fiscal, o Estado se vê na impossibilidade de fornecer estes serviços públicos pela forma organizacional de Administração Direta.

A hipótese aqui levantada é a de que a adoção da forma empresarial para o fornecimento de serviços públicos, em substituição à Administração Direta, propicia ao Estado vencer as dificuldades associadas à oferta insuficiente de serviços públicos, em vista das seguintes vantagens, entre outras, que a primeira forma oferece:

a- possibilidade de os investimentos necessários

à expansão do serviço público serem financiados pela capitalização de uma parcela dos preços cobrados pelos serviços, e não pela aplicação de recursos fiscais do Estado. Em suma, esta estratégia permite devolver ao Setor Privado da Economia, via "mecanismo de preços", os custos sociais vinculados ao crescimento industrial oligopolista. Contudo, esta nova forma de atuação do Setor Público implica na obsolescência da noção jurídica tradicional de serviço público, ligada à prestação deste serviço pela forma organizacional de Administração Direta. Em outras palavras, o fornecimento de serviços públicos pela forma empresarial implica em que parte da super-estrutura social jurídica - na qual se inclui a noção de serviço público - entra em conflito com a forma capitalista - tecnoburocrática de produção destes serviços;

b-) a forma empresarial na produção e fornecimento de serviço público, principalmente quando se trata de produtos ou serviços capital-intensivos, permite incorporar ou desenvolver a tecnologia oligopolista; permite, também, aplicar a administração taylorista, tudo com o intuito de aumentar a produtividade do trabalho.

Neste sentido, parece ter-se processado, no Setor Público, uma divisão interna do trabalho. O Setor de Empresas Públicas teria assumido a responsabilidade, com a possibilidade de aumento da oferta destes serviços, de fornecer os serviços públicos capital-intensivos, enquanto que a Administração Direta continuaria com a prestação de serviços-públicos mão-de-obra intensivos.

Ao mesmo tempo, a Administração Direta continuaria,



no seu papel de absorvedor de parte do excedente de mão-de-obra da economia. Esta divisão interna do trabalho, permite a substituição gradual das relações de produção de livre competição pelas relações de produção oligopolistas.

Dentro deste raciocínio, o esquema da seção IV fica assim definido:

- no capítulo onze procura-se delinear evidências sobre o crescimento das despesas públicas, principalmente a partir da oligopolização da economia brasileira;

- no capítulo doze procura-se discorrer sobre os diversos campos de atuação do Setor Público e as formas organizacionais assumidos por este, para melhor cumprimento de seus objetivos, nos últimos quarenta anos;

- no capítulo treze coleta-se evidências no sentido de verificar a obsolescência da super-estrutura social vinculada à prestação do serviço público, ou seja, a obsolescência do conceito jurídico de serviço público;

- no capítulo quatorze procura-se visualizar como o setor de Empresas Públicas e o Setor de Atividades Governamentais se interrelacionam para, dentro do conceito de corporação organizacional, cumprirem as suas finalidades;

- finalmente, no capítulo quinze, procura-se fazer um balanço das implicações de todas estas transformações sobre a Economia do Trabalho no Setor Público.

EVIDÊNCIAS SOBRE O CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS, NO BRASIL, A PARTIR DA OLIGOPOLIZAÇÃO DA ECONOMIA. OU, ALGUMAS EVIDÊNCIAS SOBRE A LEI DE WAGNER, TAMBÉM DESIGNADA POR JAMES O'CONNOR DE TENDÊNCIA PARA O AUMENTO DAS DESPESAS COM CAPITAL SOCIAL E DESPESAS SOCIAIS.

Uma das formas de avaliar o aumento das despesas do Setor Público é acompanhar a evolução da execução orçamentária.

Fernando Antônio Rezende da Silva, ao estudar o Setor Público na economia brasileira, constata que "entre 1907 e 1943 as despesas do Governo cresceram em apenas 100%, percentagem esta que corresponde ao mesmo crescimento observado na população. Em termos per capita, portanto, nenhum acréscimo registrou-se ao longo de todo o período mencionado. Por outro lado, nesse mesmo período, o crescimento estimado da renda dos Setores Agrícola e Industrial foi de ordem de 180%, indicando que a expansão dos gastos do Governo nesse intervalo teria sido inferior ao crescimento econômico do país".

(70)

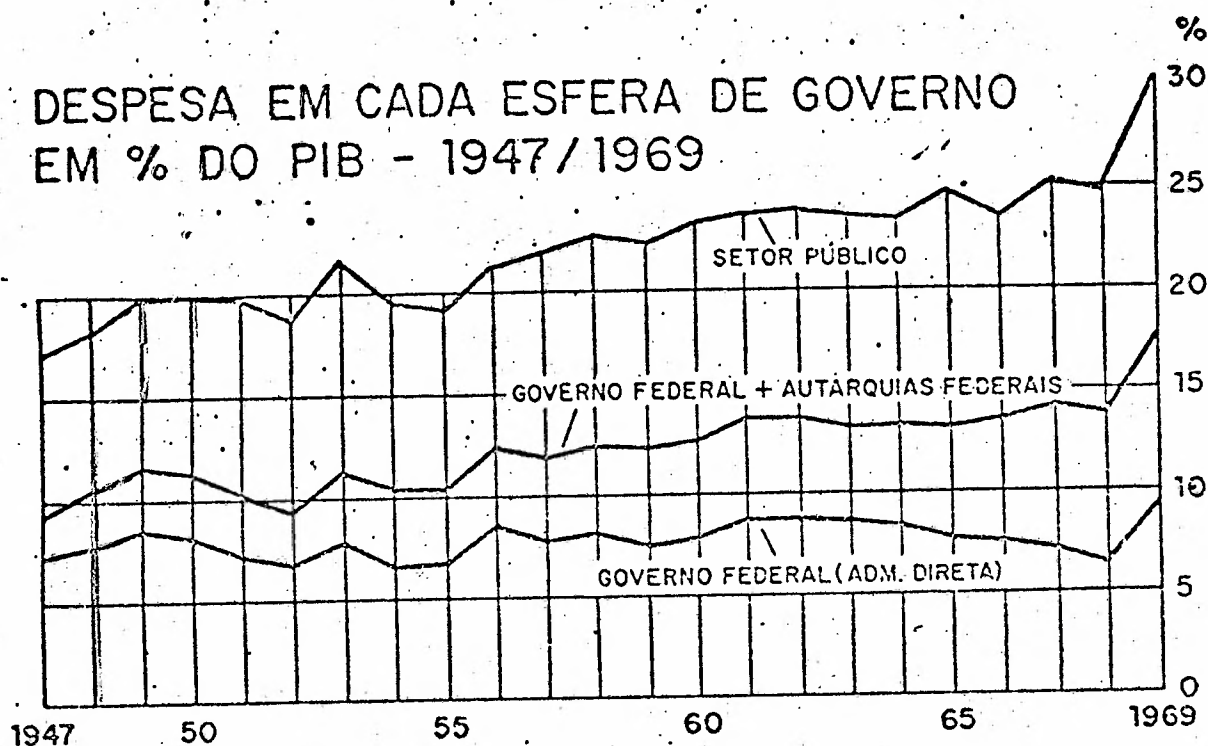
A partir de 1947 crescem as funções do Estado na Economia. Mas, o Estado basicamente descentraliza estas novas funções para a Administração Indireta, de tal forma que, entre 1947 e 1969, a Administração Direta manteve o mesmo nível de despesas durante este período. (vide gráfico nº IV-1).

---

(70) SILVA - Fernando Antônio Rezende da - Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social - Rio de Janeiro, 1972 - páginas 21/22.

GRÁFICO 1-1

# DESPESA EM CADA ESFERA DE GOVERNO EM % DO PIB - 1947/1969



FONTE: FGV/IBRE/CEF

Fonte:

AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA

FERNANDO ANTÔNIO REZENDE DA SILVA

IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social

Relatório de Pesquisas nº 13

Rio de Janeiro 1972

Página nº 23



## QUADRO IV-1

QUADRO IV-1  
 DESPESA DO SETOR PÚBLICO POR CATEGORIA  
 EM PORCENTAGEM DO PIB

ANO	CUSTEIO		TRANSFERÊNCIAS	INVESTIMENTOS EM CAPITAL FIXO			OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL (d)	TOTAL (e)
	Pessoal	Consumo		(a)	(b)	(c)		
1947	6.1	4.5	3.7	2.7	—	2.7	—	17.0
1948	6.3	4.9	3.5	3.6	—	3.6	—	18.3
1949	6.4	5.4	3.8	4.1	—	4.1	—	19.7
1950	6.4	5.3	3.9	4.3	0.2	4.5	0.2	20.3
1951	6.3	5.5	4.1	3.7	0.2	3.9	0.2	20.0
1952	5.9	5.4	4.3	3.2	0.2	3.4	0.3	19.3
1953	6.4	7.4	4.4	3.2	0.4	3.6	0.1	21.9
1954	5.4	6.6	4.2	3.3	0.9	4.2	0.2	20.6
1955	6.0	6.0	4.3	2.8	0.6	3.4	0.3	20.0
1956	7.2	5.9	5.2	2.7	0.4	3.1	0.3	21.7
1957	6.9	5.7	5.2	3.9	0.8	4.7	0.8	23.3
1958	6.6	5.8	5.8	4.7	1.3	6.0	0.4	24.6
1959	6.9	5.6	5.6	4.3	1.7	6.0	0.6	24.7
1960	6.7	6.6	5.2	4.7	1.9	6.6	0.6	25.7
1961	7.5	5.7	6.1	4.3	2.3	6.6	1.5	27.4
1962	7.6	5.0	6.6	4.5	2.4	6.9	1.0	27.1
1963	8.3	5.0	6.2	4.1	1.9	6.0	1.2	26.7
1964	8.3	4.3	6.4	4.2	1.5	5.7	1.5	26.2
1965	7.8	3.7	7.8	4.4	2.4	6.8	1.8	27.9
1966	7.8	3.9	7.9	4.0	—	4.0	1.0	24.6
1967	7.9	3.7	8.4	4.5	—	4.5	0.4	24.9
1968	7.6	3.9	9.1	4.1	—	4.1	—	24.7

Fonte: FGV/IBRE, Centro de Estudos Fiscais.

(a) Governo geral (inclusive Autarquia).

(b) Empresas públicas.

(c) Total, inclusive atividade empresarial.

(d) Inclui basicamente a aquisição de ativos existentes e participações financeiras.

(e) Exclui despesas de custeio das empresas públicas.

FONTE-

AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Fernando Antonio Rezende da Silva

IPEA- Instituto de Planejamento Econômico e Social

Rio de Janeiro, 1972

página 26

Neste período, também, coube ao programa de previdência social e programa rodoviário as maiores fatias do aumento das despesas. Tais programas eram executados por órgãos da Administração Indireta, mais precisamente autarquias, usando recursos vinculados (imposto sobre combustíveis e lubrificantes, no caso do programa rodoviário, e a contribuição da previdência social, de caráter parafiscal, no caso da previdência social). Observa-se que o gráfico IV-1 não inclui, no total das despesas, aquelas relativas às empresas públicas. Observa-se, também, sem querer adiantar a respeito da forma organizacional da prestação de serviços, tema do próximo capítulo, que, enquanto as despesas da Administração Direta do Governo Federal Federal não se alteraram substancialmente, no período, as despesas das autarquias mantiveram uma firme tendência ascendente.

O quadro nº IV-1 relaciona a evolução das diferentes categorias de despesas, em porcentagem do PIB, desta vez incluindo as despesas de capital das empresas públicas. Observa-se o importante fato de que, no período que vai até 1964, há uma tendência firme de crescimento das despesas com pessoal. Enquanto em 1947 as despesas com pessoal correspondiam a 5,1% do PIB, em 1.964 esta percentagem eleva-se a 8,3%. A estabilização das despesas com salários, a partir, de 1964, tem duas explicações plausíveis. A primeira refere-se à política de contenção salarial adotada rigidamente, pelo Governo, em relação ao seu quadro de servidores, confor

me indicam os estudos de Roberto Macedo (71). A segunda causa seria a descentralização de um número considerável de atividades da Administração Direta para as empresas públicas, aliviando desta forma o aumento das despesas com pessoal. Observa-se que o quadro IV-1 não inclui as despesas de custeio (inclusive pessoal) das empresas públicas.

O quadro nº IV-2 examina o mesmo fato, mas de outro ângulo: mostra como o crescimento dos salários e ordenados na Administração Federal foram maiores que o crescimento da receita tributária.

Na realidade, como mostra o quadro nº IV-1, as despesas com pessoal não foram as únicas responsáveis pelo aumento das despesas públicas. As despesas com investimentos em capital fixo, tanto os efetuados pela Administração Direta quanto pelas autarquias e empresas públicas, a participação em inversões financeiras diversas e as transferências e subsídios tiveram sua responsabilidade no aumento das despesas públicas.

Fernando Rezende atribui à lei de Wagner o repentino surto de aumento das despesas do Setor Público.

---

(71) MACEDO, Roberto, A critical Review of the Relation Between the Post 1964 - Wage Policy and the Worsening of the Brazilian size income Distribution in the Sixties: Part III The Wage Policy with Respect to Public Servants and Workers of Public Enterprises and/or Public utilities and/or Firms subsidized by the Government. Monografia, 1975, Universidade de São Paulo.



QUADRO Nº IV-2 - VENCIMENTO DO PESSOAL ATIVO E INATIVO DA UNIÃO  
EM % DA RECEITA TRIBUTÁRIA.

1956 - 66,1

1957 - 60,5

1958 - 52,2

1959 - 53,6

1960 - 50,3

1961 - 40,0

1962 - 68,2

FONTE: Revista Brasileira de Economia - Ano 17 - março 1963.

F.G.V. - R.J.

A chamada Lei de Wagner procura relacionar o aumento das despesas do Setor Público e o crescimento do nível de renda, ao estabelecer: " À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o Setor Público cresce sempre em taxas mais elevadas, de tal forma que a participação do Governo na economia acompanha o próprio ritmo do crescimento do país." (72).

A Lei de Wagner também pode ser definida, em linguagem econométrica, da seguinte forma: o coeficiente de elasticidade-renda das despesas públicas é superior à unidade, por serem, os bens públicos, bens superiores, isto é, sofrem um incremento mais do que proporcional na demanda à medida que se eleva o nível de renda.

Segundo Fernando Rezende, Adolph Wagner fornece três razões para justificar a sua Lei: a) o crescimento das atividades administrativas e das despesas relacionadas com segurança; b) aumento da demanda por bens e serviços públicos (educação, saúde, água e esgoto, etc.) devido à industrialização e urbanização; c) intervenção do Estado na economia para evitar a proliferação de monopólios.

A constatação da Lei de Wagner parece algo óbvio. O mais importante é tentar explicar as causas que determinam o aumento da demanda por bens públicos; neste sentido, os argumentos apresentados por Wagner parecem imprecisos ou insu-

---

(72) SILVA - Fernando A. Rezende - Op. Cit. página 30.

ficientes.

A começar pelo último argumento - a necessidade do Estado de intervir na economia para evitar proliferação dos monopólios, não corresponde à realidade. A prática tem mostrado que a intervenção do Estado na economia foi sempre no sentido de criar infra-estrutura ou externalidades para oportunidades lucrativas de investimentos para o setor privado, especialmente o oligopolista, e nunca contra a proliferação de monopólios. (73).

Os dois primeiros argumentos apresentados por Wagner - o aumento das despesas administrativas, das relativas à segurança e das relativas ao atendimento da demanda crescente por bens e serviços públicos - de fato, são as causas principais do aumento das despesas públicas. Contudo, é preciso esmiuçar o porquê do aumento destas despesas. Como foi visto no capítulo que trata da determinação dos níveis de emprego, salários e ordenados nos Setores Capitalista e Público, James O'Connor atribui o aumento das despesas públicas - que ele classifica como despesas com investimento social e despesas sociais - como decorrentes do suporte que o Setor Público deve dar ao Setor oligopolista, para permitir-lhe a progressiva acumulação de capital. Acresce-se a estas causas, a clássica causa apontada por KEYNES, a necessidade do Setor Público simplesmente aumentar as suas despesas, a fim de retirar o sistema econômico das crises de realização

---

(73) Para o Estudo da participação do Estado na infra-estrutura econômica vide:  
 Suplicy - , Eduardo Matarazzo, Política Econômica brasileira e internacional- Editora Vozes, Petrópolis, 1977.



em que ele entra cíclicamente. Premido por estas despesas, e sem receita fiscal suficiente para poder enfrentá-las, o Setor Público, na medida em que contribui para o crescimento do Setor Oligopolista, e dada a deseconomia de escala associada a este crescimento, enfrenta o problema do aumento de suas despesas que tendem a ultrapassar as receitas.

Se o Setor Oligopolista combate a tendência decrescente na taxa do lucro através do aumento da composição orgânica do capital, da aplicação sistemática do taylorismo, da criação de demanda através do lançamento de novos produtos, propaganda, etc. e finalmente, como foi visto acima, transformando o Setor Público em consumidor de seus produtos e responsável pelas despesas com investimentos sociais e despesas sociais, então, por sua vez, como o Setor Público soluciona o problema do aumento de suas despesas tão bem caracterizados no gráfico IV-2 ? Se não é através do aumento da receita fiscal, quais são as estratégias utilizadas pelo Setor Público para diminuir as suas despesas crescentes ? Tentar-se-a responder a estas perguntas descrevendo os campos e as formas organizacionais assumidas pelo Setor Público, no capítulo seguinte.

Em síntese, o presente capítulo tentou apontar como as despesas públicas, a partir da oligopolização da economia, tendem a crescer mais do que a capacidade do Setor Público de enfrentá-las, o que veio a exigir algumas soluções engenhosas para vencer as contradições.

OS CAMPOS DE ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E AS FORMAS ORGANIZA-  
CIONAIS POR ELE ASSUMIDAS, PARA O MELHOR CUMPRIMENTO DE SEUS  
OBJETIVOS, NOS ÚLTIMOS QUARENTA ANOS.

1- APRESENTAÇÃO

Foi visto, no capítulo sete deste trabalho, que para o Setor Privado da economia brasileira, pode-se estabelecer o ano de 1950 como o marco da passagem do capitalismo mais competitivo para o capitalismo oligopolista, e o ano de 1964 como o marco da alteração do sistema político associado à cada uma das duas fases da produção capitalista. É intenção deste capítulo descrever o desenvolvimento paralelo a estas transformações ocorridas no seio do sistema produtivo estatal, tendo em vista sua necessidade de solucionar o problema do aumento de despesas decorrentes da elevação da oferta de serviços, imperativo do capitalismo oligopolista.

Antes de iniciar a descrição histórica destas alterações, é conveniente esboçar a tipologia, tanto dos papéis do Estado na economia, quanto dos aparelhos administrativos usados ou ainda em uso, para, num passo seguinte, fazer as correspondências históricas entre umas e outras.

De modo genérico, pode-se delinear as seguintes funções para as quais o Estado se aparelhou com sistemas produtivo-administrativos, nos últimos 40 anos:

a) o Estado fornecedor de insumos básicos (por exemplo : siderúrgica, energia elétrica, petróleo etc.) e

créditos financeiros ( .i.e. o Estado complementando a iniciativa privada na gestão do aparelho financeiro bancário);

b) o Estado fornecedor, através de sua atividade típica, dos chamados serviços públicos, tais como, justiça, segurança, educação, saúde pública, saneamento, rede de transporte;

c) o Estado absorvedor de custos sociais, através da manutenção de parte da previdência social, da promoção social, etc.,

d) Finalmente, o Estado pode se aparelhar com um sistema administrativo independente para gerir suas próprias atividades-meio. ( i.e. processamento de dados, empresas de planejamento).

Em relação aos aparelhos administrativos utilizados, pode-se fazer a seguinte classificação:

a) Administração indireta, compreendendo as empresas públicas, de economia mista e fundações, sendo as três aqui assumidas pelo conceito "empresas públicas". As Características econômicas deste tipo de aparelho administrativo podem ser assim resumidas: 1) Os recursos usados para gerir suas atividades provêm da venda de seus serviços e não de dotações orçamentárias. É claro que estas empresas podem ser "filosoficamente" deficitárias, já que os preços que elas cobram não devem, necessariamente, cobrir os custos dos serviços. Neste caso, elas podem receber subvenção do Estado, e mesmo aportes de capital para sua subsistência; no entanto, elas, teoricamente, pretendem ter uma vida administrativa, financeira, autônoma da Administração Direta, e



deste modo, imunizar-se financeiramente, contra as variações nas receitas do Estado.

2-) serem regidas pelo direito privado, contratando seus funcionários pela C.L.T;

b) Administração Direta - Trata-se do típico aparelho administrativo do Estado. Sua característica econômica é de usar recursos orçamentários para a prestação de serviços; obviamente, boa parte destes recursos orçamentários são de origem fiscal. Ou seja, o Estado, através da Administração Direta, não vende seus serviços, mas sim utilizando um sistema fiscal progressivo, coloca seus serviços à disposição, equânimemente, de toda a população; ao menos esta é a ideologia. Além disso, os funcionários da Administração Direta têm suas relações de trabalho regidas pelo Estatuto dos Funcionários Públicos;

c) finalmente, existem as autarquias. Elas representam um caso de transição da forma organizacional característica da Administração Direta para a forma empresarial, na medida em que gozam de uma semi-autonomia. De certa forma, elas gozam de autonomia operacional, mas não em relação ao seu planejamento estratégico, uma vez que boa parte das autarquias criadas dependem de recursos orçamentários do Estado para a sua sobrevivência. Ademais, elas estão sujeitas a obedecer as normas de administração financeira em uso na Administração Direta, além de terem todas as suas operações financeiras fiscalizadas à posterior pelo Tribunal de Contas. No que tange às relações de trabalho, seus funcionários, até 1964, eram regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos sendo, após aquela data, regidos pela C.L.T. Contudo, ainda até o presente, o nível de

salários e ordenados pagos nas autarquias não são determinados internamente, mas sim, são estabelecidos legalmente, no âmbito externo da autarquia, por determinação do Governador, Prefeito, etc., conforme a pessoa a quem a entidade está subordinada. As autarquias eram aparelhos administrativos muito em voga até os anos 60. Contudo, por motivos vários, que se verá na descrição histórica dos aparelhos administrativos usados pelo Estado para cumprir as suas funções, elas, atualmente, são formas organizacionais em degeneração, na medida em que, além de não estarem sendo criadas novas autarquias, muitas das já existentes foram transformadas em empresas públicas.

## 2-) HIPÓTESE PRELIMINAR: RELAÇÃO ENTRE CAMPOS DE ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E OS APARELHOS ADMINISTRATIVOS USADOS.

Da mesma forma como se estabeleceu o ano de 1950 como marco divisório da passagem do capitalismo mais competitivo para o capitalismo oligopolista, pode-se estabelecer o ano de 1964, como marco divisório da transformação do aparelho funcional e administrativo do Estado para atuar mediando as relações capitalistas de livre competição e as relações oligopolistas, respectivamente.

O levantamento arrolado no quadro nº IV-3 fornece alguma evidência empírica sobre as mutações ocorridas nos aparelhos administrativos do Setor Público. Assim, o quadro nº IV-3 mostra, claramente, que as empresas públicas fundadas antes de 1964 são, precipuamente, aquelas dirigi-

EMPRESAS PÚBLICAS FEDERAIS ESTADUAIS PAULISTAS E PAULISTANAS FUNDADAS ANTES DE 1964

<u>NOME</u>	<u>SIGLA</u>	<u>FUNÇÃO</u>	<u>ANO DE CRIAÇÃO</u>
1 - CIA. BRAS. DE ARMAZENAMENTO	CIBRAZEM	U. 4.02	1963
2 - CIA. BRAS. DE ALIMENTOS	COBAL	U. 4.02	1962
3 - TELECOMUNICAÇÕES DO ESPÍRITO SANTO S/A*	TELEST	U. 3.05	1951
4 - TELECOMUNICAÇÕES DO RIO DE JANEIRO S/A*	TELERJ	U. 3.05	1923
5 - TELECOMUNICAÇÕES DO PARANÁ S/A*	TELEPAR	U. 3.05	1963
6 - COMPANHIA TELEFÔNICA BORDA DO CAMPO*	CTBC	U. 3.05	1954
7 - COMPANHIA TELEFÔNICA DE VITÓRIA DE CONQUISTA*	CTVC	U. 3.05	1960
8 - BANCO DO BRASIL S/A	BB	U. 6.03	1808
9 - CIA AÇOS ESPECIAIS ITABIRA	ACESITA	U. 2.12	1944
10 - CIA NACIONAL DE ALCALIS		U. 2.17	1943
11 - AÇOS FINS PIRATINI		U. 2.12	1960
12 - USINA SIDERURGICA DA BAHIA S/A	USIBA	U. 2.12	1963
13 - CIA SIDERURGICA PAULISTA S/A	COSIPA	U. 2.12	1953
14 - CIA FERRO E AÇO DE VITÓRIA	COFAVI	U. 2.12	1942
15 - USINAS SIDERURGICA DE M. GERAIS S/A	USIMINAS	U. 2.12	1956
16 - CIA SIDERURGICA NACIONAL	C.S.N.	U. 2.12	1941
17 - CIA BRASILEIRA DE PROJETOS INDUSTRIAIS	COBRAPI	U. 7.19	1963
18 - OLEOS DE PALMA S/A	OPALMA	U. 2.23	1962
19 - CARBONÍFERA PRÓSPERA		U. 1.13	1921
20 - MINERAÇÃO FERRO E MANGANÊS S/A		U. 1.13	1940
21 - BANCO DA AMAZONIA S/A	BASA	U. 6.03	1942
22 - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A	BNB	U. 6.03	1954
23 - CIA VALE DO RIO DOCE S/A	CVRD	U. 1.13	1942
24 - VALE DO RIO DOCE NAVEGAÇÕES S/A	DOCENAVE	U. 4.30	1962
25 - EMPRESAS ELÉTRICAS BRASILEIRAS	ELETROBRAS	U. 3.21	1962
26 - CIA DE ELETRICIDADE DE MANAUS	CEM	U. 3.21	1953
27 - CIA BRASILEIRA DE ENERGIA ELETRICA	CBEE	U. 3.22	1909
28 - CIA AUXILIAR DE EMPR. ELETRICAS BRASILEIRAS	CEEE	U. 7.21	1927
29 - PETROLEO BRASILEIRO S/A	PETROBRAS	U. 2.33	1953
30 - CIA NACIONAL DE PETROLEO	PETROMINAS	U. 4.33	1958
31 - CIA QUIMICA DO RECONCAVO		U. 2.17	1963
32 - CIA PERNAMBUCANA DE BORRACHA SINTÉTICA	COPERBO	U. 2.17	1960
33 - CIA EDITORA NACIONAL***		U. 2.16	1925
34 - LIVRARIA JOSE OLIMPIO S/A***		U. 2.16	1925
35 - REDE FEDERAL ARMAZENS GER. FERROV. S/A	AGEF	U. 4.02	1959
36 - CIA AGRICOLA IMOBILIARIA E COLONIZADORA	CAIG	E. 7.40	1920
37 - CAIXA ECONOMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO****	CESP	E. 6.03	1892
38 - BANCO DO ESTADO DE SÃO PAULO S/A	BANESPA	E. 6.03	1926
39 - CIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ S/A*	CPFL	E. 3.21	
40 - VIAÇÃO AÉREA DE SÃO PAULO S/A	VASP	E. 4.06	1933
41 - COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS	CMTC	M. 4.06	1947



## QUADRO Nº IV-3

## CÓDIGO DE ATIVIDADES E FUNÇÕES

- O primeiro dígito indica o âmbito administrativo em que se situa a empresa, mediante três letras, quais sejam:

U — União

E — Estado (inclui Distrito e territórios federais)

M — Município

- O segundo dígito indica os setores de atividade, quais sejam:

- 1 — Primário (agricultura e indústria extrativa)
- 2 — Secundário (indústria de transformação)
- 3 — Serviços públicos
- 4 — Transportes, armazenagem e comercialização
- 5 — Planejamento e desenvolvimento
- 6 — Bancos, seguros e financiamento
- 7 — Serviços técnicos e administrativos
- 8 — Serviços de pesquisa e fomento
- 9 — Outros

- Os terceiro e quarto dígitos indicam a descrição e funções, constituindo pois um detalhamento do setor de atividade. São as seguintes: 01 — Organização administrativa; 02 — Armazenagem e abastecimento; 03 — Bancos e financeiras; 04 — Rodovias; 05 — Telecomunicações e radiodifusão; 06 — Aeroportos, aviação e aerofotogrametria; 07 — Produção e manutenção de aviões; 08 — Indústria mecânica e de material de transportes; 09 — Correios e telégrafos; 10 — Produção de armamentos; 11 — Processamento de dados; 12 — Siderurgia e metalurgia; 13 — Extração e beneficiamento de minérios; 14 — Reflorestamento; 15 — Turismo e hospedagem; 16 — Editoras e gráficas; 17 — Produtos químicos, petroquímicos e farmacêuticos; 18 — Imóveis; 19 — Engenharia e projetos; 20 — Seguros; 21 — Produção e distribuição de energia; 22 — Distribuição de energia; 23 — Produção de alimentos e bebidas; 24 — Desenvolvimento regional; 25 — Desenvolvimento urbano e metropolitano (inclui urbanização); 26 — Habitação; 27 — Gás; 28 — Construção e sondagens; 29 — Serviços técnicos; 30 — Navegação e cabotagem; 31 — Produção de papel e celulose; 32 — Comércio externo; 33 — Produção, refino e distribuição de petróleo; 34 — Participação acionária; 35 — Transportes e tráfego urbanos e interurbanos; 36 — Transportes ferroviários; 37 — Portos e terminais; 38 — Saneamento; 39 — Matadouros, frigoríficos e abatedouros; 40 — Agropecuária e colonização; 41 — Industrialização; 42 — Pesca; 43 — Laticínios; 44 — Limpeza urbana; 49 — Produtos diversos.

## OUTROS CÓDIGOS

- V — Estimativa
- F — O PL engloba provisões
- G — Inclui IPI ou imposto único
- — Dados de 1974

QUADRO Nº IV-3

FONTE:  
QUEM É QUEM NA ECONOMIA BRASILEIRA  
REVISTA VISÃO AGOSTO DE 1976.

Observação: As empresas arroladas neste quadro, referem-se apenas aquelas que tem publicado o ano de fundação, anterior a 1964, na revista.

\* As empresas de telecomunicações eram antes de 1964, pertencentes a concessionários do serviço público.

\*\* Algumas empresas de geração de energia elétrica, situavam-se na mesma maneira que as empresas de telecomunicações.

\*\*\* Estas Editoras só passaram a controle Público em data posterior a 1964.

\*\*\*\* As Caixas Econômicas tinham objetivos sociais e não de financiamento direto à produção: colher poupança, financiar casa própria etc. Neste sentido, observa-se que as Caixas Econômicas eram autarquias e seus funcionários eram regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos. Somente após 1964 é que as Caixas Econômicas serão transformadas em Empresas Públicas.

Observação: No quadro Nº IV-3, evidentemente, foram omitidas as empresas, que, na relação da Revista Visão não consta o ano de sua criação.

das para a produção de insumos básicos e créditos. Observa-se que a quase totalidade das empresas públicas, fundadas antes de 1.964, não tinham por função fornecer serviços públicos, tais como, saneamento, correios, (nesta lista exceptuam-se a CMTC e a VASP que, no entanto, parecem não constituir casos que invalidam a regra. O caso específico, da CMTC, será abordado na seção V), ou mesmo a prestação de atividades-meio, tais como processamento de dados e planejamento. Neste sentido, o surgimento de empresas públicas voltadas para o fornecimento destas categorias de serviços, ou atividades-meio, após 1964, são argumentos que corroboram a hipótese de que a mudança na forma organizacional (ou nos tipos de aparelhos administrativos) para a prestação de serviços públicos deve ter alguma relação causal com a necessidade que tem o Setor Público de diminuir, ou ao menos controlar, o aumento das despesas públicas que parecia estar fugindo do controle, a partir da oligopolização da economia. É propósito, nas linhas seguintes, estabelecer a correspondência histórica entre os diversos campos de atuação do Setor Público e os aparelhos administrativos utilizados procurando identificar algumas das causas desta correspondência.

### 3. CAMPOS DE ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E APARELHOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS -- PERÍODO 1939/64.

Inicialmente, vale observar que, neste período, a industrialização estava, predominantemente, na fase mais competitiva, assim sendo, o ponto crítico da atua-



ção do Setor Público residia mais na criação de infra-estrutura e externalidades do que na absorção e dissolução dos custos sociais, pois, estes ainda não se tinham manifestado de forma tão evidente - como o são hoje. Mesmo no período de 1950/64 pode-se assumir que não tinham aflorado custos sociais marcantes, provocados pelo ~~deslanche~~ da oligopolização da economia, uma vez que estes custos sociais estariam, por assim dizer, em período de incubação.

Em suma, pode-se afirmar que os custos sociais que afloraram na época, devido a sua pouca intensidade, se manifestavam mais como uma relação direta entre o sistema econômico e o indivíduo, ou determinada camada social, e não como se manifestam hoje, como uma relação entre o sistema econômico e a sociedade como um todo, tornando-se, portanto, hoje também crítica a atuação do Setor Público na absorção de custos sociais. (\*)

Um exemplo típico de quanto o Setor Público agia no sentido de criar infra-estrutura e externalidades é dado quando ele passa a ocupar os "espaços vazios" nas economias, seja pela criação de empresas produtoras de insumos básicos

---

( \* ) Exemplo típico deste fenômeno pode ser dado pelo saneamento. Na urbe, onde se dá a produção capitalista competitiva, a rede de saneamento coletiva é pequena. Contudo, isto não é problema grave, na medida em que as unidades individuais de saneamento ( poços e fossas sanitárias ) são satisfatórias, desde que há uma vigilância das autoridades sanitárias em relação ao seu uso adequado. Já na urbe metropolitana, local da produção oligopolista, a rede de saneamento coletivo é um imperativo para a sobrevivência do sistema social e econômico.

( i.e. siderurgia ), seja pelo fornecimento de créditos , usados na produção de bens, pelo aparelho produtivo privado.

O Setor Público também atuava no sentido de absorver-dissolver os custos sociais existentes quando sustentava economicamente o aparato administrativo dos diversos institutos de previdência social; tinha um programa de financiamento de casa própria, através das Caixas Econômicas, se bem que de volume limitado, e que, dada a inexistência de correção monetária, era praticamente subsidiado; mantinha serviços de águas e esgotos, cuja expansão era feita às custas de dotações orçamentárias; o mesmo pode ser dito em relação à construção da malha rodoviária, etc.

A questão que se coloca aqui é por que a criação de externalidade e fornecimento de insumos, eram supridos pela criação de empresas públicas enquanto que o fornecimento de serviços públicos e absorção de custos sociais eram supridos ou pela Administração Direta ou pelas Autarquias?

Parece que o fornecimento de insumos ao Setor Privado através de empresas públicas, prende-se às relações de produção exigidas pela fabricação de tais insumos: há que lembrar-se, por exemplo, que a planta para a indústria siderúrgica foi importada, para produzir numa escala de produção oligopólica. Em outras palavras, apesar das atividades capitalistas do país, no período, terem sido relativamente competitivas, a produção de insumos básicos assumida pelo Estado, via empresa pública, é uma atividade oligopólica, por força da tecnologia inerente às plantas industriais importadas para a produção

daqueles insumos. Neste sentido, apesar das relações de trabalho CLT/ Estabilidade, vigentes na época, corresponderem às relações de produção de livre competição, elas são mais propícias às relações de produção oligóplicas do que o Estatuto, já que o último prevê a Estabilidade em um prazo mais curto, além de incorporar uma série de paternismos inexistentes na CLT, o que o torna impróprio para mediar relações de produção oligopolistas.

Evidentemente, esta explicação refere-se apenas à causa inerente à Economia do Trabalho, para o fornecimento de insumos via empresas públicas; possivelmente há outras causas; contudo, escapam ao âmbito deste trabalho.

Quanto ao fornecimento de serviços públicos e absorção de custos sociais, estes eram diretamente realizados pelo aparelho administrativo tradicional do Setor Público ou através das autarquias. Abre-se um parêntese aqui para esclarecer o seguinte: não se afirma que estes serviços públicos, no período assinalado, não tenham tido características monopolistas, no sentido de que o Estado é o seu único fornecedor. Deseja-se, isto sim, ressaltar, que tais atividades eram, naquela fase, realizadas com uma composição orgânica do capital ao mesmo nível das empresas do setor capitalista mais competitivo, inclusive com as mesmas relações técnicas. Neste sentido, a mesma técnica dos escritórios do capitalismo competitivo

são usadas na Administração Direta e autarquias. Ademais, não existiu, naquele período, uma tecnologia



oligopolista para a produção de serviços públicos, tais como, água e esgoto, correios, etc. Eis porque os aparelhos administrativos cujo funcionamento privilegiava as relações capitalistas de livre competição eram os usados para produzir os serviços públicos e às próprias atividades-méio do Estado.

Em suma, estas são as relações causais no que diz respeito à Economia do Trabalho entre a atuação do Setor Público para a produção de insumos através do aparelho administrativo da empresa pública, e a sua atuação para a absorção de custos sociais e fornecimento de serviços públicos por meio de aparelhos da Administração Direta e autarquias, no período, 1939-1964.

#### 4. CAMPOS DE ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E APARELHOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS - PERÍODO 1964. EM DIANTE.

Quando os efeitos da oligopolização da economia se tornaram mais agudos, a partir de 1964, o Estado precisou reajustar sua forma de atuação, para compatibilizar suas responsabilidades dentro dos poucos recursos fiscais, apesar da reforma tributária de 1966.

As soluções mais imediatas encontradas foram:

a) tentar reestruturar os aparelhos administrativos, de tal forma a cobrar os custos reais dos insumos fornecidos e devolver para o Setor Privado, via mecanis-

mo de preços, os custos sociais da oligopolização da economia, já que a receita fiscal do Estado é insuficiente para a sua cobertura. Em outras palavras, os bens e serviços prestados pelo Setor Público devem ser geridos, se possível, por uma forma capitalista de produção ou, se não, por uma forma mista capitalista-tecnoburocrática (\*);

b) tentar aumentar a produtividade do trabalho, como consequência da adoção da forma capitalista de produção. Mesmo nas atividades que não possam comportar a forma capitalista, ou a mista, tentar, do mesmo modo, aumentar a produtividade do trabalho, a fim de atenuar os efeitos da despesa pública crescente.

A tentativa do Setor Público de aproveitar-se de sua posição monopolista, neste período, para passar ao consumidor o custo real dos insumos ou serviços públicos produzidos, não é novidade, tendo sido fenômeno constatado por Alúísio Olmer:

" No ciclo de expansão o Estado se ocupou das tarefas mais árduas, dos investimentos de maior prazo e de longa maturação; porém, a dinâmica de acumulação o colocou em posição estratégica, de grande rentabilidade. É

---

( \* ) Pode-se definir a forma capitalista pura como aquela que é orientada exclusivamente para o lucro da unidade organizacional em si, enquanto que a forma capitalista-tecnoburocrática seria orientada para o cumprimento dos objetivos organizacionais de todo o Setor Público, entendido como uma unidade corporativa, sendo os lucros, um dos sub-objetivos desta forma mista.

o caso do setor energético, petróleo..., que até algum tempo atrás era uma forma de subsídio ao capital privado. As empresas estatais instaladas nestes setores transferiram os subsídios para o setor privado via mecanismos de preços relativos de tal forma que durante um longo período estas empresas se metamorfosearam e passaram a se apropriar do excedente que elas geravam. " (74)

Na realidade, Aluizio Olmer alude, à título de exemplo, apenas ao caso da produção de insumos básicos; porém, tal comportamento se estende, inclusive, à prestação de serviços públicos, como se verá no capítulo treze, nas declarações do ex-presidente de uma empresa fornecedora de serviços público, quando comenta os pressupostos da tarifa Nacional.

A outra forma encontrada pelo Setor Público para aumentar a sua produtividade é o próprio aumento da produtividade do trabalho na Administração Direta; esta estratégia procedeu-se de dois modos:

a) Constituição da atividade-meio da Administração Direta sob a forma empresarial, como exemplo, cita-se o ramo de processamento de dados, uma vez que, a forma empresarial, utilizando as relações de trabalho CLT/FGTS são mais propícias que o Estatuto para as práticas tayloristas;

---

(74) OLMER - Aluizio - Um debate Engraçado in Jornal Opinião - 24 de dezembro de 1976 página 14.



b) procurar através de reformas administrativas sucessivas, diminuir a participação, no global, de servidores com direito à estabilidade, a fim de "preparar o campo" para eventuais práticas tayloristas que se venha a implantar.

OBSOLESCÊNCIA DA SUPER ESTRUTURA SOCIAL VINCULADA À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: A OBSOLESCÊNCIA DO CONCEITO JURÍDICO DE SERVIÇO PÚBLICO.

A alteração das funções do Setor Público descrita até agora refletiu-se no ordenamento jurídico - portanto na super-estrutura social - através da obsolescência da noção tradicional de serviço público; ainda que esta assertiva possa ser contestada pelos juristas, do ponto de vista estritamente econômico o que se denomina hoje de serviço público não corresponde ao conceito vigente anteriormente à proliferação de empresas públicas fornecedoras de serviços públicos.

Inicialmente é preciso lembrar o conceito tradicional de Serviço Público. Hely Lopes Meirelles, ainda preso ao conceito tradicional de serviço público, embora o denomine de moderno, assim define os requisitos para a sua prestação:

" Os requisitos de serviço público ou de utilidade pública são sintetizados modernamente em cinco princípios que a Administração deve ter sempre presente para exigí-los de quem os preste: o princípio da permanência impõe a continuidade do serviço; o da generalidade impõe o serviço igual para todos; o da eficiência exige a atualização do serviço; o de modicidade exige tarifas razoáveis; o da cortesia se traduz por bom tratamento para o público. Faltando qualquer destes requisitos em um serviço público ou de utilidade pública, é dever da Administração de intervir pa

ra restaurar o seu regular funcionamento ou retomar a sua prestação." (75)

Interpretando economicamente os requisitos de continuidade e modicidade na prestação do serviço podemos dizer que: a continuidade da prestação do serviço público à comunidade deve ser exigida do agente, mesmo que esta seja deficitária e anti-econômica, desde que haja uma demanda social por ele; a modicidade das tarifas do serviço público, subentende não o estabelecimento da tarifa baseada no custo econômico do serviço prestado, mas, sim, a capacidade contributiva da população que recebe estes serviços; caso a população possa arcar com o custo do serviço, tudo bem, caso contrário, o serviço deve ser subsidiado pelo Estado... Em suma, só se pode entender a modicidade das tarifas em relação à renda da população e não ao custo do serviço.

O comportamento de empresas de prestação de Serviço Público, tal como, a SABESP, viola os requisitos tradicionais de continuidade e modicidade na prestação de serviço público. A SABESP, por exemplo, estabelece suas tarifas de acordo com o custo do serviço e não conforme a capacidade contributiva da população (76). Por estas razões é que se pode dizer que os requisitos jurídicos tradicionais que caracterizavam a noção de serviço público encontram-se obsoletos.

---

(75) MEIRELLES, Hely Lopes - Direito Administrativo Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975, pg. 296/7

(76) YASSUDA, Eduardo Riomey; Tarifas, Instrumento para - Gestão Empresarial; in Revista do DAE, ano XXV nº 100, 1975 São Paulo. - pg. 35



A. Demichel admite o caráter ideológico da noção tradicional de serviço público, mas aponta seus méritos:

"..... que se tratasse de uma concepção fundamentalmente mistificante que mascarava o papel de classe do Estado, é evidente em si mesma. Mas ao mesmo tempo esta concepção veiculava um certo número de valores positivos, tais como a submissão à lei e a respectiva igualdade, e que correspondia mais exatamente ao interesse da pequena burguesia: porque ela tinha necessidade destas regras para evitar uma competição selvagem em que seria esmagada." (77)

A. Demichel descreve, como, na França, a prestação do serviço público foi cada vez mais transferida do Estado para as empresas privadas. Junto a esta transformação, os serviços foram sendo norteados por critérios exclusivamente capitalistas, como a rentabilidade do serviço.

No Brasil, os serviços públicos prestados pelas empresas públicas continuam tendo suas tarifas reguladas pelo Estado. Contudo, os critérios de apuração dos valores destas tarifas deixaram de levar em conta a modicidade, para levar em conta a necessidade de expansão, tanto do serviço prestado quanto dos organismos prestadores. Este conceito de tarifa é muito bem explicitado por Eduardo Riomey Yassuda, ex-presidente da Companhia Paulista de Força e

---

(77) DEMICHEL, A.- Le Déperissement du Service Public in, Economie & Humanisme, nº 211 mai/juin 1973, Paris, página 56.

Luz:

" O pressuposto básico da tarifa racional pode ser resumido da seguinte forma:

- O consumidor deve pagar o custo do serviço.
- No custo dos serviços não podem ser incluídos despesas de capital ou despesas de exploração resultantes de administração incompetente ou ineficaz.
- Para caracterizar os limites entre gestão administrativa eficaz e ineficaz, poderia ser definidos analogicamente aos padrões de eficiência gerencial. Estes constituem, assim, condições de contorno para a otimização do Sistema. " (78)

Em síntese, relacionando os argumentos sustentados no capítulo anterior - os serviços públicos vieram a ser prestados sob forma de empresa pública a fim de devolver ao Setor Privado da economia os custos sociais e as deseconomias de escala, através de mecanismos de preços - com os argumentos deste capítulo - obsolescência do conceito tradicional de serviço público - compreende-se como uma alteração nas relações de produção - infra-estrutura econômica - provoca a superação do conceito jurídico de serviço público, até então vigente, elemento da super-estrutura-social.

---

(78) YASSUDA - Eduardo Riomey. - Op. Cit. página 35.

O CONCEITO DE SETOR PÚBLICO ENQUANTO CORPORAÇÃO ORGANIZACIONAL.

Finalmente, a descrição do Setor Público que acabou de ser feita não ficaria completa se não se comentasse como se articulam, a nível organizacional, o Setor de Empresas Públicas e o Setor de Atividades Governamentais.

Do ponto de vista teórico, o Setor de Empresas Públicas é encarado como uma descentralização das responsabilidades e uma centralização do controle. Bresser Pereira aponta didaticamente este processo:

" Os objetivos da descentralização eram mais práticos. Ao invés de diminuir o controle sobre as empresas, visava aumentá-lo. Apenas, diante do enorme crescimento das organizações e da crescente complexidade de sua administração, era preciso encontrar outros meios de comando e controle. A descentralização foi um deles. Seu objetivo era o objetivo de todos os atos administrativos racionais:

aumentar a eficiência das empresas mantendo seu controle firmemente nas mãos da alta administração - Este fato pode, aliás, ser comprovado por uma afirmação de um dos mais estreitos colaboradores de Alfred P. Sloan Jr., Donaldson Brown. Dizia ele, em 1927, quando Sloan estava começando a pôr em prática suas idéias de descentralização, que a mesma devia ser levada a cabo com



o mínimo de sacrifício do controle. Eis suas palavras. "O problema é combinar as vantagens e conômicas da empresa moderna com o menor sacrifício possível daquele controle estreito e daquele desenvolvimento de capacidade administrativa, que são próprias das pequenas empresas bem administradas." \* (79)

É neste contexto, por exemplo, que se compreende a expansão das empresas multi-nacionais. A articulação que se dá entre empresa-matriz e as empresas-subsidiárias é feita através do planejamento centralizado e da distribuição, às unidades descentralizadas, dos objetivos específicos a serem cumpridos. O controle da unidade-matriz sobre as unidades subsidiárias não se dá a nível operacional, pois, neste sentido, elas gozam de ampla liberdade, mas sim, o controle se dá pela rígida consecução dos objetivos estabelecidos pelo planejamento central, da empresa matriz. Em outras palavras, a articulação entre empresa-matriz e subsidiárias processa-se através da chamada Administração por Objetivos.

O tipo de relacionamento organizacional acima descrito não é exclusivo das empresas multi-nacionais, mas

---

(79) BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, - Centralização e Descentralização, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV, São Paulo, mimeo, 1964 página 27 -Donaldson Brown - Centralized Control with Decentralized Responsibility - American Management Association Annual Convention Series, nº 57, 1927,pg.11.

sim de todos os sistemas econômicos de planejamento centralizado. Alexander Gershenkron identifica uma estrutura organizacional semelhante ao relatar os problemas existentes no relacionamento das empresas estatais soviéticas e o órgão central de planejamento daquele país. (80)

Foi neste tipo de descentralização que se inspirou a criação de empresas públicas, no Brasil. Eduardo Riomey Yassuda novamente ilustra esta tendência:

" O controle externo das Empresas Públicas deve ser feito através do controle de resultados, e sob responsabilidade de autoridades que tenham efetivo conhecimento de gestão empresarial e experiência como executivos. E, não, controle acadêmico, burocrático, que tende a deteriorar os sistemas administrativos, inclusive a política salarial dos órgãos técnicos sem, no entanto, ter a capacidade para avaliar e impedir deploráveis resultados na empresa, em termos de ineficiência." (81)

Se bem que a justificativa apresentada para a criação das empresas públicas prende-se à necessidade de descentralização, acompanhando a tendência mundial da evolução das organizações burocráticas, o que, de certa forma, se presencia no Brasil, é que esta descentralização não é

---

(80) GERSHENKRON, Alexander - Problemas dos Gerentes nas Empresas Soviéticas., in Empresas Públicas, Textos Seleccionados, Frank Sherwood, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964, páginas 163/177.

(81) YASSUDA, Eduardo Riomey - Gestão Empresarial de Sistema de Saneamento Básico e Outros Serviços de Utilidade Pública. in Revista do DAE, ano XXXIV, nº 98, dez. 1974, São Paulo pgs. 15 a 35.

acompanhada pela implantação de sistemas centrais de planejamento capazes não só de estabelecer e distribuir objetivos entre as unidades descentralizadas, mas, também, acompanhar os resultados obtidos e, principalmente, controlar os graus de eficácia e eficiência previamente determinados para cada objetivo.

Refletindo este pensamento, constata-se que inexistem no Brasil, com raras exceções, instrumentos de planejamento centralizado visando o controle dos objetivos das entidades públicas descentralizadas. De um lado, há o PND que se limita a um planejamento indicativo. Por outro lado, com exceção das instituições públicas econômicas-financeiras, tais como, Banco do Brasil, Banco Central, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, cujos orçamentos monetários são aprovados pelo Conselho Monetário Nacional, para a grande maioria das empresas públicas, no Brasil, não há acompanhamentos cerrados da realização de seus objetivos organizacionais.

Para agravar ainda mais o problema, muitas vezes estabelecem-se objetivos errôneos para as empresas públicas, legando-lhes a atribuição de ter lucros e expandirem-se; isto fora do contexto do Setor Público visto do seu conjunto. O exemplo da PRODAM - Processamento de Dados Município de São Paulo S/A., ilustra bem esta anomalia. Pelos estatutos sociais esta empresa pública tem a atribuição de prestar serviços de processamento de dados ao Setor Público Municipal paulistano em regime de monopólio.



Sintetizando, trata-se de uma empresa que pertence ao Setor Público paulistano, vende seus serviços ao seu proprietário e dele obtém lucros. Coroando esta situação, na assembléia dos acionistas da PRODAM, registra-se a proposição de conceder um voto de louvor à Diretoria da empresa, pois esta apresentou, nos seus balanços, lucros, que, hipoteticamente, seriam, sinal de eficiência! (82) Observa-se que se tomou a eficiência pela eficácia. Desde que a PRODAM vende os seus serviços, em regime de monopólio, ao Setor Público, o grau de sua eficácia organizacional não pode ser medido pelos lucros obtidos à custa de seu proprietário.

Toda a discussão feita a respeito do estágio precário em que se encontra a administração por objetivos, no Setor Público brasileiro, evidencia que não se pode atribuir o eventual aumento de produtividade alcançado pelas empresas públicas, simplesmente, às virtudes intrínsecas da descentralização administrativa. Esta constatação reforça os argumentos explanados no capítulo doze, de que o sucesso das empresas públicas, enquanto aparelhos organizacionais, deve-se às possibilidades que elas desfrutam de estabelecer o preço de seus serviços de forma capitalista e de adotar, internamente, relações de produção capitalistas oligopolistas.

---

(82) Junta Comercial de São Paulo.

Ata da Assembléia Geral Ordinária da Prodram de 9 / 4 / .75  
Ata da Assembléia Geral Ordinária da Prodram de 20 / 4 / .74

IMPLICAÇÃO DAS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR PÚBLICO SOBRE A ECONOMIA DO TRABALHO INTERNA (CONCLUSÕES DA SEÇÃO IV).

Resumindo as consequências das transformações no Setor Público, relatadas nesta seção, pode-se concluir com o seguinte pensamento: atualmente presencia-se, no seio do Setor Público, um dualismo no conceito e nas próprias formas de fornecimento de serviço público (conceito tradicional versus conceito capitalista-burocrático e aparelhos administrativos tradicionais versus aparelhos administrativos empresariais). Estas transformações são o desdobramento, no Setor Público, da oligopolização da economia que, por não ter-se completado, apresenta o fenômeno dualístico. Em outras palavras, o dualismo tem sua origem no fato de que, enquanto as empresas públicas geram seus serviços de forma capitalista-burocrática, e Administração Direta o faz ainda na forma tradicional, com recursos fiscais.

No plano da Economia do Trabalho, mais especificamente na evolução da atividade de trabalhar em si, este dualismo se reflete no fato de, enquanto nas empresas públicas as relações de produção empregadas são as correspondentes às oligopolistas, na Administração Direta, devido ao esforço de modernização administrativa, encetado a partir de 1964, as relações de produção empregadas estariam em fase de transição, da forma de livre competição para a forma oligopolista.

Contudo, acredita-se que este dualismo só desaparecerá, por completo, se a Administração Direta, além de se

responsabilizar pelo fornecimento de serviços públicos mão-de-obra intensivos, assumir o verdadeiro papel que lhe cabe no modelo organizacional adotado, de administrar corporativamente o Setor Público.

Se se for indagar sobre a origem histórica das diferenças nos níveis de salários e ordenados no Setor Público, cujos determinantes foram definidos no capítulo cinco deste trabalho, certamente se poderá atribuí-las ao dualismo acima referido.

Finalmente, ressalta-se que as explanações teóricas feitas no correr deste trabalho ficam melhor nuançadas e compreendidas através de testes empíricos, o que se pretende fazer na seção V.