

# Problemas trabalhistas na privatização colombiana: uma perspectiva de comparação\*

Mauricio Cárdenas\*\*  
Carlos E. Juárez\*\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. O impacto da privatização no trabalho na América Latina; 3. O novo modelo de desenvolvimento econômico da Colômbia; 4. O impacto da política sobre a política econômica; 5. Esforços de privatização na Colômbia; 6. O impacto da privatização e da desregulamentação no trabalho colombiano; 7. A reação do trabalho organizado à privatização; 8. Conclusões.

Palavras-chave: privatização; problemas trabalhistas.

Visão geral do impacto da privatização sobre os problemas trabalhistas na América Latina. Agenda para internacionalização da economia colombiana. Impacto da privatização sobre o trabalho ou vice-versa. Liberalização econômica e seu impacto sobre o trabalho.

## **Labor problems in the Colombian privatization: a perspective of comparison**

The article is divided into four parts. After a brief introduction, part one presents an overview of the impact of privatization on labor problems in Latin America. Its second part examines the change of policy in Colombia after 1990, which inaugurated an ambitious agenda for internationalization of the Colombian economy. It goes on to describe privatization efforts in the country, examining not only the impact of privatization on labor, but also the impact of labor on said privatization efforts. The final section presents some tentative conclusions, based on field researches carried out in Colombia, in the area of economic liberalization and its impact on labor.

A Conferência América Latina 2000, de novembro de 1992, identificou diversos temas críticos de pesquisa sobre problemas trabalhistas na privatização e na desregulamentação na América Latina. Esses problemas incluíam os impactos da privatização sobre emprego, salários, condições de trabalho e benefícios sociais e a dimensão da fatia da propriedade trabalhista de indústrias privatizadas. Outro tema crucial de pesquisa envolve um esforço para identificação das formas de privatização e desregulamentação mais provavelmente capazes de atenuar severos impactos de curto prazo sobre o trabalho e aumentar benefícios de longo prazo. Considerados tais temas em termos do caso colombiano, ficou claro que algumas outras questões de pesquisa eram também relevantes para o mais amplo contexto latino-americano:

a) como o sistema político afeta escolhas de política econômica?

\* Trabalho apresentado na Segunda Reunião do Projeto América Latina 2000, em Austin, Texas (nov. 1993).

\*\* Do Center for Latin American Studies — University of Pittsburgh e Universidad de los Andes, Colombia. (Endereço: Facultad de Administración, Universidad de los Andes, A. A. 4976, Bogota, Colombia.)

\*\*\* Do Department of Political Science — University of California, Los Angeles.

b) qual tem sido o impacto da privatização e da desregulamentação sobre as relações trabalhistas e de que maneira essas relações afetaram o curso da liberalização econômica?

c) como conseguir apoio dos sindicatos para fazer avançar a privatização?

O estudo divide-se em quatro partes. Após uma breve introdução, a primeira parte apresenta uma visão geral do impacto da privatização sobre os problemas trabalhistas na América Latina. A segunda parte examina a troca de política na Colômbia depois de 1990, que inaugurou uma ambiciosa agenda para internacionalização da economia colombiana. Em seguida, descrevem-se os esforços de privatização na Colômbia, examinando-se tanto o impacto da privatização sobre o trabalho como o impacto do trabalho sobre os esforços de privatização. A seção final oferece algumas conclusões experimentais, baseadas em pesquisa de campo na Colômbia, em matéria de liberalização econômica e seu impacto sobre o trabalho.

## 1. Introdução

A Colômbia nunca atraiu muita atenção dos cientistas sociais e continua sendo um dos países menos conhecidos da região, mesmo entre especialistas em América Latina. O que faz dela um paradoxo é que seu desenvolvimento político e seu processo de crescimento econômico têm diferido substancialmente da norma latino-americana. O país não sofreu a ação das longas ditaduras, ou os freqüentes golpes militares tão comuns na região. Enquanto muitos países latinos passaram pela experiência da volta ao autoritarismo nos anos 60 e 70, os colombianos começaram a década de 80 com um sistema político relativamente estável, processado democraticamente. Da mesma forma, a economia não se tinha caracterizado por violenta mudança macroeconômica e pela hiperinflação, tão numerosas vezes experimentadas na região.<sup>1</sup> A ausência de políticas populistas na Colômbia explica-se por numerosos fatores políticos e institucionais, incluindo a existência de um bem estabelecido sistema político bipartidário, a natureza clientelista da política e o profissionalismo dos funcionários públicos trabalhando no assessoramento econômico.<sup>2</sup>

Num sentido, a Colômbia não esteve sujeita às mesmas pressões para reforma de sua economia, como a Argentina, o Brasil, o México ou mesmo a Venezuela. Há um generalizado consenso, entre os que têm familiaridade com o caso colombiano, de que o país administrou sua situação macroeconômica melhor do que a maioria das nações na América Latina e, de fato, melhor do que a maioria dos países em desenvolvimento.<sup>3</sup> Desde os fins dos anos 60, a taxa de câmbio e outras políticas macroeconômicas têm sido

<sup>1</sup> Esses pontos são bem articulados pelo economista colombiano Francisco E. Thoumi em *Colombian trade and development: an overview*. In: Cohen, Alvin & Gunter, Frank R. (eds.). *The Colombian economy: issues of trade and development*. Boulder, Westview Press, 1992.

<sup>2</sup> Ver Urrutia, Miguel. On the absence of economic populism in Colombia. In: Dornbusch, Rudger & Edwards, Sebastian (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

<sup>3</sup> Lieberman, Ira W. & Hanna, James C. Colombia: industrial restructuring and modernization. In: Cohen, Alvin & Gunter, Frank R. (eds.). *Op. cit.*

acentuadamente contínuas. A inflação foi mantida em níveis administráveis, a balança de pagamentos teve condução firme e o país manteve a validade de seu crédito, tudo isso no meio de uma violência desmedida.

Para os líderes na indústria e na área acadêmica, a experiência colombiana significa o oferecimento de valiosas perspectivas em política e economia, na América Latina. As relações entre governo e empresariado são, em geral, menos antagônicas do que é a norma latino-americana, e as instituições financeiras internacionais (especialmente o Banco Mundial) há muito consideram o país um de seus mais confiáveis parceiros na área. Para muitos observadores externos, foi algo surpreendente o fato de a Colômbia, durante a “década perdida” dos anos 80 ter sido o único país da região com crescimento positivo de PIB a cada ano. Nas palavras de um dos principais historiadores econômicos do país, “o verdadeiro paradoxo do desenvolvimento colombiano é a conjunção da estabilidade macroeconômica, uma aceitável taxa de crescimento no setor produtivo, continuada melhora dos principais indicadores sociais e uma das mais consolidadas e civis tradições democráticas na América Latina, com manifestações crônicas de violência política e social”.<sup>4</sup>

Como a maior parte dos países da América Latina, a Colômbia engajou-se recentemente num ambicioso plano de modernização e internacionalização de sua economia. A administração do presidente Cesar Gaviria (1990-94) acelerou um programa de liberalização econômica — iniciado no final da administração anterior, de Virgilio Barco (1986-90) — liberalizando os regimes colombianos de finanças, investimento, câmbio e tributação. O novo programa está, de fato, substituindo a estratégia de desenvolvimento do pós-guerra, apoiada na industrialização por substituição de importações (ISI), por um modelo de crescimento orientado para o exterior e conduzido via exportação. Comparadas aos programas de liberalização econômica empreendidos por outros grandes países latino-americanos em fins dos anos 80 (e pelo Chile nos anos 70), as reformas colombianas podem ser consideradas vigorosas, especialmente na área da liberalização das trocas comerciais. O surpreendente é as reformas terem-se iniciado sob condições macroeconômicas relativamente estáveis e não no começo de uma nova administração.

Há na Colômbia um amplo consenso sobre a necessidade de internacionalizar a economia e modernizar o Estado. A razão da reforma do aparelho estatal é evidente, por vários motivos: falta de cobertura e má qualidade de muitos serviços públicos; má concepção e má execução de amplos projetos de investimento; ineficiência em muitas empresas estatais e corrupção e uso clientelista de recursos públicos. Embora haja largo consenso quanto à necessidade de modernização, os esforços de privatização na Colômbia têm-se caracterizado, de fato, pela falta de objetivos claros ou de um plano coerente.

A privatização é freqüentemente vista como um instrumento de modernização do Estado e melhora da qualidade e eficiência dos serviços públicos. Em sentido estrito, envolve a venda de empresas públicas a interesses privados. Uma definição mais ampla de privatização poderia simplesmente incluir maior participação de capital privado na provisão de serviços públicos, mediante várias formas de subcontratação ou venda de ações de entidades públicas. Um elemento-chave nessa forma de privatização é a ênfase

<sup>4</sup> Ocampo, José Antonio. *Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia. Análisis Político* (17):5, sep./dic. 1992. Numa atitude irônica e bastante surpreendente, Ocampo, destacado defensor do “gradualismo” na Colômbia, tornou-se parte da administração Gaviria, como ministro da Agricultura, em 1993.

na melhora da qualidade e da eficiência, fatores que se espera sejam atingidos através de maior competição.

Algumas formas de privatização têm metas fiscais como seu principal objetivo: a necessidade de equilibrar as finanças públicas ou de resolver urgentes problemas macroeconômicos. Tem sido esse o caso da Argentina, onde uma privatização maciça é vista como a única maneira de financiamento de enormes déficits fiscais. Os objetivos fiscais são também claros no caso mexicano, mas nesse país a privatização tem dado também considerável atenção à modernização do aparelho do Estado. O processo mexicano desenvolveu-se sob regras muito mais claras e transparentes e tem sido também acompanhado pelo estabelecimento de mecanismos regulatórios — fatores que conferem maior credibilidade e eficácia aos resultados finais.<sup>5</sup>

A Colômbia não tem o enorme déficit fiscal que teria forçado o ajuste econômico e a venda de empresas estatais para compensá-lo. Tampouco o país está onerado com um setor público tão vasto quanto o de outras partes da América Latina; algumas empresas de propriedade pública são até extremamente bem dirigidas.<sup>6</sup> O resultado é que nunca houve grande pressão por um programa maciço de privatização na Colômbia, e a privatização tem sido muito menor do que no Chile, no México e, mais recentemente, na Argentina (ver tabela 1). Apesar disso, o governo colombiano tem conduzido importantes iniciativas para privatizar numerosas empresas de propriedade estatal e, como veremos mais tarde, a experiência até agora tem gerado confusos resultados.

Tabela 1  
Valor das privatizações na América Latina  
(US\$ milhões)

Ano	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Venezuela
1983	-	-	...	-	40	-
1984	-	-	...	-	5	-
1985	-	-	10	-	115	-
1986	-	-	230	-	100	-
1987	-	-	310	-	170	-
1988	-	-	560	-	520	-
1989	-	-	235	50	730	-
1990	2.105	-	...	75	3.205	-
1991	2.901	1.700	...	690	10.550	2.300

## 2. O impacto da privatização no trabalho na América Latina

Quando se analisam processos de privatização na América Latina, percebe-se que um importante subproduto é a eliminação do trabalho supérfluo. Igualmente, como as companhias recém-privatizadas mergulham em um mercado de trabalho mais flexível,

<sup>5</sup> Perry, Guillermo. ¿modernización o subasta? Privatización y modernización estatal. *Estrategia Económica y Financiera*, feb. 1993. p. 10-4.

<sup>6</sup> Lieberman, Ira W. & Hanna, James C. Op. cit., p. 124.

os empregos de subcontratação e temporários aumentam em proporção correspondente. Tais fenômenos são assim apresentados como o verdadeiro teste de sucesso da privatização. Para avaliarmos o pleno impacto da privatização, temos de examinar as circunstâncias dos trabalhadores deslocados, o restante dos empregados públicos e os trabalhadores recém-contratados nas companhias privatizadas. É necessário também maior volume de trabalho empírico sobre o impacto da privatização nos problemas de distribuição de renda.<sup>7</sup> Como observa Devlin, mesmo os estudos do Banco Central envolvendo o impacto social da privatização raramente levam em consideração questões de distribuição de renda.<sup>8</sup>

Um meio de exame de tópicos trabalhistas ante a privatização consiste na observação dos sindicatos. No setor público, eles tendem a ser uma das poucas forças equilibradoras que os políticos e a cúpula da administração pública enfrentam quando tomam decisões que afetam o curso de empresas de propriedade pública. A esse respeito, os sindicatos são vistos como um dos maiores obstáculos à privatização, assim como uma das principais razões para levá-la adiante. Mas há outro aspecto dos sindicatos, aquele a que Freeman & Medoff se referem como “uma voz coletiva”: representam o último interlocutor com a alta administração que resta quando o interesse dos seus afiliados está em jogo, além de poderem servir para denunciar irregularidades que administradores corruptos gostariam de esconder da investigação pública. É claro que nem todos os sindicatos do setor público mostram essa face, mas a possibilidade de a mesma ser revelada pode ser reduzida, quando a privatização avança.<sup>9</sup>

Segundo Devlin, uma companhia privatizada tem menos “supervisão” do que uma de propriedade particular, no sentido de que um menor número de coletividades tem a capacidade de exercer controle sobre os gerentes.<sup>10</sup> Essa noção pode ser aplicada ao papel dos sindicatos trabalhistas nas companhias privatizadas e de propriedade estatal. De fato, enquanto os sindicatos do setor público, na América Latina, têm com frequência assumido o papel de um auditor, nas companhias privatizadas os mesmos tendem a ter limitado acesso à informação e não dispõem do poder de pressão política que poderiam ter no setor público. Assim, seria possível esperar que a privatização reduzisse a força relativa dos sindicatos, como interlocutores da administração.

Um outro impacto que a privatização produz no trabalho é a possibilidade de os trabalhadores ganharem controle sobre suas empresas, ou desenvolverem maiores compromissos com elas, geralmente através da participação na respectiva propriedade. Assim aconteceu no Chile, no México e na Argentina, onde foi comum, durante a privatização, oferecer aos trabalhadores determinada cota de ações. Como resultado, a participação deles em grandes empresas privatizadas vai de 35% no caso da Aeroméxico (da qual o sindicato dos pilotos é o maior acionista) a 4% no caso Telmex (a maior companhia de telecomunicações privatizada na América Latina). Na Argentina, a maioria das companhias privatizadas deu 10% de ações aos empregados e, no Chile, pelo menos em 15 casos, ações preferenciais foram oferecidas aos trabalhadores.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Esse ponto é salientado por Raymond Vernon em: Aspectos conceptuales de la privatización. *Revista de la Cepal* (37):156, abr. 1989.

<sup>8</sup> Devlin, Robert. Las privatizaciones y el bienestar social. *Revista de la Cepal* (49):170, abr. 1993.

<sup>9</sup> Ver Freeman & Medoff. *Sindicalismo en EE.UU.* México, 1988.

<sup>10</sup> Devlin, R. Op. cit., p. 163.

<sup>11</sup> Id. *ibid.*, p. 174.

Uma das principais razões para a venda de capital acionário aos empregados tem sido reduzir a resistência deles à privatização, mas a posse de ações geralmente não é suficiente para que empregados tenham representação no conselho de administração de empresas privatizadas.<sup>12</sup> A questão do controle pelos trabalhadores parece ser importante apenas em poucos casos excepcionais. A questão de mais forte compromisso, que seria de se esperar no caso da propriedade parcial da empresa pelos empregados, ainda está para ser avaliada, na medida em que as curvas de produtividade do trabalho vão ficando disponíveis em relação a companhias de recente privatização.

É provável que o impacto mais óbvio da privatização sobre o trabalho seja a redução dos níveis de emprego público, que geralmente acompanha uma mudança de propriedade, assim confirmando a existência de mão-de-obra em excesso no setor público. Contudo, os governos latino-americanos não adotaram uma direção nítida em termos de quando a privatização poderia envolver demissões. Na verdade, os custos sociais foram algumas vezes considerados e vários meios de atenuar as reduções de pessoal resultantes de privatização foram tentados. A seguinte avaliação dos esforços de privatização na América Latina é ilustrativa: “Nas mais recentes privatizações no México, havia a meta oficial de evitar demissões. Foi esse o caso na privatização da Telmex, onde 49 mil empregados mantiveram seus empregos. O que tornou isso possível foi a aceitação, pelos trabalhadores, de novas condições contratuais e a decisão do governo de estabelecer um programa de treinamento, destinado a trabalhadores afetados por novas tecnologias. No entanto, esse clima cooperativo de relações industriais nem sempre se manifestou. De fato, a maneira como o governo administrou uma greve na Aeroméxico, em 1988, antes de sua privatização, teve um claro efeito de demonstração de força. Naquela situação, a falência foi declarada e a força de trabalho foi subitamente reduzida de 12 mil para menos de 4 mil trabalhadores. Os sindicatos mexicanos alegam, também, que mais de 100 mil trabalhadores perderam seus empregos, em consequência direta da privatização ou por demissões em órgãos do governo. Enquanto isso, as privatizações chilenas não resultaram em demissões maciças; ao contrário, o nível de emprego subiu em muitas firmas. Contudo, empregados do setor público haviam sido demitidos antes de começar a privatização e, na realidade, em 1986 tinha havido uma redução de 40% em relação às estatísticas de emprego de 1974. Finalmente, na Argentina, apesar das dispensas ocorridas numa siderúrgica de propriedade estatal aguardando privatização, a estratégia geral tem envolvido a suspensão dos contratos em vigor e a renegociação de termos dos contratos”.<sup>13</sup>

No Chile, o governo procurou privatizar de tal maneira que a propriedade se tornasse difusa. Isso resulta de um forte interesse para que os fundos privados de pensão se tornem de co-propriedade, bem como para que os funcionários públicos tenham acesso preferencial às ações das companhias privatizadas. Os casos de uma empresa de eletricidade e de uma firma de computadores, em que os empregados as adquiriram totalmente, constituem bons exemplos.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Id. *ibid.*, p. 175.

<sup>13</sup> Id. *ibid.*, p. 176-7.

<sup>14</sup> Campo, Antonio Martín del & Winkler, Donald. Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. *Revista de la Cepal* (46): 53-76, abr. 1992.

Já ficou claro que os problemas trabalhistas vieram para o primeiro plano dos esforços de privatização na América Latina. Isso não reflete apenas as pressões diretas do trabalho organizado, mas também acontece porque governos e órgãos multilaterais (p. ex., o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) reconhecem que os custos sociais do ajuste econômico não deverão ser pagos apenas pelos trabalhadores, cujas únicas alternativas de emprego são, muitas vezes, no setor informal.<sup>15</sup> As questões ligadas ao trabalho também são importantes porque há necessidade de apoio político para implementação de reformas econômicas neoliberais e por causa das oportunidades que a privatização oferece à promoção de formas de “capitalismo popular”, através dos planos de propriedade das empresas pelo trabalhador.

### 3. O novo modelo de desenvolvimento econômico da Colômbia

Um exame da mudança de política da Colômbia no sentido da internacionalização e da modernização da economia vai fornecer o pano de fundo para uma análise mais detalhada da experiência colombiana com a privatização e do impacto desta sobre as questões do trabalho. A liberalização econômica na Colômbia não parece inserir-se no padrão normal na América Latina. Como expõe um formulador de política colombiano, “a liberalização não ocorreu como uma reação a uma crise econômica ou cambial, nem no começo de uma administração, quando sua popularidade está no auge, nem houve grande coerência e unanimidade dentro do governo, em favor da liberalização. As reformas, porém, depois de um primeiro começo experimental na administração Barco, foram coerentes e radicais”.<sup>16</sup>

Embora os colombianos não tivessem enfrentado uma crise econômica nos anos 80 tão severa quanto outros países latino-americanos, a estagnação da produção industrial e as pressões internacionais estavam levando muitos a considerar uma reforma estrutural como um meio de propiciar crescimento a longo prazo. Em fins de 1989, o processo de liberalização econômica na Colômbia era bastante moderado e, desde os finais da década de 1960, o país tinha-se saído razoavelmente bem na complementação de políticas de substituição de importações com fomento à exportação.<sup>17</sup> No começo de 1990, muito mais tarde que a maioria dos países latino-americanos, o governo colombiano deu os primeiros passos concretos na direção de uma liberalização econômica mais radical (o que os colombianos chamam de *apertura económica*, ou abertura econômica).<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Em muitos países latino-americanos, a economia informal abrange entre 40 e 60% da força de trabalho, uma vez que o setor moderno e formal da economia não fornece emprego suficiente. Com a privatização, a maioria dos trabalhadores deslocados do setor público provavelmente não será empregada por firmas do setor privado, que dispõem, com freqüência, de um conjunto de empregados mais jovens e de melhor qualificação.

<sup>16</sup> Urrutia, Miguel. *The political economy of Colombian economic liberalization*. Apresentado numa conferência sobre a economia política da reforma de política, Washington, D.C., Institute for International Economics, 14 a 16 jan. 1993.

<sup>17</sup> Ver Juárez, Carlos E. Trade and development policies in Colombia. *Studies in Comparative International Development*, 28(3), Autumn 1993.

<sup>18</sup> Existe, atualmente, abundante literatura sobre a estratégia de *apertura* da Colômbia. O plano do governo está incluído numa série de dois volumes, publicados pelo Departamento Nacional de Planejamento: *La revolución pacífica: modernización y apertura de la economía*. Bogotá, Departamento Nacional de Planejamento, 1991. v. I. A Câmara de Comércio de Bogotá publicou dois livros sobre o assunto: *La apertura económica en Colombia: agenda de un proceso*. Bogotá, Câmara de Comércio de Bogotá, 1991; e *El reto actual: la apertura económica*. Bogotá, Câmara de Comércio de Bogotá, 1991. Algumas das principais análises econômicas incluem: Lora,

Em fevereiro de 1990, o presidente Barco apresentou o Programa de Modernização Econômica (PME), uma audaciosa iniciativa para abrir o país aos mercados internacionais, num esforço para acelerar a produção doméstica a médio e a longo prazo, através de um processo de orientação para o exterior e de maior competição. O programa foi apresentado como um adequado instrumento para solução de problemas estruturais na economia. Representava um esforço para estimular uma estratégia de desenvolvimento orientada para fora das fronteiras nacionais e conduzida pela exportação. Embora o núcleo do Programa PME fosse a reforma do regime de comércio, ele envolvia um notável conjunto de reformas em praticamente todas as áreas.

Uma série de novas leis, destinadas a implementar a política de liberalização, foi aprovada na segunda metade de 1990 e na primeira de 1991.<sup>19</sup> Elas incluíam reformas das práticas de emprego, sistema financeiro, portos, câmbio exterior, investimento estrangeiro, política tributária e comercial e maior independência para o Banco Central. A Lei do Emprego (nº 50/90) visava a remover distorções no mercado de trabalho e dar mais mobilidade à força de trabalho. O antigo sistema de acréscimos pela saída do emprego, que tinha o efeito de encargos retroativos para o empregador, foi abolido. Em seu lugar foi introduzido um sistema de “salários integrados” e ambas as medidas tiveram o objetivo de ajudar, mais acuradamente, o setor privado em seu projeto de custos. Novas formas de emprego e esquemas mais flexíveis de trabalho visam a favorecer maior geração de empregos e, na opinião de seus defensores, beneficiam tanto empregadores quanto empregados. A nova lei sobre instalações portuárias (Lei nº 1/91) acabou com o antigo operador de porto de propriedade estatal, a Colpuertos, e suas atividades foram privatizadas. Pelos fins de 1992, o grosso dos empregados da Colpuertos foi demitido e as instalações, a manutenção e a operação dos serviços portuários constituem hoje responsabilidade das Port Corporations, que contam com capital privado, misto ou público.

Todo o programa de liberalização foi originalmente planejado para ter implementação gradual e, a despeito de uma sólida base teórica e de experiência anterior com gradual e bem-sucedido gerenciamento econômico, a administração Gaviria acabou de fato com o gradualismo no outono de 1991. Em junho de 1992, o governo acelerou os planos de liberalização comercial e em um ano e meio (isto é, de fevereiro de 1990 a setembro de 1991) eliminou virtualmente todas as restrições quantitativas sobre as importações, executando uma das mais drásticas reduções de tarifa da região.<sup>20</sup> As liberalizações comerciais continuam sendo profundamente impopulares no setor agrícola, com fazendeiros e agricultores reclamando por terem sido prejudicados com as importações baratas.<sup>21</sup> Embora o governo continue com a reestruturação do setor público e com a

---

Eduardo (ed.). *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*. Bogotá, Tercer Mundo y Fedesarrollo, 1991; Lora, Eduardo et alii. *Apertura y modernización: las reformas de los noventa*. Bogotá, Tercer Mundo y Fedesarrollo, 1991; e Urrutia, Miguel (ed.). *Colombia ante la economía mundial*. Bogotá, Tercer Mundo y Fedesarrollo, 1993.

<sup>19</sup> As novas leis estão resumidas em *Business Guide for Investment in Colombia*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeamiento e Peat Warwick, 1993.

<sup>20</sup> Ocampo, José Antonio. La internacionalización de la economía colombiana. In: Urrutia, Miguel (ed.). Op. cit., p. 49. Sebastian Edwards mostra como tarifas mais paratarifas, na Colômbia, chegaram à média de 83% em 1985 — o mais alto nível de proteção na região. Em 1992, tinha sido reduzido para 6,7%, o segundo mais baixo na região. As barreiras não-tarifárias foram de 73,2% de cobertura, o mais alto percentual na região, para 1%. A amplitude das taxas de tarifa declinou, também, dramaticamente; citação em Urrutia, op. cit., p. 2.

<sup>21</sup> *Colombia Country Report*. The Economist Intelligence Unit (3rd Quarter, 1993), p. 14.

venda de algumas das relativamente poucas empresas de propriedade do Estado, o ritmo do progresso foi retardado em algumas áreas. Como veremos mais tarde, os esforços de privatização foram truncados em algumas áreas (em particular em telecomunicações) e a opinião pública é, em geral, hostil.

Continua sem resposta a questão da maneira como os funcionários do governo puderam implementar uma mudança tão radical em política econômica com relativa facilidade e com custos políticos menores do que em outras partes da América Latina. O país nunca teve muito entusiasmo por mudanças radicais de política e, sendo assim, a profundidade e a rapidez das reformas são de certa forma surpreendentes. Para explicar isso, temos que examinar o impacto do regime político sobre a política econômica.

#### 4. O impacto da política sobre a política econômica

Há muito tempo que a Colômbia vem sendo considerada uma forma de “democracia oligárquica”.<sup>22</sup> Importante fator que situa a Colômbia à parte de outros países latino-americanos é a presença e a continuada dominação de dois dos mais velhos partidos políticos ativos do mundo. Com a possível exceção de Costa Rica, houve menos anos de domínio militar na Colômbia do que em qualquer outro país na América Latina e o país é o único da América do Sul governado pelos mesmos partidos de um século atrás. Formados em meados do século XIX, os partidos Conservador e Liberal têm, desde então, representado fielmente a estrutura oligárquica de poder que prevalece na sociedade colombiana. A notável sobrevivência e a contínua hegemonia dos dois partidos podem ser observadas no fato de ambos compartilharem um compromisso com a manutenção do *status quo*, com as instituições republicanas e os modelos democráticos e com uma economia política capitalista liberal.

A falta de diferenciação nos dois partidos proporcionou uma elite política homogênea, com forte consenso sobre opções de política econômica, o que ajuda a explicar por que o sistema econômico da Colômbia nunca esteve em jogo em eleição alguma — importante contraste com muitos outros países latino-americanos, onde o sistema econômico tem sido vez por outra questionado em tempo de eleição.<sup>23</sup> O peculiar acordo político negociado no final dos anos 50 pelos partidos Liberal e Conservador, conhecido como Pacto da Frente Nacional, permitiu um arcabouço estável para o desenvolvimento político e econômico. De fato, o sistema político removeu muitas questões econômicas do debate político, e reformas institucionais do fim da década de 60 revestiram o ramo executivo de considerável autoridade e isolamento de pressões políticas (especialmente em assuntos-chave de política macroeconômica).

Todos esses fatores levaram a uma orientação tecnocrática cada vez maior dos esforços governamentais de planejamento. Os tecnocratas tiveram importante papel na formação das políticas econômicas da Colômbia desde a administração Carlos Lleras

---

<sup>22</sup> Wilde, Alexander W. *Conversations among gentlemen: oligarchical democracy in Colombia*. In: Linz, Juan J. & Stepan, Alfred (eds.). *The breakdown of democratic regimes: Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978; e Ogliastri, Henrique. *Estructura de poder y clases sociales: la democracia oligárquica en Colombia*. Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1989. (Serie Monografías, 14.).

<sup>23</sup> Thoumi, Francisco E. *Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo*. In: Buitrago, Francisco Leal & Zamora, Leon (eds.). *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá, Tercer Mundo e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1990. p. 128.

(1966-70).<sup>24</sup> O insumo técnico na política econômica tem crescido acentuadamente desde então e parece ser superior ao da maioria dos países latino-americanos.<sup>25</sup> Assim, o surgimento dessa burocracia tecnocrática na Colômbia é visto como importante fator para explicar os custos políticos mais baixos da liberalização econômica no país.

Dois tópicos de suma importância para a compreensão da reforma da política econômica colombiana e dos custos políticos relativamente baixos são a natureza das relações governo/indústria e a estrutura da economia da exportação do café. Grupos empresariais organizados desempenham na Colômbia um papel-chave no que diz respeito à estabilidade e à continuidade do sistema político e influenciam a política econômica num amplo elenco de questões. Efetivamente, pode-se dizer que o Estado colombiano é relativamente fragmentado e suscetível de penetração por grupos do setor privado possuidores de múltiplos pontos de acesso e de meios para pressionar o regime.<sup>26</sup> O trabalho organizado e organizações do setor popular, ao contrário, têm sido consideravelmente menos influentes.

Diferentemente da tendência estatizante observada em regimes burocráticos autoritários, como os do Brasil e da Argentina, ou de regimes autoritários mais abrangentes, como o do México, na verdade a Colômbia tem-se caracterizado por uma ênfase maior em “privatização”, isto é, no sentido do parcelamento da autoridade do Estado com grupos do setor privado, que assumem responsabilidade por implementação de política.<sup>27</sup> Talvez o mais importante exemplo disso seja a Federação Nacional de Plantadores de Café da Colômbia (Federacafé), uma entidade mista composta de produtores privados e funcionários do governo, mas dominada pelos grandes plantadores. Embora legalmente uma organização privada — a comercialização do café está, essencialmente, em mãos da iniciativa privada —, essa federação também desempenha importantes funções públicas e sempre tem tido estreito relacionamento com o Estado.<sup>28</sup>

A força relativa dos grupos empresariais colombianos pode também ser atribuída ao fato de que na Colômbia o setor privado desenvolveu-se antes da emergência do Estado moderno, e seu continuado poder político lhe permitiu, assim, desempenhar papel central na economia. Isso representa um marcante contraste com os casos tanto do México quanto da Venezuela, onde o Estado foi o principal motor da expansão econômica durante todo o século XX, enquanto o setor privado tinha um papel secundário.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Sobre o papel dos tecnocratas na Colômbia, ver Juárez, op. cit.; e Anaya, Carlos Juárez. *Economía política y apertura económica: desarrollo económico y comercio exterior en Colombia, 1967-1991*. Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1993. (Serie Monografías, 36.).

<sup>25</sup> Esse argumento é usado também por Albert Berry em: The National Front and Colombia's economic development. In: Berry, R. Albert; Hellman, Ronald G. & Solari, Mauricio (eds.). *Politics of compromise: coalition government in Colombia*. New Brunswick, Transaction Books, 1980.

<sup>26</sup> Sobre a organização política de grupos empresariais na Colômbia, ver Hartlyn, Jonathan. Producer associations, the political regime and policy processes in contemporary Colombia. *Latin America Review*, 20(3): 111-38, 1985; e Sánchez, Rubén & Rothlisberger, Dora. Formas de organización, representación y participación política de los gremios. In: Urrutia, Patricia Vásquez de (ed.). *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*. Bogotá, Uniandes e Cerec, 1989.

<sup>27</sup> Bagley, Bruce Michael. Colombia: National Front and economic development. In: Wesson, Robert (ed.). *Politics, policies and economic development*. Stanford, Hoover Institution Press, 1984. p. 133.

<sup>28</sup> Hartlyn, Jonathan. *The politics of coalition rule in Colombia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988. p. 134.

<sup>29</sup> Como observa Bagley, é igualmente importante que, ao contrário dos militares brasileiros e argentinos, o poder militar colombiano nunca tenha assumido controle permanente do Estado, na questão econômica. Op. cit., p. 136.

Um fator final que nos ajuda a compreender o sistema econômico colombiano e a ausência de pressões populistas é o setor cafeeiro. A natureza da economia de exportação do café tem afetado padrões de divisões sociais de diferentes maneiras. Desde o fim do século XIX, o café tem promovido na Colômbia o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, inibido a organização e a autonomia cultural das forças populares que, em outros lugares, desafiaram princípios liberais e minaram a legitimidade política e o monopólio cultural da classe dominante. Por isso, ao contrário do que aconteceu nos outros grandes países latino-americanos, a classe dominante colombiana não foi forçada a assumir compromissos quanto aos seus princípios de economia política, numa reação à pressão da classe trabalhadora.<sup>30</sup> Na Colômbia, o trabalho organizado tem representado sempre uma percentagem relativamente pequena da força de trabalho, consideravelmente mais fraca do que seus similares em outras nações latino-americanas, com diversas confederações divididas entre diferentes facções políticas.

## 5. Esforços de privatização na Colômbia

Vimos como o sistema político tem produzido importante impacto nas opções de política econômica na Colômbia.<sup>31</sup> O acordo institucional estabelecido sob os entendimentos da Frente Nacional consolidou uma forma restritiva de democracia e forneceu uma estrutura estável para o desenvolvimento econômico. Desde aqueles entendimentos, no final da década de 50, “conflitos políticos tradicionais tiveram mais a ver com o controle clientelístico do Estado do que com diferenças em termos de orientação econômica entre as elites dos dois partidos”.<sup>32</sup> Assim, desde fins dos anos 60 o gerenciamento macroeconômico tem sido firme e o crescimento econômico, respeitável. A formulação de política tem-se caracterizado por cautela e consenso, e umas poucas instituições-chave, que estabelecem as políticas econômicas principais (particularmente o Banco Central e o Departamento Nacional de Planejamento), têm permanecido independentes em relação ao fator político e providas de profissionais altamente qualificados, responsáveis pela formulação da política macroeconômica e pela estabilidade.<sup>33</sup>

A experiência da Colômbia com a privatização nos permitirá esclarecer agora questões cruciais em matéria de relações trabalhistas.<sup>34</sup> Como assinalamos anteriormente, política e economia, na Colômbia, nem sempre se ajustam ao padrão latino-americano. A privatização não constitui exceção, não apenas por causa da maneira como tem sido

---

<sup>30</sup> Esse argumento é bem articulado por Charles Bergquist, importante historiador econômico da Colômbia. Ver seu livro clássico *Coffee and conflict in Colombia, 1866-1910* (Durham, Duke University Press, 1978); e o capítulo colombiano em *Labor in Latin America: comparative essays on Chile, Argentina, Venezuela and Colombia* (Stanford, Stanford University Press, 1986).

<sup>31</sup> O impacto da política sobre a formulação da política econômica tem recebido atenção considerável em círculos acadêmicos. Dois volumes exemplares incluem: Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R. (eds.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, Princeton University Press, 1992; e Grindle, Merilee S. & Thomas, John W. *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.

<sup>32</sup> Thoumi, Francisco E. Op. cit., p. 5.

<sup>33</sup> Id. *ibid.*

<sup>34</sup> Partes desta seção estão baseadas em: Cárdenas, Maurício. *Economic liberalization, industrial restructuring and union response in Colombia*, preparado para a Conferência Sulista de Estudos do Trabalho, Birmingham, Alabama, outubro de 1993.

conduzida, mas também porque os níveis de eficiência das empresas públicas, especialmente as do setor de telecomunicações, não tinham sido tão baixos quanto em muitos outros países da América Latina. O impulso para tocar a privatização para adiante não se originou de nenhuma grande crise fiscal, e o seu rendimento financeiro não tem sido usado para reduzir de modo significativo nenhum déficit existente.<sup>35</sup> Em suma, a privatização na Colômbia não foi longe demais porque simplesmente não há muito para privatizar: o percentual estatal do PIB tem estado sempre abaixo de 20%.<sup>36</sup>

Na Colômbia, a privatização começou no final da década de 80, como complemento do programa mais geral de liberalização econômica, e desde então tem avançado bem lentamente. Até aqui, os esforços encontraram muitas dificuldades. As privatizações de maior vulto não foram bem-sucedidas, quer dizer, nem os portos nem as estradas de ferro foram dinamizados pela liquidação de duradouras empresas estatais. Não só tem sido escasso o apoio público às privatizações, como também o judiciário tem contrariado iniciativas governamentais para reduzir as dimensões de alguns de seus órgãos e passar outros para as mãos da iniciativa privada.<sup>37</sup> A privatização que gerou maior conflito, a da empresa de comunicações Telecom, só ocorreu, parcialmente, graças à forte oposição dos sindicatos e do Congresso, e tem pouco a ver com argumentos de eficiência. Como logo veremos, a experiência da Telecom realça algumas das desvantagens de apressar demais a privatização, sem um claro consenso das partes envolvidas.

Qual tem sido o modelo colombiano de privatização? As primeiras privatizações efetuadas foram claramente compatíveis com os objetivos básicos da modernização do Estado: a reprivatização de entidades financeiras que haviam passado à intervenção governamental depois de uma crise bancária no princípio dos anos 80, a privatização de companhias fomentadas pelo IFI (Instituto de Desenvolvimento Industrial, do governo), com o objetivo final de transferi-las ao setor privado, e a privatização de estradas de ferro e portos — casos em que o insucesso do Estado era tão evidente que tais organizações eram consideradas um obstáculo ao continuado desenvolvimento das atividades econômicas.<sup>38</sup>

O exame de algumas iniciativas específicas de privatização revela que na Colômbia — embora os formuladores de política observassem as experiências do Chile, do México e da Argentina com interesse considerável — não houve um claro “modelo” de privatização. No caso das políticas de previdência social, o projeto inicial não busca o aumento da cobertura. Em vez disso, tem em vista contribuir para o desenvolvimento de um sistema financeiro mais forte e melhorar a eficiência do gerenciamento dos fundos de pensão. Nesse particular, os colombianos têm examinado cuidadosamente a reforma do sistema de pensões e o esforço de privatização do Chile.

---

<sup>35</sup> Funcionários do governo têm, na realidade, salientado maior preocupação ideológica com o papel do Estado na economia. Ver, por exemplo, *La Revolución Pacífica — Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*. Op. cit.

<sup>36</sup> De acordo com Miguel Urrutia, chefe do Banco Central e um grande advogado da privatização na Colômbia, as políticas econômicas deveriam ter como meta um significativo aumento da fatia de PIB do Estado, caso os problemas de equidade social fossem enfatizados. Com efeito, Urrutia tem reclamado o aumento das despesas públicas com serviços sociais (isto é, educação, assistência à saúde), condicionando, porém, esse aumento à eliminação da propriedade estatal de atividades industriais e de serviços que poderiam ser mais bem geridas pelo setor privado, assim resultando maiores taxas de crescimento e maior tributação.

<sup>37</sup> Sarmiento, Gilda. 76 procesos contra modernización estatal. *El Espectador*, 5 ago. 1993. p. 28.

<sup>38</sup> Perry. Op. cit., p. 12.

No setor das telecomunicações, o principal objetivo inicial foi fiscal: conseguir grandes receitas com a venda dos serviços interurbanos e usar os rendimentos para investimentos públicos. Só mais tarde as questões de eficiência e cobertura passaram a ser importantes — e aqui o modelo parece ter-se aproximado da experiência argentina.

## 6. O impacto da privatização e da desregulamentação no trabalho colombiano

É difícil avaliar o pleno impacto da reforma neoliberal sobre o trabalho. As mudanças políticas ocorridas na Colômbia desde 1990 tornaram-se um enorme desafio ao trabalho organizado. Um movimento sindicalista já fraco perdeu sua filiação tradicional e não foi capaz de recrutar novos membros entre trabalhadores mais jovens e de melhor qualificação. Como mostra a tabela 2, em geral o trabalho organizado representa uma pequena percentagem da força de trabalho colombiana e, durante os anos 80, os sindicatos perderam de fato considerável número de filiados. Em grande parte, isso decorreu do crescente número de trabalhadores no setor informal, do lento crescimento das grandes firmas industriais em que os sindicalizados tendem a se concentrar, das restrições à organização do trabalho e às atividades sindicais no setor público e de uma série de escândalos ligados à corrupção, envolvendo líderes sindicais de tradição.

A redução de tamanho de muitos órgãos governamentais tem produzido significativo impacto no trabalho, deteriorando ainda mais as condições para o trabalhador de nível médio e acentuando a desigualdade da distribuição de renda, pelo menos a curto prazo.<sup>39</sup> Realmente, comparadas às 100 mil demissões ocorridas, durante quase uma década, no setor público fora da Pemex mexicana, as 40 mil demissões de organizações governamentais muito menores na Colômbia, de 1991 a 1993, são um bom indicador dos severos custos da desregulamentação governamental.<sup>40</sup>

Vamos cuidar agora do impacto das reformas de política sobre emprego, salários e condições de trabalho. O arcabouço legal que existe desde 1945 foi substituído por outro

Tabela 2  
Taxas de sindicalização na Colômbia, 1947-84

Anos	Número de sindicalizados (em milhares)	Número de empregados (em milhares)	Sindicalização (%)
1947	165,6	3,519	4,7
1959	250,0	4,511	5,5
1965	700,0	5,222	13,4
1974	835,2	6,656	12,5
1980	1.051,0	8,540	12,3
1984	873,4	9,370	9,3

Fonte: Botero, Rocío Londoño. Trade unions and labor policy in Colombia, 1974-1987. In: Epstein, Eduard C. (ed.). *Labor autonomy and the State in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989. p. 119.

<sup>39</sup> Botero, Libardo; Child, José et alii. *Neoliberalismo y subdesarrollo*. Bogotá, El Ancora, 1992.

<sup>40</sup> Sobre o caso mexicano, ver: Devlin, Robert. Las privatizaciones y el bienestar social. *Revista de la Cepal* (49):176, abr. 1993, sobre o caso colombiano, ver Sarmiento, Gilda. El eje roto de la modernización. *El Espectador*, 5 jul. 1993, p. 28.

muito mais flexível. Contudo, a nova legislação de reforma trabalhista de 1990 (Lei de Emprego nº 50) é ambígua em muitos sentidos. Embora traga maior flexibilidade para contratações individuais, também adota medidas inspiradas por acordos oriundos da Organização Internacional do Trabalho, que facilitam a organização de sindicatos e estimulam negociações coletivas. Ao mesmo tempo, a nova lei elimina a retroatividade da compensação por desemprego para os trabalhadores amparados pelos novos contratos e também possibilita a criação de fundos privados para a administração desses benefícios — fundos privados que dispõem de representantes trabalhistas em seus conselhos de administração.

A privatização e a redução de tamanho de agências governamentais contribuíram para o crescimento do setor informal e, por extensão, para a deterioração dos níveis de renda e do bem-estar social. Os esforços para encorajar a criação de pequenas empresas não tiveram muito êxito; assim, grande parte dos 40 mil empregados públicos que, voluntariamente ou não, deixaram o serviço nos últimos dois anos e meio foi forçada a entrar no setor informal. Em geral, esses empregados investiram suas indenizações em táxis ou pequenas lojas de vizinhança — atividades de forte competitividade, em que dificilmente conseguirão encontrar um padrão de vida comparável ao que tinham. Empregados demitidos raramente têm sido capazes de conseguir emprego equivalente no setor privado, exceto quando a capacidade ou o conhecimento especializado é particularmente útil aos negócios, como no caso de alguns antigos funcionários da repartição coletora de impostos.<sup>41</sup>

A nova Constituição de 1991 permite que companhias de propriedade estatal em vias de privatização sejam primeiro oferecidas à venda a seus próprios empregados. Embora isso só tenha ocorrido em poucos casos (p. ex., uma usina de produção de derivados do sal, uma companhia de alimentos infantis, um banco, um hospital e uma organização de serviços de utilidade pública), ainda existe um potencial para aumento da participação do trabalho na propriedade de indústrias privatizadas. No momento, debate-se no Congresso uma ampla reforma do sistema de seguridade social, além de se falar na possibilidade de os sindicatos criarem um fundo próprio de pensão ou de se agregarem a instituições financeiras já existentes, de propriedade cooperativa de empregados, para competirem no mercado de fundos de pensões a ser brevemente criado.<sup>42</sup>

Em termos de esforços para atenuar impactos severos de curto prazo sobre o trabalho, causados pela privatização e pelas reduções de órgãos, o governo colombiano tentou, sem sucesso, aplicar um programa com a ajuda de assessores do Banco Mundial. O programa se baseia numa experiência canadense, com ajuste e retreinamento da mão-de-obra, mas na Colômbia os resultados não foram muito bons. Componente importante é a negociação das condições de saída do emprego, feita entre a gerência e representantes dos trabalhadores, mas, para a cultura empresarial colombiana, esses tópicos simplesmente não constituem assunto de barganha coletiva, mas antes de acordo individual, se é que um acordo deve mesmo ser conseguido. A versão do programa para servidores públicos foi considerada apenas uma oportunidade de retreinamento de pessoal dispensado. Praticamente, todo o treinamento tem sido focalizado no desenvolvimento de

---

<sup>41</sup> Entrevista com Janet Corredor, membro do comitê executivo da Fenaltrase, maior federação colombiana de servidores públicos, Bogotá, jul. 1993.

<sup>42</sup> Entrevista com Julio Silva, consultor dos trabalhadores quanto à privatização da fábrica de produção dos derivados do sal, Bogotá, jul. 1993.

capacidades de administração de pequenas empresas, entre pessoas que, de modo geral, nunca foram autônomas e têm pouquíssimas opções para realmente começar um empreendimento comercial competitivo e gerador de lucro.

Outros programas visando a aliviar o impacto sobre o trabalho mostraram também escassos sinais de sucesso e, na realidade, não há uma indicação clara da habilidade de órgãos governamentais, como o Sena, de contribuir para a “reconversão do trabalho”. Em meados de 1992, o governo andou falando sobre a criação de um centro de retreinamento, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, para apoiar políticas econômicas liberais; um ano mais tarde o projeto tinha sido abandonado.<sup>43</sup>

Finalmente, o recurso legal da “demissão coletiva” parece estar assumindo importância, a julgar pelo uso dessa prática em grandes companhias como a Avianca (principal linha aérea do país) e a Sofasa (montadora dos veículos Renault e Toyota).<sup>44</sup> A falta de qualquer auxílio social para trabalhadores desempregados, a perda de algumas das vantagens da poupança compulsória (*cesantias*) e a saturação do setor informal como um *security cushion* tendem a contribuir para aumentar os custos sociais da liberalização econômica a curto prazo. É nesse turbulento mercado de trabalho que estão entrando os funcionários públicos demitidos, o que torna muito difícil para eles a competição por limitadas oportunidades de trabalho.

## 7. A reação do trabalho organizado à privatização

A experiência colombiana com a privatização mostra que um grande obstáculo ao progresso da mesma é a oposição que pode ser exercida pelos sindicatos trabalhistas, particularmente os que são ameaçados pelas medidas de redução do tamanho das agências. Essas medidas derivam, em grande parte, da falta de consideração, em relação à perspectiva do trabalho, dos formuladores da política oficial. O pessoal do governo, por outro lado, parte do pressuposto de que a origem da ineficiência do setor público são uma força de trabalho burocratizada e não-qualificada e o desrespeito dos sindicatos à produtividade e à qualidade. Isso pode ser verdadeiro, mas apenas parcialmente. Na verdade, no âmago da ineficiência das empresas estatais está o sistema “clientelista”, que fragmenta o setor público e reduz, à escolha dos chefes, a avaliação de seu grupo de filiação política.<sup>45</sup> As organizações de trabalhadores ou têm de se comprometer com nomeados políticos, ou lutar para proteger seus próprios filiados. Em qualquer dos casos, o comportamento dessas organizações é essencialmente reativo, e o pouco poder de que dispõem é vulnerável a mudanças na cúpula da estrutura gerencial. Se esses sindicatos estão ou não preocupados com produtividade e qualidade passa a ser um dado irrele-

<sup>43</sup> Ver *¿Reestructuración: para el desarrollo o para la privatización?* Bogotá, Cindesarrollo, 1993.

<sup>44</sup> Estatísticas do Ministério do Trabalho demonstram como o número de inscrições para demissão coletiva subiu de 16 em 1989 (antes do programa de liberalização econômica) para 39 em 1991 (o primeiro ano da Lei nº 50 que, nas palavras do senador Uribe Vélez, que lhe deu apoio no Congresso, “tornou mais transparente e precisa a definição da demissão coletiva”).

<sup>45</sup> A melhor avaliação de clientelismo na Colômbia pode ser encontrada em Buitrago, Francisco Leal & Guevara, Andrés Dávila Ladron de (eds.). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Tercer Mundo e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1990. Uma boa fonte, em inglês, para o sistema político na Colômbia é Hartlyn, Jonathan. *The politics of coalition rule in Colombia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

vante, já que, provavelmente, eles não têm capacidade para influir em decisões e raramente são ouvidos pela administração.<sup>46</sup>

Existem exceções, e estas podem ser encontradas em sindicatos de companhias estatais, que mantêm e desenvolvem agendas de longo prazo, bem como em sindicatos que tiveram capacidade de influir nas relações entre trabalho e administração. Isso pode ser visto no caso das uniões de empregados públicos da área do petróleo, das telecomunicações, bancos e treinamento técnico, onde esforços de privatização foram recentemente truncados, apesar da ineficiência das companhias ou da medida em que o seu desempenho pudesse ser atribuído aos sindicatos ou aos próprios empregados.<sup>47</sup> Nos casos mais gerais em que se tentou a privatização na Colômbia, os sindicatos foram caracteristicamente fracos e sua oposição ao processo não foi capaz de mudar o curso da privatização. Os litígios nos tribunais e a relutância dos trabalhadores em cooperar também têm tornado a privatização um empreendimento dispendioso, sem mencionar as indenizações que o Estado teve de pagar aos demitidos. Esse foi o caso dos portos, estradas de ferro, indústria química, serviços de utilidade pública e órgãos de serviços governamentais privatizados ou liquidados recentemente.<sup>48</sup>

A experiência com os esforços para privatizar as telecomunicações dá um bom exemplo de como o governo nunca dispôs de um plano coerente de ação e de como o trabalho organizado foi capaz de influir no curso da privatização. O episódio representou uma linha divisória na história do trabalhismo colombiano, pois a poderosa resistência dos trabalhadores sindicalizados da Telecom, a empresa estatal de telefonia, foi capaz de forçar o governo a modificar substancialmente seu projeto original de privatização e garantir apoio do Estado ao setor de telecomunicações, limitando o investimento estrangeiro nos serviços interurbanos e de telefonia celular.

Em fevereiro de 1992, o ministro das Comunicações, Mauricio Vargas Linares, apresentou ao Congresso o plano do governo para reforma das telecomunicações, que, no entanto, ultrapassava a desregulamentação parcial prevista no Decreto nº 1.900, de agosto de 1990. Em abril de 1992, os empregados da Telecom organizaram uma greve de sete dias, cortando toda comunicação doméstica e internacional e, basicamente, isolando o país do resto do mundo.<sup>49</sup> Alguns meses depois o conflito tinha sido aparentemente resolvido (os funcionários da companhia haviam concordado com os sindicatos em privatizar apenas parcialmente os serviços), e o procurador-geral pôs os líderes sindicalistas na prisão, nos termos da legislação destinada a enfrentar a violência do narcotráfico e da guerrilha.<sup>50</sup> Um resultado disso foi que a opinião pública acabou ficando do lado do sindicato. A resistência à privatização também derivou da generalizada percepção de que a Telecom tinha sido por longo tempo uma lucrativa entidade governamental, sempre à beira das inovações tecnológicas e gerando enormes superávits monetários para o Tesouro público.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Buitrago, Claudia María. *Se vende um país*. Bogotá, Ismac, 1992.

<sup>47</sup> Fescol. Privatización y sindicalismo. *Documento de Trabajo* nº 4, 1992.

<sup>48</sup> Ver Cárdenas. *Op. cit.*

<sup>49</sup> Além do serviço telefônico, praticamente todas as outras formas de transmissão de dados, incluindo o sistema bancário de caixa automático, foram afetadas, já que os trabalhadores removeram um disco de leitura direta de um dos principais computadores da companhia, introduziram um vírus no sistema e destruíram peças importantes do equipamento; ver *Latin American Weekly Report*, 7 maio 1992. p. 1.

<sup>50</sup> Ver Jimeno, Ramón. Nuevas fronteras de terrorismo. *El Espectador*, 11 abr. 1993. p. 7A.

<sup>51</sup> Ver Cárdenas, Mauricio. La apertura económica y el sindicalismo colombiano. *Latin American Labor News*

O acordo a que finalmente se chegou, endossado por quatro federações trabalhistas, envolveu o estabelecimento de um grupo de negociação formado por representantes do Ministério das Comunicações, da Telecom e dos trabalhadores, a fim de discutir opções para a participação privada nas telecomunicações. Em outras palavras, isso deu aos trabalhadores uma voz no projeto governamental de privatização da Telecom, coisa com que os funcionários do governo não tinham contado, em seu zelo pela modernização e internacionalização da economia. Para o governo, o resultado final foi visto como um “triumfo da democracia e do diálogo sobre *faits accomplis*”. Para o sindicato, foi uma “retumbante derrota” do governo.<sup>52</sup>

A greve da Telecom deixou um exemplo que foi seguido por outros empregados do setor público, notadamente pelos trabalhadores do Sena (Serviço Nacional de Aprendizagem), que também teve sua iminente privatização impedida. Provavelmente tem sido mais comum uma estratégia mais discreta, como reação às estratégias de reestruturação da gerência, tanto no setor privado quanto no público. Consiste ela na revisão, modificação e eliminação de cláusulas dos contratos de trabalho que impedem a administração da livre realocação de trabalhadores em postos disponíveis, suspendendo contratos individuais, subcontratando tarefas específicas ou reduzindo benefícios marginais ou de pensão. Nos últimos três anos, cada processo coletivo de negociação tem focalizado, virtualmente, do lado da gerência, a maneira como reduzir os custos do trabalho e aumentar a autonomia administrativa sobre os trabalhadores. Os sindicatos, por outro lado, enfatizam como não perder ou reverter o máximo possível de cláusulas contratuais, especialmente em relação aos empregados mais antigos.<sup>53</sup>

As políticas de liberalização econômica colocaram todas as confederações sindicais colombianas numa posição defensiva. No âmago do novo modelo de desenvolvimento parece haver um interesse pela eliminação de privilégios que o protecionismo e o contínuo crescimento do setor público haviam concedido ao trabalho organizado. À medida que as administrações Barco e Gaviria começavam a pôr em prática políticas de liberalização econômica, depois de 1990, o movimento sindical revelava-se mal preparado para confrontá-las ou, pelo menos, para desempenhar um papel de negociador.<sup>54</sup>

Na Colômbia, os líderes trabalhistas estão bem conscientes da imagem dos sindicatos como estimuladores de ineficiência, dos altos custos impostos aos usuários e da limitada competição estabelecida entre as firmas nacionais e a concorrência estrangeira. Alguns desses líderes adotaram eficazes campanhas de relações públicas para conseguir o apoio da opinião pública. Esse é o caso da Companhia do Aqueduto de Bogotá, onde os líderes sindicais começaram uma maciça campanha de relações públicas para revelar irregula-

---

6/7, Center for Labor Research and Studies, Florida International University, 1992/1993.

<sup>52</sup> *Latin American Weekly Report*, 14 maio 1992, p. 10. Os líderes sindicalistas da Telecom foram libertados depois de vários meses de detenção, quando a Justiça aceitou o parecer do advogado-geral de que sabotagem feita por trabalhadores não podia ser considerada equivalente ao terrorismo. A suspensão das acusações demonstrou ao público — e ao trabalhismo internacional e grupos de direitos humanos que haviam pressionado durante todo o processo — que protestar contra a privatização era legítimo, sob as leis colombianas.

<sup>53</sup> Entrevista com Luis Felipe Correa, antigo mediador de conflitos trabalhistas, representando o Departamento do Trabalho, Bogotá, junho de 1993.

<sup>54</sup> Ver Nieto et alii., op. cit.

ridades praticadas pela administração. Outros líderes trabalhistas dispuseram-se a sacrificar ganhos em benefícios salariais, como no caso da Alcalís, empresa estatal fabricante de produtos químicos. Outros, ainda, mantiveram suas posições, procurando defender os interesses de grupos de baixa renda, como é o caso da Telecom e da Caja Agraria (um banco de propriedade estatal).

A despeito de a Constituição de 1991 e a Lei nº 35, de 1991 (que trata da reprivatização do setor bancário), garantirem prioridade aos trabalhadores como compradores de companhias privatizadas, ainda existem barreiras para que isso constitua uma real opção. Um dos maiores obstáculos tem sido o ceticismo do trabalho organizado e a relutância dos investidores privados em se tornarem parceiros do trabalho. Isso é exemplificado pela compra frustrada da usina química Alcalís por seus empregados, que não tiveram o apoio de sua antiga entidade sindical, nem na oferta original de um investidor venezuelano para financiar a operação. Outro obstáculo é a falta de vontade política para encorajar uma significativa participação do trabalho na nova empresa.

Nos últimos dois anos e meio, uma crescente inquietação no campo trabalhista aconteceu na Colômbia. Os casos da Telecom e do Sena ilustram a natureza conflitante da privatização. Não obstante, tem havido exemplos de esquemas de privatização mais cooperativos, onde se inclui o caso da Alcalís (uma usina de produção de derivados do sal), no qual os trabalhadores, depois de aceitarem reduções em seu benefícios, conseguiram adquirir os ativos da companhia liquidada. Surpreendente, no caso Alcalís, foi a criação de um comitê de empregados para servir de interlocutor do governo, sem liderança provida pelo sindicato.

## 8. Conclusões<sup>55</sup>

Quais são algumas das lições oferecidas pela experiência da Colômbia com a privatização? O que se segue é um resumo dos pontos principais oferecidos por esta análise. Embora alguns dos exemplos sejam específicos do caso colombiano, esperamos que possam contribuir para um debate mais geral sobre questões de privatização e relações trabalhistas na América Latina.

Vimos como fatores políticos são dados importantes a considerar, quando examinamos tópicos de reforma econômica. O sistema político colombiano tivera nítido impacto na determinação das opções de política e dos estilos de administração em vários governos. Na Colômbia, isso inclui os efeitos do Pacto da Frente Nacional (em particular a natureza exclusiva do regime), um estilo consensual dos dois grandes partidos políticos e um movimento trabalhista relativamente fraco. Esses problemas podem ser diferentes em relação a outros países latino-americanos, mas tem cabimento o argumento geral: as variáveis *políticas* afetam as escolhas de política *econômica*.

---

<sup>55</sup> Os dados da pesquisa para este trabalho são baseados em amplo trabalho de campo, feito na Colômbia por ambos os autores. O primeiro deles focalizou seu trabalho no impacto da liberalização sobre o trabalhismo colombiano; o segundo autor tratou de examinar a política da reforma da política econômica e as relações governo/empresariado, na Colômbia.

Nas questões de privatização e de reforma geral de política econômica, vários pontos devem ser destacados. Primeiro, muitos líderes empresariais têm sido surpreendidos pela maneira como a administração Gaviria tem conduzido muitas das políticas de liberalização. Realmente, a administração é vista como respondendo às mudanças com uma perspectiva de curto prazo. Em lugar da prudência e cuidado que em geral caracterizam o planejamento econômico governamental na Colômbia, demissões maciças têm sido tratadas de maneira casual, e alguns esforços de privatização foram truncados. Um dos verdadeiros enigmas é por que os formuladores de política colombianos aceleraram um plano gradual de liberalização econômica, quando o país tem uma longa herança de gradualismo. Com o apoio de uma nova geração de líderes políticos, os formuladores de política da administração Gaviria têm tido considerável autonomia para executar reformas radicais na política econômica.<sup>56</sup> Não tem havido necessidade da busca de consenso em muitas das reformas, e a experiência, até aqui, com privatização e liberalização do comércio exemplifica a maneira como os funcionários do governo têm menosprezado grupos tradicionalmente fracos (organizações trabalhistas e populares), bem como atores anteriormente poderosos (isto é, a Federação do Café).<sup>57</sup>

Ao avaliar os esforços de privatização da Colômbia, fica claro que tem faltado ao governo um programa coerente e um conjunto de regras. A maneira como tem sido implementada a privatização tem permitido que os técnicos governamentais reduzam severos impactos sobre o setor trabalhista apenas numa base de curto prazo, porque o processo tem sido unilateralmente definido pelos funcionários de cúpula e os sindicatos não têm tido voz alguma. Isso pode ser mais bem ilustrado pela contrastante experiência de dois importantes esquemas de privatização: o caso mais antagônico da Telecom e o de maior cooperação, embora frustrante, da Alcalís.

As questões do trabalho têm surgido agora como um importante fator no processo de desenvolvimento econômico da Colômbia, algo com que os líderes e os funcionários governamentais não tinham contado. Os sindicatos, embora não tenham a capacidade de influenciar a condução da privatização ou as decisões para reduzir o tamanho do aparelho estatal, têm sido capazes de tornar mais lenta e mais complexa a transição, tanto para a gerência como para o governo.

Num ambiente mais competitivo, propiciado pela liberalização econômica, a consideração dos administradores públicos pelo impacto da privatização e da redução das agências sobre o trabalho tornou-se secundária, devido à mera sobrevivência da empresa ou agência transformada. Falta aos sindicatos trabalhistas a força requerida para se tornarem verdadeiros interlocutores do governo sobre problemas de privatização, e o governo (pelo menos no caso colombiano) mostra-se relutante em considerar os sindicatos interlocutores válidos, durante a privatização, no curso das medidas de redução ou da liquidação de companhias de propriedade do Estado. Todavia, estratégias para garantir o apoio sindical às privatizações deveriam ser traçadas previamente pelos planejadores do governo. Este deveria valer-se do crescente interesse das organizações

---

<sup>56</sup> O argumento é de Ocampo, op. cit., p. 37.

<sup>57</sup> Uma outra importante razão para a rapidez com que os formuladores de política foram capazes de impulsionar as reformas de política econômica refere-se à crise política que conduziu à reforma constitucional. O debate político centralizou-se na Assembléia Constituinte de 1991 e facilitou a aprovação de considerável mudança institucional em assuntos econômicos. As reformas, assim, passaram muito depressa, com pouco debate e, em muitos casos, sem um claro consenso dentro do próprio governo.

de servidores públicos pelas investigações de atos lesivos e de ineficiências, que são freqüentemente ligados à política “clientelista”. Da mesma forma, o governo deve prosseguir com outras experiências positivas, em que a cooperação para socorrer companhias estatais em dificuldades financeiras é obtida através da redução de salário e da expectativa de benefícios, ou da propriedade compartilhada.