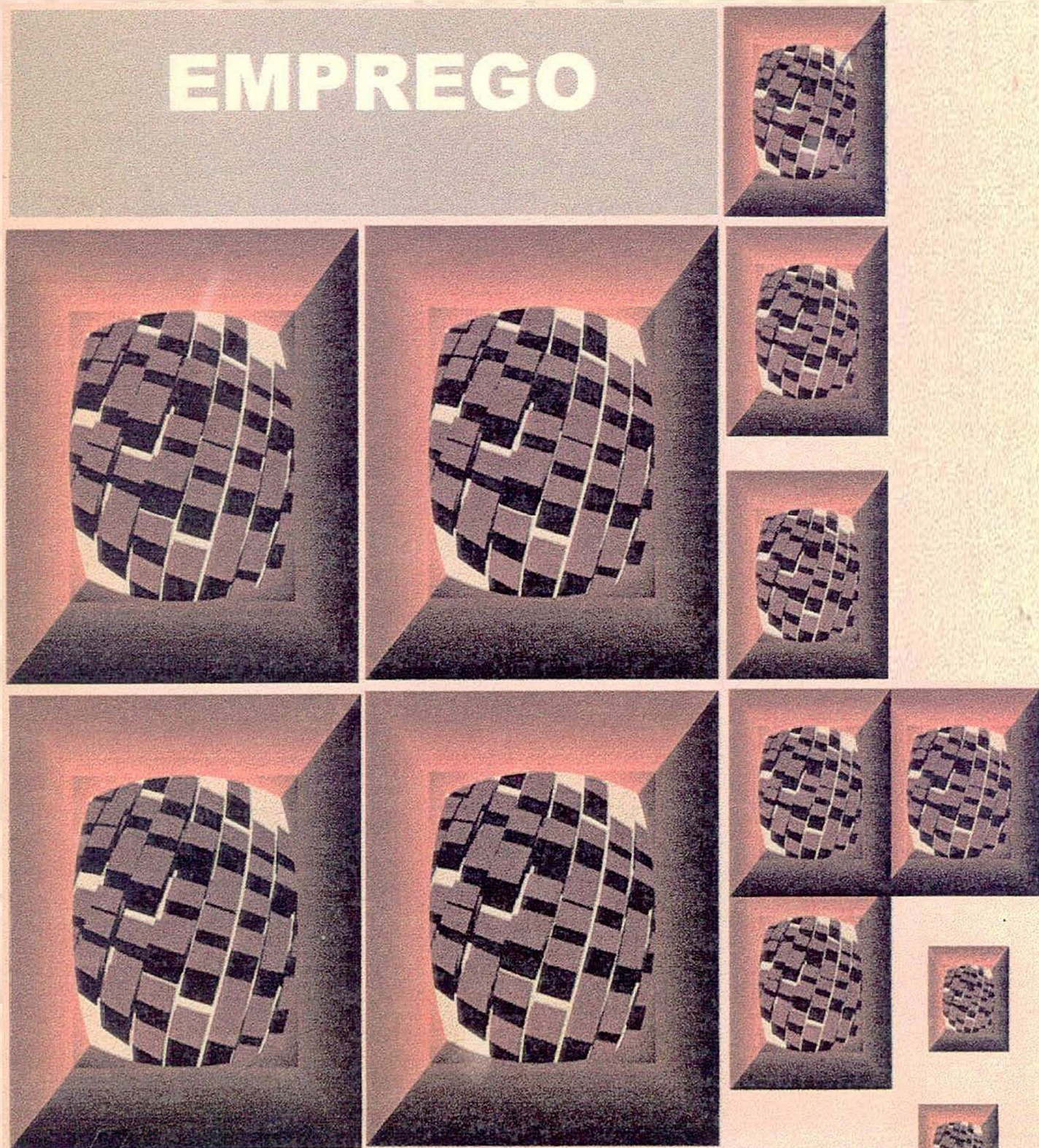


INFRA-ESTRUTURA

perspectivas de reorganização

EMPREGO



IPEA

Ministério do Planejamento e Orçamento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INFRA-ESTRUTURA
perspectivas de reorganização

EMPREGO

IPEA

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Mortus Tavares*

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luis Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

PROJETO - PERSPECTIVAS DA REESTRUTURAÇÃO
FINANCEIRA E INSTITUCIONAL DOS SETORES
DE INFRA-ESTRUTURA

Coordenador Geral - *Tomás Bruginski de Paula*
Assistente da Coordenação - *Carlos Cesar Marques Frausino*

Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; ..emprego/Fernando
Rezende e Tomás Bruginski de Paula (Coordenadores). — Brasília:
IPEA, 1997.

47 p.

1. Infra-estrutura econômica - Empregos 2. Indústria elétrica - Demis-
são incentivada I. Rezende, Fernando II. Paula, Tomás Bruginski de III.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IV. Título

CDD 351.87

APRESENTAÇÃO

A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo, e a eficiência na prestação desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica.

De acordo com as projeções do Plano Plurianual, os investimentos nas principais áreas de infra-estrutura devem alcançar cerca de R\$ 85,4 bilhões no período 1996-1999. Estudo recentemente concluído pelo IPEA, contudo, nota que a elevação das taxas médias anuais de crescimento da economia, a partir do ano 2 000, para cerca de 5,6%, supõe uma elevação da taxa agregada de investimentos para cerca de 19,0% do PIB, o que significa um acréscimo da ordem de R\$ 52,0 bilhões/ano ao nível corrente de investimentos.¹ Os setores de infra-estrutura, pelas estimativas existentes, devem responder por parcela expressiva desse incremento, com crescente participação do setor privado.

Mas não é apenas a magnitude dos investimentos que chama a atenção nessas áreas. Está em curso, e deve avançar nos próximos anos, uma profunda reorganização dos mercados, das estruturas de prestação dos serviços, das formas de concorrência e das relações entre mercado e poder público, com implicações regulatórias evidentes.

Os modelos de organização setorial que prevaleceram até aqui caracterizavam-se, além de pelo controle estatal, por serem, em geral, fortemente centralizados, com predominância de grandes empresas verticalizadas, mercados regionalmente segmentados e ausência de concorrência nas diferentes fases de produção e disponibilização dos serviços. Além disso, confundiam-se, na prática, as funções de planejamento, regulação e operação da infra-estrutura. O novo contexto indica não apenas uma significativa ampliação da presença do setor privado mas, também, maior descentralização das decisões de investimento e da implementação das políticas, progressiva introdução de concorrência em diferentes etapas da cadeia produtiva, flexibilização da regionalização dos mercados, redução do grau de verticalização, além da separação, inclusive institucional, da operação, planejamento e regulação dos diferentes mercados.

Do ponto de vista financeiro, especialmente em um quadro de importantes restrições fiscais, novas formas de financiamento são necessárias e vêm sendo buscadas pelas próprias empresas estatais, pelos agentes financeiros oficiais - como o BNDES - e pelo setor privado. Há crescente substituição das formas tradicionais de endividamento e a emergência de novos agentes - como os fundos de pensão -, com potencial para financiar a operação e, ainda, a expansão dos investimentos. As tarifas, por sua vez, readquirem importância como referencial básico de remuneração dos investimentos, com amplas revisões das estruturas tarifárias existentes, e os recursos externos voltam a compor o funding desses sistemas de uma forma mais sistemática.

Note-se que os fundos fiscais não deixarão de estar presentes no financiamento da infra-estrutura. Entretanto, sua utilização deverá ser orientada por grande seletividade, tanto para as áreas que são pouco atrativas aos capitais privados como para regiões, setores ou projetos específicos que sejam capazes de, viabilizados, alavancar investimentos complementares.

¹ IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio: trajetórias do crescimento e desafios do desenvolvimento* — Brasília: IPEA, 1997.

É importante lembrar que mudanças semelhantes estão acontecendo em outros países, e que não decorrem apenas da crise financeira do setor público, ainda que esta seja decisiva para seu estímulo. Inovações financeiras, tecnológicas e institucionais, assim como da dinâmica da concorrência nesses setores, têm viabilizado os novos arranjos desde o final dos anos 70.

No caso do Brasil, à necessidade de modernização dos sistemas, adicionam-se as demandas próprias de uma economia com forte potencial de crescimento e com carências acumuladas em várias áreas. Aqui, diferentemente do que acontece nos países desenvolvidos, até mesmo serviços básicos como os de suprimento de energia elétrica, telefonia fixa e abastecimento de água são áreas que devem se expandir a taxas elevadas, acima das taxas de crescimento da economia, em um horizonte de pelo menos dez anos. As metas previstas no Plano Plurianual e nos planos setoriais, bem como os projetos priorizados no âmbito do Programa Brasil em Ação, são indicativas das magnitudes envolvidas e dos desafios a serem enfrentados, quer do ponto de vista do equacionamento financeiro para as demandas existentes, como de estruturação de um arcabouço institucional adequado para a nova realidade emergente nessas áreas.

Assim, as transformações em curso caracterizam uma nova fase das privatizações no país, com resultados financeiros reconhecidamente expressivos e que devem superar amplamente os auferidos na etapa inicial do Programa Nacional de Desestatização. Colocam, também, desafios importantes para as políticas públicas e para as instâncias de decisão e coordenação das ações de governo, no sentido de que as reformas viabilizem o crescimento, elevem a competitividade da economia e contribuam para a redução das grandes desigualdades persistentes no país.

*O IPEA, com o intuito de apreender o significado e as implicações desse processo de reorganização da infra-estrutura, e de ter uma visão integrada das mudanças capaz de subsidiar a formulação das políticas para essas áreas, desenvolveu, a partir do segundo semestre de 1996, a realização do projeto *Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura*. Envolvendo um conjunto relevante de especialistas em várias áreas, o projeto foi desenvolvido entre setembro de 1996 e julho de 1997, e contou com apoio financeiro do BNDES e do BIRD (Projeto BIRD 2810-BR), além de recursos do próprio IPEA.*

A análise dos processos de reorganização da infra-estrutura foi desdobrada em três componentes básicos, sendo um setorial e dois de caráter mais geral, analisando temas ou aspectos comuns aos diferentes setores. No componente setorial, procurou-se recuperar a trajetória recente e identificar as principais características, potencialidades e problemas das reestruturações em curso nos setores de energia elétrica, telecomunicações, infra-estrutura rodoviária, portos, ferrovias e saneamento básico. Nesses estudos, além da análise da situação atual da oferta dos serviços e das reformas ora experimentadas, foram sempre consideradas as experiências internacionais relevantes na discussão do caso brasileiro. Um segundo componente procurou avaliar diferentes aspectos ligados ao financiamento da infra-estrutura, como a participação dos investidores institucionais, a questão tarifária, o financiamento da infra-estrutura urbana e as possibilidades abertas com as concessões. Finalmente, o terceiro conjunto de trabalhos analisou as principais mudanças institucionais em curso, enfatizando a questão regulatória, os impactos regionais e algumas experiências estaduais de reorganização desses segmentos.

Para o IPEA, o desenvolvimento do trabalho representou a oportunidade de retomar, em um novo contexto, a temática da infra-estrutura. Nesse sentido, o projeto representa uma etapa inicial, que complementa outras iniciativas do Instituto na mesma área e que já têm desdobramentos em outros projetos, especialmente voltados para as questões do financiamento e da regulação.

Para disseminar as análises realizadas e aprofundar a discussão dos temas, o IPEA está publicando os relatórios em oito volumes, segundo os principais tópicos do projeto.² Versões preliminares desses trabalhos

² A relação completa dos tópicos abordados figura ao final deste volume.

foram apresentadas e discutidas em workshops promovidos pelo Instituto, reunindo consultores, técnicos do governo e especialistas. Entretanto, e muito embora todos os textos tenham se originado de um termo de referência básico proposto pelo IPEA, as opiniões neles emitidas são de responsabilidade dos seus autores e, não necessariamente, refletem o ponto de vista do IPEA ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Este volume aborda a questão do emprego nos processos de reestruturação. A preocupação do IPEA, ao propor o tema, concentrava-se em como melhor conciliar os necessários ajustamentos dos atuais prestadores de serviços públicos com a minimização dos seus eventuais impactos do ponto de vista do emprego. Infelizmente, análises desse tipo esbarram em dificuldades não só metodológicas como de ausência de informações sistematizadas acerca das experiências de reestruturação prévia ou posterior aos processos de privatização. Um tratamento mais detalhado dessa questão, entretanto, não seria possível nos limites de tempo e recursos do projeto.

Assim, como sublinham Francisco Galvão Carneiro, Carlos Alberto Ramos e Marco Aurélio Bittencourt, o texto constitui uma abordagem preliminar do problema, que se utiliza dos dados gerais existentes, de algumas experiências internacionais e do exame de alguns Planos de Demissão Voluntária de estatais do setor elétrico, para discutir a pertinência e os cuidados básicos a serem tomados na proposição e implementação de programas específicos de ajustamento.

Nas duas seções subseqüentes à introdução são sumariados alguns impactos dos programas de privatização latino-americanos sobre o mercado de trabalho, e são elencadas evidências acerca de Programas de Demissões Incentivadas. Na seção 4, guardadas as limitações da base de dados para uma análise do setor de infra-estrutura, procura-se analisar o perfil do emprego e a distribuição das remunerações em quatro setores - telecomunicações, saneamento, energia elétrica e transporte ferroviário - em 1989 e em 1994. Identifica-se que, nesses setores, a vulnerabilidade diante dos ajustamentos está, principalmente, para empregados com mais de trinta anos - maioria nos setores analisados - e com escolaridade intermediária. Na medida em que os PDV têm sido amplamente utilizados para o ajustamento das estruturas existentes, mas com resultados diferenciados, coloca-se a pertinência de recortes mais específicos na sua adoção, levando em conta, também, as características dos postos de trabalho eliminados.

Na seção 5, analisam-se os dados disponíveis acerca dos PDV de quatro empresas do setor elétrico, e a seção 6 estabelece algumas conclusões preliminares para as políticas de desligamento e reinserção como a necessidade de determinar claramente o perfil dos grupos afetados, inclusive para a eficácia de medidas complementares, como o estímulo à criação de microempresas pelos ex-funcionários.

Claro está tratar-se de um problema de caráter geral, que não afeta apenas esses setores, e para o qual será necessário dar respostas ao longo dos próximos anos. O texto identifica algumas das questões envolvidas mas, como sugerem os próprios autores, análises mais detalhadas são necessárias para melhor definir o perfil das políticas públicas nessa área.



Fernando Rezende
PRESIDENTE DO IPEA



Tomás Bruginski de Paula
COORDENADOR DO PROJETO

Emprego

*Francisco Galvão Carneiro**

*Carlos Alberto Ramos***

*Marco Aurélio Bittencourt****

* Professor do Departamento de Economia da UnB.

** Professor do Departamento de Economia da UnB; bolsista da ANPEC/IPEA.

*** Professor do Departamento de Economia da PUC/DF.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. PRIVATIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA: ASPECTOS GERAIS	9
2.1 Os Antecedentes da Privatização na América Latina	10
2.2 O Caso da Argentina	12
2.3 O Caso do Brasil	14
2.4 O Caso do Chile	17
3. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM PROGRAMAS DE DEMISSÕES INCENTIVADAS	18
3.1 O Marco Teórico	18
3.2 Seleção Adversa	19
3.3 O Caso do Peru	20
3.4 O Caso da Argentina	20
3.5 O Caso da Turquia	21
3.6 Alguns Riscos	21
4. AJUSTE ESTRUTURAL E PROBLEMAS DE EMPREGO	22
4.1 O Emprego nos Setores de Infra-Estrutura	24
4.2 O Período Pré-Ajuste: 1989	25
4.3 A Distribuição das Remunerações	32
4.4 O Período Recente: 1994	34
4.5 As Vulnerabilidades Setoriais	35
5. OS PLANOS DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	37
5.1 Algumas Lições	40
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho enquadra-se em um projeto mais amplo que vem sendo desenvolvido pelo IPEA e que tem por objetivo avaliar a situação da infra-estrutura nacional, tendo como perspectiva o atual reordenamento institucional e legal pelo qual passam os setores da infra-estrutura. Mais especificamente, uma parte significativa dessa infra-estrutura será diretamente privatizada ou passará, mediante concessões, a ser gerenciada pelo setor privado.

Os desdobramentos dessa nova política são múltiplos e, nesse contexto, o objetivo do presente texto consiste em analisar os aspectos mais gerais envolvidos no processo de ajuste nos setores da infra-estrutura. Esses aspectos gerais podem ser visualizados: (i) no exame das experiências recentes de privatização observadas na América Latina e no Brasil em particular; (ii) nos programas de demissões voluntárias que muitas vezes antecedem as privatizações; e (iii) nas estratégias gerenciais mais específicas a cada empresa no que diz respeito ao seu ajustamento a um ambiente cada vez mais competitivo.

Dentro dessa perspectiva, o texto está dividido em seis seções, além desta introdução. Na seção 2, discutem-se os aspectos gerais do processo de privatizações nos setores da infra-estrutura e os antecedentes das privatizações na América Latina. Nesse ponto, apresenta-se uma análise dos casos da Argentina, Brasil, Chile, e uma breve descrição das informações disponíveis sobre o incipiente processo de privatizações na Bolívia e no Peru.

Na seção 3, fazemos uma discussão sobre as experiências internacionais de programas de demissão incentivada, enfocando o marco teórico subjacente a esses programas, alguns estudos de caso (Peru, Argentina e Turquia), os riscos envolvidos nesse tipo de estratégia, bem como apresentamos sugestões que possam auxiliar o caso brasileiro de privatização.

A seção seguinte busca uma caracterização do mercado de trabalho em quatro grandes setores de infra-estrutura: energia elétrica, transportes ferroviários, telecomunicações e saneamento. Nessa seção, fazemos ainda uma breve descrição da fonte de dados que utilizamos, analisamos o perfil dos empregados nos quatro setores nos anos de 1989 e 1994 e, a partir desse perfil, apresentamos um quadro dos possíveis custos sociais de um potencial ajuste setorial. Finalizamos a seção com comentários sobre a necessidade de um estreito vínculo entre as políticas de privatização e as políticas de emprego, associação esta que deve estar norteada por diagnósticos setoriais e locais.

A seção 5 examina os programas de demissão voluntária implementados no setor elétrico brasileiro. Por fim, na seção 6, apresentamos as conclusões do trabalho.

2. PRIVATIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA: ASPECTOS GERAIS¹

Um grande número de estudos recentes tem tentado quantificar o retorno dos investimentos em infra-estrutura [e.g., Baffes e Shah (1993); Easterly e Rebelo (1993)]. Estimativas para os Estados Unidos, por exemplo, sugerem que o impacto de investimentos em infra-estrutura sobre o crescimento econômico pode atingir taxas de retorno extremamente elevadas (de até 60%). Mesmo que haja alguma discordância sobre a magnitude dessa elasticidade, parece consenso que melhoramentos

¹ Esta seção baseia-se em trabalho de F.G. Carneiro intitulado "Uma Síntese das Privatizações na América Latina". A análise baseia-se em informações disponíveis na literatura, que caracterizam-se mais por estudos de casos isolados, e também em resultados de avaliações apresentadas em recente simpósio sobre os ajustes trabalhistas da privatização na América Latina, organizado pela OIT e pelo BNDES no Rio de Janeiro, nos dias 20 e 21 de agosto de 1997.

na infra-estrutura reduzem significativamente os custos de produção na indústria, conforme a evidência apresentada por Aschauer (1993) para a Alemanha, Japão, México, Suécia, Estados Unidos e Reino Unido.

Um outro fato estilizado aponta para a mudança na composição da infra-estrutura à medida que a renda do país cresce. Assim, para países de renda baixa, setores básicos da infra-estrutura parecem ter um peso maior (saneamento e transportes, por exemplo). À proporção que o país vai atingindo um estágio mais avançado de desenvolvimento, outros setores passam a ganhar relevância (telecomunicações e energia).

Dessa forma, a infra-estrutura de um país vai ganhando contornos diferentes de acordo com o nível de desenvolvimento econômico, chegando ao ponto de determinar decisivamente o grau de competitividade dos bens produzidos internamente. Vale notar que, nas últimas duas décadas, a crescente globalização do comércio mundial tem sido o resultado não só de políticas de comércio liberais mas também de grandes avanços nas áreas de comunicações (*internet*, por exemplo), transportes e tecnologias de armazenamento [Banco Mundial (1994)].

Dessa forma, cuidados com a infra-estrutura representam claramente uma importante preocupação para o governo. Nos países em desenvolvimento, por exemplo, o setor público tem dominado quase que exclusivamente a infra-estrutura. Até meados dos anos 80, apenas uma pequena parcela do setor de energia estava a cargo do setor privado, ao passo que praticamente não existiam firmas privadas de telecomunicações. Essa dominância do setor público na infra-estrutura pode ser explicada basicamente pela crença de que o governo deveria sempre ter um papel mais atuante em áreas onde se notam falhas de mercado, além, obviamente, do interesse estratégico nacional.

Mais recentemente, no entanto, experiências bem-sucedidas de privatizações têm sido observadas em vários países em desenvolvimento. As razões para essa onda privatizante são diversas, mas possuem um ponto em comum, qual seja, a necessidade de aumentar a eficiência em áreas consideradas estratégicas a fim de manter um mínimo de competitividade num contexto de crescente integração comercial. Uma outra forte razão que parece ter virado consenso como importante causa das privatizações diz respeito à necessidade de se reduzir o tamanho do governo na economia como uma forma de se atingir um equilíbrio fiscal duradouro nos países que adotaram o receituário neoliberal de ajustamento macroeconômico.

Uma das fontes de ineficiência usualmente apontadas corresponde ao uso inadequado de mão-de-obra em empresas públicas, principalmente em setores da infra-estrutura. Estimativas do Banco Mundial indicam que, na América Latina, o excesso de mão-de-obra e a prática de tarifas inadequadas, aliada aos inevitáveis subsídios em setores como telecomunicações, energia, saneamento e transportes representam uma fonte de constante dreno fiscal que acaba por dificultar sobremaneira a almejada estabilidade macroeconômica na região [Banco Mundial (1994), p. 29].

Como resultado dessa suposta ineficiência operacional e excesso de mão-de-obra, a opção que se delineou ao longo da década de 80 e início da década de 90 para os países em desenvolvimento foi a recorrência a privatizações de empresas públicas. A crescente influência do chamado "consenso de Washington" sobre as economias da América Latina, enfatizando a necessidade de uma decrescente participação do estado na atividade econômica como uma condição necessária à estabilização macroeconômica ilustra bem a onda privatizante dos anos 90 na região.

2.1 Os Antecedentes da Privatização na América Latina

Nesta seção, procuraremos estabelecer as condições que antecederam o início do processo de privatizações em alguns países da América Latina. Em termos mais gerais, parece haver um certo con-

senso entre os analistas de que o processo de privatizações na região ocorreu mais por razões fiscais, macroeconômicas, e em ritmo muito mais acelerado que nos países industrializados.

Devlin (1993), por exemplo, argumenta que as razões que levaram as economias latinoamericanas a iniciar um amplo processo de privatizações podem ser classificadas como sendo de ordem conjuntural e estrutural. No universo das razões conjunturais estariam a necessidade de gerar um excedente de receitas fiscais para equilibrar as contas públicas, a necessidade de dar credibilidade aos planos de estabilização macroeconômica na região, e a crescente limitação da capacidade de investimento por parte das empresas estatais. Os fatores de ordem estrutural, estariam relacionados a razões ideológicas, à necessidade de aumentar a eficiência interna, à necessidade de integrar-se no processo contínuo de reestruturação produtiva, e também de fortalecer o setor privado nacional a fim de tornar a economia mais competitiva frente ao processo de globalização.

Em recente simpósio sobre os ajustes trabalhistas da privatização, organizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), argumentou-se que, geralmente, os processos de privatização podem seguir uma lógica macroeconômica, com preocupações relativas à área fiscal e ao *front* externo; uma lógica microeconômica, com busca de maior eficiência; e uma lógica política, visando à despolitização das empresas estatais. Essas três lógicas envolveriam um certo *timing* e dependeriam ainda do procedimento pelo qual a privatização é implementada. A necessidade de regulação, diretamente vinculada ao procedimento de implementação, visaria garantir a concorrência *vis-à-vis* um aumento de investimentos, e também evitar movimentos abusivos nos preços.

O aumento da eficiência, que pode ou não ocorrer, vai depender da capacidade de se gerar aumentos efetivos de investimentos e redução de custos; mas o impacto imediato sobre o emprego é, invariavelmente, negativo, além de se imprimir uma maior demanda por mão-de-obra mais qualificada devido à adoção de tecnologias mais avançadas. Para reduzir os impactos sociais negativos, esse aumento de eficiência exigiria: (1) um aumento da taxa de expansão da economia, que pode ou não ocorrer; e (2) mecanismos compensatórios, que muitas das vezes o Estado não tem sido capaz de fornecer

Lieberman (1994) argumenta, no entanto, que as condições sob as quais as privatizações começaram a ser implementadas ao longo da década de 80 na região não foram as ideais, uma vez que havia na maioria dos países: (i) instabilidade macroeconômica; (ii) fragilidade dos mercados de capitais; e (iii) excesso de regulamentação estatal na economia. Não obstante, ciente dessas condições adversas, os diversos governos parecem ter utilizado as privatizações como um processo catalizador para outras reformas (estabilidade macroeconômica, liberalização comercial, e reforma do arcabouço institucional regulatório), o que acabou por reverter o quadro desfavorável. O quadro atual, na primeira metade da década de 90, tornou-se atraente aos olhos do investidor estrangeiro no sentido de participar do processo de desestatização em marcha na região.

A despeito do foco comum das experiências de privatização na América Latina, os resultados dessas experiências variam sobremaneira entre os diversos países [OIT (1995)]. Cada privatização possui sua dinâmica e história próprias, o que acaba por dificultar os esforços para se chegar a conclusões genéricas.

As experiências de privatização vêm se intensificando em vários países nas últimas duas décadas, seguindo um padrão mundial que aponta para a redução do papel do Estado na economia, principalmente nos setores da infra-estrutura. As taxas de privatização em um crescente número de países são impressionantes e, o que é mais importante, não dão sinais de arrefecimento. A crescente integração comercial em nível global tem elevado de maneira significativa os padrões de eficiência e

produtividade e, devido a diversas razões - que vão desde a excessiva corrupção à falta de incentivos ao gestor público -, parece haver certo consenso sobre a necessidade de se privatizarem as empresas públicas para se fazer frente a esses novos padrões de eficiência e produtividade [Moinov (1995)]. Dessa forma, o argumento dominante a favor da privatização seria a busca por um aumento permanente de eficiência na economia.

Aponta-se ainda que, além do objetivo de lograr um aumento permanente de eficiência, as privatizações teriam como motivação adicional a geração de recursos fiscais para auxiliar no ajuste das contas públicas. Esta tem sido a tônica nos programas recentes de privatizações nos países que têm buscado a estabilidade macroeconômica, particularmente na América Latina. Conforme apontado por Saraiva (1996), as privatizações na região têm-se caracterizado pela tentativa de se reduzirem os déficits fiscais, garantir a eficiência econômica e contribuir para a consolidação das políticas de estabilização mediante a alienação das empresas estatais que foram, na sua grande maioria, criadas para executar políticas intervencionistas. Lieberman (1994) aponta ainda o objetivo de reduzir o endividamento externo por meio da venda de empresas estatais.

Em síntese, no entanto, pode-se dizer que há uma complementaridade entre os dois objetivos comumente atribuídos à privatização: aumento de eficiência e aumento de receitas fiscais. Conforme salientado por Pinheiro e Schneider (1995), por exemplo, o aumento da eficiência garante o aumento dos lucros, o que, por conseguinte, afeta positivamente a renda, gerando receitas fiscais adicionais.

Não obstante a lógica interna desse argumento, Pinheiro (1996) atenta para o fato de que não parece haver consenso na literatura sobre a diferença de desempenho entre empresas públicas e privadas. A título de ilustração, Pinheiro (1996) contrasta a posição de autores que defendem a atuação mais eficiente de empresas privadas frente a empresas públicas com a posição de autores que apontam um desempenho mais eficiente de empresas públicas. Vickers e Yarrow (1991), por exemplo, argumentam que, em setores competitivos, as empresas privadas são em geral mais eficientes que as estatais, mas ressaltam que o mesmo não se observa em setores oligopolizados.

Dessa forma, fazemos a seguir uma síntese dos principais fatores envolvidos nos recentes programas de privatização na América Latina. Procuramos dar ênfase aos componentes que antecederam as privatizações na região e sistematizar informações sobre os impactos no mercado de trabalho das privatizações nos setores de siderurgia e ferrovias.

2.2 O Caso da Argentina

Na Argentina, os problemas macroeconômicos enfrentados com particular severidade durante os anos oitenta levaram o governo a adotar uma série de medidas que visavam à contenção dos gastos públicos. No entanto, essa busca pela disciplina fiscal acabou por limitar consideravelmente a capacidade de investimento das empresas estatais. Conforme argumenta Sarvaiva (1996), essa política deliberada de contenção de despesas provocou uma situação insustentável em termos das finanças das empresas estatais, com a conseqüente deterioração na qualidade dos serviços e uma queda acentuada na produtividade.

Na avaliação do governo, a mudança de postura política, que deixou de ter o forte caráter ideológico populista que prevalecia até 1989, aliada a fatores conjunturais específicos, propiciaram um ambiente favorável para a aceleração do processo de privatizações. Esse ambiente favorável incluía um certo consenso entre os partidos políticos e os sindicatos sobre a necessidade de se redefinir o papel das empresas estatais frente ao contexto de aguda instabilidade macroeconômica que se apresentava à sociedade.

Assim, em 1989, o governo argentino expressou formalmente seus objetivos ao iniciar um ambicioso programa de privatizações. Esses objetivos foram: (i) reduzir o déficit fiscal; (ii) reduzir a dívida externa; (iii) estimular os investimentos e modernizar o parque industrial estatal; (iv) elevar os gastos sociais (saúde, educação, segurança pública, etc.); e (v) reduzir custos e elevar a eficiência no setor público. Antes das privatizações, existiam 93 empresas estatais na Argentina, que empregavam cerca de 350 mil trabalhadores. Em termos agregados, as empresas estatais demandavam um aporte anual de recursos do Tesouro da ordem de 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB), e o estoque de sua dívida alcançava US\$ 35 bilhões, correspondendo a 87% do deficit público.

Na primeira etapa das privatizações na Argentina, não houve uma preocupação por parte do governo em sanear as empresas a serem incluídas no programa. Ao contrário, parece ter havido uma deterioração crescente no desempenho das empresas estatais no período que antecedia sua privatização. Essa deterioração no desempenho das empresas manifestava-se pela redução significativa dos investimentos, crescente resistência dos sindicatos e da gerência das firmas, e a conseqüente queda na qualidade dos serviços prestados. Koogan e Thompson (1993) chegam a apontar que essa situação de colapso iminente das firmas acabou por fortalecer o consenso na sociedade sobre a necessidade de se iniciar um amplo processo de privatizações.

As primeiras privatizações na Argentina ocorreram nos setores menos competitivos como, por exemplo, telecomunicações e linhas aéreas. Baer (1994) aponta duas razões para isso. Primeiro, esses setores teriam um pequeno impacto sobre grupos de renda baixa. Segundo, o argumento político de que a privatização desses setores havia sido tentada pelo governo anterior, que não estaria em condições, portanto, de se opor à iniciativa do Governo Menem.

O pagamento pelos ativos privatizados pôde ser feito em bens e serviços (e.g., petróleo) ou por meio de títulos das dívidas interna e externa. O governo fixou prazos bastante curtos para as privatizações, o que pode ser atribuído à necessidade de se "comprar" alguma reputação para o processo. Baer (1994) argumenta que o governo estava mais interessado em maximizar as receitas fiscais de curto prazo do que em desenvolver o mercado de capitais, o que, certamente, levaria algum tempo para se concretizar. Dessa forma, na sua fase inicial, as privatizações na Argentina não apresentaram um marco regulatório bem definido, gerando um impacto negativo sobre o preço das empresas públicas.

O setor ferroviário foi um dos setores onde as privatizações assumiram um contorno particularmente importante na Argentina. Conforme reportado por Saraiva (1996), em 1989, a empresa Ferrocarriles Argentinos operava cerca de 35 mil km de linhas ferroviárias, empregava 92 mil trabalhadores e gerava uma dívida anual de aproximadamente US\$ 600 milhões (cerca de 1% do PIB). Dada a importância do setor, que chega a transportar diariamente um montante de passageiros equivalente àquele transportado em Londres e Paris, decidiu-se por reestruturar e privatizar a empresa.

Em termos gerais, o governo conseguiu elevar suas receitas e reduzir a dívida externa, mediante, basicamente, a diminuição da necessidade de financiar projetos de investimentos e perspectiva de maior arrecadação fiscal no futuro, uma vez que as estatais privatizadas passariam a pagar impostos. De acordo com Petrecolla *et alii.* (1992), as despesas de capital do governo foram reduzidas em cerca de 2% do PIB entre 1988 e 1991, devido a um aumento de receitas com a privatização e à transferência de despesas de capital para o setor privado.

2.2.1 Impactos sobre o Mercado de Trabalho Argentino

Na Argentina, a maioria das empresas se viu obrigada a efetuar reajustes de mão-de-obra, tanto antes da privatização, como medida preparatória, como depois da transferência à gestão privada. Entre 31/12/1989 e 31/12/1993, um total de 239.915 trabalhadores foram demitidos das empresas esta-

tais, frente a um total de 290.364 empregados. Até o final de 1992, o programa de redução de pessoal havia custado aproximadamente US\$1,2 milhão, que foram financiados com recursos do Tesouro e empréstimos do Banco Mundial e do BID, além de recursos provenientes da privatização.²

Antes da privatização, em 1989, a empresa Ferrocarriles Argentinas (FA) possuía cerca de 92 mil funcionários. Em 1994, esse número havia se reduzido a menos de 20 mil trabalhadores. As demissões se deram pelos seguintes critérios: (a) programas de demissões voluntárias (PDV), que pagaram, em média, indenizações que variaram entre US\$ 10 mil a US\$ 12 mil a cerca de 48 mil trabalhadores; e (b) aposentadorias incentivadas, transferências a outras empresas e demissões, envolvendo cerca de 40 mil trabalhadores.³

Ainda que as empresas estatais em vias de serem privatizadas tenham sido proibidas de recontratar o pessoal que havia sido desligado, quando passaram às mãos da iniciativa privada ficou acordado que as concessionárias só poderiam empregar, no início, funcionários da empresa estatal FA. As contratações deveriam ser negociadas diretamente entre a concessionária e os sindicatos, sem a interferência do governo, e aqueles que não fossem contratados pela concessionária receberiam uma indenização da FA. Kogan e Thompson (1993) reportam que, na prática, a relação entre o número de funcionários utilizados pela FA e os contratados pelas concessionárias foi de aproximadamente quatro por um.

Algumas medidas adotadas para reduzir o impacto dos desligamentos associados à privatização na Argentina incluíram o incentivo à contratação de ex-funcionários da estatal FA, transferência de serviços de transporte de passageiros à longa distância para outras províncias (incluindo a transferência dos funcionários necessários), e criação de cooperativas para fazer a manutenção dos trens. Kogan e Thompson (1994) afirmam que, com essas medidas, praticamente não houve contratação de mão-de-obra nova após a privatização. Saraiva (1996), contudo, chama a atenção para importância dessas medidas para a mitigação dos efeitos do desemprego nas pequenas cidades argentinas.

No setor siderúrgico, o impacto das privatizações sobre o mercado de trabalho parece ter sido muito mais visível do que no caso do setor ferroviário. Apenas entre abril e dezembro de 1991, a antiga empresa SOMISA (Sociedad Mixta Siderurgia Argentina) e atual SIDERAR, na província de San Nicolas, reduziu de 12.063 para 5.614 o seu número de empregados. Esses desligamentos se deram por demissões voluntárias, que tiveram um custo total de cerca de US\$ 150 milhões.⁴ Com o dinheiro das indenizações, muitas microempresas foram criadas ao longo do ano de 1992, mas a grande maioria delas foi à falência já em 1993. Do conjunto de trabalhadores que perderam o emprego entre 1992 e 1993, cerca de 80% saíram de postos assalariados, dos quais 21% eram provenientes do setor siderúrgico. Entre os que estão atualmente empregados, grande parte era constituída de metalúrgicos que acharam ocupação apenas no setor serviços, onde são mais precárias as relações de trabalho. Ademais, cerca de 60% dos desligamentos incentivados ocorridos na SOMISA correspondiam a trabalhadores com mais de 60 anos de idade, que dificilmente conseguiriam emprego após a privatização.

2.3 O Caso do Brasil

No Brasil, a primeira tentativa de controlar a expansão das empresas estatais ocorreu em 1979 com o Programa Nacional de Desburocratização. O programa não teve um grande impacto em termos de privatização, mas capacitou o governo para exercer um maior controle sobre o crescimento das estatais. A Comissão Especial para Desestatização, criada em 1981, identificou cerca de 140 empresas privatizáveis e recomendou a venda imediata de 50 delas. Deu-se prioridade a três

² Saraiva (1996), p. 27.

³ Saraiva (1996), p. 30.

⁴ Ver Marcus e Kirsis (1994), p. 10.

setores: siderurgia, petroquímica e fertilizantes. Dessas 50 empresas elencadas, cerca de 20 delas foram vendidas entre 1981 e 1984, muitas delas devolvidas às mãos da iniciativa privada após socorridas pelo BNDES quando estavam à beira da falência em período anterior [Baer (1994)].

Ao longo dos anos 80, as privatizações foram muito tímidas no Brasil, uma vez que não havia muito comprometimento político com a proposta de venda das estatais àquela época. Ademais, o país enfrentava uma grave recessão econômica no início da década, o que acabava por limitar o número de potenciais compradores, uma vez que a venda de empresas públicas no período estava limitada apenas a firmas brasileiras. E, finalmente, um programa de privatizações, para ter o sucesso desejado, deveria vir acompanhado de um processo de desregulamentação, principalmente de preços públicos; durante a primeira metade dos anos 80, no entanto, o governo não estava minimamente preparado para implementar um programa de desregulamentação dessa natureza.

Na segunda metade da década de 80, após o retorno do poder entre outras razões a mãos civis, o Governo Sarney priorizou o processo de privatizações, mas devido, entre outras razões, ao grande aparato burocrático ainda existente no país acabou vendendo apenas 18 empresas estatais. O Governo Collor, na década de 90, adotou o primeiro grande programa de privatizações no Brasil, que ocorreu dentro de um contexto de profundas reformas na economia. A maioria das vendas ocorreu mediante leilões e a participação estrangeira ficou limitada a 40% do capital votante, mas ilimitada para o capital não-votante, ao passo que o deságio máximo para operações que envolviam reconversão de dívida ficou limitado a 25%. Outras restrições incluíam uma regra que exigia a permanência do capital estrangeiro no país por um período de doze anos, e que a venda das ações adquiridas pudesse ocorrer apenas após dois anos. Mas em 1992 essas restrições foram alteradas; o limite de 40% para o capital votante poderia ser alterado após o leilão numa análise individual de cada caso e a restrição sobre a venda das ações foi eliminada, ao passo que o período de permanência do capital estrangeiro no país foi reduzido de doze para seis anos [Baer (1994)].

Entre 1990 e 1992, cerca de 17 empresas tinham sido privatizadas e outras 24 estavam na agenda de privatizações para o período 1992-1993. O total arrecadado até então tinha atingido cerca de US\$ 4 bilhões e a perspectiva de receita com as outras 24 empresas era estimado em US\$ 14 bilhões. Nesse período, as medidas preparatórias para as privatizações envolveram a redução das dívidas das empresas, a fim de valorizar as empresas para a venda.

A participação de empresas privadas no setor siderúrgico brasileiro era permitida quando do processo de privatizações e, de fato, já havia algumas empresas privadas atuando no setor. As plantas siderúrgicas brasileiras eram competitivas em nível internacional, o que tornava mais atraente iniciar o processo de privatizações por um setor relativamente bem-sucedido.⁵

De acordo com informações do BNDES, a privatização foi responsável pelo abatimento de cerca de US\$ 26 bilhões da dívida pública federal. A arrecadação de impostos foi incrementada juntamente com o investimento nos setores privatizados. Ao mesmo tempo, recursos gerenciais do setor público foram redirecionados para atividades típicas de governo. Mas benefícios positivos também foram percebidos pelas empresas que foram privatizadas, com um aumento da lucratividade por meio da introdução de critérios econômicos de gerenciamento, e a solução para passivos trabalhistas e sociais.

⁵ A primeira empresa privatizada foi a USIMINAS, que era uma empresa rentável com resultados competitivos.

2.3.1 Impactos sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro

A exemplo do que ocorreu na Argentina, a maioria das empresas se viu obrigada a fazer ajustes de mão-de-obra. Em sua maior parte, as reformas profundas de organização e gerência só puderam ser efetuadas após a privatização, uma vez que só então as empresas estariam livres de influências político-partidárias tão freqüentes em seu cotidiano.

⁴ Em algumas empresas do setor siderúrgico, no entanto, o ajuste nos quadros de pessoal começou a ser implementado antes do leilão de privatização. Foram os casos da ACESITA, AÇOMINAS, COSIPA e CSN. Na CSN, por exemplo, a força de trabalho foi reduzida em cerca de 30%, entre 1989 e 1993.

Em termos gerais, o programa de privatizações no Brasil implementado entre 1991 e 1994 foi responsável por uma queda média (mediana) de cerca de 49% (31%) no total de empregados das empresas estatais, sendo que 75% desse ajuste se deu na fase de preparação para a venda das empresas.⁶ De acordo com Pinheiro (1996), no caso das privatizações realizadas na década de 80, toda a redução de pessoal se deu antes da privatização, com o número médio de empregados crescendo no período seguinte. Uma redução bastante similar ocorreu nas empresas que tiveram apenas seu controle repassado à iniciativa privada, o que parece sugerir que todas essas reduções no número de empregados podem ser explicadas pela existência de um excedente de pessoal que tende a ser eliminado antes mesmo da venda.

Pode-se dizer que as privatizações geraram resultados positivos em termos da lucratividade das empresas e benefícios visíveis para aqueles que permaneceram empregados após a venda. Foram eliminadas várias distorções, como escala salarial e critérios de promoção, e cresceu o número de funcionários empregados na produção. Além disso, os funcionários receberam subsídios para a compra de ações das empresas privatizadas. Pinheiro (1996) aponta ainda como resultado bastante positivo a tendência de aumento dos investimentos após a privatização. O autor apresenta dados que sugerem que cerca de 83% das empresas privatizadas entre 1991-1994 elevaram substancialmente o nível de investimentos no período pós-privatização em relação ao período pré-privatização.

Sob o ponto de vista dos trabalhadores, representantes da CUT e CNM presentes ao simpósio OIT/BNDES enfatizaram que cerca de 60% das pessoas demitidas no bojo do processo de privatizações pelos programas de demissão voluntária, tornam-se, geralmente, microempresários. Desse total, no entanto, cerca de 85% vão à falência logo no primeiro ano de atividades devido à sua total inexperience e à falta de domínio técnico e gerencial; uma situação que parece bastante similar àquela observada na Argentina, conforme viu-se na seção anterior. Os maiores problemas para a reabsorção satisfatória dessa mão-de-obra no processo produtivo encontram-se associados ao seu perfil de qualificação *vis-à-vis* os novos requerimentos de qualificação impostos pelas novas tecnologias e formas de gestão. Os trabalhadores que geralmente são demitidos durante o processo de privatizações são aqueles em faixa etária mais avançada e com alto grau de especialização; as novas tecnologias exigem trabalhadores mais dinâmicos e versáteis, capazes de aprender novas tarefas em curtos espaços de tempo. Até o presente momento, não se pensou ainda numa forma eficaz de se compensar esses trabalhadores mais velhos que acabam sendo os principais perdedores ao longo dos processos de privatização.

⁶ Cf. Pinheiro (1996, p. 26).

2.4 O Caso do Chile

O Chile foi o pioneiro em programas de privatização na América Latina, iniciando a venda de estatais em 1973, ainda sob o governo militar. Logo após o golpe de 1974, cerca de 257 firmas e 3.700 fazendas que tinham sido incorporadas ao patrimônio do setor público pelo Governo Allende - ou "nacionalizadas", conforme aponta Lieberman (1994) - foram devolvidas aos seus antigos donos, mas isso não envolveu nenhuma transação monetária. No período 1974-1978, aproximadamente 500 firmas e bancos foram "reprivatizados". Como o país passava por uma severa recessão nos anos 70, apenas um pequeno número de grupos econômicos puderam participar do programa de privatização, o que acabou resultando em excessiva concentração da propriedade.⁷ Ao final dos anos 70, os dez maiores grupos do país controlavam 135 das 250 maiores empresas e cerca de 70% das ações negociadas em bolsas de valores [Baer (1994, p. 513)].

No início dos anos 80, o país atravessava novamente uma forte recessão econômica seguida de uma aguda crise financeira. Com isso, o governo foi forçado a intervir em um grande número de instituições financeiras que tinham sido recentemente privatizadas, para evitar uma falência generalizada do sistema financeiro nacional. No entanto, em meados da década, uma segunda fase de privatizações foi implementada pelo governo, que devolveu às mãos da iniciativa privada as firmas que tinham sido resgatadas ao longo da recessão do início da década. O valor das empresas privatizadas nos anos 80 equivalia a cerca de 6% do PIB. Nessa segunda fase, as privatizações ocorreram em um ambiente macroeconômico estável, onde houve forte interesse por parte de investidores estrangeiros e nacionais na compra das estatais, cujo pagamento inicial tinha que ser feito apenas em dinheiro - como uma precaução contra os problemas enfrentados na primeira fase das privatizações.

Em 1990, cerca de 30 empresas estatais tinham sido completamente privatizadas (i.e., com 100% de suas ações transferidas para o setor privado). Essas empresas incluíam firmas nos setores de siderurgia, utilidade pública (eletricidade e telecomunicações), petroquímico, minas de carvão e linhas aéreas. Os fundos de pensão adquiriram cerca de 25% das ações das empresas privatizadas via leilões abertos, enquanto investidores estrangeiros puderam fazer uso de instrumentos de conversão de dívida na compra das ações.

De acordo com Lieberman (1994), as privatizações no Chile permitiram que o governo alcançasse uma série de objetivos, dentre eles: (i) o aperfeiçoamento do mercado de capitais (o chamado *capitalismo institucional*) e a desconcentração da propriedade entre as instituições (o chamado *capitalismo popular*) mediante venda de ações em blocos; (ii) participação dos trabalhadores - estima-se que os trabalhadores adquiriram entre 5% e 10% das ações das empresas privatizadas; (iii) uso de um rico leque de opções de privatização; (iv) redução da dívida externa e atração de investidores estrangeiros para o país; (v) aumento das receitas do governo em cerca de US\$ 2,5 bilhões; e (vi) aumento de produtividade e eficiência da economia.

2.4.1 Impactos Sobre o Mercado de Trabalho Chileno

No setor ferroviário, a privatização se deu, inicialmente, em 1992, privilegiando a área de cargas, que representava cerca de 70% das atividades do setor - os 30% restantes correspondiam ao transporte de passageiros. Dos 7 mil trabalhadores empregados no setor ferroviário em 1990, cerca de 5 mil foram demitidos como resultado da privatização das ferrovias até 1997. Os mecanismos compensatórios oferecidos pelo governo parecem ter agradado aos sindicatos e aos trabalhadores em geral. Os

⁷ De acordo com estimativas citadas por Baer (1994), o governo arrecadou cerca de US\$ 543 milhões com a venda dessas empresas, que foram vendidas com um deságio de cerca de 30%.

benefícios incluíram pagamentos de uma remuneração mensal até a data da aposentadoria para aqueles próximos do limite de idade, pacotes financeiros variáveis para os trabalhadores mais jovens que foram negociados diretamente com os sindicatos, bolsas de estudos para os filhos dos trabalhadores que aderiram aos programas de demissão voluntária e incentivos à formação de microempresas.⁸

No caso do setor siderúrgico, as privatizações não trouxeram grandes mudanças nos direitos dos trabalhadores, que já tinham sido alterados à época do governo militar. É interessante notar que, no caso da empresa Siderúrgica Chilena (CAP), a iniciativa de privatização partiu dos executivos da própria empresa e contou com o apoio da maioria dos trabalhadores. Havia o consenso de que a empresa deveria ser privatizada por uma necessidade de sobrevivência, dados os baixos níveis de investimentos e competitividade, e não por ineficiência produtiva e administrativa. A privatização se deu, então, de tal forma que não houve mudança na gerência e nem na estrutura de empregos e salários da empresa. Os trabalhadores foram incentivados a comprar ações da empresa e, de fato, adquiriram cerca de 32% delas no momento da privatização, em maio de 1987, ao preço unitário de US\$ 0,82 por ação. Em maio de 1989, a participação dos trabalhadores no capital da empresa havia sido reduzida de 30% para apenas 8%, uma vez que a grande maioria deles vendeu suas ações com um lucro significativo, ao preço unitário de cerca de US\$ 2,64 por ação.

3. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM PROGRAMAS DE DEMISSÕES INCENTIVADAS

A necessidade de ajustar o nível de emprego no setor público tem levado governos à implementação de Programas de Demissão Incentivada em vários países, e o Brasil não é exceção. O motivo que acarreta essa necessidade de reduzir o nível de emprego público, no entanto, não é uniforme entre os países. Para alguns pode ser devido à transição de um modo de produção socialista para uma estrutura capitalista, para outros pode estar refletindo mais uma aguda crise fiscal que demandaria cortes bruscos nas despesas do governo, e finalmente, para outros, poderia ser uma combinação desses dois fatores.

Nesta seção, vamos procurar levantar alguma evidência sobre programas de demissões incentivadas em alguns países, com o objetivo de elencar algumas lições gerais que poderão servir de parâmetro não só para o setor elétrico, mas também para outros passíveis de realizarem ajustes em seus quadros de pessoal.

3.1 O Marco Teórico

O marco teórico que norteia a idéia de um programa de demissão incentivada está baseado no princípio da otimização social e da eficiente alocação líquida de recursos. Dessa forma, *grosso modo*, pode-se dizer que seria socialmente ótimo realocar um trabalhador marginal do setor público para o setor privado se o valor presente líquido da produtividade desse trabalhador, quando no setor privado, subtraído do valor presente líquido da produtividade desse trabalhador para o resto da sociedade, exceder o valor presente líquido da produtividade desse trabalhador no setor público. Por outro lado, um trabalhador representativo decidirá ficar empregado no setor público se sua produtividade marginal for remunerada em um nível superior à remuneração passível de ser percebida no setor privado, descontando-se dessa remuneração no setor privado os custos associados à transição do setor público para o privado (e.g., período que passaria desempregado, custos associados à procura de um novo emprego, etc.).

⁸ Como no caso dos outros países analisados, a experiência dos ex-funcionários como pequenos empresários não logrou muito sucesso.

A grande dificuldade dos *policy makers*, no entanto, está em mensurar de forma clara os componentes que podem afetar a decisão de um indivíduo em passar de um setor para o outro. Na presença de uma força de trabalho heterogênea e de diferentes estruturas institucionais nos mercados de trabalho (e.g., custos de contratação e demissão, estrutura de benefícios aos desempregados, grau de segmentação no mercado de trabalho – formal/informal), fica quase que impossível uma quantificação adequada dos custos de transição a um nível que possa espelhar a realidade para cada indivíduo. Além disso, pode haver importantes externalidades em um programa de desligamento incentivado caso a estrutura da demanda de um determinado país esteja intimamente relacionada ao setor no qual o programa está sendo implementado [Cooper e Haltiwanger (1996)].

Uma outra dificuldade de mensuração e conceituação diz respeito à avaliação da produtividade dos trabalhadores do setor público antes e depois de um programa de realocação de mão-de-obra - e essa dificuldade pode assumir diferentes graus a depender do tipo de serviço público em questão, i.e., militar, civil, empresas estatais produzindo bens ou serviços). Ademais, um programa de redução do quadro de pessoal pode estar muito mais associado a uma necessidade de se promover uma reestruturação em um determinado setor do que simplesmente a uma necessidade de reduzir o nível de emprego *per se*. Por exemplo, a baixa produtividade de funcionários públicos pode estar, de certa forma, refletindo o descontentamento com baixos salários e uma organização inadequada. Assim, o uso de indicadores financeiros simples, que não levam o fator motivacional em consideração, pode resultar no fracasso de um programa que vise ao aumento da produtividade via redução de pessoal.

Desconsiderando, no entanto, esses problemas conceituais, geralmente torna-se politicamente necessário implementar um programa de cortes de pessoal por meio de esquemas voluntários. Esse tipo de estratégia demanda o oferecimento de um pacote de incentivos na forma de pagamentos indenizatórios, pensões, vantagens financeiras, etc., de tal forma que um indivíduo possa comparar esse incentivo com as vantagens em permanecer no emprego público [Rama (1997)].

3.2 Seleção Adversa

Um problema conhecido nesse tipo de programa, contudo, refere-se à seleção adversa. Por exemplo, em um ambiente de arrocho salarial, caso um incentivo comum seja oferecido a todos os trabalhadores, os melhores deles tenderiam a aderir ao programa, uma vez que acreditam que suas qualificações poderiam ser mais valorizadas fora do setor público, ao passo que os trabalhadores menos qualificados tenderiam a permanecer, em vista de suas menores chances de obter um melhor emprego no setor privado. O mesmo raciocínio poderia se estender ao caso dos trabalhadores mais velhos, que tenderiam a permanecer no setor público, ao passo que os mais jovens tenderiam a aderir ao programa, dadas suas melhores perspectivas no mercado de trabalho.

Uma implicação direta dessa discussão é que um incentivo ótimo deve ser definido em um nível de desagregação tal que permita refletir ao máximo os custos de ajustamento e as características de cada trabalhador. Programas de desligamentos *involuntários* podem minimizar essa restrição, uma vez que permitem que se eleja um público alvo, embora possam representar um alto custo de ajustamento. Por exemplo, a demissão em massa pode resultar em excessivos custos com as indenizações sociais a serem pagas aos desligados, além de representar um enorme custo político para o governo [Levy e Mclean (1996)].

Por fim, deve-se notar que um mercado de trabalho flexível, onde não haja segmentação no sentido de barreiras à mobilidade da mão-de-obra, deve ser visto como um fator favorável à elaboração e implementação de um programa de desligamento voluntário. Com a flexibilidade do mercado de trabalho, reduzem-se os custos de ajustamento, os desincentivos a permanecer no emprego público e o problema da seleção adversa. A decisão do trabalhador em se transferir da esfera pública para o se-

tor privado passa a depender, então, muito mais do valor atribuído à sua produtividade marginal, e o resultado final do programa, no tocante à melhor alocação de recursos, passa a ser o socialmente esperado.

Passamos, a seguir, à exposição das características de programas de desligamentos implementados em alguns países selecionados sobre os quais foi possível obter informações.⁹ Vale dizer que o Banco Mundial vem financiando projetos dessa natureza em um grande número de países, inclusive o Brasil, e que estaremos fazendo uso a seguir das informações disponibilizadas em alguns dos documentos produzidos no âmbito desses projetos de ajuste do emprego público.¹⁰

3.3 O Caso do Peru

No Peru, a necessidade de se reduzir o contingente de pessoal deveu-se aos objetivos do governo no sentido de promover um ajuste fiscal em suas contas, ajuste este que envolvia uma redução das transferências do governo central aos municípios e uma melhora na qualidade dos serviços públicos. Adicionalmente, o grande arrocho salarial no setor público, resultado do excesso de funcionários, tornava difícil a contratação e retenção de funcionários qualificados.

Assim, dois programas de desligamento foram implementados em 1991 [Haltiwanger e Singhi (1996)]. O primeiro para os funcionários públicos civis e o segundo para os funcionários da Secretaria da Receita Federal. O primeiro programa conseguiu reduzir, inicialmente, o número de funcionários públicos federais em 250 mil, num período de três anos. No entanto, cerca de 163 mil funcionários foram recontratados, tanto em nível federal quanto local. O programa foi considerado um fracasso em termos de formulação e implementação, uma vez que não impediu que os trabalhadores mais qualificados se desligassem do emprego público.

No segundo programa, usou-se um *mix* de fatores voluntários e involuntários, além de se estabelecer um esquema que definiu um público-alvo específico. Os desligamentos voluntários eram incentivados por intermédio de um pacote que oferecia uma generosa pensão. Os desligamentos involuntários foram efetuados com base em um teste escrito. Como resultado, cerca de 70% dos funcionários da receita peruana (2.300 trabalhadores) foram desligados. A recontração dos funcionários desligados foi proibida por um período de dez anos. Em um segundo período, foram contratados dois mil novos trabalhadores, com base também em um teste escrito. Subseqüentemente, a arrecadação tributária mais do que duplicou, resultando em ganho substancial para o governo.

Em nenhum dos dois programas, no entanto, o governo se preocupou em oferecer treinamento, auxílio à procura de um novo emprego, ou qualquer forma de assistência que pudesse ajudar a reduzir os custos de ajustamento dos trabalhadores desligados.

3.4 O Caso da Argentina

A Argentina realizou programas de redução de emprego público para a administração federal e para o setor de transportes ferroviários nos anos de 1990-1992 e 1991-1994, respectivamente.¹¹ A exemplo do caso do Peru, a necessidade de cortar gastos com pessoal advinha da crescente crise fiscal que assolava o país no início dos anos 90. Os salários no setor público eram responsáveis por cerca

⁹ A esse respeito, ver, por exemplo, Haltiwanger e Singhi (1996).

¹⁰ O leitor deve ser alertado sobre a limitação da análise dos programas de demissões incentivadas devido à falta de um acompanhamento sistemático pós-desligamento daqueles trabalhadores que aderiram aos programas. Estudos como o realizado para o caso da Turquia, e comentado adiante, deveriam, portanto, ser encorajados uma vez que permitem uma análise mais clara sobre os diversos programas de desligamentos incentivados.

¹¹ Para detalhes, ver Robbins (1996).

de 70% das despesas públicas enquanto que o nível de ociosidade (medido pelo número de servidores considerados redundantes) atingia 50%.

O programa de desligamentos na administração federal não estabeleceu um público-alvo, mas foi responsável pela demissão de cerca de 400 mil servidores públicos. O pacote de indenizações chegou a um valor médio de US\$ 3 mil e o custo total atingiu US\$ 425 milhões. Os desligamentos foram, em grande parte, involuntários, uma vez que o governo restringiu suas atividades na economia à provisão da segurança pública, serviços sociais e gerenciamento econômico.

O programa de desligamentos no setor ferroviário, por sua vez, envolveu componentes voluntários e involuntários e foi responsável pela demissão de cerca de 73 mil trabalhadores. O custo médio por trabalhador chegou a US\$10 mil, e o custo total desse programa a US\$360 milhões.

Em ambos os casos, aponta-se ganhos de produtividade para o governo. De acordo com o Banco Mundial (1994), estima-se que, após o ajuste no setor ferroviário, houve um aumento na razão frete-milhas e passageiros-milha da ordem de seis a sete vezes, ao passo que o tempo de processamento no setor público reduziu-se em 50%.

3.5 O Caso da Turquia

O caso da Turquia é avaliado por Tansel (1997), que realizou uma extensiva pesquisa com uma amostra fixa de trabalhadores envolvidos em programas de desligamento, antes e depois da implementação desses programas. Dessa forma, o autor conseguiu coletar informações relativas às características do emprego de um determinado trabalhador quando este ainda se encontrava no setor público, e ainda avaliar as condições em que se deu o reemprego desse trabalhador no setor privado. Basicamente, o contingente de trabalhadores demitidos na Turquia estava próximo da idade limite para a aposentadoria. Os que não se aposentaram e continuaram a compor a PEA (População Economicamente Ativa), invariavelmente, arrumaram empregos que ofereciam uma remuneração inferior à do emprego original. As perdas salariais, no entanto, não foram significativamente afetadas pelo estoque de anos de serviço, mas foram menores para os trabalhadores com um maior nível escolar.

3.6 Alguns Riscos

Quando o problema a ser resolvido é o de excesso de funcionários, programas de desligamentos incentivados podem gerar uma melhora na eficiência dos serviços e/ou equilíbrio fiscal. Em muitos casos, também, pode-se obter melhora moral dos funcionários, com visíveis efeitos sobre seu desempenho produtivo, uma vez que os que ficarem na empresa (ou emprego público) deverão se sentir valorizados após o programa.

Porém, a implementação de programas desse tipo geralmente está associada a alguns riscos importantes, e que não devem ser negligenciados pelo *policy maker*. O risco mais aparente, quase inevitável, e de escopo mais genérico é representado pela magnitude do custo político que acompanha iniciativas dessa natureza, especialmente quando as taxas de desemprego já estão elevadas. Um programa bem-sucedido, contudo, onde se observem questões como transparência, equidade e boa administração pode ter o apoio da maioria da população e, assim, diluir o custo político de sua implementação [Schiavo-Campo *et alii.* (1997)].

A experiência internacional, no entanto, parece sugerir que a iniciativa de reduzir o emprego público mediante programas específicos pode também ser desastrosa. De maneira geral, alguns riscos que se observam são os seguintes:

a) o risco imediato de redução de qualificações (seleção adversa); ou seja, se o programa incentiva os melhores funcionários a se desligarem; programas de demissões e aposentadorias voluntárias podem ser extremamente arriscados nesse aspecto;

b) o risco de médio prazo é o de perda de credibilidade do processo de re-estruturação e retorno a uma situação de excesso de pessoal, o que tende a acontecer nos casos em que a gerência de pessoal, informação e controle de recursos humanos não é fortalecida antes da implementação do programa; e

c) os riscos mais gerais são a desmoralização dos empregados, redução na qualidade dos serviços e perda de credibilidade, o que tende a acontecer se o programa for visto como injusto, arbitrário e desnecessário.

4. AJUSTE ESTRUTURAL E PROBLEMAS DE EMPREGO

No Brasil, o processo de privatizações tem alcançado, atualmente, os setores da infra-estrutura, e as formas de ajuste nas empresas públicas têm tomado diferentes contornos. Em muitos casos, o ajuste nos quadros de pessoal tem assumido proporções não desprezíveis. Dessa forma, a análise dos impactos de todo esse processo sobre o perfil da mão-de-obra dos setores da infra-estrutura brasileira parece bastante oportuna.

Sinteticamente, podemos caracterizar os problemas do emprego contemporâneo em três dimensões. A primeira diz respeito à quantidade de vagas oferecidas pelas firmas. Nessa perspectiva, os problemas de emprego são enfrentados via crescimento econômico e processo de investimento. Assim, um processo de privatização com impactos negativos sobre o nível de emprego terá custos sociais maiores, em termos de desemprego, naqueles países ou regiões com menor dinamismo econômico.

A segunda dimensão está associada à qualidade dos postos de trabalho oferecidos. Dada a importância do tema para os objetivos de nosso trabalho, convém analisar esse aspecto com maior detalhe. Em geral, a literatura define que um posto de trabalho é de “boa qualidade” quando o mesmo oferece uma certa estabilidade no emprego, existe a possibilidade de qualificação na firma, a produtividade e os salários são elevados, etc. [Doeringer e Piore (1971)]. As características dos postos de trabalho de baixa qualidade são opostas (elevada rotatividade, escassas possibilidades de carreira, baixa produtividade e salários, etc.). Um país ou região pode enfrentar problemas sociais originados no mundo do trabalho não porque sua taxa de desemprego seja elevada, mas pela relativa escassez de postos de trabalho de boa qualidade. Em geral, a Europa caracteriza-se por apresentar uma dualização social originada em uma elevada taxa de desemprego [Azeredo e Ramos (1995)]. Ou seja, os postos de trabalho são escassos, mas as vagas que são oferecidas são de “boa qualidade” [Ramos e Carneiro (1997)]. No pólo oposto, os países anglo-saxões e o Brasil apresentam uma taxa de desemprego reduzida e os problemas sociais estão vinculados aos postos de trabalho de baixa qualidade que são criados.

Assim, quando analisamos os desdobramentos de um processo de privatização temos que nos perguntar que tipo de postos de trabalho estão sendo perdidos e quais serão criados. Os custos sociais da privatização, se existem, podem estar manifestando-se na qualidade dos postos de trabalho, e não na taxa de desemprego aberto.¹²

A terceira dimensão do desemprego contemporâneo a que antes nos referíamos surge na desigual distribuição do desemprego - ou das possibilidades de ocupar postos de trabalho de “boa qualidade” - entre a população ativa. Os custos sociais tendem a concentrar-se em certas faixas da população

¹² Vários autores citam o problema da qualidade dos postos de trabalho no Brasil; ver por exemplo Amadeo, Pero e Meyer (1996).

(jovens sem experiência, adultos sem qualificação, mulheres, minorias étnicas, etc.). Essa desigual distribuição requer políticas específicas que variam de acordo com o público-alvo. Porém, previamente ao desenho dessas políticas, um diagnóstico do mercado do trabalho se torna imprescindível. Com efeito, essas faixas da população vulnerável variam de país para país e de região para região. Assim, antes de imaginar uma política, devemos conhecer as características e dimensões do problema a ser enfrentado.

Dessas três variáveis que afetam o mundo do trabalho (crescimento, qualidade dos postos e características da população vulnerável), as políticas de emprego só podem afetar as duas últimas, dado que o crescimento depende de fatores que, em geral, estão situados fora do mercado de trabalho.

Dessa forma, concentrando-nos nesses dois últimos aspectos, vejamos em que medida uma política pública, cujo espaço de atuação seja o mercado de trabalho, pode elevar a qualidade dos postos de trabalho e/ou tornar mais igualitárias as possibilidades de acesso às vagas de qualidade que são criadas.

Sinteticamente, temos duas grandes correntes de interpretação sobre esse tema. A primeira, cujo referencial teórico é a teoria do capital humano, enfatiza a importância da educação, formação e experiência como determinantes da produtividade e do salário. Assim, educar, formar e reciclar devem constituir elementos de toda política de emprego. Vale ressaltar que, dada a atual rapidez das mudanças tecnológicas, aqueles trabalhadores com elevados níveis de escolaridade e atualização teriam as maiores probabilidades de encontrar emprego, especialmente aqueles de boa qualidade [Katz (1986)].

Dado esse diagnóstico, as proposições de política são quase diretas. Um setor submetido a um ajuste estrutural concentrará os custos do ajuste naqueles assalariados com pouco capital humano e/ou capital humano muito específico. Uma política de emprego deveria formar ou reciclar aqueles assalariados suscetíveis de serem desligados.

A segunda corrente de interpretação enfatiza a importância do posto de trabalho, e não do trabalhador, como determinante da produtividade. Nesse caso, a educação só serve como um “sinal” capaz de indicar a potencialidade de um candidato para ocupar um determinado posto. Esse “sinal” provém da posição relativa na “fila” de candidatos para ocupar uma vaga, sendo que essa posição relativa na fila é dada pela “educação relativa”, e não a absoluta [Thurow (1975)]. Portanto, ainda que por motivos bem distintos que na teoria do capital humano, educação e formação servem para elevar as possibilidades de ocupar uma vaga, muito mais pelo sinal emitido do que pela utilidade do aprendizado.

Ou seja, independentemente das justificativas que estabelecem umnexo entre educação a empregabilidade, parece existir um certo consenso sobre a necessidade de educar, formar e reciclar os trabalhadores que eventualmente sejam afetados pelos processos de ajustamento setoriais.

À margem dessas proposições de caráter geral, certos grupos específicos parecem merecer políticas muito focalizadas, dados os problemas particulares que enfrentam. Tendo como referência os objetivos deste texto, não merecerão a nossa atenção as dificuldades enfrentadas por minorias étnicas, jovens que egressam do sistema escolar e que possuem reduzidas possibilidades de encontrar emprego por falta de experiência, etc.¹³

Contrariamente, processos de ajuste setoriais podem afetar trabalhadores adultos, com pouca escolaridade e que, no transcurso de sua vida ativa, ocuparam postos de trabalho nos quais não se desenvolviam tarefas criativas, que elevassem seu capital humano específico. Nesse caso, há três alternativas.

¹³ O leitor interessado poderá consultar OCDE (1991).

A primeira é a formação e reciclagem para elevar as chances de que esse trabalhador ocupe um posto de trabalho de qualidade. A segunda consiste em formar esse assalariado para que o mesmo possa desenvolver atividades como autônomo. Neste último caso, além da formação, o apoio a esse tipo de atividades deve ser complementado com financiamento, ajuda à comercialização, apoio tecnológico e gerencial. Por último, a terceira alternativa, a exemplo do que sucede em diversos países da Europa Continental, consiste em considerar uma pré-aposentadoria para aqueles trabalhadores adultos com pouca educação, e formação com sérias dificuldades para recolocação.¹⁴

Todas essas políticas devem ser imaginadas como implementadas dentro de um arcabouço institucional que articule intermediação e formação e reciclagem [Ramos (1997)]. Esse arcabouço institucional, comumente denominado de Sistema Público de Emprego (SPE), deve identificar as tendências do mercado de trabalho regional e nacional a fim de sinalizar os setores/profissões em expansão balizando sua política de formação e reciclagem.¹⁵ Em situações de mudança estrutural, as incompatibilidades entre o perfil de oferta e a demanda de trabalho pode elevar os custos do ajuste. O SPE pode ajudar a reduzir esses custos ao atuar sobre a oferta de trabalho, a fim de adequá-la (via formação e reciclagem) aos requerimentos das firmas. É factível, também, que identifique mudanças espaciais, podendo subsidiar o deslocamento de trabalhadores de regiões em decadência ou ajuste para outras em expansão.

4.1 O Emprego nos Setores de Infra-Estrutura¹⁶

Para a realização do estudo utilizamos a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Este é um verdadeiro censo anual do mercado formal de trabalho e contém dados sobre os assalariados (sexo, faixa de salários, perfil ocupacional, educação, faixa etária, tempo de serviço) e do estabelecimento (região, setor de atividade, tamanho, etc.).

Como já afirmamos, os setores a serem estudados são quatro (energia elétrica, transportes ferroviários, telecomunicações e saneamento). Existe uma limitação nos dados a serem analisados. Nesses setores não foram distinguidos aqueles assalariados pertencentes a uma firma estatal ou privada. Ou seja, a análise será setorial, não podendo distinguir-se a propriedade da firma ou estabelecimento. Porém, como a maioria desses setores estavam diretamente gerenciados pelo estado - especialmente em 1989, o primeiro ano do estudo -, dificilmente incorreremos em erros de magnitude.

Os dados examinados cobrem os anos 1989 e 1994 e foram obtidos por meio de tabulações especiais da RAIS. A escolha desses dois anos se justifica por corresponderem, respectivamente, ao período anterior ao ajuste estrutural pelo qual vem passando a economia brasileira e o setor de infraestrutura, em particular, e ao período pós-ajuste, quando muitas das mudanças em termos de novas formas de gestão e privatizações já foram implementadas e/ou encontram-se em pleno andamento.

¹⁴ Essa última alternativa tem poucas probabilidades de ser implementada no Brasil, dada a crise financeira da Previdência. De qualquer forma, não pode ser descartada dado que se pode imaginar, a exemplo de muitos países europeus, que essa política pode ser cofinanciada pelo setor privado que seja beneficiário das privatizações.

¹⁵ Sobre a importância do SPE no combate ao desemprego contemporâneo e suas justificativas teóricas, ver Azeredo e Ramos (1995).

¹⁶ Nesse ponto, o leitor deve ser alertado sobre limitações a respeito da cobertura dos dados da RAIS, que é afetada pelo fato de muitas empresas no setor de infra-estrutura (como no caso do setor saneamento, por exemplo) por vezes preencherem seus questionários e se auto-enquadrarem no setor de administração pública. Dessa forma, as informações que estaremos reportando ao longo do relatório devem ser vistas sob um ponto de vista puramente qualitativo. Portanto, comparações, sobre o estoque de trabalhadores de um determinado setor entre dois períodos distintos ficam prejudicadas.

Para efeito de nossa análise, a mão-de-obra empregada em cada um dos setores considerados foi classificada de acordo com os seguintes cortes: setor de atividade por grandes regiões geográficas; sexo; escolaridade; tempo de serviço; idade; e faixa salarial.

4.2 O Período Pré-Ajuste: 1989

4.2.1 A composição do emprego nos setores da infra-estrutura

Em 1989, os quatro setores da infra-estrutura aqui considerados empregavam ao todo cerca de 480.840 trabalhadores, o que representava apenas 2% do total de todas as atividades. O maior contingente de empregados encontrava-se nos setores de telecomunicações (182.000) e energia elétrica (177.000), respectivamente; os restantes 131.000 empregos estavam alocados nos setores de transportes ferroviários (87.000) e saneamento (35.000). Traduzidos em termos de porcentagens, esses números significavam que o emprego nesses setores estavam distribuídos da seguinte forma: 38% no setor de telecomunicações; 37% no setor de energia elétrica; 18% nos transportes ferroviários; e 7% no saneamento - ver tabelas 1 a 4.

TABELA 1
Setor de Energia Elétrica: Perfil da Mão-de-Obra Empregada
(em %)

	1989	1994
Composição por Sexo		
Homens	85	79
Mulheres	15	21
Composição Geográfica		
Norte	6,06	6,52
Nordeste	22,39	21,54
Sudeste	44,81	44,54
Sul	19,15	19,32
Centro-Oeste	7,60	8,09
Escolaridade		
8a Série Completa	11	12
2o Grau Completo	25	29
Superior Completo	18	24
Idade		
18 a 24	8	4
25 a 29	14	9
30 a 49	67	75
50 a 64	10	11
Faixa de Salário		
Até 3 SM	2	2
3 a 7 SM	20	8
7 a 10 SM	20	10
10 a 15 SM	24	19
15 a 20 SM	12	17
Mais de 20 SM	20	35
Total de Empregos (nºs absolutos)	177.076	161.185

TABELA 2
Setor de Saneamento: Perfil da Mão-de-Obra Empregada

	1989	1994
(em %)		
Composição por Sexo		
Homens	88	87
Mulheres	12	13
Composição Geográfica		
Norte	0,03	1,20
Nordeste	1,28	4,30
Sudeste	86,58	82,02
Sul	8,65	9,08
Centro-Oeste	3,47	3,38
Escolaridade		
8ª Série Completa	11	15
2º Grau Completo	7	9
Superior Completo	5	3
Idade		
18 a 24	7	9
25 a 29	13	15
30 a 49	63	59
50 a 64	17	17
Faixa de Salário		
Até 3 SM	22	33
3 a 7 SM	49	36
7 a 10 SM	14	7
10 a 15 SM	7	7
15 a 20 SM	2	4
Mais de 20 SM	2	5
Total de Empregos (n.ºs absolutos)	35.047	55.835

TABELA 3
Setor de Transporte Ferroviário: Perfil da Mão-de-Obra Empregada

	1989	1994
(em %)		
Composição por Sexo		
Homens	94	88
Mulheres	6	12
Composição Geográfica		
Norte	0,00	0,00
Nordeste	15,31	28,90
Sudeste	69,79	69,33
Sul	14,91	1,76
Centro-Oeste	0,00	0,00
Escolaridade		
8ª Série Completa	21	16
2º Grau Completo	17	22
Superior Completo	5	11
Idade		
18 a 24	8	2
25 a 29	16	9
30 a 49	66	77
50 a 64	8	9
Faixa de Salário		
Até 3 SM	4	4
3 a 7 SM	45	26
7 a 10 SM	21	22
10 a 15 SM	16	18
15 a 20 SM	6	10
Mais de 20 SM	7	18
Total de Empregos (n.ºs absolutos)	87.121	22.735

TABELA 4
Setor de Telecomunicações: Perfil da Mão-de-Obra Empregada
(em %)

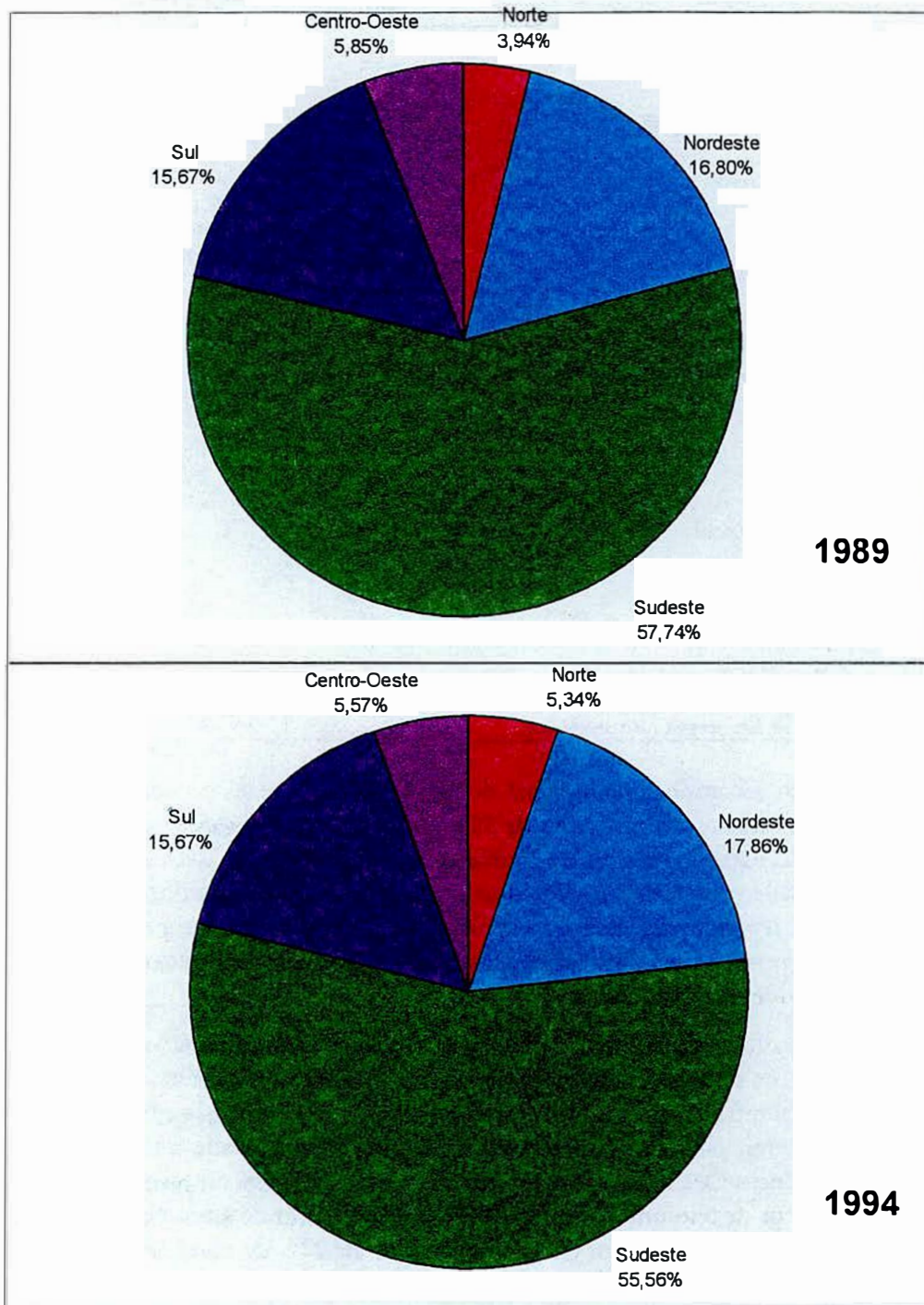
	1989	1994
Composição por Sexo		
Homens	73	72
Mulheres	27	28
Composição Geográfica		
Norte	4,52	4,47
Nordeste	15,05	14,87
Sudeste	59,01	57,41
Sul	14,00	14,95
Centro-Oeste	7,41	8,30
Escolaridade		
8ª Série Completa	17	17
2º Grau Completo	34	39
Superior Completo	15	13
Idade		
18 a 24	10	7
25 a 29	17	13
30 a 49	68	72
50 a 64	5	7
Faixa de Salário		
Até 3 SM	3	3
3 a 7 SM	34	24
7 a 10 SM	14	19
10 a 15 SM	18	17
15 a 20 SM	9	10
Mais de 20 SM	20	20
Total de Empregos (nos absolutos)	181.595	187.781

No que diz respeito à composição regional do emprego nos setores de infra-estrutura, nota-se que, em 1989, a região Sudeste detinha cerca de 58% do total de empregados dos quatro setores investigados. Em segundo lugar, viria a região Nordeste, com 17%, seguida das regiões Sul, com 16%, Centro-Oeste, com 6%, e, por fim, a região Norte, com 4% do total de empregados. Essa mesma composição parece ser reproduzida intra-setorialmente, em maior ou menor grau, conforme se observa no gráfico 1. Sobressai o caso do setor de saneamento, onde aproximadamente 90% do total de empregados encontram-se na região Sudeste.

Analisando a composição setorial do emprego por região geográfica, observa-se que, nas regiões Norte e Centro-Oeste, os setores de energia elétrica e telecomunicações detinham quase que a totalidade dos empregos em infra-estrutura. Na região Norte, 57% dos empregos em infra-estrutura pertenciam ao setor de energia elétrica, enquanto que os demais 43% pertenciam ao setor de telecomunicações. Na região Centro-Oeste, o quadro era parecido, com 48% dos empregos no setor de energia elétrica, 48% no setor de telecomunicações, e apenas 4% no setor de saneamento. Nas demais regiões, o setor de transportes ferroviários chega a concentrar até 22% do total de empregos em infra-estrutura, mas os setores de energia elétrica e telecomunicações continuam sendo os que mais empregam. O setor de saneamento aparece sempre com o menor número de empregados como uma proporção do total (ver gráfico 2).

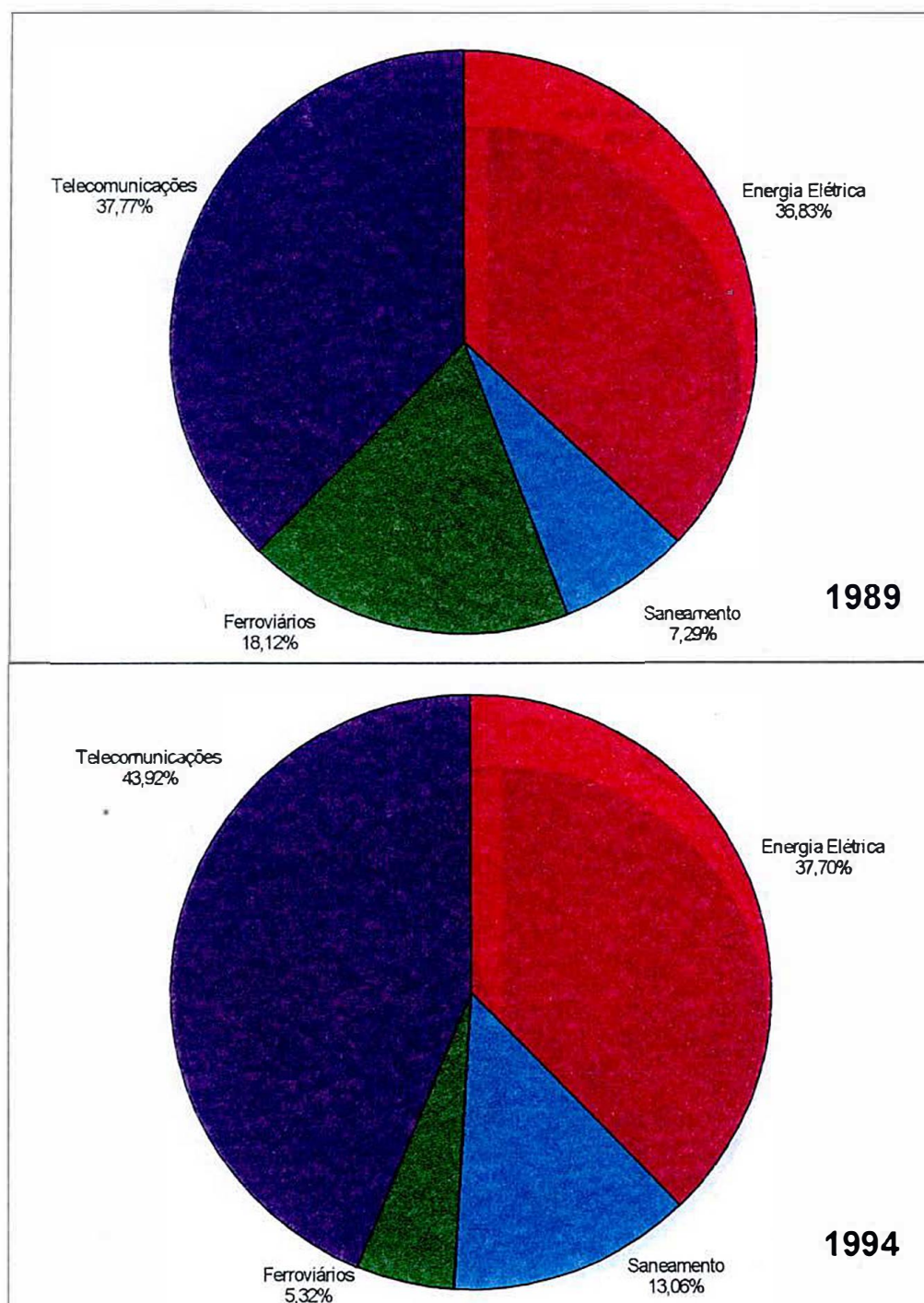
A composição setorial por sexo em 1989 era bastante favorável aos homens. Dos 480 mil trabalhadores empregados nos setores de infra-estrutura, cerca de 82% deles eram do sexo masculino. Essa composição da força de trabalho é reproduzida de forma quase que homogênea em cada um dos setores da infra-estrutura, e também em nível regional, uma vez que a proporção de mulheres sobre o total raramente foi superior a 20%.

GRÁFICO 1
Distribuição Regional dos Assalariados Formas no Setor de Infra-Estrutura



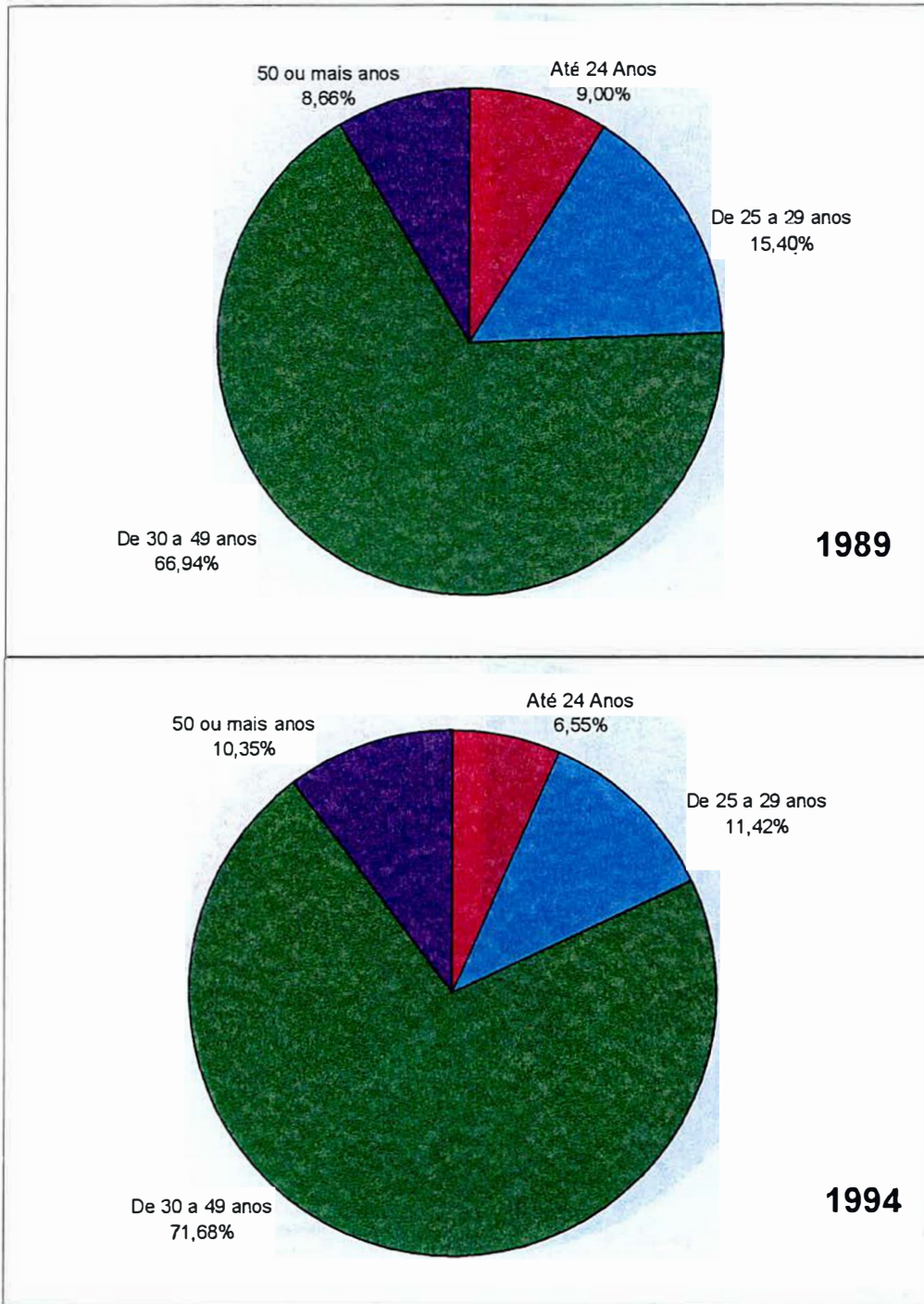
Fonte: RAIS.

GRÁFICO 2
Distribuição Setorial dos Assalariados Formas no Setor de Infra-Estrutura



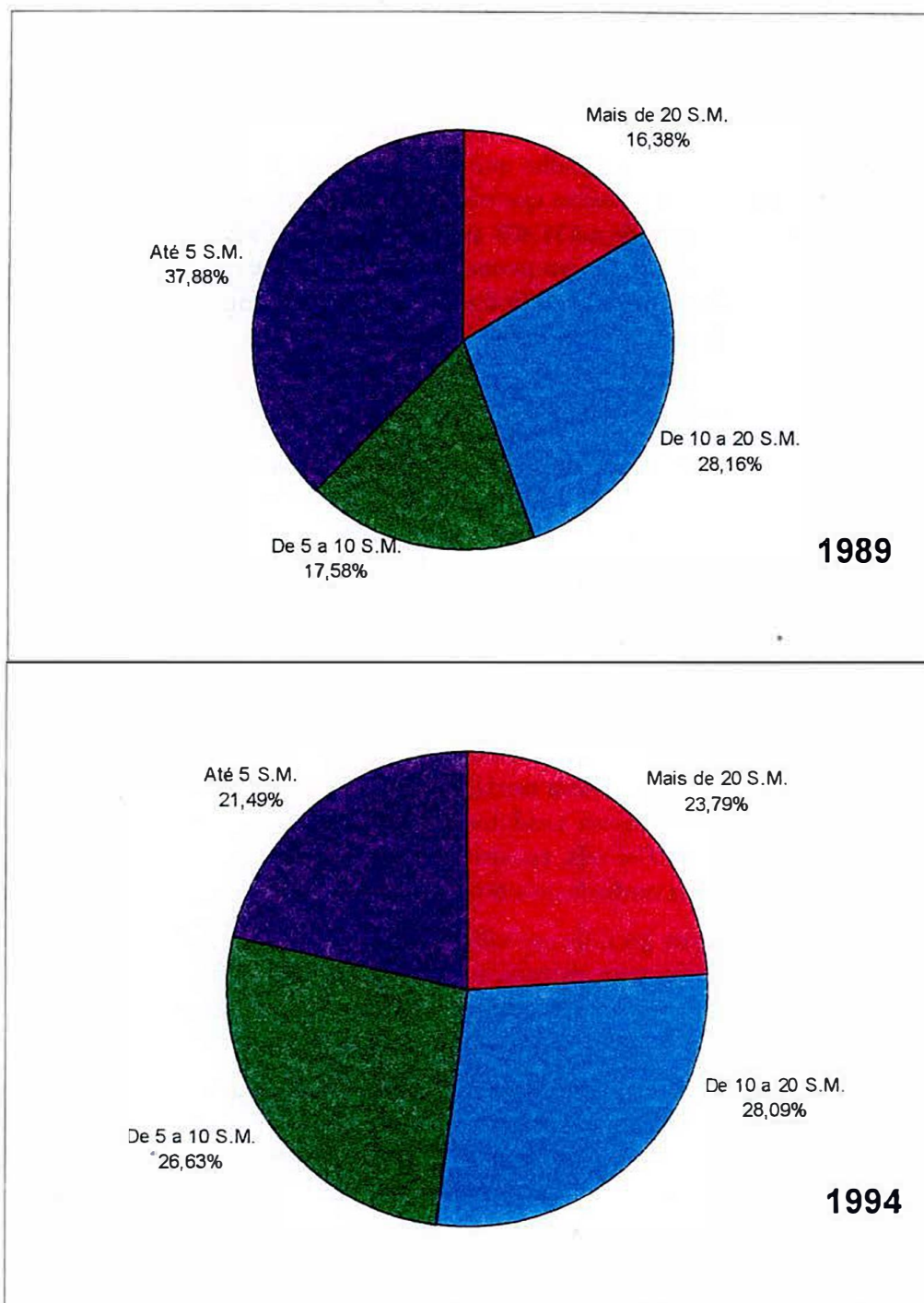
Fonte: RAIS.

GRÁFICO 3
Distribuição dos Assalariados Formais no Setor de Infra-Estrutura Segundo Faixa Etária



Fonte: RAIS.

GRÁFICO 4
Distribuição dos Assalariados Formais no Setor de Infra-Estrutura
Segundo Faixa Salarial



Fonte: RAIS.

O número de empregos por faixa etária revela que a maior parte da força de trabalho na infraestrutura constitui-se de trabalhadores com idade entre 30 e 49 anos (67% do total). O percentual de empregados com idade entre 30 e 39 anos era de 43%, e aqueles com idade entre 40 e 49 perfaziam cerca de 24% do total de trabalhadores nos setores de infraestrutura. Essa mesma composição é observada intra-setorialmente e também em nível regional.

É interessante observar que o número de empregados por faixa de salário distribui-se como uma normal para o total das atividades da infraestrutura, fato este que não se observa nos setores da indústria de transformação e de serviços (ver gráfico 3). Nesses dois setores, há uma elevada concentração de trabalhadores em postos de trabalho que pagam de 1 a 3 SM, e uma participação decrescente de trabalhadores nos postos de trabalho que oferecem salários superiores. Na indústria de transformação, por exemplo, do total de 6.151.403 trabalhadores, em 1989, 41% encontravam-se em ocupações que pagavam entre 1 e 3 SM; essa proporção é praticamente a mesma para o setor de serviços. Nos setores da infraestrutura, a maioria dos trabalhadores encontra-se em ocupações que remuneram relativamente bem, pagando, em média, mais do que 7 SM.

4.3 A Distribuição das Remunerações

A remuneração média nos setores de infraestrutura situava-se em torno de 12,60 salários-mínimos (SM), com os trabalhadores do sexo masculino recebendo salários ligeiramente acima da média (12,93 SM), enquanto as mulheres eram remuneradas abaixo da média (11,08 SM) (ver gráfico 4). A análise dos dados setoriais revela que os setores de energia elétrica e de telecomunicações eram os que ofereciam os maiores salários aos seus empregados, com uma remuneração média próxima de 14 SM contra 6 SM no setor de saneamento, e 9 SM nos transportes ferroviários. Neste último setor, no entanto, as mulheres são remuneradas acima da média do setor (9,29 SM), e acima também da remuneração média dos homens (9,20 SM), percebendo salários médios equivalentes a 10,95 SM.

Uma possível explicação para esse tipo de padrão nas remunerações pode ser encontrada na teoria do capital humano. De acordo com essa teoria, os conhecimentos e habilidades (ínatas ou adquiridas) de um indivíduo determinam sua produtividade. Esta, por sua vez, determinará o nível de rendimentos ou salários ganhos. Ou seja, existiria uma correlação estreita entre capital humano e salários, correlação esta que seria mediada pela produtividade.

Esse capital humano, pode ser geral ou específico. O sistema escolar tende a dar ao indivíduo conhecimentos gerais. Os conhecimentos específicos serão adquiridos uma vez que o indivíduo entre no mercado de trabalho, e podem se originar nas atividades que o empregado exerce (*on-the-job training*) ou resultarem de uma deliberada política de formação.

Observando a composição do emprego segundo a escolaridade, constata-se um padrão consistente com o descrito acima. Os setores que se apresentam como bons pagadores, energia elétrica e telecomunicações, são, na verdade, os que empregam o maior contingente de trabalhadores com mais de oito anos de estudo formal. Assim, para o total do Brasil, a porcentagem de trabalhadores com escolaridade superior ao segundo grau completo correspondia a 61% no setor de telecomunicações, 53% no setor de energia elétrica, 43% no setor de transportes ferroviários e apenas 22% no setor de saneamento.

Em termos de remuneração média segundo a escolaridade, pode-se observar um padrão amplamente corroborado pelos pressupostos da teoria do capital humano. Em cada setor de atividade, a remuneração média daqueles com mais de oito anos de estudo parece ser consistentemente superior à remuneração média de cada setor. Para o total do Brasil, a remuneração desse grupo de trabalhadores atingiu 16,82 SM no setor de energia elétrica, 7,90 SM no saneamento, 11,67 SM nos transportes

ferroviários, e 16,02 SM nas telecomunicações. Vale dizer que a remuneração média daqueles com nível superior completo, em todos os setores, foi sistematicamente superior à média de seu respectivo setor, chegando a representar mais do que o dobro da remuneração média dos trabalhadores com segundo grau completo. Da mesma forma, a remuneração média tende a crescer com a faixa etária, no total para o Brasil e também em cada um dos setores da infra-estrutura.

A teoria do capital humano, no entanto, procura fornecer explicações para a questão dos salários - e também da produtividade -, *exclusivamente*, pelo lado da oferta de trabalho. Assim, é o capital humano do empregado (geral ou específico) que determinará, em última instância, seu salário (e sua produtividade). Não existe nenhuma referência às características do posto de trabalho ocupado. Essa ausência de qualquer referência provém, dentre outras, da suposição de um mercado de trabalho concorrencial. Se não existe segmentação, indivíduos com equivalentes dotações de capital humano (produtividade) deveriam obter as mesmas remunerações, independentemente do setor de atividade no qual estejam ocupados. Existindo mobilidade, os diferenciais de salários, dado o mesmo capital humano, teriam que, no médio ou longo prazos, ser eliminados pela concorrência entre as firmas pelos trabalhadores.

Thurow (1975) realiza uma interessante distinção entre os modelos de “concorrência salarial” (*wage competition*) e o modelo que ele denomina de “concorrência pelo posto” (*job competition*). Nos modelos de inspiração neoclássica, entre os quais deve ser incluída a teoria do capital humano, o mercado de trabalho é definido como um espaço onde a interação entre a oferta e demanda de trabalho determina o nível de salários reais de equilíbrio. O preço nesse mercado (o salário real) varia de forma a ajustar oferta e demanda.

Contrariamente, no modelo de *job competition* o fator determinante da produtividade é o próprio posto de trabalho. Dessa forma, a cada posto de trabalho está associado um salário. A concorrência entre trabalhadores se dá para ocupar esse posto - existe uma determinada fila para ocupar um posto -. Nessa perspectiva, e seguindo uma linha teórica inaugurada por Arrow (1973), a educação fornece, em um ambiente de informação imperfeita, um sinal sobre a produtividade potencial de um indivíduo. Assim, o importante não seria a educação absoluta, mas sim a educação relativa, ou, em outros termos, a diferenciação (sinal). Uma maior educação relativa permite ao indivíduo estar melhor situado na “fila” de candidatos à vaga.¹⁷ A educação ou formação relevante será adquirida no posto de trabalho, geralmente de maneira informal.

Dessa forma, a correlação existente entre educação e salários é explicada a partir de outro prisma. Os melhores postos de trabalho são ocupados pelos que possuem uma maior educação pela sua posição relativa na “fila”, mas o fator determinante da produtividade (salário) é o posto.

Portanto, o fato de os setores de energia elétrica e telecomunicações oferecerem os melhores salários pode ser explicado tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda. Como os postos de trabalho que exigem um maior estoque de capital humano encontram-se nesses setores - onde o percentual de empregados com nível superior completo é relativamente elevado -, os trabalhadores mais produtivos tenderiam a ofertar sua força de trabalho e, conseqüentemente, ser aproveitados nesses setores. Associa-se então o sinal emitido pelo trabalhador (lado da oferta), através de seu estoque de capital humano (e.g., anos de escolaridade), com a qualidade do posto de trabalho (lado da demanda).

¹⁷ Veja ainda Gibbons e Katz (1992), que desenvolvem um modelo teórico, com validação empírica, mostrando que o sinal emitido pelo trabalhador, em termos de sua qualificação e primeiro emprego, é fundamental para determinar sua “empregabilidade” no futuro.

4.4 O Período Recente: 1994

4.4.1 A Composição do Emprego na Infra-Estrutura

Em 1994, os quatro setores da infra-estrutura empregavam um total aproximado de 427.536 trabalhadores. O maior contingente de empregados encontrava-se nos setores de telecomunicações (187.781) e energia elétrica (161.185); os restantes 78.570 empregados estavam alocados nos setores de saneamento (55.835) e transportes ferroviários (22.735). Em termos percentuais, a composição setorial do emprego nos setores da infra-estrutura, conforme ilustrado no gráfico 2, era a seguinte, em 1994: 44% no setor de telecomunicações; 38% no setor de energia elétrica; 13% no setor de saneamento; e 5% no setor de transportes ferroviários.

Entre 1989 e 1994, o ajustamento parece ter alterado a composição setorial do emprego. Saneamento e transportes ferroviários, por exemplo, modificaram suas posições relativas; o primeiro, que empregava cerca de 7% da mão-de-obra na infra-estrutura em 1989, passou a empregar 13% em 1994, enquanto que o segundo passou a empregar apenas 5% dessa mão-de-obra em 1994, contra 18% em 1989. O setor de energia elétrica continuou com uma participação próxima de 37%, o mesmo percentual observado em 1989, mas o setor de telecomunicações aumentou sua participação, que era de 38%, para 44%.

Não houve alteração na composição regional do emprego. A composição intra-setorial por região geográfica, no entanto, sofreu modificações consideráveis. No setor com o maior ajuste no nível de emprego (transportes ferroviários), por exemplo, foram eliminados quase que na sua totalidade os postos de trabalho que se encontravam na região Sul, que empregava aproximadamente 17% dos trabalhadores ferroviários em 1989. Nas outras regiões, houve também reduções importantes: a região Nordeste empregava 17% de ferroviários em 1989 e passou a empregar apenas 9%, e a região Sudeste, que detinha uma participação de 22%, passou a uma participação de apenas 7% em 1994. Contudo, no setor de saneamento, observou-se um aumento expressivo do total de empregos em todas as regiões, notadamente nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste.

A composição setorial do emprego por sexo continuou favorável aos homens. Houve, contudo, um ligeiro aumento no número de mulheres empregadas na infra-estrutura, que passou de 18% em 1989, para 21% em 1994.

Analisando o número de empregados por faixa etária, notamos que o ajuste no emprego dos setores da infra-estrutura se deu exclusivamente sobre os trabalhadores mais jovens. Em todos os setores, o número de trabalhadores com idade entre 18 e 39 anos caiu, em média, cerca de 30%, enquanto que o contingente de trabalhadores com idade entre 40 e 64 anos aumentou em mais de 20%. Esse envelhecimento da força de trabalho na infra-estrutura pode estar diretamente relacionado com os elevados custos de demitir os trabalhadores mais antigos e mais próximos da aposentadoria. Ou seja, os trabalhadores conservaram seu posto de trabalho, elevando a idade média do estoque, pois que os dados da RAIS sugerem, ainda que não sejam comparáveis entre si, que entre 1989 e 1994 o estoque de emprego no setor de infra-estrutura, tendeu a reduzir-se.

4.4.2 A distribuição das remunerações

A remuneração média nos setores da infra-estrutura se elevou, passando dos 12,60 SM observados em 1989 para, aproximadamente, 15 SM em 1994. O incremento no salário dos trabalhadores do sexo masculino foi equivalente àquele percebido pelas mulheres, uma vez que a remuneração média dos homens passou de 12,93 SM para 15,48 SM, e a das mulheres de 11,08 SM para 12,10 SM, no período em consideração.

O setor de energia elétrica continuou oferecendo os salários mais altos a seus trabalhadores, registrando inclusive um aumento na remuneração média do setor, que chegou a atingir 19,09 SM em 1994, contra 14,28 SM em 1989. Esse aumento no padrão de remuneração pode estar associado ao maior nível de escolaridade da força de trabalho. Em 1989, 18% do total de empregados possuíam superior completo, sendo que em 1994 a participação dessa faixa de escolaridade foi de 24%. A participação dos assalariados com segundo grau completo também elevou-se, passando de 25% em 1989 para 29% em 1994.

O setor de saneamento, no entanto, manteve os salários muito próximos da média observada em 1989 (5,8 SM), com uma remuneração média de 5,94 SM em 1994. Porém, nesse caso, parece ter-se alterado a distribuição. A participação dos assalariados com rendimentos de até 3 SM elevou-se de 22% para 33%, sendo que os de mais de 20 SM cresceu de 2% para 5%. Talvez essa mudança no perfil das remunerações seja conseqüência de uma mudança no perfil educacional. Em 1989, 11% dos empregados tinham 8ª série completa, sendo que esse percentual elevou-se para 15% em 1994, podendo ter gerado a elevação dos trabalhadores na faixa de até 3 SM.

No setor de telecomunicações, a remuneração média em 1994 (13,95 SM) situou-se bastante próxima da remuneração média observada em 1989 (13,88 SM). Nesse caso, a alteração foi observada nas faixas intermediárias das remunerações. O percentual de trabalhadores entre 7 e 10 SM elevou-se de 14% para 19%, talvez como uma conseqüência da elevação no número de assalariados com segundo grau completo, que passou de 34% para 39%.

No setor de transportes ferroviários também parece observar-se uma associação entre as mudanças no perfil de remunerações e as modificações nas faixas de escolaridade. A participação dos trabalhadores com escolaridade superior completa elevou-se de 5% da força de trabalho para 11%, sendo que o percentual que ganhava mais de 20 SM subiu de 7% para 18%. Igualmente, os empregados com 8ª série completa se reduziu de 21% para 16%, sendo que a participação dos que ganhavam de 3 a 7 SM caiu de 45% para 26%.

4.5 As Vulnerabilidades Setoriais

Os dados apresentados na Seção anterior permitem que sejam levantadas algumas considerações sobre os custos sociais dos ajustes setoriais. Porém, antes de entrar nesse tema, é necessário fazer alguns comentários sobre a inserção no mercado de trabalho dos diferentes tipos de trabalhadores.

Em primeiro lugar, os dados das pesquisas de domicílio (tanto a PNAD, como a PME e a PED) asinalam que a taxa de desemprego afeta mais os jovens que os adultos. À medida que a pessoa aumenta sua idade, a taxa de desemprego cai. Ou seja, no Brasil, os maiores problemas, em termos de desemprego, são os jovens. Os argumentos para tal situação podem ser diversos. Um, por exemplo, poderia propor a existência de uma difícil transição entre o sistema escolar e o mundo do trabalho, gerando-se um círculo vicioso: o jovem não encontra trabalho porque não tem experiência, e não tem experiência porque não encontra trabalho.¹⁸ Um segundo argumento sugere que o jovem está em um processo de procura, trocando de trabalho e acumulando experiência até que encontre seu "nicho", um posto que esteja em consonância com seus requerimentos e qualificação.¹⁹ Sua posição no grupo familiar, geralmente não de chefe de família, lhe permite essa liberdade.

Em termos de escolaridade, essas mesmas pesquisas indicam que a maior taxa de desemprego está situada nos níveis de escolaridade intermediária [Corseuil, Reis e Urani (1996)]. O fato merece alguns comentários. Os assalariados situados nas maiores faixas de escolaridade são menos vulneráveis

¹⁸ Ver Ramos (1997).

¹⁹ Ver Paes de Barro e Camargo (1996).

ao desemprego, dado que estão situados em uma posição relativa melhor para ocupar os postos de trabalho de qualidade que são criados. No caso dos assalariados com uma escolaridade muito baixa, essa menor vulnerabilidade pode provir de seu grupo familiar, que, tendo em vista seus baixos rendimentos, não possibilita que um de seus membros fique nessa situação, forçando sua entrada no mercado de trabalho para sua sobrevivência. Obviamente, nesse caso, o posto de trabalho ocupado será de baixa qualidade. Nas faixas de escolaridade intermediárias, a posição financeira do grupo social permite que um membro fique desempregado até encontrar um posto de trabalho condizente com sua formação e/ou situação social.²⁰

Tendo como referência esses comentários, analisemos as possíveis conseqüências sociais de choques setoriais.

Em primeiro lugar, é fácil concluir que o grupo etário mais vulnerável ao desemprego aberto, os jovens, é minoritário no setor de infra-estrutura, e ainda reduziu significativamente sua participação entre 1989 e 1994. O único setor onde o perfil de ocupados reduziu sua idade foi o de saneamento, e, mesmo assim, as pessoas com menos de 24 anos só representavam 9% do total de ocupados em 1994. A absoluta maioria dos assalariados no setor de infra-estrutura possui mais de 30 anos, e segundo a PNAD/95, a taxa de desemprego aberto para essa faixa está situada em níveis inferiores a 4%.

No tocante à escolaridade, o ajuste parece potencialmente mais custoso. A escolaridade intermediária (entre 8ª série completa e 2º grau completo) é majoritária em todos os setores de atividade - exceto no saneamento, onde o perfil de escolaridade é muito reduzido. Nesse caso, o baixo crescimento da oferta de trabalho com grau intermediário no Brasil na última década pode introduzir sérias dificuldades na reinserção.

Dessa forma, supondo que as maiores probabilidades de permanência no emprego sejam daqueles com escolaridade superior, fica evidente que o perfil dos potenciais afetados em um processo de reestruturação será de pessoas adultas (mais de 30 anos) com um nível de escolaridade intermediário. Dada essa escolaridade formal, as possibilidades de encontrar um novo posto de trabalho, no caso de serem atingidas pelo desemprego produto da reestruturação, vão depender de seu capital específico, ou seja, das possibilidades de ter podido aperfeiçoar-se no posto de trabalho e de que esses conhecimentos e habilidades sejam requeridos em outros setores em expansão, especialmente em sua região.

No que se refere a políticas de emprego, esse perfil etário/educacional introduz uma vantagem e uma desvantagem. Enquanto vantagem, a escolaridade média permite supor uma certa capacidade de aprendizagem, uma vez que conhecimentos gerais (operações matemáticas básicas, leitura e escrita, um certo pensamento abstrato, etc.) possibilitam uma certa capacidade de "aprender a aprender". A desvantagem surge da faixa etária, que pode ter produzido, segundo as características do posto de trabalho que tenha sido ocupado, uma redução em sua capacidade de adaptação a novas tarefas, grupos humanos, etc.

Os dados sugerem que o maior custo social pode situar-se no setor de saneamento, que detém um nível de escolaridade muito baixo e um perfil etário elevado. Aqui, o desemprego talvez não seja a alternativa mais provável, mas certamente as possibilidades de ocupar postos de trabalho de baixa qualidade são elevadas.

Em nível geográfico, a região Sudeste pode ser o espaço mais vulnerável, por concentrar a maior parte dos ocupados. Devemos lembrar que essa região, especialmente o estado de São Paulo, é uma das que menor dinamismo vem mostrando em termos de geração de empregos formais. Essa con-

²⁰ Naturalmente, alguém poderia argumentar que, nesse caso, o desemprego é voluntário.

centração geográfica dos assalariados justamente em uma região com pouco dinamismo pode constituir um fator agravante dos custos sociais do ajustamento.

5. OS PLANOS DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

A história brasileira dos programas de ajustes nas empresas tem passado por várias fases, sendo a fase inicial, no Governo Collor, a mais desgastante para os funcionários públicos. A tendência foi a de se efetivarem reestruturações nas empresas, quer com vistas à privatização, ou não, de forma menos traumática. Considerando ainda que o passivo trabalhista da maioria das empresas estatais é de volume não desprezível, o desfecho de um processo equilibrado de negociações entre empregador e empregado, na órbita dos programas de ajustes na estrutura das empresas, tem-se efetivado. Desajustes estruturais de décadas oriundos de planos de cargos e salários e gestão empresarial fora do contexto de produtividade, sem contar com os aspectos institucionais que oneram em demasia o custo do trabalho, tornam difícil a definição de um modelo de ajuste do quadro de pessoal.

Para o setor elétrico, serão considerados apenas os programas de ajustes no quadro de pessoal para a ELETROBRÁS, CEMIG, CEEE e CESP. Na verdade, os programas de demissão voluntária nessas instituições já vinham sendo implementados há bastante tempo, não se caracterizando como um programa voltado exclusivamente para a privatização. Transcreve-se adiante um resumo da pesquisa efetivada junto a essas instituições - as informações foram obtidas por entrevistas junto às empresas.²¹

Antes de proceder-se à análise, é importante registrar alguns comentários sobre o questionário submetido às empresas. Em primeiro lugar, o item avaliação por resultado procura captar se a instituição está efetivando ajustes adequados em sua organização. Em segundo lugar, o item incremento por inércia na folha de pagamento procura registrar se existem desequilíbrios nos planos de cargos e salários que possam indicar um crescimento na folha de pagamento acima da produtividade do setor/empresa. Por fim, o item de possibilidade de terceirização procura detectar se a instituição está promovendo ajustes no emprego, repassando algumas oportunidades de negócio engendradas pela instituição aos seus empregados (ver quadros I e II).

QUADRO I
Programa de Demissões Incentivadas - ELETROBRÁS

EMPRESA:	ELETROBRÁS
NÚMERO DE EMPREGADOS	
Antes do programa PDV - total	1262 (1995)
Depois do programa PDV - total	1068 (1997)
CARACTERÍSTICAS DO PDV	
Pessoal administrativo	1.262
Percentual de homens	63%
escolaridade nível superior %	60%
escolaridade nível técnico %	40%
salário adicional por ano trabalhado	60%
quantia fixa recebida a título de salário	-

(Continua)

²¹ Infelizmente, não foi possível obter o grau de detalhes desejável nas entrevistas com as empresas. A posição conservadora por parte destas, no entanto, pode ser justificada pelo contexto em que as mesmas se encontram - praticamente sendo privatizadas.

(Continuação)

EMPRESA:	ELETROBRÁS
tempo complementações previdenciárias	6 MESES
valor complementação previdenciária	02/Mar
tempo complementações plano de saúde	-
valor complementação plano de saúde	-
existência de programa de treinamento p/PDV	SIM
outros benefícios	NÃO
custo por pessoa	R\$ 50.000,00
custo total	R\$ 956.000,00
período de recuperação do investimento	9 MESES
incremento da folha de pagamento por inércia	1%
possibilidade de terceirização de serviços	SIM
pessoal envolvido com atividades terceirizadas	131
atividades avaliadas por resultado	NÃO

Fonte: ELETROBRÁS.

Conforme observou-se nos quadros I e II, o ajuste médio promovido na ELETROBRÁS e na CEMIG via programas de desligamentos incentivados correspondeu a uma redução de cerca de 17% nos quadros de pessoal. Infelizmente, não foi possível obter informações detalhadas sobre cada um dos programas, como se esperava. Do pouco que obtido, no entanto, algumas características gerais podem ser extraídas. No caso da ELETROBRÁS, por exemplo, cerca de 63% dos desligados foram de trabalhadores do sexo masculino. Em termos de qualificação, 60% possuíam nível superior completo ao passo que 40% apresentavam escolaridade secundária. O custo total do programa, que afastou aproximadamente 200 empregados em um período de dois anos, atingiu R\$ 956.000,00, com um custo médio por trabalhador de R\$ 50 mil. O tempo médio de recuperação dos custos do programa foi de nove meses. A empresa ofereceu, como incentivo financeiro ao afastamento, um benefício equivalente a 60% do último salário mensal do empregado multiplicado pelo número de anos trabalhados, além de se responsabilizar pela complementação dos pagamentos previdenciários por um período de seis meses após o afastamento (ver quadro I).

QUADRO II
Programa de Demissão Incentiva - CEMIG

EMPRESA:	CEMIG
NÚMERO DE EMPREGADOS	
Antes do programa PDV - total	17.851 (1993)
Depois do programa PDV - total	14.722 (1997)
CARACTERÍSTICAS DO PDV	
número de adesões	3.012 (TOTAL)
tempo de serviço (média)	23 anos
idade (média)	53 anos
tempo de serviço (média)	22 anos
idade (média)	44 anos
escolaridade nível superior %	10%
escolaridade nível médio %	80%
escolaridade nível primário %	5%
salário adicional por ano trabalhado	20%
custo por pessoa	R\$ 10.351,83
custo total	R\$ 17.287.564,74
período de recuperação do investimento	4 MESES
atividades avaliadas por resultado	NÃO
possibilidade de ajustes pós PDV	
administrativo	1.500
operacional	500

Fonte: CEMIG.

No caso da CEMIG, o programa de ajustamento no quadro de pessoal já vem ocorrendo desde 1993. Nesse ano, o total de empregos da empresa era de 17.851 trabalhadores; como resultado do constante incentivo aos afastamentos, em 1997 o total de empregos havia se reduzido para 14.722 trabalhadores - uma queda, portanto, de 18%, que se traduziu no afastamento de cerca de 3 mil trabalhadores em um período de quatro anos (ver quadro II). Ao contrário da ELETROBRÁS, que demitiu um maior número de trabalhadores com escolaridade de nível superior, na CEMIG, cerca de 80% dos funcionários afastados tinham apenas o segundo grau completo. Os afastados possuíam ainda, em média, 22 anos de serviço, 44 anos de idade e receberam um incentivo equivalente a apenas 20% de seu último salário mensal, multiplicado pelo número de anos trabalhados. O custo total do programa foi de cerca de R\$ 17.300 mil, com um custo médio por trabalhador de aproximadamente R\$ 10.000. O período médio para recuperação dos gastos com os afastamentos foi estimado pela empresa em 4 meses. A empresa estima ainda que haveria a necessidade de reduzir cerca de 2 mil postos de trabalho para considerar o processo de ajustamento no quadro de pessoal concluído.

Carneiro e Gill (1997) analisaram a experiência de dez outros programas de demissões voluntárias no Brasil efetivados pelo governo federal, governos estaduais e empresas públicas. Dentre as experiências investigadas, duas foram em empresas públicas de fornecimento de energia elétrica (CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica do Estado do Rio Grande do Sul; e CESP - Companhia Energética do Estado de São Paulo) e são, portanto, de interesse para o contexto deste trabalho. No caso da CEEE, o programa de redução dos quadros de pessoal foi implementado em junho de 1996, obedecendo a uma diretriz do governo estadual de que todas as empresas do estado deveriam promover uma redução nos gastos com pessoal da ordem de 10%. De um total de 8.900 empregados em junho de 1996, a empresa conseguiu afastar apenas 570 funcionários - ou uma redução de apenas 5% no seu contingente de pessoal.

O perfil médio dos trabalhadores desligados era próximo ao descrito anteriormente para o caso da CEMIG: 22 anos de tempo de serviço, 46 anos de idade, e 70% do sexo masculino. O incentivo financeiro ao desligamento correspondeu ao equivalente a 60% do último salário mensal, multiplicado pelo número de anos trabalhados, mas limitado a um máximo de 15 salários mensais. O custo total do programa foi de R\$12 milhões e o custo médio por funcionário de R\$ 41.900. O tempo de recuperação desses custos foi estimado em cerca de 14 meses.

No caso da CESP, a redução no número de funcionários correspondeu a cerca de 28% do total da força de trabalho da empresa. O número de funcionários, que era de 13.977 em dezembro de 1994, reduziu-se, em abril de 1997, para 10.069 empregados. Esses resultados foram obtidos por dois programas consecutivos: o Programa de Saída Incentivada (PSI), implementado em fevereiro de 1995, e o Programa de Demissão Voluntária (PDV), implementado em março de 1996. A empresa informou ainda que vem mantendo um programa constante de incentivos ao desligamento voluntário e de aposentadoria antecipada. Os dois programas específicos de afastamentos foram formulados de modo a incentivar o desligamento dos trabalhadores que haviam sido contratados antes de 31 de dezembro de 1988 e que ainda não haviam atingido a idade limite para aposentadoria por volta de maio de 1995.

A adesão ao PSI chegou a 400 trabalhadores e o incentivo financeiro oferecido correspondeu a 50% do último salário, por ano trabalhado, sem limites sobre o valor máximo que o benefício pudesse atingir. Os trabalhadores que aderiram eram na sua maioria do sexo masculino (77%), possuíam escolaridade média, tinham entre dez e vinte anos de tempo de serviço, e receberam benefícios adicionais (tipo assistência médica, auxílio alimentação, e orientação profissional) por seis meses após o desligamento.

No caso do PDV, houve apenas 94 adesões. O público-alvo desse programa foi o mesmo do PSI. Os incentivos financeiros, no entanto, foram diferenciados por tempo de serviço. Para aqueles com menos de dez anos de empresa, correspondeu a 50% do último salário por ano de serviço; trabalhadores com mais de dez anos de serviço receberam 60% do último salário por ano de serviço, mas o benefício não poderia ultrapassar 12 salários mensais. Os desligamentos foram tratados como demissão sem justa causa e os que aderiram ao programa puderam sacar o saldo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de receberem a multa de 40% sobre seu saldo. A empresa ofereceu ainda assistência médica por um período de seis meses após o afastamento, sendo que aqueles que não conseguissem outro emprego poderiam ter renovado esse auxílio por um período adicional de seis meses.

5.1 Algumas Lições

Comparando-se a experiência brasileira no setor elétrico com a evidência internacional e com a discussão teórica apresentada em seções anteriores, pode-se tirar algumas lições, ainda que gerais e reconhecidamente limitadas devido à falta de um leque maior de informações. Em primeiro lugar, notamos uma tendência a se eleger o contingente de pessoal mais velho para compor o principal público dos programas de desligamentos incentivados no Brasil. Em alguns casos, no entanto, como aconteceu na CEEE, o ajuste nos quadros de pessoal ocorreu seguindo uma orientação geral do governo para todas as unidades, contrastando com um dos objetivos mais comuns de programas similares citados na literatura internacional.

Em segundo lugar, o risco de se cair na armadilha da seleção adversa, ao oferecer-se um pacote de incentivos excessivamente generoso, parece não ter-se verificado no caso do Brasil. Na maioria dos casos, os programas foram direcionados a um público específico, que foi, geralmente, composto pelos trabalhadores menos produtivos. Em outros casos, conforme apontado por Carneiro e Gill (1997), as empresas estabeleceram limites à adesão de certas categorias de trabalhadores, procurando, assim, fugir ao problema da seleção adversa e preservar na empresa os trabalhadores mais produtivos.

Finalmente, em termos de custos, pode-se notar que os programas com o menor prazo estimado para recuperação dos investimentos foram também os que obtiveram maiores economias em termos da folha mensal com os trabalhadores desligados. Os programas com períodos elevados de recuperação, geralmente, envolveram pacotes financeiros mais generosos a fim de exercer uma certa pressão sobre o público-alvo. Isso implica, em termos gerais, que o estabelecimento de um público específico para um programa de desligamento incentivado pode representar um custo significativamente maior para a empresa; a contrapartida disso, no entanto, seria o menor risco de incorrer no problema da seleção adversa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em geral, as privatizações de empresas públicas tiveram efeitos negativos de curto prazo sobre o emprego em todos os países analisados. Muitas das vezes, a redução de pessoal se deu antes da venda das empresas estatais, como uma forma de prepará-las e torná-las "atraentes" para a venda. Conforme analisado em OIT (1995), essa prática parece ter sido bastante comum em vários programas de privatização ao redor do mundo. A análise dos diversos programas de privatização efetuada ao longo deste trabalho mostrou que a redução do número de empregados nas empresas estatais nos diversos países da região se deu, basicamente, via congelamento das contratações, de programas de demissões voluntárias e de esquemas de incentivo à aposentadoria antecipada, recorrendo-se, em menor

escala, à demissão propriamente dita. Uma vez privatizadas, muitas das empresas que passaram ao controle da iniciativa privada continuaram com o processo de enxugamento de seus quadros.

As perspectivas de médio e longo prazos são de ganhos de eficiência na economia, com a melhor alocação de recursos públicos. Não obstante a dificuldade de se prever o que poderá acontecer com os níveis de emprego no longo prazo, pode-se argumentar que os ganhos de eficiência obtidos com as privatizações tendem a garantir um melhor desempenho econômico. A redução do potencial de endividamento do estado - com a venda de estatais que, geralmente, operavam com prejuízo -, e a redução do endividamento propriamente dito, com o uso dos recursos para abatimento de dívidas (interna e externa), apontam para uma situação de estabilidade macroeconômica que tende a apresentar reflexos positivos sobre os níveis de emprego. De fato, Plane (1997) apresenta estimativas econométricas para um grande número de países em desenvolvimento que identificam uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre privatizações e desempenho macroeconômico. Países que realizaram reformas institucionais, promoveram alguma desregulamentação de suas economias, e ajustaram a estrutura de preços internos mostraram uma correlação bastante significativa entre privatizações e crescimento econômico [Plane (1997, p. 175)].

Em linhas gerais, a percepção mais disseminada nas avaliações dos processos de privatização é a de que os trabalhadores transferidos do setor público para empresas privatizadas tendem a receber melhores salários, mas muitas vezes ao custo de uma maior precarização das relações de trabalho. Isso porque que muitos dos benefícios que gozavam no setor público, como por exemplo estabilidade funcional e promoções automáticas, tendem a desaparecer; além disso, os trabalhadores tendem a perder o amparo de sindicatos de funcionários públicos e a ficar mais vulneráveis ao ciclo econômico - o que não é, necessariamente, um aspecto negativo caso leve-se em consideração o ponto de vista da eficiência da economia como um todo.

2 Parece haver consenso entre os analistas, e, de fato, entre todos os agentes diretamente envolvidos nas privatizações, de que a melhor maneira de se oferecer alguma proteção aos trabalhadores desligados seria mediante iniciativas que visem fomentar reações favoráveis dos mercados de trabalho. Conforme ficou claro por meio dos depoimentos no simpósio OIT/BNDES, as indenizações e programas sociais de apoio ao desempregado são insuficientes. Faz-se necessário incentivar programas de formação e reconversão funcional e apoiar financeiramente os trabalhadores para facilitar sua mobilidade na busca de uma colocação adequada no mercado de trabalho. Ademais, iniciativas de fomento a microempresários devem ser cuidadosamente estudadas, uma vez que a grande maioria dos desempregados que decidem tornar-se empresários com o dinheiro de suas indenizações vai à falência no primeiro ano de atividades. A esse respeito, ao invés de apenas indicar oportunidades de negócios, deve-se ter a preocupação de transferir aos novos empresários conhecimentos e técnicas gerenciais.

3 Em termos mais gerais, as privatizações tendem a enfraquecer o poder de barganha dos sindicatos, ao mesmo tempo em que flexibilizam as relações entre trabalho e capital e aumentam o escopo para negociações em nível da firma. Os trabalhadores, em geral, parecem não se opor completamente às iniciativas dos governos de promover a venda de suas empresas estatais [CNI (1997)]. A experiência internacional demonstra que a maior demanda dos sindicatos nos processos de privatização é por uma participação mais ativa nas fases de preparação e venda das empresas públicas, quando se pode negociar bons pacotes de benefícios financeiros aos que deverão ser desligados e formas de aquisição das ações das empresas a serem vendidas. Não há muita preocupação com aqueles que sobrevivem às privatizações e mantêm seus empregos nas empresas privatizadas, uma vez que tendem a melhorar significativamente suas condições de emprego e salário, ainda que a um custo no tocante à estabilidade.

Um ponto que parece não ter sido adequadamente elucidado tanto por governos, como por empresários e trabalhadores, contudo, é sobre como compensar adequadamente aqueles trabalhadores com idade avançada e altamente especializados - como no emblemático caso dos ferroviários - que ficam vítimas das privatizações; estes trabalhadores geralmente enfrentam enormes dificuldades de reemprego e não parece haver muito consenso sobre a forma de compensá-los adequadamente. De qualquer modo, parecer ser mais interessante para os sindicatos a postura de resistir o mínimo possível e negociar o máximo possível às iniciativas de reestruturação e privatização como forma de atenuar as perdas dos trabalhadores e de obter compensações mais favoráveis.

Durante o texto procuramos ainda associar certas características da força de trabalho ocupada nos setores de infra-estrutura com tendências no mercado de trabalho, vínculos que delineiam os desafios a serem enfrentados por uma política que visa minimizar os custos sociais dos processos de ajuste.

A leitura dos dados sugere possibilidades de atuação capazes de reduzir esses custos. A experiência internacional indica que os maiores desdobramentos negativos se encontram em situações onde a população a ser atingida encontra-se em idades próximas à aposentadoria, possui níveis de escolaridade muito baixos, ocupava postos de trabalho onde não existia aprendizagem no cargo, e nas regiões monoindustriais. No caso dos setores estudados, seu perfil parece distante desse quadro. As possibilidades de aplicar políticas de emprego com algum grau de eficácia e eficiência parecem, então, plausíveis.

Políticas de acompanhamento da mão-de-obra desligada após seu afastamento, caso necessárias, dada a magnitude do ajuste e seu impacto no nível de emprego, deveriam estar voltadas para as categorias mais frequentemente afetadas por programas de demissão orientados. A experiência internacional relativa a ajustes na estrutura de emprego e salários no setor público sugere, por exemplo, que funcionários públicos desligados no contexto de um programa de demissões tendem a enfrentar níveis de desemprego muito superiores à média de sua região. Da mesma forma, mulheres mais jovens e homens mais velhos apresentam um risco maior de permanecerem desempregados após o desligamento.

Dessa forma, uma política que visasse à diluição desse tipo de custo de ajustamento deveria ser composto por programas de retreinamento (ou requalificação), que poderiam ser complementados por algum esquema de renda-mínima ou de empréstimos para abertura de um negócio próprio, ao estilo do tipo de assistência pós-desligamento fornecida pelo Banco do Brasil aos que aderiram ao seu PDV - [Carneiro e Gill (1997)], que fossem direcionados para as mulheres mais jovens e aos homens mais velhos [Schiavo-Campo *et alii.* (1997)].

No nível do marco teórico discutido anteriormente, tal iniciativa reduz consideravelmente os custos de ajustamento para os trabalhadores envolvidos nesse tipo de reestruturação, facilitando o sucesso do programa. Experiências futuras, não só no setor elétrico, deveriam observar detalhes como esses para almejar algum retorno satisfatório.

Porém, o tipo de análise realizada nos parágrafos anteriores só pode ser assumida como uma primeira aproximação ao tema e não pode nem deve substituir diagnósticos mais detalhados em níveis local e setorial. Todo processo de reconversão setorial deve vir acompanhado de uma política de emprego cujas diretrizes devem ser norteadas tanto pelo perfil dos ocupados a serem atingidos como por uma identificação das tendências locais do mercado de trabalho. Nesse sentido, uma análise caso a caso é insubstituível. Por exemplo, só um estudo particular permitirá identificar em que medida os trabalhadores atingidos possuem conhecimentos e habilidades que são demandados no mercado de trabalho local, diagnóstico que deve nortear a política de emprego aqui discutida. Dessa forma, este trabalho deve ser entendido como um primeiro passo nessa direção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, F. A. G. e FIORAVANTE, M. A. O Papel das empresas estatais. In: *A última década — Ensaio da FGV sobre desenvolvimento brasileiro nos anos 90.*— Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1993.
- AMADEO, E.; PERO, V. e MEYER, J. Uma análise da qualidade da ocupação nas regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo em 1990. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.27, 1996.
- ARROW, K. Higher education as a filter. *Journal of Public Economics*, v.2, 1973.
- ASCHAUER, D. A. Public infrastructure investment: a bridge to productivity growth? *Public Policy Brief*, Nova York, Annandale-on-Hudson, n.4, 1993.
- AZEREDO, B. e RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.12, 1995.
- BACHA, E. *Introdução à macroeconomia*. Editora Campus, 1982.
- BAER, W. Privatisation in Latin-America. *World Economy*, v.17, n.4, p.509-28, 1994.
- BAER, W. *A Economia brasileira*. Editora Nobel, 1995
- BAFFES, J. e SHAH, A. *Productivity of public spending, sectoral allocation choices, and economic growth*. World Bank. (Policy Research Working Paper, n.1178)
- BANCO MUNDIAL. *World development report: infrastructure for development*. Oxford University Press, 1994.
- BRANCO, E.C. A reestruturação e a modernização do setor elétrico brasileiro. *Nova Economia*, v.6, p.105-141, 1996.
- CARNEIRO, F. G. e GILL, I. *Public sector retrenchment in Brazil: an evaluation of ten recent programs.*— Washington, D.C.: The World Bank, 1997. (Economic Notes, n.25) no prelo
- CNI. A escalada da privatização no Brasil. *Revista da Confederação Nacional da Indústria*, ano 30, n.301, Jul. 1997.
- COOPER, R. e HALTIWANGER, J. Evidence on macroeconomic complementarities. *Review of Economic Studies*, n.78, p.78-93, 1996.
- CORSEUIL, C. H., REIS, C. e URANI, A. *Determinantes da evolução da estrutura do desemprego no Brasil: 1986-1995*. IPEA, 1996. mimeo.
- DEVLIN, R. Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina. In: MUÑOZ, O. G. (org.) *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador.*— Santiago: CIEPLAN, 1993.
- DOERINGER, P. e PIORE, M. *Internal labor markets and manpower analysis*. Heath Lexington Books, 1971.
- EASTERLY, W. e REBELO, S. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, v.32, 1993.
- FERREIRA, P. C. G. Investimentos públicos e infra-estrutura no Brasil. In: *Transformação produtiva com equidade: o debate no Brasil*. Organização IPEA e Escritório da CEPAL no Brasil.— Brasília: IPEA, 1995.
- GIBBONS, R. e KATZ, L. Does unmeasured ability explain inter-industry wage differentials? *Review of Economic Studies*, n.59, p.515-35, 1992.

- HALTIWANGER, J. e SINGH, M. *Cross-country evidence on public sector retrenchment*. — Maryland: Maryland University, College Park, Department of Economics, 1996, mimeo
- KATZ, L. Efficiency theory: a partial evaluation. *Macroeconomics Annual*, NBER, 1986, p.235-275.
- KOGAN, J. H. e THOMPSON, L. S. Reshaping Argentina's railways. *Japan Railway and Transport Review*, p.23-29, June 1994.
- LEVY, A. e MCLEAN, R. *Optimal and sub-optimal retrenchment schemes: an analytical framework*.— Washington, D.C: The World Bank, 1996. mimeo
- LIEBERMAN, I. W. Privatisation in Latin America and Eastern Europe in the context of political and economic reform. *World Economy*, v.17, n.4, p.551-75, 1994.
- MARCUS, K. e K. M. KIRSIS. Siderar: Argentine's privatization success story. —New York: Paine Webber, 1994.
- MOINOV, S. *Privatization in the iron and steel industry*.— Genebra: International Labor Office. Sectoral Activities Programme Working Paper, 1995.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*.— Paris: OCDE, 1991.
- OIT. *El trabajo en el mundo*.— Genebra: Organización Internacional do Trabalho, 1995.
- PAES DE BARROS, R. e CAMARGO, J. M. *A estrutura do desemprego no Brasil*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1996. mimeo
- PETRECOLLA, A.; PORTO, A. e GERCHUNOFF, P. *Privatization in Argentina*. University of Illinois, 1992. mimeo. Citado em BAER, 1994.
- PINHEIRO, A. C. *No que deu afinal a privatização?* Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social, Área de Planejamento, Departamento Econômico (DEPEC), mai.1996. (Texto para Discussão, n.40)
- PINHEIRO, A. C. e SCHNEIDER, B. The fiscal impacts of privatization in Latina America. *Journal of Development Studies*, v.31, n.5, Jun. 1995.
- PLANE, P. Privatization and economic growth: an empirical investigation from a sample of developing market economies. *Applied Economics*, n.29, p.161-178, 1997.
- RAMA, M. *Efficient public sector downsizing*.— Washington, D.C.: The World Bank, 1997. mimeo
- RAMOS, C. A. Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, Alemanha e Estados Unidos). *Revista do BNDES*, v.7, 1997.
- RAMOS, C. A. *Notas sobre políticas de emprego*.— Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, n.471)
- RAMOS, C. A. e F. G. CARNEIRO. *Rotatividade e instituições: benefícios ao trabalhador desligado incentivam os afastamentos?*. —Brasília: ipea, 1997. (Texto para Discussão, n.503)
- RELATÓRIO Analítico da Eletrobrás. Mercado de Energia Elétrica, Ciclo 1996, Brasil, Regiões e Concessionárias. GCPS - Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos.
- RELATÓRIO Analítico da Eletrobrás. Plano Decenal de Expansão 1996-2005. GCPS - Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos.
- ROBBINS, D. *Public sector retrenchment and efficient severance pay schemes: a case study of Argentina*.— Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1996. mimeo
- SARAIVA, E. *Proceso de privatización en Argentina y Brasil: consecuencias en materia de mercado de trabajo y desempeño empresarial - practicas utilizadas para el ajuste de personal*.— Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Actividades Sectoriales, 1996. (Documento de Trabajo)

SCHIAVO-CAMPO, S., TOMMASO, G. de e MUKHERJEE, A. *Government employment and pay: a global and regional perspective*. The World Bank, 1997. (Policy Research Working Paper, n.1771)

TANSEL, A. *Workers displaced due to privatization in Turkey: before versus after displacement*. The World Bank, 1997. mimeo

THUROW, L. G. *Generating inequality*. Basic Books, 1975.

VICKERS, J. e YARROW, G. Economic perspectives on privatization. *Journal of Economic Perspectives*, v.3, n.2, p.111-32, 1991.

INFRA-ESTRUTURA: PERSPECTIVAS DE REORGANIZAÇÃO

- I. REGULAÇÃO
 - II. SETOR ELÉTRICO
 - III. TELECOMUNICAÇÕES
 - IV. FINANCIAMENTO
 - V. EMPREGO
 - VI. TRANSPORTE
 - VII. SANEAMENTO
 - VIII. CASOS ESTADUAIS
-

