

## Prioridades sociais em segundo plano

VÍCTOR RENES

CARMEN GONZÁLEZ



Desde meados da década de 1980, sucessivos governos têm promovido a privatização como instrumento de política financeira e, também, de política pública. Até o presente, os organismos estatais mostram pouca disposição de medir o impacto social desse processo, tanto na Espanha como na América Latina, onde os capitais espanhóis tiveram participação ativa. É urgente aumentar os gastos públicos e realocar os recursos para áreas com maior efeito redistributivo.

Cada vez mais, um número maior de setores é privatizado.<sup>1</sup> Embora nos serviços sociais básicos (SSB) o processo ainda esteja incipiente, a escassez de avaliações do impacto social de um dos processos com maior incidência no conjunto da população – e concretamente sobre os grupos mais desfavorecidos – revela a pouca atenção prestada pelos organismos públicos às repercussões sociais de suas políticas. Também mostra a necessidade de insistir com esses organismos (pois, se houver interesse político, os resultados podem modificar os passos seguintes) para que realizem, por um lado, um estudo do impacto dos processos de privatização iniciados até o momento e, por outro, avaliações prévias de impacto que facilitem a tomada de decisões democráticas, antes que qualquer tipo de acordo futuro seja implantado.

Este artigo faz referência a duas dimensões da participação do setor privado na provisão dos SSB.<sup>2</sup> Em âmbito nacional, são analisados os avanços contínuos do processo de privatização que se desenvolve na Espanha durante os últimos anos. Na esfera internacional, descreve a participação das empresas espanholas na privatização dos SSB em outros países, concentrando a atenção na América Latina, por ser a região com maior fluxo anual de investimentos espanhóis.

A análise das tendências de privatização dos serviços sociais e de sua influência nas situações de pobreza e exclusão precisa ser colocada no contexto da garantia dos direitos sociais básicos. Os gastos espanhóis com proteção social em 1999<sup>3</sup> representaram 20% do Produto Interno Bruto (PIB), 7,4% menos do que a

média dos gastos na União Européia. Essa diferença vem aumentando progressivamente a partir de 1994, quando os gastos com proteção social na Espanha eram de 22,8%, comparado com a média da União Européia de 28,4%.

Com mais de 7 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, ou seja, 18% da população (Relatório Foessa sobre as condições de vida na Espanha), e com os cortes progressivos dos benefícios sociais, muitas organizações sociais têm insistido que o governo aumente os gastos públicos sociais, pois é um dos instrumentos mais importantes com que conta o Estado para influir na redistribuição de renda e promover a equidade social. No entanto, o governo, sem propor um debate sério sobre as possíveis alternativas de realocação de recursos públicos para os gastos sociais, optou principalmente por estimular a privatização dos serviços sociais, começando por esquemas de gestão privada.

### Debate urgente

Em setembro de 2002, o ministro do Trabalho e Assuntos Sociais, Eduardo Zaplana, anunciou a decisão de introduzir a gestão mista em alguns serviços públicos e benefícios sociais. Essa fórmula já havia sido utilizada para enfrentar a falta de recursos na saúde pública e na educação, quando os serviços foram transferidos para as Comunidades Autônomas (regiões e nacionalidades), sem que houvesse garantia de recursos suficientes. Para ajudar a visualizar o futuro da privatização de outros SSB, já dispomos de precedentes sobre o compromisso público com serviços sociais direcionados às populações mais desfavorecidas e seus resultados insatisfatórios. Isso acontece com os serviços dirigidos aos sem-teto, uma rede que tem uma proporção esmagadora de provedores de serviços privados.<sup>4</sup> Os centros públicos são cerca de um quinto do total (21%), ao passo que 55% estão

1 Ver BEL, Germà; COSTAS, Antón. La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política. Universitat Barcelona.

2 Neste artigo, o conceito de participação do setor privado engloba ações como a venda de ativos, subcontratação de serviços, taxas de usuários e as parcerias público-privadas.

3 De acordo com os dados de Eurostat, "Dépenses et Recettes", 1980–1999.

4 CABRERA, Pedro José. La acción social con personas sin hogar en España. Madrid: Foessa-Cáritas, 2000.

em mãos de instituições religiosas e 15% do setor privado laico. A fraca presença da administração pública fica ainda mais reduzida se considerarmos que os centros públicos, sobretudo os municipais, são administrados por organizações sociais. Assim, o setor público está reduzido a 14%, e o privado representa quase 80%.

Na área da saúde, as Comunidades Autônomas tiveram de recorrer a impostos indiretos (imposto sobre a gasolina) para enfrentar o déficit na saúde. Por sua vez, houve um aumento considerável da gestão privada na saúde, por meio de parcerias com clínicas privadas e contratação de serviços, até da gestão de hospitais por empresas privadas. Na área da educação, as parcerias com escolas privadas aumentaram de forma significativa. De acordo com análises dos sindicatos, feitas a partir de dados oficiais, o número de estudantes matriculados(as) nas escolas públicas diminuiu em 0,4% a cada ano. Assim, entre 1996 e 2002, a educação pública perdeu 2% do alunado, cerca de 2 milhões de pessoas.

A escassez de recursos públicos e a tendência à privatização assumem um papel decisivo em relação à grande demanda de serviços sociais surgida com o envelhecimento da população. A idade, juntamente com a doença, gera *situações de dependência* para essas pessoas e, com isso, há a necessidade de aumentar os gastos com serviços de saúde. O governo atual tem estimulado o processo de privatização desde seu início em 1996, mediante o apoio a empresas e iniciativas privadas, especialmente no caso de centros de pessoas idosas dependentes, para organizar melhor esse *mercado de serviços*. Levando em conta que 90% das pessoas *dependentes* não podem pagar um seguro de saúde privado para enfrentar os custos de tais serviços e que não há um seguro público, é iminente o risco de desamparo nessa solução privada.

Assim, é urgente não somente debater as privatizações, mas também o compromisso e a solidariedade. É urgente ter um plano governamental, tanto para os sem-teto como para quem vive na pobreza e na exclusão em geral, com orçamentos definidos que possam enfrentar esse déficit social, revelado pelo baixo percentual do PIB para gastos sociais. Com base na defesa dos direitos humanos, econômicos e sociais, com critérios de interesse social, e não de rentabilidade econômica, é também imperativo aumentar os gastos públicos e realocar recursos para áreas onde os gastos tenham maior efeito redistributivo: educação, saúde e nutrição.

### Investimento externo

Procurando o crescimento e a expansão, assim como melhor competição com as companhias principais da Europa, grandes empresas espanholas começaram, a partir da década de 1970, a entrar nos mercados latino-americanos com baixos custos e boas expectativas de crescimento. Entretanto, não foi até a década de 1990 – com a crescente liberalização das economias latino-americanas, a privatização das empresas estatais provedoras de serviços básicos e de água, luz, gás e telefone<sup>5</sup> e as projeções de taxas de crescimento superiores às taxas espanholas – que tais empresas aumentaram sua presença na provisão dos SSB desses países,<sup>6</sup> especialmente dos serviços de abastecimento de água, saneamento e saúde. Os maiores investimentos foram realizados no Chile e na Argentina e Bolívia (**Tabela 1**).

A participação de 30% da companhia Abengoa no consórcio internacional Águas de Tunari para o fornecimento de água potável em Cochabamba, Bolívia, tem sido bom exemplo do investimento espanhol no estrangeiro. Fortes movimentos sociais denunciaram

Empresa investidora	Empresa que recebeu o investimento	Setor de atividade
Adeslas Seguros de Salud	Hospitales Bazterrica	Saúde
Dragados y Construcciones	Aguas de Gran Buenos Aires	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Aguas Argentinas S.A.	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Aguas Provinciales de Sta. Fé	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Omaja	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Ormas Ambiental	Gestão de água e resíduos
Soc. Gral. Aguas Barcelona	Emos	Água
Iberdrola	Emp. Servicios sanitarios de los Lagos (Essal)	Serviços de saneamento

5 Segundo o conselheiro-delegado da Endesa, Rafael Miranda, a “Endesa iniciou a internacionalização de seus negócios em 1992, tanto por razões internas [...] como externas [...] a necessidade de buscar mercados em países não-desenvolvidos, a proliferação de iniciativas de desregulamentação e liberalização [...]”. MIRANDA, Rafael. *Estrategias de internacionalización: la experiencia de Endesa*. ICE, n. 799, 2002.

6 ARAHUETES, A. *Las inversiones directas de las empresas de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España en América Latina en el periodo 1990-2000*, 2001; CEPAL. *La inversión europea en la industria energética de América Latina*. Série Seminarios y Conferencias.

os efeitos das concessões anteriores, como parte da privatização dos serviços de água potável: o colapso das concessões deixou os(as) pobres urbanos(as) sem conexão com a rede pública, gerando riscos à saúde, e faltou transparência da companhia sobre o alcance da provisão prevista. Essa situação, juntamente com as deficiências da Lei da Água Potável e Esgoto Sanitário, provocou tanto o abandono do consórcio de água como modificações substanciais nos regulamentos.

O exemplo mostra que o debate atual sobre as repercussões sociais da privatização dos SSB ganha ainda mais força no contexto socioeconômico em que se produz esses investimentos: países com altos índices de pobreza e desigualdade, nos quais, segundo avaliação recente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), não se havia atingido em nenhum caso o acesso universal aos SSB.<sup>7</sup>

Nesse contexto, o impacto da presença das empresas espanholas num desenvolvimento mais integrado em termos sociais está, sem dúvida, determinado pelo papel do Estado na formulação, financiamento, provisão e regulamentação dos serviços sociais e pela forma com que o próprio Estado apóia a

capacidade de consumidores(as), trabalhadores(as) e organizações da sociedade civil de exprimirem seus pontos de vista. O papel de todos esses atores, a atitude da empresa privada e as novas formas de regulamentação e de responsabilidade desenvolvidas pelo governo e pelos grupos políticos do país serão elementos-chave para garantir o acesso universal a serviços e determinarão o grau em que, em cada uma das etapas, os interesses privados apoiarão as políticas de equidade social.

Assim, tanto nos países latino-americanos como na Espanha, temos sublinhado o papel que o Estado pode desempenhar para assegurar a prestação universal desses serviços. Entretanto, uma análise ampla conclui que o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) “poderia ter efeitos devastadores na capacidade dos governos de aliviar as necessidades de seus cidadãos mais pobres e indefesos”.<sup>8</sup> Os movimentos sociais devem exigir dos governos que os interesses sociais da população não sejam subordinados aos interesses políticos e econômicos e que sejam os primeiros a determinar o ritmo e a flexibilidade dos acordos de liberalização dos serviços. Para isso, os serviços sociais básicos não devem ser parte de nenhum compromisso liberalizador, e os governos devem conservar o direito de limitar a liberalização naquelas áreas-chave para o desenvolvimento nacional e a redução da pobreza.<sup>9</sup> ■

Cáritas Espanhola  
<estudios@caritas-espa.org>  
Intermón Oxfam  
<cgonzalez@intermon.org>

---

7 Compromisso assumido pela Iniciativa 20/20, que pretende alcançar a cobertura dos serviços sociais básicos, como meta essencial para combater as manifestações mais extremas da pobreza. Ver CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.

---

8 World Development Movement. In: *Whose Service*. Londres, 2001.

9 Oxfam Internacional. *Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. 2002.