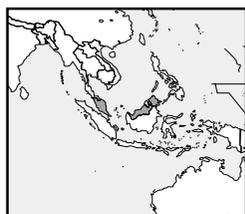


O alto custo dos monopólios privados

MAGESWARI SANGARALINGAM

MEENAKSHI RAMAN



As políticas de privatização ficaram limitadas a uma pequena elite que tomou o controle de empresas públicas rentáveis e as transformou em monopólios privados. Em várias ocasiões, o objetivo de reduzir a carga fiscal se voltou contra o próprio governo – que teve de pagar altos custos para resgatar privatizações falidas. Para o público consumidor, os aumentos não trouxeram benefícios. Há uma séria necessidade de revisar todas as políticas de privatização e tornar o processo mais responsável e transparente.

O governo anunciou a política de privatização em 1983. Representava uma nova abordagem para o desenvolvimento nacional, complementando outras políticas como a Malaysia Incorporated, formulada para aumentar o papel do setor privado no desenvolvimento econômico. Entre os objetivos, estava a redução da sobrecarga financeira e administrativa do governo para melhorar a eficiência e a produtividade e facilitar o crescimento econômico.

Os mecanismos utilizados na privatização têm sido diversos, incluindo a venda de ações ou ativos, o arrendamento de ativos, contratos de gestão, esquemas do tipo “construir, operar, transferir” (BOT, na sigla em inglês), “construir, possuir, operar” (BOO, na sigla em inglês), “construir, transferir” (BT, na sigla em inglês) e compra das ações por gerentes.¹ A venda de ações predomina na agricultura e na indústria manufatureira, nas finanças, imóveis e comércio, enquanto o esquema BOO é mais comum na infra-estrutura, como eletricidade, gás e água.

Desde o início, a privatização tem sido um processo não-transparente. No começo, era realizada na base de “quem chegar primeiro leva”. Projetos identificados para privatização, incluindo os altamente rentáveis sob controle público, foram muitas vezes entregues a indivíduos ou empresas com conexões políticas sem nenhum pagamento – entre elas estavam a United Engineers Malaysia, Fleet Group, Renong, Vincent Tan Chee Yioon e Ananda Krishnan. Todo o processo de privatização prossegue atrás de portas fechadas e sem prestar contas ao público.

Inicialmente, a população entendeu que somente as empresas não-lucrativas seriam privatizadas. Entretanto, no fim, foram privatizadas mesmo as estatais mais lucrativas, como a Telekom Malaysia (serviços de telecomunicações), Tenaga Nasional (fornecedora de eletricidade) e Pos Malaysia (serviços postais). Ativos da infra-estrutura nacional, como as estradas com pedágio e os serviços-chave de hospitais governamentais, foram entregues a grupos malaios, que receberam concessões de longo prazo para operar as empresas. Em muitos casos, a privatização transformou monopólios públicos em privados, que se tornaram propriedade de grupos de magnatas bem relacionados politicamente, fazendo a economia da Malásia ficar mais oligárquica.

Do fim da década de 1980 a meados da década de 1990, o plano de privatização parecia estar funcionando bem. Com previsões otimistas de receitas, as companhias envolvidas nos projetos de privatização recorreram com facilidade aos mercados de capitais e aos bancos para financiar o seu negócio de longo prazo, intensivos em capital. No entanto, quando aconteceu a crise econômica em 1997, muitas dessas companhias estavam expostas, com pouco dinheiro em caixa e muitas dívidas. Agora, o governo enfrenta a estranha perspectiva de voltar a estatizar algumas das empresas privatizadas no país.

A privatização trouxe problemas fiscais porque o governo foi forçado a realizar operações de resgate dos projetos de privatização fracassados. Em 2000, pagou US\$ 51 milhões para reestatizar os serviços de esgoto. Naquela época, Bernard Dompok, ministro do Departamento do Primeiro-Ministro, afirmou que os serviços de esgoto eram um “caso especial”, pois o governo tinha de “proteger o interesse público e evitar interrupções no serviço”. Contudo, desde então, o governo também recomprou a Malaysia Airlines e está em processo de assumir o controle do conglomerado Renong e de dois sistemas de trens VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) por US\$ 2,4 bilhões.

Mais preocupantes são os movimentos recentes para privatizar serviços básicos, como água, educação e atendimento à saúde. Todos esses serviços têm sido amplamente acessíveis a um custo muito baixo, especialmente para as pessoas de baixa renda.

1 O esquema BOT envolve a construção das instalações pelo setor privado, que utiliza seus próprios recursos, operação dessas instalações durante um período conhecido como período de concessão e sua transferência para o governo no fim desse tempo. Durante o período de concessão, o setor privado pode auferir receitas diretamente do público consumidor ou indiretamente, utilizando um intermediário, normalmente uma instituição governamental. O esquema “construir, operar” (BO, na sigla em inglês) é muito similar ao anterior, mas não inclui a transferência das instalações para o governo. Os dois esquemas são normalmente acompanhados pela emissão de uma licença e/ou concessão.

Descontrole de tarifas

Em março de 2002, o ministro de Obras malaio, Datuk Seri S. Samy Vellu, afirmou que o governo talvez tivesse de privatizar a gestão da água para reduzir a sobrecarga financeira dos governos estaduais.² De acordo com o ministro, a proposta de privatização seguia as recomendações do Banco Asiático de Desenvolvimento para abrir o mercado e privatizar a administração da água. Ele assegurava que as tarifas de água sempre estariam sujeitas ao controle do governo. No entanto, a proposta do ministro foi criticada por grupos de consumidores(as), como a Associação de Consumidores de Penang. Esses grupos argumentaram que a água era um recurso público essencial que deveria ser controlado e administrado pelo governo no interesse público.

As agências que controlam a água em vários estados (como Johor, Penang e Kelantan) já foram privatizadas, e as localizadas em Selangor e Terengganu foram corporatizadas ou privatizadas – administradas como companhias privadas, porém ainda de propriedade do governo. No estado de Penang, o Conselho da Água foi privatizado, embora fosse uma das agências de água mais bem administradas e rentáveis do país. Cinco outros estados deverão concluir a privatização de seu abastecimento de água durante o período do Oitavo Plano Malásia (2001–2005).

A privatização do fornecimento de água no país provavelmente envolverá uma revisão da estrutura atual das tarifas. Apesar das garantias dadas ao público consumidor de que as tarifas de água permaneceriam sob o controle do governo, em abril de 2001, o preço de consumo doméstico em Selangor aumentou de US\$ 0,11 por metro cúbico para US\$ 0,15, para quem consome 20 metros cúbicos ou menos. A população protestou, alegando que o aumento não é justificável por causa da baixa qualidade da água encanada.

Embora esses aumentos de tarifas estejam atualmente sob controle governamental, ainda estão sujeitos às pressões das companhias de água. A imposição de um sistema de preços que cubra totalmente os custos como consequência da privatização impedirá que mais gente tenha acesso à água potável, forçando as comunidades pobres a procurar fontes alternativas. Aumentos uniformes para o uso da água resultarão somente em maiores desigualdades entre pessoas ricas e pobres.

O sistema de saúde pública conseguiu colocar 90% da população malaia a uma distância de uma hora ou 5 quilômetros de um centro de saúde e tem sido elogiado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um dos serviços mais equitativos na região do Pacífico. Entretanto, a privatização ameaça esse sistema de assistência pública.

No Sétimo Plano Malásia (1996–2000), o governo mencionou a intenção de privatizar os serviços médicos. A política foi duramente atacada por grupos de consumidores(as) e outros grupos de

interesse público e não foi aplicada. Significativamente, o Oitavo Plano Malásia, que detalha as estratégias e os programas a serem implementados pelo governo federal no período 2001–2005, não faz referência à privatização dos serviços médicos. Contudo, o governo tomou medidas para privatizar os hospitais públicos.

Muitos serviços dos hospitais públicos, incluindo remédios e suprimentos médicos, assim como serviços de apoio, já tinham sido privatizados em 1994 e 1996, respectivamente. Essas medidas aumentaram os custos para o governo, incluindo preços mais altos para os medicamentos, sem que houvesse correspondente melhora nos serviços prestados. A privatização de cinco serviços de apoio hospitalar (lavanderia, equipamentos hospitalares, manutenção de instalações, serviço de limpeza e disposição do lixo hospitalar) aumentou os custos operacionais em torno de quatro a cinco vezes.

Em 1994, o sistema de distribuição de remédios da Malásia, administrado pelo Almoarifado Médico Geral (GMS, na sigla em inglês), foi privatizado, e os hospitais públicos foram obrigados a adquirir seus suprimentos de uma nova empresa, Southern Task Sdn. Bhd. (STSB), subsidiária da Renong. Uma indicação do lamentável desempenho da STSB foi a decisão de mudar em 1996 o fornecimento para outra entidade, denominada Remedi Pharmaceuticals Sdn. Bhd. (PPSB).

Um estudo de 1996–1997, realizado pela Escola de Ciências Farmacêuticas da Universidade Sains Malaysia, concluiu que a privatização do GMS não tinha resultado em nenhuma melhoria significativa no sistema de distribuição geral de medicamentos.³ Pelo contrário, o preço ponderado dos medicamentos fornecidos em 1997 foi multiplicado por 3,2.

Atualmente, é cada vez mais comum pedir a pacientes para adquirir seus próprios suprimentos, como medicamentos e equipamentos cirúrgicos, antes que possam ser tratados. Com razão, a população malaia está preocupada em saber se a proposta de privatização dos hospitais públicos levará ao aumento similar dos custos de atendimento à saúde, especialmente para pessoas pobres, idosas e doentes crônicas, assim como comprometer a qualidade do atendimento médico público para toda a população.

Transferência de responsabilidade

A privatização das instituições de ensino superior cria disparidades de acesso. Antecipando-se à privatização das universidades, assim como à criação de universidades privadas, o Parlamento aprovou duas novas leis em 1996: a Lei do Conselho Nacional de Ensino Superior e a Lei das Instituições Privadas de Ensino Superior. A Lei das Universidades e dos Colégios Universitários também foi emendada para incluir dispositivos que permitem às universidades iniciarem qualquer atividade comercial ou participarem dessas atividades.

² JIN, Foo Eu. Sell-off of water utility inevitable to douse rising expenses. *New Straits Times*, 29 mar. 2002.

³ IBRAHIM, Mohd Izham Mohd et al. Drug distribution systems in Malaysia: the privatisation of the General Medical Store. Apresentado na Conferência Nacional sobre Privatização e Financiamento do Atendimento à Saúde. Malásia, USM, Penang, 1997.

De fato, emergiram dois sistemas: educação privada de melhor qualidade para quem pode pagar e educação pública de qualidade inferior para as pessoas de baixa renda. As universidades também foram submetidas ao processo de privatização desde 1998. Como consequência, as taxas já subiram. Uma vez mais, esses aumentos afetarão negativamente o grupo de baixa renda. Apesar das promessas de que haveria mais crédito educativo e bolsas de estudo, o governo transferiu a sobrecarga dos custos educacionais para os(as) estudantes e suas famílias.

A privatização do tratamento de esgotos em 1993 foi um grande fracasso financeiro. A companhia que ganhou o contrato teve perdas enormes e precisou ser recomprada pelo governo em junho de 2000. A Indah Water Konsortium (IWK), fundada em 1993, obteve um contrato por 28 anos e assumiu a responsabilidade de operar as instalações públicas de tratamento de esgotos.

A administração da companhia não foi bem, em parte porque uma proporção significativa do público se recusou a pagar as contas de saneamento – que já haviam sido pagas por meio de tarifas municipais. O tratamento de esgotos e de águas servidas permanece em estado deplorável. Além disso, a companhia não conseguiu tratar a água de maneira eficaz: em 1999, menos de 17% das 5.409 estações de tratamento administradas pela IWK cumpriam com os padrões governamentais de eliminação de resíduos.⁴

A privatização dos serviços de disposição de resíduos sólidos em 1995 sofreu vários adiamentos e não foi totalmente implementada. Quatro consórcios regionais foram escolhidos para administrar os resíduos sólidos. Antes que a privatização fosse implementada, era necessário formular uma Lei Municipal do Resíduo Sólido. O governo concordou que os consórcios assumissem a administração por etapas, por meio de um contrato provisório de serviços, antes que a lei fosse aprovada. Nossa preocupação é que, após a privatização, as companhias passem a cobrar diretamente do público consumidor e aumentem as tarifas.

A administração dos resíduos sólidos continua a ser um problema sério para muitos centros urbanos. Problemas sanitários e de resíduos são bastante ampliados em áreas urbanas de baixa renda e alta densidade, com apartamentos de baixo custo, habitações invadidas e outros assentamentos de grupos de baixa renda.

Estão atualmente em curso negociações do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) na Organização Mundial do Comércio (OMC) para liberalizar o setor de serviços.^{NE} Em documento confidencial, que vazou em abril de 2002, a União Européia (UE) solicitou que a Malásia abrisse, entre outros, seus serviços postais e de malote, telecomunicações, energia e serviços ambientais, incluindo o abastecimento de água e a administração de resíduos sólidos. Grupos da sociedade civil temem que a UE esteja pressionando a Malásia por baixo do pano a aceitar suas solicitações. Enquanto o público da Malásia está sendo sobrecarregado por mais privatizações de bens e serviços públicos importantes, as pressões para que esses serviços sejam entregues a empresas estrangeiras aumentam aquelas preocupações. No entanto, as ONGs do país, como a Rede do Terceiro Mundo e a Associação de Consumidores de Penang, continuam a pressionar o governo para garantir que esses setores não estejam sujeitos à liberalização. ■

Referências

- ADNAN, Hanim. Pos Malaysia privatisation complete, says Government. *The Star*, 24 ago. 2001.
- ALI, Syed Husin. Privatisation and corporatisation in Malaysia: meaning, policy, practise. Texto apresentado na Conferência Nacional sobre Privatização e o Financiamento do Atendimento à Saúde. Malásia, USM, Penang, 1997.
- JAYASANKARAN, S. Raising a stink. *The Far Eastern Economic Review*, 27 set. 2001.
- LOPEZ, Leslie. Malaysia prepares to take control of ailing sewer system. *Asian Wall Street Journal*, 21 fev. 2000.
- RAINA, V.; CHOWDURY, A.; CHOWDURY, S. (Eds.). *The dispossessed – Victims of development in Asia*. p. 222.
- UNIDADE DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO. Eighth Malaysia Plan. Malásia, 2001.
- _____. Privatization Master Plan. Malásia, 1991.

Consumers' Association of Penang
(Associação dos Consumidores de Penang)
<meenaco@pd.jaring.my>

4 *The Star*, 23 dez. 1999.

NE A negociação do Gats caiu em impasse após o fracasso da rodada ministerial da OMC em Cancún em setembro de 2003.