

# Do contrato social aos contratos privados: privatização banalizada

TIM KESSLER<sup>1</sup>

As privatizações estão sendo promovidas pelas instituições de governança internacional, pelos governos que as controlam e pelas empresas, que pressionam os dois grupos, a despeito dos danos sérios e permanentes que podem causar às populações mais pobres do mundo. A postura de “privatizar primeiro e perguntar depois” e a confiança ingênua nos processos e resultados das reformas de mercado têm causado sofrimentos precisamente aos grupos que aquelas organizações deveriam proteger. Já é hora de transferir o ônus da prova daqueles que questionam as soluções arriscadas para aqueles que as propõem.

A privatização dos serviços públicos básicos tornou-se um tema dominante no discurso sobre políticas públicas, tanto nos países industrializados como nas nações em desenvolvimento. Nos últimos anos, as políticas que afetam água, eletricidade, saúde e educação geraram tanta controvérsia política e mobilização social em alguns países quanto os impostos, a reforma agrária ou mesmo o comércio exterior.

O que os serviços básicos têm de especial? As políticas de prestação de serviços orientadas para o mercado têm sido sujeitas a um exame público sem precedentes. Da perspectiva de diversos movimentos da sociedade civil, a questão atravessa um leque amplo de áreas temáticas, tais como a responsabilidade social e transparência das instituições de governança internacional, os direitos humanos, a redução da pobreza, a democratização, a soberania nacional, a igualdade entre os gêneros, a redução e o cancelamento da dívida e a proteção ambiental.

As ONGs que trabalham com políticas públicas e defendem uma causa particular estão incluindo os serviços públicos em suas agendas. Por exemplo, muitas organizações de cidadãos e cidadãs, com experiência no monitoramento das instituições de Bretton Woods, assumiram um interesse repentino pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats), da Organização Mundial do Comércio (OMC), o qual poderia *travar* as privatizações, tornando-as praticamente irreversíveis, e solapar a capacidade de os governos regularem ou mesmo financiarem seus serviços públicos.

Existe também uma dimensão econômica especial em alguns serviços básicos. No caso da água e eletricidade, a distribuição tende a ser um monopólio natural. A dependência física de uma única rede de abastecimento de água (e muitas vezes de uma única fonte de água) ou de um sistema energético comum deixa pouca margem à competição. A dimensão monopolista da infra-estrutura básica faz com que seja essencial para a privatização ter um organismo governamental regulador politicamente autônomo, altamente competente e bem financiado. Contudo, nos países mais pobres, onde o atendimento privado supostamente traria os maiores benefícios, essas condições institucionais estão quase sempre ausentes. Na ausência de regulamentação eficaz, os monopólios privados podem cobrar o que quiserem, assim como ignorar em grande medida as preferências do público consumidor. Portanto, as alegações sobre os benefícios da competição tornam-se uma piada.

Por um lado, as instituições de Bretton Woods e os governos, seus principais contribuintes, promovem os supostos benefícios da privatização do setor público. No Relatório de Desenvolvimento Mundial 2004, do Banco Mundial, cujo tema central são os serviços para as populações pobres, afirma-se que nem o crescimento nem o aumento dos gastos públicos serão suficientes para melhorar os serviços de modo a atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). Em seguida, argumenta-se que, para alcançar as MDM, será necessário rejeitar o modelo governamental de prestação de serviços e adotar reformas que, em grande medida, ignorem o Estado – incluindo concessões privadas e subcontratação.

Por outro lado, as organizações da sociedade civil do Norte e do Sul resistem cada vez mais à adoção de políticas que coloquem os serviços básicos em mãos privadas. Algumas medidas de privatização levaram a mobilizações cidadãs espontâneas que ameaçaram a sobrevivência de governos nacionais. Considerando a importância da prestação de serviços básicos para a redução da pobreza e sua crescente visibilidade, foi solicitado aos(as) autores(as) dos relatórios nacionais do *Social Watch 2003* que dessem uma atenção especial ao tema. Este artigo analisa suas conclusões.

## Questão de direito

Grupos da sociedade civil organizada têm feito mobilizações para resistir às privatizações dos serviços essenciais não somente porque esses serviços são necessários para a sobrevivência e a realização humana, mas também por causa da maneira antidemocrática e indiscriminada com que as privatizações têm sido feitas. Embora doadores e credores reconheçam a importância da transparência e da boa governança, é comum que essas poderosas instituições exijam dos governos um compromisso com as privatizações em acordos secretos – escondidos da opinião pública. Assim, muitas vezes, os serviços públicos são comercializados e arrendados por décadas, sem o conhecimento, muito menos o consentimento, de cidadãos e cidadãs e até mesmo de parlamentares.

Os privatizadores estão corretos quando enfatizam a importância da eficiência, especialmente para as empresas tradicionalmente estatais, como linhas aéreas, telecomunicações ou fábricas. No entanto, quando se trata de serviços essenciais, a equidade e o acesso universal deveriam ser mais importantes do que a eficiência. Ganhos de eficiência conseguidos com aumentos de preços, que terminam limitando o acesso, podem até melhorar o balanço contábil, porém prejudicam as populações pobres.

<sup>1</sup> Diretor de pesquisas da Citizens' Network on Essential Services.

Os serviços essenciais são centrais para o *contrato social* entre governo e cidadania. Embora esses contratos sociais apresentem variações de um país para outro, geralmente objetivam promover a equidade e a universalidade por meio de mecanismos de redistribuição que garantem um patamar mínimo de acesso aos bens e serviços necessários à subsistência com dignidade. Contratos sociais típicos incluem educação primária suficiente para garantir a alfabetização, atendimento primário de saúde e acesso à água potável. Contratos sociais mais completos, em países desenvolvidos, podem incluir também serviços de saneamento e eletricidade no lar.

Em geral, os serviços essenciais são vistos como bens públicos. Diferentemente dos bens privados, todas as pessoas auferem benefícios do acesso universal aos bens públicos, sem importar quanto consumam. Por exemplo, acesso à água potável e ao atendimento à saúde reduz a incidência geral de enfermidades. De forma análoga, a educação universal aumenta a produtividade econômica e forma a base de uma cidadania expressiva, beneficiando mesmo as pessoas que não têm filhos em idade escolar.

O contrato social está fundamentado em duas premissas inter-relacionadas: primeiro, os governos devem ser responsabilizados pela prestação de serviços básicos; segundo, as pessoas ou as comunidades podem e devem exercer seus direitos de cidadania para assegurar aqueles serviços – ao menos nas democracias. Os serviços que sustentam a vida, como o fornecimento de água potável, são cada vez mais temas de campanhas nacionais para garantir os direitos humanos, em legislação especial ou emendas constitucionais.

A perspectiva de direitos humanos sobre serviços básicos tem sido articulada mundialmente. Em novembro de 2002, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu o acesso à água como um direito fundamental. Pelo Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as 145 nações signatárias são obrigadas a promover o acesso à água potável de forma “equitativa e sem discriminações”. Embora a declaração da ONU não tenha se referido especificamente à política de privatização – talvez para evitar o conflito direto com Estados membros poderosos que lhe dão apoio –, deu a entender implicitamente que a prestação de serviços do Estado era a melhor opção para alocar “um recurso natural limitado e uma mercadoria pública fundamental para a vida e a saúde”.

Anteriormente, a Comissão de Direitos Humanos da ONU tinha estabelecido as bases analíticas e morais para a declaração de novembro, quando divulgou um relatório<sup>2</sup> que instava os Estados membros da OMC a considerarem as implicações para

os direitos humanos na questão de liberalização do comércio de serviços, especialmente a saúde, a educação e o abastecimento de água. O relatório defende que o comércio esteja sujeito à legislação de direitos humanos:

*As leis do comércio internacional e a legislação de direitos humanos foram desenvolvidas de forma mais ou menos isolada uma da outra. Contudo, à medida que as regras do comércio cada vez mais ampliam seu alcance para áreas que afetam o gozo dos direitos humanos, os analistas estão reconhecendo os vínculos entre ambas, procurando entender como interagem os direitos humanos e o comércio, tentando atingir uma coerência maior na legislação internacional e na formulação de políticas para alcançar uma ordem social internacional mais equilibrada... Está clara a base legal para adotar abordagens de direitos humanos ao tratar da liberalização comercial... O enfoque de direitos humanos estabelece como prerrogativas as necessidades básicas para uma vida com dignidade e assegura sua proteção no processo de liberalização econômica.*

O relatório enfoca especificamente a relação entre serviços e direitos humanos e os efeitos potenciais da liberalização:

*De forma significativa, os serviços atuam como insumos essenciais na produção de bens e mesmo de outros serviços e, assim, podem facilitar o crescimento e o desenvolvimento... A liberalização dos serviços pode não somente afetar o crescimento econômico e o comércio, como também ter impacto sobre o atendimento de direitos essenciais, aceitos como direitos humanos, como, por exemplo, o atendimento à saúde, à educação e ao abastecimento de água... Entretanto, a liberalização do comércio de serviços, sem uma regulamentação governamental adequada e sem uma avaliação apropriada de seus efeitos, também pode trazer consequências indesejáveis. Diferentes setores de serviços requerem políticas e prazos diversos de liberalização e é melhor deixar algumas áreas sob a autoridade do governo.*

O enfoque nos direitos humanos está longe de ser abstrato ou teórico, está baseado em experiências no mundo real. O argumento a favor de equilibrar os valores da eficiência econômica e a prudência fiscal com um marco de direitos humanos está apoiado não somente pelo senso comum, mas também pelas evidências. As políticas de privatização têm causado muitas decepções e, em vários casos, desastres completos. À medida que a prestação de serviços privados tem aumentado nos últimos cinco a dez anos, a opinião pública tem registrado mais episódios de disparada de preços, baixa qualidade e corrupção nesses serviços.

As tendências das políticas atuais sugerem que o contrato social – e até mesmo o potencial para um futuro contrato social – está sendo substituído por contratos privados entre governos e prestadores de serviços. Os cidadãos e as cidadãs com direitos a

2 Comissão de Direitos Humanos da ONU. Economic, Social and Cultural Rights: Liberalization of Trade in Services and Human Rights. Report of the High Commissioner, 25 jun. 2002.

exigir responsabilidade social estão sendo transformados em mero público consumidor, que, na melhor das hipóteses, participa indiretamente desses contratos.

As conseqüências da falta de acesso e dos altos custos sobre a vida cotidiana colocam a prestação privada de serviços no centro do debate sobre os direitos humanos. Quando as famílias pobres não podem pagar o acesso à água potável, à educação primária e ao atendimento primário de saúde, as políticas de privatização põem em risco a própria vida, e seus impactos podem resultar diretamente em morte, doença, miséria ou uma vida truncada. O mesmo não se verifica nos impactos de outras políticas importantes, como a liberalização do comércio exterior e os aumentos de impostos. Embora também sejam sérios, são mais indiretos.

É claro que a prestação de serviços do setor público também tem um histórico lamentável em muitos países. No entanto, muitas vezes, os serviços públicos tornaram-se viáveis antes de serem vendidos ou arrendados, demonstrando que podem ser melhorados. Além disso, experiências recentes com medidas de transparência e responsabilidade social vêm empoderando<sup>NE</sup> grupos cidadãos que passaram a exigir serviços mais eficazes. A vinculação imediata e direta dos serviços básicos com os direitos humanos, a sobrevivência e os meios de subsistência assegura que a participação do setor privado continuará a ser um tema econômico altamente visível e controvertido em todo o mundo.

## Experiências nacionais

Embora os relatórios nacionais do *Social Watch* não sejam estudos científicos da prestação de serviços básicos privados, eles fornecem uma considerável quantidade de provas perturbadoras sobre os impactos e os processos de privatização. Num país após outro, ficamos sabendo de aumentos de preços e exclusão social, baixa qualidade de serviços e implementação de políticas sem o mínimo de transparência. Os proponentes da privatização provavelmente argumentarão que as histórias contadas nesses relatórios não têm nenhuma base científica. Porém, como conjunto de evidências, os relatórios do *Social Watch* revelam padrões importantes, que não podem ser simplesmente ignorados, e constituem um argumento sólido para repensar as políticas de privatização e a austeridade orçamentária.

### • Processo de privatização

A interferência externa é um dos aspectos mais preocupantes do processo de privatização identificado nos relatórios, originados nos países em desenvolvimento. As políticas de prestação de serviços privados são, com frequência, impostas pelas instituições

de financiamento multilaterais. Na década de 1990, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) condicionaram ao Equador pacotes de créditos substanciais para a privatização da companhia pública de abastecimento de água. As instituições financeiras supervisionaram negociações contratuais secretas que asseguraram altos lucros e resultaram em um dos mais conhecidos desastres de aumento de preço da água do mundo. Finalmente, isso levou a uma crise política que terminou com a expulsão da empresa privada.

Em Gana, a Estratégia de Assistência ao País (CAS, na sigla em inglês)<sup>3</sup> do Banco Mundial “classifica o ‘envolvimento do setor privado’ na prestação, operação e administração da infra-estrutura pública e social como uma reforma institucional fundamental” que, uma vez implementada, levaria a um aumento dos patamares de financiamento do Banco. De modo análogo, no documento CAS de 1998 para o México, o Banco Mundial pressionou fortemente a privatização da eletricidade, apesar de maciça resistência popular e de um histórico deplorável de corrupção e aumento de preços, ocorridos após as privatizações anteriores.

O relatório sobre Marrocos<sup>4</sup> afirma que a ajuda do Banco Mundial para estender a rede de abastecimento de água aos bairros pobres foi condicionada à “adoção de uma política ajustada aos preços reais de mercado, sem considerar a estrutura urbana especial desses bairros, nem a solvência de seus residentes”. O relatório sobre a Bolívia – onde houve um dos mais notórios fracassos da privatização em todo mundo – explica como a política foi ditada do exterior:

*Desde o início da década de 1990, o Banco Mundial vem exigindo a privatização da companhia municipal de água (Semapa), como a única solução para o problema da água em Cochabamba. Em 1996, o Banco Mundial condicionou um empréstimo de US\$ 14 milhões à Semapa para a privatização da companhia. Em 1997, o FMI, o Banco Mundial e o BID condicionaram o cancelamento de uma dívida de outros US\$ 600 milhões à privatização da Semapa... O Banco Mundial exigiu uma aplicação rigorosa da política de recuperação plena de custos e que a companhia conseguisse estabelecer uma taxa de retorno alta e garantida durante as negociações. Todos esses custos – acertados consensualmente num processo absolutamente secreto entre a companhia, o governo e as elites locais – refletiram-se nas tarifas de água antes mesmo de qualquer melhoria do sistema de abastecimento.*

NE Na língua inglesa, o verbo *empower* significa “dar poder”, “capacitar”, “habilitar”. Não há correspondência exata na língua portuguesa. Algumas organizações da sociedade civil vêm utilizando “empoderar”, apesar de o verbo ainda não estar dicionarizado.

3 A CAS é um documento de planejamento econômico, abrangendo vários anos, que o Banco elabora periodicamente para cada país tomador de empréstimos. Esse documento fixa os principais critérios do financiamento do Banco Mundial. Quanto mais um país cumprir as condições da CAS, maior será o volume de financiamento que poderá receber.

4 Esse e outros relatórios citados (Gana, Uruguai, Chile, Costa Rica, Nepal, Uganda, Holanda, Honduras, Tailândia e El Salvador) não foram incluídos na edição brasileira, mas constam do CD-ROM que acompanha a publicação, em inglês e em espanhol.

Além disso, vários relatórios do *Social Watch* revelaram casos de corrupção, como acordos de favorecimento nos quais licitantes bem relacionados conseguiram adquirir bens valiosos por uma fração do valor. Em outros, o pior problema tem sido a falta de transparência. Em 2002, o governo da Bulgária revendeu a deficitária companhia International Water Ltd., responsável pelo abastecimento de 1,3 milhão de pessoas, a um licitante privado, sem revelar ao público quem eram os novos donos. De forma similar, na Nicarágua, no fim da década de 1990, o governo vendeu 95% da distribuição de eletricidade para uma única companhia espanhola, sem revelar o contrato à população.

#### • Impactos da prestação privada

Pelo compromisso fundamental do *Social Watch*, uma análise da privatização, ou de qualquer outra política econômica, considera prioritariamente seu impacto sobre as populações pobres.

É justamente nessa área que o histórico da prestação privada apresenta os maiores motivos para preocupação. Segundo foi identificado nos relatórios, o aumento de preços é de longe o impacto mais generalizado da privatização dos serviços, que tem levado inevitavelmente à exclusão social. Como assinala com ironia o relatório da África do Sul: “Os cidadãos verdadeiros são aqueles com dinheiro em espécie”.

No caso de serviços de infra-estrutura, com frequência as privatizações têm combinado um incentivo à maximização dos lucros com o poder monopólico. Há abundância de exemplos: no fim da década de 1990, a privatização do fornecimento de energia elétrica no Brasil levou a um aumento de 65% para consumidores(as) residenciais, incremento muito maior do que a taxa de inflação; no Peru, as companhias de eletricidade privatizadas, sem nenhuma restrição para fixar tarifas, multiplicaram por 14 os preços reais, entre 1992 e 2002.

## Faces da privatização

As narrativas sobre serviços básicos nos relatórios do *Social Watch* sugerem que a privatização está sendo experimentada com políticas diferentes, de acordo com o país e o setor de serviços. A forma mais direta de privatização é a venda: a entrega permanente de bens públicos ao setor privado. Normalmente, envolve uma licitação pública formal, na qual ganha quem fizer a oferta mais alta. Outra forma de privatização é a concessão de longo prazo, na qual o Estado mantém a propriedade formal, porém paga a uma empresa ou ONG para administrar seus bens, fazer investimentos e prestar serviços específicos. (Certos tipos de concessões, como o *leasing* ou arrendamento, não exigem que o operador privado financie os investimentos.) Uma variação comum do arrendamento, especialmente dos serviços de energia e água, é um acordo do tipo “construir-operar-transferir” (BOT, na sigla em inglês), no qual uma empresa constrói e depois administra um serviço durante um período prolongado, antes de entregar os bens ao governo.

A palavra “privatização” está desaparecendo gradualmente dos documentos produzidos pelos bancos de desenvolvimento. “Parceria público-privada” (PPP)<sup>5</sup> é agora o termo preferido para praticamente qualquer forma de controle dos serviços pelo setor privado. Embora a palavra “parceria” lembre as idéias de cooperação e interesse mútuo, as PPPs são, em sua essência, relações adversárias nas quais a responsabilidade do Estado passa da prestação direta de serviços para assegurar sua realização, por meio de um outro agente. Na saúde e educação, um tipo comum de PPP é a “terceirização”, na qual o governo pode subcontratar

empresas ou ONGs para fornecer serviços – da manutenção de escolas e hospitais à educação e ao atendimento médico. Embora existam diferenças significativas entre a privatização de “venda definitiva” e o arrendamento ou formas de administração das PPPs, todas elas exigem contratos, monitoramento do governo, regulamentação e sua aplicação. Além disso, a maioria requer incentivos ou recursos públicos para servir às pessoas pobres.

Muitos relatórios identificaram a fixação de preços comerciais como um prelúdio à privatização. Embora a introdução e o aumento de tarifas de consumo não retirem o governo da prestação direta de serviços básicos, alguns(mas) autores(as) concebem essa lógica do mercado – a qual exige que mesmo as pessoas mais pobres dediquem parcela maior de sua renda privada a esses serviços essenciais – como uma preparação para o atendimento privado. Finalmente, muitos identificam o que o relatório descreve como privatização por “inércia”. A erosão dos recursos necessários para manter a qualidade dos serviços públicos – com frequência acompanhada de desregulamentação para permitir a participação e o investimento do setor privado – tem resultado numa diminuição da qualidade dos serviços públicos e no crescimento correspondente do fornecimento privado desses serviços para quem pode pagar.

<sup>5</sup> Para um glossário detalhado dos tipos de PPP, consulte o texto “Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships”. United States Government Accounting Office, abril de 1999. Disponível em: <[www.gao.gov/special.pubs/Gg99071.pdf](http://www.gao.gov/special.pubs/Gg99071.pdf)>.

Na Bulgária, um monopólio da água privatizado aumentou duas vezes os preços no período de três anos, apesar de um contrato que estipulava preços estáveis para o período. Em Gana, onde as tarifas de água aumentaram fortemente em meados da década de 1980 e início da de 1990, o relatório cita uma pesquisa recente que concluiu: “A comercialização da água fez com que os pobres considerem o abastecimento de água como um fator importante em sua situação de pobreza”.

A prestação privada de serviços sociais básicos também resultou em aumento de custos para os provedores públicos e, em última análise, para quem contribui. Na Malásia, em meados da década de 1990, a privatização de serviços médicos essenciais, como o fornecimento de remédios e de suprimentos hospitalares, levou ao aumento de custos no atendimento médico governamental, sem melhoria dos serviços. Em 1996, a privatização de serviços de apoio, como manutenção, equipamentos e limpeza, aumentou de quatro a cinco vezes os custos operacionais.

Em outros casos, embora a prestação privada possa ainda não ter sido implementada, os preços dos serviços públicos subiram. Governos que não tinham orçamento suficiente (ou talvez o compromisso político) para prestar serviços básicos universais, especialmente nas áreas de saúde e educação, impuseram tarifas de consumo para a recuperação de custos. Na Colômbia, as reformas educacionais da década de 1990 forçaram os pais e as mães a pagar por um leque amplo de serviços relacionados à escola, incluindo a manutenção de prédios, materiais didáticos, telefone, água e eletricidade – e até mesmo o salário de zeladores(as) e secretárias!

Embora o aumento das tarifas de consumo seja um grande peso para quem pode pagar, pode ser catastrófico para quem não pode. O relatório sobre a África do Sul revelou que quase 10 milhões de pessoas foram privadas do serviço de abastecimento de água, entre 1994 e 2002. A falta de pagamento foi a razão principal. (A prestação privada foi iniciada em 1997.) Houve relatos de que os desligamentos em comunidades rurais pobres e assentamentos urbanos informais forçaram algumas pessoas a se voltar para fontes de água contaminadas, causando surtos de cólera e centenas de mortes.

Outra tendência preocupante que emerge dos relatórios é a privatização gradual, resultante não de uma escolha política intencional, mas da negligência. Tomando emprestado uma frase reveladora do relatório sobre o Uruguai, a privatização está ocorrendo por “inércia”, à medida que o governo deixa de financiar adequadamente ou de reformar serviços públicos essenciais. Em um país após outro, o financiamento público tem caído continuamente, deixando os serviços governamentais em situação muito inferior aos privados. Ao mesmo tempo, desregulamentação e mesmo incentivos especiais têm permitido que os provedores privados entrem no mercado de serviços básicos e aí se expandam. Quando as alternativas privadas com preços comerciais coexistem com serviços públicos escassamente financiados, o resultado é

um sistema de “dois patamares”, no qual quem tem renda suficiente desfruta de serviços melhores, enquanto as pessoas pobres têm acesso somente aos serviços de baixa qualidade.

No Chile, um país com instituições fortes e um crescimento econômico impressionante, a reforma educacional tem contribuído para canalizar subsídios públicos para as escolas privadas, que têm liberdade para escolher estudantes de melhor preparo e com mais recursos econômicos. À medida que governos municipais com recursos menores são forçados a aceitar mais estudantes de baixa renda, a qualidade tem sido afetada, induzindo um número maior de pais e mães a rejeitar a educação pública gratuita.

Na Costa Rica, onde a educação pública de qualidade tem sido um fator importante na equidade social e nos padrões de vida elevados, a proliferação de escolas privadas afasta os(as) estudantes de mais recursos das escolas públicas, que têm cada vez menos fundos. Como lamentaram o autor e a autora do relatório costarricense: “Assim, a educação passou de ser um mecanismo de mobilidade social para tornar-se um instrumento de *status* e exclusão”.

O relatório sobre a Malásia repete um tema que aparece de forma alarmantemente comum nos países: “Surgiram dois sistemas – educação privada de qualidade mais alta para aqueles que podem pagar e educação pública de qualidade inferior para os de baixa renda”. Os relatórios sobre Nepal e Uganda apresentaram resultados virtualmente idênticos de exclusão social baseada na renda nas áreas de saúde e educação.

Em alguns casos, o crescimento da provisão de serviços privados não é simplesmente uma alternativa ao setor público e pode tornar-se uma ameaça direta a esse setor. Por exemplo, no sistema de atendimento à saúde da Alemanha, o

*processo de desregulamentação [...] está avançando com cautela, embora tenha implicações para a sociedade como um todo. As pessoas com renda suficientemente alta podem optar por deixar os fundos de seguro de saúde regulamentados. As seguradoras privadas podem oferecer serviços a pessoas jovens e saudáveis por um preço muito menor. Como consequência, os fundos de seguro de saúde regulamentados ficam com uma proporção maior de membros com custos mais elevados.*

De forma similar, na Holanda, os cortes nos gastos com saúde pública têm sido acompanhados pelo crescimento do seguro privado, cuja disponibilidade está baseada na capacidade de pagamento. O relatório dos Estados Unidos resume uma tendência global que os economistas algumas vezes chamam de *cherry picking* ou *cream-skimming*.<sup>NT</sup>

---

NT Expressões de difícil equivalência em português, que significam escolher os melhores num grupo ou população, especialmente para auferir vantagens ou lucros. Uma possível aproximação seria “escolher o filé *mignon*”.

*À medida que aumenta o número oficial de pobres [nos Estados Unidos], os estados ficaram com responsabilidade maior, porém com menos recursos para fornecer os serviços básicos aos pobres. As tentativas de privatizar serviços públicos centrados na ajuda aos pobres têm sido limitadas pela falta de interesse do setor privado, pois esses serviços não apresentam suficiente lucratividade. Nas duas últimas décadas, houve uma erosão do emprego no setor público, à medida que os governos federal, estaduais e municipais concediam a contratantes privados as oportunidades de investimento nos serviços mais lucrativos, como transportes para subúrbios afluentes, enquanto deixavam os mercados menos lucrativos para o setor público.*

Em todo o mundo, a qualidade dos serviços públicos declina, mesmo com o público consumidor pagando mais por esses serviços. Embora os entusiastas do mercado ponham a culpa na corrupção e na incompetência dos governos, não podem explicar por que muitas instituições do setor público – tanto no mundo desenvolvido como nas nações em desenvolvimento – conseguem prestar serviço de alta qualidade e amplo acesso. Uma razão óbvia são os recursos, pois décadas de ajustes e austeridade fiscal solaparam os orçamentos nacionais, e, agora, os governos têm menos fundos para atender a necessidades maiores.

Na Índia, os gastos públicos com educação despencaram de 4,4% do PIB, em 1989, para somente 2,75%, dez anos depois; já o financiamento público do atendimento à saúde era, em 1993, de 1,25% do PIB e caiu, em 1999, para 0,9%. Em virtude dos grandes cortes no orçamento social, o autor e a autora do relatório nacional da Espanha fizeram uma defesa emocionada da equidade:

*Assim, devemos discutir não somente as privatizações, como também os compromissos e a solidariedade. É urgente ter um plano governamental, não somente para cuidar dos sem-teto, como também para enfrentar a pobreza e a exclusão em geral, com orçamentos definidos que aloquem um percentual maior do PIB aos gastos sociais. Para defender os direitos humanos, econômicos e sociais de todos cidadãos, baseados no interesse social e não na lucratividade econômica, o governo precisa aumentar os gastos públicos e direcionar os recursos públicos para áreas como educação, saúde e nutrição – onde esses recursos terão mais probabilidade de terem impacto na redistribuição de renda e nas oportunidades.*

Além de analisar o impacto sobre as populações pobres e os problemas gerais de desempenho, muitos relatórios também estão concentrados sobre os efeitos da privatização em grupos vulneráveis específicos. Um número considerável de relatórios analisou o impacto da privatização dos serviços sobre as mulheres. O relatório sobre Honduras expressou a opinião de muitos:

*O desaparecimento da responsabilidade governamental pela manutenção dos serviços públicos tem forçado as mulheres a duplicar ou triplicar sua jornada de trabalho, assumindo uma*

*carga maior no lar, mais horas de trabalho voluntário nas comunidades e atividades geradoras de renda, em detrimento de sua saúde, qualidade de vida e tempo livre.*

No Chile, onde o seguro-saúde está sujeito a preços comerciais, os prêmios de seguros para mulheres em idade reprodutiva são três a quatro vezes mais altos do que para homens na mesma faixa etária. A lógica de preços do mercado “penaliza a vida reprodutiva da mulher”. De forma análoga, na Colômbia, o seguro médico comercial não somente reduziu significativamente o percentual geral de pessoas com cobertura, como também discriminou as mulheres, que, sendo pequena maioria na população, representam somente 39% das pessoas com seguro.

Alguns relatórios também exploraram as relações entre privatização e as abordagens tradicionais comunitárias de provisão de serviços. O relatório sobre a Tailândia foi especialmente enfático sobre o papel da cultura e das “vozes do saber local” na administração dos recursos de água. Ao discutir a reforma planejada para a administração de uma bacia fluvial, o relator afirmou:

*a participação de cima para baixo proposta pelo governo vai envolver a organização de grupos de usuários de água e um subcomitê da bacia fluvial, que supervisionará a administração dos recursos de água locais e estabelecer regras estritas para todos os usuários – cujos métodos de administração são diferentes devido a suas culturas comunitárias. Além disso, cada bacia fluvial é ecologicamente diferente e apresenta distintos sistemas de irrigação, exigindo variadas técnicas de administração e manutenção.*

E prosseguiu argumentando que o “conhecimento” da água requer não somente *know-how* técnico, como também uma compreensão da sustentabilidade num determinado contexto sociocultural. Nessa perspectiva, as mudanças naturais, mesmo aquelas que causam incertezas na produção, são encaradas como “fenômenos normais”, que as pessoas não devem procurar controlar. Além disso, a abordagem tradicional baseada na comunidade não é impulsionada pela premissa de que a eficiência ótima maximiza a produção, mas pelo conceito de que a moderação assegura a sustentabilidade.

#### • **Desempenho e qualidade**

Quem defende a privatização afirma constantemente que as empresas privadas fornecem serviços de forma mais eficiente, com melhor qualidade e que prestam mais atenção às necessidades do público consumidor. Algumas vezes isso acontece; outras, não. Antes que fosse revendida em 2002, a companhia privada de água da Bulgária cobrava demais dos(as) consumidores(as), cortava serviços de forma aleatória e não respondia às queixas. Entre 2000 e 2001, as companhias elétricas privatizadas de El Salvador tiveram 44 mil apagões e meio milhão de queixas do público. Entre os(as) clientes do principal distribuidor de eletricidade do país, uma em cada três pessoas tinha uma queixa.

Vários anos após a privatização, os freqüentes apagões ainda são um grande problema de eletricidade na Malásia. Depois da privatização dos sistemas de abastecimento de água nas cidades de Rabat e Tétouan, no Marrocos, os preços aumentaram enquanto o serviço caracterizou-se por contas confusas, irregulares e, muitas vezes, erradas. No relatório sobre a Nicarágua, a lista de queixas sobre a privatização da eletricidade é assombrosa:

*O monopólio tem violado os regulamentos aprovados, os prazos das tarifas, assim como o alcance, as condições e a qualidade dos serviços. O “incentivo empresarial” que receberam possibilitou que operassem impunemente em relação aos usuários, ignorando reclamações por cobranças indevidas (erros nas faturas, energia não-medida, pagamentos fora do prazo etc.), leituras de medidores alteradas, serviços de iluminação pública pagos e que não foram fornecidos, falhas de voltagem, danos a pequenos eletrodomésticos, perda de produtos nas empresas etc.*

### Os serviços públicos têm futuro?

Os casos apresentados nos relatórios do *Social Watch*, assim como as numerosas provas encontradas em todo o mundo, revelam que a privatização dos serviços básicos é uma escolha política arriscada, que pode prejudicar grupos vulneráveis e impedir o estabelecimento de um contrato social que promova a equidade. Em serviços de infra-estrutura, a transferência de um monopólio natural para uma empresa privada muitas vezes tem como consequência preços mais altos. Isso é ainda mais provável na ausência de um organismo regulador capaz e autônomo, caso típico dos países em desenvolvimento que possuem instituições débeis. Nos serviços sociais, as taxas de consumo e a deterioração da qualidade da saúde e educação públicas vêm atingindo mais gravemente as pessoas pobres. O fato de os cortes orçamentários e os incentivos para os provedores privados atraírem consumidores(as) com maior poder aquisitivo impõe baixa qualidade e acesso limitado a quem não tem dinheiro.

É certamente exagerado afirmar que a participação do setor privado nos serviços sempre resulta em desempenho medíocre ou exclusão social. No entanto, não é exagero argumentar que essa abordagem das reformas muitas vezes não apresentou os benefícios prometidos e vem prejudicando as populações pobres. Entretanto, apesar dos resultados preocupantes nos serviços que são mais importantes para a vida das pessoas, as políticas que promovem a prestação privada têm ganho impulso, no lugar de gerar atitudes de prudência.

De onde vem esse impulso? Primeiro, vem das crises orçamentárias. Com demasiada freqüência, a privatização, realizada pelo aumento de tarifas de consumo ou da venda de bens, é essencialmente uma medida macroeconômica, para cortar o déficit público ou reduzir a dívida. Como argumenta a autora do relatório sobre o Líbano:

*A principal razão para a privatização no Líbano é de ordem fiscal. Com 85% dos gastos governamentais alocados a despesas fixas (salários e serviço da dívida), há pouco espaço para mais austeridade. O governo argumentava que os recursos arrecadados com as privatizações maciças eram a única forma de o Líbano escapar da armadilha da dívida.*

Para muitos governos, pressionados pelo FMI para equilibrar o orçamento, a privatização significa apenas receita, e não redução da pobreza. Afinal de contas, de acordo com a lógica por trás da disciplina fiscal, os déficits e a dívida só podem aumentar até certo ponto, a inflação deve ser controlada e o governo não pode pagar pela necessidade de todas as pessoas. Isso é verdade, porém cabe fazer a seguinte indagação: o que pode (e deve) o governo proporcionar aos cidadãos e às cidadãs e com quais meios? Não parece ousado demais afirmar que serviços básicos devem ocupar uma posição muito alta na lista de prioridades de qualquer governo.

Entretanto, ao promover a privatização e a comercialização dos serviços, os países poderosos e as instituições globais facilitam que os governos negligenciem suas obrigações mais básicas e evitem escolhas políticas difíceis, mas imprescindíveis no cumprimento dessas obrigações. Se os cidadãos e as cidadãs precisam gastar muito mais para pagar água e atendimento à saúde, o governo pode gastar os recursos públicos em outras áreas, ainda que as pessoas pobres não sejam beneficiadas. Além disso, quando os serviços só estão disponíveis em troca de dinheiro, os líderes políticos não precisam implantar impostos progressivos ou medidas de subsídios cruzados que poderiam irritar grupos influentes.

Outro motivo para a institucionalização da privatização dos serviços é que, em muitos casos, os serviços públicos apresentaram um péssimo desempenho ou excluíram os pobres. Muitos relatórios do *Social Watch* identificam esses problemas. A necessidade de melhorar os serviços é uma posição mais defensável do que o equilíbrio dos orçamentos. O argumento é difícil de resistir: se os serviços já são de baixa qualidade e pouco acessíveis, como poderia uma reforma agravar essa situação?

Cabem duas respostas ao argumento moralista dos privatizadores. Primeiro, o problema dos serviços ruins não pode simplesmente ser isolado das limitações fiscais já descritas. Os defensores da privatização culpam instintivamente a incompetência ou a corrupção pelos serviços públicos insatisfatórios. Embora esses fatores às vezes tenham incidência, recursos insuficientes solaparam a capacidade do setor público ao longo de 20 anos de austeridade orçamentária. Numa estratégia que tem sido denominada de “desfinanciar e difamar”, à medida que os serviços governamentais pioram ou ficam mais caros (ou as duas coisas), o público consumidor apresenta menos resistência às alternativas do setor privado. Segundo, como fica demonstrado em tantos relatórios, a privatização de um serviço público falido não é garantia de serviço para as

camadas pobres. Embora uma empresa privada possa até aumentar a eficiência, isso pode ser feito em parte por um aumento de preços que ultrapasse as possibilidades dessas populações.

Uma sugestão inteligente para solucionar esse problema é conceder subsídios aos(às) consumidores(as) pobres ou diretamente à companhia que serve pessoas de baixa renda que não podem pagar preços de mercado. No entanto, as antigas dificuldades em concentrar subsídios em determinado grupo tornam inviável essa abordagem em países com instituições débeis para identificar e cadastrar essas pessoas. Mais ainda, isso levanta a seguinte indagação: por que entregar recursos públicos escassos a uma empresa que vai maximizar os lucros, sem ao menos tentar reformar o atual serviço público?

Finalmente, as privatizações estão sendo promovidas pelas instituições de governança internacional, os governos que as controlam e as empresas que fazem pressão política sobre os dois grupos. Como está ilustrado por exemplos nos relatórios, o Banco Mundial tem usado as condicionalidades dos empréstimos para promover a privatização dos serviços, comercialização dos preços e a liberalização dos investimentos estrangeiros nos setores de serviços básicos. Em 2001, a Corporação Financeira Internacional, o braço privado do Banco, apontou os serviços de infra-estrutura e sociais como “setores de fronteira” para a privatização.

A Estratégia de Desenvolvimento do Setor Privado 2002 do Banco Mundial – promovida fortemente pelo governo Bush – prevê a separação entre serviços lucrativos e deficitários. Essa divisão da clientela facilita a escolha do *filé mignon* pelas empresas que compram serviços lucrativos – voltados para quem tem renda suficiente, fundamentalmente consumidores e consumidoras urbanos e de classe média – e deixam os serviços deficitários, voltados para pessoas pobres, nas mãos do governo e das ONGs. Essa situação pode excluir, de forma permanente, a possibilidade de subsídios públicos cruzados, nos quais consumidores(as) mais ricos(as) ajudariam a cobrir os custos de consumidores(as) de baixa renda. Isso poderia institucionalizar o sistema de dois patamares descrito em tantos relatórios do *Social Watch*, deixando para pessoas de baixa renda serviços de menor qualidade.

A principal organização de desenvolvimento do mundo divulgou recentemente um documento preliminar de trabalho, o Relatório de Desenvolvimento Mundial 2004, intitulado “Making Services Work for the Poor” (Fazendo os Serviços Funcionarem para os Pobres). Utilizando provas altamente seletivas e prestando pouca atenção aos riscos, o documento defende a substituição dos serviços públicos nacionais por empresas privadas, ONGs, governos locais e comunidades. Em grande medida, descarta a opção de aumentar o financiamento público e ignora completamente o papel cumprido pelos empréstimos dos pacotes de ajuste ao solaparem os orçamentos dos serviços públicos. Como muitos serviços públicos bem financiados funcionam de forma adequada – até mesmo em países muito pobres – e como há um entendimento maior de como a transparência e a participação da cidadania podem aumentar a responsabilidade das instituições públicas, o silêncio daquele relatório sobre a reforma dos serviços governamentais existentes parece ser mais baseado em ideologia do que em análises.

O histórico contraditório da provisão privada de serviços básicos não justifica uma rejeição categórica das políticas de privatização. Da mesma forma, o baixo desempenho de alguns serviços administrados pelo governo não pode justificar a redução global do Estado, realizada pelas principais instituições de desenvolvimento. Para determinar se a reforma dos serviços deve ser implementada pela prestação privada ou sob controle governamental, é preciso analisar as necessidades sociais e as condições institucionais em cada caso.

No entanto, como os riscos da privatização podem prejudicar, de forma séria e permanente, os meios de vida da população mais pobre do mundo, é recomendável uma abordagem cautelosa das reformas. Atualmente, as instituições internacionais de crédito assumem a posição de “privatizar primeiro e perguntar depois”. Com muita frequência, essa confiança ingênua nos processos e resultados das reformas de mercado impõe privações precisamente aos grupos que essas organizações deveriam proteger. Já é hora de deslocar o ônus da prova daqueles que questionam as soluções arriscadas para aqueles que as propõem. ■