

Debatendo o Fornecimento de Serviços Públicos Básicos na África Subsaariana: uma Resposta a Nellis

por Kate Bayliss, Consultora Independente, Brighton, Reino Unido; e Ben Fine, Professor de Economia, SOAS, Universidade de Londres

Provoca tanto o deleite como a surpresa o One Pager No. 31 de John Nellis, uma tréplica ao IPC Policy Research Brief¹ No. 3 de Bayliss e McKinley sobre “A privatização de serviços de utilidade pública básicos na África Subsaariana”. O Resumo de Pesquisas informa sobre o livro organizado por Kate Bayliss e Ben Fine, *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water* [Privatização e Reforma do Setor Público Alternativo na África Subsaariana: O Fornecimento de Eletricidade e Águas (Basingstoke: Palgrave Macmillan)].

O livro inevitavelmente vai além do material coberto no Resumo de Pesquisas. Ele oferece uma extremamente severa e detalhada crítica ao pensamento e à política do Banco Mundial sobre privatização, incluindo uma forte dose de ceticismo em relação à atual mea culpa do Banco: “nós estávamos errados, privatizamos demasiadamente tão cedo e sem condições prévias estabelecidas”. O Banco voltou parcialmente a seus sentidos porque, apesar do amplo apoio para a privatização e promessas exageradas quanto ao desempenho desta, o Banco teve lamentável desempenho na África Subsaariana.

O tempo está, na verdade, maduro para um minucioso “repensar”, o que implicaria dar ao setor público uma chance. apesar das aparências em contrário, isto não é o que o Banco Mundial ou Nellis estejam propondo. A prioridade deles é continuar a apoiar o setor privado, embora façam exortação ao Estado para reforçar a capacidade, mas principalmente para apoio ao fornecimento de serviços públicos pelo setor privado, e não pelo setor público. As privatizações mais fáceis de fazer acabaram; a privatização está agora evidentemente se debatendo para não afundar. Então, o estado tem de trabalhar ainda mais duro, alegam, para torná-la um sucesso. Nenhuma avaliação é dada do que possa ser alcançado mediante a atribuição dos mesmos recursos e compromisso para o fornecimento pelo setor público. E esta postura continua, apesar da admissão, confirmada por Nellis, de que o fornecimento de eletricidade e de águas na África Subsaariana manter-se-á na maioria dos casos como responsabilidade do Estado.

Tal é o contexto para a tréplica de Nellis. Durante vinte anos a sua posição sobre privatização tem refletido mesmo quando bem fundada, aquela do Banco Mundial, começando com o cauteloso endosso da privatização, seguido de uma adoção generalizada e, por último e mais recentemente, culminando na aceitação implícita das suas falhas. Sua atual aceitação do nosso diagnóstico em cinco pontos é bem-vinda. O fornecimento de serviços de utilidade pública básicos na África Subsaariana não é tarefa fácil. Mas o experimento da privatização tornou a situação pior, por erodir a capacidade estatal ou impedi-la de se expandir.

Tal como o Banco Mundial, Nellis não está mais comprometido dogmaticamente com um modelo de privatização “tamanho único”. Conforme mencionado, a prioridade do novo modelo é obter do estado o apoio ao setor privado, em vez de simplesmente deixá-lo à sua própria sorte. Isto é evidente na sua sentença de conclusão: “Então, em resumo, a solução não está em afastar-se do investimento privado, mas sim em encontrar mecanismos para torná-lo politicamente mais aceitável, socialmente mais responsável e mutuamente mais benéfico.”

Para ser justos, embora aceitando os nossos diagnósticos, Nellis, em três pontos, nos faz três cobranças. A primeira é que nós “superestimamos” a capacidade do Estado na África Subsaariana. Ele não oferece nenhuma evidência para esta afirmação, muito provavelmente porque nenhuma estimativa foi feita. Nosso ponto é que o experimento

da privatização claramente superestimou a capacidade do setor privado. Mais importante, Nellis admite que o fornecimento pelo serviço público seja predominante no futuro previsível e, implicitamente, que terá de ser o foco dos esforços na reforma e no reforço da capacidade atual, independentemente de seus atuais fracassos.

Nellis justificadamente pergunta como isso poderia ser feito. Este é um passo positivo para além de se presumir que não o possa. Ele antecipa corretamente que abordamos esse ponto crucial no nosso livro, postulando a abordagem do “sistema de provisionamento pelo setor público” (pssop em inglês: ‘public sector system of provision’). Isto não parte do provisionamento (privado) pelo mercado versus provisionamento (público) pelo Estado, mas das especificidades de cada país e setor, em termos de prática e potencial. Para esta abordagem, as presunções sobre a subestimação ou superestimação de capacidade do estado são irrelevantes: o fornecimento do serviço público deve ser examinado e avaliado como uma opção.

A segunda cobrança refere-se à afirmação de Nellis de que subestimamos a necessidade de capital privado para preencher a lacuna enorme de investimento na África. Mas o capital privado já fracassou em preencher essa lacuna. Esta é a razão pela qual o novo modelo do Banco incentiva cada vez mais esforços por parte do Estado (bem como dos consumidores) para absorver níveis mais altos de risco para satisfazer as garantias agora exigidas pelos investidores privados. Essencialmente, o capital privado tem um preço, e um que não é necessariamente mais barato do que o financiamento público. Não estamos excluindo a participação do capital privado, mas o situamos dentro do funcionamento econômico e social de um país como um todo e tentamos seriamente ponderar formas alternativas de financiamento público e privado para o fornecimento.

A terceira cobrança de Nellis tem a ver com o seu exemplo positivo da Athi Water Services Commission, apresentada como um híbrido de gestão privada e de propriedade pública (um projeto que foi empreendido, não coincidentemente, contra o conselho dos doadores). Damos outros exemplos de iniciativas desse tipo no nosso livro. Alguns funcionam, alguns não. Este projeto, pelo que o próprio Nellis diz, está longe de ser ideal. O que é sobretudo crítico, é que ele não consegue resolver a falta de investimento financeiro. O que é significativo, porém, é que Nellis ainda assume que a gestão do setor privado possa funcionar, mas não a gestão do setor público. Tais presunções acabam tendo o efeito de forçar a sua transformação em realidade, de fato, durante a era das privatizações, quando a capacidade para provisionamento de serviço público foi sistematicamente minada.

Então, em poucas palavras e como um contraponto à Nellis, a nossa solução é “não afastar-se do investimento público, mas sim encontrar mecanismos para torná-lo mais aceitável politicamente, socialmente mais responsável e mutuamente mais benéfico”.

Nota:

1. IPC - Resumo de Pesquisas sobre Políticas Públicas.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org