



Bra sil

aberto
para
reformas?

Série Pensamentos Liberais - 23ª Edição

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Felippe Hermes - Giacomino Balbinotto Neto - Wolf von Laer

Alessandro Pavei - Anderson Anibal da Rocha Pavei - Fabio Barqui Steren

Isabelle Ferrarini Bueno - Leonardo Salles - Paola Coser Magnani

Roberto Oliveira Tomasetto - Sabrina Faccioli Damiani - Victoria Jardim

Prefácio: Giovana Stefani

Bra sil

aberto
para
reformas?

Série Pensamentos Liberais - 23ª Edição



Bra sil

aberto
para
reformas?

PATROCÍNIO



GERDAU

Grupo **RBS**



PATROCÍNIO DO LIVRO



REALIZAÇÃO



Série Pensamentos Liberais - 23ª Edição

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Felipe Hermes - Giacomino Balbinotto Neto - Wolf von Laer

Alessandro Pavei - Anderson Anibal da Rocha Pavei - Fabio Barqui Steren

Isabelle Ferrarini Bueno - Leonardo Salles - Paola Coser Magnani

Roberto Oliveira Tomasetto - Sabrina Faccioli Damiani - Victoria Jardim

Prefácio: Giovana Stefani

Relatos Empresariais

Nas últimas décadas, o Rio Grande do Sul foi deixando de lado os investimentos em infraestrutura e aumentando impostos e burocracias que reduzem a nossa competitividade. O que percebo como oportunidade é o estado focar em concessões e privatizações em infraestrutura, além de investir em políticas e processos disruptivos, que criem um ambiente empreendedor e que tragam mais investimentos. Outra ferramenta importante para o desenvolvimento do RS é a inovação. Precisamos enxergar as novas tecnologias como aliadas para a geração de negócios. Acredito que as *startups* sejam um caminho para que a inovação aconteça de forma mais rápida e qualificada na indústria, pois contribuem para redução de custo e melhoria da eficiência dos processos. Por outro lado, o poder público, as empresas/organizações e as universidades também podem auxiliar, oportunizando ecossistemas para o desenvolvimento desses empreendedores. Acredito que essas soluções sejam o primeiro passo para que o Rio Grande do Sul volte a crescer.

Daniel Randon

Vice-presidente de Administração da Randon

A história do Rio Grande do Sul é forjada por um capital humano competente e inovador, que até hoje é reconhecido nacionalmente. Infelizmente, alguns entraves estão comprometendo a veia empreendedora do estado, desestimulando investimentos com o excesso de burocracia, o elevado custo tributário e consequente estímulo à sonegação, assim como uma infraestrutura ineficiente. Um ambiente mais competitivo, pró-mercado, não significa protecionismo. Podemos continuar a nossa trajetória vencedora, basta cada um fazer a sua parte.

José Galló

Diretor-presidente da Lojas Renner

Incrivelmente, as mesmas razões que nos tornam um estado “diferenciado” sob o ponto de vista do capital humano também causam uma das nossas grandes fraquezas, pela polarização das duas forças ideológicas que tomam o estado. É visível a dicotomia: ao mesmo tempo em que somos um dos poucos estados brasileiros no qual as pessoas têm vocação para empreender, mentes brilhantes que criaram um capital intelectual incrível, pessoas com grande vontade de vencer e fidelidade ao grande projeto do capitalismo global, temos, na mesma proporção, indivíduos que usam sua capacidade intelectual para travar o crescimento do estado, com pensamentos ideológicos arcaicos, contrários ao empreendedorismo e à geração de riqueza. Fica evidente em nosso estado a parcialidade do Judiciário trabalhista, sindicatos com aversão ao capital, escolas incubando formações ideológicas retrógradas. Temos o pior serviço público para abertura e aprovação de projetos de empreendimentos do Brasil, ou seja, somos um berço de formação ideológica antiempreendedorismo e avesso ao capital e ao bem social por ele proporcionado.

Contudo, ainda há muitas pessoas como eu, que decidem empreender e arriscar capital no estado do Rio Grande do Sul, gerando empregos e riqueza. Eu sempre digo: as melhores cidades e os melhores estados do mundo são aqueles onde as melhores pessoas querem viver. Portanto, está posta a oportunidade de sermos “*great again*”, retomando posições que nunca deveriam ter sido perdidas. Sejam senhores do nosso próprio destino, criemos o contexto positivo diante de qualquer cenário, com atitudes políticas voltadas à gestão e inovação, eliminando as velhas oligarquias e o feudalismo, para dar espaço à criatividade tecnológica, à simplicidade e à desburocratização.”

Marciano Testa

Founder & CEO do Agibank

As dificuldades enfrentadas para empreender no Brasil desdobram-se também no RS, decorrentes da imensa burocracia, carga tributária, falta de infraestrutura, insegurança jurídica, corporativismo, etc., afetando a competitividade sistêmica necessária para a inserção no mercado globalizado. Apesar desse contexto, vários estados fizeram esforços para minimizar obstáculos e melhorar sua competitividade interna a fim de atrair empreendimentos. O RS precisa, além de qualificar o papel do estado, ter uma política de desenvolver a competitividade das cadeias econômicas existentes e atrair outras que podemos ter competências conjunturais para desenvolver. Nesse processo precisamos ter governança e gestão visando uma máquina pública eficiente, capaz de fazer muito mais com muito, muito menos.

Walter Lídio Nunes

Conselheiro da CMPC

A nova gestão pública do estado assumiu com certo crédito por parte dos gaúchos. Estamos mais confiantes e esperançosos de que algumas ações sejam tomadas na prática. No caso dos impostos, estes continuam sendo excessivos; é urgente não somente uma reforma, mas também uma ação que promova maior justiça tributária, fazendo com que todos paguem. No campo logístico, pagamos o preço de termos investido somente no modal rodoviário. Temos estradas sucateadas que aumentam nosso custo e dificultam o escoamento de nossos produtos. É preciso pensar em outras alternativas não somente para o futuro, mas também para o presente.

Nelson Eggers

Diretor-presidente da Bebidas Fruki S.A.

Agradecimento

As coordenadoras da 23ª edição da série Pensamentos Liberais agradecem aos articulistas internos, associados do Instituto de Estudos Empresariais (IEE) e especialistas nas áreas abordadas pela dedicação na elaboração de artigos relacionados a temas cruciais para o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul. Agradecem aos articulistas externos Filippe Hermes, Giácomo Balbinotto Neto e Wolf von Laer, por fortificar a obra com seus conhecimentos. Agradecem aos associados honorários do Instituto que atuaram como mentores e revisores na construção de um caminho para o Rio Grande do Sul. Agradecem aos atuais presidente, diretor de Formação e diretor do Fórum da Liberdade do Instituto, Giovana Stefani, Diego Jardim Carvalho e Caio Rizk, pela confiança depositada e pelos auxílios contínuos prestados. Agradecem, por fim, aos patrocinadores, indispensáveis para viabilizar a publicação deste livro, que almeja ser relevante legado na construção de um novo caminho para o Rio Grande do Sul, fundamentado na liberdade individual, na economia de mercado e na livre-iniciativa.

Paola Coser Magnani e Victoria Jardim

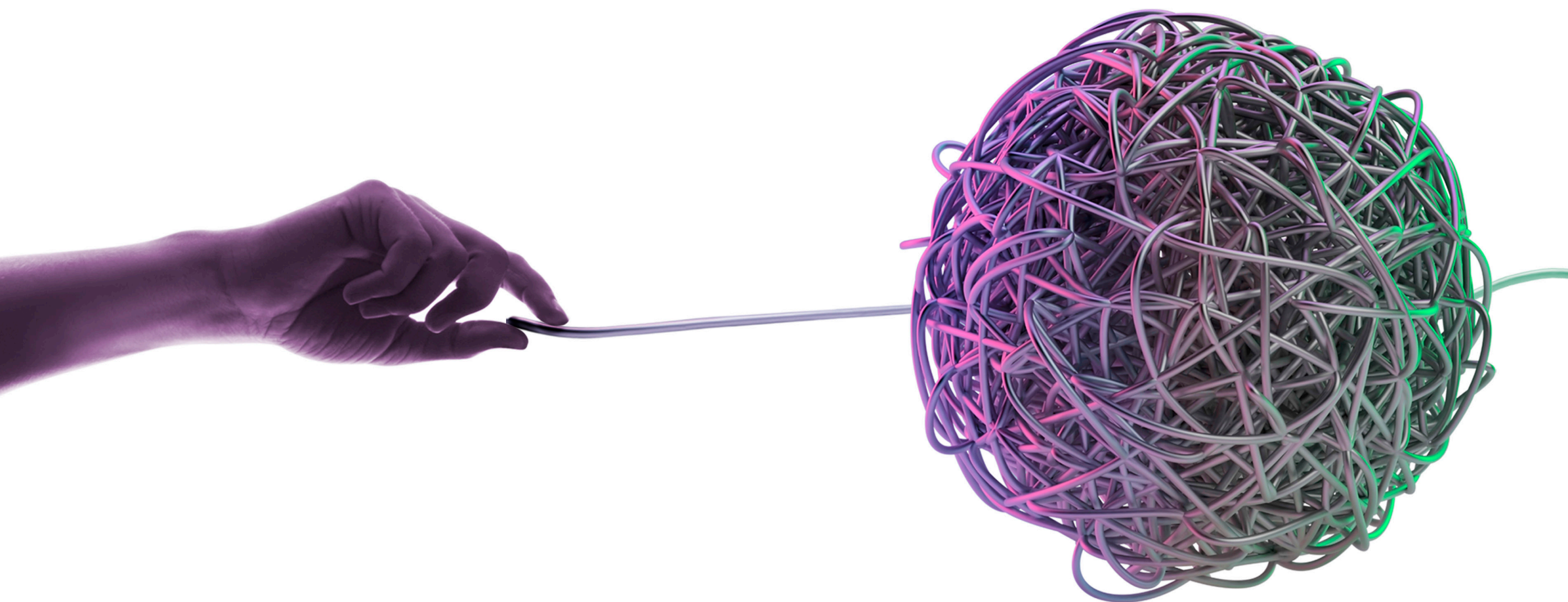
SUMÁRIO

13	PENSAMENTOS LIBERAIS <i>GIOVANA STEFANI</i>	163	O QUE DEVE SER FEITO COMO O RIO GRANDE DO SUL PODE ENSINAR O BRASIL A SAIR DA CRISE <i>FELIPPE HERMES</i>
19	INFRAESTRUTURA COM FOCO EM LOGÍSTICA <i>ALESSANDRO PAVEI</i>	177	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA PARA A POLÍTICA DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL <i>GIÁCOMO BALBINOTTO NETO</i>
31	AGRONEGÓCIO <i>ANDERSON ANIBAL DA ROCHA PAVEI</i>	201	COMO O MOVIMENTO LIBERAL PODE INFLUENCIAR A POLÍTICA, E O QUE O BRASIL PODE APRENDER COM OS ESTADOS UNIDOS <i>WOLF VON LAER</i>
47	SEGURANÇA <i>FABIO BARQUI STEREN</i>		
63	DESBUROCRATIZAÇÃO <i>ISABELLE FERRARINI BUENO</i>		
79	INOVAÇÃO <i>LEONARDO SALLES</i>		
91	ENERGIA E MEIO AMBIENTE <i>PAOLA COSER MAGNANI</i>		
111	INFRAESTRUTURA COM FOCO EM SANEAMENTO <i>ROBERTO OLIVEIRA TOMASETTO</i>		
129	EDUCAÇÃO <i>SABRINA FACCIOLI DAMIANI</i>		
145	EQUILÍBRIO FISCAL <i>VICTORIA JARDIM</i>		

PREFÁCIO

Pensamentos Liberais

Giovana Stefani



 Brasil entra em uma nova etapa em 2019. Após passarmos pelo mais longo período de recessão econômica da história e por uma crise política sem precedentes, iniciamos o ano com a esperança de colocarmos o país no caminho de um futuro melhor. Não há dúvidas, contudo, de que o cenário é bastante delicado e de que não será fácil encamparmos as reformas fundamentais de que o Estado tanto precisa.

Com alta regulamentação da atividade empresarial, barreiras ao investimento estrangeiro e pesada carga tributária, nosso país figura como majoritariamente não livre no Índice de Liberdade Econômica da Heritage Foundation. Ocupamos hoje a 150ª posição entre os 180 países avaliados, e o 27º lugar entre os 32 países da região das Américas, muito abaixo da média regional e mundial. Não é por acaso que as nações mais livres são as que mais prosperam, econômica e socialmente.

Ao menos nos discursos, grande parte dos governantes eleitos no último pleito afirmou estar ciente das mudanças estruturais que precisam ser implementadas na forma de organização e atuação do Estado. Aos poucos, alguns temas que antes eram tratados como tabus, como a flexibilização das leis trabalhistas, ou a privatização de empresas estatais, passam a fazer parte da pauta de debates da sociedade.

Os pilares liberais de governo limitado, de defesa aos direitos individuais e de respeito à economia de mercado viabilizam as condições essenciais para que os indivíduos sejam os verdadeiros motores de um país. É a liberdade de escolha, a busca pela própria felicidade e o objetivo de alcançar algo maior que impulsionam as pessoas a empreender, a assumir riscos, a inovar e, assim, atingir o máximo de seu potencial. Almejando sua própria realização, acabam por impactar o meio em que estão inseridos, gerando oportunidades e avanços para a sociedade como um todo.

É fundamental termos em mente que as instituições forjadas por uma nação explicam o seu sucesso ou o seu fracasso. Para que a mudança de rumo seja sustentável, precisamos de um ambiente que favoreça a livre-iniciativa, o respeito e o fortalecimento da democracia, a garantia

de proteção da propriedade privada, da competição e da liberdade econômica. Precisamos também de respeito ao Império da Lei, com regras claras, objetivas e universais que tratem a todos como iguais, garantam as liberdades dos indivíduos e, quiçá ainda mais importante, com a certeza de sua aplicação e cumprimento.

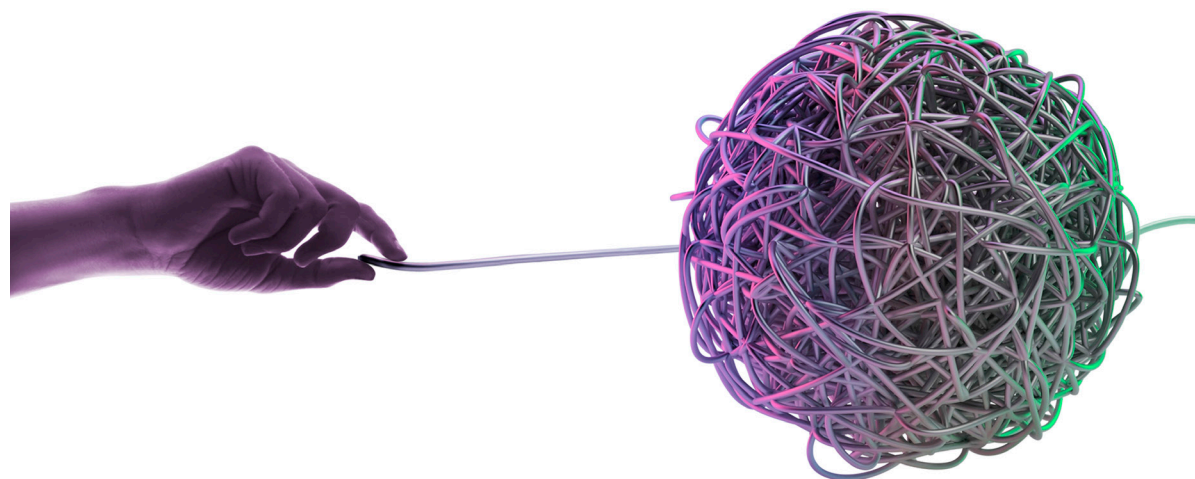
Temos à nossa frente a oportunidade de construir o Brasil em que queremos viver. Para prosperarmos nessa jornada, precisaremos exercer nosso papel de cidadãos apoiando a realização de reformas estruturantes, delegando menos ao Estado e assumindo os direitos e as responsabilidades oriundas das nossas próprias escolhas. Essas dificuldades vividas pelo setor estatal não são exclusivas da União, mas passam também por estados e municípios, que, cada vez mais, enfrentam as duras consequências de décadas de irresponsabilidade fiscal e ineficiência da máquina pública.

No estado do Rio Grande do Sul, sofremos de forma ainda mais profunda os reflexos da inércia no enfrentamento de questões essenciais, sem que tenham sido repensadas as prioridades de alocação de recursos e encarada a urgente necessidade de corte de gastos. Em um curto espaço de tempo, passamos de exemplo positivo de qualidade de vida e segurança para referência de colapso da máquina pública. Enquanto isso, afogados em uma cultura da burocracia e em um emaranhado sem fim de normas que afugentam talentos, projetos e investimentos, assistimos a outros estados se reinventarem e se tornarem mais competitivos.

De certa forma, para agravar ainda mais essa situação, a população economicamente ativa está envelhecendo mais rápido do que as novas gerações se formam, e o que o Rio Grande do Sul vive é apenas um prenúncio dos problemas pelos quais o Brasil passará nos próximos dez anos se nada for feito. Com a janela do bônus demográfico se esgotando, a necessidade de tomarmos as duras e necessárias medidas para a retomada do crescimento econômico se torna ainda mais urgente. A base do crescimento não virá mais da demografia, precisará ter origem na produtividade. Como vamos nos preparar e permitir que isso aconteça?

Diante desse cenário, a 23ª edição da série “Pensamentos Liberais” foi especialmente pensada para sugerir caminhos que podem ser seguidos pelo estado do Rio Grande do Sul, e para contribuir com as grandes decisões que precisam ser tomadas. Com base em estudo de casos que deram certo, serão apresentadas alternativas viáveis para equacionarmos os principais problemas que enfrentamos nas áreas de segurança, educação, burocracia, infraestrutura, energia e meio ambiente, agronegócio e equilíbrio fiscal. A reflexão é importante, mas só com a tradução de ideias em ações é que poderemos avançar.

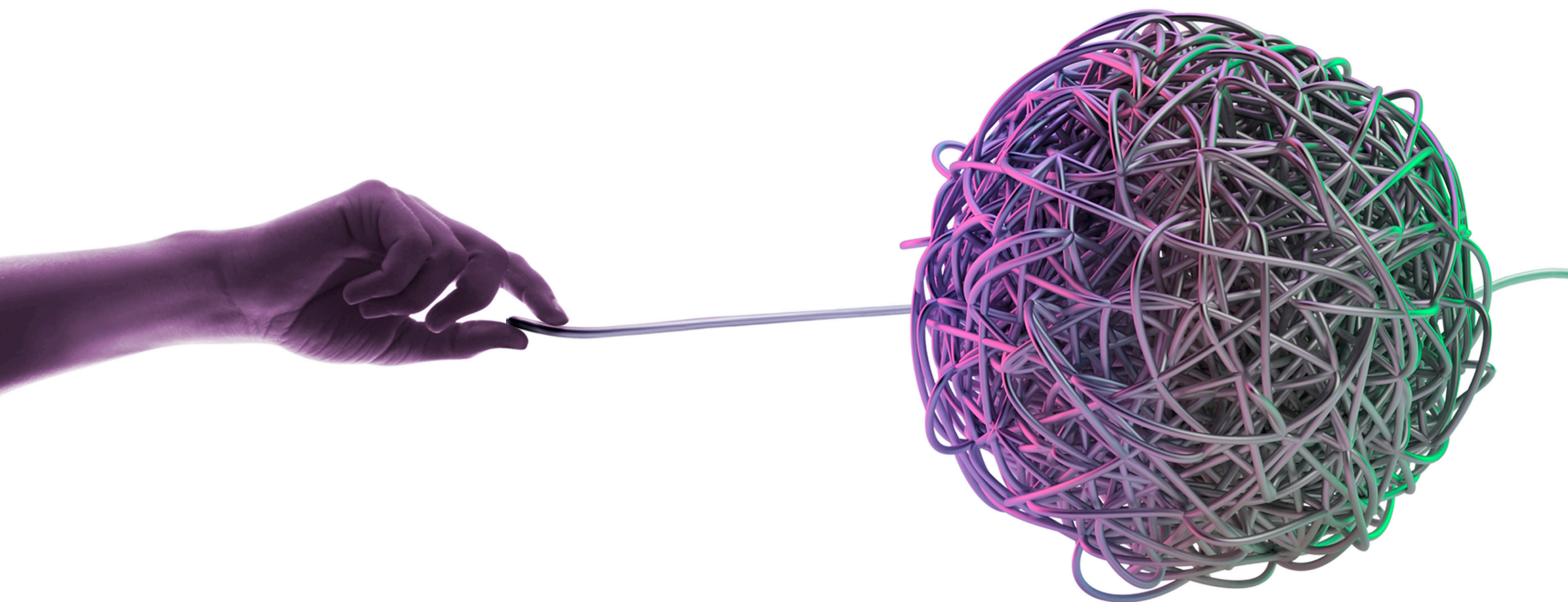
Boa leitura!



Infraestrutura com foco em logística

Alessandro Pavei

Associado do IEE e Empresário



INTRODUÇÃO

Ao conceituar infraestrutura, identificamo-la como um conjunto de atividades da economia de um povo que servem de base para o desenvolvimento de outras atividades. Sem ela, as empresas sofrem para crescer e desenvolver seus negócios. Os investimentos em infraestrutura refletem-se diretamente na economia de um povo, como no aumento da capacidade de produção e escoamento dos produtos, propiciando desenvolvimento. A infraestrutura tem o potencial de tornar aquilo que se produz mais rentável e os locais mais atraentes para investimentos externos.

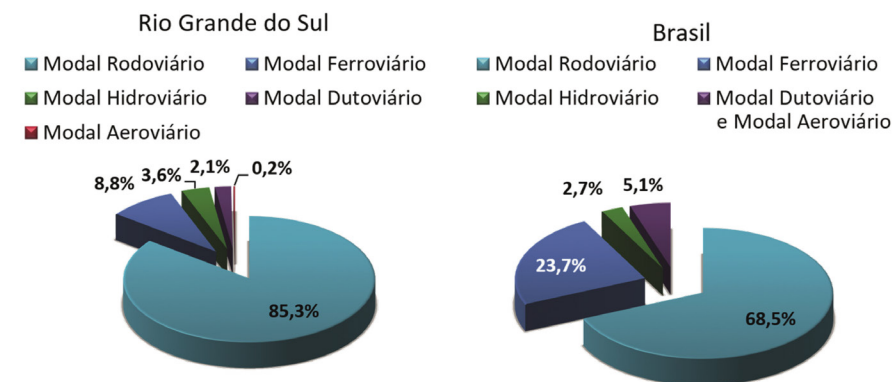
Grande melhoria no padrão de vida das pessoas, vem acompanhada com grandes obras de desenvolvimento. A logística de uma empresa é, na maioria das vezes, gargalo para o aumento de sua competitividade e, por consequência, do desenvolvimento. Rodovias, ferrovias, portos e aeroportos que não conseguem escoar adequadamente uma produção, ineficientes e em péssimo estado de conservação, acabam encarecendo, até o consumidor final, os produtos produzidos.

MODAIS DE TRANSPORTES

Uma forma de unir os tipos de ferramentas para transportes são os modais. Modal nada mais é que um centro logístico onde produtos se centralizam para serem distribuídos. Segundo a Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, o estado conta com uma rede modal estruturada, entretanto, tem excessiva centralização no transporte rodoviário. Ainda de acordo com a Secretaria, as rodovias eram responsáveis, em 2005, por 85% do total transportado e, em 2014, por 88%, quantidade bem superior à brasileira, que em 2005 era de 68%, e em 2011 reduziu-se para 52%. Dados mais recentes indicam que em 2017 o modal rodoviário do Rio Grande do Sul continuava respondendo por aproximadamente 88% do total transportado, enquanto no Brasil a participação desse modal atingia novamente o patamar de 65% (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO, 2018).

TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Comparação entre a matriz brasileira e a matriz gaúcha de transportes



Fonte: PELT – RS (março, 2018).

Essa centralização no transporte rodoviário nos faz ser dependentes das estradas, e a má conservação delas nos faz perder competitividade e aumentar o custo logístico no estado. Devemos ter atenção muito importante para esse ponto, pois o custo com a logística afeta diretamente a população, pois esses custos são repassados aos consumidores.

TRANSPORTE FERROVIÁRIO

No tocante às ferrovias, a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) mostra que o Rio Grande do Sul tem malha ferroviária de mais de 3.200 km de extensão, sendo utilizada somente para transporte de cargas. No entanto, a grande maioria das bitolas (distância das linhas dos trilhos em uma via férrea) dessa malha é de 1 metro, sendo apenas 5 km com a bitola internacional de 1,43 m, que seria o tamanho das bitolas usadas no Uruguai e na Argentina. Com isso, não se consegue exportar os nossos produtos para os países vizinhos por meio de malha ferroviária.

TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

As bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul são muito importantes para o escoamento das produções desde a região metropolitana até o porto de Rio Grande. Além de facilitar o escoamento das cargas, pode-se usar a bacia do Rio Guaíba para transporte de passageiros que saem dos municípios lindeiros com o Guaíba, em direção a Porto Alegre.

DIAGNÓSTICO

Pensando em longo prazo, o melhor que devemos fazer é diversificar as opções de transportes, investindo mais em malhas ferroviárias e nos leitos navegáveis dos nossos recursos hídricos. Contudo, além de pensar em longo prazo, podemos aprimorar nosso sistema rodoviário, que conseguiria, em curto espaço de tempo, resultados mais significativos. Segundo o DAER (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem), no ano de 2017 ainda tínhamos cerca de 25% das estradas federais e estaduais não pavimentadas.

Como iremos investir nas nossas malhas de transportes, para fazer com que o Rio Grande do Sul se desenvolva e consiga ganhar competitividade frente aos outros *players*, se não sobra dinheiro do governo para investir nesse segmento? No ano de 2017, segundo informação do Mapa da Transparência do Governo do Estado, apenas 0,054% do que foi gasto no Rio Grande do Sul foi destinado à manutenção de estradas estaduais. O RS convive com uma situação de déficit público há mais de 30 anos. As fontes de financiamento utilizadas no passado estão praticamente esgotadas (endividamento, inflação, venda de ativos, recursos do SIAC e depósitos judiciais). Hoje a crise fiscal atingiu estado crítico, o nível de investimento público é o mais baixo da história e existe risco efetivo de comprometimento da prestação de serviços à sociedade.

As alternativas para complementar os recursos que faltam para a área de logística no estado são muito limitadas. Aumento de impostos, redução da máquina pública ou mesmo subtração de recursos de outras áreas (educação, saúde, segurança, etc.) são, atualmente, hipóteses

completamente rejeitadas pela população, cansada de ser extorquida por um governo que não realiza investimentos ou apresenta baixo potencial de alavancar os investimentos necessários para o setor.

Ao longo das últimas décadas, transportes e logística têm se ressentido de uma estratégia sistêmica de planejamento que tenha por base uma visão de curto, médio e longo prazo, muito embora algumas ações importantes tenham sido empreendidas de forma isolada.

No Rio Grande do Sul, o PELT-RS (Plano Estadual de Logística de Transportes do Rio Grande do Sul), apresentado à sociedade gaúcha em 2018, procurou identificar as necessidades do sistema de transporte de cargas do Rio Grande do Sul e seus gargalos atuais, com vistas a fazer projeções e propor soluções ao estado. A identificação dos gargalos da infraestrutura é fundamental para solucionar as restrições advindas da redução da capacidade de escoamento dos produtos e, conseqüentemente, da perda da eficiência dos transportes e de custos elevados de fretes. A partir do conhecimento das carências e das necessidades dos modais, rodoviário, ferroviário, hidroviário, aeroviário e dutoviário, torna-se possível apontar soluções para o sistema de transporte que forneçam melhores condições de logística para o escoamento da produção local, aumentando a eficiência e a competitividade no mercado.

Além de fornecer o diagnóstico atual, o PELT-RS visou orientar o desenvolvimento logístico do estado para os próximos 25 anos (com data-base de 2014), definindo as estratégias de intervenção pública e privada no setor que poderão fomentar o crescimento da economia do estado.

O PELT estruturou um portfólio de projetos hierarquizados para seis rotas de transporte no estado, contemplando diversos modais e sugerindo diversas ações de articulação intersetorial, aprimoramento do marco regulatório e alocação de recursos, entre outras. Para que se possa entender o desafio que se apresenta, somente para rodovias federais, o PELT preconiza incluir nos orçamentos federais, ao longo dos próximos anos, ou por meio de concessões e PPPs, recursos da ordem de R\$ 14,2 bilhões, no horizonte do projeto (2039), conforme a hierarquização definida. Para as

rodovias estaduais, outros R\$ 11,6 bilhões serão necessários, provenientes de recursos do orçamento estadual ou de concessões e PPPs.

SOLUÇÕES E CASES

A única certeza que se tem é de que o orçamento da União ou do estado não comportam tal chamamento. Diante disso, a forma de conseguir os investimentos e assegurar a expansão em infraestrutura logística são as concessões. O principal diferencial é integrar as práticas de gestão e investimentos da iniciativa privada com o interesse público em melhorar os seus bens.

Os ferramentais para os investimentos tão necessários ao país estão postos. O Brasil dispõe hoje de basicamente três modalidades de licitações para infraestrutura: concessões comuns, PPP patrocinada e PPP administrativa.

Em nível federal, o Programa de Investimento em Logística, em agosto de 2014, foi responsável pela concessão de mais de 5 mil quilômetros de rodovias e investimentos nos maiores aeroportos do país. Para o Brasil se aproximar dos níveis dos países mais desenvolvidos em termos de melhor competitividade e produtividade, deverá necessariamente fortalecer investimentos em infraestrutura, principalmente com concessões. A Lei das Concessões (8.987/95) e a Lei das PPPs (11.079/04) ofereceram ferramental importante para a modernização da infraestrutura nacional, mas ainda são necessários ajustes nas práticas para a modelagem de projetos e nas regras para o financiamento de projetos e empreendimentos na área.

Para que se tenha um bom alinhamento entre os interesses públicos, da população e da iniciativa privada, que irá operar as concessões, faz-se necessária a montagem de regras claras de competição nos editais para as empresas interessadas em participar dos leilões, para que todos os interessados consigam disputar de forma justa, independentemente dos seus “apadrinhados” públicos. E ao poder público resta apenas fiscalizar e cobrar, para que os compromissos firmados sejam cumpridos.

O ponto-chave no desenho dos editais é incentivar as concessionárias a trabalharem de forma eficiente, inovando em gestão para reduzir as tarifas que os usuários irão pagar ao utilizar o serviço – por exemplo, os pedágios nas estradas. De forma geral, o principal componente que afeta os projetos na área de infraestrutura é a alocação de riscos. Esse item tem abordagem tão ampla que afeta a avaliação do projeto, seus custos, sua expectativa sobre os retornos e sua viabilidade. Faz-se necessário ao governo e aos empreendedores um estudo amplo da área, para o desenvolvimento de instrumentos que viabilizem a melhor distribuição, mitigação e cobertura dos riscos envolvidos. Para tanto, é de fundamental importância o domínio das modernas técnicas de modelagem de projetos.

Os projetos de concessões devem ser necessariamente levados adiante, haja vista o tamanho da importância da infraestrutura na produtividade, no desenvolvimento econômico e na competitividade do país. Como a tendência é o setor público passar por cenários macroeconômicos adversos, deve haver ampliação dos canais de captação de recursos privados no Brasil e no exterior a fim de financiar os projetos de infraestrutura. Para que isso ocorra, é necessário esforço grande, por parte do setor público, no sentido de viabilizar mecanismos efetivos de gerenciamento dos riscos financeiros para os projetos idealizados pelo governo para as próximas décadas. A experiência recente de outras economias emergentes sugere que é possível implementar soluções híbridas, em que o desenho contratual assegura aos parceiros público e privado uma divisão coerente de riscos que assegura a disponibilidade dos serviços sem implicar em custo excessivo à sociedade.

Para aquelas estradas em que o pouco tráfego de veículos não viabiliza concessão privada para cobrar pedágios de seus usuários, pode-se criar uma PPP (Parceria Público-Privada) para que faça manutenção e melhorias necessárias. Não é obrigação do Estado cuidar desse tipo de serviço.

As ideias que estão dando certo ao redor do mundo, e principalmente no Brasil, devem servir como incentivo e base para que o nosso estado consiga melhorar suas estruturas logísticas. Segundo a CNT

(Confederação Nacional dos Transportes), com apoio do SEST (Serviço Social do Transporte) e do SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), as vinte melhores ligações rodoviárias do Brasil estão sendo administradas por concessões. Esse processo começou no ano de 1995, quando foi criado o Programa de Concessão de Rodovias Federais para a iniciativa privada. Foram escolhidas cinco rodovias brasileiras, entre elas a BR-290, que liga Osório a Porto Alegre e Guaíba. No período em que foi administrada por uma concessionária, era a melhor rodovia do Rio Grande do Sul, e uma das melhores do Brasil.

O estado de São Paulo também atuou fortemente nas concessões de suas malhas rodoviárias, iniciando, no ano de 1997, suas primeiras licitações, transferindo o poder das estradas do setor público para o setor privado. Isso fez com que hoje mais de 77% de sua extensão fossem considerados como ótimos ou bons no estudo realizado pela CNT (janeiro de 2018). Conforme definido no Programa Nacional de Desestatização (PND), em maio 2014, a reordenação estratégica do Estado na economia faz-se cada vez mais necessária diante de um mundo dinâmico e integrado no qual têm ocorrido grandes mudanças econômicas em períodos cada vez menores.

CONCLUSÃO

Faz-se interessante o trabalho quando se identifica a ineficiência do Estado em gerir suas estruturas logísticas. Não se consegue vislumbrar avanço em melhorias quando não há apoio da iniciativa privada. As péssimas condições das nossas estradas nos fazem ser menos competitivos e sempre correr atrás do prejuízo, antes mesmo de escoar nossas produções.

Uma das formas mais rápidas para melhorar as malhas de transportes é privatizá-las ou, no mínimo, concedê-las à iniciativa privada. No modelo de concessão, visa-se diminuir o déficit público e desinchar a máquina pública. O sistema de concessão permite a transferência, por meio de licitação, de um serviço ou bem público à iniciativa privada por prazo determinado (a propriedade continua sendo do Estado). No caso das ro-

dovias, esse prazo está entre 20 e 30 anos, após o qual o contrato poderá ser renovado ou não. Caso não haja renovação, o bem ou serviço volta à responsabilidade do poder concedente (governo), incorporando-se nessa transferência todas as benfeitorias executadas (obras, instalações, equipamentos e frota, entre outros). A terceirização das manutenções em estradas com baixo fluxo pode ser a saída, em vez de manter uma empresa pública para geri-las – com funcionários, cargos e burocracias.

O Estado tem que passar do papel de executor para o de fiscalizador, no qual, com menos gente, consegue manter a eficiência dos serviços e realizar suas devidas funções. A Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) é um caso que nos ajuda muito a analisar o porquê de o Estado ser menos executor. No ano de 2013, começou a operar no Rio Grande do Sul, após o término dos contratos com as concessionárias privadas, a Empresa Gaúcha de Rodovias. Ela foi criada pelo governo com o intuito de acabar obras paradas ou nunca executadas e melhorar o sistema rodoviário no Rio Grande do Sul, porém, hoje o cenário mostra-se um pouco diferente. Segundo informações do site da própria EGR (2017), apenas 57,4% da receita líquida oriunda das praças de pedágio (deduzindo impostos e outros descontos) foram investidos em restauração das estradas, obras novas, sinalização e outros serviços. Nesses cinco anos de vida, a empresa duplicou somente 4,2 quilômetros de estradas.

A falta de expertise, por parte do Estado, em gerir alguns projetos pode ser causa de um projeto ineficiente. Administrar um porto, aeroporto, ferrovia ou uma rodovia não pode ser o foco principal de um executivo. Devemos ter a garantia básica de saúde, educação e segurança, deixando os demais, inclusive no que tange à área de infraestrutura logística, para aqueles que têm a experiência de administrar esses segmentos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei n 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de fev. 1995.

BRASIL. Decreto-Lei n 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de dez. 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT), SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE E SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE (SEST SENAT). Pesquisa CNT de Rodovias, 22 ed., Brasília, 2018.

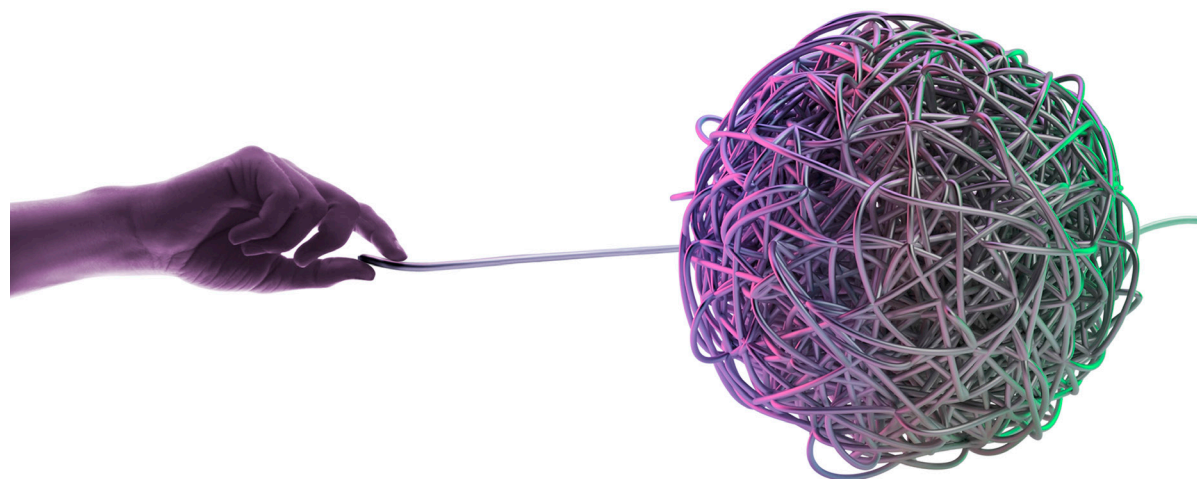
EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS. Relatório de Administração Rio Grande do Sul, 2017, Disponível em: < <http://www.egr.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 de nov. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Mapa da Transparência, Rio Grande do Sul, 2018, Disponível em: < <http://www.mapa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 27 de nov. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Secretaria dos transportes. Plano Estadual de Logística e Transportes do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, março de 2018.

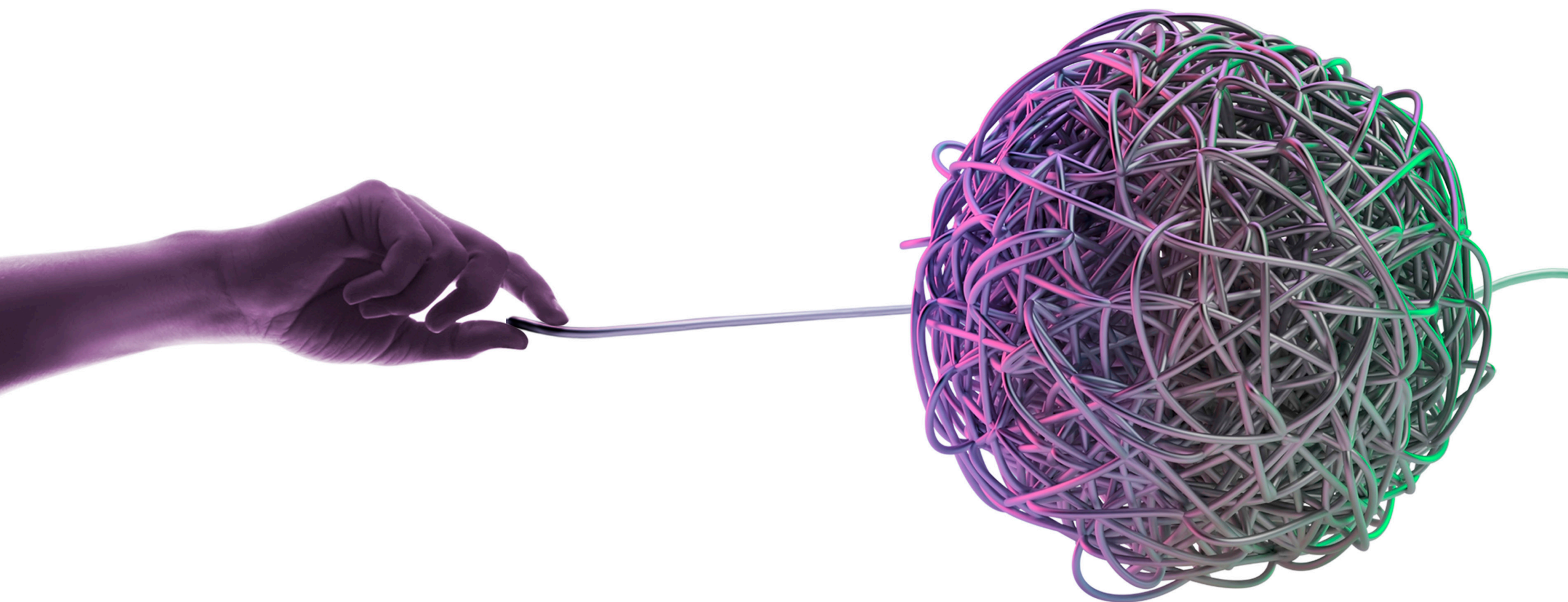
MINISTÉRIO DA FAZENDA. Programa Nacional de Desestatização, Brasília, 2014, Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r980304-3>>. Acesso em: 27 de nov. 2018.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Atlas Socioeconômico, Rio Grande do Sul, 3 ed., maio de 2018, Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/rodovias>>. Acesso em: 27 de nov. 2018.



Agronegócio

Anderson Anibal da Rocha Pavei
Associado do IEE e Empresário



INTRODUÇÃO

Agronegócio, também denominado *agribusiness*, é um termo utilizado para fazer referência ao contexto socioespacial da produção agropecuária, incluindo todos os serviços, técnicas e equipamentos a ela relacionados, direta ou indiretamente (FEIX, JÚNIOR e AGRANONIK; 2017).

Esse importante campo da economia envolve uma inter-relação entre os três setores: o primário (com a agropecuária), o secundário (com as indústrias de tecnologia e de transformação das matérias-primas) e o terciário (com o transporte e a comercialização dos produtos advindos do campo), constituindo uma cadeia de atividades que inclui a própria produção agrícola (cultivo de culturas como soja, milho, café, algodão, pecuária, etc.), a demanda por adubos e fertilizantes, o desenvolvimento de maquinários agrícolas, a industrialização de produtos do campo (tais como óleos, cigarros, café solúvel) e o desenvolvimento de tecnologias para dinamizar todas essas atividades.

O agronegócio é o setor econômico de maior tradição no Rio Grande do Sul. É incontestável seu impacto no desempenho da economia do estado. Isto é, seu comportamento influencia sensivelmente os resultados dos indicadores econômicos do RS. O setor tem significado estratégico não somente para geração de renda e emprego no campo, mas também para a evolução e o desenvolvimento de todo o estado.

DIAGNÓSTICO

O impacto gerado pelas lavouras gaúchas na economia vai além da sua receita, mas contribui (e muito) para a geração de empregos e arrecadação para o estado. Levantamento realizado pela Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul) aponta que cada R\$ 1 do PIB gerado no campo significa R\$ 4,02 para o Rio Grande do Sul. A explicação para isso é que, antes mesmo que a primeira semente germine, a agricultura inicia uma movimentação que se estende após a colheita, envolvendo todos os setores da economia. Conforme a Farsul, somente o PIB da agricultura atingirá R\$ 32,1 bilhões em 2018, sendo que, ao final

de todo o processo, isso resultará em R\$ 129,3 bilhões, o equivalente a 40% do Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul (FARSUL, 2018).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009), existem, no RS, mais de 440 mil estabelecimentos agropecuários, perfazendo uma área de 20,3 milhões de hectares. Em torno de 45,5% da área dos estabelecimentos agropecuários do RS são ocupados por pastagens, 34,2% por lavouras permanentes e temporárias, 10,2% por matas e/ou florestas naturais, 3,8% por matas e/ou florestas plantadas e 6,3% têm outros usos.

Conforme Feix, Júnior e Agranonik (2017), em termos nacionais, o RS destaca-se na produção de uma série de produtos agropecuários. Na agricultura, esse é o caso das culturas de arroz, uva, fumo, maçã, trigo, milho e soja. Na pecuária, o destaque é a participação gaúcha na produção de aves, suínos, bovinos e leite.

Na agricultura, as culturas com maior representatividade no Rio Grande do Sul são arroz, soja, milho e trigo, conforme ilustra a tabela abaixo.

Tabela 1: Produção agrícola do Rio Grande do Sul

Produção agrícola RS – Ano 2017		
Produto	Quantidade (em toneladas)	% da produção nacional
Arroz	8.733.110	70,04
Soja	18.744.186	16,36
Milho	6.058.900	6,20
Trigo	1.192.918	27,59

Fonte: IBGE (2018).

De acordo com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a safra de grãos 2017/2018 no Brasil deverá alcançar 225,6 milhões de toneladas, sendo a segunda maior da série histórica, que é liderada pela safra anterior. Na comparação com o volume produzido em 2016/2017, de 237,7 milhões de toneladas, espera-se recuo de 5,1%, embora a área total de plantio prevista seja 0,2% maior, de 61,01 milhões de hectares.

O Valor Bruto de Produção Agropecuária (VBP), calculado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), mostra a evolução do desempenho das lavouras e da pecuária ao longo do ano, e corresponde ao faturamento bruto. Estimativas da MAPA apontam que o VBP da agropecuária do Rio Grande do Sul somou R\$ 56,4 bilhões em 2017. A produção pecuária totaliza R\$ 18,4 bilhões (32,64%), e a agricultura, R\$ 38 bilhões (67,35%) (FEIX, JÚNIOR e AGRANONIK; 2017).

Segundo matéria do jornal Correio do Povo (2018), a Emater/RS (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio Grande do Sul) projeta que a safra gaúcha de verão 2018/2019 deve chegar a 34 milhões de toneladas, superando os 30,2 milhões de toneladas registradas na safra 2017/2018.

A soja terá aumento de área plantada (2,30%), passando de 5,7 milhões de hectares, em 2017/2018, para 5,8 milhões de hectares, e também aumento de produção (5,16%), totalizando 18,4 milhões de toneladas, superando os 17,5 milhões de 2017/2018. A produtividade média inicial do grão deve ser de 3.132 kg/ha, apresentando variação positiva de 2,79% em relação ao obtido no ano passado.

O milho terá retomada da área plantada, passando de 699 mil hectares para 738 mil, com aumento de 5,53%, o que deverá elevar a produção em 11,29%, chegando a um volume de 5 milhões de toneladas de milho, contra os 4,5 milhões da safra anterior.

O arroz, por sua vez, segue no sentido contrário. A produtividade média inicial do arroz será de 7.594 kg/ha em 2018/2019. Isso representa redução de 3,37% em relação ao obtido no ano passado. A área plantada com a cultura deverá ficar inferior à da safra anterior em 1,69%, com 18 mil hectares a menos. O principal reflexo dessa redução será na colheita de 7,9 milhões de toneladas, 5% a menos que na safra de 2017/2018, quando foram colhidos 8,9 milhões.

Na safra 2016/2017, os rizicultores gaúchos semearam 1,106 milhão de hectares. Nas estimativas do Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA),

a produção totalizou 8,746 milhões de toneladas, com cerca de 12 mil produtores, movimentando R\$ 6,2 bilhões.

Mas afinal, quem é o IRGA? Sua trajetória começa com a iniciativa do Sindicato Arrozeiro do Rio Grande do Sul de transformar-se no Instituto do Arroz do Rio Grande do Sul, no dia 31 de maio de 1938, sendo oficializado pelo Decreto nº 7.296, visando dinamizar a cultura no estado.

No dia 20 de junho de 1940, foi criado como entidade pública, já com o nome de Instituto Rio Grandense do Arroz, por meio do Decreto-Lei nº 20, tendo como principal finalidade incentivar, coordenar e superintender a defesa da produção, da indústria e do comércio de arroz produzido no estado. Finalmente, em 31 de dezembro de 1948, o IRGA foi institucionalizado por meio da Lei nº 533, que, em 2011, recebeu modificações da Lei nº 13.697.

O instituto é mantido pelo pagamento da Taxa de Cooperação e Defesa da Orizicultura (CDO), também criada originalmente pela Lei nº 533, de 1948. A taxa CDO corresponde a 18,83% do total de imposto por cada saco de 50 kg de arroz. Segundo dados disponibilizados pelo IRGA, em 2018 a taxa CDO representou R\$ 62 centavos por saco de 50 kg de arroz; ela é paga por importadores, beneficiadores e exportadores do arroz em casca e em qualquer estágio de industrialização.

Analisando as tabelas abaixo, é possível fazer uma simples comparação entre o Rio Grande do Sul e outros estados nos quais não existe um órgão semelhante ao IRGA, como nosso vizinho Santa Catarina e um bem distante Sergipe. Escolho esses estados pois Santa Catarina e Rio Grande do Sul estão localizados na região subtropical, e Sergipe, na região tropical litorânea do Brasil, portanto, mesmo em regiões climáticas diferentes, têm qualidade de terra apropriada para o cultivo de arroz.

Tabela 2: Área plantada em hectares (1 hectare equivale a 10.000 m²)

Área plantada (hectares)						
Ano x produto das lavouras temporárias						
Unidade da Federação	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)
Sergipe	4.179	4.693	5.794	4.724	4.580	4.745
Santa Catarina	149.129	149.787	149.869	148.706	147.483	146.796
Rio Grande do Sul	1.042.560	1.085.648	1.114.132	1.127.916	1.088.566	1.104.732

Fonte: IBGE (2018).

Tabela 3: Rendimento médio da produção, kg colhido por hectare

Rendimento médio da produção (quilogramas por hectare)						
Ano x produto das lavouras temporárias						
Unidade da Federação	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)	Arroz (em casca)
Sergipe	6.380	6.582	7.232	6.157	7.218	7.838
Santa Catarina	7.398	6.841	7.223	7.273	7.128	7.678
Rio Grande do Sul	74.05	7.473	7.402	7.738	7.053	7.925

Fonte: IBGE (2018).

Realizando a comparação das duas tabelas, é possível perceber que o Rio Grande do Sul, em média, plantou cerca de 230 vezes mais que o Sergipe e cerca de sete vezes mais que Santa Catarina, porém, colheu ora mais, ora menos que ambos os estados. Portanto, podemos constatar que, apesar da existência do IRGA, a produção de arroz do RS não se destaca em termos de produtividade. Além disso, algumas das funções do IRGA se sobrepõem às de outras instituições, e a taxa cobrada para sua manutenção onera o produtor, que não tem uma contrapartida relevante – e é importante ressaltar que a não existência do instituto representaria uma economia de 90 milhões por ano para os rizicultores.

SOLUÇÃO LIBERAL

Assim que você permite que o Estado comece a gerenciar um aspecto da economia e da sociedade, você cria as condições que irão, no fim, fazer com que ele controle todo aquele setor por meio de intervenção, que não agrega valor, atrapalha, gera burocracia, desesperança, corrupção e favorecimento a grupos de interesse (RAMOS, 2014).

Ludwig von Mises (apud RAMOS, 2014, p. 1) já havia observado:

Há uma tendência inerente a todo poder governamental em não reconhecer empecilhos às suas operações e em ampliar a esfera de seu domínio o máximo possível. Controlar tudo, não deixar espaço para que nada aconteça espontaneamente fora do âmbito de interferência das autoridades – essa é a meta perseguida incansavelmente por todos os governantes.

O problema que Mises identificou era como limitar o Estado uma vez que ele começasse a se envolver com algo.

Analisemos a lei que constitui o IRGA. O Instituto Rio Grandense do Arroz é uma entidade pública, como autarquia administrativa do estado do Rio Grande do Sul, subordinada à Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Irrigação. Conforme a Lei nº 13.697, de 5 de abril de 2011, no art. 4º, compete ao IRGA:

I – promover a defesa da orizicultura do estado, desde os centros de produção até os mercados de consumo, com a adoção de meios práticos, destinados a melhorar a produção, baratear o custo e regularizar-lhe o comércio, harmonizando os interesses dos produtores, dos industrialistas, dos comerciantes e dos consumidores;

[A cada dia que passa, um número maior de arrozeiros planeja abandonar a atividade. Segundo a Farsul (2018), nas últimas oito safras, em sete, os arrozeiros tiveram prejuízo. Uma matéria publicada pelo site Planeta Arroz (2018) aponta que 30% dos produtores de arroz do Rio Grande do Sul estão endividados.]

II – determinar providências no sentido de estabelecer o equilíbrio entre a produção e o consumo;

III – propor ao governo medidas, de caráter temporário ou permanente, necessárias à defesa e ao equilíbrio da produção;

[Em contraponto à criação do IRGA, o mercado funcionaria melhor sem a intervenção do Estado, como é relatado na obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith: “A liberdade no mercado significa liberdade de escolha para que as empresas possam escolher que produtos fabricar; que os trabalhadores possam escolher para quem trabalhar; e que os consumidores possam escolher que produtos ou serviços consumir” (SMITH, 1776). O liberalismo econômico de Smith acredita que no mercado existe um mecanismo, a “Mão Invisível”, que dita as regras de funcionamento e defende um Estado mínimo, que não interfere no mercado e na economia.]

IV – arrecadar e aplicar as taxas de cooperação e de defesa e outras rendas que lhe forem atribuídas;

[O IRGA acabou tornando-se uma fonte extra de renda do Estado, por meio das “taxas de cooperação” e de um código tributário ultrapassado e abusivo. O instituto, além de ter péssima gestão, tem sido usado para cobrir os rombos nas contas públicas do governo, conforme quadro abaixo publicado pela Secretaria da Fazenda, que demonstra claramente que, em menos de sete anos, o estado tomou mais de 200 milhões de reais dos arrozeiros, dinheiro que poderia ser empregado em benefício próprio de cada produtor.]

Valores depositados da CDO

Ano	Saldo antigo	Ingresso	Repassado ao Irga	A transferir
2011	66,6	59,7	36,2	90
2012	90	65,8	41	114,8
2013	114,8	66,4	98,5	82,8
2014	82,8	67,9	70	80,8
2015	80,8	76,7	-	157,4
2016	157,1	81,4	42,9	195,9
2017*	195,9	21,5	15	202,4

*Até março - Fonte: Sefaz

V – organizar bases de dados estatísticos relacionados à produção, à comercialização interna e externa e ao consumo, bem como coligir todos os elementos elucidativos das atividades orizícolas no país e no exterior;

[Visto que já existe um órgão nacional responsável por “organizar bases de dados estatísticos” (o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), essa função é absolutamente desnecessária.]

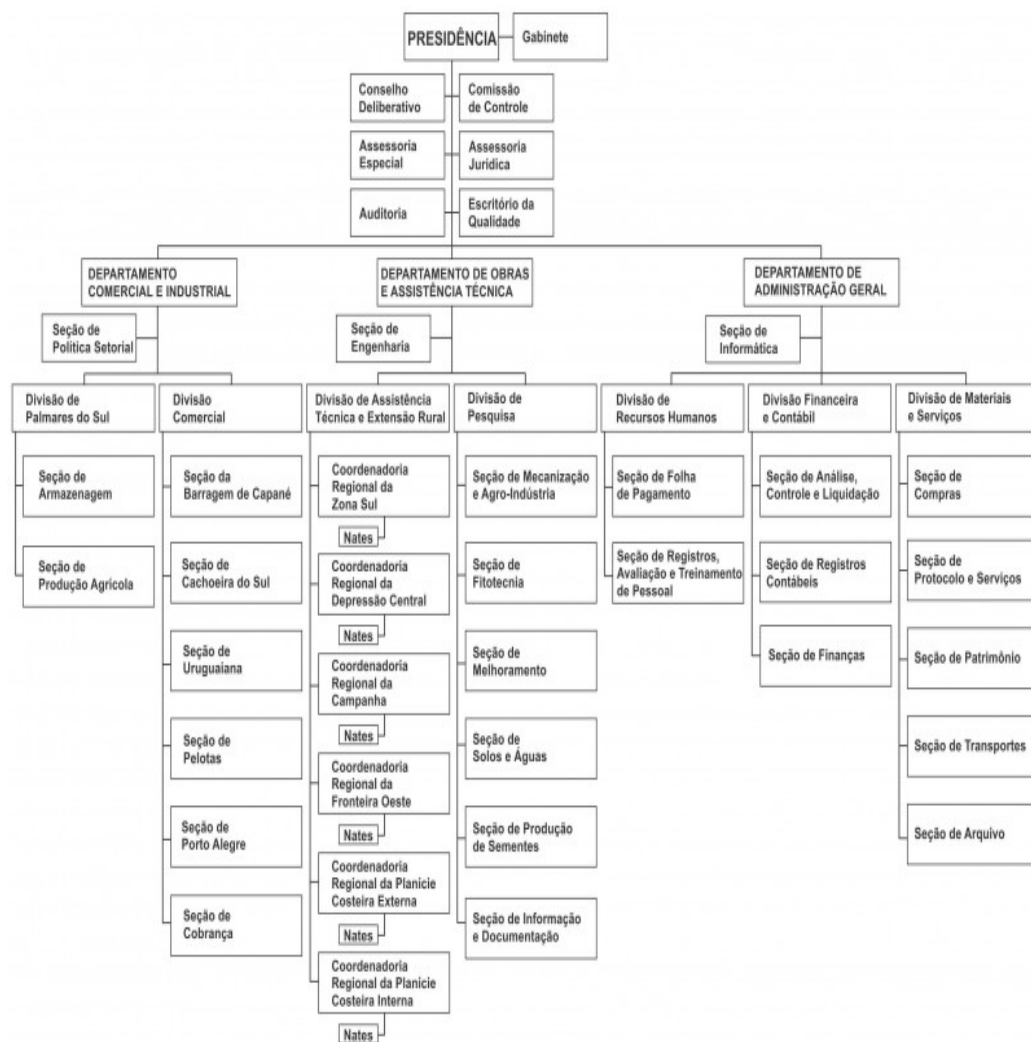
VI – manter o registro obrigatório de todos os produtores, industriais e comerciantes de arroz do estado;

[As empresas, quando fazem negócios, costumam realizar uma pesquisa sobre seu futuro cliente ou parceiro com o objetivo de verificar sua situação financeira, obter referências comerciais, enfim, realizar uma análise de risco. A livre concorrência está diretamente relacionada com a livre-iniciativa. Ou seja, imaginando um mercado competitivo e equilibrado, todos os empresários que ali atuam podem usar todos os recursos que estiverem ao seu alcance para o desenvolvimento da atividade, buscando ampliar a sua clientela. A concorrência, dessa forma, demonstra ser uma disputa que permitirá manter no mercado aqueles que são capazes de fornecer produtos e serviços diferenciados e de qualidade, portanto, não se faz necessário o registro obrigatório de todos os produtores, industriais e comerciantes.]

VII – criar estruturas organizacionais centrais, regionais e municipais em atendimento aos objetivos do Instituto;

[Se a mídia nos informa que “a abertura da fábrica XYZ criou mil novos empregos”, nós aplaudimos. Quando a empresa ABC fecha as portas e 500 empregos somem, ficamos tristes. Se algum político surgir prometendo fornecer subsídios para salvar a ABC, terá praticamente garantido um amplo apoio público por seu esforço de preservar empregos. O fato é que empregos, por si só, não representam nada. Empregos, por si só, não garantem bem-estar e riqueza para uma população. Empregos só são importantes se a mão de obra estiver produzindo bens e serviços que sejam genuinamente demandados pela população consumidora. Retirado do próprio site do IRGA, o organograma da instituição ilustra o que geral-

mente acontece em serviços públicos: empregam-se mais pessoas do que o necessário, em decorrência de nomeações por influência política.]



VIII – criar, manter ou auxiliar estações experimentais, para promover pesquisa e desenvolvimento nas áreas agrícola, tecnológica, de multiplicação de sementes e em áreas correlatas;

IX – implementar programas de pesquisa agrícola e tecnológica e de assistência técnica e extensão rural para promover o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva do arroz;

X – desenvolver tecnologia para qualificar a produção, a certificação e a análise de sementes de arroz, incentivando a criação de sinais distintivos de origem e de qualidade do produto;

[Em matéria publicada pelo site Planeta Arroz (2017):

Desde 2009, o Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), para onde deveriam ser canalizados os recursos da CDO, perdeu a hegemonia do mercado de sementes no estado. Em 2016/2017 recuperou a liderança, mas vê suas principais cultivares serem “rebaixadas” pela indústria sob a alegação de falta de qualidade do grão.

Ausência de reposição salarial e estrutura de trabalho deficiente são alguns dos fatores que vêm motivando uma debandada do quadro técnico e comprometendo cada vez mais a força de pesquisa da instituição, segundo matéria publicada pelo jornal O Correio.]

XI – propiciar garantias para prejuízos decorrentes de queda de granizo dentro de critérios e de limites estabelecidos;

[O IRGA efetuou o pagamento de indenizações por prejuízos causados pela queda de granizo às lavouras de arroz no estado do Rio Grande do Sul (safra 2016/2017). Até a data de 24 de outubro, pagou a quantia de R\$ 828.055,28 para nove produtores, localizados nos municípios de Canguçu, Cristal, Jaguarão, Mampituba e Torres. Os ressarcimentos correspondem a perdas parciais ou totais das plantações de arroz. Conforme o coordenador de Política Setorial da Diretoria Comercial do IRGA, Victor Hugo Kayser, em 2018 ano foram encaminhadas 30 comunicações de granizo, das quais 14 produtores ou desistiram formalmente, ou não deram andamento à entrega da documentação; quatro não tinham licença ambiental (LO) para sua lavoura nem protocolo solicitando o licenciamento; um orizicultor tinha seguro que cobriu suas despesas; outro apresentou LO inferior à área de sua lavoura; e outro obteve receita superior às despesas calculadas. Qual é a lógica por trás de uma estrutura mantida por meio de impostos fornecer seguros? O seguro agrícola tem a mesma lógica de um seguro de automóvel: paga quem quiser, o indivíduo escolhe qual a cobertura do seu seguro, as regras são claras, um contrato é assinado entre as partes, que estão cientes

de seus compromissos, e o indivíduo é livre para escolher e negociar com diferentes seguradoras. Tanto é o caso que existem vários tipos de seguro agrícola, tais como custeio, produção, renda, índice.]

XII – estimular a exportação de arroz, inclusive mediante o fornecimento de certificações de qualidade e procedência.

[Isso não depende apenas do estado. A exportação de grãos está também ligada à demanda internacional. A certificação ocorre pela análise da indústria, que compra os produtos de acordo com classificações próprias. Assim como no caso dos seguros, os orizicultores poderiam buscar certificados de qualidade em instituições privadas, as quais têm capacidade igual ou superior à do IRGA, pois, conforme mencionado anteriormente, a instituição está perdendo seus melhores profissionais para empresas privadas, por conta de melhores oportunidades.]

CONCLUSÃO

Por meio dessa análise de competências, ou melhor, incompetências, que o IRGA se compromete a desempenhar, provou-se a existência de um custo altíssimo para os produtores e apontou-se a situação calamitosa em que se encontram os arrozeiros gaúchos.

Os déficits verificados pelo Rio Grande do Sul nos últimos anos, algo que deve se repetir em 2018, comprovam que a crise fiscal do estado é algo que se estende desde longa data. Nos últimos 47 anos, o estado fechou com déficits em 40 exercícios, portanto, para ajudar a pagar seus gastos, o governo utiliza o IRGA para controlar e lucrar em cima desses mesmos arrozeiros quebrados. Segundo dados publicados pela Secretaria da Fazenda, entre os anos de 2012 e 2016, os arrozeiros contribuíram com mais de 350 milhões de reais para os cofres públicos. Qual é o valor gerado por todo esse dinheiro gasto? Qual é o impacto positivo que o IRGA teve na sociedade? Será que ele não foi só um cabide de empregos para políticos? Será que ele não foi mais um peso a ser suportado por quem produz?

Portanto, ao passo que a tendência natural de empresas e instituições que operam no livre mercado é ser a mais eficiente possível em atender a demandas dos consumidores, a tendência natural da burocracia estatal é crescer, crescer e crescer, e tudo à custa dos espoliados, extorquidos e ignorantes pagadores de impostos. (ROTHBARD, 2010, p. 2).

Por fim, sugiro a extinção do Instituto Rio Grandense do Arroz.

REFERÊNCIAS

- CORREIO DO POVO. Emater/RS prevê maior safra da história dos principais grãos do RS. 2018. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Expointer/2018/08/659821/EmaterRS-preve-maior-safra-da-historia-dos-principais-graos-do-RS>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Levantamento da Farsul aponta importância da agricultura para economia do Rio Grande do Sul. 2018. http://www.farsul.org.br/pg_informes.php?id_noticia=3191. Acesso em: 15 nov. 2018.
- FEIX, R. D.; JÚNIOR, S. L.; AGRANONIK, C. Painel do Agronegócio no Rio Grande do Sul – 2017. 2017. Disponível em: <http://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/201709/04134710-painel-do-agronegocio-do-rio-grande-do-sul-2017.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.
- FERREIRA, A. Valor bruto da produção agropecuária no RS deve crescer 12% em 2018. 2018. Disponível em: <https://giorural.com/blog/valor-bruto-da-producao-agropecuaria-no-rs-deve-crescer-12-em-2018/>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- GAÚCHAZH. Produtor de arroz busca alternativas para sair do vermelho. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2018/02/produtor-de-arroz-busca-alternativas-para-sair-do-vermelho-cje09517501c301qxp5ydt5r.html>. Acesso em: 5 dez. 2018.
- _____. Governo do Estado deve R\$ 195,9 milhões em repasses para o Iriga. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2017/02/governo-do-estado-deve-r-195-9-milhoes-em-repasses-para-o-iriga-9729437.html>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo agropecuário 2006. 2009. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006_segunda_apuracao/default.shtm. Acesso em: 19 nov. 2018.
- _____. Produção Agrícola Municipal. 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1612>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- INSTITUTO RIO GRANDENSE DE ARROZ. Nove produtores foram indenizados por perdas com grão em 2017. 2017. Disponível em: <http://irga.rs.gov.br/nove-produtores-foram-indenizados-por-perdas-com-grao-em-2017>. Acesso em: 5 dez. 2018.
- JORNAL DO COMÉRCIO. Produção agrícola deve cair 7,8% no Rio Grande do Sul. 2018. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/02/economia/610747-producao-agricola-deve-cair-7-8-no-rio-grande-do-sul.html. Acesso em: 10 dez. 2018.
- PÁGINA RURAL. RS: Expointer 2018, diversificação será pauta da 29ª Abertura Oficial da Colheita do Arroz. 2018. Disponível em: <http://www.paginarural.com.br/noticia/260209/expointer-2018-diversificacao-sera-pauta-da-29ordf-abertura-oficial-da-colheita-do-arroz>. Acesso em: 2 dez. 2018.

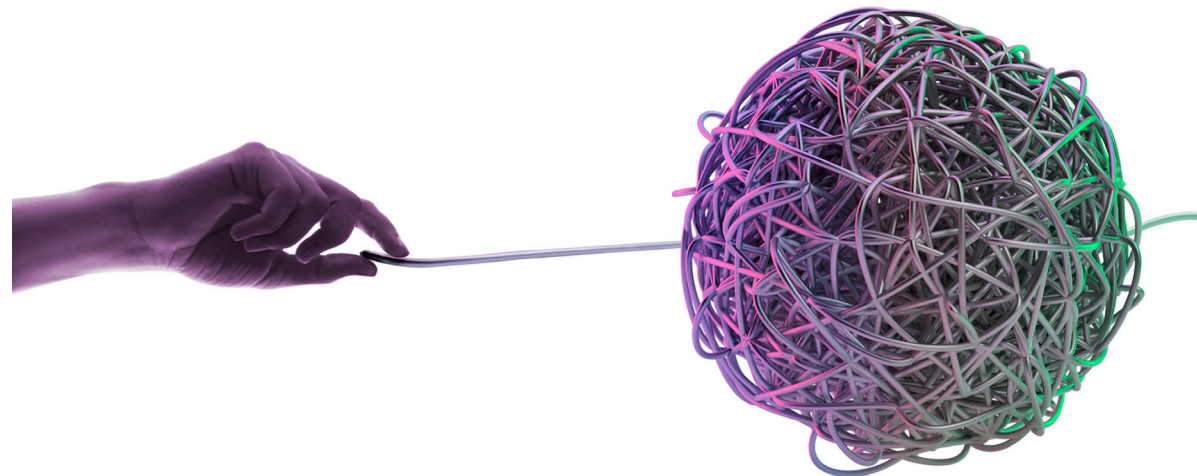
PLANETA ARROZ. Arroz: saiba por que 30% dos produtores do RS estão endividados. 2018. Disponível em: https://www.planetaarroz.com.br/noticias/16938/_Arroz_saiba_por_que_30_dos_produtores_do_RS_estao_endividados. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. Cadê o Irga que estava aqui? 2017. Disponível em: https://www.planetaarroz.com.br/noticias/15935/Cade_o_Irga_que_estava_aqui. Acesso em: 30 nov. 2018.

RAMOS, A. L. S. C. A nova lei antitruste brasileira: uma agressão à livre concorrência. 2014. Disponível em: <https://www.mises.org.br/ArticlePrint.aspx?id=1319>. Acesso em: 25 nov. 2018.

ROTHBARD, M. N. Abolish Antitrust Laws. 2010. Disponível em: <https://mises.org/library/abolish-antitrust-laws>. Acesso em: 29 nov. 2018.

SALOMÃO, R. Gaúchos devem plantar menos arroz na safra 2017/2018. 2017. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Arroz/noticia/2017/08/gauchos-devem-plantar-menos-arroz-na-safra-20172018.html>. Acesso em: 30 nov. 2018.



Segurança

Fabio Barqui Steren

Associado do IEE,
Consultor em segurança e
Empresário



DIAGNÓSTICO

É possível discorrer a respeito de diversos aspectos importantes para o desenvolvimento de uma sociedade. No entanto, um deles é fundamental, sem o qual nada pode ser feito: a segurança. É preciso tratar com seriedade e prioridade esse tema que cada vez mais assola nossa sociedade, tendo em vista a falta de efetividade da gestão pública em relação ao assunto. O povo gaúcho merece que seus governantes tenham por prioridade uma segurança pública eficaz e efetiva, pois somente assim será possível resgatar o otimismo e a confiança e retomar o crescimento econômico do estado.

O avanço da criminalidade decorre não de apenas um fator isolado, mas da soma das principais deficiências do estado. A falta de policiamento ostensivo nas ruas, a legislação defasada e complacente, a falta de vagas em presídios são os principais ingredientes, em um cenário de educação precária e crise econômica, para o aumento das estatísticas relacionadas à criminalidade.

No campo do desenvolvimento econômico, a segurança constitui premissa básica para a sobrevivência de um negócio, especialmente quando se fala em micro e pequenas empresas, as quais, atualmente, empregam 64% dos trabalhadores gaúchos. Tanto é assim que, em decorrência da alta criminalidade, muitos empresários vêm encerrando suas atividades, deixando o estado e até mesmo o país. A consequência disso é imediata: aumento no número de desempregados e, por consequência, da criminalidade.

No Rio Grande do Sul, foram fechadas cerca de 6,5 mil vagas formais de emprego somente no mês de junho de 2018, terceiro mês consecutivo com resultado negativo, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Nesta conta se somam, ainda, os 486 mil desempregados contabilizados no ano de 2017, segundo pesquisa realizada pelo IBGE.

Nesse cenário, alguns desses desempregados não encontram saída que não seja entrar no mundo da criminalidade como única forma de

manter o sustento de sua família. Sabendo disso, muitas facções recrutam essas pessoas que, vulneráveis pela falta de dinheiro, aceitam entrar no mundo do crime, no qual, muitas vezes, passam a receber valores superiores ao salário que receberiam na iniciativa privada.

Em relação aos índices da criminalidade, que apontam aumento de 58%, em dez anos, na taxa de homicídios no RS, segundo consta no Atlas da Violência, produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), e no Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), percebe-se que estamos trilhando um caminho trágico, com um número de vítimas cada vez maior.

Outro fator relevante que colabora com essa calamitosa situação é a falta de efetivo da Brigada Militar nas ruas atuando de forma preventiva e, também, reativa, quando for o caso, em defesa da sociedade. Apresentando essa informação em números, embora a Lei nº 10.993, de 18 de agosto de 1997, e suas alterações posteriores fixem em 37.050 o número de policiais militares componentes do efetivo da Brigada Militar no Rio Grande do Sul, o estado conta atualmente com um número de policiais inferior à metade necessária para a realização das atividades de segurança e patrulhamento nas ruas. Não é necessário ter expertise na área para compreender que, se não contarmos com mais policiais, invariavelmente haverá aumento da criminalidade.

Nesse caso, percebe-se o reflexo das políticas anteriormente adotadas, por meio das quais, com o amparo da legislação, integrantes da Brigada Militar não encontram incentivos para se manter na ativa, e acabam por aposentar-se prematuramente. Segundo reportagem do grupo RBS, em média 1.200 policiais saíram da ativa no ano de 2016, e, considerando o cenário econômico desfavorável do estado, não há recursos para a reposição do quadro de policiais militares na mesma proporção.

Ultrapassada a questão do efetivo policial, deparamo-nos, ainda, com um sistema legal ineficaz, no qual há leis defasadas, que, em diversos aspectos, beneficiam o infrator em demasia, desacreditando as instituições, em especial o Judiciário, cujo papel é fazer cumprir as leis.

Circunstância adjunta e gravosa é o colapso do sistema carcerário do país, que torna ineficaz a aplicação da lei penal nos crimes de privação de liberdade, uma vez que há superlotação nos presídios, e, portanto, péssimas condições de vida digna, impossibilitando a ressocialização do preso e sua reinserção na sociedade, como pretende a lei.

Os presídios tornaram-se verdadeiros “points” das facções criminosas; quem entra, seja qual for o crime que tenha cometido, passa a ter somente uma escolha: a que grupo vai pertencer. Possivelmente você já recebeu alguma ligação de falso sequestro ou com algum outro tipo de golpe vinda de dentro das penitenciárias, ou conhece alguém próximo que viveu tal situação. Se analisarmos o cenário, os presos estão sob proteção do Estado, com alimentação paga e tudo saindo do dinheiro dos nossos impostos, que, no fim e ao cabo, somente dá segurança para aquele que segue cometendo crimes atentar contra nossas famílias novamente.

Atualmente o número de presos cumprindo pena está 43% acima da capacidade do sistema prisional, algo que inviabiliza qualquer perspectiva de melhoria para a nossa segurança nas ruas. Segundo dados atualizados, faltam cerca de 12 mil vagas para manter todos os presos de forma correta e decente, como deve ser. Não que os criminosos não tenham direitos – e reforço que devem ser observados e tratados com seriedade –, mas também está na hora de os defensores dos direitos humanos e nossos governantes olharem mais para quem é observador das leis – e que muitas vezes paga com a própria vida ou bens materiais, como se fosse ele o errado por ter trabalhado e prosperado para viver como bem entender.

A situação da insegurança no Rio Grande do Sul não é simples, e, para sair do fundo do poço, a sociedade também deverá entender que faz parte do problema, para aí, sim, buscarmos a solução definitiva para ajustar a direção certa que se deve seguir e com isso resolver todos os pontos nevrálgicos para se ter de fato uma boa segurança nas ruas e nas nossas casas.

É papel estatal comandar essa mudança e tomar as medidas que são necessárias para tanto, mesmo que bata de frente com corporações e grupos políticos de oposição. Devemos ter em mente que a política e o jogo por interesses não podem ser maiores que a vida do indivíduo e do que ele precisa fazer para prosperar, que é seu direito de ir e vir, a propriedade privada e, como muitos gostam, a possibilidade de empreender com segurança.

SOLUÇÕES PARA O RIO GRANDE DO SUL

Considerando o diagnóstico apresentado, é possível concluir que a questão da segurança pública não fica restrita tão somente à contratação de policiais, ou ao aumento no número de estabelecimentos prisionais. A situação é complexa e exige ações em diversas frentes, não só pelo Poder Público, mas também por toda a sociedade.

O Poder Executivo, na pessoa do governador do estado, tem atuação limitada pela lei. Contudo, outras medidas podem ser implementadas por outros setores da comunidade.

Um dos caminhos possíveis para dar início a um processo sério de melhoria é o trabalho em conjunto com a iniciativa privada. São muitas as empresas, no estado do Rio Grande do Sul, especializadas e capacitadas para desempenhar atividades com a excelência que o estado infelizmente não detém, seja por questões financeiras, seja por falta de pessoal especializado.

Não raro, cargos públicos de extrema relevância estratégica são ocupados por pessoas indicadas por sua condição político-partidária, e não por sua expertise no assunto. Tal situação compromete seriamente qualquer ideia de mudança e de implementação de ações necessárias.

De outro lado, analisando a relação da situação financeira do estado com a segurança pública, entendemos que o incentivo ao empreendedorismo se apresenta como interessante alternativa para a retomada do crescimento econômico e, conseqüentemente, de melhores investimentos na área. A produção de riqueza gera receita, pois aumenta o

recolhimento de tributos, principal fonte de recursos do Poder Público. Principal exemplo para o fomento do setor empresarial, ao contrário do que muitos políticos pensam, consiste na redução da altíssima carga tributária a que estão sujeitos os empresários, em especial o micro e pequeno empreendedor. É ultrapassado e equivocado pensar que, ao elevar impostos, a receita aumentará. Essa medida tem efeito de curto prazo, já que as pessoas deixam de gastar por conta dos altos preços dos produtos e serviços. Devemos pensar que tudo isso é uma reação em cadeia, e uma ação reflete-se na outra.

Examinado outras soluções, é preciso investir no desenvolvimento de ações sociais em conjunto com as comunidades, dentro dos bairros mais pobres e com índices de violência mais altos, atuando em parceria com famílias, jovens e adolescentes na redução dos índices de crianças que, como única opção, entram no mundo da criminalidade.

Como instrumento de auxílio nessa questão, há organizações não governamentais (ONGs) que desenvolvem trabalhos na área e que, com apoio de setores da sociedade e do próprio Poder Público, por meio de parcerias com repasses de recursos ou leis de incentivo, podem ampliar sua atuação, obtendo resultados mais satisfatórios.

Das ferramentas voltadas diretamente à segurança pública, o investimento no aumento do efetivo de policiais nas ruas é fato de inquestionável relevância para fins de enfrentar com seriedade o problema.

Em todas as partes do mundo em que os índices de segurança foram melhorados, as ações referidas neste artigo foram implementadas, sendo possível constatar o resultado positivo de tais investimentos. Por essa razão, é imperioso reforçar que mais policiamento ostensivo nas ruas é fundamental para retomarmos a ordem e a segurança dos cidadãos gaúchos.

Além do recurso humano, é necessário tornar mais efetivas as ações de combate ao crime por meio da utilização de ferramentas tecnológicas, trazendo mais assertividade para as ações policiais e, consequentemente, mais substância à instrução de procedimentos investigativos e

ações judiciais. A tecnologia faz parte do nosso dia a dia, e na segurança pública não deve ser diferente. Um exemplo de uso da tecnologia é o cercamento eletrônico das cidades, que tem por objetivo monitorar todos os veículos e pessoas que entram e saem de determinadas áreas, alertando as polícias sobre qual veículo está com alguma situação irregular, facilitando assim a abordagem policial. Como resultado, reduzimos as chances de um crime acontecer. Assim como nas cidades, bairros podem adotar essa medida facilmente, restringindo e dificultando a atuação de criminosos.

Obviamente, investimento quase sempre significa custo. E, nesse sentido, o estado do Rio Grande do Sul editou a Lei nº 15.104, de 11 de janeiro de 2018, conhecida como “Lei de incentivo à segurança”.

Essa lei estabelece a doação de 5% do ICMS total devido por empresas para compra de materiais, equipamentos e viaturas para as polícias, acrescentando, ainda, uma taxa de 10% do valor doado como forma de não tornar a lei uma moeda de troca, evitando eventuais benefícios pessoais por parte dos doadores.

Assim como essa lei, que tem por objetivo criar mecanismos de incentivo à segurança, é necessário que, da mesma forma, a sociedade, conjuntamente com o Poder Público, olhe para a educação, criando mecanismos, parcerias e ações voltadas ao investimento na educação e à preparação de nossos jovens para o mercado de trabalho, pois o emprego é a melhor arma contra a criminalidade.

Infelizmente todas as alternativas aqui mencionadas não garantem uma sociedade sem crime. O mundo do crime, para alguns, sempre valerá a pena, e para estes, não há outra saída senão a privação da liberdade.

Para tanto, somente com a rápida e efetiva investigação por parte das polícias investigativas, a agilidade do Poder Judiciário e, principalmente, um sistema eficaz de execução penal é que poderemos ter mais tranquilidade ao andar na rua, ao buscar nossos filhos na escola, enfim, viver em uma sociedade realmente livre. No entanto, como apresentado anteriormente, nossos sistemas prisionais são precários, e muitos deten-

tos acabam deixando de cumprir as penas por falta de vagas nos presídios. Nesse cenário, uma vez mais, a atuação conjunta com a iniciativa privada se apresenta como forma de desonerar o estado dos altos custos demandados por essas casas de detenção.

Dentro da realidade e das necessidades de uma penitenciária, entendemos que, em que pese a competência estatal outorgada para a gestão dos aspectos disciplinares, de cumprimento das penas e de controle dos estabelecimentos prisionais, a hotelaria, manutenção predial e até a construção das estruturas poderiam ficar a cargo de parceiros privados.

Por fim, é sabido que grupos políticos, sindicatos e muitas vezes a oposição política fazem muito barulho e pressão na hora de discutir ideias e mudanças para a nossa sociedade, mas, se nos amedrontarmos e hesitarmos em tomar medidas que são realmente necessárias, seguiremos em direção à catástrofe. Somente com pulso firme e convictos de que é o caminho certo é que conseguiremos vencer essa “guerra” que estamos vivendo nos últimos anos. Não será tarefa fácil, mas com a atuação de toda a sociedade – poder público, iniciativa privada, entes paraestatais, entre outros – em prol de uma mesma causa, uma nova era para nossa segurança poderá se tornar realidade.

ONDE ESSA SOLUÇÃO FOI APLICADA

Trazendo casos práticos, sem a pretensão de que todas essas ideias supramencionadas sejam aplicadas de forma concomitante em um curto espaço de tempo, resolvi escolher apenas três cases que considero realistas, aplicados no cenário brasileiro e que facilmente podem ser ajustados e aplicados no nosso estado do Rio Grande do Sul.

Pensando nas melhorias de segurança e sabendo que devemos adotar medidas de forma imediata, mas também de médio e longo prazo, resolvi apresentar uma solução na área prisional, educacional e na área da segurança ostensiva. Vale lembrar que esse caminho que até hoje trilha-

mos nos levou ao caos da insegurança com o qual estamos sendo obrigados a conviver diariamente, ou seja, algo novo tem de ser implantado.

Utilizando um modelo de parceria público-privada, em que o Estado fiscaliza e se responsabiliza por todo o gerenciamento dos presos, mantendo sua jurisdição, mas com administração privada coordenando todas as questões logísticas internas de um presídio, a atual Penitenciária Industrial Jucemar Cesconetto, localizada na cidade de Joinville, Santa Catarina, é um grande exemplo de que esse modelo funciona, cumpre sua função (que é a de ressocializar o criminoso que ali entrou) e ainda disponibiliza aulas e cursos aos apenados.

Essa casa prisional é tão bem gerida que outros presos da região fazem questão de ir para esse local, pois sabem que ali terão, além de mais oportunidades, mais dignidade para viver.

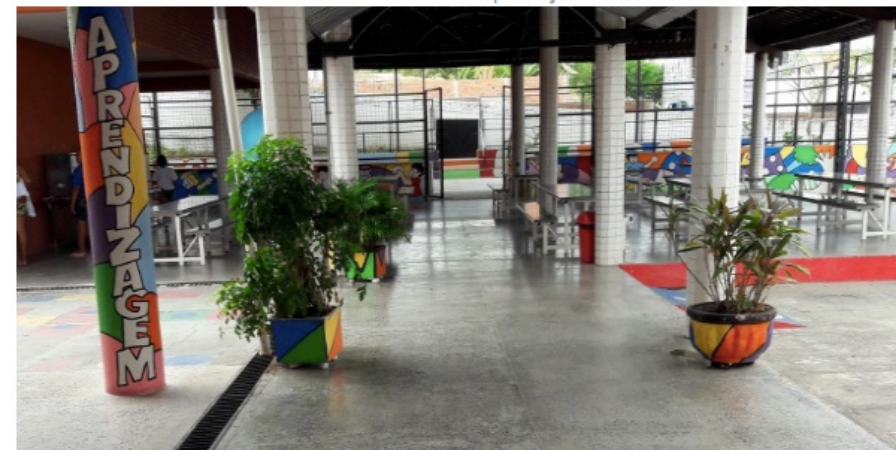


ESCOLINHA Sala de aula dos presos, na penitenciária de Joinville. Lá, a aposta é a educação do preso
(Foto: Caio Cezar/ÉPOCA)

Apresentando alguns números, segundo reportagem da Revista Época, 23% dos apenados tornaram-se reincidentes na criminalidade, representando um terço da média nacional. Em aproximadamente oito anos, apenas quatro presos fugiram da cadeia, e quase não se tem notícia de rebeliões internas. Cabe lembrar também que não existe superlotação nas celas, algo que dá ainda mais dignidade para quem infelizmente tem que estar ali. A comida é saborosa, e as celas têm televisão, o que faz com que o apenado também tenha mais informação e possa acompanhar a evolução e os acontecimentos do mundo. Muitos podem até chamar de spa ou algo parecido, mas isso deveria ser o mínimo de tratamento para quem cometeu crimes. Por fim, não podemos deixar de comentar quem todos eles trabalham, dentro ou fora da penitenciária, e são recompensados por isso, tanto na questão financeira quanto na redução do tempo de reclusão. Embora ainda haja discussão sobre os valores financeiros que toda essa estrutura demanda, fato inegável é que a sociedade agradece por haver menos criminosos nas ruas e mais pessoas trabalhando – e esse custo não é possível mensurar, tamanho o benefício que traz para a sociedade, além de trazer mais dignidade para o cidadão contraventor.

Como medida de mais longo prazo no combate à criminalidade, as escolas são fundamentais nesse processo e devem ter sua prioridade destacada – a exemplo da escola Emilio Sendim, na cidade de Sobral, no Ceará, que adotou um modelo de meritocracia e prêmios para os alunos, professores e para as estruturas escolares também. Esse tipo de competição e de benefícios é o que move qualquer empresa ou pessoa que deseja prosperar, mas deve haver metas claras, resultados e premiações que motivem os indivíduos a buscar atingir e superar as metas estabelecidas. O que muito se discute no modelo público é justamente a falta de competitividade, que se dá pela estabilidade no emprego e muitas vezes por não haver benefício algum caso alguém faça algo diferente e melhor.

Reprodução/Facebook/Cleuzeni Maria de Jesus



Escola Emilio Sendim, em Sobral (CE), teve destaque no Ideb

Por esse motivo, achei muito interessante destacar tal escola e principalmente o modelo adotado pelo secretário de Educação daquele estado, que apresentou resultados excelentes, que ajudaram a melhorar os índices das escolas públicas, segundo o Ideb.

Como prêmio, os alunos mais bem ranqueados nos testes receberam notebooks, benefícios para tirar carteira de motorista, ajuda de custos para alunos de baixa renda, entre outros prêmios destacados na reportagem do portal UOL. Será que a iniciativa privada não estaria disposta a oferecer prêmios, benefícios, etc.? Em contrapartida, poderiam divulgar suas marcas e produtos, entre outros benefícios. Assim, um ajuda o outro, e a parceria público-privada pode, sim, trazer benefícios para quem mais precisa – e consequentemente combater a criminalidade.

Por fim, falando da ostensividade da polícia nas ruas, aqui no nosso estado do Rio Grande do Sul, tem funcionado muito bem um sistema de parceria entre o público e o privado. Sabendo da falta de recursos para investir em equipamentos e da burocracia que exige licitações para compra de materiais como viaturas, armamentos, roupas, entre outros itens, foi que o Instituto Cultural Floresta resolveu abraçar a causa e combater,

junto e de frente, os problemas gerados pela burocracia e os altos custos gerados por licitações, realizando de forma diferente todo esse processo.



Instituto Cultural Floresta doa Viaturas para Polícia do RS

Por força de lei, qualquer empresário poderá doar parte dos seus impostos de ICMS e destinar para a segurança, que, de forma direta, aplicará os recursos gerados para o devido fim, reduzindo a burocracia atual no estado e no Brasil como um todo. Devemos inverter a lógica, já que, repito, o modelo atual que até então era seguido se mostrou fracassado, e os números comprovam isso.

Somente o número de latrocínios aqui no estado reduziu-se 34% nos primeiros meses de 2018, segundo aponta reportagem do jornal Zero Hora. Nesse mesmo período, os homicídios caíram 26,3% no Rio Grande do Sul. Sem dúvida tais resultados são consequência do esforço e do trabalho entre governo e empresários.

Ainda sobre as estatísticas, as taxas de muitos outros índices foram reduzidas, e os benefícios são realmente incalculáveis para a sociedade, que somente quer ser livre para andar pelas ruas e trabalhar com segurança. Como dizia Albert Einstein, “Insanidade é fazer sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes”.

Está na hora de deixar o jogo político de lado e fazer o que é certo para a sociedade, que está cheia de pessoas e empresas com ótimas ideias – e com capacidade de implementá-las. Afinal, os políticos renovam-se a cada quatro anos, e essas ações, no rumo certo, não podem sofrer interferência política a todo instante, sob pena de, a cada período de mandato, termos de começar tudo novamente.

REFERÊNCIAS

Portal Clicrbs. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2018/07/rio-grande-do-sul-fecha-65-mil-vagas-formais-de-emprego-em-junho-cjjuf1xje00at01p6tx2u-thk8.html>> Acesso em: 30 ago. 2018.

Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/rio-grande-do-sul-fechou-2017-com-486-mil-desempregados-aponta-pesquisa-do-ibge.ghml>> Acesso em: 30 ago. 2018.

Portal GaúchaZH. Disponível em:

<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/06/com-alta-de-58-na-taxa-de-homicidios-em-10-anos-rs-piora-duas-posicoes-em-ranking-de-violencia-cji1n48tz0dqs01qo5l-p1zbow.html>> Acesso em: 05 set. 2018.

Site Assembleia Legislativa. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.993.pdf>> Acesso em: 05 set. 2018.

Portal G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/08/cerca-de-12-mil-policiais-militares-se-aposentaram-em-2016-no-rs.html>> Acesso em: 05 set. 2018.

Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/07/26/micro-e-pequenas-empresas-concentram-64-dos-empregos-no-rs.ghml>> Acesso em: 10 set. 2018.

Portal GaúchaZH Disponível em:

<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/08/sistema-prisional-do-rs-esta-43-acima-da-capacidade-cjkefcic00id01pixg2og1yk.html>> Acesso em: 10 set. 2018.

Portal GaúchaZH Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/09/numero-de-presos-no-rio-grande-do-sul-ultrapassa-40-mil-cjlikqgt9063901qkj1xl7cb9.html>> Acesso em: 10 set. 2018.

Estado do Rio Grande do Sul – Assembleia Legislativa Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.104.pdf>

Acesso em: 16 out. 2018.

Portal Exame Disponível em:

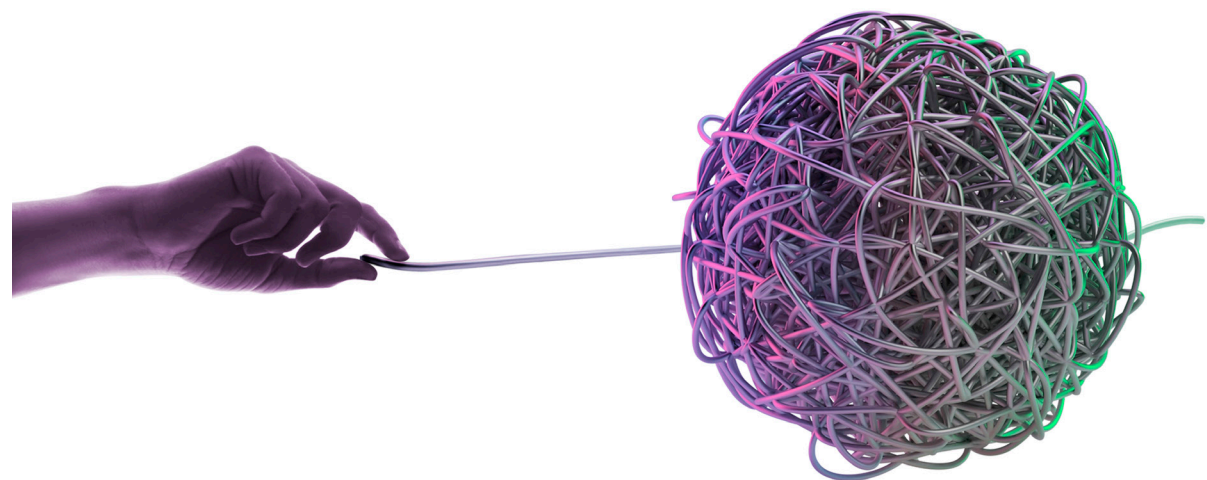
<https://exame.abril.com.br/mundo/as-cidades-mais-violentas-do-mundo-em-2017>> Acesso em: 17 out. 2018.

Portal Época Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/07/uma-bpenitenciaria-de-joinvilleb-aponta-solucao-para-o-falido-sistema-carcerario.html>> Acesso em: 22 nov. 2018.

Portal UOL Educação Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2018/03/03/referencia-em-ensino-publico-ceara-pode-exportar-modelo-a-outros-estados.htm>> Acesso em: 22 nov. 2018.

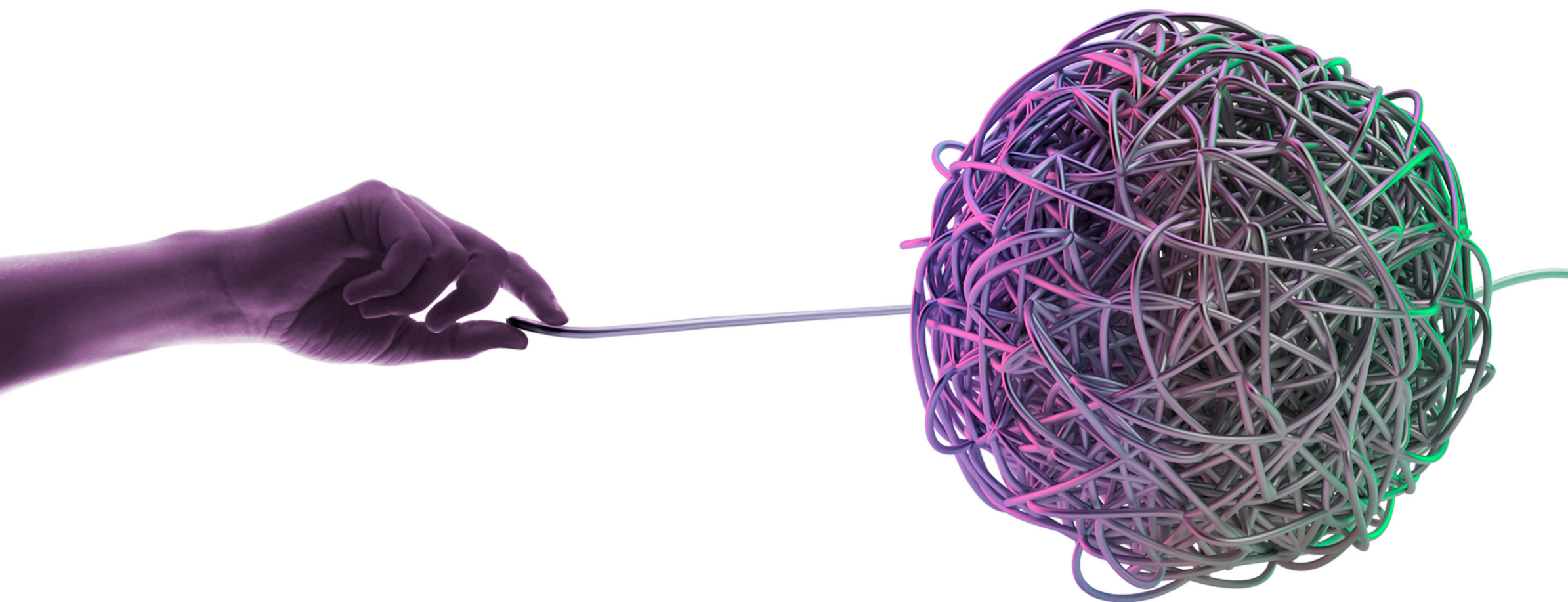
Portal GaúchaZH Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/06/latrocinios-tem-reducao-de-34-no-rs-nos-primeiros-cinco-meses-do-ano-cji7q70c90f2p01qo-dc7c37o7.html>> Acesso em: 22 nov. 2018.

Portal Press Disponível em: <http://revistapress.com.br/instituto-cultural-floresta-entrega-via-turas/>> Acesso em: 22 nov. 2018.



Desburocratização

Isabelle Ferrarini Bueno
Associada do IEE e Advogada



INTRODUÇÃO

Vivemos em um país incrível. Apesar de todos os graves problemas que temos enfrentado, dentre eles um recente *impeachment* e a prisão de um ex-presidente reeleito, nosso potencial é inegável. O mesmo tipo de raciocínio é aplicável ao nosso estado. Malgrado a séria crise econômica que enfrentamos e o alarmante crescimento de 58% na violência entre 2006 e 2016¹, temos grande capacidade de desenvolvimento econômico, muito beneficiada pelo enorme potencial agrícola.

Contudo, temos um longo caminho pela frente. Se quisermos concretizar todas as nossas potencialidades, precisaremos criar um ambiente mais favorável aos negócios. Para começar, é necessário que sejam tomadas atitudes drásticas com relação ao excesso de burocracia que vivenciamos. Segundo o relatório *Doing Business* (2017)², elaborado pelo Banco Mundial, o Brasil está em 125º lugar em relação à facilidade para fazer negócios, enquanto outros países latinos, como o Chile e a Colômbia, encontram-se na 55ª e na 59ª posições, respectivamente. Além disso, especificamente quanto a ser um ambiente propício para a abertura de empresas, o Brasil ocupa o 176º lugar, enquanto Chile e Colômbia encontram-se respectivamente na 65ª e na 96ª posições.

O nível de regulação quanto ao procedimento de abertura de novos negócios é um indicativo de como funciona a burocracia de determinada sociedade e do grau de liberdade de que ela goza. No Brasil, a abertura de uma nova empresa é composta de diferentes fases, sendo a primeira delas o registro de um contrato ou estatuto social na Junta Comercial competente. Recente estudo elaborado pela Endeavor³ traz uma tabela -resumo quanto aos passos a serem tomados:

Quadro 1 - Abertura de Empresas

Nº DE ETAPAS	PRÉ ABERTURA	1	2	3	4	5	6
Municipal	Consulta de viabilidade de local					Alvará de funcionamento e localização	Inscrição municipal
Estadual					Alvará do corpo de bombeiros		
		Consulta de viabilidade de nome	Ato Constitutivo da Empresa		Inscrição estadual		
Federal				Inscrição no CNPJ			

¹O fluxo acima é referente a empresas que trabalham com venda de mercadorias.

²No caso de empresas que prestam serviços, a etapa 4 (inscrição estadual) deixa de existir, pois apenas a inscrição municipal é necessária. Ela pode ser solicitada em concomitante ao alvará de funcionamento.

Percebe-se do quadro acima que boa parte dos processos a serem observados é de competência originária ou delegada dos estados. Além do antes referido, existe ainda todo o processo de licenciamento ambiental, sendo também boa parte das licenças processada e emitida em âmbito estadual.

No que diz respeito ao estado do Rio Grande do Sul, há muito ainda a evoluir quanto às atividades que lhe cabem nessa seara. Esse será o tema objeto deste breve estudo.

DIAGNÓSTICO

Como já visto, no processo de abertura de empresas são atribuições dos estados (i) o registro do ato constitutivo da empresa na Junta Comercial competente e a reserva de sua denominação social; (ii) a inscrição estadual; (iii) a emissão de alvará pelo Corpo de Bombeiros; e (iv) o licenciamento ambiental.

No que diz respeito ao registro dos atos constitutivos em Junta Comercial competente, o Rio Grande do Sul tinha, até há pouco, um dos piores desempenhos do país, havendo estimativas de prazo que chega-

vam a 30 dias para o registro de atos societários de empresas. Diversas eram as reclamações sobre os serviços prestados, especialmente em fóruns na internet.⁴ É preciso reconhecer, no entanto, que a implantação do sistema de registro digital, de fato, melhorou consideravelmente o serviço, tendo diminuído o prazo de registro de documentos para, em média, cinco dias úteis, conforme entrevista concedida pelo ex-presidente da instituição⁵.

Isso não quer dizer que não tenhamos melhoras ainda a serem implementadas. Por exemplo, os assessores da Junta Comercial não têm entendimentos uniformizados sobre temas controversos, não havendo segurança jurídica com relação à aceitação de determinados atos⁶, nem quanto à exigibilidade de determinados documentos⁷. Além disso, não existe um limite para o número de exigências a serem apresentadas para o registro de cada documento. Por essa razão, pode ser, por exemplo, que sejam requeridas alterações/correções em uma primeira análise do documento e, após o seu cumprimento, sejam apresentadas outras exigências que poderiam ter sido verificadas desde o início.

É importante salientar que, na maior parte dos casos, os dados divulgados, como o que foi referido acima na entrevista divulgada do ex-presidente da Junta Comercial, consideram somente documentos que não foram objeto de qualquer exigência. Estima-se que, a cada requerimento de correção ou de apresentação de novos documentos feito pelo órgão, um novo prazo mínimo de cinco dias úteis seja necessário.

No que toca ao alvará emitido pelo Corpo de Bombeiros, o PPCI (Plano de Prevenção Contra Incêndios), há dados referindo que, em 2016, a demora na sua obtenção poderia chegar a nove meses⁸! Apesar de o sistema ter sido recentemente modernizado, existem relatos mais recentes que chegam ainda a referir que o processo tem tomado em média cinco meses⁹.

A maior parte das informações prestadas por usuários acerca do tema menciona que o grande problema são as constantes alterações na legislação, que geram insegurança quanto ao procedimento a ser ado-

tado e quanto aos documentos a serem apresentados¹⁰. Há ainda quem diga que o Corpo de Bombeiros não tem pessoal suficiente para solucionar também esse tipo de demanda burocrática, considerando a necessidade de atendimento à Operação Golfinho nas praias gaúchas e às demandas de combate a incêndios e de realização de resgates. Ademais, não há qualquer fixação de limite quanto a prazos para a análise das solicitações na Lei Complementar nº 14.376, de 2013, nem nas resoluções técnicas emitidas pelo próprio Corpo de Bombeiros.

Existem problemas também no que se refere à emissão de licenças ambientais¹¹. O órgão estadual que é competente para o processamento e emissão de licenças ambientais é a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM). No entanto, aqui também é preciso reconhecer o grande avanço havido. Segundo o que consta do próprio site da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), a análise antes demorava cerca de 900 dias e hoje demora cerca de 100 dias¹², o que ainda é um tempo considerável, mas substancialmente menor.

Cabe aqui um pequeno parêntese. Existem informações contraditórias com relação ao prazo que toma o procedimento. Além do que foi antes referido, a FEPAM recentemente prestou informação no sentido de que o processo demoraria em média 45 dias¹³, enquanto no relatório de desempenho institucional de licenciamento ambiental correspondente ao mês de agosto de 2018 consta o prazo de 258 dias¹⁴.

De qualquer sorte, as causas para a morosidade são diversas. De início, faz-se necessária a emissão de três tipos diferentes de licença (prévia, de instalação e de operação), as quais, para piorar, são aplicáveis a uma gama gigantesca de atividades previstas em mais de quarenta páginas anexas à Resolução CONSEMA nº 372, de 2018. A título de exemplo, constituem atividades sujeitas a licenciamento até mesmo as de padaria, confeitaria e pastelaria.

Ainda, a Lei nº 11.520, de 2000, o Código Estadual do Meio Ambiente, prevê prazos bastante alongados para a análise dos pedidos pelos

órgãos ambientais competentes, podendo chegar a seis meses da data do protocolo ou a até doze meses se existir a necessidade de realização de audiência pública ou de EIA/RIMA¹⁵.

Como se vê, o resultado desse ambiente extremamente regulado em que vivemos é justamente a burocracia excessiva que submete os empresários a alongados prazos para criação e início de operação para novos negócios. A solução para essa agenda passa certamente por ideais liberais que foquem na simplificação do sistema. Passamos a essa análise.

BUROCRACIA?

Antes de adentrarmos uma proposta de soluções ou ao menos de medidas que melhorem o ambiente burocrático antes descrito, é preciso que algumas questões teóricas sejam esclarecidas. Para começar: o que é burocracia?

Segundo Ludwig von Mises, a burocracia é um método de gerenciamento compatível com a democracia e decorrente do princípio da primazia da lei. O autor analisa a gestão burocrática em oposição à gestão comercial. Para ele, em todas as espécies de organizações, públicas ou privadas, existe a necessidade de uma forma de limitação do poder de que gozam os subordinados. Nessa linha, uma gestão burocrática é “um gerenciamento obrigado a cumprir as regras e regulações detalhadas que são estabelecidas pela autoridade de um corpo superior. A tarefa do burocrata é levar a cabo o que lhe ordenam as tais regras e regulações”¹⁶.

Essa espécie de cerceamento de autonomia seria essencial nas atividades praticadas pelo Estado, uma vez que tais atividades não podem ser mensuradas de acordo com o valor de mercado. Não se pode, em tais casos, esperar que unidades subordinadas ajam de acordo com as regras e regulações que são inerentes às atividades negociais, as quais vão todas no sentido de tornar as operações lucrativas¹⁷.

Dessa forma, para Mises, a burocracia em si mesma não seria boa ou má. O prejudicial à sociedade seria justamente o aumento da burocracia, que é consequência necessária do aumento do tamanho do Estado¹⁸. Tal

entendimento, contudo, não é unívoco. Por exemplo, Bruno Leoni trata de burocracia como se fazendo sempre referência a um excesso, na medida em que assume que existe tendência ao aumento dos poderes dos funcionários públicos, o que, na sua opinião, deveria ser limitado por lei¹⁹.

Murray Rothbard, embasado nos estudos de Mises, defende que a burocracia é indissociável do Estado: “*government, in short, is particularly subject to the well-known evils of an arrogant, hidebound, inefficient, red-tape-ridden ever expanding ‘bureaucracy’*”²⁰. De forma muito resumida, a crítica do autor é no sentido de que (i) a burocracia é tendente sempre ao crescimento, à adição de mais e mais camadas de subordinados; (ii) o sistema não segue qualquer método meritocrático; e (iii) os diversos estratos de burocratas impedem muitas vezes que as informações mais relevantes cheguem àqueles que têm legitimidade para a tomada de decisões²¹.

Entendido o conceito de burocracia e algumas das principais críticas a ela endereçadas por autores liberais, é necessário que adentremos as possíveis soluções para o excesso de regulação e de procedimentos a que nos submetemos para colocar uma empresa em operação.

POSSÍVEIS SOLUÇÕES/INSPIRAÇÕES

Do ponto de vista liberal, certamente a solução mais simples e mais precisa a ser proposta seria a diminuição do Estado a um mínimo, tal como vem sendo defendido pela doutrina liberal clássica. Por exemplo, ao tratar de intervenções triangulares, Murray Rothbard classifica a necessidade de concessão de licenças e a existência de leis de conservação, tais como as leis de proteção ao meio ambiente, como concessões monopolistas do governo, que geram rigidez, ineficiência, falta de adaptabilidade e grandes dificuldades para novos empresários²².

No entanto, o objetivo deste artigo é a proposição de medidas intermediárias que contribuam para o atingimento desse fim maior, que é justamente a implementação, ainda que de forma gradual, de um Estado mínimo. Para tanto, voltando ao tema central deste estudo, é necessário

que a atividade estatal e, portanto, a burocracia sejam mitigadas no que diz respeito ao processo de criação de empresas.

O impacto de tais excessos burocráticos na economia já foi objeto de estudo pela Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul (PUCRS) em convênio com o Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis do Rio Grande do Sul (SESCON-RS). Em pesquisa denominada “Uma estimativa para os custos de oportunidade intrínsecos ao tempo necessário para a abertura de empresas”, os autores do estudo chegaram à conclusão de que, se a criação de empresas no país seguisse o melhor desempenho nacional, que seria o da cidade de Uberlândia, no estado de Minas Gerais²³, o país poderia ter um crescimento de PIB equivalente a 0,38%, ou aproximadamente R\$ 23 bilhões. Ainda, se chegássemos a um padrão como o da Austrália, o crescimento no PIB chegaria a 1,04%, ou R\$ 63 bilhões²⁴.

Para que nos aproximemos dessas metas, de forma geral, seria necessária a inversão da lógica segundo a qual o nosso sistema opera. Como demonstrado, hoje os empresários que pretendem colocar um negócio em funcionamento precisam comprovar a observância de uma série de condicionantes em diversos órgãos diferentes, nas esferas federal, estadual e municipal, antes da obtenção dos registros. O que geraria maior eficiência seria a implantação de um sistema de registro declaratório, tal como existe no caso das declarações de Imposto de Renda à Receita Federal²⁵, ou mesmo o sistema de registro de investimentos estrangeiros declaratório do Banco Central do Brasil.

No que diz respeito ao registro de contratos sociais ou de estatutos sociais nas Juntas Comerciais, o que, em geral, costuma ser o primeiro passo para a abertura de uma empresa, a diferença para a eficiência dos sistemas de países mais desenvolvidos é espantosa. Mesmo que alguns desses sistemas não sejam propriamente declaratórios, eles exigem uma quantidade muito menor de informações e chegam a finalizar o processo de criação de uma sociedade em uma hora. A título de exemplo, no estado americano de Delaware, é possível criar uma *corporation*, que, grosso modo, seria o equivalente a uma sociedade anônima brasileira, em uma

hora, desde que paga uma taxa de urgência. O site da instituição é bastante claro a esse respeito²⁶:

Corporations

Please note that these fees are in additions to the fees that apply to fulfilling the request.

- **One Hour Service** - \$ 1,000.00
Completed within one hour of receipt. Filing must be received by 9:00pm EST or EDT.
- **Two Hour Service** - \$ 500.00
Completed within two hours of receipt. Filing must be received by 7:00pm EST or EDT.
- **Same Day Service** - ranges from \$ 100.00 to \$ 200 for filings.
Must be received before 2:00pm EST or EDT. For additional information about specific fees, see Schedule of Fees.
- **Next Day Service** - \$ 50.00 to \$ 100 for filings.
Request will be completed the next business day of receipt, excluding weekends and holidays. Filing must be received by 7:00pm EST or EDT.

Na Inglaterra, o prazo de registro é de 24 horas²⁷, bem como em diversos estados canadenses²⁸. Além da menor quantidade de informações solicitadas, a lógica declaratória com relação à disponibilidade de nome empresarial também facilita muito.

Nesse sentido, na província de Alberta, no Canadá, o próprio órgão responsável pelo registro de empresas informa que não tem qualquer obrigação de evitar a duplicidade de nomes, cabendo tal cuidado exclusivamente ao empresário²⁹. Em contraste, em Porto Alegre, por exemplo, houve época em que a análise prévia do nome empresarial, conduzida inicialmente na Prefeitura e posteriormente na Junta Comercial competente, chegava a tomar 30 dias³⁰.

É preciso reconhecer que também no Brasil existem iniciativas que tornaram os registros de atos societários mais eficientes em alguns estados. Por exemplo, o estado de Santa Catarina criou o programa “Bem

Mais Simples”, por meio do qual micro e pequenas empresas de baixo impacto que não dependem de licenças da vigilância sanitária, autarquias fiscalizadoras do meio ambiente e Corpo de Bombeiros podem preencher online um cadastro de forma declaratória. Tais empresas devem receber a liberação para a prática de suas atividades em cinco dias³¹. O referido sistema está ainda em fase de implementação, dependendo das adesões dos prefeitos de cada um dos municípios do estado³².

Também a Junta Comercial do estado de Minas Gerais destaca-se na qualidade do serviço prestado. A instituição foi a primeira Junta Comercial do país a implantar um sistema online de registro de documentos e, no prazo de nove dias, consegue liberar o registro integrado do ato societário constitutivo, CNPJ, inscrição municipal, alvará de instalação e inscrição estadual³³. Ainda que não seja um prazo tão curto, ao menos ficam pendentes somente as licenças ambientais, quando aplicáveis.

No que diz respeito ao licenciamento ambiental, o Rio Grande do Sul deve ter como espelhos Goiás³⁴ e Pará³⁵, que já implementaram sistemas de licenciamento declaratório para atividades de baixo risco. No caso do Pará, por exemplo, desde que respeitados os requisitos da Resolução Ad Referendum nº 127, de 18 de novembro de 2016, até mesmo atividades de silvicultura podem ser licenciadas por meio do registro declaratório, como se pode ver do extrato de tabela destacado abaixo:

02.10 - 1.01 Cultivo de Eucalipto	0118- Reflores- tamento em área alterada e/ ou sub-uti- lizada	AUH	Acima de 2.000	I	Declaratório
02.10 - 1.02 Cultivo de acácia-negra					
02.10 - 1.03 Cultivo de pinus					
02.10 - 1.04 Cultivo de teca					
02.10 - 1.05 Cultivo de espécies madeireiras, exceto eucalipto, acácia-negra, pinus e teca					

Além disso, existem modelos eficientes utilizados também em outros países. No Chile foi criada sistemática bastante interessante que permite que o empreendedor pague uma garantia ou seguro ambiental e comece as suas operações ainda durante o processamento da licença ambiental,

sob sua própria responsabilidade. Tal modelo protege o empreendedor, que pode dar início às atividades desde já, desde que disposto a pagar o custo do seguro ou garantia, bem como o meio ambiente e a sociedade em geral, já que, havendo dano ambiental nesse ínterim, há cobertura securatória ou possibilidade de execução de garantia³⁶.

CONCLUSÃO

Como demonstrado em estudo denominado “Uma estimativa para os custos de oportunidade intrínsecos ao tempo necessário para a abertura de empresas”³⁷, antes citado, o excesso de burocracia tem impacto relevante na nossa economia. Todo ano, nosso PIB é impactado pelo período em que empresas já estruturadas e prontas para começar a operar ficam aguardando a conclusão de todas as etapas burocráticas necessárias à prática de suas atividades.

Para que esse cenário mude, precisaremos simplificar o máximo possível o sistema, investindo em qualificação técnica dos funcionários públicos e em tecnologia. Além disso, na maior medida possível, os registros e licenciamentos devem ser tornados declaratórios, de forma que os empresários tenham que apresentar uma quantidade menor de documentos e informações, sendo responsáveis perante o Estado e perante a sociedade no caso de imprecisão de qualquer das informações declaradas.

Não se trata de diminuir a segurança do sistema; pelo contrário, o que se pretende é facilitar a prática da atividade empresarial mediante a assunção pelo empresário da responsabilidade pela informação prestada a órgãos públicos para a liberação de registros e licenças. Hoje, por exemplo, a possibilidade de responsabilização dos órgãos públicos pela análise dessa documentação gera uma espécie de pânico em certos funcionários, que passam a fazer exigências que vão muito além da legalidade como medida de autoproteção.

A ideia é que possamos conviver em um sistema que tem a confiança e não a desconfiança como presunção. O processo de criação de

empresas deve seguir a mesma regra que é aplicada em nosso direito: má-fé não se presume, comprova-se.

É inegável que existem muitas dificuldades a serem enfrentadas e que temos um caminho tortuoso pela frente. Segundo Steve Jobs, *"Simple can be harder than complex: You have to work hard to get your thinking clean to make it simple. But it's worth it in the end because once you get there, you can move mountains"*. O importante é que perseveremos nessa tarefa e tornemos a redução da burocracia um objetivo sério, uma meta a ser atingida no menor prazo possível.

REFERÊNCIA

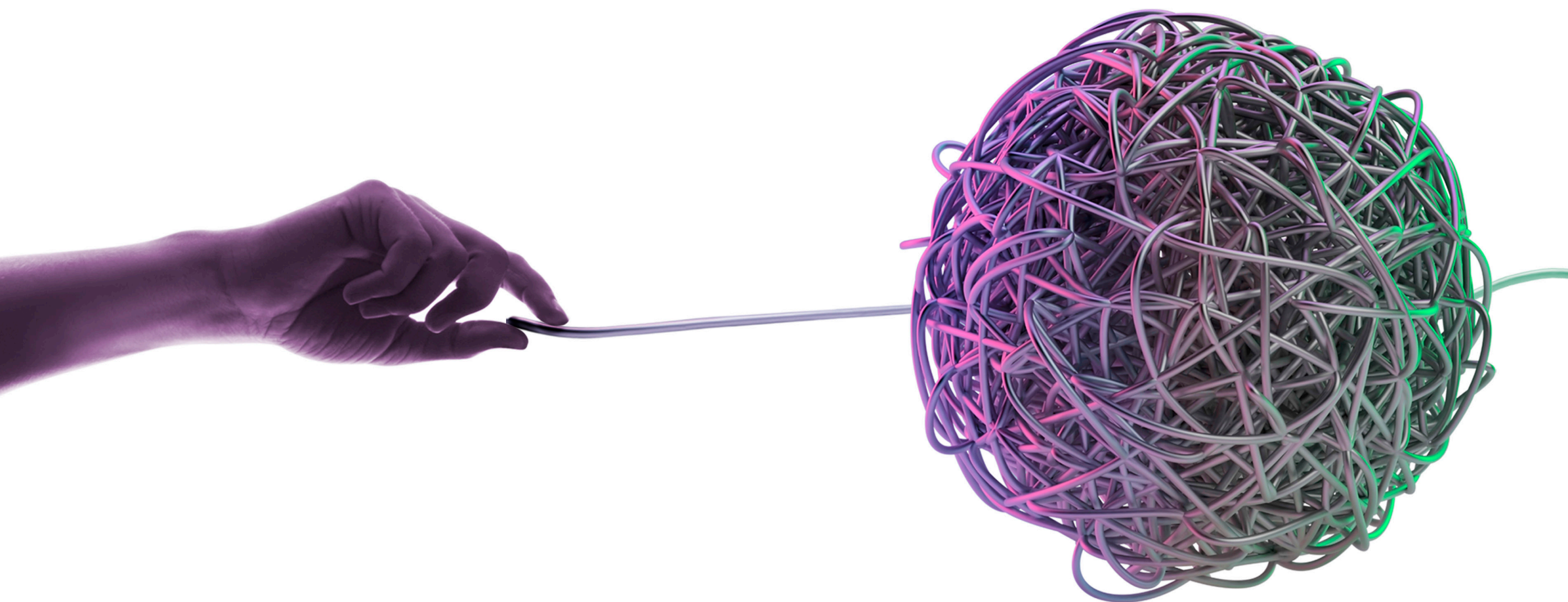
- 1 Dado divulgado no Atlas da Violência, elaborado pelo Ipea e FBSP. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 2 Relatório Doing Business. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#DB_sb>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 3 Relatório elaborado pela Endeavor "A burocracia no ciclo de vida das empresas: descongestionar para o país andar", p. 19. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/tudo-sobre-burocracia/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 4 Por exemplo, o relato constante no website do Dagostim Advogados. Disponível em: <<http://dagostim.com.br/o-que-vem-acontecendo-com-junta-comercial-rs-2/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 5 Entrevista publicada no site do governo do estado em maio de 2016. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/redesim-reduz-prazo-para-abertura-de-empresas-no-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 6 Por exemplo, a existência de quotas preferenciais em sociedade limitada era até há pouco tempo tema controverso sem uniformização de entendimento pela Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul. A possibilidade de rerratificação de atos societários já registrados é outro tema que depende muito do assessor que fará a análise. É importante reconhecer que esse problema ocorre também em outras Juntas Comerciais, como a do estado de São Paulo, em que alguns assessores exigem a publicação de balanço de sociedade limitada de grande porte e outros não.
- 7 A título de exemplo, quando apresentadas procurações outorgadas por sociedades estrangeiras que são sócias de pessoas jurídicas brasileiras, alguns assessores solicitam cópia dos documentos societários dessas empresas com apostilamento, mesmo que eles já tenham sido apresentados quando da entrada dessas empresas nos quadros societários de sociedades brasileiras.
- 8 Há informação nesse sentido publicada em abril de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/04/espera-por-alvara-do-corpo-de-bombeiros-chega-9-meses-no-rs.html>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 9 Há informação nesse sentido publicada em coluna de Marta Sfredo em janeiro de 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/marta-sfredo/noticia/2017/01/alvaras-e-ppci-ainda-tem-ritmo-lento-9439641.html>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 10 Informações nesse sentido foram publicadas pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul em março de 2017. Disponível em: <<http://www.caurs.gov.br/aprovacao-de-projetos-de-ppci-horas-de-trabalho-dedicadas-a-esperar/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 11 É preciso esclarecer que nem todas as licenças ambientais são emitidas pelos estados, havendo também casos em que as licenças são emitidas em âmbito federal ou municipal, nos termos da Lei nº 6.938, de 1981.
- 12 Informação divulgada no site da SEMA em fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema-e-fepam-lancam-sistema-online-de-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 13 O tema é esclarecido em matéria publicada no site "Pensamento – Jornalismo e Direitos Humanos", em agosto de 2018. Disponível em: <<https://pensamento.org/fepam-confirma-prazo-para-licenca-ambiental-informado-por-sartori-em-debate/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 14 Relatório de Desempenho Institucional – Licenciamento Ambiental de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/servicos/resultados/relatorios/Relatorio_Desempenho.pdf>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 15 Art. 57 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciado para cada modalidade de licença (LP, LI e LO) em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação e exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.
- 16 MISES, Ludwig von. Burocracia. Trad. Raul Martins. Campinas, SP: Vide Editorial, 2018, p. 59-61. Originalmente publicado em 1944.
- 17 MISES, Ludwig von. Burocracia. Trad. Raul Martins. Campinas, SP: Vide Editorial, 2018, p. 63. Originalmente publicado em 1944. Essa análise é também desenvolvida em "MISES, Ludwig von. A Critique of Interventionism. Alabama, USA: Ludwig von Mises Institute, 2011, p. 111-113. Originalmente publicado em 1929", em que o autor refere que os resultados insatisfatórios das empresas públicas geralmente são atribuídos à burocracia, havendo muitos autores que defendem que deveriam ser aplicadas técnicas de gestão comercial nessas instituições. Para Mises, o problema é justamente o fato de o Estado estar atuando em esferas que excedem as funções jurisdicionais e policiais, hipótese em que certamente o burocratismo irá tornar-se um problema de toda a sociedade.
- 18 MISES, Ludwig von. Burocracia. Trad. Raul Martins. Campinas, SP: Vide Editorial, 2018, p. 59. Originalmente publicado em 1944.
- 19 LEONI, Bruno. Liberdade e a Lei. Os Limites entre a Representação e o Poder. 2ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 103.
- 20 ROTHBARD, Murray N. Bureaucracy and the Civil Service in the United States. In: Journal of Libertarian Studies 11:2 (Summer, 1995), published by the Center for Libertarian Studies, p. 5.
- 21 ROTHBARD, Murray N. Bureaucracy and the Civil Service in the United States. In: Journal of Libertarian Studies 11:2 (Summer, 1995), published by the Center for Libertarian Studies,

- p. 10. No que diz respeito à imprecisão na forma como o conhecimento é passado a uma "autoridade central" na sociedade ver HAYEK, F.A. The Use of Knowledge in Society. In: The American Economic Review, vol. 35, nº 4, setembro de 1945, p. 519-530.
- 22 ROTHBARD, Murray N. Governo e Mercado. A Economia da Intervenção Estatal. Trad. Márcia Xavier de Brito e Alessandra Lass. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012, p. 61-90.
- 23 Os dados utilizados no estudo são os levantados pela Endeavor em pesquisa anteriormente citada.
- 24 KORZENIEWICZ, Bethanya; MORAES, Gustavo Inácio de; STELLA, Milton Andre; Zuanazzi, Pedro Tonon. Uma estimativa para os custos de oportunidade intrínsecos ao tempo necessário para a abertura de empresas. Relatório 37. Convênio Escola De Negócios/PUCRS e SESCON-RS, Setembro de 2017.
- 25 Ressalva-se que, recentemente, diante da obrigatoriedade de cadastro de beneficiário final para empresas estrangeiras que têm investimento direto em empresas brasileiras, decorrente da instrução normativa nº 1.634, de 2016, da Receita Federal, a unidade de Porto Alegre da Receita Federal tem quebrado a lógica do sistema declaratório, solicitando que sejam apresentados os atos societários da totalidade das empresas que compõem aquele grupo societário, até que se chegue à última pessoa física beneficiária do capital. Isso muitas vezes significa obter os atos societários de mais de uma dezena de empresas, em diferentes países, providenciando traduções juramentadas, apostilamentos e registro dos documentos em cartórios de títulos e documentos. Burocracia desnecessária nesse caso.
- 26 Disponível em: <<https://corp.delaware.gov/expserv/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 27 Disponível em: <<https://www.gov.uk/limited-company-formation/register-your-company>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 28 Disponível em: <<http://businesslink.ca/starting-your-business/getting-started/setting-your-business/corporations>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 29 Disponível em: <https://www.canadaone.com/ezine/june01/business_registration.html>. Acesso em: 16 de jan. de 2019. O texto a que fazemos referência é o seguinte: "Registering a trade name in Alberta does not mean that you own that name. Many sole proprietorships and partnerships in that province operate with duplicate names, as there is no requirement under Partnership Act for a business name to be unique. As well, Alberta Registries has no obligation to avoid name duplication or to advise anyone registering a name that has been previously registered".
- 30 Além disso, a eficácia desse tipo de proteção de nome é somente estadual. Dessa forma, na prática, não há qualquer garantia de que não haverá outra empresa em outra unidade da federal operando exatamente com a mesma denominação social.
- 31 Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/sc-bem-mais-simples-estado-e-pioneiro-em-programa-que-possibilita-abertura-de-empresas-em-ate-cinco-dias>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 32 Disponível em: <<http://hzescritoriovirtual.com.br/blog/sc-bem-mais-simples/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 33 Disponível em: <https://www.jucemg.mg.gov.br/ibr/informacoes+passo-a-passo-servicos+abertura_emp>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 34 Disponível em: <<http://www.secima.go.gov.br/noticias/68-entenda-como-funciona-o-licenciamento-ambiental.html>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 35 Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2018/01/30/instrucao-normativa-no-01-de-26-de-janeiro-de-2018/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 36 Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2.pdf>. Acesso em: 16 de jan. de 2019.
- 37 KORZENIEWICZ, Bethanya; MORAES, Gustavo Inácio de; STELLA, Milton Andre; Zuanazzi, Pedro Tonon. Uma estimativa para os custos de oportunidade intrínsecos ao tempo necessário para a abertura de empresas. Relatório 37. Convênio Escola De Negócios/PUCRS e SESCON-RS, Setembro de 2017.

Inovação

Leonardo Salles

Associado do IEE e Empresário



INTRODUÇÃO

Inovação é uma ideia, método ou objeto que é criado e que pouco se parece com padrões anteriores. O conceito é simples, mas inovar, na prática, é muito mais desafiador do que se imagina. Inovar requer criatividade para repensar tudo aquilo que se faz, sem os paradigmas que a nossa própria mente nos impõe. É algo que consegue ser simples e complexo, ao mesmo tempo. Muitas vezes, é a brutal simplicidade de uma ideia que causa o maior impacto na vida de todos.

Com o advento de smartphones, softwares e aplicativos, dentre muitas outras tecnologias presentes no nosso dia a dia, tendemos a acreditar que inovação se dá somente a partir da tecnologia. Porém, devemos pensar em inovação como a exploração e implementação de novas ideias com sucesso. Diante disso, é necessário entender quais são os estímulos que temos para inovar e quais são as suas origens.

Foi com a invenção dos direitos à propriedade intelectual, em meados do século XIX, que a humanidade viu a maior revolução tecnológica de sua história. Tais direitos libertaram a imaginação humana, pois criaram mecanismos para financiar projetos e ideias que melhoravam a vida das pessoas e aumentavam a produtividade no ambiente de trabalho. Até aquele momento, o PIB per capita de toda a população apresentou um singelo crescimento ao longo dos séculos. Porém, a partir da criação desses mecanismos, investidores e empreendedores foram estimulados a iniciar negócios inovadores nos mais variados ramos, com o objetivo de obter os lucros oriundos de seus empreendimentos. Essa nova dinâmica no mundo dos negócios teve grande impacto na economia. Daquele momento em diante, o PIB per capita do planeta iniciou um crescimento vertiginoso, que perdura até os dias de hoje.

É somente a partir do entendimento dos conceitos de inovação e de suas origens que podemos propor algo que mude o rumo da economia, do ambiente de negócios e, por consequência, da capacidade de inovação do Rio Grande do Sul. O fato é que a economia do nosso estado vem se deteriorando ao longo dos anos. Essa é a consequência de uma

política de governo que dificulta os negócios locais, desestimulando novos investimentos.

Atualmente, o governo do estado encontra-se diante de um aparato de leis e obrigações federais que o impedem de adotar medidas liberais clássicas, como a redução da carga tributária e a redução das despesas com folha de pagamento, sem agravar a atual crise fiscal. O desafio é repensar o que pode ser feito para estimular o empreendedorismo e a inovação em um estado que, em um primeiro momento, não pode reduzir os impostos de maneira genérica sem arcar com as consequências de não honrar seus compromissos de curto prazo.

Para propor uma solução viável, é necessário fazer um diagnóstico dos principais fatores que impactam o empreendedorismo e a inovação em nosso estado. Essa análise será feita a partir da situação atual dos seguintes itens: parques tecnológicos, ambiente de negócios, pesquisas relacionadas a inovação, exportação de produtos tecnológicos, registros de marcas e patentes e carga tributária.

DIAGNÓSTICO

É por meio da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia que são desenvolvidos os programas relacionados aos parques tecnológicos. Atualmente, temos o Programa de Apoio aos Polos Tecnológicos, o Programa Gaúcho de Parques Científicos e Tecnológicos, o Programa de Apoio às Incubadoras de Base Tecnológica e o Programa da Indústria Criativa. Em 2015, foram disponibilizados mais de R\$ 15 milhões para o desenvolvimento desses programas. Também temos três parques tecnológicos consolidados: Tecnopuc, Tecnosinos e Valetec. Eles contam com cerca de 300 empresas instaladas e geram mais de 14 mil empregos diretos. Há outros três parques recentemente construídos e mais dez em fase de implantação. Atualmente, o Tecnopuc carrega o título de melhor parque tecnológico do Brasil, eleito pela Anprotec.

O objetivo deles é criar uma sintonia entre universidades, empresas regionais que demandam tecnologia e pesquisas específicas e empreen-

dedores que buscam a inovação como meio para desenvolver seus negócios. Pode-se dizer que o modelo de polo tecnológico que está sendo implementado no RS foi inspirado no famoso Vale do Silício, onde estão situadas as principais empresas de tecnologia do mundo. Porém, há um detalhe que diferencia o modelo americano do nosso. Lá as universidades têm participação na propriedade dos projetos nela desenvolvidos.

Para obter um diagnóstico mais abrangente sobre o tema inovação, devemos considerar as pesquisas governamentais nessa área. O IBGE realiza uma pesquisa de inovação tecnológica em empresas de todos os estados brasileiros. De acordo com o resultado da última, realizada em 2014 e divulgada em 2016, 42,7% das empresas entrevistadas no RS implementaram algum tipo de inovação. Esse número é positivo quando comparado com a média brasileira, que é de 36%. A pesquisa mostra que o RS ficou atrás apenas de Pará e Pernambuco. Vale ressaltar que o resultado não reflete o nível de desenvolvimento econômico dos estados pesquisados. O Rio Grande do Sul representa apenas 6,3% de todo o PIB brasileiro e ocupa uma excelente posição nesse ranking. Em contrapartida, os estados de São Paulo (32,4%), Rio de Janeiro (11%) e Minas Gerais (8,7%), em conjunto, representam 52,1% de todo o PIB e obtiveram resultados significativamente inferiores na pesquisa.

O nível de inovação no estado também deve considerar as exportações de produtos com alta intensidade tecnológica agregada. A definição desses itens considera o nível de investimento em P&D realizado pelas empresas para “comercializar” seus produtos e competir no mercado. Normalmente, são produtos ligados à área de tecnologia, como softwares, aplicativos e hardwares. Atualmente, o Rio Grande do Sul tem apenas 1% de exportações originadas de produtos com alta intensidade tecnológica. Em comparação, São Paulo exporta quase dez vezes mais itens dessa categoria. Países como EUA e Reino Unido têm 21% das exportações relacionadas a produtos altamente tecnológicos.

Também temos que considerar os registros de marcas e patentes para entender a capacidade de inovação do Estado. Atualmente, as empresas brasileiras são responsáveis por apenas 20% dos pedidos de re-

gistros de patentes no INPI. A partir disso, podemos afirmar que número de registro de patentes estrangeiras no Brasil é cinco vezes maior que o de registro de patentes nacionais. Essas patentes podem ser obtidas diretamente no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) ou por acordos comerciais mundiais, como o PCT. Quando fazemos uma análise do Rio Grande do Sul nesse cenário, constatamos que o estado tem apenas 1,6% de todas as patentes registradas anualmente no Brasil. Isso demonstra que as empresas do RS têm um nível muito baixo de inovação em produtos e processos.

Em relação à carga tributária e à dificuldade de abertura de empresas, o RS tem um dos piores índices do país. Nossos últimos governantes têm demonstrado vontade de melhorar essa situação, porém, a evolução obtida ainda é insignificante. Esse cenário faz com que o empreendedor gaúcho encontre grandes dificuldades para iniciar uma empresa e ainda pague mais impostos para o governo do RS do que pagaria em outros estados. Dessa forma, a atividade empresarial na região torna-se menos lucrativa, e, como consequência, não há empresas iniciando atividades em nosso estado.

Com base nas informações apresentadas, podemos concluir nosso diagnóstico ressaltando os seguintes pontos: a fragilidade das leis de registro de marcas e patentes vem totalmente de encontro aos fatores que possibilitaram o desenvolvimento tecnológico nos últimos séculos. Hoje é mais fácil registrar uma patente nos EUA, garantindo sua validade no Brasil, por meio do PCT do que ir diretamente ao INPI e passar pelo demorado e frágil processo brasileiro. Porém, essas leis são de esfera federal, e não há como mudá-las a partir do governo do estado. Em relação aos demais itens que influenciam a inovação das empresas, observamos alguns pontos positivos. Temos infraestrutura para empreender e desenvolver negócios nos parques tecnológicos atuais, nossa mão de obra é qualificada – pois vem de universidades locais, nacionalmente reconhecidas pela qualidade do seu ensino – e os empresários gaúchos estão dispostos a investir em inovação. Diante disso, convido o leitor a fazer as seguintes reflexões: por que empresas tradicionalmente gaúchas estão

deixando o nosso estado? O que está levando jovens profissionais a buscar oportunidades em outras regiões? Por que não vemos empresas de fora investindo no Rio Grande do Sul?

SOLUÇÕES

As respostas para esses questionamentos têm relação com o ambiente de negócios e a excessiva carga tributária do nosso estado. Nosso ambiente é extremamente hostil para aqueles que desejam empreender. Essa característica é fruto da demasiada burocracia, lentidão nas aprovações de licenças e inúmeras intervenções do governo na vida do empresário. Além disso, contamos com uma carga tributária maior que a da maioria dos estados brasileiros. É a combinação desses fatores que faz com que grande parte das empresas e empreendedores opte por continuar ou abrir seus negócios em outros estados do Brasil, atraindo os melhores profissionais e enfraquecendo nossa economia.

Sabemos que o governo do RS está tomando medidas para diminuir a burocracia e melhorar o ambiente de negócios. Tais medidas estão surtindo efeito e já apresentam singela evolução. Por outro lado, as contas públicas estão à beira do colapso, e, ainda assim, grande parte dos gastos não pode ser cortada, pois tem base na Constituição brasileira. Em uma situação comum, a solução mais eficaz seria diminuir a carga tributária das empresas, para estimular a economia. Porém, diante da situação atual, essa desoneração impossibilitaria o cumprimento das obrigações de curto prazo do governo.

A solução proposta deve ser viável e passível de implementação no curto prazo. O maior obstáculo para reduzir impostos de empresas vindas de fora é a pressão empresarial exercida por aqueles que já estão aqui. É inviável concorrer com empresas que não pagam a mesma carga tributária das demais. Porém, há outras maneiras de atrair empresas de outros estados e estimular a inovação, sem prejudicar os negócios locais.

Investimentos em robótica, inteligência artificial, softwares, energias renováveis, biotecnologia, dentre muitos outros, tornam as empresas

mais produtivas e rentáveis. Muitas vezes, esse tipo de investimento não é feito, em função do elevado custo para aquisição dessas tecnologias.

Como solução para estimular o empreendedorismo e a inovação em nosso estado, devemos considerar que a atual alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representa 18% do preço daquelas mercadorias adquiridas de empresas instaladas no RS e 12% quando são adquiridas de empresas localizadas em outros estados brasileiros. Diante disso, a proposta é zerar a incidência do ICMS sobre todo e qualquer ativo adquirido para fins de melhoria de processos e tecnologia dentro das organizações. Essa redução de custos em itens que geram eficiência e rentabilidade atrai investimentos por parte de empreendedores que buscam maximizar lucros.

A outra proposta também diz respeito ao ICMS. Em um primeiro momento, o imposto foi criado para tributar as vendas (circulação) de mercadorias revendidas ao longo da cadeia produtiva. Porém, com o intuito de esconder a ineficiência da fiscalização da Receita Federal, o governo criou a chamada “substituição tributária”.

Essa nova modalidade de tributação das mercadorias faz com que apenas uma empresa seja responsável por pagar o ICMS envolvido em toda a cadeia produtiva, atuando como substituto tributário das empresas que fazem parte das demais etapas. Em outras palavras, as empresas envolvidas na comercialização de produtos em regime de ST pagam antecipadamente todo o ICMS da cadeia produtiva daquele item. O valor da ST baseia-se na “estimativa” do governo em relação ao preço final dos produtos. Essa estimativa considera apenas o preço médio dos itens e ignora o fato de que os preços variam de acordo com o ramo de atuação das empresas que os estão ofertando. Em muitos casos, esse erro faz com que a base de cálculo do imposto seja muito maior do que os preços praticados em determinados segmentos de mercado. Podemos citar o valor da ST incidente sobre as lâmpadas como exemplo. Normalmente, os varejistas as vendem em maior quantidade e com preço mais alto do que distribuidores de equipamentos de iluminação, aumentando a média dos preços. Isso faz com que aquelas empresas que trabalham com uma

margem menor na comercialização desse item paguem o mesmo imposto que os varejistas, apesar de vendê-los com um preço mais baixo. Esse é mais um exemplo que destaca os problemas oriundos da intervenção do Estado na economia.

A partir desse entendimento, a solução proposta é remover o Rio Grande do Sul da lista dos estados que têm convênio com o regime de substituição tributária. De acordo com a legislação vigente, o próprio governo do estado determina quais itens devem fazer parte do protocolo de convênio e quais devem ser excluídos. Para que esse tipo de exclusão seja realizado sem prejudicar a estabilidade das empresas, devemos fazê-lo de maneira gradual, iniciando por linhas específicas de produtos e, em seguida, evoluir para os demais itens. Tal proposta causa impacto direto no caixa das empresas envolvidas na fabricação e comercialização de produtos, pois diminui o custo do item na primeira etapa da cadeia produtiva e tributa as empresas somente no momento em que as vendas ocorrem. Além disso, a tributação utiliza o valor real da venda como base de cálculo para esse imposto. Como consequência, as empresas terão maior capacidade de investir em expansão e inovação.

CASES

Podemos observar os casos de outros estados brasileiros, como Santa Catarina e São Paulo, que já estão excluindo grande parte dos produtos registrados no regime de substituição tributária, para incentivar a economia. Recentemente, o governo de SC retirou todos os itens da chamada “linha branca” do convênio, diminuindo seu custo de aquisição. Como consequência, a medida adotada diminuiu a necessidade de desembolso das empresas que comercializam esses produtos na região, ampliando a capacidade de investimento delas e diminuindo o custo desses produtos para o consumidor final.

Em relação à solução que propõe zerar a alíquota de ICMS para todos os itens que são adquiridos para projetos de inovação em produtos e processos, podemos citar o próprio Rio Grande do Sul como exemplo. Grandes investimentos por parte de montadoras de veículos – como a

General Motors – instaladas no estado já recebem esse subsídio. Diante disso, nossa solução visa ampliar essas isenções fiscais para aqueles empresários que desejam inovar mas não têm força para pressionar o governo e, por fim, acabam pagando mais impostos. São os pequenos e médios empresários que têm a maior criatividade para inovar e fazer a economia crescer. Por outro lado, são esses mesmos empresários que são impedidos de crescer e realizar qualquer tipo de inovação, pois pagam a maior carga tributária do estado.

CONCLUSÃO

As soluções propostas, aplicadas na atual conjuntura econômica do estado, têm a capacidade de impulsionar nossa economia para que, em um segundo momento, haja obstinada redução da carga tributária, melhoria no ambiente de negócios e redução da máquina pública. Esse conjunto de medidas pode atrair novos negócios, estimular a inovação por parte das empresas gaúchas e tornar nossa economia forte novamente.

A partir do conceito inicial de inovação abordado neste artigo, vale ressaltar que as soluções liberais apresentadas não são complexas nem contêm a quantidade de “burocracia padrão” exigida pelo governo para solucionar um problema dessa magnitude. Porém, conforme dito anteriormente, “muitas vezes é a brutal simplicidade de uma ideia que causa maior impacto na vida de todos”. Mesmo diante das constantes mudanças tecnológicas e comportamentais do mundo contemporâneo, o segredo para implementar inovação em empresas privadas e órgãos do governo não vem a partir de criações mirabolantes. A receita para o sucesso consiste em simplificar aquilo que é complexo. Essa simplificação é feita com a redução do tamanho e das intervenções do Estado na economia.

REFERÊNCIAS

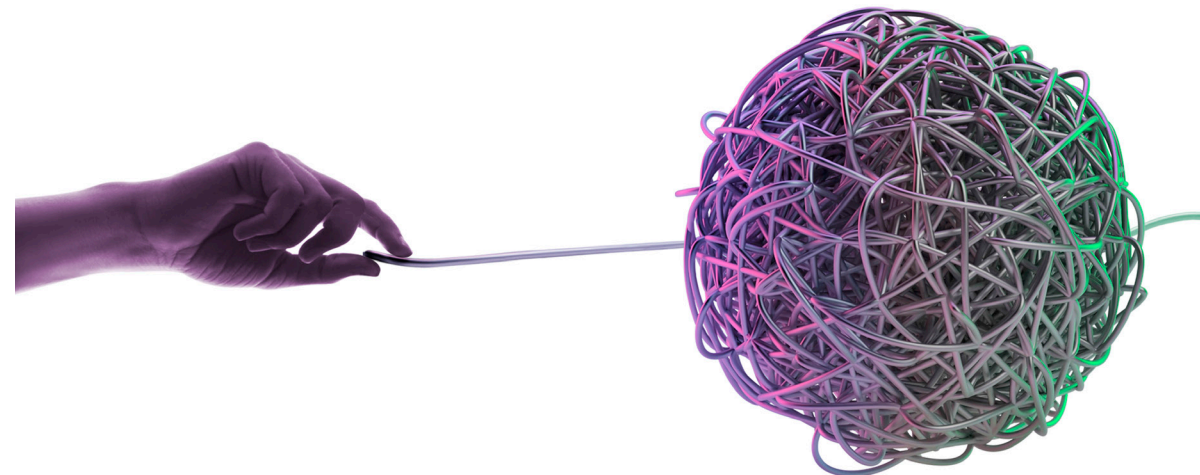
PINTEC. Qualidade de inovação na indústria: explorando os dados da PINTEC, disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5650/1/Radar_n16_Qualidade.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2019.

INPI. Indicadores de Propriedade Intelectual 2018, disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/arquivos/pagina-inicial/indicadores-de-propriedade-industrial-2018-versao_portal.pdf/view>. Acesso em: 07 jan. 2019.

JUNTA COMERCIAL RS. Estatísticas sobre abertura de empresas, disponível em: <<https://jucisrs.rs.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

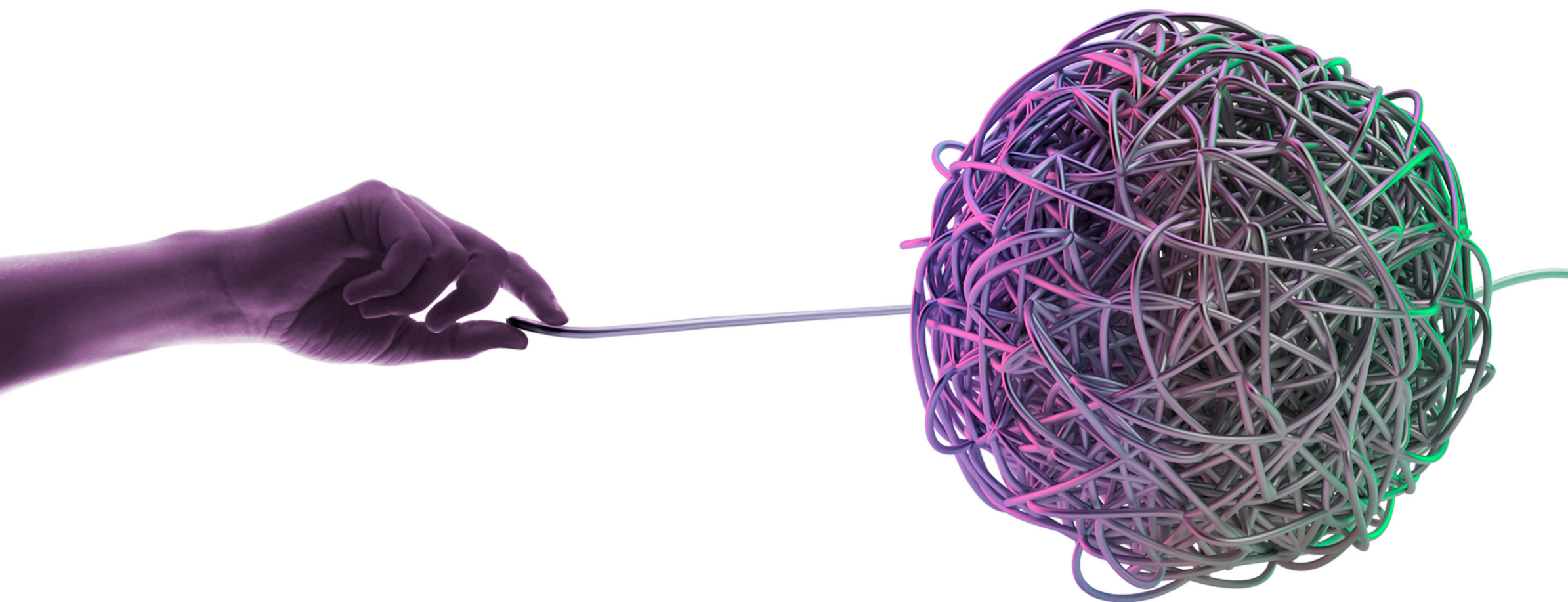
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Parques tecnológicos, disponível em: <<http://agenda2020.com.br/>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. Dados sobre exportações, disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>>. Acesso em: 07 jan. 2019.



Energia e meio ambiente

Paola Coser Magnani
Associada do IEE e Empresária



DIAGNÓSTICO

O consumo de energia é essencial para o desenvolvimento das sociedades humanas. As civilizações, os comércios e as indústrias progrediram inseridos em um contexto em que cada vez mais fontes energéticas são demandadas. Mendes (2014) atesta que o forte e contínuo crescimento econômico dos países emergentes, tal como o Brasil, oferecem um cenário propício para comprovar a relação direta entre consumo de energia e crescimento econômico. A eletricidade como mercadoria de ampla aceitação e para fins industriais e de consumo de massa tornou-se de grande importância para o capitalismo industrial e contribuiu de forma decisiva para o avanço.

Visando compreender o mercado de energia, o posicionamento brasileiro no cenário mundial faz-se necessário. Em 2014 o Brasil gerou apenas 2,6% da energia elétrica total mundial. No setor de geração de energia por fontes determinativas (eólica, solar), a nação brasileira encontra-se somente em nono lugar entre os dez principais países. Esse ranking é liderado por Estados Unidos, China e Alemanha, respectivamente. Dentre os dez maiores consumidores de energia elétrica no ano de 2014, o Brasil estava posicionado em sétimo lugar (Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2017, EPE).

Entendendo o mercado nacional, destaca-se a importância de conhecer o mercado regional, foco deste projeto. No ano de 2016, a capacidade instalada de energia elétrica foi de 150.338 MW, sendo o Rio Grande do Sul (RS) o estado que representou 5,6% desse valor (ANEEL, 2017). A população brasileira, em 2016, era composta por 206,87 milhões de pessoas. Já no Rio Grande do Sul, a população era de 11,29 milhões de pessoas; em Santa Catarina, 7,09 milhões; e no Paraná, 11,16 milhões. Os valores de geração de energia elétrica e de consumo de rede podem ser averiguados na Tabela 1.

Geração Elétrica por região e UF no Brasil (GWh)							
	2012	2013	2014	2015	2016	$\Delta\%$ (2016/2015)	Part. % (2016)
Brasil	552.498	570.025	590.479	581.486	578.898	-0,4	100
Sul	127.612	156.413	162.292	166.970	171.225	2,5	29,58
Paraná	92.816	103.447	98.834	99.410	109.880	10,5	18,98
Santa Catarina	16.963	25.660	29.416	31.258	28.116	-10	4,86
Rio Grande do Sul	17.829	27.306	34.042	36.302	33.229	-8,5	5,74

Consumo por região geográfica e UF no Brasil (GWh)							
	2012	2013	2014	2015	2016	$\Delta\%$ (2016/2015)	Part. % (2016)
Brasil	448.176	463.134	474.823	464.976	460.829	-0,9	100
Sul	77.491	80.393	84.819	82.012	82.063	0,1	17,8
Paraná	27.790	29.029	30.387	29.743	29.328	-1,4	6,4
Santa Catarina	21.589	22.408	23.794	23.049	23.307	1,1	5,1
Rio Grande do Sul	28.111	28.956	30.638	29.220	29.428	0,7	6,4

Tabela 1 - Fonte: Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2017, ano-base 2016.

Conforme dados demonstrados, a geração de energia elétrica aparenta ser suficiente para suprir o consumo por região. Contudo, as perdas totais na rede para a região Sul, conforme o Sistema Interligado Nacional (SIN), atingiram o valor de 14,9% no ano de 2016. A geração elétrica do estado do Paraná atingiu valores três vezes superiores aos do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2016, enquanto os consumos de ambos os estados praticamente se igualam. O Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul teve retração de 3,1%, ao mesmo tempo que o do Paraná teve expansão de 2,2% no ano de 2016. Ou seja, o estado do Paraná encontra-se, atualmente, mais preparado e capaz energeticamente que o estado do Rio Grande do Sul. Além disso, conforme ranking de tarifa residencial publicado pela ANEEL, os dados ponderados do mercado no

ano de 2017 demonstram que o RS tem a tarifa mais cara entre os três estados do Sul brasileiro, atingindo o valor de R\$ 0,528/KWh.

Ao analisar o setor elétrico brasileiro, depara-se com um grande órgão regulador denominado Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O setor de distribuição de energia é um dos mais regulados e fiscalizados do setor elétrico. Além de prestar serviço público sob contrato com o órgão regulador, a própria ANEEL edita resoluções, portarias e normas de funcionamento, sendo extremamente rigorosa com a fiscalização. É importante elucidar que as distribuidoras de energia, assim como as transmissoras, não têm permissão de estabelecer seus próprios preços, pois são reguladas pelo poder concedente, representado pela ANEEL. O sistema regulatório aplicado ao mercado de distribuição de energia no Brasil é do tipo preço-teto, no qual o órgão regulador estabelece os preços máximos que podem ser aplicados pelas empresas.

A tarifa de energia é um agregado complexo de custos, que envolvem custos com geração, transmissão e distribuição; perdas de energia, impostos, tributos, encargos; entre outros. Os tributos da conta são PIS/PASEP, Cofins e ICMS. Vale ressaltar que somente o ICMS, que varia de estado para estado, pode responder sozinho por mais de 30% da conta de luz. No caso do Rio Grande do Sul, o valor do ICMS é de 28,2% – carga que o governo do estado tem autonomia para modificar.

A distribuição de energia elétrica no Rio Grande do Sul é realizada por concessionárias, permissionárias e autorizadas. Existiam três grandes concessionárias no estado, CEEE-D, RGE e RGE Sul, que respondiam por aproximadamente 93% da energia vendida no RS. Entretanto, anunciou-se, no final de 2018, o agrupamento das áreas de concessão das companhias RGE e RGE Sul. A partir de 2019, as duas companhias serão apenas uma empresa.

A Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D) é uma empresa estatal de economia mista pertencente ao Grupo CEEE. A CEEE-D atende a 72 municípios, abrangendo 73.627 km², o que corresponde aproximadamente a 34% do mercado consumidor do Rio Grande

do Sul, através de seus 72.138 km de redes urbanas e rurais. Dentre os acionistas da CEEE-D, destacam-se as posições da CEEE Participações (65,92%) como holding controladora, e da Eletrobrás (32,59%).

A Rio Grande Energia (RGE) era a distribuidora de energia elétrica da região norte-nordeste do RS. Originada do modelo de concessão pública para distribuição de energia elétrica desde 1997, a empresa atende 255 municípios gaúchos, o que representa 54% do total de municípios do estado. A RGE Sul Distribuidora de Energia S/A tinha atuação nas regiões metropolitana, vales, central e fronteira oeste do RS. A concessionária atende a 1,3 milhão de clientes em 118 municípios gaúchos, tem 100 mil km² de área de abrangência e 65 mil km de rede de distribuição. O agrupamento da RGE e da RGE Sul em uma única distribuidora de energia elétrica pertencente ao Grupo CPFL Energia, que atua há 105 anos no setor elétrico, foi fundamentado na diminuição de custos operacionais e no ganho operacional estratégico. Desde janeiro de 2017, o Grupo CPFL faz parte da State Grid, estatal chinesa que é a segunda maior organização empresarial e a maior companhia de energia elétrica do mundo.

Além dessas, cinco concessionárias de pequeno porte atuam na distribuição de energia elétrica juntamente com outras quinze permissionárias ou autorizadas, na sua grande maioria, cooperativas de eletrificação rural. Pode-se verificar a divisão estadual da distribuição de energia elétrica na Figura 1.

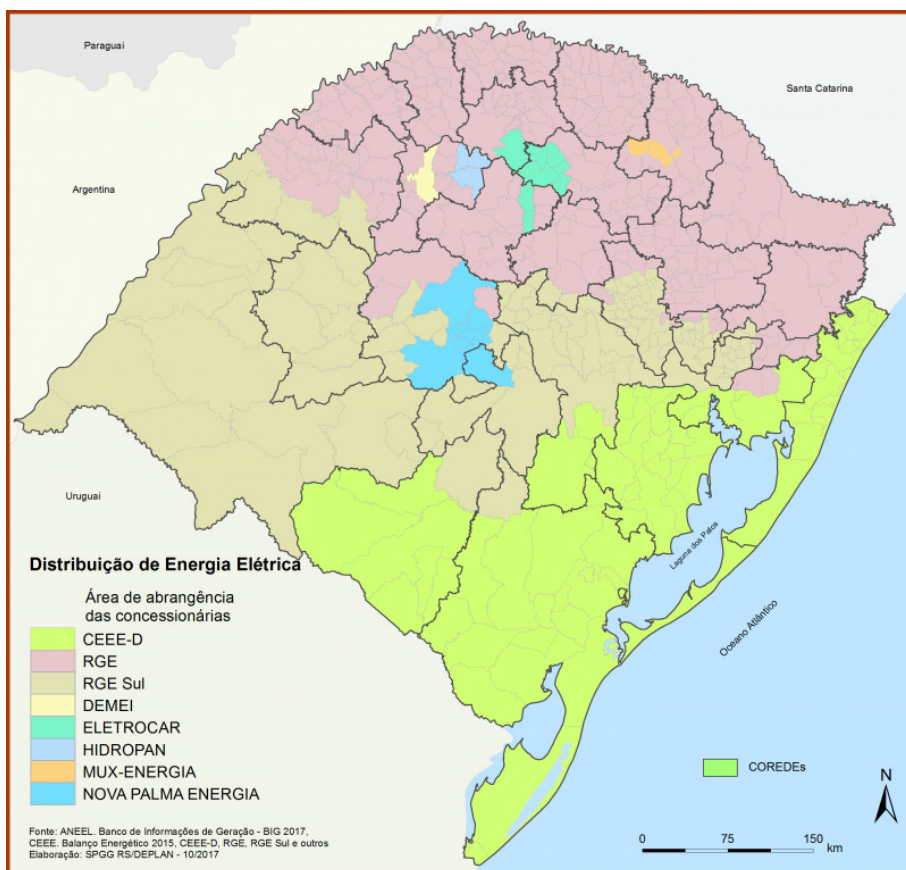


Figura 1 - Fonte: ANEEL, 2017.

A geração elétrica do estado do Rio Grande do Sul é majoritariamente hidroelétrica (60,3%). As usinas eólicas representam 11,9% da potência instalada. O Rio Grande do Sul esteve à frente na implementação do primeiro parque eólico brasileiro. É considerado o quarto estado no ranking nacional de capacidade de geração de energia elétrica a partir de ventos, contando com 1,82 GW instalados, que são distribuídos em oitenta parques eólicos concluídos e três parques em construção. A partir do lançamento do Atlas de Energia Eólica do RS, com medições de potencial eólico e regime de ventos, verificou-se que o RS é um dos estados com maior potencial de geração de energia eólica do país. O

governo do estado monitora, atualmente, 118 projetos de parques eólicos, com potencial para geração de 2,6 GW. Todos esses projetos têm viabilidade econômica e ambiental.

SOLUÇÕES PARA A ÁREA

Havendo conhecimento do setor de energia no estado do Rio Grande do Sul, torna-se viável construir propostas factíveis para o governador do estado. O presente projeto está constituído de três grandes propostas, que foram analisadas e solidificadas com especialistas do ramo. Visando atender a demanda do mercado de maneira mais eficiente, a proposta número um consiste em fomentar leilões regionais de geração de energia especificamente eólica, garantindo atender as demandas pontuais de cada região proveitosamente. A segunda proposta está fundamentada em explorar a geração distribuída de energia no estado, fomentando-a por meio do aumento do teto de incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Já a terceira compreende a privatização da estatal CEEE-D, argumentando-se com as funções devidas do estado e o possível aumento da qualidade dos serviços prestados.

Proposta nº 1 – Fomentação de leilões regionais de geração de energia eólica

A partir de 2004, com a edição da Lei nº 10.848, de 15 de março daquele ano, e do Decreto n. 5.163, de 30 de julho do mesmo ano, que regulamentaram a comercialização de energia elétrica e o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, ficou estabelecido que as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas do serviço público de distribuição de energia deveriam garantir, por meio de licitação, na modalidade de leilão, o atendimento à totalidade de seu mercado no Ambiente de Contratação Regulada (ACR). Com vistas à execução dessas contratações, a legislação estabeleceu que os leilões seriam regulados e realizados pela ANEEL. Tal delegação incluiu a possibilidade de a ANEEL promovê-los diretamente ou por intermédio da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Os leilões do ACR têm como objetivo contratar energia pelo menor preço possível,

atrair investidores para construção de novas usinas e reter a geração existente.

O Leilão de Fontes Alternativas foi uma forma escolhida pelo governo para aumentar a participação das fontes eólica, PCH (Pequena Central Hidrelétrica) e biomassa. Objetivos similares foram perseguidos pelo Proinfa (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica), criado por meio da Lei nº 10.438, de 2002. Desde então, em 27 leilões nos quais foi possível o cadastramento de usinas eólicas, ocorreu participação crescente da fonte, tanto em quantidade de projetos ofertados quanto em comercialização efetiva. A participação dessa fonte na matriz elétrica brasileira saltou de 0,2% em 2002 para 7,8% ao final de 2017, em termos de capacidade instalada. Nos leilões de energia, cabe à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) a habilitação técnica dos projetos candidatos, cujos dados e características técnicas são apresentados pelos empreendedores e analisados previamente.

Como comentado, a geração de energia elétrica do estado do Rio Grande do Sul é majoritariamente hidroelétrica (60,3%), enquanto as usinas eólicas representam apenas 11,9% da potência instalada. A complementariedade de longo prazo dos sistemas hidroelétricos e eólicos garante eficiência e mitiga o risco do sistema como um todo. Ao passo que as eólicas da região Nordeste demandam complementação energética térmica, as eólicas do Sul têm complementação hidroelétrica natural, gerando cada vez mais sustentabilidade. Além disso, a região Sul não apresenta déficit de modulação, de horário, ao longo do dia. Em episódios de ventos insuficientes, a complementação energética pode ocorrer por meio das hidroelétricas existentes. Estudos realizados recentemente afirmam que, se a potência de 3 GW proveniente de energia eólica fosse introduzida na região Sul, a probabilidade de racionamento no ano de 2019 seria reduzida em 21,73%. Ainda, se a introdução de 3 GW eólicos na matriz energética tivesse sido fomentada desde o ano de 2013, no ano de 2018 já teria acontecido economia de R\$ 16 bilhões e se teria evitado emissão de 31,8 milhões de toneladas de CO₂.

Conforme o Atlas Eólico Rio Grande do Sul Ano 2014, os três municípios com maior capacidade instalável com velocidades maiores que 7 m/s a 100 m de altura estão localizados no sudeste e sudoeste rio-grandense. Santa Vitória do Palmar é o município com maior capacidade instalável (9,99 GW), podendo atingir produção anual de energia de 37.856 MWh. Na sequência, vêm o município de Uruguaiana, em segundo lugar, e o de Alegrete, em terceiro, no ranking de capacidade instalável do RS. Atualmente, apenas Santa Vitória do Palmar tem parques eólicos, enquanto os outros dois municípios contam com projetos apenas, mas nenhum parque em operação.

Em vista desse cenário, o Rio Grande do Sul tem potencial inegável e único a ser explorado para a instalação de parques eólicos. Devido à complementariedade dos sistemas hidroelétricos e eólicos, é natural haver os dois sistemas atuando juntamente, para melhor ganho produtivo. A fomentação desse setor gera impacto direto no estabelecimento de empresas e fabricantes de máquinas e equipamentos da cadeia produtiva envolvida, bem como para o desenvolvimento de prestadores de serviços especializados em engenharia, logística, montagem e manutenção, que são atividades essenciais para o bom funcionamento dos parques eólicos, atingindo diretamente a geração de empregos qualificados e a fortificação da matriz energética do estado.

Proposta nº 2 – Geração distribuída, aumento de teto do ICMS

A geração distribuída (GD) consiste em estabelecer diversos pontos de geração de energia nos pontos de consumo, aproximando o gerador do consumidor. Trata-se de uma revolução no sistema energético, com potencial para mudar completamente a forma como estamos acostumados a gerar e consumir eletricidade. Nesse formato, o consumidor deixa de ser passivo, sujeito a qualquer tipo de política governamental que impacte o preço da tarifa de energia e obrigado a comprar energia da empresa concessionária do serviço de distribuição em sua região.

Desde 17 de abril de 2012, quando entrou em vigor a Resolução Normativa da ANEEL nº 482/2012, o consumidor brasileiro pode gerar

sua própria energia elétrica a partir de fontes renováveis ou cogeração qualificada e inclusive fornecer o excedente para a rede de distribuição de sua localidade. A norma técnica ainda nos traz algumas modalidades de GD, como microgeração, minigeração e geração compartilhada. A microgeração consiste em uma central geradora com potência instalada de no máximo 75 KW que utilize fontes renováveis de energia. Já a minigeração permite uma potência instalada superior a 75 kW e inferior ou igual a 3 MW para fontes hídricas ou 5 MW para cogeração qualificada de demais fontes renováveis. A geração compartilhada é caracterizada pela reunião de consumidores por meio de consórcios ou cooperativas. Torna-se importante destacar as fontes renováveis: solar, eólica, central de geração hidrelétrica (CGH) e biomassa. Com o objetivo de reduzir custos e tempo para a conexão da microgeração e minigeração; compatibilizar o Sistema de Compensação de Energia Elétrica com as Condições Gerais de Fornecimento; aumentar o público-alvo e melhorar as informações na fatura, a ANEEL publicou a Resolução Normativa nº 687/2015, revisando a Resolução Normativa nº 482/2012, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016.

A resolução 482 foi um grande marco do setor elétrico, criando um sistema de compensação de energia: créditos energéticos. Nesse sistema, toda a energia gerada e não consumida no momento pelo consumidor é injetada na rede da distribuidora e concedida a esta como um empréstimo gratuito, sendo então devolvida ao consumidor na forma dos créditos energéticos. Nos momentos em que o sistema não está gerando energia ou quando a produção não consegue suprir o consumo, a energia faltante continua vindo da rede elétrica da distribuidora. Ao final do mês, a distribuidora irá calcular o saldo entre energia consumida e energia injetada, com cada crédito energético gerado por 1 watt injetado compensando 1 watt de energia consumida da rede. É exatamente sobre essa energia injetada na rede pelo consumidor e que volta a ele como crédito que a isenção do ICMS pelo convênio ocorre. Caso a energia injetada na rede seja superior à consumida, cria-se um “crédito de energia”, que não pode ser revertido em dinheiro, mas pode ser uti-

lizado para abater o consumo da unidade nos meses subsequentes ou em outras unidades de mesma titularidade (desde que todas as unidades estejam na mesma área de concessão), com validade de 60 meses.

Um exemplo é o da microgeração por fonte solar fotovoltaica: durante o dia, a sobra da energia gerada pela central é passada para a rede, e à noite a rede devolve a energia para a unidade consumidora, suprimindo qualquer necessidade energética adicional. Portanto, a rede funciona como uma bateria, armazenando o excedente até o momento em que a unidade consumidora necessite de energia proveniente da distribuidora.

Embora a ANEEL tenha regulado a GD desde 2012, aprimorando sua funcionalidade e burocracia na prática em 2016, esse sistema também depende de fatores fora de competência da agência, como incentivos tributários. Especificamente em relação ao ICMS, há muita discussão acerca de sua incidência na GD. A Constituição Federal de 1988 prevê que o ICMS é um imposto incidente sobre as operações relativas à circulação de mercadorias. Ou seja, conforme a definição do imposto, é necessário o caráter negocial e a existência da mercadoria, juntamente com a transferência de sua propriedade. Nessa linha de raciocínio, conforme interpretação do artigo 155, parágrafo 2º, inciso X, alínea “b”, e parágrafo 3º, considerou-se a energia elétrica como mercadoria para fins de incidência do ICMS.

Dentro do contexto de GD, a Procuradoria-Geral da ANEEL já se manifestou afirmando que a relação jurídica entre o consumidor com GD e a distribuidora não se caracteriza como comercialização de energia elétrica, mas sim como mútuo de energia. A rede, assim, funcionaria como uma bateria, tendo a distribuidora a obrigação de devolver a mesma quantidade de kW injetada pelo gerador-consumidor. A discussão sobre a incidência do imposto, o ICMS, encontra-se ao tentar identificar o caráter de negociação entre gerador-consumidor e distribuidora e ao encontrar a transferência de propriedade da mercadoria. É importante destacar que a GD não tem qualquer intenção mercantil com a injeção do excedente na rede da distribuidora. A rede funciona como uma mera bateria, por questões técnicas e burocráticas, devendo a distribuidora de-

volver ao consumidor a energia por ele gerada. Logo, não há evidência quanto à transferência de propriedade para fins de incidência de ICMS.

Além do equívoco de nossa tributação, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), em abril de 2016, celebrou com os estados e o DF o Convênio ICMS nº 16/2015, regulamentando a isenção do ICMS. O convênio autoriza os estados e o DF a isentarem as operações de compensação de energia elétrica na GD, no limite de 1 MW. Tendo em vista que esse convênio foi estabelecido na vigência da Resolução Normativa ANEEL nº 482/2012, esse limite fazia sentido. Entretanto, com a publicação da Resolução Normativa ANEEL nº 687/2015, ampliou-se o conceito de minigeração para 5 MW no caso de fontes renováveis. Logo após a publicação, o Confaz publicou o Convênio nº 130/2015, que impediu que a isenção se ajustasse aos novos moldes estabelecidos, mantendo o limite em 1 MW. Outro equívoco do Convênio ICMS nº 16/2015 foi limitar-se à geração instalada no mesmo local de consumo ou de geração que atenda o mesmo consumidor em diferentes unidades. Assim, outras modalidades da GD não estão protegidas pela isenção, como a geração compartilhada, que se dá por cooperativas ou consórcios de consumidores. Não englobar essas outras modalidades é um enorme erro, podendo acarretar em obstáculo ao desenvolvimento da GD em nosso país.

No caso do Rio Grande do Sul, o estado continua seguindo os equívocos de tributação, assim como a vasta maioria dos estados brasileiros. Entretanto, Minas Gerais não seguiu esse entendimento. A compreensão geral que se deveria ter é que impostos não deveriam existir. A discussão acima, referente aos equívocos de tributação e à existência desses, não deveria ser necessária. O autor Murray Rothbard, no livro “A Ética da Liberdade”, define sabiamente a existência de imposto:

Somente o estado obtém sua receita por meio da coerção, ameaçando a aplicação de terríveis penalidades caso a renda dos súditos não lhe seja disponibilizada. Esta coerção é conhecida como “taxação” ou “impostos”. Imposto é um confisco compulsório da propriedade dos cidadãos que vivem sob um estado. Para o leitor cético, seria um exercício instrutivo tentar formular uma definição de imposto que não

incluísse roubo. Assim como o ladrão, o estado exige dinheiro do cidadão, sob a mira de um revólver; se o pagador de impostos se recusar a pagar, seus bens serão confiscados; se ele oferecer resistência a esse confisco, será preso; e se resistir à prisão, será assassinado.

Sendo assim, a existência dos equívocos apresentados, ou um alargamento da base tributária, ou uma substituição de um imposto por outro, ou uma transferência de impostos de um grupo para outro, não são medidas nem um pouco desejáveis. Contudo, esse é o cenário atual vivido, e qualquer modificação que beneficie o indivíduo deve ser exaltada. Dado que vivemos em um país que tem um código tributário e conta com uma Receita Federal amplamente ativa, qualquer medida que permita que os cidadãos retenham uma maior fatia do seu dinheiro e girem menos dinheiro para o governo é uma medida boa, que deve ser apoiada e estimulada.

Proposta nº 3 – Privatização CEEE-D

A Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D) registrou prejuízo de R\$ 87,5 milhões no encerramento do exercício de 2017, prejuízo de R\$ 527,1 milhões no período de 2016, prejuízo de R\$ 514,2 milhões no período de 2015 e prejuízo de R\$ 445,3 milhões no período de 2014. O endividamento com instituições financeiras aumentou 30,21%, passando de R\$ 454,8 milhões do exercício de 2016 para R\$ 592,1 milhões no exercício de 2017. Conforme o decreto de número 2.361/2017, a ANEEL aprovou os valores do reajuste tarifário anual da CEEE-D. O consumidor perceberá na tarifa um incremento médio de 30,62%, ocasionando reflexo positivo na receita de fornecimento da distribuidora em 2018 justamente por causa do aumento da tarifa. Outro indicador amplamente utilizado pelo mercado de distribuição de energia elétrica é o ranking da continuidade do serviço das distribuidoras de energia do território nacional, divulgado anualmente pela ANEEL. No indicador de desempenho global para consumidoras maiores do que 400 mil unidades, são avaliadas 33 distribuidoras. A estatal CEEE-D ocupa a 29ª posição no ranking, estando posicionada como a quinta pior distribuidora de energia elétrica do Brasil.

Analisando os dados mostrados acima, pode-se constatar facilmente que a eficiência e a boa gestão não são o foco principal da companhia de distribuição, impactando diretamente os consumidores, que não têm alternativa. Toda a centralização e cartelização de um setor obstruem o desenvolvimento. O sistema atual de fornecimento elétrico estagnou. Enquanto isso, os setores responsáveis por internet e telecomunicação expandem-se e melhoram dia após dia, pois o consumidor tem o poder de decisão na troca de fornecimento de tais serviços, devido à existência de concorrência. Conforme o pesquisador Lew Rockwell explora no artigo “A verdadeira causa dos apagões”, “O que estamos aprendendo nessa nossa época é que nenhum setor essencial à vida pode ser confiado ao estado. O setor energético é importante demais para a nossa vida para ser administrado por uma burocracia que não tem os incentivos econômicos para fornecer bons serviços à população”.

O desenvolvimento contínuo da civilização está conectado diretamente com o fornecimento de energia elétrica. A ineficiência e a burocracia do Estado não podem ser impeditivos para que o desenvolvimento prevaleça. A liberdade de mercado faz com que empresas atuem de maneira inteligente, pois, onde há concorrência, há eficiência. Enquanto se dialoga para simplificar as leis e atuar somente em legítima defesa, a Constituição brasileira fornece mecanismos e subsídios de prevenção que mantêm os ineficientes vivos e desencorajam novos entrantes no mercado.

EXEMPLOS PRÁTICOS

Exemplificação Proposta nº 1 – Fomentação de leilões regionais de geração de energia eólica

De todos os segmentos da infraestrutura, energia elétrica é o serviço mais universalizado. A incidência de problemas e as ocorrências de nichos não atendidos estão diretamente relacionadas à localização e às dificuldades físicas ou econômicas para extensão da rede elétrica. Afinal, cada uma das cinco regiões geográficas em que se divide o Brasil – Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte – tem características únicas e

diferenciadas das demais. Essas diferenças regionais determinaram os contornos que os sistemas de geração, transmissão e distribuição foram adquirindo ao longo do tempo, impactando diretamente o acesso da população à rede elétrica.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) realiza os leilões com prioridade para o menor preço. Priorizar o preço é um equívoco, pois, além de desconsiderar a diversidade da oferta de energia primária e as vantagens comparativas regionais, o modelo não contribui para a segurança energética, restringindo a diversificação da matriz elétrica. Para o empresário Ricardo Pigatto, o planejamento do setor elétrico brasileiro é absolutamente equivocado na questão da localização das fontes geradoras: “Os leilões de energia têm apenas o foco no menor preço do MWh, sem levar em consideração onde estará localizada a unidade de geração. Isso fez com que se ampliassem as linhas de transmissão no Brasil, triplicando o custo da TUST (Tarifa de Uso de Transmissão e de Distribuição do Sistema) aos consumidores, aumentando as perdas do sistema e também os riscos”.

Os últimos leilões de energia, entretanto, que beneficiaram amplamente os estados do Nordeste, convenceram o governo gaúcho de que é preciso uma atuação mais forte a favor da regionalização dos leilões. O presidente do Sindicato das Empresas de Energia Eólica do Rio Grande do Sul (Sindieólica-RS), Guilherme Sari, acrescenta que não é somente o estado do RS que debate a regionalização dos certames, mas também grandes empresas do setor. Em seu depoimento, argumenta: “É verdade que existe um potencial eólico respeitável no Nordeste, além de uma cadeia de equipamentos para a construção dos parques eólicos e uma política forte de incentivos, mas, em contrapartida, muitos dos parques ficam a mais de 50 quilômetros de distância das conexões, enquanto no RS é possível desenvolver projetos praticamente embaixo das linhas de transmissão”.

Apesar de pesquisas e debates promovidos por empresários do ramo energético demonstrando o planejamento equivocado, não há registros de o poder concedente discutir o assunto. Por isso, um intenso

trabalho político e institucional faz-se necessário para que o Rio Grande do Sul receba atenção proporcional à sua potencialidade de geração de energia, que beneficiaria a nação brasileira como um todo. Atuar de maneira regional beneficia diretamente a população e o setor empresarial brasileiro.

Exemplificação Proposta nº 2 – Geração distribuída, aumento de teto do ICMS

Como explorado na formulação da proposta nº 2, a não atualização da incidência do ICMS imposta pelo Confaz impediu que a isenção se ajustasse aos novos moldes estabelecidos pela Resolução Normativa ANEEL nº 687/2015, mantendo o limite em 1 MW, em vez de 5 MW. Entretanto, o estado de Minas Gerais (MG) não seguiu esse entendimento. Apesar das discussões a respeito da legalidade da medida, o estado publicou a Lei nº 22.549/2017, que consolida a sua legislação tributária. Por meio dessa lei, MG isentou o ICMS na operação de minigeração distribuída para central geradora de energia elétrica solar fotovoltaica com potência instalada superior a 75 kW e menor ou igual a 5 MW conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidores. Além disso, também ampliou seu alcance para as outras modalidades de geração distribuída (GD).

Em suma, percebe-se que a legislação brasileira, nestes últimos anos, buscou viabilizar novas situações e operações do setor elétrico, transmitindo uma irreal liberdade de escolha dos consumidores, como visto na exploração do conceito de GD. Contudo, obstáculos e equívocos ainda tendem a atrapalhar o seu desenvolvimento. É necessário que haja um esforço convergente das agências e órgãos de todas as esferas do governo a fim de promover esse crescimento, não se posicionando como um entrave ou barreira ao sistema. Especificamente quanto à fomentação da GD e à incidência do ICMS, ainda há muito a melhorar e ser corrigido. O Rio Grande do Sul precisa posicionar-se, assim como o estado de Minas Gerais, para poder fomentar o desenvolvimento do setor elétrico.

Exemplificação Proposta nº 3 – Privatização CEEE-D

As privatizações das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido servem como um caso de demonstração e comparação com o Brasil, já que o envolvimento do Estado nos setores básicos da economia britânica era muito semelhante ao que ocorria no Brasil. O programa de privatização de serviços públicos adotado no Reino Unido foi o mais extenso da história. Começou em 1983 com a British Telecom, em 1986 com a British Gas, passando para a British Airways, em 1987, continuou com o sistema de água e de tratamento, em 1989, de geração e distribuição de eletricidade, em 1990 e 1991, e, por fim, chegou ao sistema ferroviário, em 1994. Como o foco deste trabalho é o setor de energia elétrica, a explanação ocorrerá especificamente nesse setor.

Referentemente à privatização do setor de energia elétrica no Reino Unido, o governo aboliu o equivalente ao Ministério das Minas e Energia no Brasil e absteve-se de qualquer mecanismo de regulação de preços. Logo após a privatização, um tributo sobre as empresas foi fixado. Entretanto, o aumento da produtividade após a privatização atingiu números altíssimos em comparação aos da antiga gestão estatal, fazendo com que os lucros disparassem, tornando o tributo praticamente insignificante. As principais mudanças que ocorreram foram os tratamentos diferenciados a cada uma de suas cadeias produtivas – geração, transmissão, distribuição e comercialização –, com o objetivo de estabelecer a concorrência na geração e comercialização e o estabelecimento de novas condutas regulatórias nos setores. A privatização dos serviços públicos de energia era uma das metas do programa do Partido Conservador, liderado por Margaret Thatcher, que implementou um grande programa de reformas econômicas, e tornou-se o marco de uma nova ordem econômica mundial.

Outro exemplo a ser analisado é a reestruturação do mercado de energia elétrica no Japão. Na década de 1990, concomitantemente com a tendência mundial de desregulamentação que visava corrigir as estruturas de altos preços em relação aos demais países, os japoneses iniciaram a sua reforma. Desde 2016, o mercado de comercialização de eletri-

cidade foi totalmente aberto à concorrência. Entretanto, ainda existiam algumas tarifas reguladas no mercado de baixa tensão para proteção do consumidor. Até 2020 o Japão pretende separar a transmissão e a distribuição de energia, abolir a regulamentação da tarifa de energia elétrica e estabelecer um mercado de aquisição em tempo real das fontes de energia.

Conforme os exemplos descritos, percebe-se uma busca constante pelo livre mercado e pela fomentação da concorrência no setor de energia elétrica. Assim como o mercado de telefonia móvel no Brasil, o setor de energia elétrica também poderia operar. O grande benefício encontra-se em o poder de decisão estar concentrado nas mãos do consumidor, e não mais no governo. Receber um serviço de boa ou má qualidade não impacta na contratação do serviço de energia, pois estamos à mercê do monopólio do setor. Mesmo assim, a privatização de empresas estatais faz-se necessária para que o primeiro passo a ser tomado seja efetuado, visando uma futura modificação do mercado elétrico que beneficie o cidadão. Por causa dessa ausência de livre mercado, os serviços apresentados são caros e insatisfatórios. Um livre mercado nesses setores tidos como “monopólios naturais”, tal como a energia elétrica, é possível. Entretanto, o problema está em o governo não abrir mão de exercer poder sobre essas áreas, impactando diretamente a população – a verdadeira perdedora nesse cenário.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ENERGIA ELÉTRICA 2017 ANO BASE 2016. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/Anuario2017vf.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS INDIVIDUAIS CEEE-D. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/fatos-relevantes/pdf/27464634.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL): Ranking 2017. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/ranking-2017>>. Acesso em: 19 set. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL): Ranking das tarifas. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/ranking-das-tarifas>>. Acesso em: 19 set. 2018.

ENERGIA NO BRASIL E NO MUNDO PARTE I. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas_par1_cap1.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

BOLETIM MENSAL DE MONITORAMENTO DO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO SETEMBRO/2018. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/1138781/1435504/Boletim+de+Monitoramento+do+Sistema+Elétrico+-+Setembro+-+2018.pdf/cd310d24-c4ad-43ec-88b2-981375be0abc>>. Acesso em: 23 set. 2018.

PARTICIPAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS EÓLICOS NOS LEILÕES DE ENERGIA NO BRASIL. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-251/topico-394/NT_EPE-DEE-NT-041_2018-r0.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

ROCKWELL, Lew. A Verdadeira Causa dos Apagões. 2008. Disponível em: <<https://mises.org.br/Article.aspx?id=62>>. Acesso em: 30 set. 2018.

ROQUE, Leandro. Sobre as Privatizações. 2010. Disponível em: <<https://mises.org.br/Article.aspx?id=637>>. Acesso em: 30 set. 2018.

SHINKAWA, Tatsuya. Electricity System and Market in Japan. 2018. Disponível em: <<http://www.emsc.meti.go.jp/english/info/public/pdf/180122.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2018.

ROZEFF, Michael. O Poder de Tributar é o Poder de Destruir. 2018. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2600>>. Acesso em: 06 out. 2018.

ASSUMPTÃO, Rodrigo. Geração Distribuída e Incidência de ICMS. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/?pagenome=paywall&redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/geracao-distribuida-e-incidencia-de-icms-13032018>. Acesso em: 06 out. 2018.

FIEP. Agência. Isenção de ICMS para Geração Distribuída de Energia atende pleito do setor produtivo. 2018. Disponível em: <<http://agenciafiep.com.br/2018/07/17/isencao-de-icms-para-geracao-distribuida-de-energia-atende-pleito-do-setor-produtivo/>>. Acesso em: 06 out. 2018.

TEPCO. Company. Liberalization of the Electric Power Market. 2018. Disponível em: <<https://www7.tepco.co.jp/about/ir/know/liberalization-e.html>>. Acesso em: 06 out. 2018.

Infraestrutura com foco em saneamento

Roberto Oliveira Tomasetto
Associado do IEE e Engenheiro Civil



A infraestrutura é responsável pelos grandes desenvolvimentos de uma sociedade. Sem ela, todos os outros investimentos ficam desvalorizados. Este trabalho tem por objetivo abordar a infraestrutura com foco em saneamento. Será exposta a importância do saneamento para nossa sociedade, com um diagnóstico da situação do Rio Grande do Sul em 2018, mostrando os principais dados estatísticos e o real problema que enfrentamos. Mas não somos os primeiros, nem os últimos; outros estados já estiveram com problemas semelhantes e conseguiram superá-los, levando saneamento a 100% da população, conforme será exposto.

A infraestrutura em saneamento é um investimento que, ao longo da história, demonstrou ser politicamente difícil. Os governantes têm receio de investir muito recurso onde ninguém enxerga. Preferencialmente se constroem escolas, postos de saúde, pontes e viadutos. Porém, como podemos imaginar uma sociedade em que não se coleta, tampouco se trata todo o esgoto gerado nas cidades? Como podemos imaginar centenas de casas uma ao lado da outra sem coleta de esgoto?

A resposta para essa questão é complexa, porém, podemos ver, em cases de sucesso, que a solução foi retirar do governo essa responsabilidade. Abrir o mercado para a iniciativa privada, gerar competição em busca de melhores resultados podem ser grandes soluções para rapidamente conseguirmos universalizar o acesso ao esgoto no estado.

Grande parte dos efluentes domésticos e industriais são lançados nos recursos hídricos, resultando, além de vários problemas socioambientais, impactos significativos sobre a vida aquática e o meio ambiente como um todo. Todo efluente precisa ser coletado, tratado e ter um destino adequado. (JUNGES, LAURA BECKER, 2015).

De acordo com a Unicef, 88% das mortes por diarreia são atribuídos à má qualidade da água, saneamento inadequado e falta de higiene. A OMS (Organização Mundial da Saúde) aponta que 94% dos casos de diarreia no mundo são devidos à falta de acesso à água de qualidade e ao saneamento precário.

Um dos grandes problemas, hoje em dia, é o grande volume de esgoto (resíduos provenientes de indústrias e domicílios) não tratado lan-

çado em rios, lagos e represas, constituindo um dos principais fatores do baixo índice de qualidade da água. Esta situação apresenta uma ameaça à saúde da população e a preservação do meio ambiente. O esgoto sanitário é gerado a partir da utilização das águas de abastecimento e pode ser classificado em urbano ou rural. As atividades domésticas, comerciais, públicas, industriais e agrícolas utilizam água de abastecimento público, ou de outras fontes de abastecimento, e a ela agregam matéria de diversificada composição física, química e biológica. (JORDÃO; VOLSCHAN JÚNIOR, 2009).

A escassez dos recursos hídricos tem-se tornado cada dia mais agravante, tanto no quesito quantidade quanto na sua qualidade. Em contrapartida, os efluentes domésticos e agroindustriais apresentam aumento crescente e, desta forma, podem ser vistos como alternativa de uso potencial na agricultura, ao liberar água de melhor qualidade para fins mais nobres, como o consumo humano, como preconiza a Política Nacional de Recursos Hídricos. (LUBELLO, 2004; SOUZA, 2010).

No Rio Grande do Sul, existem 497 municípios; destes, somente 117 são atendidos por coleta de esgoto, isto é, 23,54% dos municípios, e a população atendida no estado é de 3.371.914 habitantes, de um total de 11.156.561 – isto é, 30%, conforme tabela abaixo:

Estado	POPULAÇÃO ATENDIDA		POPULAÇÃO TOTAL	
	População total atendida com coleta de esgoto (a)	População urbana atendida com coleta de esgoto (b)	População residente total, segundo o IBGE (c)	Percentual da população total atendida por coleta de esgoto (a/c)
-	habitante	habitante	habitante	Percentual
-	ES001	ES026	GE12a	Cálculo próprio
S - Sul				
Paraná (PR)	7.562.049	7.456.852	11.143.292	68%
Rio Grande do Sul (RS)	3.371.914	3.342.485	11.156.561	30%
Santa Catarina (SC)	1.431.242	1.398.319	6.860.331	21%
Total por grupo:	12.365.205	12.197.656	29.125.139	42%
Totalização nacional	103.846.957	102.079.884	200.014.976	52%

Fonte: SNIS – Planilha Resumo de Indicadores 2016.

Nesta outra planilha a seguir, o índice de coleta de esgoto no RS é de menos de 30%, sendo efetivamente tratados apenas 23,66% de todo o esgoto produzido. Quando comparado com a média nacional, que está em 57% de coleta e 42% efetivamente tratados, e com o estado do Paraná, com 70% de coleta e quase 70% de esgoto efetivamente tratado, observa-se grande defasagem de investimento em infraestrutura de saneamento.

Região	INDICADORES OPERACIONAIS – ESGOTO		
	Índice de coleta de esgoto (a)	Índice de tratamento de esgoto (b)	Índice de esgoto efetivamente tratado (a*b)
-	percentual	percentual	percentual
-	IN015	IN016	cálculo próprio
N - Norte			
Acre	19,42	99,73	19%
Amapá	12,91	85,02	11%
Amazonas	24,07	96,28	23%
Pará	9,43	39,49	4%
Rondônia	9,46	69,1	7%
Roraima	63,6	86,16	55%
Tocantins	24,08	96,68	23%
Total por grupo:	20,17	81	16%
NE - Nordeste			
Alagoas	44,73	87,9	39%
Bahia	55,71	86,33	48%
Ceará	36,15	90,76	33%
Maranhão	33,26	40,81	14%
Paraíba	48,58	73,36	36%
Pernambuco	30,4	67,98	21%
Piauí	10,69	90,08	10%
Rio Grande do Norte	27,87	78,89	22%
Sergipe	29,08	90,90	26%
Total por grupo:	39,71	79,66	32%

SE - Sudeste			
Espírito Santo	48,96	73,22	36%
Minas Gerais	64,41	47,64	31%
Rio de Janeiro	51,2	61,90	32%
São Paulo	79,67	79,19	63%
Total por grupo:	67,91	69,01	47%
S - Sul			
Paraná	70	99,67	70%
Rio Grande do Sul	29,65	79,82	24%
Santa Catarina	28,03	89,95	25%
Total por grupo:	45,72	92,92	42%
CO - Centro-Oeste			
Distrito Federal	84,42	100	84%
Goiás	56,16	87,55	49%
Mato Grosso	38,81	75,88	29%
Mato Grosso do Sul	41,81	99,92	42%
Total por grupo:	57,06	92,08	53%
TOTALIZAÇÃO NACIONAL	57,02	74,87	43%

Fonte: SNIS – Planilha Resumo de Indicadores 2016.

Em 2013 foi realizado o Plano Nacional de Saneamento Básico, em Brasília, pelo qual foram estabelecidas, pelo governo, metas progressivas de expansão e qualidade dos serviços. O Sul do país deverá contar com 100% de esgoto tratado até 2033.

Expostos os quadros nacional e estadual com relação a tratamento de esgoto, é possível concluir que necessitamos de investimentos o quanto antes, para que possamos atingir as metas estabelecidas no Plan-sab. A seguir, é relacionada, por região, a necessidade de investimento, que na região Sul era de quase R\$ 30 bilhões em 2012 – corrigido, o valor chega a R\$ 42 bilhões. Ressalta-se que, da população que necessita de atendimento na região Sul, 50% estão no RS (conforme base SNIS). No estado do Rio Grande do Sul, necessitaríamos, hoje, de um investimento aproximado de R\$ 21 bilhões.

Segundo informações levantadas no SNIS, o RS investiu em 2016 aproximadamente R\$ 200 milhões em saneamento. Se continuarmos nessa mesma taxa de investimento, podemos concluir que, para investir os R\$ 21 bilhões de que necessitamos, vamos demorar 105 anos, sem contar inflação e o aumento populacional – muito além do que prevê o plano nacional, de que sejam atendidos 100% em 15 anos.

Logo, o estado necessita de uma capacidade de investimento de, pelo menos, R\$ 1,4 bilhão por ano, e hoje conta com R\$ 200 milhões. Necessitamos investir sete vezes mais do que estamos investindo.

Para que essa capacidade de investimento seja atendida, não podemos contar com recursos públicos, pois o estado do Rio Grande do Sul enfrenta uma das piores crises fiscais de sua história, mas também não podemos abandonar os investimentos em saneamento, correndo o risco de termos de investir cinco vezes mais em saúde, perdendo às vezes vidas que poderiam ser salvas caso o estado permitisse investimentos externos.

O saneamento básico exige investimentos pesados para sua ampliação, sobretudo no Rio Grande do Sul, que enfrenta déficit histórico nessa área. No entanto, o que fazer quando os recursos para infraestrutura no estado estão estrangulados, com o corte de gastos públicos em todos os níveis? Como se pode driblar a dependência do dinheiro estadual e federal para se chegar à universalização do saneamento, como prevê a lei?

Sozinho, o Estado não consegue atender todas as demandas da população. Precisa agir em parceria. Em parceria com os municípios, com o setor privado e com a sociedade. Com essa PPP, estamos vencendo preconceitos, vencendo tabus e conseguindo modernizar o Estado. Com parceria é possível construir um Estado melhor para todos, e com a agilidade que a sociedade espera. (SARTORI DETERMINA..., 2018).

Conforme levantamentos da Fazenda estadual, o estado do Rio Grande do Sul não dispõe, no momento, de caixa para investimentos em saneamento na proporção de que necessita; a Corsan, igualmente, não

dispõe dos recursos necessários. A solução para este momento passa pela captação de recursos de outra forma que não via impostos.

Para isso, os sistemas de PPP (Parceria Público-Privada), em que as empresas privadas injetam o recurso, desonerando o estado do investimento, e depois exploram a atividade para obter retorno de seus investimentos no longo prazo, estão decolando no país.

PPPs, concessões de longo prazo e organização de consórcios intermunicipais configuram alternativas técnica e economicamente viáveis para ajudar os municípios a enfrentar esses problemas.

Introduzido no Reino Unido em 1992, o conceito de PPP surgiu das salas de aula de universidades de renome como a London School of Economics and Political Science, chegando ao Brasil em 2004, com a Lei Federal 11.079/2005, e já conta com diversos bons exemplos e mais de cem contratos assinados.

O Rio Grande do Sul está licitando uma PPP somente para a questão do esgoto sanitário, para a região metropolitana de Porto Alegre, com investimentos na ordem de R\$ 1,85 bilhão. Abaixo, dois relatos de um ex-presidente da Corsan e de um ex-governador do estado.

O ex-presidente da Corsan Flávio Presser disse que o processo de PPP foi conduzido com muita transparência e envolvimento da sociedade. “O projeto seguiu todas as determinações legais, e uma audiência pública ouviu críticas e sugestões das comunidades diretamente atingidas” (SARTORI DETERMINA..., 2018).

“Com essa PPP, estamos vencendo preconceitos, vencendo tabus e conseguindo modernizar o estado” (SARTORI DETERMINA..., 2018).

Acelerar as privatizações e as parcerias público-privadas no setor é o caminho mais apontado pelos analistas e abraçado pelo governo federal para acelerar os avanços, mas há divergências quanto à melhor forma de levar esse propósito adiante.

O movimento de privatização de empresas estaduais é uma alavanca importante para desatar o nó do saneamento, mas o marco regulató-

rio do setor deixou por resolver o problema das regiões metropolitanas, em que interesses de estados e municípios seguem se sobrepondo.

Mesmo as parcerias público-privadas dando certo, as metas do Plansab para 2033 já estão comprometidas, especialmente pelo fato de termos menos de 24% do esgoto efetivamente tratado no estado do Rio Grande do Sul. Logo, é de suma importância que a iniciativa conte com a vontade política de governadores e prefeitos.

Na prática, a parceria público-privada tem se mostrado promissora: apesar de representarem apenas 6% do mercado, as companhias particulares respondem hoje por 20% de todo o investimento em saneamento, segundo a Abcon, associação das empresas privadas de água e esgoto.

Quais são os desafios que precisamos vencer para conseguirmos implantar as PPPs e atingirmos 100% de esgoto tratado? Burocracia, insegurança jurídica e imprevisibilidade regulatória são fortes empecilhos ao desenvolvimento das PPPs, desestimulando governos e empresários potencialmente interessados.

Nesse contexto, revela-se a importância da Medida Provisória 844, enviada em julho de 2018 ao Congresso. As novas regras, que alteram o marco legal do saneamento básico, devem trazer mais segurança jurídica e atrair mais investimentos privados, com maior desenvolvimento e inovação.

Com a medida provisória, a ANA (Agência Nacional das Águas) passa a ser o órgão federal responsável por regular a área de saneamento, padronizar as normas de prestação de serviço e qualidade, controlar as tarifas e mediar conflitos entre as partes, o que evitaria a judicialização no segmento.

Há hoje 49 agências nas esferas municipal, estadual, intermunicipal e distrital, cada uma com modelos próprios de regulação. Essa fragmentação aumenta os riscos na percepção de quem quer investir. As agências vão continuar existindo, mas quem não cumprir as regras da ANA não terá acesso a recursos do governo ou financiamento de bancos públicos.

A criação de um comitê interministerial para discutir políticas públicas e recursos em nível federal é outra questão prevista na MP. Hoje o tema envolve sete ministérios. Com mais segurança jurídica, a entrada de recursos privados no setor pode ser facilitada, uma vez que é notório o apetite de fundos de investimento nacionais e internacionais pelo segmento no Brasil. A isonomia competitiva nos contratos é outro dos fatores mais relevantes apresentados na referida MP.

A discussão que tem de ser feita não é de público versus privado, pois a situação do país é urgente, o setor público passa por grave crise fiscal e é preciso ter abertura maior para investimentos, para pensar no cidadão.

O estado hoje está perdendo foco, e os cidadãos estão insatisfeitos, pois se está querendo fornecer serviços e atividades que a iniciativa privada faria com resultado muito melhor, como vimos no caso das telecomunicações, com a CRT (Companhia Rio Grandense de Telecomunicações). Ao deixar a iniciativa privada tomar conta de investimentos em infraestrutura, o estado poderia dedicar-se às questões que realmente devem ser absorvidas por ele neste momento delicado de crise que estamos vivendo.

No momento em que deixarmos a iniciativa privada investir recursos, iremos aumentar exponencialmente a velocidade de investimento, universalizando o saneamento, reduzindo custos no sistema de saúde, aumentando a qualidade de vida da população e gerando satisfação muito maior com o poder público.

No Rio Grande do Sul, o projeto mais próximo de se tornar realidade é a PPP da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), voltada à universalização da rede de esgoto em nove cidades da Região Metropolitana: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas (aguardando apenas a aprovação da Câmara de Vereadores), Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão. A atual direção da Corsan pretende publicar o edital de licitação até o final deste ano, permitindo que o vencedor inicie a operação ainda em 2019.

Tendo em vista que vários municípios do nosso estado ainda apresentam baixos índices de coleta e tratamento de esgoto e que, por outro lado, os recursos públicos continuam escassos, o novo governo eleito deverá estimular a Corsan para que promova novas PPPs ou concessões somente para essa questão, como são exemplos as cidades de Piracicaba, em São Paulo, Serra e Vila Velha, no Espírito Santo, e Maceió, em Alagoas.

Com o propósito de trazer exemplos de sucesso, em que, mesmo com todas as dificuldades do país, se conseguiu dar a volta por cima e resolver o problema de saneamento, levando qualidade de vida para a população e reduzindo drasticamente a despesa com saúde nos municípios, a seguir são relacionados as cidades e os pontos principais que as levaram ao sucesso:

QUADRO 13: MELHORES ÍNDICES DE ATENDIMENTO TOTAL DE ESGOTO

Colocação	Município	UF	IN056 (%)
1	Cascavel	PR	100
1	Piracicaba	SP	100
3	Curitiba	PR	99,99
3	Londrina	PR	99,99
3	Maringá	PR	99,99
3	Ponta Grossa	PR	99,99
7	Santos	SP	99,88
8	Franca	SP	99,62
9	Santo André	SP	98,77
10	Uberaba	MG	98,5
11	Jundiaí	SP	98,23
12	Ribeirão Preto	SP	98,
13	Governador Valadares	MG	97,45
14	São José dos Campos	SP	97,33
15	Uberlândia	MG	97,23
16	Bauru	SP	97,15
17	Taubaté	SP	97,03
18	Limeira	SP	97,02
19	São Paulo	SP	96,3
20	Sorocaba	SP	96,11

Como exemplo, vamos analisar Piracicaba, em SP, que ficou em primeiro lugar no ranking por ter 100% de atendimento total de esgoto.

Conforme diagnóstico, sabe-se que a universalização da coleta e tratamento de esgoto exige grandes investimentos e que uma das grandes barreiras que as cidades encontram é a tarifa deficitária desse serviço com relação à da água potável. Para isso, em 2002, o Serviço Municipal de Água e Esgoto (Sema) começou a cobrar para a coleta e tratamento de esgoto o mesmo valor devido pelo consumo de água. “Foi uma iniciativa importante da época do José Machado, que representou mais recursos”, declarou Barjas Negri sobre o antecessor no comando da secretaria. O ex-prefeito, porém, afirmou que assumiu a prefeitura com apenas 35% de tratamento de esgoto e que havia um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público que precisou ser reformulado. “Exigia 100% de saneamento em prazos muito complicados, que não podiam ser cumpridos”, disse. A unidade Bela Vista, que promete completar os 100% do saneamento neste ano e já custou cerca de R\$ 90 milhões, foi viabilizada após parceria público-privada assinada em junho de 2012.

A seguir, são apresentados relatos dos gestores públicos que participaram dessa PPP, que permite buscar recursos na iniciativa privada para o grande investimento de que necessita o saneamento.

A PPP para o esgoto foi algo novo no país e não tínhamos exemplos para copiar. Tivemos que criar. Fomos criticados e ainda somos por quem acha que a parceria vai afundar, mas o resultado é positivo. O trabalho começou em 2007, discursou o presidente do Sema, Vlamir Schiavuzzo, que comanda a autarquia desde o primeiro mandato de Barjas Negri. O prefeito de Piracicaba 2016-2020, Gabriel Ferrato, que entregou a obra dos 100%, chamou de histórica a decisão da gestão anterior de fazer a PPP. Infelizmente existe um ranço burro no Brasil de que a iniciativa privada não ajuda. Mas a iniciativa de realizar a parceria foi histórica, como uma série de outras ações importantes para a cidade, disse Gabriel Ferrato, que lembrou até o ex-prefeito João Herrmann Netto, morto em 2009. (PIRACICABA ALCANÇA..., 2018).

A prefeitura de Piracicaba (SP) assinou, em 2012, um contrato de parceria público-privada (PPP) no valor de R\$ 330 milhões, que definiu o tratamento e a coleta do esgoto na cidade pelos 30 anos seguintes. O objetivo, segundo o Executivo, foi de ampliar rapidamente o serviço no município, que na época só tratava 36% dos resíduos que produzia.

Em 2014, após dois anos da parceria, a cidade já comemorava a universalização da rede de esgoto, com 100% de esgoto coletado. O prefeito proferiu o seguinte discurso

Fomos capazes de tomar uma decisão politicamente ousada pensando apenas no bem-estar da população, porque a PPP era um instrumento novo e pouco conhecido no Brasil. Contamos para isso com o apoio da Câmara de Vereadores, que esteve ao nosso lado. Naquele momento havia muitos críticos da parceria esperando o nosso erro. Mas nós acertamos. (PIRACICABA ALCANÇA..., 2018).

Para ele, a PPP permitiu maior agilidade e eficiência do poder público para atuar em um setor delicado, que passava por graves problemas de ordem financeira para arcar com investimentos elevados e que não contava com linhas de financiamento compatíveis com a realidade. O prefeito destacou também a importância de o Sema e contar com uma equipe técnica qualificada para monitorar o andamento dos trabalhos.

O presidente da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e ex-prefeito, Barjas Negri, falou sobre os avanços ocorridos em Piracicaba e a experiência da PPP para solucionar o problema da coleta e do tratamento de esgoto.

Com avanço na legislação e criação de instituições especializadas no uso da água, como o consórcios e agências reguladoras, a água passou a ser vista com outros olhos, exigindo ações políticas de impacto, como cobrança pelo uso e separação da tarifa de tratamento de esgoto.

Graças à separação da tarifa de tratamento de esgoto, nos anos 1990, foi possível a construção da primeira estação de tratamento, a ETE Piracicamirim, por meio da qual a cidade chegaria a 70% de esgoto

coletado e tratado. No entanto, o município havia assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público garantindo que chegaria aos 100% ainda em 2008.

O TAC foi renegociado e houve novo compromisso da meta para 2012. "O MP entendeu a situação e cooperou, mas os nossos recursos nem sequer eram suficientes para terminarmos a Ponte do Caixão, uma vez que as demandas sociais, seja com saúde, seja com educação, só cresciam, e o orçamento era limitado para dar conta de tudo que recaía sobre as costas do município", explicou Barjas Negri.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos, de 2010, determinava que todas as cidades deveriam tratar os resíduos até 2014, mas não havia fontes de recursos para projetos dessa natureza. "Foi tentado inclusive, via Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), financiamento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird), mas não foi possível por falta de garantias. Só nos restou uma saída, que eram as inovações em termos de captação. Até que chegamos ao consenso de que as PPPs seriam a melhor alternativa para Piracicaba."

Foi nesse período, quando foi anunciada a decisão, que se deram as pressões sociais questionando a viabilidade da PPP. O Sema e elaborou um projeto e o defendeu perante os setores organizados, com o apoio da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente (Sedema). "Sendo assim, a PPP serviu não apenas para dar conta de um compromisso judicial, como também para modernizarmos o Sema e, que passou a ser responsável pela captação, pelo tratamento e pelo abastecimento da rede de água. E a empresa Águas do Mirante tornou-se responsável pela coleta e pelo tratamento do esgoto."

A PPP permitiu alavancar recursos para finalizar a segunda estação e construir a terceira, a ETE Bela Vista, na região de Santa Terezinha. "Os bons exemplos das PPPs, como em Piracicaba, fizeram com que a iniciativa se espalhasse por todo o Brasil. Além de tudo, a parceria serve também para superarmos as dificuldades em momentos de crise fiscal, como esta que estamos enfrentando, quando a economia do Brasil não

vai bem.” Barjas concluiu afirmando que o trabalho continua, porque, diante da crise hídrica, o sistema tem de ir em busca de eficiência. “E isso demanda muito trabalho técnico para redução de perdas. É um trabalho permanente.”

Para o estado, então, fica evidente que a necessidade é urgente. Não dispomos do recurso, e carecemos do serviço. Nossa população está sem saneamento, aumentando nosso custo com saúde e preservação de meio ambiente. Além disso, perdemos muito em qualidade de vida. E para a iniciativa privada, o que ela tem a ganhar com essas parcerias?

A iniciativa privada busca atender as necessidades da população em troca de retorno financeiro. Nos casos de infraestrutura, as empresas devem aportar quase a totalidade do valor de contrato antes de começar a faturar, pois necessitam realizar as obras necessárias para que o sistema comece a operar. Nesse caso as empresas apostam que irão investir o dinheiro no início, e que depois lentamente aquele capital irá retornar com o seu devido lucro. Esse é o princípio do capitalismo, e, desde que foi implementado, tem se demonstrado muito eficaz para resolver os grandes problemas da humanidade.

Existe grande interesse das empresas, tanto nacionais como internacionais, de investir nesse segmento do Brasil, o que seria uma oportunidade para todo mundo: o governo, sem capacidade de investir, contaria com investimentos da iniciativa privada, e em troca a iniciativa privada iria receber em longo prazo uma mensalidade de todos aqueles que antes não tinham opção de coletar esgoto, e que agora poderão coletar e tratar o esgoto do município, diminuindo as poluições ambientais, as contaminações e os custos de saúde, e aumentando a qualidade de vida.

Piracicaba vem investindo, anualmente, em média, R\$ 114,02 per capita. Utilizando-se essa taxa de investimento com a população do RS, de 11.156.561 habitantes, seria necessário investir, anualmente, R\$ 1,2 bilhão. A realidade, no entanto, é completamente diferente: o RS está investindo hoje R\$ 200 milhões, logo, é necessário aumentar a capacida-

de de investimento em aproximadamente seis vezes para chegarmos à mesma taxa per capita de investimento que Piracicaba.

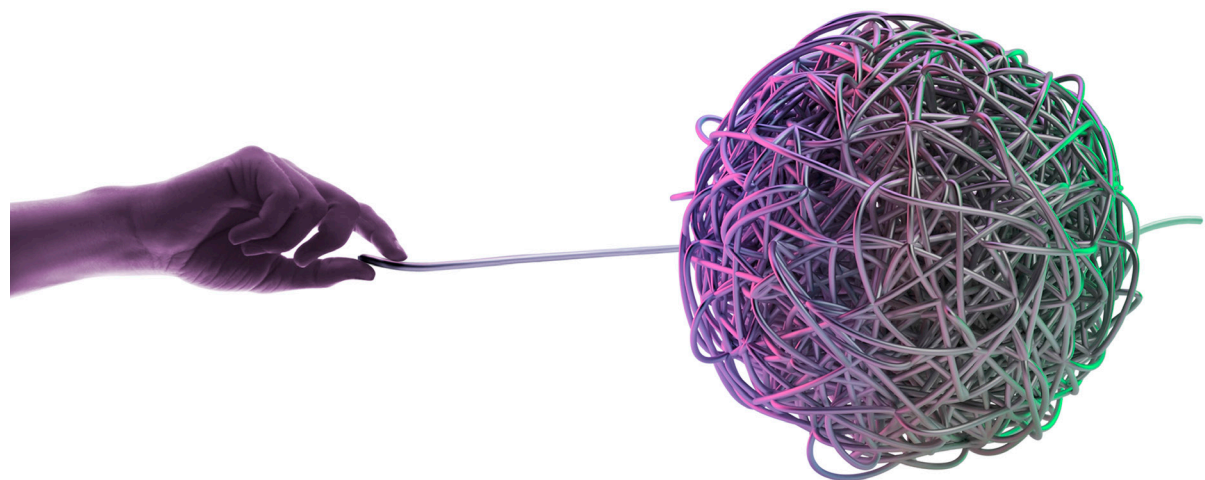
Esse aumento de investimento em saneamento seguramente trará redução de custos na área da saúde, ajudando a diminuir a demanda por postos de saúde e hospitais, trazendo mais qualidade de vida para nosso povo, e um meio ambiente mais equilibrado. O estado não tem nada a perder com as PPPs, precisa somente sair de cima do controle do mercado de saneamento, como fez com a telecomunicação no passado – que resultou na universalização de telefones no país.

REFERÊNCIAS

- GOVERNO FEDERAL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano Nacional De Saneamento Básico. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plan-sab_Versao_Consehos_Nacionais_020520131.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- JORDÃO, E. P.; VOLSCHAN JUNIOR, I. Tratamento de Esgotos Sanitários em Empreendimentos Habitacionais. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2009.
- JUNGES, L.; JUNGES, B.; TAMIOSSO, M. Diagnóstico do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário do Rio Grande do Sul, 2015.
- LUBELLO, C.; GORI, R.; INCISE, F. P.; FERRINI, F. Municipal-treated wastewater reuse for plant nurseries irrigation. Water Research, v.38, p.2939-2947, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Consultoria para ações de assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, 2018.
- PIRACICABA ALCANÇA 100% de esgoto tratado 22 anos após 'projeto piloto'. G1 Piracicaba e região, 26 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2014/04/piracicaba-alcanca-100-de-esgoto-tratado-22-anos-apos-projeto-piloto.html>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- SARTORI DETERMINA rapidez na análise de parceria público-privada do saneamento. Portal do Governo do Rio Grande do Sul, 24 abr. 2018. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/sartori-determina-celeridade-na-analise-do-edital-da-ppp-do-saneamento>>. Acesso em 10 dez. 2018.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. Base de Dados. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- SOUZA, N. C.; MOTA, S. B.; BEZERRA, F. M. L.; AQUINO, B. F.; SANTOS, A. B. Produtividade da mamona irrigada com esgoto doméstico tratado. Revista Brasileira Engenharia Agrícola Ambiental, v.14, p.478-484, 2010.
- TESOURO NACIONAL. Base de Dados. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-publica-balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 10 dez. 2018.

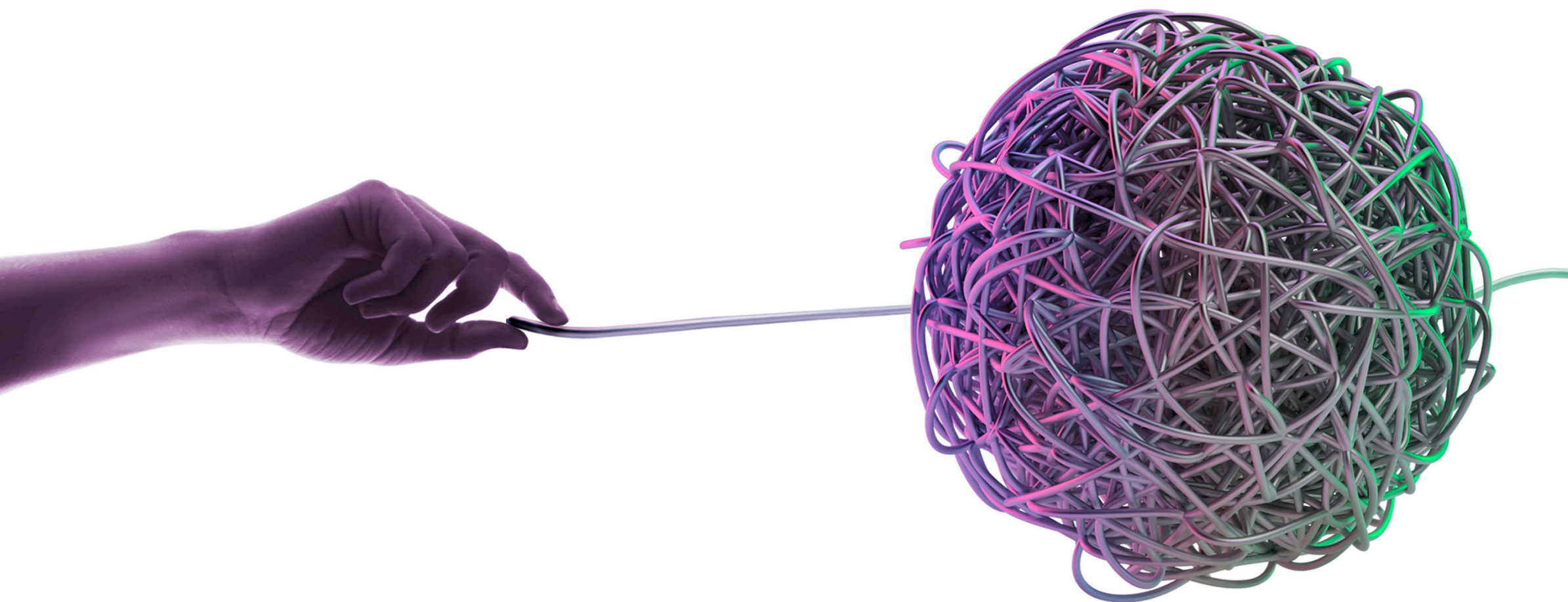
TRATA BRASIL 2018. Relatório Completo Saneamento. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

TUROLLA, Frederico. Provisão e operação de infraestrutura no Brasil: o setor de saneamento, 1999.



EDUCAÇÃO

Sabrina Faccioli Damiani
Associada do IEE e Advogada



INTRODUÇÃO E DIAGNÓSTICO

Por meio da educação é possível garantir o desenvolvimento social, econômico e cultural, pelo ensino de valores morais e pelo desenvolvimento do conhecimento. A importância da educação é amplamente reconhecida, e quanto a isso não há controvérsias.

Segundo o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), em 2016 o Brasil gastou R\$ 325,7 milhões em educação, incluindo União, estados e municípios. Comparado com outros países, o Brasil já dedica boa parte de seu orçamento à educação.

De acordo com o relatório Aspectos Fiscais da Educação no Brasil, divulgado em 2018 pelo Tesouro Nacional, atualmente o Brasil gasta, em educação pública, cerca de 6% do Produto Interno Bruto (que é a soma de todos os bens e serviços produzidos no país). Esse valor é superior à média dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de 5,5%. Tal valor coloca o Brasil no percentil 80 da distribuição mundial, considerando uma amostra de 141 países. Abaixo, segue demonstrativo de investimento em relação a outros países da América:

País	% do PIB investido em educação
Colômbia	4,7%
Chile	4,8%
Argentina	5,3%
México	5,3%
Estados Unidos	5,4%
Brasil	6,0%

Na principal avaliação internacional de desempenho escolar, o Pisa (*Programme for International Student Assessment*), o Brasil figura nas últimas posições. Dos 72 países avaliados em 2015, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática.

Apesar de o Brasil gastar muito dinheiro em educação, está longe do topo do ranking em relação à escolarização.

A Constituição Federal brasileira prevê, no artigo 23, que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à educação. O artigo 24 refere que é competência da União, dos estados e Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre educação. Nos termos do artigo 205 da Carta Magna, “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O artigo 208 da nossa Constituição Federal estabelece que é do Estado o dever de oferecer educação básica, obrigatória e gratuita, dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Já o artigo 206 refere que o ensino será ministrado com base em princípios¹, dentre eles, (i) igualdade de condições para acesso e permanência na escola; (ii) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; (iii) garantia de padrão de qualidade.

Verificamos que, além da obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico, o legislador da Constituinte estabeleceu princípios norteadores da educação, a fim de garantir igualdade de condições, garantia do padrão de qualidade e liberdade de aprender e ensinar. Veremos, todavia, que tais princípios moram nas páginas da Constituição e estão longe de nortear a educação gaúcha.

EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

O Índice Nacional da Educação Básica (Ideb) é um indicador utilizado para avaliar a qualidade da educação. O Ideb é medido pela aprendizagem (nota da Prova Brasil) multiplicada pelo fluxo escolar sobre o desempenho na língua portuguesa e em matemática. O Rio Grande do Sul sempre foi reconhecido por ser um estado cuja educação era exemplar. É possível verificar tal fato analisando a evolução do índice Ideb para o ensino fundamental, séries iniciais: em 2005 e 2007, o RS ocupou o 6º lugar no ranking; em 2009 ocupou o 9º lugar; em 2011 ocupou o 8º lugar; em 2013, o 7º lugar.

A partir de 2015, esse cenário mudou, e, de acordo com o Ideb, o Rio Grande do Sul passou a ocupar o 13º lugar. Em 2017, no ranking brasileiro composto por 26 posições, a rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul ocupou a 14ª posição em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, 16ª posição em relação aos anos finais do ensino fundamental e 15ª posição em relação ao ensino médio.

Além da nota geral, outro dado que expõe a gravidade do problema da rede pública estadual é o índice da situação das escolas. Para obtê-lo, são analisados três parâmetros em relação ao Ideb: (i) se a escola atingiu a meta prevista para o ano; (ii) se o Ideb cresceu em relação à última pesquisa; e (iii) se o Ideb já chegou ao valor de referência 6,0. A combinação desses três parâmetros mostra se o desempenho da escola no Ideb é preocupante ou se a escola está caminhando rumo à meta estabelecida até 2021.

Em relação ao resultado e à situação das escolas estaduais em 2017, o quadro abaixo, disponibilizado pelo Qedu, demonstra o percentual de escolas gaúchas em estado de alerta e atenção:

Situação das escolas Estaduais - 2017

	Alerta ¹	Atenção ²	Melhorar ³	Manter ⁴
Ensino fundamental – anos iniciais	25%	30%	26%	20%
Ensino fundamental – anos finais	55%	34%	9%	2%

No âmbito gaúcho, o Ideb das escolas privadas é consideravelmente melhor do que o Ideb das escolas públicas estaduais:

NOTA IDEB

	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio
2015			
Rede Estadual	5,5	4,0	3,3
Rede Privada	7,4	6,2	5,7
2017			
Rede Estadual	5,7	4,3	3,4
Rede Privada	7,4	6,7	5,9

Fonte: <https://www.qedu.org.br/estado/121-rio-grande-do-sul/ideb?dependence=4&grade=1&edition=2017>.

O número de matrículas nas escolas gaúchas vem sendo reduzido a cada ano, conforme demonstra o quadro a seguir:

Matrículas no ensino fundamental e médio, no estado do rio grande do sul

Ano	Matrículas no Ensino Fundamental									
	Federais	Relativo	Estaduais	Relativo	Municipais	Relativo	Privadas	Relativo	Total	Relativo
1998	847	100,0	922.269	100,0	681.402	100	162.345	100,0	1.766.863	100,0
2002	1.260	148,8	847.504	91,9	726.585	107	140.628	86,6	1.715.977	97,1
2006	1.307	154,3	748.501	81,2	761.960	112	133.884	82,5	1.645.652	93,1
2010	1.372	162,0	657.844	71,3	705.291	104	137.865	84,9	1.502.372	85,0
2014	1.258	148,5	538.293	58,4	632.406	93	147.264	90,7	1.319.221	74,7
2015	1.197	141,3	512.982	55,6	617.308	91	147.633	90,9	1.279.120	72,4
Ano	Matrículas no Ensino Médio									
	Federais	Relativo	Estaduais	Relativo	Municipais	Relativo	Privadas	Relativo	Total	Relativo
1998	11.159	100,0	324.667	100,0	6.187	100,0	88.769	100,0	430.782	100,0
2002	5.406	48,4	409.622	126,2	6.092	98,5	62.287	70,2	483.407	112,20
2006	5.113	45,8	396.815	122,2	6.684	108,0	54.798	61,7	463.410	107,60
2010	6.412	57,5	353.325	108,8	6.583	106,4	43.699	49,2	410.019	95,20
2014	11.075	99,2	331.757	102,2	5.488	88,7	44.485	50,1	392.805	91,20
2015	1.633	14,6	309.505	95,3	4.677	75,6	43.903	49,5	359.718	83,50

Fonte: 2002 a 2015: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>

1998: <http://download.inep.gov.br/download/censo/1008/basica/censo-miolo-98.pdf>

As matrículas do ensino fundamental no estado caíram 28% entre 1998 e 2015, uma média anual de -1,9%. No ensino médio, houve queda de 16,5%, média de -1% ao ano. Isso foi reflexo da redução da população de 0 a 19 anos, que, de 35,9% em 2000, deve ficar em 28,9% em 2020. Essa queda, por sua vez, teve origem na redução da taxa de fecundidade, que era de 5,2 em 1950, baixou para 2,2 em 2000 e para menos de 1,5 atualmente (muito menor que a taxa de equilíbrio, que é 2,1). No ensino fundamental, a grande queda ocorreu nas matrículas estaduais, na ordem de 44% no período. Nas escolas municipais e privadas, a queda foi de 9% para cada uma.

Apesar da redução do número de alunos, o estado não consegue reduzir os custos na mesma proporção. Isso porque a carga horária dos professores é fixa, e, independentemente do número de alunos, o professor será mantido até se tornar inativo. Já nas escolas particulares, a contratação e demissão de professores é realizada conforme a demanda. Assim, reduzido o número de alunos, é possível reduzir os gastos na mesma proporção, mantendo equilíbrio entre receita e despesa.

Em 2015 o custo médio por aluno matriculado na rede estadual era R\$ 799, enquanto no ensino privado o custo era R\$ 636. Diante da ineficiência e má gestão do estado, a educação pública estatal custa mais caro e sua qualidade é consideravelmente inferior à da educação oferecida pela iniciativa privada.

No Brasil o Estado tem um quase monopólio na provisão da educação básica. De acordo com o Censo Educacional 2017, na educação básica, a rede privada é acessada por um percentual pequeno de alunos. Na educação infantil, são apenas 23,2%; no ensino fundamental, 18,4% (séries iniciais) e 14,9% (séries finais); e no ensino médio, não passam de 12,2%.

As famílias gaúchas têm optado por matricular seus filhos em escolas particulares. E a razão disso é simples: as escolas particulares têm ensino de melhor qualidade do que as escolas estaduais. Acontece que a maioria das famílias não dispõe de condições financeiras para fazer essa

migração da escola pública estadual para a escola privada por conta própria. Não há, portanto, liberdade de escolha para pais e alunos.

O financiamento da educação pelo governo visa garantir a igualdade de oportunidade para crianças e adolescentes. Ocorre que não basta garantir o acesso à educação, é necessário oferecer qualidade. Atualmente, vivemos em um cenário em que a educação estatal é mais cara e de menor qualidade que a educação oferecida pela rede privada, razão pela qual os alunos da escola estatal ficam em desvantagem, além de não oportunizar aos pais e alunos liberdade de escolha.

PROPOSTA LIBERAL E CASE

Investir mais recursos nas escolas estatais não será suficiente para reverter a qualidade do ensino. O governo baseia-se no uso da obrigatoriedade para manter-se no controle desse serviço. Não há dúvidas de que o modelo atual não trará resultados positivos no que se refere à educação.

A oferta de educação pelo estado, de forma gratuita e compulsória, no formato atual, omite dos pais e alunos o custo e a origem dos recursos destinados a esse aparato. Trata-se de um serviço sem dono, em que os clientes e principais interessados (pais e alunos) não têm voz. É necessário, de forma gradual, privatizar a educação pública do estado.

Privatizar o ensino público estatal não significa deixar de oferecer educação gratuita aos mais necessitados. Significa diminuir a oferta de vagas nas escolas públicas estatais em favor das escolas privadas ou escolas públicas com administração privada, oferecendo um serviço de qualidade por melhores preços, de modo que o estado seja o intermediário, e não o ofertante direto desse serviço.

A Constituição Federal do Brasil prevê, no artigo 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as seguintes condições: (i) cumprimento das normas gerais da educação nacional; (ii) autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Existem caminhos para, gradualmente, fazer essa transição da oferta do serviço via estado para oferta do serviço pela gestão privada. Esse caminho pode ser percorrido de duas formas: *vouchers* (vale escolar) e *charter schools* (escola *charter*). Nesses modelos, o governo continua sendo o financiador da educação e oferecendo educação gratuita aos estudantes. Todavia, há transferência da responsabilidade de construção e administração de escolas, contratação de professores e gestão do ensino, que passam a ser realizadas pelo ofertante privado do serviço.

Em ambos os programas (vale escolar e escola *charter*), o estado torna-se o financiador da educação, deixando de ser o administrador. A administração de escolas pela iniciativa privada é mais ágil e capaz de atender as necessidades de cada região. Além disso, na iniciativa privada, as escolas têm incentivos para servir aos pais e alunos, pois é deles que depende a sua sobrevivência.

VOUCHER OU VALE ESCOLAR

O modelo de *voucher* foi inicialmente proposto em 1955 pelo ganhador do prêmio Nobel de economia Milton Friedman⁶. Autor da obra “Livre para escolher”, Friedman defende que, nos Estados Unidos, haja um sistema em que cada família possa escolher a escola à qual seus filhos irão. Acredita que nesse formato – sistema de livre escolha – também seria possível existir um sistema de competição e inovação que mudaria o caráter do sistema educacional. A única solução [para o problema da educação] é quebrar o monopólio, introduzir competição e dar alternativas aos clientes.

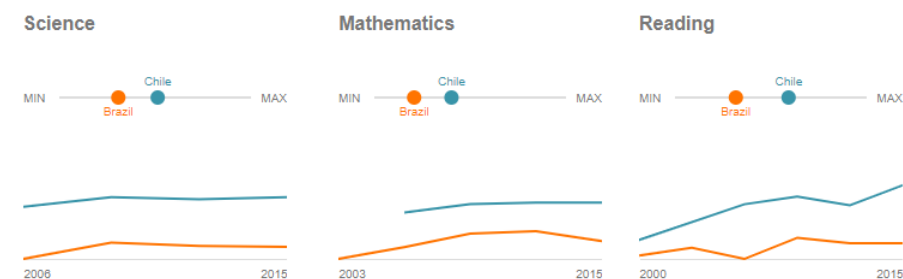
O *voucher* ou vale escolar tem como objetivo distribuir para famílias um “vale” correspondente a um valor em reais que poderá ser usado para matricular os estudantes em qualquer escola privada participante do programa. É uma espécie de “ProUni” da educação básica.

Esse tipo de programa já é adotado em alguns países, em intensidades diversas. Em países como Chile, Holanda, Dinamarca e Nova Zelândia, o vale escolar é aplicado em larga escala. Já nos Estados Unidos, na

Colômbia e na Índia, a adoção de vale escolar é restrita a determinada região.

Considerando que o Chile é um país da América Latina, tal qual o Brasil, cabe analisar de forma mais detalhada os efeitos da adoção do vale escolar naquele país. O Chile adotou amplo programa de *vouchers* educacionais em 1981 e até hoje o utiliza em escala nacional. Mesmo com uma média de gasto por estudante comparável à brasileira, o Chile consegue ter os melhores resultados nos índices educacionais de toda a América Latina.

O Chile é um dos países cujo desempenho tem progredido no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) e no *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Abaixo é possível visualizar um comparativo entre o desempenho brasileiro e chileno no PISA, de 2000 a 2015, individualizado de acordo com as matérias ciências, matemática e leitura:



Enquanto o Brasil ocupou a 59ª posição em leitura, a 63ª posição em ciências e a 66ª em matemática, o Chile ocupou a 42ª posição em leitura, a 45ª em ciências e a 50ª em matemática. A título comparativo, os Estados Unidos ocuparam a 24ª posição em leitura, a 25ª em ciências e a 40ª colocação em matemática.

Desde que o exame PISA foi implementado, em 2000, até a edição de 2015, nenhum país da América Latina mostrou nível de melhora de desempenho como o Chile. Dos países da América Latina, a educação chilena apresenta a menor diferença de desempenho entre estudantes

com maior poder aquisitivo e menor poder aquisitivo, sendo menor, inclusive, que a de Estados Unidos, França e Bélgica.

O sistema educacional chileno de quase-mercado, em comparação com o quase-monopólio estatal nos outros países da região, possivelmente é o responsável pelo desempenho diferenciado do Chile.

Com a introdução de *vouchers* no Chile, aumentou o número de alunos que concluem a escola primária em 0,6%; o ensino médio em 3,6%; a universidade em 3,1%; e dos que concluem pelo menos dois anos de curso universitário em 2,6%.

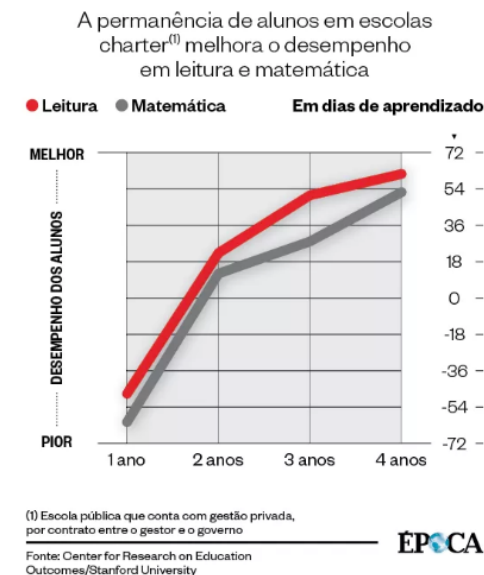
Poder escolher a instituição de ensino permite que as famílias chilenas responsabilizem tais instituições pelos resultados dos serviços prestados, bem como que cobrem diretamente as escolas. Caso tais resultados não venham, as famílias podem usufruir do seu direito de livre escolha e utilizar seu *voucher* em outra escola que preste melhor serviço e apresente melhor desempenho.

ESCOLA CHARTER

O modelo de escola *charter* surgiu no início dos anos 1990, em Minnesota, nos Estados Unidos, e em 2017 representou 7% das escolas americanas. No modelo de escola *charter*, o governo assina contratos de gestão com instituições especializadas, de direito privado e sem fins lucrativos, deixando de ser o gestor direto e passando a ser o regulador do sistema. Financiadas em parte pelo governo e em parte pela iniciativa privada, as escolas *charter* operam livres de muitas leis e regulamentos a que está exposta a maioria das escolas públicas, podendo inovar com mais facilidade na gestão do ensino.

No Reino Unido, onde esse modelo tem maior relevância nos esforços de melhoria da educação, as escolas *charter* são chamadas de academias e foram introduzidas em 2002 como parte da reforma de ensino liderada pelo então primeiro-ministro Tony Blair. Nos exames nacionais de 2008 e 2009, o desempenho dos estudantes das academias foi duas vezes superior à média nacional.

O modelo de escola *charter* tem sido bem-sucedido. O Centro de Pesquisas em Resultados Educacionais (*Center for Research on Education Outcomes*), da Universidade de Stanford, apresentou detalhado estudo abrangendo 24 estados americanos e concluiu que esse modelo tem seus melhores resultados em grupos tradicionalmente desatendidos da população:



De acordo com o gráfico acima, podemos verificar que alunos com desempenho negativo tiveram considerável melhora no aprendizado em leitura e matemática, de modo que, em dois anos, já haviam ultrapassado a linha positiva de desempenho e, em quatro anos, obtiveram pontuação muito superior à inicial.

Na esfera brasileira, a Lei 13.019/14 é um marco legal das organizações da sociedade civil (OS) e funciona perfeitamente para a implantação das escolas *charter*. Essa lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos

de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Em suma, ela permite que as organizações firmem convênios para exercer atividades típicas do Estado.

Cabe referir que implementar organizações sociais não significa privatizar, e, no Brasil, já há parcerias de sucesso nesse sentido. Os resultados obtidos pelas organizações da sociedade civil da saúde em São Paulo, Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo e Museu do Amanhã são exemplos dessas parcerias. No âmbito educacional, o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) é um dos institutos de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) do Brasil e, nos anos 2000, foi transformado em organização social.

No que se refere à implementação de escolas *charter* no território brasileiro, foi iniciada em Pernambuco, em 2005, por meio da criação de Centros de Ensino em Tempo Integral (Procentro), parceria público-privada entre a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE). Em 2008 os resultados obtidos pelos formandos dos Centros em exames como o Enem e os vestibulares provaram que é possível que estudantes da rede pública superem o déficit de aprendizado do ensino fundamental. Os estudantes do Procentro obtiveram notas acima da média para escolas públicas e particulares de Pernambuco, superando também médias de outros estados e a nacional:

Brasil e Regiões	Média de Obj. Pública	Média de Redação Pública	Média de Obj. Pública e Privada	Média de Redação Pública e Privada
Brasil	37,27	57,26	40,54	58,60
Centro-Oeste	36,49	56,42	39,58	57,91
Nordeste	33,07	55,52	36,16	56,96
Norte	33,38	56,26	34,85	57,02
Sudeste	39,13	57,83	42,96	59,35
Sul	40,62	59,14	42,88	59,78
Procentro	44,27	60,83	44,27	60,83

Fonte: Inep/MEC, Enem 2008.

A tabela acima demonstra que os alunos do Procentro obtiveram médias acima da média nacional e da dos estados em todas as categorias.

Outros estados, como Sergipe, Ceará, Piauí e Rio de Janeiro, adotaram variações desse modelo. São Paulo, Campinas e outros municípios também transferiram a gestão escolar, inicialmente em unidades de educação infantil. Em 2016 Goiás transferiu a gestão de algumas escolas para organizações da sociedade civil. Na prática, as escolas passam a ter administradores profissionais, tornando a gestão mais qualificada e focada no objetivo escolar.

Verifica-se, portanto, que o foco das escolas *charter* é alto desempenho para populações menos favorecidas. Sua implementação efetiva no Brasil é possível por meio da Lei 13.019/14, por intermédio de organizações sociais, proporcionando maior qualidade na educação de crianças e adolescentes.

CONCLUSÃO

A educação gaúcha dispõe de meios para retomar a qualidade do ensino e melhorar o desempenho na educação. O financiamento da educação pelo Rio Grande do Sul é possível sem que o estado seja o ofertante da integralidade do serviço. Isso significa diminuir a oferta de vagas nas escolas públicas estatais em favor das escolas privadas (por meio do vale escolar) ou escolas públicas com administração privada (por meio da escola *charter*).

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Mateus. Programa de Governo. Rio Grande do Sul, 2018. 63 p.
- BANDEIRA, Mateus. Programa de Governo. Rio Grande do Sul, 2018. 71-72 p.
- BANDEIRA, Mateus. Programa de Governo. Rio Grande do Sul, 2018. 83 p.
- COAKER, Vernon. Our academies are raising standards. These accusations don't stand up. *The Guardian*, 2009. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/dec/08/academies-results-school-funding-education>>. Acesso em: 09 dez. 2018.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 OUT. 2018.
- DIAS, Maria Carolina Nogueira; GUEDES, Patricia Mota. Modelo de Escola Charter: a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010 (Coleção excelência em gestão educacional; 2).
- FRIEDMAN, Milton, FRIEDMAN, Rose. Livre para escolher [recurso eletrônico] / tradução Ligia Filgueiras. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2264283>>. Acesso em: 15 out. 2018.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Relatório Aspectos Fiscais da Educação no Brasil. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-divulga-o-relatorio-aspectos-fiscais-da-educacao-no-brasil>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Relatório Balanço do Setor Público Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-republica-balanco-do-setor-publico-nacional>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.
- QEDU. Rio Grande do Sul: Ideb. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estado/121-rio-grande-do-sul/ideb>>. Acesso em 15 out. 2018.
- QEDU. Ideb por Estados. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/ideb/ideb-por-estados?dependence=2&grade=3&edition=2017>>. Acesso em 15 out. 2018.

SCHULER, Fernando. Temos Leis para Inovar na Educação. Vamos usar? *Época*, 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/politica/fernando-schuler/noticia/2017/10/temos-leis-para-inovar-vamos-usar.html>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

SCHULER, Fernando. Charter Schools: um modelo para a educação pública? *Estadão*, 2016. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/blogs/estado-da-arte/charter-schools-um-modelo-para-a-educacao-publica/>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

SCHULER, Fernando. A educação e a armadilha da crise do Estado. *Fronteiras do Pensamento*, 2017. Disponível em: <<https://www.fronteiras.com/artigos/a-educacao-e-a-armadilha-da-crise-do-estado>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

STEIN, Guilherme; TORRES, Gabriel. Vouchers Escolares: uma breve

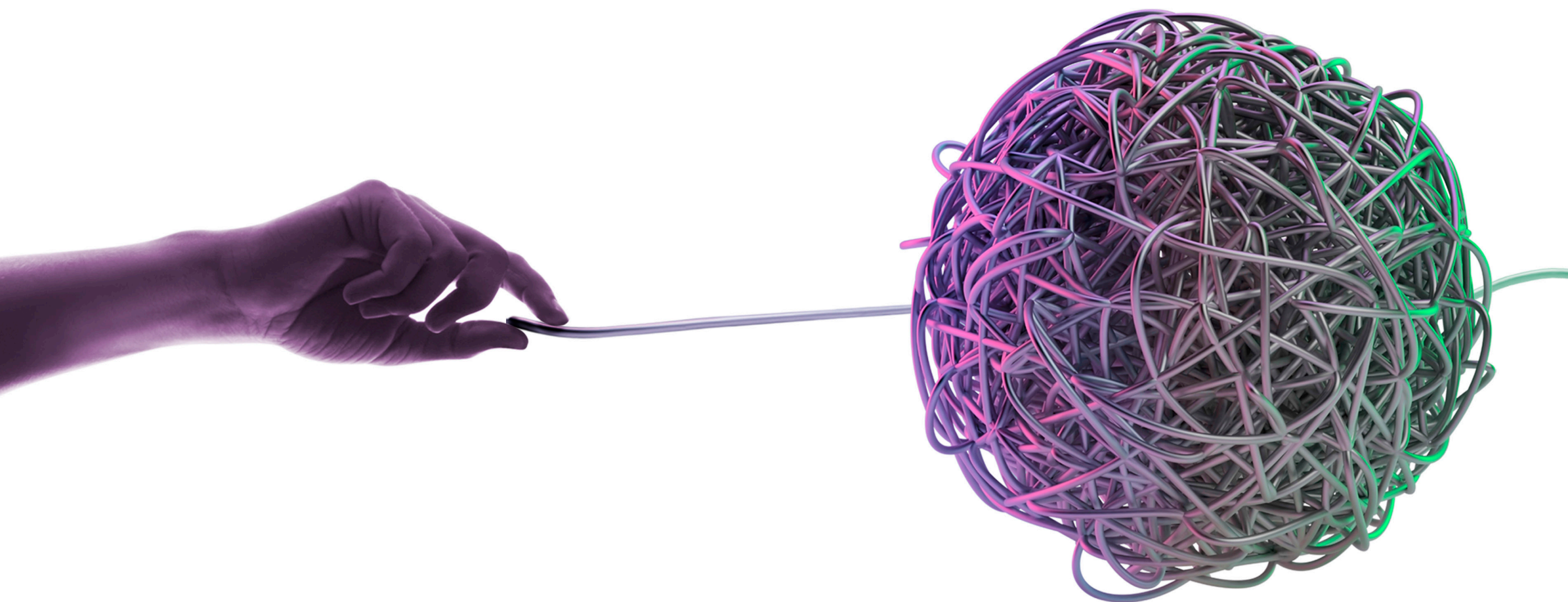
Introdução. *Estadão*, 2018. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/blogs/estado-da-arte/vouchers-escolares-uma-breve-introducao/>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

- 1 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- 2 As escolas em situação de alerta não apresentaram crescimento da nota do Ideb, não atingiram sua meta e estão abaixo de 6,0.
- 3 As escolas em situação de atenção não foram bem em dois critérios entre os três analisados. Têm o desafio de crescer para atingir as metas planejadas.
- 4 As escolas que podem melhorar apresentaram crescimento da nota do Ideb e atingiram a sua meta. Têm o desafio de manter o crescimento do índice para atingir as metas planejadas e superar o 6,0.
- 5 As escolas que devem manter sua atual situação apresentaram crescimento da nota do Ideb, atingiram a sua meta e superaram o 6,0. Têm o desafio de manter o crescimento do Ideb para garantir o aprendizado de todos os alunos.
- 6 Milton Friedman, economista laureado com o Nobel e pesquisador sênior da Hoover Institution, da Universidade Stanford. Em 1996, Friedman criou, juntamente com sua mulher, a também economista Rose, uma organização sem fins lucrativos cujo objetivo é promover a liberdade de escolha na educação, a Milton & Rose D. Friedman Foundation.

Equilíbrio Fiscal

Victoria Jardim

Associada do IEE e Engenheira



INTRODUÇÃO

O equilíbrio fiscal é um dos grandes problemas do nosso país como um todo. O Estado brasileiro gasta muito e gasta mal. Em 2017, a dívida pública era de mais de 73% do Produto Interno Bruto (PIB). A redução de gastos da máquina pública não é a única medida possível para reestabelecer o equilíbrio, mas é a mais importante. Dentro disso, a reforma de maior impacto é a da Previdência, cujo déficit atingiu 2,4% do PIB em 2016. Além disso, disparidades com relação ao mercado também são um problema, dado que o inchaço do Estado não está apenas na quantidade de servidores, mas também e principalmente nos altos salários e na infinidade de benefícios concedidos. Segundo dados do Banco Mundial, os salários dos servidores públicos federais e estaduais são, respectivamente, em média 67% e 30% mais altos do que os da iniciativa privada. Esses mesmos problemas da União também são visíveis no Rio Grande do Sul.

Já na parte das receitas, a carga tributária é extremamente pesada. Além disso, a complexidade do sistema e as burocracias envolvidas também são enormes. Para se ter uma ideia, uma empresa utiliza em média 2.600 horas por ano apenas para apurar e recolher tributos. Por conta disso, no estudo anual do Banco Mundial *Doing Business*, o Brasil está na 181ª posição entre 190 países no quesito “pagamento de impostos”. Nosso Estado realiza uma cobrança exorbitante, coercitiva e “mascarada” de tributos para fornecimento de serviços não sinalagmáticos, infringindo sua própria razão de ser, que é proporcionar justiça e segurança para os seus cidadãos. O “Leviatã”, para cobrir suas despesas cada vez maiores, onera os verdadeiros geradores de riqueza do país, que são os empresários e empreendedores. Por conta dessa complexidade, a reforma tributária é pauta constante na mídia e na política brasileira.

DIAGNÓSTICO

Semelhante, porém mais sério do que o quadro nacional, é a situação das finanças públicas do estado do Rio Grande do Sul. A crise, oriunda de mais de 40 anos de descaso por parte dos governantes, que gastaram mais do que arrecadaram, é profunda e exige mudanças urgentes

na administração orçamentária. As alternativas e subterfúgios outrora utilizados para postergar o problema se esgotaram, e a capacidade de endividamento do estado chegou ao limite. Para agravar o quadro, há a questão da dívida com a União, renegociada em 2016, cujo pagamento, da ordem de 2,13 vezes o valor da receita corrente líquida (RCL), está suspenso por meio de uma liminar do Superior Tribunal de Justiça (STJ), uma vez que o RS não conseguiu honrar seu compromisso de pagamento. Para sair desse buraco, o estado terá de atacar a frente tanto das receitas quanto das despesas. A única maneira de resolver a origem do problema no longo prazo é por meio da redução do tamanho do Estado.

DESPESAS

À luz do que foi explicitado, o gráfico a seguir apresenta a evolução dos gastos totais do estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos.

Dentre os gastos, um dos principais problemas é o custo da máquina pública como um todo. Segundo dados do Ranking de Eficiência dos Estados da Folha de São Paulo, o RS gastou R\$ 23,9 bilhões com o funcionalismo público em 2017, o que corresponde a cerca de 38,2% da receita total do estado. Além disso, foi o único que gastou mais com inativos (23,2%) do que com ativos (15%). Esse quadro preocupa, principalmente se levarmos em consideração a tendência demográfica do RS, que está envelhecendo bem mais rápido que o resto do país. De 2015 para 2016, o Rio Grande do Sul passou a ter, pela primeira vez, mais servidores inativos do que ativos. A diferença está aumentando, e em 2018 a proporção de servidores inativos já era de cerca de 54% do quadro total.

Segundo o relatório orçamentário da Secretaria da Fazenda, em 2017 o déficit da Previdência foi de R\$ 10,56 bilhões. Déficit é o valor que o estado precisa complementar para o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores municipais, tendo em vista que as contribuições para as receitas do sistema de Previdência (contribuições) são inferiores às suas despesas (pagamento de aposentadorias e pensões), gerando um saldo negativo: o déficit. Se fizermos uma conta utilitarista, com números arredondados, veremos que o gasto com inativos atende

aproximadamente 300 mil pessoas, ou seja, 23,2% da receita do estado, que não deveriam ser destinados à Previdência, vão para 2,5% da população. Além disso, segundo dados divulgados no mapa da transparência, os gastos com a Previdência atingiram R\$ 15,9 bilhões em 2017, o que corresponde a 29,9% do orçamento, e a tendência é que esse número continue aumentando. O gráfico a seguir demonstra o histórico do gasto com a Previdência no estado.

Apesar de ser uma conta extremamente significativa, é importante salientar que o problema da Previdência é apenas o fim de todo um sistema perverso de incentivos que rege o funcionalismo público. Muito antes da aposentadoria, vêm os problemas nos sistemas de contratações, que geram estabilidade vitalícia. As remunerações, muitas vezes cheias de regalias e benefícios, são pautadas não na meritocracia, mas sim nos tempos de casa e em outros critérios que não incentivam a entrega de resultados, a dedicação ao trabalho e a assunção de responsabilidade. Uma prova de tudo isso está nos altos salários pagos pelo governo. Utilizando os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), verificou-se que a remuneração média dos empregados do estado é aproximadamente 24,5% superior à da iniciativa privada. Isso sem falar nas regalias não salariais, como o auxílio-moradia, com o qual o RS gastou cerca de R\$ 77 milhões em 2017, para privilegiar apenas 1.472 funcionários. Se descermos ao nível dos poderes, veremos que o grande problema de abuso se encontra no Legislativo e no Judiciário. Tornando a fazer uma análise utilitarista aproximada, podemos afirmar que, apesar de ser composto por apenas 11,5% dos funcionários públicos, o Judiciário detém uma participação que é o dobro disso na folha de pagamento, assim como o Legislativo, que detém cerca de 2% dos cargos e uma participação de 4% nas despesas. Ou seja, grande parte dos altos salários e dos benefícios e privilégios está concentrada nesses dois poderes. Enquanto isso, a grande concentração de servidores está no Executivo, cujo caso é tão grave que, em abril de 2018, o estado utilizou 46,54% da RCL na folha de pagamento desse poder, sendo que o limite prudencial pela Lei de Responsabilidade Fiscal é de 46,55%.

RECEITAS

Segundo o Portal da Transparência do RS, até o dia 29 de dezembro de 2018, o estado havia arrecadado cerca de R\$ 54 bilhões. Aproximadamente 72% desse valor foram oriundos de receitas tributárias, ou seja, impostos, taxas e contribuições de melhoria. Via impostos, foram arrecadados R\$ 37,2 bilhões, e por meio das taxas, mais R\$ 1,8 bilhão.

Hoje a estrutura tributária brasileira distribui a competência para instituir os tributos entre União, estados e municípios, sendo que, dos valores arrecadados pelos estados, apenas uma parte está sob a gerência deles – o resto é repassado ao governo federal.

Os impostos destinados ao estado são:

- ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços): esse tributo incide sobre vários serviços, e os estados possuem livre arbítrio para alterá-lo. Após arrecadado, 75% são destinados ao estado, e 25%, aos municípios.
- ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação), que se aplica no recebimento de heranças ou doações.
- IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores): incide sobre a propriedade de veículos. Após arrecadado, 50% do valor são destinados ao estado, e 50%, ao município onde o veículo foi registrado.

Dentre os impostos de competência estadual, o mais relevante para a arrecadação é o ICMS, que corresponde a mais ou menos 85% das receitas tributárias. O valor da alíquota do imposto está relacionado ao seu fato gerador, portanto, varia. Conforme explicitado no site da Secretaria da Fazenda, a legislação que regula o ICMS no Rio Grande do Sul, prevê três tipos de alíquotas nas operações internas:

- A alíquota básica (regra geral) é de 17%, aplica-se a todas as operações e prestações internas que não se enquadra em outra regra.
- A alíquota majorada, de 25%, é aplicada a produtos supérfluos ou em situações com grande potencial de arrecadação, como

a saída de combustíveis e de energia elétrica residencial, bem como a prestação de serviços de comunicação.

- A alíquota reduzida, de 12%, aplica-se a mercadorias de maior essencialidade, como os produtos integrantes da cesta básica de alimentos, tijolos e telhas cerâmicas, fornecimento de refeições e alguns segmentos estratégicos como máquinas e equipamentos agrícolas e industriais, bem como a transportes rodoviários de cargas e passageiros.

Já nas transações entre estados, as alíquotas são definidas pela resolução nº 22/89 do Senado Federal, que definiu os seguintes percentuais:

- Alíquota de 7% nas operações com destino a contribuintes das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste e o estado do Espírito Santo; e
- Alíquota de 12% para as operações com destino a contribuintes das regiões Sul e Sudeste (exceto ES).

As explicações acima deixam clara a complexidade do nosso sistema tributário. Além disso, ressalta-se também a dependência estadual de uma fonte específica, o ICMS, cujas taxas altas pesam no bolso dos empreendedores e dos consumidores.

SOLUÇÕES

Despesas

Para reduzirmos de fato os gastos do funcionalismo público do estado, não basta focarmos apenas na aposentadoria. Precisamos de reformas e soluções que comecem no momento das contratações e que também balizem as carreiras públicas de acordo com a meritocracia e a realidade do mercado, se possível terceirizando boa parte das administrações e prestações de serviço, diminuindo, ao longo dos anos, o quadro fixo de servidores. Por conta disso, as propostas de soluções do presente trabalho, para o corte de despesas do estado, passam por três frentes diferentes.

Meritocracia, contratação sem concurso público e terceirização

Além dos altos salários e aposentadorias, que pesam nos cofres públicos, outros grandes problemas do funcionalismo, de uma maneira geral, são a estabilidade e a falta de meritocracia. A contratação de servidores via concurso público coloca para dentro do estado pessoas com capacidades de passar em provas, mas não necessariamente de exercer com eficiência as funções nas quais serão alocadas. Além disso, não existem sistemas organizados para avaliação de desempenho, remunerações variáveis por cumprimento de objetivos e metas, nem demissões por performance insatisfatória.

Implementar a meritocracia e sistemas de incentivos positivos é forma de melhorar a eficiência e a produtividade dos servidores, mesmo daqueles contratados por concurso. No entanto, existem limitações legais de medidas que podem ser adotadas quando se trata de funcionários concursados. Apesar disso, alterações de leis e criação de decretos para constituição de planos de carreiras focados na promoção por seleção, conforme avaliação de desempenho, são medidas possíveis. Por exemplo, criação de grupos de trabalho para elaboração de atividades de valorização profissional não ligadas à remuneração é algo permitido e relativamente simples de ser implementado dentro de diferentes instituições, de acordo com as suas particularidades.

Já as contratações sem concurso apresentam diversos pontos positivos: viabilizam demissões por ineficiência, contratação de pessoas capacitadas para os cargos específicos, remunerações e incentivos baseados na meritocracia e factíveis com o mercado. Apesar de ser teoricamente inconstitucional, existe uma lógica jurídica e um precedente que poderiam bancar um projeto de lei nesse sentido. Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, capítulo IV, da Administração Pública, artigo 19, o inciso quarto autoriza o Executivo a contratar sem concurso em caráter emergencial, por prazo determinado. Se considerarmos o desequilíbrio das contas públicas uma emergência, poderemos enquadrar contratações por projeto dentro dessa regra, até que o estado volte a apresentar equilíbrio consistente. Quanto ao precedente, existe o Pro-

jeto de Lei 4.361/2017 do Ministério Público de Minas Gerais, que será detalhado mais adiante, na sessão de “cases” do presente trabalho.

Quanto à terceirização, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que é constitucional a iniciativa privada terceirizar suas atividades-meio e fins. O próprio governo já faz isso por meio de algumas políticas que, além de baratearem o custo, elevam a qualidade dos serviços prestados, uma vez que a iniciativa privada está sujeita à competição do mercado. Um exemplo é o sistema de vouchers para educação, caso do Prouni Nacional. Está na Constituição que o Estado precisa prover saúde e educação para todos, mas não diz que ele precisa obrigatoriamente prestar os serviços. Os benefícios específicos de cada área adotar o voucher serão abordados nos seus devidos planos, nos outros capítulos deste livro, no entanto, é importante ressaltar que no longo prazo essas terceirizações facilitariam a migração do sistema previdenciário por repartição para o regime de capitalização.

Além do caso dos vouchers, existem serviços no Rio Grande do Sul que poderiam tranquilamente ser prestados por terceirizados, tanto por uma questão de redução de custos quanto por aumento de eficiência. Um exemplo seria a terceirização das atividades da Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (PROCERGS), uma vez que atividades ligadas a informática e prestação de serviços técnicos estão contempladas na Lei 8.666/1993, que menciona quais serviços podem ser terceirizados.

Nessa lógica de terceirizações, outra medida drástica, mas cabível, seria a extinção da Defensoria Pública e a contratação de advogados dativos para a prestação dos serviços. Como os critérios para delimitar quem pode solicitar os serviços do órgão são muito amplos, grande parte da população acaba se enquadrando. Assim, existe um volume considerável de casos a serem atendidos. A Defensoria representa cerca de 0,6% do orçamento do estado, e esse custo poderia cair caso o órgão deixasse de existir e os advogados dativos passassem a prestar os serviços.

Cortes de regalias, benefícios e privilégios

Os cortes de regalias e privilégios do setor público do estado são importantes sob o ponto de vista de gestão para redução de gastos e busca de equilíbrio fiscal, e também sob o ponto de vista moral. O inchaço desnecessário do estado privilegia poucos e onera a população, que é quem paga a conta.

Os auxílios distribuídos pelo governo são uma forma de burlar o teto salarial do funcionalismo público. O que mais pesa na conta é o auxílio-moradia, de R\$ 4.377,73 mensais, pago a juízes, desembargadores, promotores, procuradores e conselheiros. O cenário ideal seria a abolição desse “penduricalho”, uma vez que os servidores que recebem o benefício são os com os salários mais altos do funcionalismo. Por não se tratar de salário, mas sim de auxílio, esse benefício é juridicamente extingível e/ou redutível. Uma extinção significaria redução de despesas de cerca de R\$ 80 milhões anuais. No entanto, apesar de ser a medida mais aconselhável, aprovar essa extinção pode ser politicamente difícil. Como alternativa há a redução da abrangência dos beneficiados e a redução do valor em si, baseadas nos seguintes critérios:

- Só estarão aptos a receber o auxílio aqueles servidores que não tiverem residência própria na cidade de trabalho;
- O valor do salário somado ao auxílio-moradia não pode exceder o teto salarial do funcionalismo. Caso isso aconteça, o benefício só será fornecido até atingir esse limite;
- Estabelecer valor do auxílio em R\$, conforme o valor médio de locação na cidade onde o servidor está locado.

Esse racional do teto do funcionalismo pode ser aplicado a todos que por algum motivo estejam recebendo acima do permitido. Nesse sentido, propõe-se aqui que o teto sirva também para acumulação geral de privilégios, benefícios, aposentadorias, entre outros. Assim, o RS não poderia pagar a ninguém um valor superior ao estipulado. Por exemplo, os ex-governadores Germano Rigotto e Alceu Collares recebem a pensão vitalícia que lhes foi concedida no valor de R\$ 32,6 mil mensais mais

as aposentadorias de deputados, que correspondem, respectivamente, a R\$ 11,6 mil e R\$ 20,8 mil mensais. Esses valores somados, por essa proposição, excedem o valor permitido pela proposição.

Previdência

O sistema previdenciário do Brasil é composto por três regimes diferentes. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) engloba os servidores públicos, titulares de cargos efetivos. As regras do RPPS podem variar de acordo com a origem (União, estados ou municípios). No Rio Grande do Sul, por exemplo, o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) é oficialmente o gestor do RPPS no estado. Já o regime que segura os trabalhadores da iniciativa privada é operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é de filiação obrigatória e chama-se Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Existe ainda o Regime de Previdência Complementar, de filiação facultativa, gerido por diferentes entidades. O RPPS e o RGPS são exemplos do chamado regime de repartição, ou seja, o trabalhador de “hoje” paga a aposentadoria do trabalhador de “ontem”. Já a Previdência Complementar se encaixa no chamado sistema de capitalização, ou seja, o dinheiro que eu poupo individualmente “hoje” garantirá minha aposentadoria “amanhã”.

Como comentado anteriormente, o problema da Previdência é uma bomba-relógio, dado que funciona como um esquema de pirâmide, e o nosso estado está envelhecendo. José Ivo Sartori, durante seu mandato, adotou algumas medidas para remediar o problema. Aumentou a alíquota de contribuição dos servidores para 14% (uma das mais altas dentre os estados brasileiros) e a do estado para 28%. Para novos servidores, limitou a contribuição do RPPS ao valor máximo do RGPS, que atualmente é de R\$ 5.645,80. Instituiu a Previdência Complementar, que funciona em uma proporção de 1 para 1 (estado e servidor) e que pode corresponder de 4,5% a 7,5% do valor excedente.

O aumento da alíquota tem efeito imediato no curto prazo, no entanto, a adesão à Previdência Complementar, saindo de um regime de repartição simples para um misto de repartição e capitalização, só terá

forte impacto lá na frente. Nesse meio-tempo, uma medida que pode ser adotada e tem efeito mais imediato é a criação de um fundo com ativos do estado, principalmente os imobiliários, dedicado à Previdência. Do restante de medidas possíveis dentro das competências estaduais no tema Previdência, resta a articulação política para fazer pressão para aprovação da reforma nacional, que mexe nas idades de aposentadoria e nos tempos de contribuição, o que teria impacto positivo de longo prazo para a sanidade financeira do RS.

Receitas

O diagnóstico realizado deixou claro a complexidade do nosso sistema tributário e a forte dependência estadual de uma fonte específica de receita, o ICMS, cujas altas taxas pesam no bolso dos empreendedores e dos consumidores. Além de trabalhar a questão tributária para melhorar a sua arrecadação, sem onerar ainda mais seus cidadãos, o estado também pode ampliar suas receitas de outras formas, como por exemplo, através de privatizações.

Simplificação e Redução Tributária

No que tange à simplificação tributária, tem muito pouco que o governo do estado possa fazer sozinho. No entanto, como mencionado anteriormente, a reforma tributária é pauta constante, e a possibilidade de um imposto único é uma das propostas que mais agradam nesse sentido. Sendo assim, a articulação e a pressão política do governador podem ser primordiais para uma possível aprovação.

Já na questão da arrecadação tributária, na lógica convencional um aumento de arrecadação passaria por um aumento da alíquota. No entanto, existe um conceito desenvolvido pelo economista americano Arthur Laffer que contradiz esse senso comum. A curva de Laffer tem a forma de uma parábola e demonstra a relação entre o valor arrecadado e as diferentes alíquotas. Assim, ela mede a elasticidade da receita taxável e conclui que deve existir um ponto ótimo no qual a arrecadação seja máxima. Dessa forma, aumentar alíquotas a partir de certo ponto na verdade diminui a arrecadação, enquanto reduzir as alíquotas gera

incentivos para produção e consumo e diminui a inadimplência, o que potencialmente eleva a arrecadação.

Por conta da dívida, o RS está temporariamente impossibilitado de reduzir suas alíquotas de ICMS. No entanto, a redução gradual das alíquotas não só pode como deve ser pensada enquanto medida de longo prazo.

Privatizações e Regime de Recuperação Fiscal

Ao contrário da simplificação e da redução tributária, a privatização de empresas estaduais é uma solução sobre a qual o governo estadual tem total gerência, e pode ser aplicada no curto prazo. Além disso, as privatizações são essenciais para o acordo com a União e adesão do RS ao regime de recuperação fiscal. Sem o acordo, que suspende o pagamento da dívida por três anos, a situação financeira do RS fica ainda mais insustentável, e um novo bloqueio de contas pelo tesouro nacional torna-se iminente.

As privatizações já cogitadas da Companhia Riograndense de Mineração (CRM), Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e Companhia Sul-Riograndense de Gás (Sulgás) precisam acontecer. Juntas elas têm o potencial de gerar um acréscimo de cerca de R\$ 1,8 bilhão aos cofres do estado. Já a “polêmica” privatização do Banrisul pode vir a ser pré-requisito da União para firmamento do acordo. Ela renderia cerca de R\$ 4 bilhões para o RS.

CASES

Despesas

Como mencionado, algumas das propostas sugeridas acima já foram implementadas com sucesso em outros locais. A seguir elencaremos algumas execuções bem-sucedidas daquilo que foi proposto.

Já existem diversos estudos que tratam da implementação da meritocracia na esfera pública, além de várias iniciativas práticas nesse sentido tanto no Brasil quanto no próprio estado do Rio Grande do Sul. No Brasil, um caso interessante ocorreu no Espírito Santo, e foi retratado

em uma tese de pós-graduação, “A meritocracia aplicada à realidade do setor público – um estudo sobre a implantação da gestão de carreira por competência”, de Ney Nakazato Miyahira. O estudo foca em como se deu tal implantação no Poder Executivo do estado, por meio da criação de leis e decretos, como o Decreto 3.133-R/12, que disponibiliza os oito aspectos de desempenho individual utilizados para promoção por seleção: 1 – postura profissional; 2 – trabalho em equipe; 3 – aplicação de normas e procedimentos; 4 – iniciativa e capacidade de lidar com situações novas e inusitadas; 5 – conhecimentos técnicos; 6 – qualidade do trabalho; 7 – produtividade no trabalho; e 8 – aproveitamento em programas de capacitação. Um dos pontos negativos desse caso no Espírito Santo foi que não conseguiram acabar com as promoções por senioridade.

Outro projeto de lei interessante nesse sentido é o 126/2017, protocolado pelo vereador Fernando Holiday. O projeto institui a auditoria externa para avaliação dos servidores públicos municipais, regulando o art. 90 da Lei Orgânica do Município, a fim de valorizá-los de acordo com juízos objetivos de meritocracia.

Já na lógica de projetos que não precisam de alteração legislativa, um caso interessante de criação de grupos de trabalho para realização de iniciativas de valorização profissional se deu no próprio Rio Grande do Sul, na Polícia Civil, em um projeto em parceria com uma consultoria externa. A iniciativa seguiu o seguinte fluxo: 1 – realização de uma pesquisa de clima; 2 – brainstorming utilizando Maslow; 3 – priorização das ideias; 4 – definição das ideias a serem trabalhadas e formação dos grupos de trabalho; 5 – criação e execução de um plano de ação.

Para os casos de contratação sem concurso, conforme mencionado anteriormente, existe base legal e o precedente do estado de Minas Gerais para justificar contratações por essa via, ao menos até que o equilíbrio fiscal do estado seja atingido. No entanto, um dos problemas das contratações por nomeação é a utilização dos cargos para trocas de favores políticos. Nesse sentido, o Chile é exemplo muito interessante. Lá foi criado o Sistema de Alta Direção Pública, cujo pilar é um conse-

lho, composto por cinco pessoas, com no mínimo dois representantes da oposição, para realizar a seleção de profissionais qualificados para ocupar cargos na administração do Estado. Os conselheiros ficam seis anos no cargo e são selecionados por uma empresa privada de recrutamento.

Na parte da terceirização, além dos casos propostos acima, pode-se utilizar a Lei 8.666/1993 para terceirizar todos os serviços possíveis previstos por ela e extinguir os órgãos públicos responsáveis pela sua execução.

Receitas

Um dos casos de aplicação prática do conceito da curva de Laffer foi a chamada “Lei do Gatilho”, implementada no município de Canoas pelo prefeito Jairo Jorge em 2009. Na ocasião, a prefeitura reduziu o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) da faixa de 3% a 5% para a alíquota padronizada de 2,75%. Após algumas semanas de queda na arrecadação, a redução começou a apresentar efeitos positivos: reduziu a sonegação e incentivou micro e pequenas empresas a saírem da informalidade. Com isso, no acumulado dos primeiros 12 meses, a arrecadação apresentou aumento de 17,9%. Além disso, a medida previu uma continuação gradual do imposto ao longo do mandato: em 2011 caiu para 2,5%, e em 2012, para 2,25%. As reduções continuaram a favorecer as arrecadações, que aumentaram 47,92% entre julho de 2010 e junho de 2011.

CONCLUSÃO

Alcançar o equilíbrio fiscal no Rio Grande do sul é extremamente importante para que o estado possa voltar a crescer e prosperar. Conforme demonstrado, a situação atual é caótica, fruto da irresponsabilidade de diversos governantes. Ronald Reagan uma vez disse: *“Government is like a baby. An alimentary canal with a big appetite at one end and no sense of responsibility at the other”*, ou seja, “O governo é como um bebê. Um canal alimentar com enorme apetite em uma extremidade e nenhum senso de responsabilidade na outra”. Nesse sentido, as soluções propostas

que visam ter impacto de curto, médio e longo prazo são importantíssimas tanto para diminuir o apetite do governo quanto para criar um senso de responsabilidade e comprometimento com a administração pública.

REFERÊNCIAS

ANDREIS, T. Mais uma vez, a reforma da Previdência. Fundação de Economia e Estatística – FEE, Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article-categories/financas-publicas/>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. Ranking e Facilidade de Doing Business Score. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/en/rankings>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público brasileiro. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Mapa da Transparência. Disponível em: <<http://www.mapa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 04 jan. 2019

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório resumido de execução orçamentária. Disponível em: <<https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/3541/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 04 jan. 2019

IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 04 jan. 2019

IPE RS. Legislação Estadual. Disponível em: <<http://www.ipe.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=364>>. Acesso em: 04 jan. 2019

JACOBSEN, G. Judiciário, MP e Tribunal de Contas do RS gastaram R\$ 77 milhões em auxílio moradia em 2017. Zero Hora, Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/02/judiciario-mp-e-tribunal-de-contas-do-rs-gastaram-r-77-milhoes-em-auxilio-moradia-em-2017-cjdp0dt5n01yz01rvc91qkk29.html>>. Acesso em: 04 jan. 2019

JORNAL NH. Confira as medidas que integram o pacote Sartori. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2016/11/noticias/rio_grande_do_sul/2031881-sartori-anuncia-medida-de-reducao-de-gastos-como-a-extincao-de-fundacoes.html>. Acesso em: 04 jan. 2019

MELO, A. Projeto de contratação sem concurso no MPMG deve ser aprovado na assembleia de Minas. Estado de Minas, Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/06/20/interna_politica,877539/projeto-de-contratacao-sem-concurso-no-mp-deve-ser-aprovado-na-almg.shtml>. Acesso em: 04 jan. 2019

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Regime Próprio de Previdência – Perguntas e Respostas. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas/>>. Acesso em: 04 jan. 2019

OLIVEIRA, M. STF decide que é constitucional emprego de terceirizados na atividade-fim das empresas. G1, Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/08/30/maioria-do-stf-vota-a-favor-de-autorizar-terceirizacao-da-atividades-fim.ghtml>>. Acesso em: 04 jan. 2019

OLIVEIRA, R. Gasto com pessoal se aproxima do limite permitido por lei no RS. Zero Hora, Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2018/07/gasto-com-pessoal-se-aproxima-do-limite-permitido-por-lei-no-rs-cjj4uzu2w0li-701qo0cg06rb5.html>>. Acesso em: 04 jan. 2019

OLIVEIRA, R. Previdência do RS tem rombo recorde de R\$ 10,56 bilhões. Zero Hora, Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2018/02/previdencia-do-rs-tem-rombo-recorde-de-r-1056-bilhoes-cjd9ahipp06ul01phawq22k78.html>>. Acesso em: 04 jan. 2019

PORTINARI, N. Sufocados por previdência, RJ, RS e MG não saem da crise. Folha de São Paulo, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1932921-servidores-inativos-pioram-crise-fiscal-em-rj-rs-e-mg.shtml>>. Acesso em: 04 jan. 2019

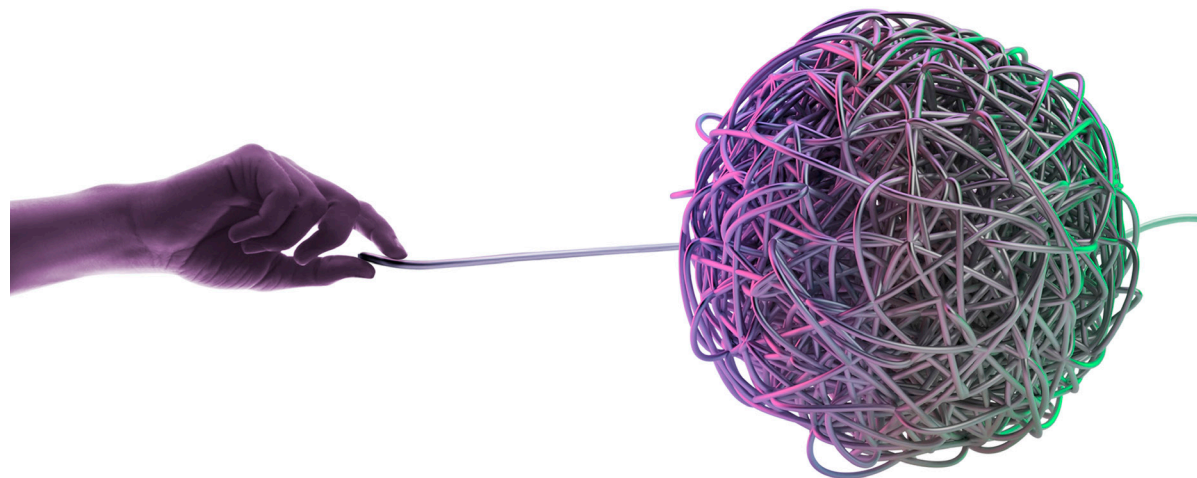
Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa. Artigo 19 de 1995. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, p. 5.

RS PREV. Sobre a RS Prev e a Previdência Complementar. Disponível em: <<https://rsprev.com.br/sobre-a-rsprev>>. Acesso em: 04 jan. 2019

SIMÃO, E. Déficit da Previdência Aumenta para R\$ 268,8 Bilhões em 2017. Valor Econômico, Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017>>. Acesso em: 04 jan. 2019

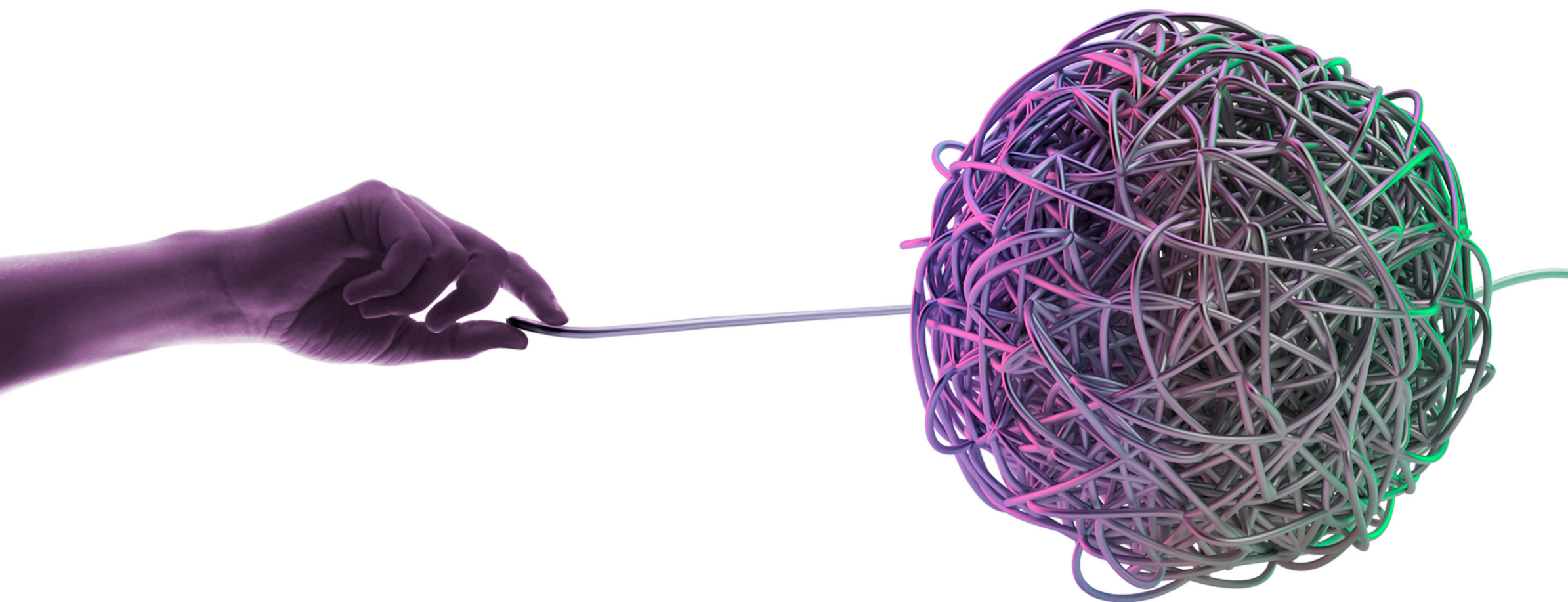
STEIN, G. A remuneração do setor privado, do setor público estadual e a diferença entre os poderes no RS. Fundação de Economia e Estatística – FEE, Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-remuneracao-do-setor-privado-do-setor-publico-estadual-e-a-diferenca-entre-os-poderes-no-rs/>>. Acesso em: 04 jan. 2019

UOL. Ranking de Eficiência dos Estados. Folha de São Paulo, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/reef/#/estado/rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 04 jan. 2019.



O que deve ser feito Como o Rio Grande do Sul pode ensinar o Brasil a sair da crise

Felippe Hermes
Co-fundador Spotniks



Poucas ideias tornaram-se tão amplamente dominantes ao longo de 2018 quanto aquela que define o Brasil como “um país dividido entre extremos”. A polarização, como ficou conhecida, tornou-se o ponto inicial de qualquer análise do cenário político, e uma preocupação bastante legítima, em especial pela sua consequência.

Considerar ideias antagônicas em um debate talvez seja o mais fundamental conceito de uma democracia liberal, capaz de guiar sistemas políticos inteiros, como no caso do bipartidarismo. Como o Brasil de 2018 mostrou, entretanto, o clima “polarizado” por vezes resulta em atitudes pouco democráticas.

Na prática, o que vivenciamos ao longo do ano foi um abandono quase por completo das discussões realmente relevantes para o país. Reformas que nos tirem da crise, ajudem o país a superar quatro décadas de estagnação na sua produtividade e principalmente aliviem as condições de vida de uma população ainda imensamente grande de pessoas cuja renda segue incapaz de garantir um mínimo de dignidade saíram de cena.

Nada disso entrou em pauta, sendo a eleição tratada quase como um plebiscito partidário de aprovação ou desaprovação de um governo cujo tempo passou há muito.

Quando o cenário deixa de ser nacional e se torna regional, poucos locais neste país teriam tanto a complementar sobre o assunto como o Rio Grande do Sul. Muito antes de 2018, fizemos da cultura de “debates” quase uma segunda pele de todo gaúcho. Tratamos carinhosamente o termo como “cultura grenal”, ainda que nossa história possa remontar tais situações a antes mesmo da fundação de ambos os clubes, como é o caso da disputa entre Chimangos e Maragatos.

Por vezes, tratamos dessa cultura como uma qualidade a ser enaltecida, com a suposta ideia de que o gaúcho é um povo politizado. Tal confusão, contudo, serve para explicar em parte alguns dos problemas enfrentados pelo estado hoje. Tratamos o debate como mais relevante do que aquilo que ele de fato deveria produzir: o consenso. Somos tão

apaixonados pela ideia de discutir um tema, tomar posição, agregar argumentos, que nos esquecemos por vezes que as discussões deveriam apenas ser um meio para encontrar soluções.

Há décadas encarar esse dilema e tomar posições tão beligerantes tem apresentado um custo cada vez mais crescente. Nossas opções seguem sendo reduzidas, enquanto acreditamos que “discutir” nos levará a um lugar melhor, ainda que por vezes esse melhor seja apenas a consciência de cada um dos envolvidos.

Preso nessa armadilha, o Rio Grande do Sul vê seus problemas crescerem e, mais uma vez, antecipa alguns problemas que podem, se não devidamente tratados, afetar o Brasil ao longo dos anos.

Com uma demografia distinta, de população mais velha, o estado submete-se a regras gerais criadas por um constituinte pouco afeito às particularidades de cada ente da federação. Enfrentamos há ao menos uma década um dilema entre queda no número de estudantes em nossas escolas e aumento na demanda por serviços médicos, problema que o Brasil só conhecerá de maneira geral em pelo menos uma década.

Desde o início do século, vimos o número de alunos matriculados cair de 1,5 milhão para menos de 900 mil – uma queda expressiva de 40%. Na outra ponta, a população idosa no estado cresceu espetacularmente 59%, demonstrando um ganho expressivo em qualidade de vida na terceira idade.

Como deve tornar-se cada vez mais claro, temos uma dinâmica distinta daquela sob a qual foram redigidas as responsabilidades do estado. Dentro do combalido orçamento estadual, alunos na rede pública correspondem hoje aos mesmos 25% de investimento obrigatório do ano de 2003, quando representavam ao menos 16% da população do estado, contra os 8% atuais.

Resolver tal conflito intergeracional, alocando recursos em jovens que ainda não produzem riqueza, além de garantir dignidade aos mais velhos, por meio da transferência de renda daqueles que atualmente produzem, deveria, em tese, ser o ponto central de atuação de qualquer

Estado moderno. Torna-se sintomático, portanto, que o Rio Grande do Sul esteja em situação tão ruim, enquanto falha de maneira estrondosa em atuar nas duas pontas da população.

Nossa Previdência estadual, que consome ao 32% da Receita Corrente Líquida (RCL) para bancar ao menos 56% dos vínculos ativos do Poder Executivo, só não pode ser considerada hoje a pior do país por mero detalhe de queda de arrecadação de Minas Gerais, onde a Previdência chega a representar 33% da mesma RCL.

Nossa educação, medida pelo Ideb, desabou ao longo dos últimos dez anos, tendo o RS caído do sétimo para o 15º lugar. Somos também um dos três únicos entes federativos que não cumpriram os objetivos do Ideb para as séries iniciais.

Para piorar, quando consultamos as prestações de contas dos governos estaduais ao longo dos últimos 20 anos, descobrimos que nenhum governador tem culpa quanto ao estado das finanças públicas. Todas as contas foram aprovadas com no máximo pequenas ressalvas.

Como então explicar que uma população tão orgulhosamente ativa no debate público seja incapaz de apontar maneiras de sair desta crise, ou, ainda, de reconhecer o estado em que nos encontramos, com uma Previdência em desarranjo, uma educação em frangalhos e uma economia ainda completamente dependente do clima e de fatores externos, como o câmbio?

Responder a essa pergunta é exatamente o que tem levado cada um dos envolvidos nas últimas disputas ao Piratini a disputar eleições. Não passa, nem deveria, pela cabeça de nenhum dos envolvidos que os problemas são incorrigíveis, ou que estamos fadados a acompanhar a perda de relevância de um estado outrora tão ativo na política e na economia nacional.

Para solucionar tais questões, porém, há necessidade de começar pelas palavras, e seguir pela cultura. Trocar o embate pelo consenso, e trocar direito por prioridades. Reconhecer que há limitações dentro daquilo que o estado pode fornecer e, por vezes, impossibilidade de

se atingir o esperado. Reconhecer nossas deficiências e, principalmente, encarar os problemas sem externalizar a culpa.

Jogamos sob as mesmas regras de qualquer outro ente da federação, temos uma população com nível educacional acima da média e um estoque de capital físico e humano capaz de promover o crescimento de que necessitamos. Há um ponto, porém, que precisamos rever com certa urgência: o impacto de nossas instituições na economia e na sociedade gaúcha.

Encarados de frente, nossos problemas servem de alerta ao Brasil e podem, ainda que a determinado custo, promover uma melhora na sociedade. Alguns deles, entretanto, requerem certa coragem extra, outros, didatismo ímpar, como podemos resumir abaixo.

O PROBLEMA SÃO OS OUTROS

Encarar os problemas de frente tem sido um desafio para qualquer governante que se aventure a comandar o Rio Grande do Sul. Ainda dentro dos autoelogios indevidos, nossa suposta distância em relação à cultura brasileira, como salientado na questão do “povo mais politizado do país”, tem servido de alibi para nos mantermos presos ao passado.

Tempos em que a economia gaúcha era mais pujante em relação ao restante do país, evidenciado pela nossa participação no PIB nacional, que caiu 7,2% para 6,3% desde o início do século, com destaque para nossa indústria, que, no mesmo período, caiu de 9,3% para 8,4%, perdendo o posto de segunda maior do país.

Quando listamos os problemas que nos levaram a essa situação, não são raras as reclamações acerca da guerra fiscal promovida por estados do Nordeste em especial, ou de leis específicas, como é o caso da Lei Kandir, que garantiu desoneração do ICMS para exportadores. Não é difícil contentar-se com questões como essas, em especial pelo conforto que nos garante a ideia de que estamos de alguma maneira sendo prejudicados.

A própria questão envolvendo a Lei Kandir é crucial para um estado naturalmente exportador. Participamos com 9,5% do total exportado pelo Brasil, quase 50% mais do que nossa participação na economia como um todo, e em especial pela força de nossa agricultura, o único setor a manter sua participação no PIB nacional (oscilando de 11% para 10,9% no mesmo período).

Exportamos em um mês mais do que inúmeros estados do país. A cada 30 dias, embarcamos o mesmo que o Ceará, por exemplo, ou cerca de US\$ 120 milhões a mais na média do ano de 2017. Exportamos de maneira diversificada, com uma indústria de transformação ativa, e temos ainda uma das poucas balanças comerciais positivas do país dentre as dez maiores economias exportadoras.

Trata-se, portanto, de contrassenso culpar o câmbio ou arranjos tributários pelo baixo crescimento do Rio Grande do Sul quando o setor exportador é justamente um dos poucos que ainda têm destaque em âmbito nacional.

Nossa estrutura fiscal não está sujeita a nenhuma excepcionalidade. Temos exatamente as mesmas regras fiscais a que se submetem São Paulo, Mato Grosso, Santa Catarina e Paraná, estados cuja economia e infraestrutura têm ganhado destaque.

Buscar aí a solução para nossos problemas é, portanto, fingir que eles são o que não são. Nossos problemas não ocorrem, como fica claro, da porteira para dentro. É ainda mais evidente por aqui que temos um gap entre nossas produtividade e inventividade e a capacidade de comercializá-las com o mundo.

Quando olhamos para a infraestrutura, por exemplo, a culpabilidade do outro também ganha espaço. Há duas décadas, discutimos com o governo federal dívidas relativas a investimentos feitos pelo governo estadual em estradas federais, como se um valor de R\$ 2 bilhões a R\$ 3 bilhões fosse capaz de explicar o porquê de ano a ano enfrentarmos dificuldades em rankings de competitividade nacional.

A união do sentimento de orgulho que todo gaúcho tem pelo seu estado, quando unida com a desconfiança injustificada em relação à União, torna-se, portanto, tóxica para a discussão dos nossos grandes problemas. É, sim, verdade que, desde a Constituinte de 1988, a União Federal viu sua participação no bolo total arrecadado crescer, em especial pelas contribuições destinadas a bancar a cada dia mais preocupante Previdência Social. Novamente, porém, não se trata aqui de nenhuma excepcionalidade com o Rio Grande do Sul. Todos os estados, sem exceção, estão sujeitos a essas regras.

Tal desconfiança ou tática para fugir dos problemas não chega nem sequer a ser uma invenção gaudéria. Por anos, convivemos com um marketing político cuja principal função foi sempre nos alertar sobre os riscos que o país enfrentava por culpa de inimigos imaginários, em um eterno “nós contra eles”. Não funcionou para o Brasil, e certamente não tem funcionado para o Rio Grande do Sul.

Nos últimos dois anos, em especial, temos visto, sob nossos próprios olhos, o fim de um desses mitos de que estaríamos de alguma forma sendo sacaneados pela União. Com a suspensão do pagamento da dívida estadual ao governo federal, percebemos que nem sequer com o fim desses desembolsos, correspondentes a 13% da RCL, conseguimos manter as contas em dia. Não se trata, portanto, de uma salvação mágica mudar o quadro da remuneração da dívida, ou negociar melhores termos, ainda que seja razoável supor que os termos firmados em 1998 devam ser atualizados para um contexto mais apropriado.

Cabe ressaltar que o processo que nos levou a esse endividamento por vezes é ignorado, enquanto a renegociação assume a culpa. Com apenas seis superávits nos últimos 50 anos, o estado tem um problema crônico, que por muito tempo foi tratado como uma questão menor. Mesmo no processo de renegociação, insistimos em manter um dos poucos bancos públicos do país, o que nos levou a assumir uma dívida de R\$ 1 bilhão em valores de 1998, cujo valor foi, ao longo destes últimos 20 anos, sendo regamente acrescido ao saldo devedor.

Manter o Banrisul, criado ainda nos tempos de Getúlio como governador, sob controle do estado é mais uma exemplificação de como nosso apego ao passado por vezes nos cega dos problemas do presente. Pagamos um preço por isso, e não fazemos muita questão de torná-lo transparente, dificultando o debate e tornando-o rasteiro, pois se resume a questões ideológicas, e não ao que de fato um banco representa: números concretos.

O TEMPO É IMPLACÁVEL

Nada menos que 1 milhão de funcionários públicos irão se aposentar até 2026. Trata-se de um recorde que o Brasil conhecerá muito em breve e cujo custo tem sido pouco divulgado.

Quando olhamos para o resto do mundo, não é difícil perceber que o Brasil tem agido de maneira muito similar à do Rio Grande do Sul ao ignorar os problemas e se apegar apenas ao debate. Desde ao menos 1962, discutimos uma idade mínima para a Previdência, e em 1997 essa mesma idade mínima só não foi aprovada por um único voto, dado por um parlamentar da base do governo que alegou ter “se confundido” durante a votação.

No caso do Rio Grande do Sul, em que 56 em cada 100 servidores estão na lista de inativos, os problemas já chegaram, e a solução, como sempre, demorou. Criamos apenas em 2016 um regime de Previdência complementar, e apenas em 2011 um regime de capitalização, que, até o presente momento, registra resultados inferiores ao necessário para custear as aposentadorias e pensões que irá pagar ao longo da sua vigência.

Mesmo com essas pequenas soluções, enfrentaremos problemas ao longo das próximas três décadas, quando os dois regimes começarão a surtir efeito no macrocenário fiscal estadual. Até lá, a tentação será tema constante de governantes, e o risco de ocorrer no Rio Grande do Sul o que ocorreu em estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Maranhão, onde governantes se apropriaram do saldo depositado nas contas de institutos de Previdência, demandará vigília constante

dos legisladores e em especial da sociedade, incluídos aí os próprios servidores.

Não se trata, de forma alguma, de um risco menor, ou longe da realidade, afinal, presenciamos, em 2010 e 2011, a extinção de dois fundos previdenciários, com a devida apropriação pelos governantes dos saldos existentes.

Pensar no estado para além da própria gestão é um desafio considerável, mas inevitável, e aqui entra outro desafio ao qual o Rio Grande do Sul tem se furtado: continuidade.

Orgulhamo-nos, por falta de melhor expressão, de há pelo menos oito décadas não reelegermos um governante, mostrando assim visão crítica e combativa. Tal feito, porém, é mais consequência do que causa dos nossos problemas. Governar o Rio Grande do Sul não é tarefa fácil, portanto, atender às expectativas, tendo de equilibrar os anseios da população e a realidade do estado, é um desafio e tanto.

Temos de arcar com os custos de inúmeros direitos atribuídos no passado, como categorias que, até meras duas décadas atrás, nem sequer pagavam contribuições previdenciárias, e, ao mesmo tempo, garantir recursos para a saúde, cada vez mais demandada à medida que nossa população envelhece, além de garantir uma educação que esteja adaptada aos novos tempos.

Ainda nessa questão entre jovens e velhos, um número chama a atenção. Em 1970, cerca de 1,1% do PIB do estado era gasto com Previdência, enquanto 2,7% eram gastos em educação. Atualmente, gastamos 1,8% em educação e 2,8% em Previdência. Como se pode ver, são questões como essas que, ao se acumularem ao longo de décadas, contribuem para deteriorar o padrão dos serviços públicos ofertados. Ressalta-se ainda que, no mesmo período, houve massificação do ingresso de jovens no ensino público, que se tornou universal.

Apontar números, ou instigar uma discussão sobre tais problemas, por vezes nos leva a outra questão também muito presente na cultura

gaúcha (bastante similar à brasilidade que alguns gaúchos de maneira infantil rejeitam), a passionalidade.

Não se trata de forma alguma de questionar a dignidade de todos os envolvidos quando falamos de Previdência, ou negar qualquer direito àquilo que foi outrora a regra do jogo, mas de reconhecer que erramos, e que por muito tempo acreditamos que o estado seria capaz de arcar com custos que hoje se mostram inviáveis.

Pode-se dizer, de certa forma, que fizemos o melhor para corrigir tais questões, e que as mudanças levarão tempo para surtir efeito. Não deixa de ser verdade, mas, novamente, caímos no risco de negar os problemas. Manter um sistema de aposentadorias e pensões como nosso atual sistema irá requerer, por parte dos governantes, achatar a oferta de serviços no presente, frustrando expectativas.

Setores como a segurança, que hoje enfrenta mínima histórica de efetivo policial, ao contrário da já citada educação, não sofrem de temporalidades e questões demográficas. Seja em 2018, sejam em 2050, as pessoas continuarão a demandar segurança, seja ela jurídica, seja física, na mesma medida, sendo ponto crucial para garantir crescimento com estabilidade.

Manter a situação como está posta hoje é, portanto, inviável. Somados os déficits atuais dos regimes de Previdência próprio e geral, em nível federal, estadual e municipal, chega-se à casa dos R\$ 10 trilhões, ou uma vez e meia o PIB brasileiro. Some a isso nossa atual dívida pública, e chegaremos a valores ainda mais assustadores, que precisarão, uma hora ou outra, ser pagos pela sociedade.

No caso do Rio Grande, com um déficit atuarial de R\$ 330 bilhões até 2060, os valores a serem custeados pela sociedade correspondem a nada menos do que cinco vezes o Orçamento de 2017, cifra expressiva – que chega a mais de 80% do PIB do estado no mesmo ano.

FALSAS DICOTOMIAS

Foi do gaúcho de Alegrete Oswaldo Aranha a definição de uma das mais brasileiras práticas políticas, o “pêndulo Campos Sales – Rodrigues Alves”, para se referir à ideia do também gaúcho Getúlio Vargas em seu segundo governo.

Segundo Aranha, a estratégia getulista consistia em passar uma série de reformas no início do governo e praticar medidas impopulares de início, para, na segunda metade, colher os frutos e buscar a reeleição.

Tal ideia surge da distinção entre o governo fiscalmente austero de Campos Sales – que domou a inflação, renegociou a dívida externa e deu início a um processo de privatizações de ferrovias – e o de Rodrigues Alves – conhecido por surfar no ciclo de alta internacional nos preços da borracha e aplicar as divisas em obras urbanas, em especial na capital da República.

Não são poucos os políticos que adotam essa ideia, a despeito de ela não ser exatamente uma regra de sucesso. Em todos os casos, porém, ao optar por esse caminho, os governantes, sejam eles governadores, sejam presidentes da República, optam por embarcar em uma falsa dicotomia, a de que é preciso opor ideias de estabilidade e crescimento.

Ao opor tais ideias, governantes acreditam que um governo expansivo fiscalmente seja mais positivo para o crescimento econômico, enquanto um governo austero ou contracionista gere menor crescimento. Na prática, os resultados nem sempre seguem essa mesma lógica.

Governos que gastam demais ou concedem benesses demais terminam por repassar a conta para o futuro, beneficiando-se de uma ilusão de crescimento e, por vezes, como no caso da recessão brasileira de 2014-2017, a mais severa de nossa história, mergulhando o país na crise.

Sabendo das dificuldades fiscais do Rio Grande do Sul, portanto, torna-se urgente rever essa ideia de que o estado precisa ser o condutor do crescimento. Optar por esse caminho, entretanto, não significa ausentar-se do processo. Cabe ao RS uma série de medidas cruciais para atingir esse crescimento e, em especial, garantir estabilidade.

Um estado previsível em seus gastos, prazos e movimentos é um estado que garante a segurança necessária para o investidor. Como a MP do setor elétrico, editada pelo governo Dilma em 2013, nos mostrou, a falta de previsibilidade e a tentativa de gerar boas notícias podem terminar por gerar apenas sustos desnecessários e custos imprevistos.

Quando o assunto é imprevisibilidade, porém, o assunto é geral. Trata-se de problema quase generalizado quando o assunto são finanças públicas estaduais – cerca de 15 dentre os 27 membros da federação têm notas de crédito consideradas ruins ou muito ruins. Melhorar isso demandará certo empenho do país como um todo, mas, nesse processo, por ter experimentado a pior parte logo de cara, e aqui leia-se principalmente o fim do bônus demográfico, o Rio Grande do Sul já está de certa maneira adiantado no processo.

NÃO HÁ CAMINHOS FÁCEIS

Dono de 16 empresas estatais, o Rio Grande do Sul opera de saneamento básico, geração, transmissão e distribuição de energia a mineração, passando por bancos, armazéns, distribuidores de gás, operadoras de cartão de crédito, transporte ferroviário de passageiros, etc. Assim como descreveu o presidente da Vale e ex-presidente do conselho de administração da Petrobras, Murilo Ferreira, as empresas estatais vivem para servir a si mesmas. Um exemplo é a Companhia de Silos e Armazenagens, cujos gastos com processos trabalhistas superam a receita, fazendo com que a empresa deva inúmeras vezes mais do que é capaz de arrecadar.

Cedo ou tarde caberá ao Brasil descobrir aquilo com que já estamos acostumados no Rio Grande. É praticamente impossível agradar a todos os setores da sociedade, em especial porque a distribuição do bolo arrecadatório se dá de maneira completamente desigual.

É preciso, por exemplo, olharmos para o espelho e reconhecer uma verdade dura de engolir: estamos ficando mais velhos, sem termos enriquecido no caminho. Tal qual uma pessoa que passe pela vida sem acu-

mular renda ou patrimônio capaz de lhe garantir conforto e segurança no futuro, estamos passando por esse dilema. A diferença, é claro, é que as chances de mantermos um padrão de vida pelo qual não podemos pagar é alta.

Muito se fala dos privilégios da elite do funcionalismo, como no Judiciário e no Legislativo, mas encarar a realidade significa sobretudo não se esconder atrás de um ou outro setor. Há pelo menos duas décadas, os gastos de ambos os setores têm o mesmo custo para o estado, de 2% e 6% da Receita Corrente Líquida, respectivamente. Ainda que custe admitir, não estão nesses dois poderes do estado os maiores problemas, uma vez que, como se comentou anteriormente, todos os estados enfrentam os mesmos custos e leis também para ambos os poderes.

Combater os privilégios de juízes que estão no topo dos 0,5% brasileiros mais ricos (com renda mensal superior a R\$ 20 mil) pode parecer bonito, e não deixa de ser, mas o estado é muito mais amplo do que isso.

Um brasileiro que ganhe seus R\$ 6 mil, a média salarial do Executivo gaúcho, está dentre os 5% mais ricos do país. Acrescenta-se a isso privilégios como aposentar-se mais cedo, receber valores maiores do que a média do Regime Geral, e a conta chega a números pouco razoáveis.

Tais fatos podem ser exemplificados na luta que a gestão eleita em 2014 empreendeu para reduzir despesas com fundações, que empregam 5.300 pessoas (1,6% do total de vínculos do estado) e custam ao todo R\$ 300 milhões anuais (1,2% do total do orçamento do estado).

Enfrentar corporações, escolher exatamente a qual lado servir, é o mais importante nessa discussão, especialmente quando se aceita que é impossível agradar a todos. Dentro da legalidade e com o máximo de diálogo, é o único caminho, desde que o diálogo não se torne exatamente aquilo que nos mantém presos à atual situação: uma maneira de evitar solucionar os conflitos.

As parcerias público-privadas como alternativa para a política de saúde do estado do Rio Grande do Sul

Giácomo Balbinotto Neto

Professor do Programa de Pós-Graduação
em Economia (PPGE) da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul (UFRGS)



INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é fazer uma breve introdução à área de economia da saúde, enfatizando principalmente a questão contratual das parcerias público-privadas (PPPs) para a área hospitalar e sugerir o seu uso a fim de melhorar os serviços hospitalares e também o seu gerenciamento. Com efeito, uma maior participação do setor privado pode ser instrumento fundamental para a ampliação da cobertura e para a melhoria dos serviços hospitalares no Rio Grande do Sul.

A economia da saúde constitui-se num campo relativamente novo na Economia, tendo origem no início da década de 1960, com as publicações do artigo seminal de Arrow (1963) que enfatizava as questões de incerteza e de assimetria de informação.

A economia da saúde estuda como os recursos são alocados no setor de saúde e distribuídos no seu âmbito. A produção de assistência à saúde e a sua distribuição entre as populações entram também nessa definição (FOLLAND, GOODMAN e STANO, 2008).

A economia da saúde merece atenção simplesmente pelas suas dimensões, constituindo-se em grande parcela do PIB de vários países. Além disso, ela também representa substancial investimento de capital e crescente parcela da força de trabalho. As considerações econômicas sobre os tratamentos e suas escolhas têm também ganhado relevância e importância. Segundo Folland, Goodman e Stano (2008):

A escolha de um tratamento parece ser uma questão puramente médica para algumas pessoas, mas médicos e outros prestadores estão cada vez mais cientes de que tratamentos alternativos podem ser avaliados e comparados numa base econômica. É necessário examinar os custos de técnicas alternativas. Os médicos também estão cada vez mais sensíveis ao lado econômico do relacionamento médico-paciente. As preferências dos pacientes são consideradas válidas ao se determinar a adequação de um dado tratamento.

O estudo da economia da saúde é importante por três razões fundamentais: (i) pelas dimensões da contribuição do setor saúde para o total

da economia; (ii) pelas preocupações com as políticas nacionais de saúde e prevenção; e (iii) pelo número de problemas da saúde dotados de um elemento econômico substancial.

Se a Economia estuda como recursos escassos são usados para produzir bens e serviços, e depois como esses bens são distribuídos, então a Economia obviamente se aplica à saúde, pois os recursos de assistência à saúde são escassos. Outros pontos importantes destacados por Barros (2009) são a presença de fortes externalidades decorrentes da existência de doenças contagiosas e os problemas de apropriação do valor na produção de informações, que levam a uma intervenção direta do Estado. Além disso, os consumidores não têm certeza sobre o seu estado de saúde e sua necessidade de assistência em qualquer período futuro. Isso significa que a demanda por assistência à saúde é irregular por sua própria natureza, da perspectiva do indivíduo; da mesma forma, a demanda com que se depara uma empresa de assistência à saúde é irregular. Além disso, os consumidores normalmente desconhecem os resultados esperados dos vários tratamentos, a menos que explicados pelo médico, e em muitos casos, nem mesmo os médicos podem prever os resultados com absoluta certeza. Assim, não foi por acaso que Arrow (1963), um dos pais da economia da saúde, argumentou que a incerteza em ambos os lados, da demanda e da oferta, poderia vir a ter como consequência a inexistência de mercados de seguro para diversos tipos de risco.

Outro ponto que merece destaque é a relação médico-paciente, que pode ser vista como uma relação de agente-principal, na qual o paciente é o principal e o médico é o agente. Nessa relação, *há questões inerentes de assimetria de informação e risco moral*. Essa abordagem leva a problemas de estruturação de incentivos e da melhor forma de remunerar os médicos, além de outros aspectos contratuais. A questão da estruturação dos incentivos passa a ser, então, fundamental, e tem se constituído em grande desafio teórico e prático. Segundo Barros (2009), a relação de agência nada mais é do que a delegação de decisões por parte de um agente a outro agente econômico que tem mais informação. No setor de saúde, o exemplo mais frequente dessa relação é dado

pela delegação ao médico sobre o tratamento a ser seguido no caso de doença. Um médico tem o papel não só de realizar o diagnóstico como também de definir o tratamento (se algum), pois tem maior capacidade de obter e processar informação sobre a condição clínica do indivíduo.

Segundo alguns autores, as distorções no funcionamento normal do mercado devido à presença de incertezas *são suficientemente importantes para levar à necessidade de algum tipo de intervenção*. Se há algo que exista, persista e envolva o setor da saúde é a incerteza quanto ao momento em que se necessita de cuidados médicos, incerteza quanto ao custo desses cuidados médicos, incerteza quanto ao estado de saúde, incerteza quanto ao tratamento adequado, incerteza quanto ao efeito de um tratamento, etc. O fato de existirem tantos elementos de incerteza justifica um papel importante para os instrumentos de seguro, seja este privado, seja social.

O setor de serviços de saúde apresenta características que o diferenciam da maioria dos setores econômicos (cf. ANDRADE e LISBOA (2001): (i) os diversos serviços e produtos de saúde caracterizam-se como bens credenciais, sendo necessária, em geral, a certificação de um profissional especializado para indicar o produto ou serviço a ser consumido em cada caso específico, assim como atestar sua qualidade. Assim, na ausência de certificação pública reconhecida pelos consumidores como confiável, a reputação do provedor do bem ou serviço passa a ser relevante na determinação tanto das decisões de consumo por parte dos pacientes quanto da prescrição médica dos profissionais de saúde; (ii) o consumo de produtos e serviços de saúde caracteriza-se pela dissociação entre consumidor final e o agente responsável pela indicação terapêutica. Essa dissociação pode resultar em problemas de agência: por um lado, o paciente pode desejar maximizar sua utilidade esperada, levando em consideração tanto os possíveis efeitos terapêuticos dos diversos tratamentos opcionais existentes quanto os custos necessários; por outro, o médico, ou responsável pela prescrição de tratamento, pode estar preocupado seja com os efeitos terapêuticos, seja com que o paciente utilize seus serviços; (iii) alguns produtos e equipamentos do setor saúde caracteri-

zam-se por elevados gastos com pesquisa e desenvolvimento de novos processos e, sobretudo, de novos produtos. A especificidade dos novos produtos no caso do setor de medicamentos, por exemplo, novas moléculas, permite maior eficácia na implementação da lei de patentes que na maioria dos demais setores econômicos; (v) o acesso a determinados serviços médicos, em geral, e medicamentos, em particular, é considerado em diversos países como um direito de cidadania, resultando na classificação desses bens e serviços como meritórios, isto é, bens e serviços a que todo cidadão deve ter acesso, sendo responsabilidade da política pública a garantia de acesso universal; (vi) os gastos em saúde em alguns casos, entretanto, sobretudo medicamentos, são relativamente inelásticos em relação à renda, sendo em grande medida condicionados pelo estado de saúde do paciente. Essa regressividade dos gastos com medicamentos, aliada à natureza meritória, levou diversos países a adotarem políticas públicas visando a garantir o acesso a diversos produtos e serviços de saúde, ao menos à população de baixa renda; (vii) a principal diferença entre os serviços de saúde e demais bens meritórios, como a educação, está relacionada à estrutura de mercado do setor saúde, à incerteza dos indivíduos sobre seus estados de saúde e à existência de formas específicas de assimetria de informação.

As questões referentes à infraestrutura no setor de saúde, especialmente a questão de construção, manutenção e operação de hospitais, sempre se mantiveram presentes na área da economia da saúde. Desde os anos 1990, as parcerias público-privadas mostraram-se uma forma alternativa de prover esse tipo de bem e serviço. Na Europa, há significativo número de países que passaram a utilizar as PPPs para a construção e gestão hospitalar, tais como Espanha, Itália e Portugal. Entretanto, outros, como Alemanha e França, concentraram-se apenas na construção de hospitais. Isso, como veremos, não é por acaso, mas está relacionado às características dos hospitais e do tipo de serviço prestado, bem como às especificidades institucionais de cada país (BARROS, 2010, e SILVA, 2009).

No que diz respeito especificamente à construção de hospitais, as PPPs surgiram baseadas na noção de que, atraindo financiamentos privados para o setor hospitalar, seria possível obter uma renovação mais rápida e menos onerosa do parque hospitalar europeu. Essas parcerias público-privadas abrangeram, então, não somente a construção e a reforma dos hospitais, mas também a sua operação clínica. Essa distinção é importante pois irá influenciar de modo decisivo o modelo de parceria público-privada a ser adotado e, principalmente, a forma contratual que as PPPs irão assumir, isto é, se elas se referem apenas à construção do complexo hospitalar, ou se abrangem também a sua operação e a manutenção da infraestrutura.

Outro ponto destacado por Barros (2010) é que as parcerias público-privadas têm origem na presunção de que a gestão pelo setor privado conseguiria obter os mesmos resultados que no setor público, mas com menores custos. Além disso, dada a necessidade de investimento, a parceria público-privada iria contribuir para amenizar o déficit público, principalmente por meio do diferimento dos pagamentos no tempo. Isso é particularmente importante no Rio Grande do Sul, estado que vem experimentando déficits orçamentários recorrentes, com o consequente comprometimento da capacidade de investimento. A recente proposta orçamentária encaminhada pelo governo Sartori à Assembleia Legislativa projetava um déficit de R\$ 7,4 bilhões para o ano de 2019, contra um déficit orçamentário de R\$ 7,5 bilhões registrado em 2018.

Dentre os estados brasileiros, o Rio Grande do Sul é o sétimo colocado no ranking de número de hospitais. Em 2017, o estado tinha 345 estabelecimentos hospitalares distribuídos por 253 dos seus 497 municípios, sendo 20 hospitais especializados, 314 hospitais gerais e 11 hospitais-dia, conforme o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do DATASUS.

Embora o Rio Grande do Sul esteja entre os melhores estados no que tange à cobertura hospitalar, ainda há um déficit que precisa ser enfrentado. O último dado do DATASUS/CNES, de dezembro de 2018, aponta a existência de menos de 2,7 leitos para cada 1.000 habitantes

no Rio Grande do Sul, número ainda insuficiente, já que a Programação das Ações Básicas de Saúde do Ministério da Saúde recomenda de 3 a 4 leitos para cada 1.000 habitantes. Um dado a ser destacado é que o número de leitos de internação (inclusive do SUS) vem decrescendo desde 2014 no estado, o que abre espaço para uma maior participação de investimentos privados no fornecimento de serviços de saúde.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três seções. Na seção dois, busca-se definir muito brevemente o que é um hospital que seria o objeto de uma PPP a ser analisado nesse caso. Na seção três, abordamos a questão do uso das PPPs com ênfase especial no caso dos hospitais, destacando seus conceitos, especificidades econômicas e contratuais, e no aparato institucional subjacente para que essa alternativa possa ser implementada de forma concreta e com segurança jurídica. Por fim, na seção final, são tecidas considerações sobre o tema e sugeridas medidas concretas para a sua adoção e ampliação.

HOSPITAL

Segundo Barros (2006), a definição do que é um hospital não é algo simples. Inicialmente, pode ser definido como sendo uma instituição onde as pessoas doentes recebem tratamento médico.

Segundo Folland, Goodman e Stano (2008), a assistência hospitalar é o componente mais visível de todos os gastos com assistência à saúde, e os hospitais continuam sendo a parte mais visível de todos os gastos com assistência à saúde, constituindo o centro de economia da saúde que está em constante evolução. Além disso, com o contínuo processo de envelhecimento da população brasileira e gaúcha, temos que os hospitais serão o centro de preocupações nos próximos anos, tendo em vista que os idosos irão demandar mais consultas e internações. Assim, a questão da construção de novos hospitais, bem como a ampliação dos já existentes, é um ponto que entrará necessariamente na pauta de discussão. Nesse contexto, as parcerias público-privadas para os hospitais ganham destaque, seja no que diz respeito à sua construção, seja quanto à sua operação.

Segundo Folland, Goodman e Stano (2008), os hospitais podem ser classificados segundo quatro critérios: (i) tempo de internação; (ii) tipo; (iii) composição da propriedade; e (iv) tamanho.

Com relação ao tempo de internação, eles podem ser categorizados como de curto tempo (normalmente menos de 30 dias) ou de longo prazo (mais de 30 dias).

Com relação ao tipo de hospital, eles podem ser hospitais-escolas, geralmente ligados a uma universidade, tendo programas de residência médica e outros serviços relacionados à formação e treinamento de novos profissionais na área da saúde. Mas há também hospitais específicos que tratam de doenças mentais, somente de crianças ou de alguma área especializada, tais como hospitais na área de cardiologia ou traumatologia. A forma mais adequada de escolha desse tipo de hospital está relacionada à questão de se medir se há ou não economia de escopo nas várias alternativas existentes. Por exemplo, o que envolveria menores custos? Termos dois hospitais, por exemplo, um voltado apenas para maternidade e outro somente para neonatologia, ou seria mais barato termos um único hospital com as duas especialidades? Quando for mais barato a produção conjunta do que separada, dizemos existir economias de escopo.

No que se refere à composição proprietária do hospital, ela pode ser privada ou pública (federal, estadual, municipal). Os hospitais privados, por sua vez, podem ser com fins lucrativos ou sem fins lucrativos.

Por fim, com relação ao tamanho dos hospitais, ele é medido em termos do número de leitos disponíveis.

Há diversos outros aspectos a serem destacados com relação aos hospitais, mas, por limitação de espaço, sugere-se ao leitor interessado a consulta às obras de Barros (2009) e Folland *et al.* (2008), Phelps (2003), Sloan e Hsieh (2016).

AS PPPS NA ÁREA HOSPITALAR

Nesta seção, iremos abordar, do ponto de vista teórico, os contratos de PPP, enfatizando especialmente seus aspectos contratuais, econômicos e a estrutura institucional subjacente para sua efetiva implementação.

Segundo Barros (2010), a definição do que constitui uma parceria público-privada não está completamente estabelecida, pois têm sido apresentadas várias propostas conceituais com relação à duração do contrato, que geralmente é de longo prazo, podendo atingir até 30 anos, ou o envolvimento e estabelecimento de um contrato entre uma entidade pública e outra privada.

Segundo a Comissão Europeia (CCE, 2004), uma PPP consiste em uma “forma de cooperação entre as autoridades públicas e empresas privadas”, tendo como objetivo assegurar financiamento, construção, renovação, gestão e manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço.

Grimsey e Lewis (2004) definem as PPPs como um conjunto de regras que permitem que agentes privados possam participar ou apoiar o fornecimento de infraestrutura, os quais eram previamente providos somente pelo Estado. Com as PPPs, temos que o arranjo contratual passa a ter diversas configurações, nas quais podem ser atribuídas ao parceiro privado uma ou mais tarefas, que vão desde construção, gestão, financiamento, até desenvolvimento e reparo da infraestrutura.

A OECD (2005) define as PPPs como um acordo por meio do qual o setor privado se responsabiliza pela concepção, construção, financiamento e gestão dos ativos de infraestruturas tradicionalmente da responsabilidade do setor público. A PPP traz uma única entidade que assume a responsabilidade quer pelo ativo de infraestrutura pública, quer pelos serviços conexos durante todo o período de sua vida, geralmente de 20 a 30 anos (apud SILVA, 2009).

Segundo Silva (2007), a parceria público-privada também pode ser considerada um contrato de longo prazo entre o Estado, como entidade

contratante, e uma entidade privada, para a construção, renovação, gestão e manutenção de uma infraestrutura ou prestação de serviços.

Para Barros (2009), uma PPP pode também ser vista como um tipo de contrato no qual se podem dividir as tarefas de construção, manutenção e prestação de serviços, sendo que estas podem ser realizadas em parte pelo setor público e em parte pelo setor privado. Esse aspecto, como veremos abaixo, será fundamental para a estruturação de um contrato de PPP, no qual os agentes econômicos podem explorar suas vantagens comparativas com relação aos vários aspectos que envolvem um hospital, tais como projeto, financiamento, construção, operação e manutenção. Assim, como veremos, essas tarefas podem ser assumidas, em algumas situações, inteiramente pelo Estado, em outras pelo setor privado, havendo também um meio-termo, explorando as vantagens comparativas que cada agente tem com relação a cada aspecto destacado acima.

Segundo Silva (2009), dadas as diversas definições existentes do que constitui uma PPP, podem-se destacar os seguintes elementos comuns àquelas definições:

- (i) Trata-se de um acordo contratual, detalhado e de longo prazo, entre o setor público (governo) e o setor privado, mediante o qual se opera uma transferência de risco da primeira para a segunda parte;
- (ii) os governos, na procura de soluções para as necessidades de infraestrutura e fornecimento de serviços públicos, fazem uso da experiência e do capital do setor privado;
- (iii) o setor público mantém a responsabilidade por assegurar a provisão dos bens e serviços aos cidadãos;
- (iv) a centralização numa única entidade privada de todo o processo contratual (desde a contratualização propriamente dita até a realização e prestação de um pacote de bens e serviços, durante todo o período contratual);

- (v) pré-definição e especificação dos níveis dos padrões exigidos nos bens e serviços públicos a serem fornecidos aos cidadãos;
- (vi) os pagamentos ao setor privado, com base na produção realizada após a avaliação dos requisitos e padrões inicialmente estabelecidos;
- (vii) o principal controlador dos bens e serviços é o governo.

Embora falemos de PPPs de um modo geral, segundo Silva (2009), na realidade, existem vários tipos de modelos de PPP. Elas podem ser classificadas em três tipos de modelos. O modelo 1 envolve a construção, compra e gestão ou aquisição, modernização e gestão. Nesse tipo de modelo, o setor privado concebe, constrói, adquire, moderniza, financia e gere o ativo e/ou serviços sem que exista a obrigação de transferência da propriedade para o Estado; no modelo 2, temos a aquisição, construção e gestão ou locação, renovação e gestão. Nesse caso, o setor privado adquire do Estado um ativo já existente, renova-o ou expande-o, moderniza-o e o gerencia sem a obrigatoriedade de transferir de novo a propriedade para o Estado; ou é efetuado um contrato de *leasing*, permanecendo o bem propriedade pública. Por fim, o modelo 3 implica a construção, gestão e transferência de propriedade ou a construção, aquisição, gestão e transferência de propriedade ou ainda construção, transferência de propriedade e gestão. Nesses casos, temos que o setor privado concebe e constrói um ativo, o gerencia e depois o transfere para o Estado quando o contrato é finalizado. Posteriormente, o parceiro privado pode voltar a adquirir o bem do Estado.

Assim, vemos que não existe um modelo único de PPP nem o melhor, mas sim o mais adequado a determinadas circunstâncias e características do que será construído, gerenciado e fornecido.

Para Barros (2010), um dos benefícios que estão associados às PPPs para a construção e operação de infraestrutura e serviços públicos é o menor esforço imediato que é exigido com relação às finanças públicas. Isso no caso brasileiro, tanto em nível federal como estadual e municipal, adquire, no contexto atual, enorme importância, dada a crise fiscal pela

qual passam vários governos estaduais, como o do Rio Grande do Sul, e o déficit orçamentário em nível federal. Por meio das PPPs, podem ser feitos investimentos na área da saúde sem que isso afete o orçamento. Além disso, elas podem aumentar a eficiência alocativa e também reduzir custos no fornecimento de bens, tais como os serviços oferecidos pelos hospitais.

Como o contrato de PPP envolve a participação privada, não pode ser ignorada, em hipótese alguma, que a PPP deve gerar um retorno privado para o investimento em infraestrutura. Como salienta Barros (2010), para que uma PPP tenha sucesso, é necessário que sejam reunidas condições relativas ao contrato firmado e à capacidade de ambas as partes cumprirem os compromissos assumidos no contrato com relação aos prazos e à remuneração.

Para Silva (2009), as PPPs constituem-se em um novo modelo organizacional por meio do qual o Estado transfere e delega para o setor privado, ou em associação a este, a produção e provisão direta de determinados bens e serviços públicos. Ainda segundo ele, essa forma organizacional pode ser considerada uma forma híbrida ao mesmo tempo pública e privada, em que é construída, contratualmente, uma parceria com objetivos comuns entre os parceiros públicos e privados para atuar em setores específicos que tradicionalmente são dominados pelo Estado, e que, na maioria das vezes, não captam o interesse do setor privado. Com as PPPs, ocorre uma mudança no papel do governo, que agora reside apenas em identificar e planejar as atividades e necessidades públicas, decidindo que o fornecimento de bens e serviços será efetuado por entidades privadas, mas aumentando, no entanto, a responsabilidade pela garantia da provisão desses bens e serviços, pagando por eles e também assumindo a monitorização dos níveis de desempenho e alcance dos padrões previamente estabelecidos (SAVAS, 2000).

Segundo Martimort e Pouyet (2008), a principal motivação de um contrato de PPP na construção e operação de um equipamento de infraestrutura é a existência de economias de escopo das duas funções.

A ideia de economia de escopo consiste em analisar se é mais vantajoso, do ponto de vista econômico, que as atividades, por exemplo, de contratação e gerenciamento da infraestrutura sejam realizadas de modo separado ou conjunto. Segundo Barros (2010), o principal fator que geraria essas economias de escopo seria um desenho mais adequado do projeto de infraestrutura, o que permitiria a obtenção de custos de operação mais baixos. Entretanto, também não pode ser descartado o fato de que a gestão simultânea da construção e operação gere deseconomias de escopo. Esse ponto merece ser destacado. Assim, quando há economia de escopo com relação à contratação, como a operação e manutenção da infraestrutura, temos que colocar as duas atividades juntas, ou seja, sob a mesma entidade, o que irá gerar uma internalização das vantagens que um bom projeto possa ter com relação ao financiamento e aos custos operacionais da infraestrutura.

No que diz respeito ao caso específico dos hospitais, Barros (2010) destaca que, se a verificação da qualidade da infraestrutura, no sentido amplo da palavra (o que incluiria a adequação a uma eficiente exploração clínica), for difícil de realizar, então uma decisão de estabelecer-se uma PPP, seja referente ao desenho e construção do hospital, seja referente à sua operação clínica, tornaria a entidade privada interessada em que o desenho do projeto potencie a eficiência de sua operação clínica. Nesse sentido, a forma mais eficiente de contrato seria uma na qual teríamos tanto a construção como a manutenção e operação clínica realizadas por uma única empresa.

Segundo Barros (2006), uma parceria público-privada resulta, em termos conceituais, de se olhar para uma atividade que pode ser dividida em tarefas, sendo que parte dessas tarefas ser realizada pelo setor privado e o restante pelo setor público. Entre essas atividades, temos, por exemplo, a construção e a operação de um hospital. Quando o hospital for construído e operado por uma organização privada, os seus acionistas definem sua estrutura, desenho e forma de financiamento, além de construí-lo e operá-lo em suas várias atividades clínicas. Além disso, eles são os únicos responsáveis pela manutenção da infraestrutura existente

e aquisição de equipamentos de toda ordem. Quando o hospital for exclusivamente público, caberá ao Estado a concretização dessas tarefas.

Nesse contexto, quando temos uma parceria público-privada, busca-se avaliar qual das partes – os agentes privados ou o Estado – é mais capaz de realizar cada uma das atividades que envolvem a construção e operação de um novo hospital, ou ainda a sua manutenção e reforma. Visto que, como dito acima, existem várias tarefas envolvidas na operação de um hospital, a parceria público-privada pode assumir diversas formas. No caso de um hospital, podemos citar diversas atividades, tais como a elaboração do projeto do hospital, a estruturação da forma de financiamento, a construção da infraestrutura hospitalar e a gestão das atividades correntes, sejam elas clínicas, sejam gerenciais, administrativas, logísticas, entre outras. Desse modo, a parceria público-privada consiste em uma divisão dessas funções entre o setor público e o privado. Verificam-se economias de escopo quando a produção conjunta de dois produtos por parte de uma única empresa é maior do que a produção que seria obtida por duas empresas diferentes, cada uma produzindo um único produto. No caso de um hospital, as atividades consistem nas várias etapas que envolvem não somente a construção, mas também a sua manutenção e operação efetiva.

Além das questões de economia de escopo, as PPPs podem ser analisadas em termos do que se convencionou chamar de “value for money” e de custo público comparável. Segundo Barros (2010), uma definição do “value for money” é a de que se tem “value for money” quando o serviço prestado é obtido com o menor custo possível para o volume e qualidade do serviço especificado. No caso das PPPs, isso é um aspecto fundamental a ser analisado. Assim, no caso de um hospital, sua construção, manutenção e operação deveriam ser avaliadas com base nesse critério, a fim de verificar qual a melhor forma de prestação dos serviços, se somente pelo setor público, somente pelo setor privado, ou cada um deles se especializando onde houver mais vantagens comparativas.

Outro conceito importante é o de custo público comparável, que é definido como o custo que o projeto teria para o Estado caso ele fosse

desenvolvido diretamente pelo setor público. Assim, por exemplo, se o pagamento feito às empresas, no contexto do contrato de PPP, for inferior a esse valor, então há vantagem para o setor público na realização da PPP, em face de alternativa de o setor público realizar toda a atividade, seja ela de contratação, seja de manutenção, seja de operação.

Por outro lado, se tivermos uma situação na qual estejam presentes os efeitos de economias de escopo entre as funções de construção e operação e, além disso, se houver elevada incerteza quanto à qualidade e eficiência futura do hospital a ser construído e operado, será desejável que este seja operado pelo setor público, tendo em vista as melhores condições deste para a diversificação de riscos.

Outro ponto importante destacado por Barros (2010) é que a provisão de determinado bem ou serviço implica que sejam desempenhadas diversas funções, tais como a elaboração do projeto, a construção da infraestrutura e a gestão das atividades correntes. Assim, em uma parceria público-privada, essas funções poderiam ser divididas entre o setor público e o setor privado. Se tais funções fossem atribuídas somente ao setor privado, teríamos apenas um problema de agência nessa delegação. Nesse caso, teríamos o caso simples de um contrato que estabelecesse somente o que o Estado desejasse. Portanto, conclui Barros (2010), se tivéssemos um contrato no qual fosse estabelecido exatamente o que o operador tem de fazer, então a elaboração de parcerias público-privadas seria eficiente sempre que o setor privado tivesse custos menores, em uma das funções, que o setor público. Esta é a ideia fundamental por trás de uma parceria público-privada: aproveitar as vantagens comparativas do setor público e privado e delegar a eles as tarefas e atribuições nas quais tenha maior vantagem comparativa com relação ao outro agente.

Outro ponto de destaque com relação às PPPs é que elas constituem uma relação governada por contratos, sendo que, embora possam ser plenamente gerenciadas pelo setor privado em todos os seus múltiplos aspectos, o setor público deve manter uma relação de supervisão e regulação por meio, principalmente, de agências regulatórias criadas para cada setor da economia.

Segundo Barros (2009), do ponto de vista econômico, as PPPs podem ser vistas e analisadas como um contrato de longo prazo que é estabelecido entre o setor público e o setor privado. Os contratos de PPP estabelecem uma repartição dos riscos envolvidos entre o setor público e o setor privado na realização do projeto específico para a provisão da infraestrutura e dos serviços. Uma vez que o setor público tem em geral maior capacidade de absorver riscos, tem-se que a existência de uma PPP somente faz sentido do ponto de vista econômico quando o parceiro privado, por suportar o risco do projeto como um todo, acaba por ser muito mais eficiente do que seria o setor público. Contudo, dado que o parceiro privado suporta o maior risco, ele iria exigir um pagamento mais elevado.

Um ponto que não pode ser ignorado com relação às PPPs, segundo Barros (2010), é que, tendo em vista a participação do setor privado em alguma medida no setor, temos que ter claro que existe a necessidade de um retorno econômico para o investimento realizado pelos agentes privados. Desse modo, para que uma PPP tenha sucesso, é importante e fundamental que sejam reunidas condições relativas ao contrato estabelecido e capacidade de que sejam cumpridos os contratos. Essa seria uma condição *sine qua non* para que as PPPs sejam viabilizadas. Sem segurança jurídica (que é um dos problemas atuais do Brasil), não há como viabilizar contratos de longo prazo como os das PPPs. Esse ponto é destacado também por Silva (2009), quando nos diz que o contexto em que as PPPs são desenvolvidas apresenta-se como elemento condicionante do seu sucesso ou insucesso. Como as PPPs representam um mecanismo complexo, elas devem estar suportadas por uma estrutura institucional que estabeleça seu enquadramento jurídico e a criação de uma entidade reguladora que garanta a fiscalização e o cumprimento dos contratos. Isso garante a segurança jurídica necessária para a sua efetiva implementação. Ainda segundo Silva (2009), as experiências prévias em diversos países mostraram que diversos fatores institucionais podem ser importantes no favorecimento e implementação das PPPs, tais como:

- (i) Quadro legislativo próprio para PPPs: a existência de legislação própria, no quadro jurídico de cada país, constituiria elemento decisivo para o enquadramento normativo da participação do setor privado na provisão de bens e serviços públicos, concedendo-lhes assim a segurança de que necessita para a sua participação;
- (ii) Definição de um quadro de planejamento estratégico prioritário: no qual os governos possam identificar e definir em que setores e em que projetos pode o mecanismo de PPP ser aplicado, de forma a reduzir as possibilidades de fracasso e desperdício de recursos;
- (iii) Existência e criação de entidades especializadas nos processos de PPP: a existência de um quadro de especialistas, quer no setor público, quer no setor privado, apresenta-se como condição necessária ao processo de PPP. Segundo Silva (2009), isso é necessário pelo fato de os processos de PPPs tenderem a ser mais complexos quando comparados aos processos tradicionais de contratação pública;
- (iv) Criação de processos contratuais simplificados e padronizados: pois é reconhecido que a padronização de processo conduz à redução de custos de transação, especialmente de tempos de consultoria e tempo processual da adjudicação. Além disso, o processo pode incorporar os aperfeiçoamentos resultantes da aprendizagem do processo legal e das consultorias;
- (v) Processo de monitorização e avaliação dos ativos: torna-se necessário a fim de que seja assegurado aos governos que as medidas definidas sejam efetivamente aplicadas por meio dos projetos de PPPs e que não enfraqueçam a flexibilidade ou a qualidade do fornecimento de serviços públicos. Além disso, deve-se assegurar resolução rápida e equilibrada das disputas que possam surgir, garantindo assim o pagamento pelos serviços realizados;

- (vi) Existência de um mercado financeiro que possa proporcionar o desenvolvimento de novos e diversos instrumentos e soluções financeiras nos contratos de PPP.

Essas observações de Silva (2009) indicam que, para uma PPP ser efetiva, é necessário termos uma infraestrutura institucional subjacente.

Visto que as PPPs envolvem necessariamente contratos entre uma empresa e uma entidade estatal, um dos aspectos importantes a serem analisados é a transferência de riscos entre a entidade estatal e a empresa privada.

Hart et al. (1997) desenvolveram um modelo no qual buscam identificar quais seriam as condições pelas quais o governo deve ser o responsável pela provisão de um serviço ou quando essa provisão pode ser transferida para o setor privado. O argumento deles é que a provisão dos serviços públicos poderia continuar sob a competência do setor estatal quando as possíveis reduções nos custos desses serviços têm efeito muito grande na qualidade dos serviços prestados. Já a privatização seria uma melhor alternativa para as reduções de custos quando estes podem ser controlados por meio de um contrato competitivo ou quando o processo de inovação tecnológica inerente ao setor e às características da qualidade do projeto se tornam importantes e relevantes. Assim, os governos poderiam utilizar as habilidades do setor privado para o financiamento, a construção e a operação de serviços hospitalares somente se o nível de eficiência alcançado pelo setor privado for maior do que o do setor governamental. Esse é o ponto fundamental a ser destacado com relação aos investimentos em infraestrutura e prestação de serviços na área de saúde e hospitalar em particular. Contudo, antes que as PPPs sejam implantadas, é necessário que existam mecanismos de governança contratual, tais como agências reguladoras independentes que venham a garantir o acompanhamento e o cumprimento do contrato. Sem isso, não há como garantir que os contratos e as regras sejam cumpridos. Com isso, vemos que, para que se implemente uma PPP, é necessária a existência de instituições prévias que garantam o contrato. Isso é impor-

tante dado o caráter de investimentos fixos e específicos que assumem os investimentos hospitalares e em infraestrutura para operação de diversos equipamentos médicos. Assim, Hart (2003) destaca que uma PPP seria uma alternativa desejável do ponto de vista econômico e contratual quando a qualidade dos serviços for bem especificada contratualmente, enquanto a qualidade da construção não possa ser especificada *a priori*. O caso dos hospitais e prisões se encaixariam nessa situação.

Comparando-se as situações que podem envolver as várias condições contratuais baseadas no modelo acima, em uma PPP que abrangesse somente a construção física do hospital, a parte privada não levaria em conta os benefícios sociais, e a parte pública ficaria sujeita a aumento de custos de investimento. Por outro lado, quando a exploração da parte clínica estiver incluída no contrato de PPP, obtém-se uma vantagem devido aos menores custos dos investimentos, mas se perde a internalização devida aos benefícios. Assim, vemos que, segundo o modelo de Hart (2003), em uma PPP que abrangesse unicamente a construção do hospital, a parte privada não levaria em conta os benefícios sociais gerados pelo novo investimento, e a parte pública ficaria sujeita a aumento dos custos de investimento. Por outro lado, quando for permitida também a exploração clínica do hospital no contrato de PPP, seriam obtidos menores custos dos investimentos realizados, mas seria perdida a internalização dos benefícios. Disso resultam duas importantes implicações para a formulação dos contratos de PPPs: (i) se os aspectos não forem importantes, mas os acréscimos de custos pelo investimento a ser realizado pelo setor público for reduzido, a opção por excluir a exploração clínica da PPP ganha destaque.

Barros (2009) também chama a atenção sobre a questão da definição do formato ótimo de um contrato em uma parceria público-privada. Seria desejável que a construção de hospitais e a sua exploração clínica constassem no contrato quando houver investimentos específicos a serem realizados. A área hospitalar é particularmente sujeita a esse tipo de especificidade, visto que os recursos utilizados na construção de um hospital não teriam mercado secundário. Ou seja, quando construído um

hospital, ele não poderia ser utilizado, na maioria das vezes, para outra finalidade. Assim, a questão contratual e a segurança jurídica nesse tipo de investimento são fundamentais.

Segundo Silva (2009), uma das razões pelas quais as PPPs geram aumento de eficiência residiria na sua natureza público-privada, na medida em que tais contratos incorporam mecanismos intrínsecos do mercado concorrencial que conduzem à eficiência, tais como a propriedade temporária ou definitiva de ativos de infraestrutura com os quais são desenvolvidas determinadas atividades; a otimização da combinação de recursos e a minimização dos custos; os mecanismos de incentivo ao gestores; e a presença de risco e maximização de lucros. Além disso, as PPPs também incorporam elementos que buscam corrigir as falhas de mercado, tais como monopólios e assimetria de informações. Ademais, elas asseguram fontes de financiamento para a realização das obras de infraestrutura e gerenciamento dos serviços, minimizando suas interrupções. Outro ponto importante a ser destacado é que, como existe uma relação de delegação do Estado ao agente privado, temos que o agente privado tem a discricionariedade suficiente para que seja identificada a maneira mais rentável de fornecer os bens e serviços.

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

O objetivo deste breve artigo foi mostrar como as PPPs podem se constituir em instrumento para alavancar novos investimentos na área da saúde, com ênfase especial na área hospitalar, para o estado do Rio Grande do Sul.

Do ponto de vista econômico, o principal fundamento para o uso desse mecanismo contratual é a busca por aumento da eficiência econômica na alocação dos recursos destinados ao setor de saúde e em especial aos hospitais. Essa eficiência ocorre nas áreas de construção, manutenção e prestação de serviços médicos. Aqui também se destaca a importância da existência de economias de escopo nas diversas fases do investimento e operação de um hospital, como no projeto, financiamento, construção, gerenciamento, manutenção e atendimento clínico.

Deve-se analisar se há economias de escopo a fim de verificar se tais atividades devem ser exercidas por uma única empresa ou por várias empresas, a fim de obtermos os menores custos nesse investimento e os melhores serviços e explorar as vantagens comparativas das empresas em cada fase do investimento, bem como do financiamento, da gestão e operação do hospital. Outro aspecto importante diz respeito à alocação do risco entre o setor público e o privado. Por fim, para que uma PPP tenha sucesso, são necessárias agências reguladoras que possam fazer cumprir e fiscalizar o contrato.

As parcerias público-privadas podem se constituir em mecanismo pelo qual ocorre aumento dos investimentos na área da saúde por meio da construção de novos e melhores hospitais, bem como de sua manutenção e prestação de serviços médico.

É importante termos claro também que as PPPs não são adequadas a todas as situações na área de saúde. Devido a questões de especificidades dos serviços e do controle da qualidade, pode ser preferível que alguns serviços sejam prestados exclusivamente pelo Estado. Mas eles devem ser estudados caso a caso. Não aproveitar as oportunidades de parcerias público-privadas na área de saúde constitui perda de oportunidades de melhorar a alocação de recursos na economia como um todo e no setor de saúde em particular.

As PPPs podem ser um bom mecanismo para a provisão de serviços de saúde quando a qualidade do projeto puder ser bem especificada contratualmente e se forem providos mecanismos que possibilitem a regulação e monitoramento dessa variável. Assim, as PPPs são alternativa factível e viável para o fornecimento de bens e serviços na área da saúde. Contudo, devem ser feitos ajustes institucionais para que sejam aplicadas com mais eficácia. Esse será um desafio para os novos governantes do Rio Grande do Sul. Essa criação de uma infraestrutura institucional prévia é fundamental para o sucesso dessa alternativa e de sua viabilidade econômica e para garantir a segurança jurídica de contratos de longo prazo e com ativos específicos.

REFERÊNCIAS

- AHADZI, M. e BOWLWA, G. Public Private Partnerships and Contract Negotiations. An Empirical Study. *Construction Management and Economics*, v.22, n.9, p. 967-978, 2004.
- ANDRADE, Mônica Viegas e LISBOA, M.B. (2000). A Economia da Saúde no Brasil. In: LISBOA, M.B. Menezes-Filho, N.A. (2001). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. FGV/EPGE, 2001.
- ARROW, J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *Bulletin of the World Health Organization*, 1963.
- AUSTER, R., LEVESON, I., SARACHEK, D. The Production of Health, an Exploratory Study. *National Bureau of Economic Research*. p. 135-158, 1972.
- BALDUZZI, P. Models of Public-Private Partnership for Provision of Goods. *Economics and Politics*, v. 23, n.2, p. 271-296, 2011.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. *Guidebook on Public-Private Partnership in Hospital Management*.
- BARROS, P.P.; GIRALT, X.M. Contractual Design and PPPs for Hospital: lessons for the Portuguese Model. *European Journal of Health and Economics*, v. 10, p. 437-453, 2009.
- BETTINGNIES, J.E; ROSS, T.W. The Economics of Public Private Partnerships. *Canadian Public Policy*, v. 30, p. 135-174, 2004.
- BARROS, P. P. *Economia da Saúde: Conceitos e Comportamentos*. Lisboa, Almedina, 2005.
- _____. *As Parcerias Público-Privadas na Saúde em Portugal*. In: Simões, Jorge. 30 Anos do Serviço Nacional de Saúde: Um Percorso Comentado. Lisboa, Almedina, 2010.
- BHATTACHARYA, J; HYDE, T. e TU, P. *Health Economics*. Palgrave/MacMillan, 2014.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS – DATASUS. Banco de dados. 2019. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/leiintbr.def>>. Acesso: 30 jan. 2019.
- DEAKIN, N. Public-Private Partnerships: A UK case study. *Public Management Review*, v.4, n.2, p. 133-147, 2002.
- FOLLAND, S., GOODMAN, A. C., STANO, M. *A Economia da Saúde*. 5ª Edição, Porto Alegre: Bookman, 2008.
- GROSSMAN, S. e HART, O. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, v. 94, p.691-719, 1986.
- HART, O. Incomplete Contract and Public Ownership Remarks and An Application to Public Private Partnerships. *Economic Journal*, v. 119, p.69-76, 2003.
- HEMSLEY, P., HOLLANDA, L. Estimating a health production function for Brazil: some new evidence. *Toulouse School of Economics and EPGE-FGV, Rio de Janeiro*, jul./2012.
- IOSSA, E; MARTIMORT, D. Risk Allocation and Cost and Benefits of Public-Private Partnerships. *The Rand Journal of Economics*, v. 43, n.3, p. 442-474, 2012.
- MARTIMORT, D. e POUYEST, J. To Build or Not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships. *International Journal of Industrial Organizations*, v. 26, n. 2, p. 393-411, 2008.
- PHELPS, C.E. *Health Economics*. Boston, Addison-Wesley, 2003.
- SILVA, P. *Fundamentos e Modelos nas Parcerias Público Privadas na Saúde: O Estudo dos Serviços Clínicos*. Lisboa, Almedina, 2009.

SLOAN, F.A e HSIEH, C-R. *Health Economics*. Cambridge, MIT Press, 2016.

VIEGAS, M. A Regulação dos Contratos de Seguro-Saúde no Brasil: Gerando Seleção Adversa. UNB, Instituto de Ciência Humanas, Departamento de Economia – Programas de Seminários Acadêmicos. Seminário n. 05/01, 2001.

ZWEIFEL, P., BREYER, F.; KIFMANN, M. *Health Economics*. Oxford University: Springer, 2009.

Como o movimento liberal pode influenciar a política, e o que o Brasil pode aprender com os Estados Unidos

Wolf von Laer
CEO da Students For Liberty



Como podemos gerar uma mudança positiva no mundo? Essa é uma velha questão, e muitos pensadores ofereceram respostas diferentes a ela. A teoria da mudança social de Stalin é diferente da de Trotsky, assim como a teoria da mudança social de Hayek é diferente da de Burke. Então, como saber qual delas funciona?

Creio que seja menos uma questão de quem está certo e mais uma questão de qual teoria de mudança social oferece *insights* estratégicos úteis sobre como promover a mudança social. Nesta introdução, convidarei o leitor a analisar a teoria da mudança social de Hayek, que tem sido muito explorada e desenvolvida desde a sua primeira aparição em seu livro “Os intelectuais e o socialismo”. Munido disso, o leitor está equipado para analisar a estrutura institucional do movimento liberal nos Estados Unidos. Os Estados Unidos são o país mais sofisticado quando o assunto é política profissional e construção de movimentos. Isso se deve a um setor filantrópico extremamente forte que influencia a política e as políticas públicas, bem como a uma tradição de federalismo que torna a política muito complexa nos níveis municipal, estadual e federal. Discutir a infraestrutura pró-liberdade dos Estados Unidos é um ponto útil de comparação para o movimento liberal no Brasil. Comparo os movimentos dos dois países por meio de um mapa que exhibe organizações sem fins lucrativos e seus focos. Essa comparação me permite identificar diversas lacunas institucionais e estruturais que os liberais brasileiros¹ devem corrigir se quiserem ser competitivos política e ideologicamente nas próximas décadas. Por fim, concluirei o artigo discutindo conceitos úteis que fortaleceram o movimento liberal ao longo de sua história.

O mapa que retrata os movimentos liberais nos Estados Unidos e no Brasil é fundamental para a compreensão deste artigo. No centro desse mapa estão os doadores, as redes de doadores e as fundações. Este artigo é direcionado aos financiadores, bem como aos líderes do movimento. É importante que os doadores tenham entendimento sólido de como a mudança social ocorre e que tipo de organizações são necessá-

¹ Para informação ao leitor americano, *liberal* significa liberal clássico (ou libertário) no Brasil e em quase todas as partes do mundo.

rias para um movimento liberal sustentável. Doadores podem discordar da teoria de mudança social aqui apresentada, e isso não é problema; é crucial, todavia, que eles pensem estrategicamente sobre suas doações e como elas se conectam ao projeto liberal como um todo. Doadores informados são cruciais para elevar o movimento liberal brasileiro a um novo patamar, e tenho esperança de que meu artigo contribua para um diálogo construtivo dentro dos círculos de doadores a respeito de como construir o movimento liberal. Eles são a força vital de nossas ideias, pois poucos – se é que algum programa governamental ou universidade pública está – estarão conosco nessa luta. Você, doador, é essa força vital, e eu o felicito por todos os seus esforços!

DO TRIÂNGULO DE PRODUÇÃO DE HAYEK À PRODUÇÃO DE IDEIAS

Hayek dedicou o início de sua carreira a questões relacionadas à estrutura de capital. Esse foi um tema que tomou anos de sua vida, mas ele ficou frustrado com seu progresso. Uma das ideias derivada de seu trabalho sobre estrutura de capital é chamada de “triângulos hayekianos”. Tal triângulo retrata os estágios de produção de matérias-primas como o minério de ferro, passando por bens intermediários como o aço e, por fim, chegando a bens de consumo como carros e sua utilização pelos consumidores. Hayek mostrou que o valor dos bens ao longo desse processo deriva do objetivo final, que é o consumo. Quanto mais distante um bem está de um estado de consumo (por consumidores, não produtores), menos valioso ele é para os consumidores, e mais tempo é necessário para que ele atinja seu pleno potencial. Assim, à medida que a economia cresce, investimentos precisam ser feitos em diferentes estágios desse triângulo, de modo a assegurar a continuidade do processo produtivo.

A ideia do triângulo hayekiano, visível à esquerda no Gráfico 1, pode ser integrada a uma obra totalmente diferente de Hayek – “Os intelectuais e o socialismo” – que analisa por que as ideias socialistas se tornaram tão populares. Ele descreve a “produção” de ideias como tendo estágios distintos. Esses estágios começam com a matéria-prima – as

ideias originais – que são produzidas por acadêmicos ou especialistas, tomando a forma de teorias de alto nível que moldam o pensamento das pessoas, tal como nossa crença nos mercados, na sociedade civil e na ineficiência do governo. Essas ideias são moldadas pela escolha pública, pelas teorias econômicas da Escola de Chicago e da Escola Austríaca, por dados empíricos, pela história, etc.

Contudo, os estudiosos raramente são bons na divulgação de suas próprias ideias. Eles precisam ser popularizados por jornalistas, intelectuais públicos como Hazlitt (que também foi um estudioso, mas um indivíduo pode desempenhar papéis diferentes), professores, cineastas, etc. Se as ideias criam raízes, e mais pessoas adotam uma interpretação específica do estado do mundo, surge uma demanda por mudança política alinhada com essas ideias.

Contudo, os intelectuais raramente são bons na preparação do ambiente para essas mudanças. Essa tarefa precisa ser feita por ativistas e lobistas de base que amplificam a pressão político-social por mudança no *status quo* em direção a essas ideias. Essa pressão é gerada por ativistas como estrelas do YouTube falando de ideias, bem como por meio de protestos, movimentos orgânicos, “organizações políticas”, grupos de interesse especial, etc.

O estágio de consumo das ideias é quando políticos e burocratas se engajam no processo político. Antes de chegar à política, a mudança ocorre primeiro na sociedade como um todo. Os políticos mudam suas ideias apenas quando veem que é necessário. Todavia, são os legisladores que implementam a mudança político-social. Para eles tomarem decisões informadas e efetivas, precisam de ajuda de organizações e indivíduos ao longo dessa estrutura, para transformar ideias de alto nível em política *consumível*. Se todos esses estágios trabalham juntos de forma exitosa, a mudança pode ser implementada com reformas congruentes com o alto nível das ideias – em nosso caso, as ideias da liberdade.

O Gráfico 1 retrata a análise acima e mostra a estrutura de produção, bem como a estrutura de produção de ideias. Essa é a teoria de mu-

dança social que uso para analisar o movimento liberal tanto nos Estados Unidos como no Brasil.



Gráfico 1: Do triângulo de produção de Hayek à produção de ideias.²

O MOVIMENTO LIBERAL NOS ESTADOS UNIDOS

O movimento liberal nos Estados Unidos é grande, complexo e relativamente coordenado. Grande parte dessa coordenação advém dos doadores do movimento e suas respectivas redes. A filantropia dentro do movimento liberal é uma mistura de relações individuais com organizações e redes de doadores que atuam em conjunto. Doadores individuais têm relações com diretores de instituições sem fins lucrativos e outros captadores de recursos. Há uma visão comum sobre os objetivos de uma organização, e os doadores investem nisso. Redes de doadores unem pessoas com objetivos similares para investirem em projetos sem fins lucrativos. Elas compartilham conhecimento e mobilizam fundos para projetos específicos, incluindo influenciar eleitores e opinião pública.

A rede de doadores mais conhecida e organizada é a *Seminar Network*. Ela foi fundada por líderes da indústria e filantropos como

² “*Prices and Production*”, o livro de Friedrich Hayek dedicado ao estudo da estrutura de capital, nunca se popularizou na academia. George Garrison é o discípulo mais famoso que ampliou muito a obra de Hayek em seu livro “*Time and Money: The Macroeconomics of Capital Structure*”. Contudo, a estrutura de capital de Hayek foi adaptada para definir uma teoria de mudança social em direção a uma sociedade livre. O gráfico acima é baseado no artigo “*From Ideas to Action: The Roles of Universities, Think Tanks, and Activist Groups*”, de Ricard Fink, e ampliado por meu colega Kyle Walker.

des, e, para tal, eles recebem treinamentos on-line e presenciais sobre liderança, organização e comunicação. O treinamento é um aspecto importante de nosso trabalho, mas não focamos apenas em formação de competências. Nosso foco principal é criar líderes que promoverão a mudança seguindo a estrutura de produção de ideias supracitada. Assim, o *Students for Liberty* participa de diferentes estágios do triângulo de Hayek, e nosso objetivo último é fortalecer a estrutura geral pela oferta de talentos pró-liberdade produzidos em nossos programas. Por exemplo, a *Reason Foundation* tem uma equipe de análise de políticas públicas, mas também publica a *Reason Magazine*, que foca na disseminação de ideias em mídia on-line e impressa. É importante levar em conta tais complexidades.

A teoria da vantagem comparativa também se aplica a organizações sem fins lucrativos, logo, é importante que elas se especializem, não tentando realizar muitos projetos ao mesmo tempo. O processo de tentativa e erro é importante, mas é improvável que uma organização focada na produção de documentários seja também efetiva na defesa de legislação mais liberal frente ao governo.

Como visto no mapa, existem organizações que trabalham em todos os estágios do triângulo de Hayek. Essa rede produziu muitos centros universitários e *think tanks* educacionais que focam na formação acadêmica. Reconhecidamente, a base do pensamento liberal está pronta, e já temos argumentos para comprovar que uma sociedade livre seria mais justa, próspera e feliz. Contudo, esses argumentos precisam ser defendidos permanentemente e inseridos no discurso acadêmico, que é, no mais das vezes, nos Estados Unidos e ao redor do mundo, dominado por “soluções” governamentais. Assim, há espaço para investir nas ideias de alto nível e na “matéria-prima” do liberalismo. Existe ampla gama de organizações que focam na análise e disseminação de ideias para diferentes públicos-alvo, por diversos meios, como documentários, publicações ou treinamento de professores. Existem organizações de base que focam em estudantes, ativistas políticos, ativistas digitais, etc. O último estágio é uma vasta rede de políticos e *think tanks* que trabalham com

legislações, bem como organizações que treinam políticos e futuros políticos. A formação de competências é o foco de muitas organizações que desejam ser mais efetivas em suas atividades, de treinamento da mídia a campanhas políticas.

Um aspecto do movimento que desejo salientar, e que é mais forte no movimento liberal em comparação com a esquerda, é a vasta rede de *think tanks*. Cada um dos 50 estados tem um ou vários *think tanks* que trabalham para influenciar a política local ano após ano. Seus esforços não são duplicados e são relativamente coordenados devido à ajuda de organizações como a *State Policy Network* (SPN) e a *American Legislative Exchange Council* (ALEC). A SPN senta com todos esses *think tanks*, e a legislação que gerou bons resultados em um estado é compartilhada com *think tanks* e representantes de outros estados. As portas fechadas e, às vezes, abertas, legislações são propostas e discutidas, e os esforços de todos, coordenados. A utilidade de redes como a SPN e a ALEC é óbvia, embora elas não ofereçam o produto mais atraente para “venda” aos doadores, devido a seu impacto ser de difícil mensuração. Mesmo assim, o movimento liberal tem sido capaz de convencer doadores, e esse é o motivo da existência de redes como a SPN e outras instituições do tipo. Como os doadores conseguiram restringir seu desejo de vitórias rápidas, adotando, em vez disso, um foco de longo prazo, a vasta rede de *think tanks* estaduais foi capaz de crescer e prosperar. Mais importante, o movimento continua a conquistar diversas vitórias silenciosas na adoção de políticas liberais ou na abolição de políticas populistas.

Organizações 501(c)(3) e 501(c)(4)

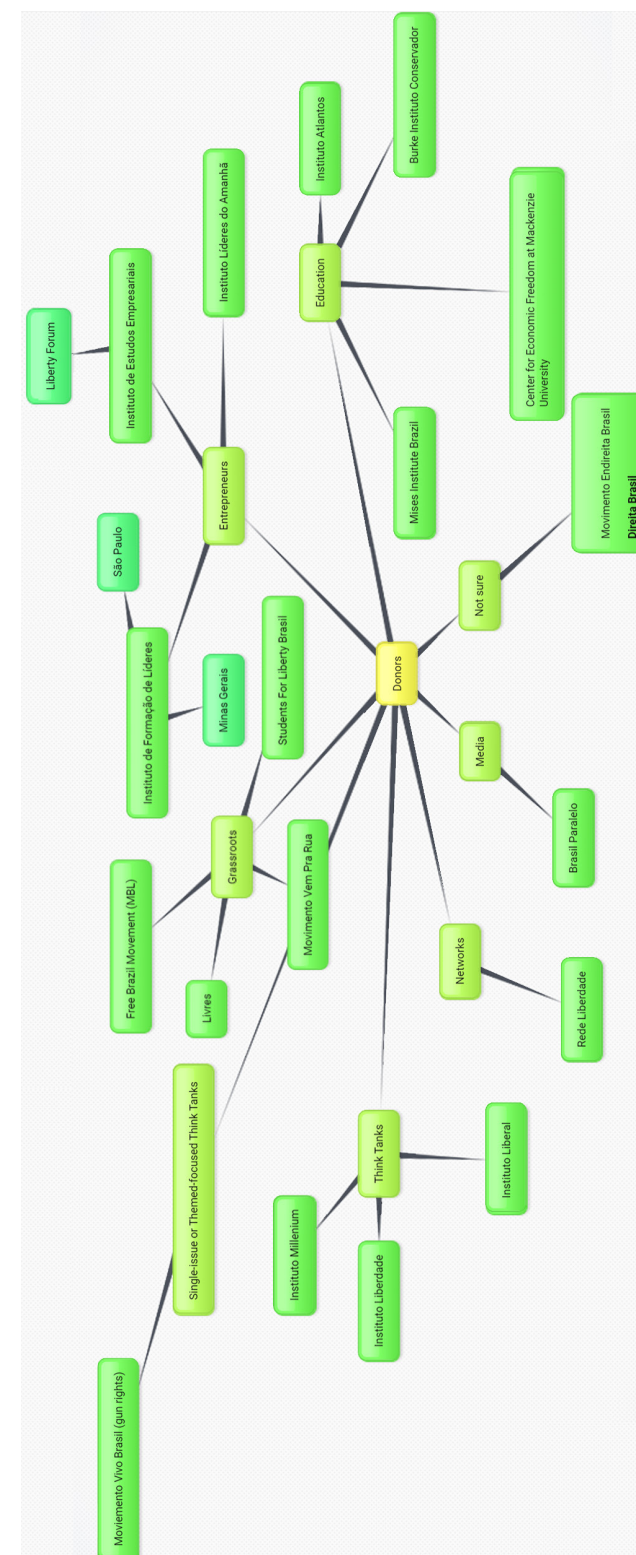
Organizações 501(c)(3) e 501(c)(4) são entidades legais sem fins lucrativos nos Estados Unidos, cuja diferença-chave é a sua habilidade de conduzir atividades de cunho político, isto é, a favor ou contra um candidato a um cargo público ou a uma legislação particular. Organizações 501(c)(3) são muito limitadas em sua habilidade de engajamento em atividades políticas, enquanto as 501(c)(4) podem se engajar ativamente na promoção de candidatos e legislação. É importante ter em mente tal distinção, já que um movimento exitoso precisa de ambas as organiza-

ções, tanto as que realizam análises de políticas públicas, construção de coalisões e treinamento (501(c)(3)), como as que se engajam em ativismo de base para eleger candidatos de livre mercado e aprovar legislação pró-liberdade (501(c)(4)).

As organizações 501(c)(3) e 501(c)(4) também diferem quanto às deduções fiscais disponíveis a indivíduos e empresas doadoras. Doações a uma 501(c)(3) são totalmente dedutíveis. Por outro lado, doações feitas a uma 501(c)(4) normalmente não o são. Isso significa que existe um incentivo maior à doação para uma 501(c)(3). Frente a isso, muitas organizações têm duas entidades legais, uma 501(c)(3) e outra 501(c)(4), ou seja, torna-se possível que o trabalho educacional e de análise de políticas ande de mãos dadas com a defesa prática de ditas políticas. Outro veículo particular dentro do contexto americano é o PAC (*Political Action Committees*). O PAC busca arrecadar recursos de doadores para campanhas particulares focadas na aprovação/abolição de legislação ou na eleição de candidatos. Essa informação de fundo é útil na reflexão sobre os diferentes aspectos da criação de um movimento exitoso: financiamento, educação, políticas e defesa.

O MOVIMENTO LIBERAL NO BRASIL

O objetivo deste artigo é combinar o conhecimento das organizações sem fins lucrativos dos Estados Unidos, minha formação em Economia Política e os recursos da rede SFL para oferecer uma perspectiva neutra sobre o movimento liberal brasileiro. Ex-membros do *Students for Liberty* estão interligados com o movimento, e alguns deles, como Fabio Ostermann, Giuseppe Riesgo e Marcel Van Hatten, foram eleitos para cargos políticos. Além disso, diversos ex-membros e funcionários do SFL Brasil fundaram outras organizações que fazem parte do movimento liberal brasileiro. Essas conexões me permitem derivar alguns *insights* sobre o estado atual do movimento liberal no Brasil.



COMO O MOVIMENTO LIBERAL PODE INFLUENCIAR A POLÍTICA, E O QUE O BRASIL PODE APRENDER COM OS ESTADOS UNIDOS

Neste link⁴ você pode encontrar um mapa da rede institucional do movimento liberal brasileiro.

Assim como nos Estados Unidos, no centro de qualquer movimento liberal estão os doadores. Diferentemente dos Estados Unidos, não existem redes de doadores ou fundos geridos por doadores no Brasil (mais sobre isso na seção sobre filantropia). Assim, coloco os doadores no centro do mapa.

Historicamente, o movimento brasileiro foi iniciado por um pequeno grupo de empresários. Não havia muitas organizações profissionais focadas nas ideias das liberdades antes de esse grupo se formar. Eles eram apaixonados por essas ideias e iniciaram conversas sobre como gerar a mudança no Brasil por meio de sua divulgação. Depois de muitos anos, essas conversas levaram à formação de diversas organizações liberais. O movimento brasileiro tem tido sucesso porque começou investindo na matéria-prima. Esses empresários perceberam que ideias eram necessárias, logo, começaram a traduzir livros e organizar grandes eventos para ensinar grandes audiências sobre essas ideias.⁵ A maioria dos eventos era sediada por organizações cuja missão está (até hoje) focada em empresários e suas famílias. Esses grandes eventos alcançam audiência mais ampla, e isso é importante. Contudo, olhando de fora, parece que o Brasil investe demais na educação da elite empresarial. Embora o sucesso do movimento no Brasil fale por si próprio, parece peculiar, em especial quando comparado ao movimento nos Estados Unidos, que tantas organizações focuem na educação de empreendedores.

O movimento brasileiro seguiu organicamente a estrutura de produção (Gráfico 1). Hoje a maioria das organizações brasileiras ainda está

4 O mapa da rede institucional do movimento liberal brasileiro está disponível no seguinte link: <https://bubbl.us/NDk2MjA1OS85NTMwNjYwLzY1MjZjYTA4NmZhNTBiMTc5YTZhZW-NiNTY5OGVmOTZm-X>.

5 É claro, a internet também ajudou muitos brasileiros a aprender sobre Hayek, Friedman, McCloskey e muitos outros sem ter de deixar o conforto de sua casa. Contudo, ideias sempre precisam estar ligadas a uma circunstância particular de tempo e lugar. Elas precisam vir de dentro, conectando-se à cultura, à política e à história. Embora sempre tenham existido liberais no país, isso não significa que as ideias teriam se proliferado caso alguns empresários brasileiros não tivessem coordenado esforços para divulgar as ideias em português, dentro do contexto brasileiro.

majoritariamente focada em ideias. Após a fundação de diversos institutos focados em ideias, os empresários brasileiros buscaram outros canais de distribuição para as ideias da liberdade. Hoje existem diversas conferências que reúnem pessoas de diversos contextos para aprender mais sobre essas ideias, como o Fórum da Liberdade e eventos similares.

Desses eventos e ideias, surgiram instituições como Ordem Livre, *Students for Liberty Brazil*, Movimento Brasil Livre (MBL) e outras que têm tido sucesso em trazer à tona essas ideias no debate público. Hoje o Brasil está, pela primeira vez em décadas, na posição de ter um governo e um Congresso amigável à liberdade. As oportunidades são muitas, mas o triângulo que retrata a produção de ideias não é robusto o suficiente. Na próxima seção, destacarei o que creio serem algumas oportunidades de crescimento para o movimento liberal. Minha esperança é a de que, desta vez, empreendedores (e muitos de seus amigos e parceiros de negócios) reconheçam o que é necessário e ajudem a fortalecer o triângulo hayekiano, de modo que as ideias da liberdade possam ser corretamente traduzidas em mudança política sustentável no mundo real.

ANÁLISE DO MOVIMENTO LIBERAL BRASILEIRO

A força do movimento no Brasil reside no compromisso de seus membros com as ideias. O movimento da liberdade opera com pouco financiamento. Milhares de voluntários trabalham dia e noite para divulgar as ideias da liberdade. O movimento brasileiro tem sido incrivelmente efetivo mesmo contando com poucas doações de brasileiros e de redes internacionais como a *Atlas Network*. Agora é hora de investir no país e construir novas instituições. Na próxima seção, delinearei a necessidade de instituições diferentes, do tipo que não podem ser geridas e/ou mantidas no longo prazo por voluntariado. De forma alguma quero menosprezar o trabalho que já foi feito. Não obstante, não estou convencido de que o movimento liberal pode ser mantido apenas por voluntariado. Construir um movimento e aprofundar o triângulo de Hayek requer dinheiro. Tratarei a respeito da mentalidade dos doadores, bem como da postura do movimento com respeito à captação de recursos, na próxi-

ma seção, “Condições necessárias para o florescimento do movimento liberal”.

Por ora, discutamos algumas das necessidades derivadas da comparação do Gráfico 2 e do Gráfico 3 à luz do triângulo de Hayek (Gráfico 1). O movimento brasileiro tem a capacidade de produzir ideias de alto nível, e conta com muitos ativistas. O movimento sente a falta de *think tanks* e intelectuais públicos defendendo a ideia da liberdade. Existem alguns, mas não o suficiente. Permita-me ilustrar meu ponto: uma das reformas mais importantes para o Brasil será a da Previdência. A reforma da Previdência é notoriamente difícil devido ao fato de que todos os governos socialistas prometeram muito, e os fundos estão acabando rapidamente. Além disso, ela é difícil porque alguns eleitores receberão menos benefícios do que lhes foi prometido por administrações anteriores. Contudo, esperar não é uma opção, visto que o governo recentemente eleito poderia ruir rapidamente se a dívida alcançar níveis que inviabilizem a governabilidade. A reforma da Previdência é uma necessidade. Infelizmente, muitos dos políticos eleitos para o Congresso são jovens e inexperientes. Conservadores e liberais sempre estiveram na oposição, e não têm muita experiência como situação. Ademais, existe pouca experiência no país sobre como fazer uma reforma da Previdência. Pode haver discussões de alto nível sobre como Friedman a faria, mas a implementação concreta de um plano político é algo totalmente diferente. Contudo, o Brasil não precisa se desesperar. Muitos países, como o Chile, ou estados, como Utah, nos EUA, executaram reformas em seus sistemas previdenciários. É possível fazê-la, mas é preciso que *think tanks* e legisladores facilitem a troca de conhecimento, de modo que os legisladores brasileiros não tenham que reinventar a roda.

Outra grande questão para os legisladores será a reforma tributária. Novamente, muitos países já a realizaram com sucesso. Especialistas estrangeiros podem ajudar com conselhos e estratégia. Contudo, a legislação brasileira é complexa, e cada país tem suas peculiaridades. Assim, a reforma tributária terá de ser concebida por formuladores de políticas brasileiros que sabem o que é necessário (enquanto consultam

especialistas estrangeiros). Existem estratégias mais fáceis e populares, como introduzir um *compromisso tributário* similar ao introduzido pela *Americans for Tax Reform* (ATR), um *think tank* dedicado apenas a essa questão. Menciono a ATR porque ela teve grande sucesso em sua proposta de reforma. Por meio da ATR, centenas de legisladores assinaram uma carta de intenções de que votariam “não” para qualquer lei que viesse a aumentar tributos. É um compromisso simples, com grande impacto. Os legisladores tornam-se responsáveis pela questão, e o efeito de seus votos pode ser facilmente analisado pela ótica do compromisso (essa é a razão por que o compromisso precisa ser simples e não envolver dezenas de outras questões como desregulamentação, etc., que são difíceis de definir).

A ART também busca fortalecer o movimento por meio de encontros temáticos de curta duração, todas as quartas-feiras, que unem o movimento de centro-direita. Eles são importantes para compartilhar conhecimento, estreitar laços e encontrar sinergias entre as diferentes iniciativas organizacionais. Esse tipo de troca já ocorre no Brasil por intermédio da Rede Liberdade.

Reformas são necessárias, e é chegada a hora de realizá-las. O governo Bolsonaro terá algum tempo para aprovar reformas, mas ele não pode ser nem apressado, nem vagaroso demais. Muitos dos novos legisladores considerados libertários têm pouca experiência de governo. Existe muita energia no Congresso, e os políticos pró-liberdade precisam formar coalisões rapidamente. Caso o governo não conquiste algumas vitórias logo nos primeiros meses, a resistência pública à reforma e a oposição ganharão força.

Adesão a princípios precisa ser mais importante do que divisões partidárias. Uma forma produtiva de formar coalisões com membros de outros partidos se dá por meio de comitês. Um comitê é um grupo de políticos que têm convicção partilhada sobre uma ideologia ou um movimento. Nos Estados Unidos, existe, por exemplo, o *Congressional Black Caucus*, o *Hispanic Caucus* e o *Liberty Caucus*. Este último foi fundado por Ron Paul com o objetivo de unir colegas parlamentares com simpa-

tia pelas ideias libertárias e conservadoras. Agora ele é liderado pelo congressista Justin Amash, e se encontra bimensalmente. O comitê teve sucesso ao popularizar suas posições, combatendo os aspectos mais populistas e intervencionistas do Partido Republicano. Existem até comitês bicamerais. Como há muitos partidos diferentes e muitos políticos recém-eleitos no Congresso do Brasil, formar um comitê bem dirigido gerará muitos benefícios: a) melhor fluxo de comunicação sobre questões-chave na economia; b) aprendizado mais rápido para os políticos recém-eleitos; c) defesa mais sólida das posições pró-liberdade, devido aos esforços coordenados além de linhas partidárias; e d) posição mais sólida frente à mídia, dado que existe mais poder por trás de um comitê em comparação ao de um indivíduo isolado. Enquanto escrevo este artigo, recebi a notícia de que um comitê de livre mercado acaba de ser formado no Brasil, e espero que possa ser tão impactante como seu equivalente americano.

Outra instituição importante no contexto norte-americano que pode se provar vital no fortalecimento do movimento brasileiro é a *American Legislative Exchange Council* (ALEC). Os Estados Unidos têm 50 estados, enquanto o Brasil tem 26, mais o Distrito Federal. Existem muitas reformas que são necessárias em diferentes estados, e organizações como a ALEC oferecem uma estrutura para compartilhamento de informações entre eles. Uma instituição como a ALEC seria útil para o movimento hoje mais do que nunca. É importante, todavia, pensar como uma ALEC poderia ser formada no Brasil. Um possível caminho seria por meio de doações corporativas, embora esse tipo de doação normalmente venha com “condições”. Os líderes do movimento precisam entender que doações corporativas são voláteis, dado que variam com o desempenho da economia. Mesmo assim, uma ALEC brasileira poderia se beneficiar delas desde que o líder da organização se mantenha alinhado aos princípios e não ceda às demandas corporativas que, cedo ou tarde, podem prejudicar o livre mercado. Esse é um alerta que se deve ter em mente.

Na mesma linha, não existem organizações focadas em *lobbying* (tradução livre, lobismo). O movimento liberal precisa ter organizações

consistentes que possam defender políticas benéficas para empresas e consumidores. Uma coisa é escrever propostas políticas em prol de reformas, destacando o que é necessário; outra coisa é ter a capacidade de aprová-las: formar coalisões, redigir legislação congruente com as leis e regulações atuais e implementar reformas que minimizam consequências não intencionais, e que não serão capturadas por *rent-seekers* (tradução livre, caçadores de renda). Assim, lobistas com princípios são necessários para direcionar recursos da indústria para as reformas de livre mercado. Muitos *think tanks* nos Estados Unidos, em especial aqueles com uma divisão 501(c)(4), têm contatos na indústria e fazem lobby por legislação e conseguem eleger (infelizmente, nem sempre) candidatos pró-liberdade. Neste momento, parece não haver nenhuma capacidade para documentos políticos ou lobismo no país. Isso dificultará muito o trabalho dos legisladores, já que eles não têm nem extensão, nem conhecimento e, muito menos, força política para superarem sozinhos todas as barreiras.

Um SPN brasileiro não é necessário atualmente, dado que a Rede Liberdade já existe e não há muitos *think tanks* trabalhando com questões de política em nível estadual. Mas, no médio a longo prazo, coordenação, treinamento e programas para o movimento como um todo (atributos da SPN nos Estados Unidos) tornam-se ainda mais importantes à medida que o movimento cresce. Parte desse crescimento tomará a forma de grupos de estudantes como o Clube Farroupilha, que já conquistou considerável capital político e influência. Assim, a Rede Liberdade faria bem em agregar mais funções ao seu trabalho.

Embora o movimento brasileiro tenha obtido resultados impressionantes ao levar milhares de pessoas às ruas, ainda falta algo importante: mobilização política. Pressão pública e social via protestos é boa, mas tende a desaparecer rapidamente, em especial quando um governo *parcialmente* favorável às ideias está no poder. Mas a mobilização de eleitores é sempre necessária. Assim, o movimento liberal brasileiro deveria replicar o sucesso de organizações como a *Americans for Prosperity* (AFP). Durante os anos eleitorais, a AFP arrecada grandes somas de dinheiro para mobilizar eleitores. Ela treina ativistas, coordena visitas a

eleitores potenciais e usa todo tipo de canais de comunicação para convencer eleitores a votarem em candidatos liberais. Existem escritórios da AFP em todo o país, e em diferentes estados. É uma operação complexa que inclui treinamento on-line e presencial, além de uma estratégia geograficamente ajustada de mobilização. Hoje parece não haver nenhum esforço coordenado no Brasil de visita a eleitores ou contato via telefone. A mídia de massa é importante, mas convencer um eleitor a escolher um candidato pró-liberdade é algo tangível e efetivo. Fazer isso em um país onde isso nunca foi feito antes promete gerar grandes resultados.

A última coisa que quero mencionar é a necessidade de formação de competências no movimento. Os legisladores precisam ser treinados em todos os diferentes níveis de governo, por exemplo, em captação de recursos, estratégias de campanha e assessoria de imprensa. Assim como nas outras questões supracitadas, as organizações brasileiras poderiam aprender com a experiência americana. Treinamento é necessário não apenas para pessoas que hoje ocupam posições de poder, mas também para candidatos que querem concorrer a cargos políticos. Organizações como a AFP e o *Leadership Institute* trabalham nisso há anos.

Focar na construção dessas instituições consolidará o triângulo de Hayek, aumentando as chances de um movimento liberal sustentável e impactante por muitos anos. Entendo que isso requer anos de trabalho e muitos milhões de dólares. Não obstante, conhecer os gargalos, bem como os sucessos de movimentos organizados como o americano, é importante. Antes de concluir, preciso me dirigir tanto a doadores como aos líderes de organizações liberais acerca de algumas condições importantes para o florescimento do movimento liberal.

ALGUMAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O FLORESCIMENTO DO MOVIMENTO LIBERAL

Construir instituições não é tão fácil quanto parece. Muitas das competências que defendo provavelmente não serão providas pelo livre mercado, requerendo doações e uma rede colaborativa sem fins lucrativos. Para estabelecer uma rede sem fins lucrativos eficiente, muitas coisas

são necessárias de doadores e líderes de movimento. Discuto esses aspectos nos próximos dois segmentos, a saber, filantropia e pensamento centrado no movimento.

Filantropia

O termo *filantropia* vem do grego e significa “amor ao homem”, amor à humanidade. Do ponto de vista histórico e estatístico, os Estados Unidos são o país mais filantropo do mundo. Isso se dá por diversas razões. Para citar apenas duas: 1) os Estados Unidos são, em comparação a outros países ocidentais, religiosos, e a religião defende a caridade e a ajuda ao próximo e 2) os Estados Unidos são uma nação que foi construída por imigrantes que não contavam com a ajuda de um governo. Eles tiveram que estruturar suas famílias e comunidades por conta própria. A filantropia é algo que cresce em um ambiente em que o governo não promete tomar conta de todas as nossas necessidades, como a maioria dos Estados de bem-estar diz fazer.

Confiança em si mesmo e em seus compatriotas está na essência da filantropia. Tal aspecto é mitigado quando o governo se torna mais e mais “a grande ficção por meio da qual todo mundo se esforça para viver à custa de todo mundo”, como disse Frédéric Bastiat de forma tão eloquente. O Brasil experimentou uma ditadura que controlava a vida das pessoas, bem como décadas de socialismo e políticas intervencionistas e corruptas. Em um ambiente assim, a confiança é enfraquecida.

Nós, defensores da liberdade e responsabilidade, precisamos sair da zona de conforto e dar o exemplo: precisamos mostrar que a filantropia é possível. Os líderes de organizações sem fins lucrativos precisam trabalhar duro, ser transparentes, mostrar pensamento centrado no movimento e responder por seus erros. Contudo, os empresários brasileiros também precisam tomar a iniciativa. Eles precisam pensar estrategicamente sobre suas doações e confiar nos outros. Sim, é possível que, às vezes, alguns projetos fracassem, mas o fracasso é uma coisa boa tanto na filantropia como no mercado, pois sinaliza ao movimento e aos filantropos o que pode ser melhorado. Eles precisam confiar que as or-

ganizações sem fins lucrativos podem mudar o mundo, vendo-as como um investimento valioso. Não estou defendendo que você, empresário, mude o seu estilo de vida ou sofra. Todavia, o movimento só pode ser construído se você fizer doações a entidades sem fins lucrativos que passaram por sua avaliação e que você crê poderem fazer a diferença para o Brasil e o seu povo.

As doações dos filantropos devem estar focadas no longo prazo. O movimento pró-liberdade nos Estados Unidos sofreu muito porque os filantropos não criaram fundações de forma sábia. Seus descendentes ou membros do conselho de suas fundações mudaram totalmente o foco de grandes organizações, de causas liberais para causas socialistas. Isso ocorreu diversas vezes, envolvendo bilhões de dólares. Isso ocorre porque o filantropo não administrou seu legado de forma sábia. Isso também pode acontecer no Brasil. Os filhos do doador podem ser capazes de perpetuar o seu legado, mas o que dizer de seus filhos? Como podemos ter certeza do comprometimento destes últimos com o projeto liberal? Não podemos, nem devemos. Portanto, os doadores brasileiros precisam pensar sobre como administrar sabiamente as suas doações. Uma opção seria a criação de fundos de doação direcionados. Essas organizações são como “bancos” de doadores cuja missão é doar apenas ao movimento. Nelas, enquanto viver, o doador ainda tem algum poder de decisão sobre o dinheiro. Tão logo falece, todos os recursos doados por ele permanecem no fundo, que continuará a investir em sua missão, haja vista que é uma organização terceira cuja missão não pode ser facilmente modificada. Se o leitor deseja saber mais sobre fundos de doação direcionados, verifique os websites do *Donors Trust* ou da *Philanthropy Roundtable*.

Filantropos precisam confiar nos líderes do movimento. Sim, doadores precisam fazer sua devida diligência, mas também precisam ser convencidos de que uma organização vale a pena. Entretanto, se os doadores acreditam na liderança e na estratégia de uma organização, não devem condicionar sua doação à execução de projetos pessoais. Instituições sem fins lucrativos (da mesma forma que as com fins lucrativos) pre-

cisam ser capazes de mudar estratégias, adaptando-se às circunstâncias. Doações gerais permitem isso. A captação de recursos baseada em projetos específicos pode ser, às vezes, justificada, embora possa prejudicar a integridade de uma organização, visto que todos os esforços estarão focados em agradar o doador, enquanto os custos de oportunidades de tal projeto podem ser punitivamente grandes. É claro, as instituições sem fins lucrativos devem mostrar resultados, ter indicadores de desempenho, realizar auditorias profissionais e formar um conselho respeitado: isso é o básico. Contudo, focar em muitos projetos em muitas áreas distintas enfraquece precisamente o aspecto-chave que torna as instituições sem e com fins lucrativos efetivas: sua vantagem comparativa.

O movimento precisa de investimentos de filantropos. O Brasil só pode prosperar se os doadores confiarem em outras pessoas, investindo nelas. Precisamos viver nossa própria filosofia de autoconfiança e respeito pelo próximo. Isso nos faz diferentes dos socialistas, que acreditam que as pessoas precisam ser governadas por uma elite e cuidadas como bovinos. Podemos tomar conta de nós mesmos, mas precisamos de uma divisão de trabalho. Alguns são bons em negócios, e outros, na construção de instituições sem fins lucrativos. Raramente alguém consegue ser, ao mesmo tempo, bom em ambos. É hora de confiar nas pessoas e doar fundos ao movimento de forma sábia, de modo que os líderes de organizações sem fins lucrativos possam construir as instituições que ajudam mais pessoas a serem prósperas e independentes do governo.

AÇÃO CENTRADA NO MOVIMENTO

Liberais são competitivos e individualistas. Contudo, precisamos superar o individualismo ingênuo que foca apenas no “eu, eu, eu”. Seres humanos são criaturas sociais, e só podemos sobreviver em grupos. A sociedade permite a divisão de trabalho e nos traz prosperidade. A prosperidade surge por meio da combinação de competição e colaboração. O sistema de preços mostra quais planos estão funcionando e quais estão fracassando. Mas a concorrência selvagem raramente é uma solução de longo prazo para os negócios. Empresas normalmente cooperam e

competem entre si, e preciso fazer o mesmo dentro do movimento liberal. Sem dúvida, é fundamental que os líderes do movimento coloquem as necessidades do movimento em primeiro lugar e não se engajem em politicagem baseada em inveja, ou em mentalidade baseada em jogos de soma zero.

A filantropia não é um jogo de soma zero, e essa é uma lição difícil de entender. Obter uma doação para a sua organização não implica necessariamente que outra organização não possa obter uma doação também. Doadores querem ver mudança no mundo, assim como os líderes de instituições sem fins lucrativos. Nossas próprias necessidades organizacionais têm de ser avaliadas à luz das necessidades do movimento como um todo. Compartilhar doadores e fazer introduções são ações importantes para o crescimento do movimento. Permita-me dar um exemplo: digamos que você esteja gerindo um *think tank* liberal que atua em diversas áreas. Uma área em que você não é especialista é a da reforma educacional. Agora, a doadora Srta. X, que faz contribuições anualmente para sua organização, deseja ver reforma educacional, e está disposta a doar para tal. O fato é que você está recebendo muito dinheiro dela, mas seria necessário mais de um ano para você montar uma estrutura que possa fazer a diferença nessa área. Você, como líder de um *think tank*, sabe do grande trabalho do *think tank Reforma Educacional*.

Você tem contato com todos os líderes de *think tanks*, e sabe quais *think tanks* estão bem e quais estão passando por dificuldades. Não faria sentido você ajudar a Srta. X a realizar seu desejo de trabalhar com reforma educacional ao apresentá-la ao líder de um *think tank* dedicado exatamente a isso? O que você teria a perder? Sim, você pode não receber uma doação que o obrigaria a focar na construção de um novo departamento, contratação de pessoas, etc., enquanto segue com suas operações corriqueiras. Contudo, você se torna uma referência da relação da Srta. X porque você a ajudará a cumprir seus objetivos. Você também beneficia o movimento ao fortalecer uma organização cuja vantagem comparativa está na educação. Além disso, você mostra boa vontade ao líder do *think tank* focado em reforma educacional, e ele provavelmente

retornará o favor, falando de sua grande liderança como diretor do *think tank Liberdade*.

Os líderes do movimento brasileiro já praticam pensamento centrado no movimento de uma forma diferente, mesmo que exista discordância geral com respeito à teoria correta de mudança social. Apesar das discordâncias quanto a candidatos, políticos e políticas, o movimento parece coerente para o mundo exterior. Elas estão sendo tratadas, até agora, sem tomar a forma de ataques públicos na mídia. Conflitos internos parecem estar sob controle, e as pessoas reúnem-se e trabalham em equipe. Isso é certamente muito impressionante e produtivo. Contudo, quanto mais cresce o movimento, é menos provável que ele permaneça coeso e que os laços pessoais entre os líderes possam ser mantidos. Se a geração atual de líderes conscientizar a próxima dessa lição, o movimento liberal brasileiro se beneficiará muito.

O pensamento centrado no movimento faz diferença! O *Cato Institute* merece, em grande parte, o crédito pelo crescimento do *Students for Liberty*. No início do projeto, o ex-presidente do Cato Ed Crane compartilhou com Alexander McCobin, fundador do *Students for Liberty*, o acesso a sua lista de doadores. Ele permitiu ao SFL enviar diversas correspondências/e-mails pedindo doações. Dessa forma, obtivemos os nossos primeiros grandes doadores. Ed também permitiu que Alexander e outros estudantes participassem de seus eventos para doadores. Durante esses encontros, muitas parcerias foram formadas, gerando milhões de dólares em doações que alegraram o doador e maximizaram a liberdade no mundo. O Cato sofreu por isso? Não. O *Cato Institute* tem crescido muito ao longo dos anos, e os doadores têm sido gratos a esse instituto por ter apresentado o *Students for Liberty*. Conto essa história a muitos doadores do Cato, e eles sentem orgulho por terem ajudado uma organização exitosa como a nossa.

Essa lição foi importante para nós, e tentamos fazer o mesmo. O SFL ajudou a criar dezenas de organizações, e também dá suporte a tantas outras por meio de mentoria, aconselhamento e introduções formais. Talvez a que mais ajudamos foi a *Young Voices*. Essa instituição

ajuda autores pró-liberdade a serem publicados em grandes veículos de comunicação, como o *Wall Street Journal*. Incubamos a organização, pagamos o salário de sua equipe por um ano e facilitamos o acesso dela a nossa lista de doadores em três oportunidades. Hoje a *Young Voices* tem orçamento superior a US\$ 200 mil dólares/ano e auxilia mais de 50 jovens autores a publicarem suas mensagens pró-liberdade diariamente em grandes meios de comunicação.

Esse tipo de pensamento implica compartilhar tudo? Não, mas ele nos ajuda a tirar um pouco o foco de nossa própria operação, permitindo mais melhorias para o movimento como um todo. Afinal, liberdade é o que queremos.

CONCLUSÃO

Neste artigo, apresentei o movimento liberal americano e o comparei às organizações liberais brasileiras. Meu argumento é que o Brasil precisa focar na construção de diversas organizações para poder enfrentar as duras reformas que estão por vir. As seguintes instituições são necessárias: comitês, *think tanks* focados em políticas públicas, organizações de contato com eleitores, *think tanks* com foco dedicado na reforma tributária, reforma previdenciária, formação de competências e treinamento de legisladores, e em iniciativas de comunicação entre legisladores de diferentes estados.

A criação dessas instituições é garantia de sucesso? Não, eu não me atreveria a afirmar tal coisa. Contudo, o movimento liberal tem necessidades, e certas instituições aumentariam as chances de reformas exitosas, além de cultivar as bases para um movimento liberal sustentável. Espero que os meus *insights* sejam de interesse para o leitor e que motivem ação e discussão.⁶

⁶ Estou ansioso para ajudar o movimento e desejo oferecer minha rede a doadores e líderes brasileiros de organizações. Assim, se você crê poder apresentar pessoas que poderiam ser úteis para o movimento liberal brasileiro, sinta-se à vontade para me contatar em wolf@studentsforliberty.org.

O Brasil foi administrado terrivelmente por elites e políticos corruptos por muito tempo. Algo novo era necessário, e surgiram as ideias pró-liberdade. Entretanto, chegou a hora das reformas. Essas reformas levarão tempo, e os resultados não serão imediatamente visíveis. O que será visível é que certos grupos perderão privilégios, em especial na esteira da reforma previdenciária, bem como em outras partes do Estado distribucionista. A mudança liberal requer tempo, paciência e empatia. Precisamos ter empatia com as pessoas que perderão seus *status* e empregos devido ao fato de a reforma não privilegiar empresas estatais. Essas pessoas sofrerão, e levará tempo para encontrarem novas ocupações. Se tais pessoas forem esquecidas, tal ressentimento será refletido nas eleições ou, pior, com protestos e violência. Um movimento liberal bem desenvolvido, com legisladores treinados que têm acesso a boas pesquisas para dar respaldo às suas propostas, terá a chance de viabilizar as reformas. Para sustentar esse panorama, são necessários *think tanks* e ativistas. O Brasil tem um futuro brilhante e muitas oportunidades para implementar reformas. Certamente espero que o movimento possa estar preparado para transformar o Brasil no país mais rico da América Latina e, talvez, do mundo. Creio que o Brasil tenha esse potencial.

© Instituto de Estudos Empresariais, 2019

Brasil: aberto para reformas?

Série Pensamentos Liberais

Associados IEE | Coordenadores do Volume XXIII

Victoria Jardim e Paola Coser Magnani

Editor | Buqui

Vanessa Pedroso

Capa

Paim Comunicação

Editoração | Buqui

Cristiano Marques

 **FÓRUM DA
LIBERDADE**



CIP-BRASIL. Catalogação na Fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

B83

Brasil: aberto para reformas? / organização Victoria Jardim, Paola Coser Magnani - 1. ed. - Porto Alegre, RS : Buqui, 2019.
232p.; 23 cm (Pensamentos liberais; v.23)

ISBN 978-85-8338-481-6

1. Brasil - Política econômica. 2. Brasil - Política e governo. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Reforma administrativa. I. Jardim, Victoria. II. Magnani, Paola Coser.

19-55630

CDD: 338.981

CDU: 338(81)

Vanessa Mafra Xavier Salgado - Bibliotecária - CRB-7/6644

Reservados todos os direitos de publicação total ou parcial ao

Instituto de Estudos Empresariais | IEE

Rua Anita Garibaldi, 1143/808 | Mont'Serrat | Porto Alegre | RS | 90450-001

www.iee.com.br | iee@iee.com.br



9 788583 384816

A 23ª edição do Pensamentos Liberais recebeu o apoio de:

Ouro

Colla Construções Ltda

Platina

Márcio Atz e Regina Martins Pereira

Pavei Construtora

Rizk Advogados



Prata

Isadora Sirtori

Magav Segurança Estratégica

Plenobras Materiais Elétricos e Hidráulicos

Bronze

Felipe Franzon Vargas

Fida Calcário e Argamassas

Paola Coser Magnani

Victoria Jardim





Realização:





PATROCÍNIO



GERDAU

Grupo **RBS**



PATROCÍNIO DO LIVRO



REALIZAÇÃO



www.forumdaliberdade.com.br