

XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS

PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA À LUZ DA ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS PÚBLICAS FEDERAIS

HÁ ALTERNATIVA AO AUSTERICÍDIO!

**José Celso Cardoso Jr.
TPP-IPEA**

Vitória-ES, Nov. 2018

1. **Economia Política das Finanças Públicas**: finanças públicas vistas como parte do processo econômico (intrinsecamente histórico, dinâmico, complexo e não-determinístico) de desenvolvimento das sociedades modernas, e não como mero resultado contábil de períodos estanques ou estáticos de tempo (calendário greco-romano).

2. **Mitos da Austeridade Fiscal Permanente**:

a) “falácia da dona de casa”: o Estado não pode gastar mais do que arrecada!?

b) “fada da confiança”: um ajuste fiscal pode ser expansionista se os impactos negativos das medidas adotadas sobre a demanda pública forem mais do que compensados pelo impacto positivo da melhora das expectativas e da queda da taxa de juro sobre a demanda privada. Porém, na maioria dos casos estudados a contração fiscal foi ... adivinhe ... contracionista!

3. **Finanças Funcionais para o Desenvolvimento Nacional**: há alternativas teóricas e comprovação histórica ao austericídio!

A “Mágica” do Crescimento Econômico

$$\text{PNB} = (\text{Cp} + \text{Cg}) + (\text{Ip} + \text{Ig}) + (\text{X} - \text{M}) + (\text{RLREx} - \text{RLEEx})$$

Cp: Consumo privado das famílias e empresas

Cg: Consumo do governo = custeio + gastos correntes

Ip: Investimento privado

Ig: Investimento governamental direto, indireto, estatais

X: Exportações de bens e serviços

M: Importações de bens e serviços

RLREx: Renda líquida (de impostos) recebida do exterior

RLEEx: Renda líquida (de impostos) enviada ao exterior

Quais as raízes da crise econômica brasileira desde 2015???

1. **ECONOMIA** = QUEBRA DA CONVENÇÃO DE CRESCIMENTO 2003/2013 = rebaixamento do padrão de confiança empresarial (público e privado) nas apostas a futuro induzidas pelo PAC e demais políticas públicas federais. Causas diretas:

- a. Ritmo de crescimento da demanda agregada estimulada pelo governo (consumo + investimento + exportações) não veio acompanhado em velocidade e magnitude pelo lado da oferta empresarial privada. Assim, cresceram, simultaneamente, lucros e inflação...
- b. Cenário internacional descrente e desfavorável a médio prazo...
- c. Volatilidade e altos patamares de câmbio e juros continuam sendo problema estrutural da economia brasileira. Ambos exacerbados pela arquitetura de estabilização do Plano Real + tripé macro pós-1999...
- d. Estrutura tributária socialmente regressiva e juridicamente confusa e onerosa dos setores produtivos, aliada aos demais custos de transação (econômicos, jurídicos, administrativos etc.) para operações de natureza público-privada no país, também se constituem em obstáculos ao cálculo econômico e à previsibilidade dos negócios.
- e. Ambiente político-institucional interno conturbado a curto prazo.

BLYTH, M. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

CARDOSO JR., J. C. (org). Planejamento Governamental e Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI. São Paulo: Ed. FPA, 2017.

CARDOSO JR., J. C., BARBOSA, S. T. (orgs). Administração Pública Federal. Brasília: Ipea, BAPI n. 12, 2017.

DWECK, E., OLIVEIRA, A. L., ROSSI, P. (coord.) Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

FAGNANI, E. (coord). A Reforma Tributária Solidária: justiça fiscal é possível – subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

GIMENE, M., COUTO, L. (orgs). Planejamento e Orçamento Público no Brasil. Brasília: Enap, 2017.

LOPREATO, F. Caminhos da Política Fiscal no Brasil. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MINSKY, H. Estabilizando uma Economia Instável. Osasco: Novo Século Ed., 2009.

OLIVEIRA, F. A. Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009.

PINTO, M. P., JUNIOR, G. B. (orgs). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

REZENDE, F. A Política e a Economia da Despesa Pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública – elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

ROSSI, P., DWECK, E., OLIVEIRA, A. L. (orgs). Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, E. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

SICSÚ, J. (org). Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007.

WRAY, R. Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Contraponto, 2003.

1. Economia política da austeridade

- **Três falácias da austeridade:**
 - a) Austeridade **não funciona**
 - b) **Governos** que arrecadam impostos, emitem moeda e denominam a maior parte de sua dívida na própria moeda **não podem e não devem jamais ser comparados, em termos financeiros, a famílias e empresas**
 - c) **Fada da confiança e falácia da composição:** empresários não investem por causa dos resultados fiscais, mas porque esperam vender mais produtos com lucro; quando governos que representam 1/3 ou mais do gasto agregado comprimem despesas na crise, isso reduz as perspectivas de vendas, o próprio gasto privado e a produção

1. Finanças públicas e desenvolvimento

- **Finanças Públicas para o desenvolvimento:**

“Uma das principais contribuições da **Moderna Teoria Monetária (*Modern Money Theory*)** tem sido a de explicar por que **governos soberanos que emitem a própria moeda possuem grande raio de manobra** na política econômica, sem o sobrepeso de restrições financeiras. Eles não apenas **podem emitir sua própria moeda para honrar compromissos** denominados em sua própria unidade de conta, mas também **podem contornar restrições autoimpostas à execução orçamentária** por meio da alteração de regras. Sendo assim, governos deste tipo (com moeda)...**podem priorizar questões como o pleno emprego, a distribuição de renda e a estabilidade de preços**” (Wrandal Wray, 2013)

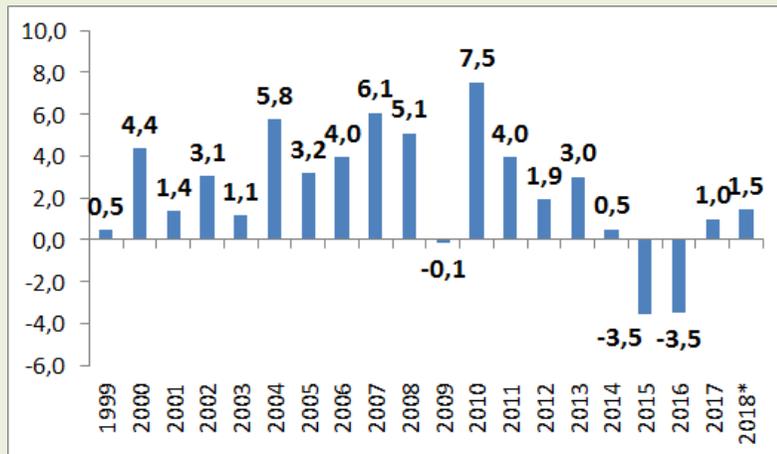
2. Austeridade não funciona

- **No Brasil, cortes sucessivos na despesa pública**, estagnada em termos reais desde 2015
 - **investimento público**, em 2017, chegou ao **menor patamar em 50 anos**
 - **teto de gastos** para impedir reativação da despesa pública, que passa a cair em relação ao PIB: **pressão permanente sobre benefícios previdenciários, congelamento nominal de salários de servidores...**
- elevação da taxa de juros, até out. 2016, e **corte de crédito dos bancos públicos**
- **choque tarifário** de preços básicos em 2015
- nova política de preços de derivados do petróleo
- **privatizações**

2. Austeridade não funciona

- No auge da crise, em 2016, a **economia retrocedeu** ao patamar de meados de 2011
- A se confirmar o crescimento previsto para 2018, de 1,47%, o produto não terá alcançado o patamar de dez. 2012
- Mesmo com aceleração do crescimento em 2019, **somente em 2020 o PIB terá superado o patamar de 2014**, o que configura a recuperação mais lenta já registrada da economia brasileira

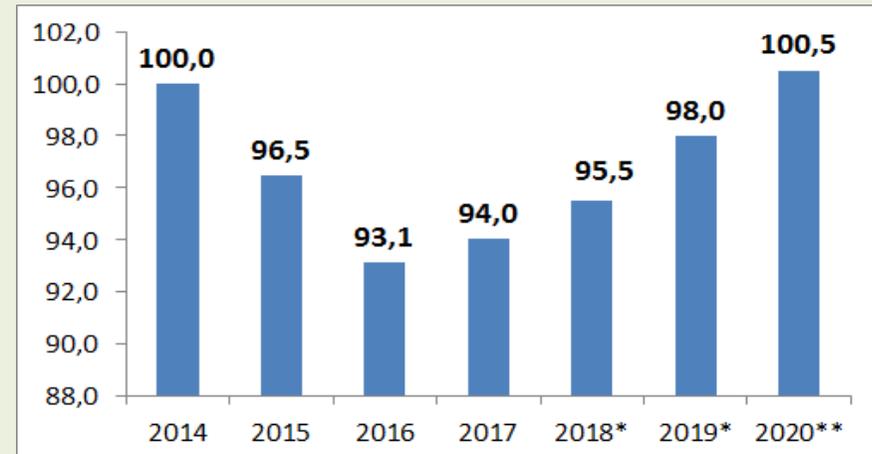
PIB real (%)



* Expectativas de mercado em 24/08/2018

Fonte: IBGE/Contas nacionais Trimestrais e BCB/Focus

PIB real (2014 = 100)



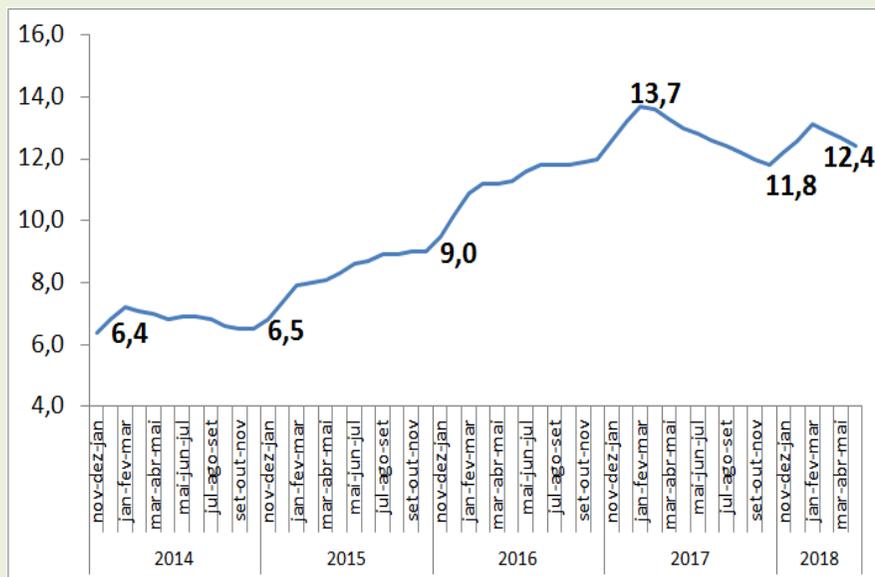
* Expectativas de mercado em 24/08/2018

** Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais e BCB/Focus

2. Austeridade não funciona

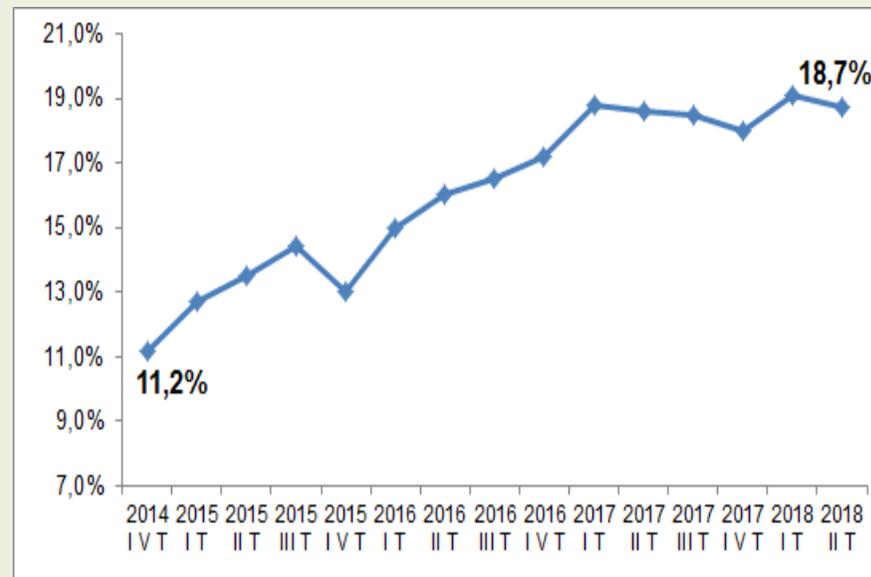
- Rápida **deterioração do mercado de trabalho**, com explosão do desemprego e da subutilização da força de trabalho

Taxa de Desemprego (% força trabalho)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua

Taxa de Desocupação e Subocupação por Insuficiência de Horas Trabalhadas (% força trabalho)

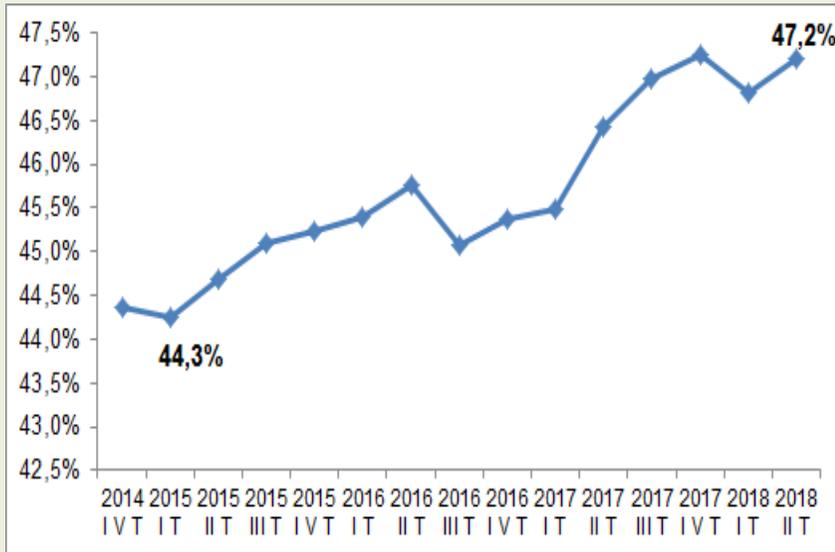


Fonte: IBGE/PNAD Contínua

2. Austeridade não funciona

- Depois de reduzir ao longo de uma década, **informalidade volta a aumentar depois de 2014**
- **Rendimento real médio do trabalho, após retração em 2015 e 2016, atualmente ainda não superou o nível pré crise**

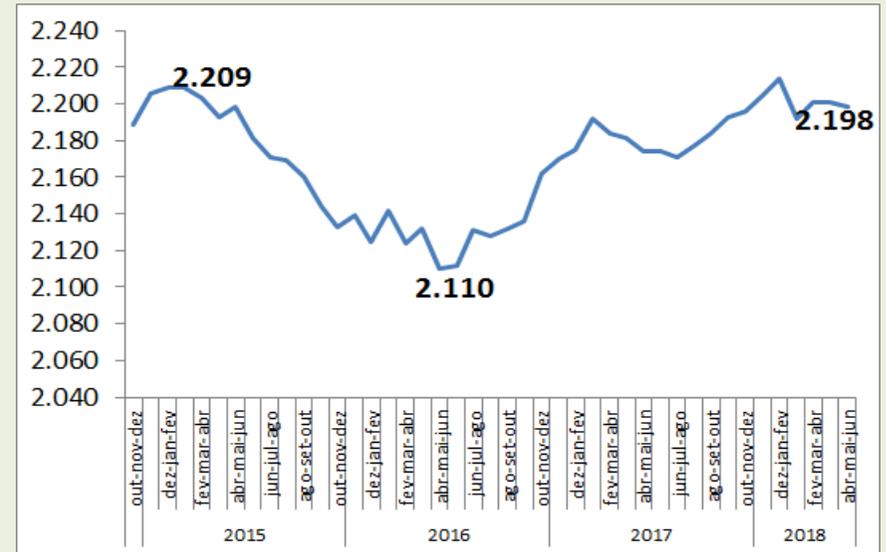
Grau de Informalidade* (% pop. ocupada)



* Contempla sem carteira e conta própria

Fonte: IBGE/PNAD Contínua

Rendimento Médio Mensal Habitual de Todos os Trabalhos – estimativa real (R\$)

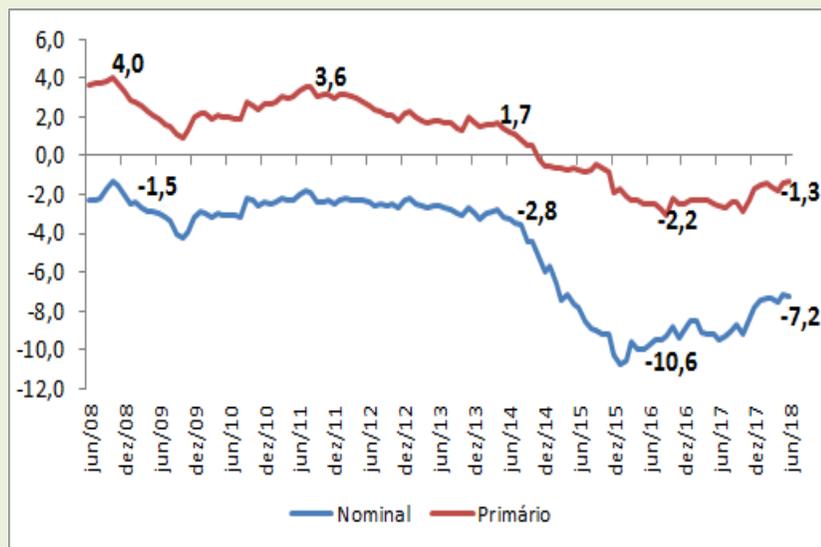


Fonte: IBGE/PNAD Contínua

2. Austeridade não funciona

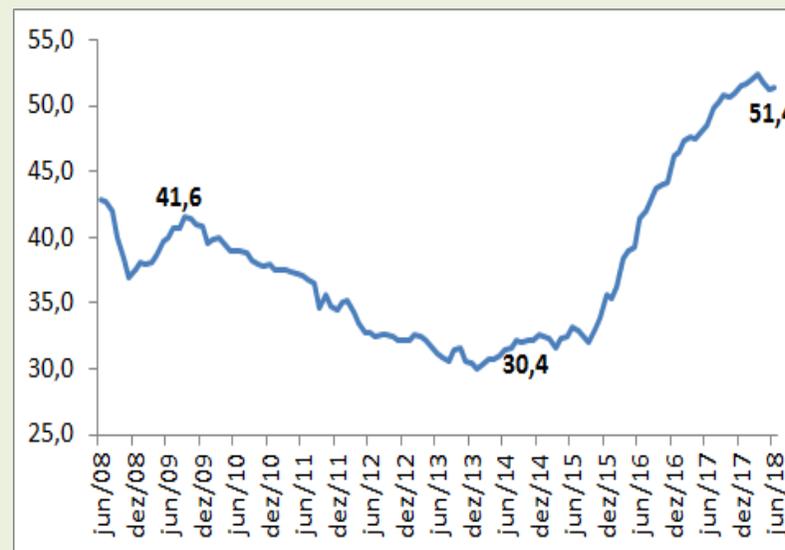
- Políticas de austeridade foram acompanhadas por piora dos resultados fiscais do setor público e aumento do endividamento

Setor Público – Resultados Nominal e Primário (% PIB)



Fonte: BCB

Setor Público – Dívida Líquida (% PIB)



Fonte: BCB

2. Austeridade não funciona

- **Deterioração mais forte das contas públicas se deu após a adoção de políticas de austeridade**
- Piora de resultados expressa o peso da conta de juros da dívida, ajustes cambiais e **perda de dinamismo da economia e das receitas públicas**

Governo Central – Receita Primária Líquida* e despesa Primária Total (var. anual real média por período)**

	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2017
Receita Primária Líquida	7,1%	5,6%	9,5%	0,2%	-2,6%
Despesa Primária Total	5,0%	5,9%	9,7%	3,3%	0,1%

* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos a partir de 2012

** Exclui despesas e receitas contábeis do Fundo Soberano do Brasil; também exclui a despesa meramente contábil com desoneração da folha de pagamentos

Fonte: STN/Resultado do Tesouro Nacional

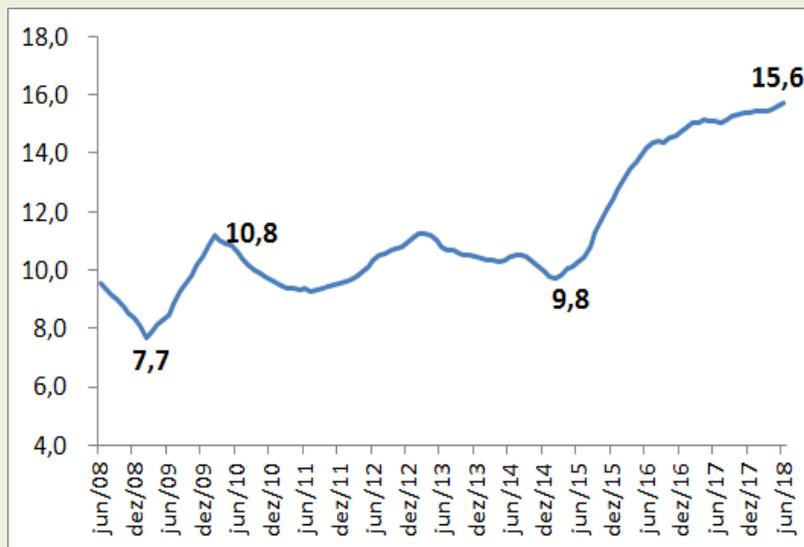
2. Austeridade não funciona...ou funciona para poucos

- Em 2017, somente os 4 maiores bancos no Brasil elevaram seus lucros em 21% (R\$ 64,9 bilhões)
- Em 2016, enquanto a mediana do spread bancário nos países emergentes foi de 4,8%, no Brasil chegou a 39,4%
- Desde 2014, 5 maiores bancos retomaram 70 mil casas e aptos por falta de pagamento dos clientes, cerca de R\$ 11,5 bilhões (estoque de imóveis dos bancos é 745% maior que em 2014)
- Em 2016, 6 brasileiros possuíam riqueza equivalente aos 100 milhões de brasileiros e brasileiras mais pobres (OXFAM, 2017)

3. Finanças para o desenvolvimento

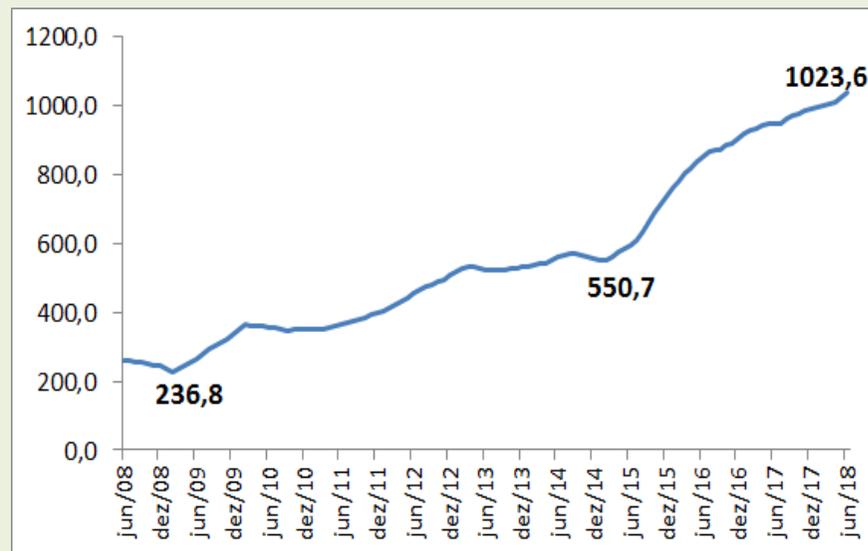
- **Governos** que arrecadam impostos, emitem moeda e são credores dos EUA **não são indivíduos e financeiramente têm espaço mais flexível para atuar**

Conta Única do Tesouro – saldo (% PIB)



Fonte: BCB

Conta Única do Tesouro – saldo (R\$ bi)

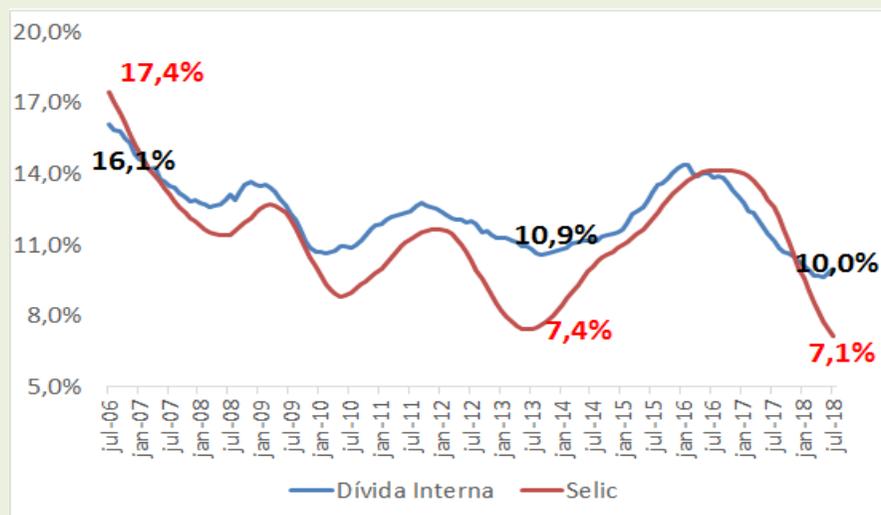


Fonte: BCB

3. Finanças para o desenvolvimento

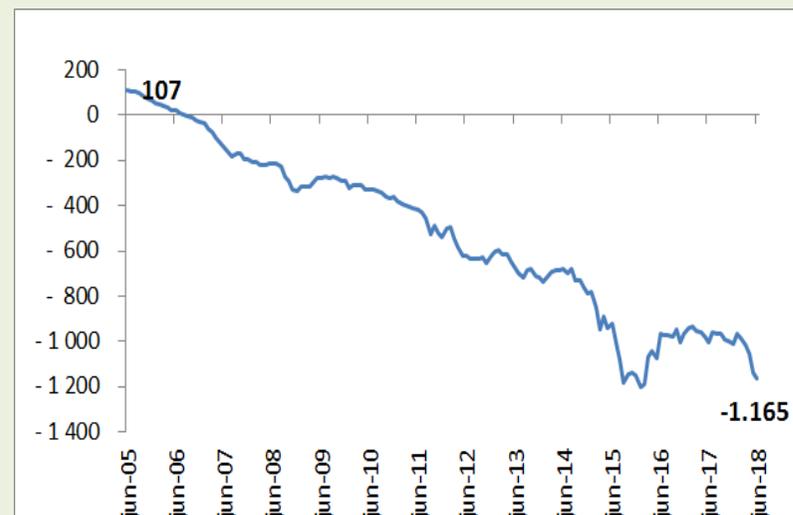
- **Governos** que arrecadam impostos, imprimem moeda e são credores dos EUA **têm espaço financeiro para atuar em prol do crescimento e distribuição**

Custo Médio da Dívida Interna e Taxa Selic (acum. 12 meses, % a.a.)



Fonte: STN e BCB

Dívida Externa Líquida do Setor Público (R\$ bi)



Fonte: BCB

3. Finanças para o desenvolvimento

- **Déficits primários são normais**, especialmente depois da crise global de 2008, e não indicam que países e governos estejam quebrados

Resultado Primário do Governo Geral – Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País\Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	1,8	-1,1	-0,4	-1,4	-1,5	-2,4	-3,2	-5,4	-5,6	-5,1
Brasil	3,8	1,9	2,3	2,9	1,9	1,7	-0,6	-1,9	-2,8	-1,7
Chile	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-1,9	-3,0	-2,5
China	0,4	-1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,1	-2,2	-2,3
Índia	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,8	-2,3	-2,1	-2,1
México	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,2	0,1	0,2
Rússia	4,7	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,2	-3,4	-0,8
Média	2,5	-2,0	-0,1	0,8	0,5	0,1	-0,8	-2,7	-2,9	-2,4

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, consulta em 2 de fev. de 2018

3. Finanças para o desenvolvimento

- Déficits nominais também pioraram no mundo após a crise de 2008, mas **quase nenhum país de renda média gasta tanto com juros como o Brasil**

Resultado Nominal do Governo Geral – Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País\Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	0,2	-2,4	-1,3	-2,6	-2,8	-3,0	-4,0	-6,6	-7,1	-7,4
Brasil	-1,5	-3,2	-2,7	-2,5	-2,5	-3,0	-6,0	-10,3	-10,4	-7,8
Chile	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,1	-3,2	-2,9
China	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7	-3,0	-3,3
Índia	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,6	-7,3	-6,9	-6,7	-6,6
México	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1	-3,0	-3,0
Rússia	4,5	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5	-3,9	-1,5
Média	0,8	-3,7	-1,9	-0,9	-1,1	-1,5	-2,4	-4,4	-4,7	-4,4

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, consulta em 2 de fev. de 2018

3. Finanças para o desenvolvimento

- Hoje, a maior parte das restrições a um papel ativo das **finanças públicas** na recuperação da economia com preservação e conquista de direitos **é autoimposta** (regra de Taylor, regra de primário da LRF, EC 95/2016, “regra de ouro”)
- **Não há razão econômica para o Brasil gastar 6,1% do PIB com juros da dívida em 2017 x 2,0% do PIB na média dos países emergentes**
- **É preciso desmistificar o superávit primário como fonte de credibilidade e estabilidade**
 - na maioria dos países há déficit e a vida segue normalmente
 - nós podemos e precisamos aumentar o déficit primário agora, para depois, com o retorno do crescimento, reequilibrar as contas públicas

3. Finanças para o desenvolvimento

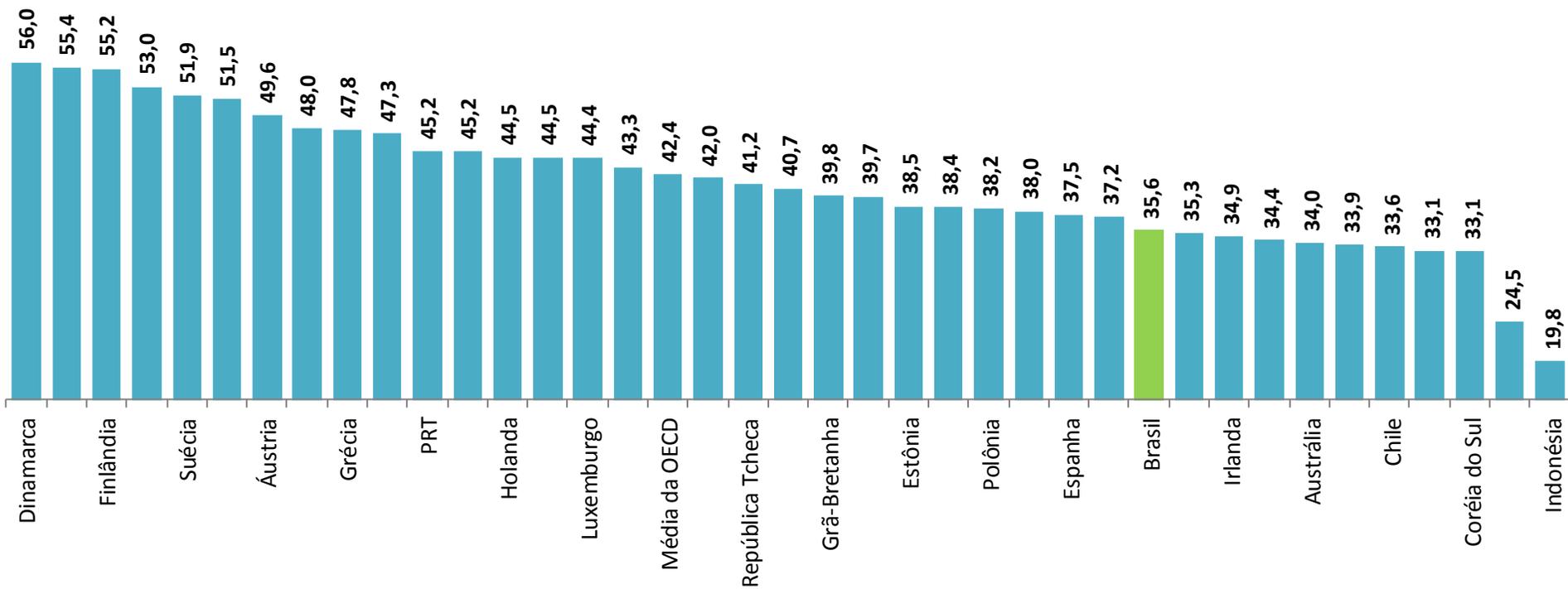
- **Problema imediato da economia brasileira** não é o “excesso de gastos” do governo, mas a **subutilização de recursos** (trabalho, capacidade instalada) e a **super-concentração de lucros nos bancos**
- **Três frentes de ação emergenciais:**
 - Revogação da EC 95/2017 e reativação do gasto público em políticas e programas com maiores efeitos multiplicadores e distributivos
 - reforma tributária solidária e progressiva
 - mandato dual para o Banco Central, como o do FED nos EUA, que além de mirar a estabilidade da moeda deve perseguir o pleno emprego

AS 3 GRANDES TESES EQUIVOCADAS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO:

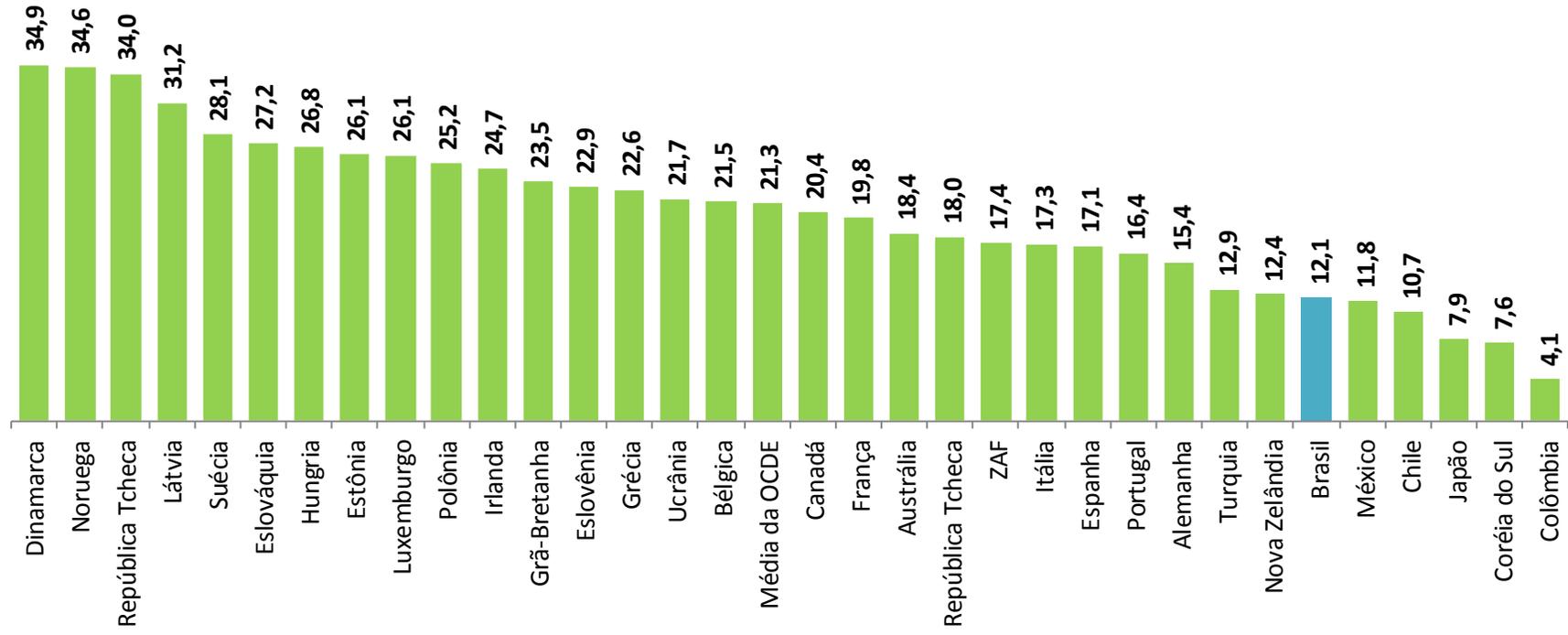
1. O Estado brasileiro é grande!

- Ora, grande em relação a quem? Grande em relação a quê? A resposta depende do tamanho da ambição / ousadia / escopo / perfil do projeto de desenvolvimento nacional almejado.
- Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado / Mercado / Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.
- Em perspectiva desenvolvimentista, vale dizer: includente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro não é grande! Pelo contrário, sua ossatura e modus operandi são de índole liberal, vale dizer: concepção de Estado mínimo!
- Significa que sua lógica de organização (ossatura) e funcionamento (modus operandi) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal.
- Capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (includente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo.

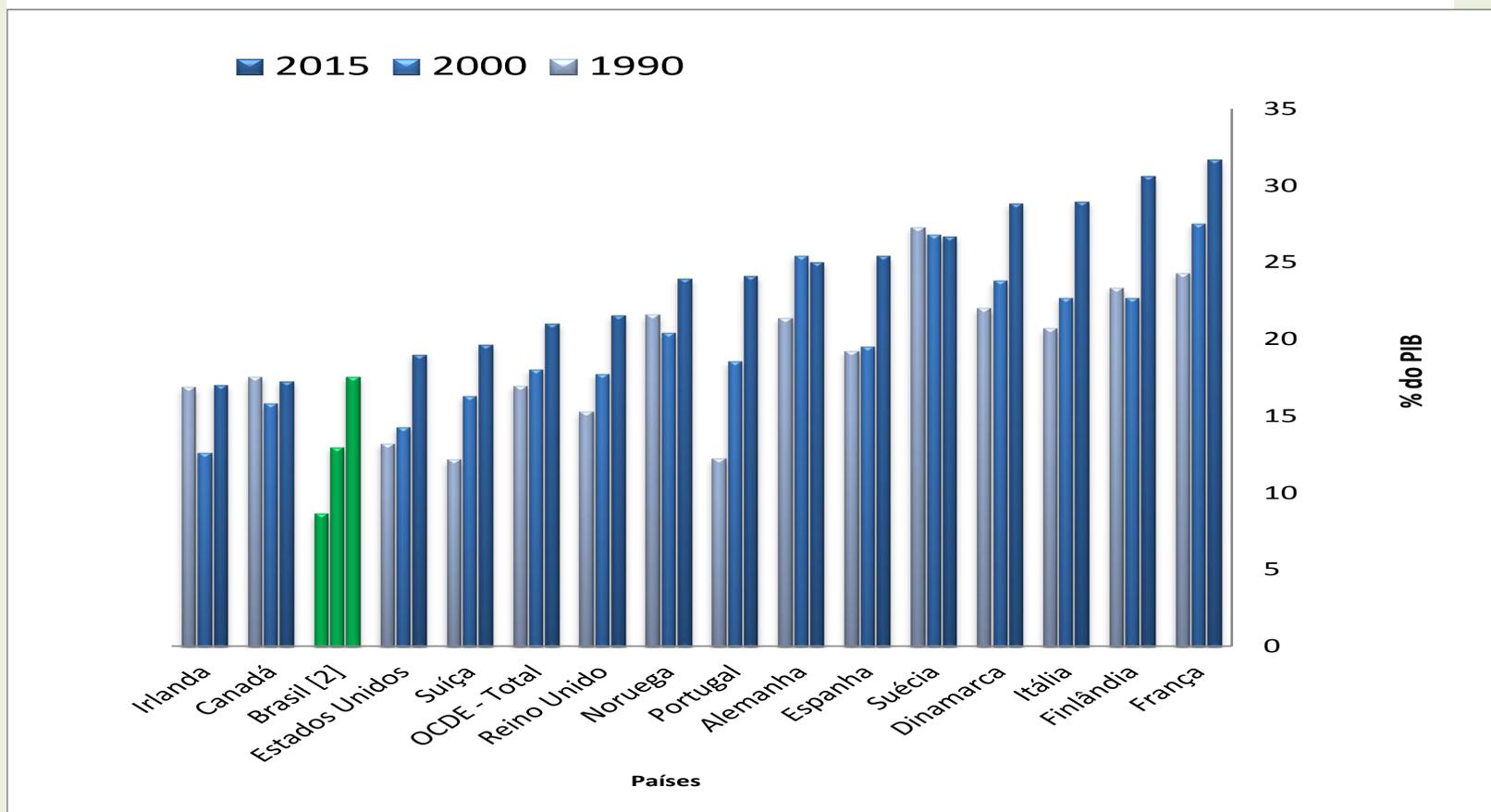
Arrecadação tributária (% do PIB)



Pessoas empregadas no setor público (% do total de pessoas empregadas)



**FIGURA 5 – GASTO SOCIAL PÚBLICO DIRETO EM % DO PIB
(1990, 2000, 2015)
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS**



Fontes:
 Estatísticas da OCDE. Gasto Social (SOCX). Somente gasto público direto.
 Base de Datos de Inversión Social (Cepal)
 Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI/DISOR)

AS 3 GRANDES TESES EQUIVOCADAS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO:

2. O Estado brasileiro é ineficiente!

- Ora, para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores civis ativos é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a CF-1988. No entanto, desde então, esse mesmo Estado ampliou em muito as suas competências e áreas institucionais de atuação, bem como o acesso da população e a cobertura social de todas as políticas públicas de âmbito federal.
- Ademais, houve no período, forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), orçamento e recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.
- Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita.
- Do anterior não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental.
- Significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relacionam-se com a ausência ou precariedade do Planejamento (e não da Gestão pura e simples)!

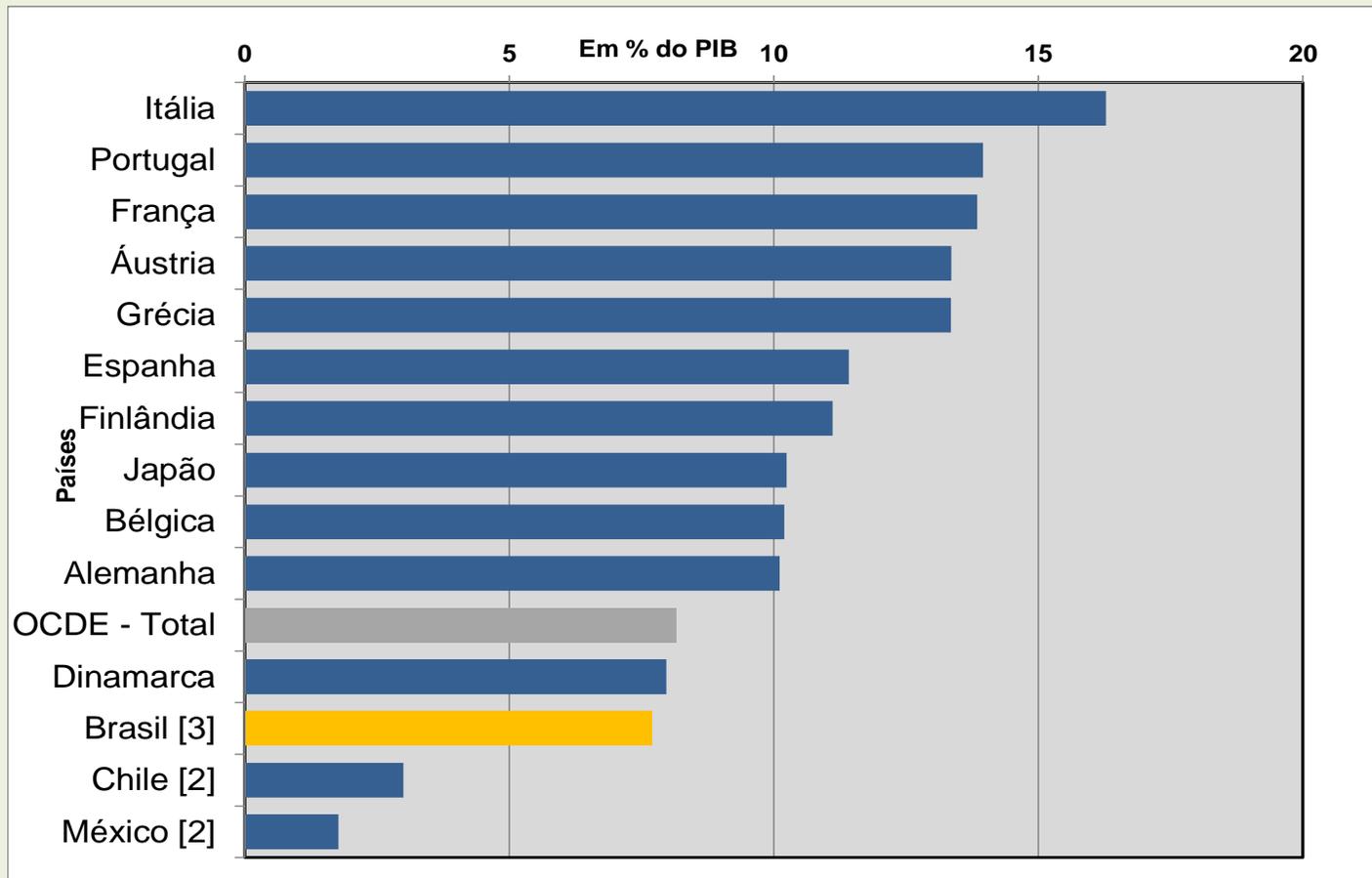
Utilização e Ampliação da Rede de Infraestrutura. Brasil: 2002 e 2013

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
TRANSPORTES		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
ENERGIA		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
COMUNICAÇÕES		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%
AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA		
	2002	2013
TRANSPORTES		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
ENERGIA		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
COMUNICAÇÕES		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Benefícios e Serviços Sociais Públicos Ofertados. Brasil: 2002 e 2013.

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013
ASSISTENCIA SOCIAL		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões
PREVIDÊNCIA		
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
TRABALHO E RENDA		
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
SAÚDE		
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de Urgência ⁵	10,6 milhões	9,1 milhões
EDUCAÇÃO		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fies - Contratos Firmados	65.921	559.896
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	177.284
DESENVOLVIMENTO URBANO		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

**FIGURA 18 – GASTO PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO EM % DO PIB ⁽¹⁾
(2013)
BRASIL E PAÍSES DA OCDE (SELECIONADOS)**



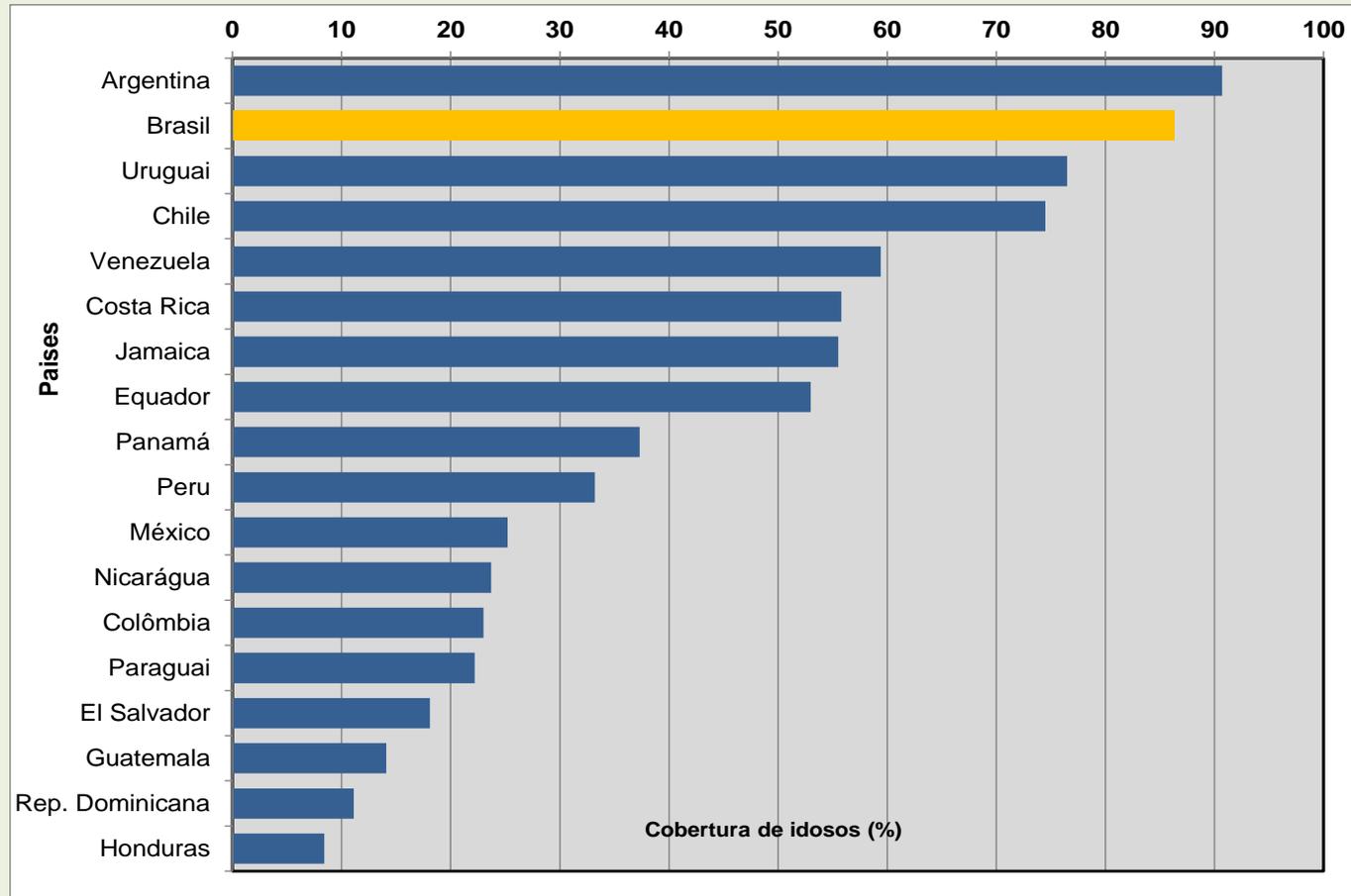
Fontes: Estatísticas da OCDE. Social Expenditure – Dados agregados | Portal da Transparência – Gastos Diretos do Governo

Notas: [1] Gasto público direto com benefícios em dinheiro para idosos e pensões por morte para dependentes. Inclui aposentadorias por idade, aposentadorias antecipadas e pensões por morte. Não inclui gasto privado compulsório nem outras fontes de recursos.

[2] Dados de 2010.

[3] Despesas Totais do INSS sobre o PIB em 2013.

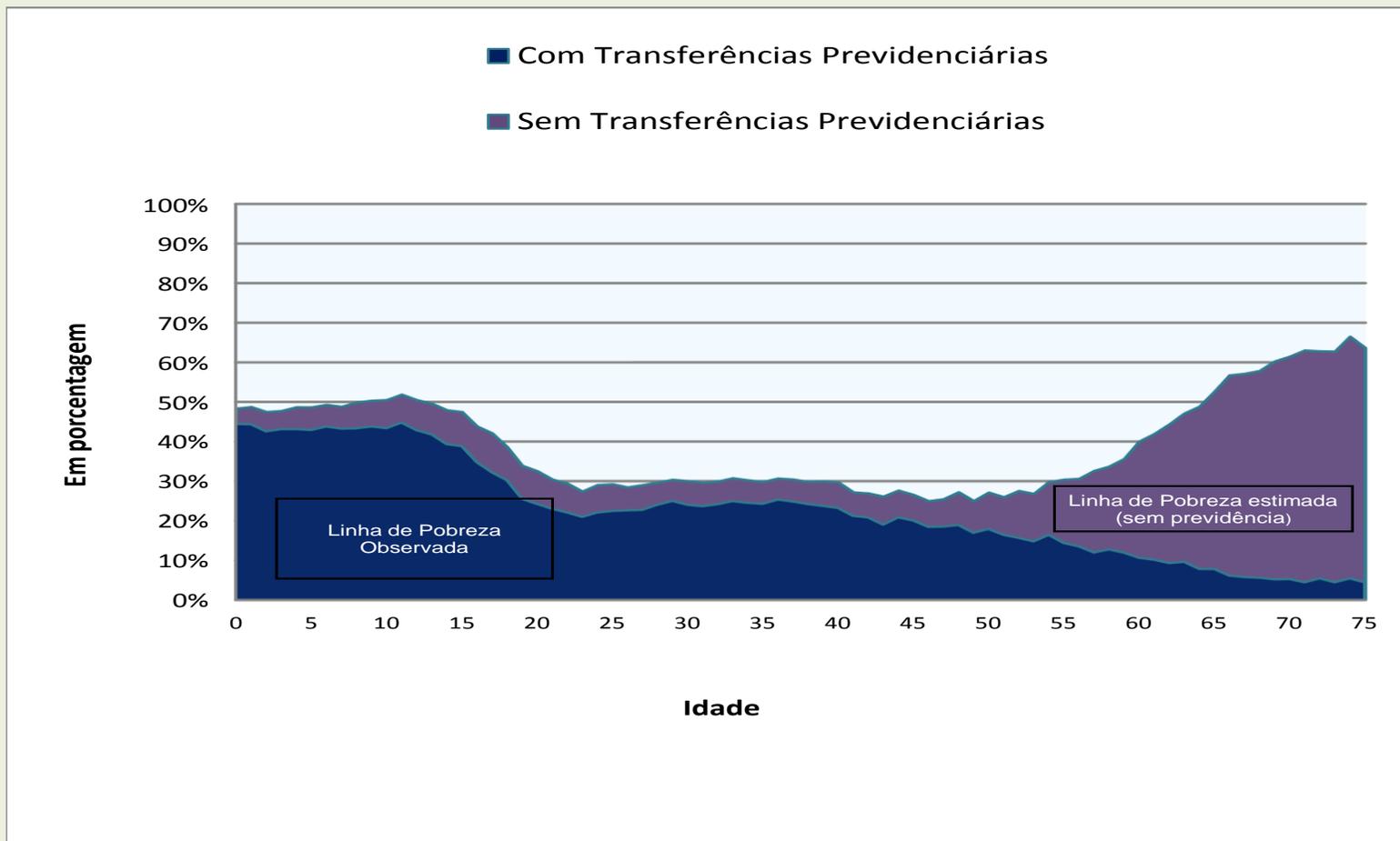
FIGURA 19 – COBERTURA PREVIDENCIÁRIA ACIMA DA IDADE LEGAL DE APOSENTADORIA ⁽¹⁾
(EM %)
(2012)
AMÉRICA LATINA



Fonte: World Social Protection Report (2014/15) – OIT

Notas: [1] Número de aposentados protegidos sobre a população acima da idade legal de aposentadoria

FIGURA 7 – LINHA DE POBREZA (CIDADÃOS QUE VIVEM COM 1/2 SALÁRIO MÍNIMO, OU MENOS) OBSERVADA HOJE E ESTIMADA, CASO NÃO HOUVESSE A PREVIDÊNCIA SOCIAL (% DA POPULAÇÃO POR FAIXA DE IDADE) 2014



Fonte: IBGE/Pnad harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS.

AS 3 GRANDES TESES EQUIVOCADAS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO:

3. O Estado brasileiro é contra o mercado!

- Ora, a índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja (historicamente) mais perfilado a atender os interesses do Capital e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.
- Por outra: o capitalismo brasileiro (como qq outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do acima referido processo de acumulação de capital, em bases privadas.

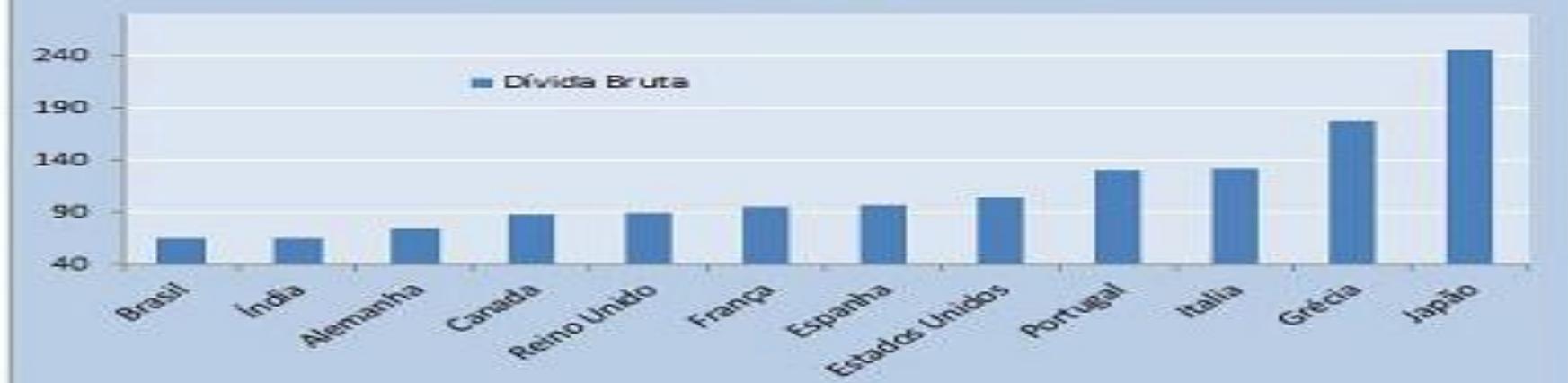
Evolução da Dívida Pública (% PIB) - Brasil



Fonte dos Dados: FMI ajust./BCB/FMI. Link para os

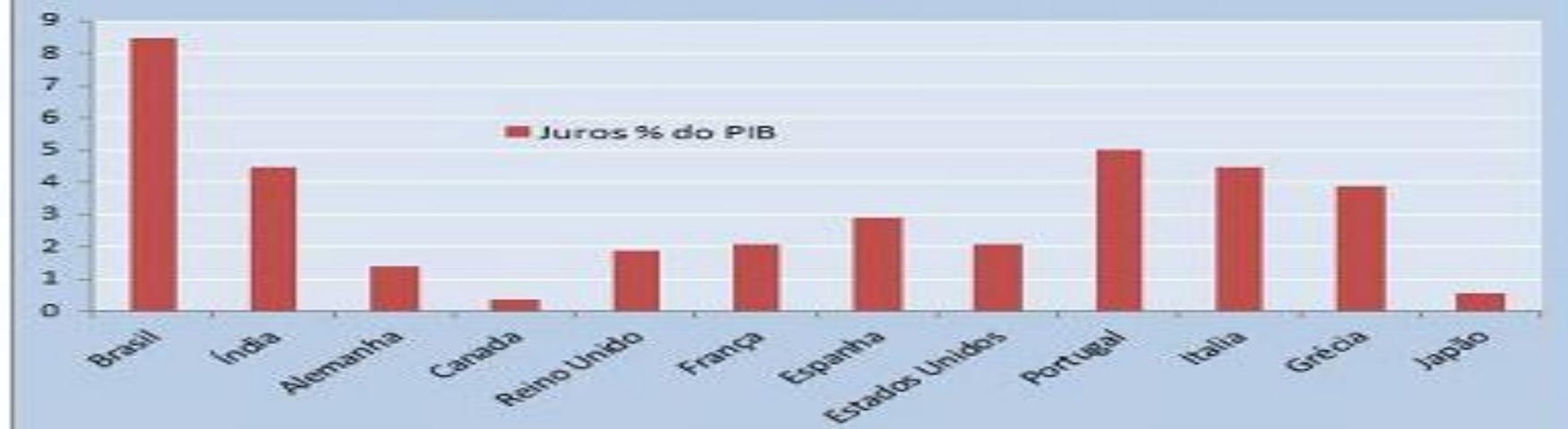
dados: <https://goo.gl/oLtsL6>, <http://goo.gl/J9LpNR>, <http://goo.gl/kcrtWR>.

Dívida Bruta/PIB



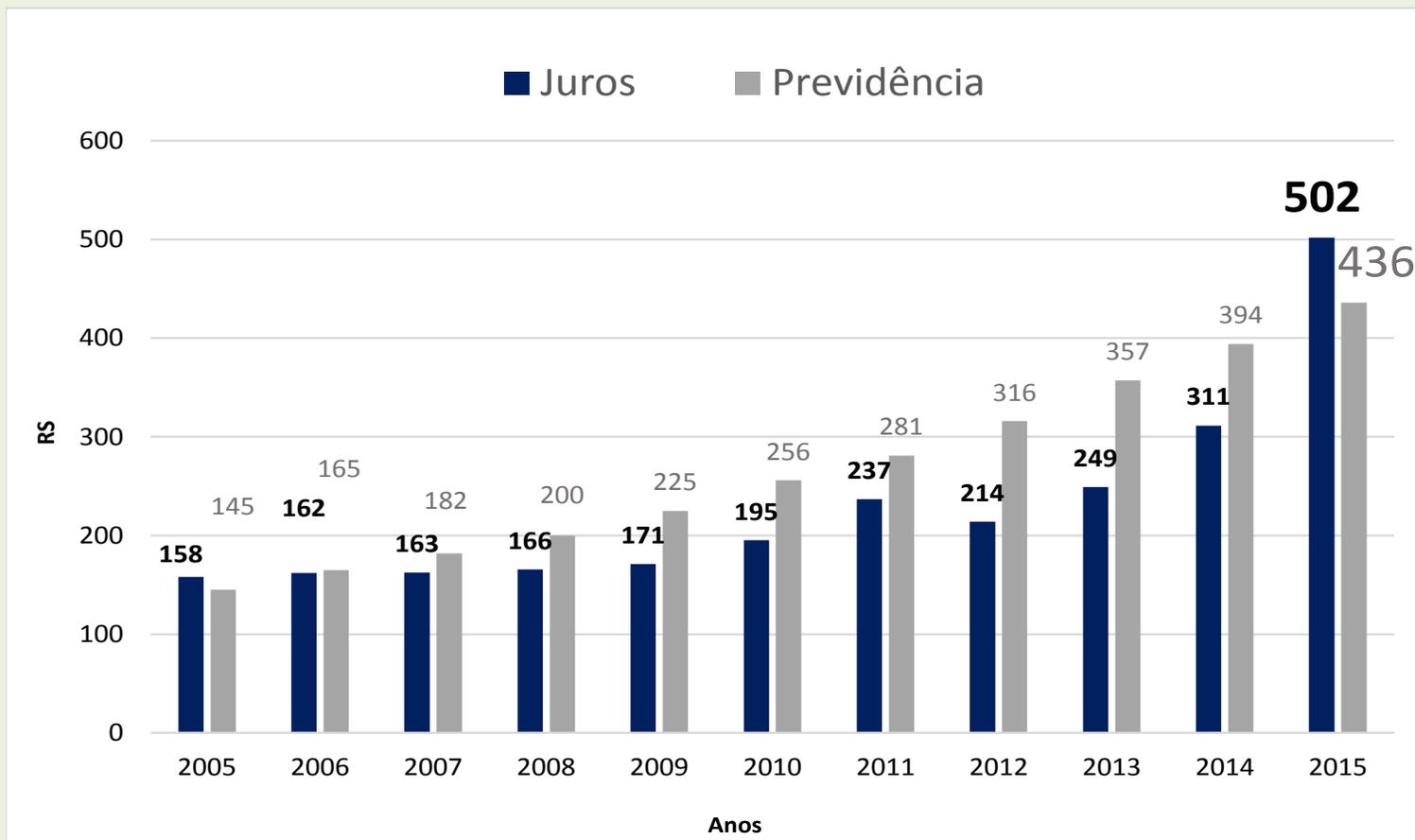
Fonte: Mansueto Almeida

Gasto com Juros em % do PIB



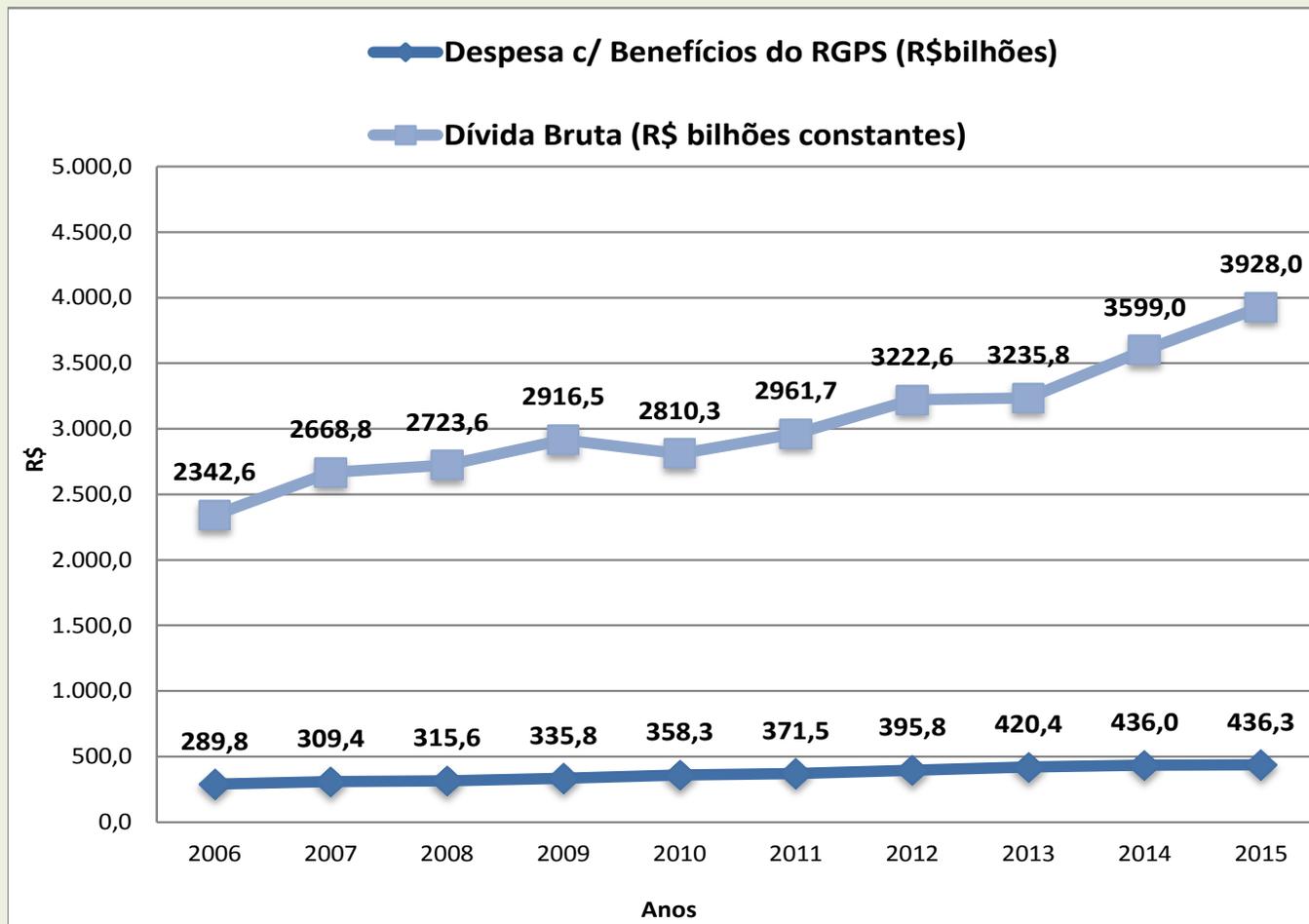
Fonte: Mansueto Almeida

**FIGURA 13 – GASTOS FEDERAIS DIRETOS COM JUROS E PREVIDÊNCIA
(R\$ BILHÕES CORRENTES)
(2005-2015)
BRASIL**



Fonte: Banco Central.

**FIGURA 16 – COMPARAÇÃO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA BRUTA E DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS
(EM R\$ BILHÕES CONSTANTES / IPCA (2016)
(2006-2015)
BRASIL**



Fonte: Banco Central e MPAS

CUSTO DA POLÍTICA MONETÁRIA EM 2016

- ✓ Juros elevadíssimos (14,25%) sobre R\$ 4 Trilhões
- ✓ Prejuízos com *Swap* Cambial = R\$ 90 bilhões
- ✓ Emissão excessiva (R\$480 bi) de títulos da dívida interna
- ✓ Remuneração da sobra de caixa dos bancos (R\$1Trilhão)

Dívida Interna cresceu R\$ 732 bilhões em 11 meses

Investimento Federal: R\$ 9,6 bilhões

APROFUNDAMENTO DA CRISE FINANCEIRA

O QUE SEPARA A REALIDADE DE ABUNDÂNCIA DO CENÁRIO DE ESCASSEZ

➤ **MODELO ECONÔMICO CONCENTRADOR DE RENDA E RIQUEZA**

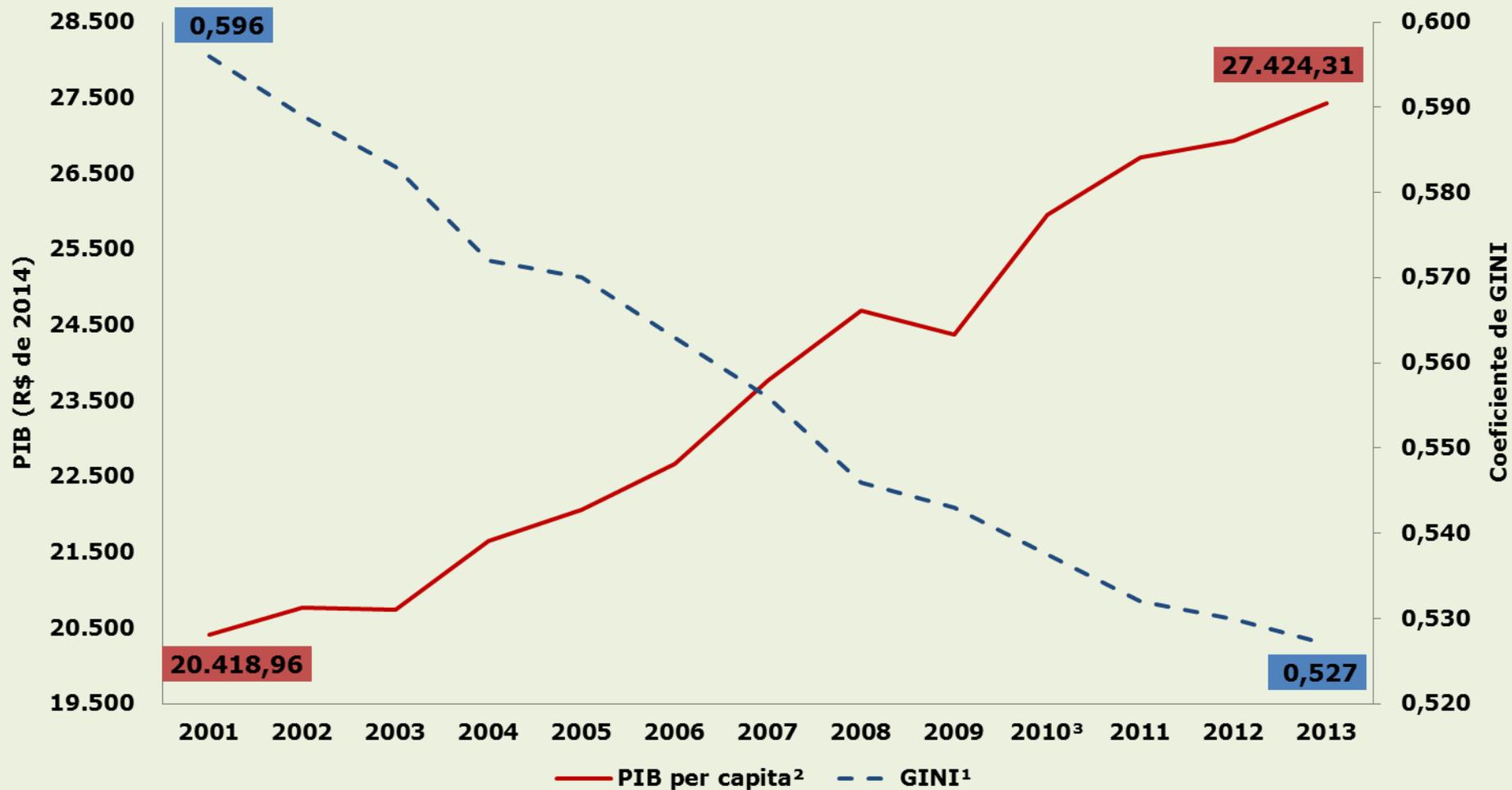
Principais eixos:

- ✓ **SISTEMA DA DÍVIDA**
- ✓ **POLÍTICA MONETÁRIA SUICIDA**
- ✓ **MODELO TRIBUTÁRIO REGRESSIVO**

Complexificação da Agenda do Desenvolvimento requer Estado capaz e pró-ativo:

- Não basta fazer crescer o PIB; é preciso fazê-lo de forma compatível com:
 - Fortalecimento do mercado interno e estruturação do mercado de trabalho,
 - Erradicação da miséria e redução das desigualdades sociais e territoriais/regionais,
 - Sustentabilidade produtiva, ambiental e humana,
 - Aperfeiçoamento das instâncias representativas, participativas e deliberativas da sociedade,
 - Respeito e garantia das conquistas e direitos republicanos e democráticos.

Aumento da Renda per capita e redução das desigualdades



¹Renda domiciliar per capita entre os indivíduos

²PIB per capita real (preços R\$ de 2013)

³PNAD não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

Fonte: PNAD/IBGE e Contas Nacionais/IBGE. Elaboração SPI/MP.

AUMENTO DA RENDA PER CAPITA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES:

- 1) EL CASILLERO VACIO – F. FAJNZYLBER (CEPAL ANOS 70 E 80 ...)
- 2) NÃO É OBRA DO ACASO OU DA ATUAÇÃO DE LIVRES FORÇAS DO MERCADO
- 3) REQUER CERTA COMBINAÇÃO VIRTUOSA E PERMANENTE / LONGEVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ORIENTADAS A OBJETIVOS COMPLEMENTARES E COMPATÍVEIS, PROPÍCIAS AO CRESCIMENTO ECONÔMICO, O COMBATE À POBREZA E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES...
- 4) FRUTO, PORTANTO, DE CERTO ARRANJO INSTITUCIONAL DE NATUREZA TECNOPOLÍTICA...
- 5) COMO SUSTENTAR TAL TRAJETÓRIA SEM PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL??? VALE DIZER: SEM DEMOCRACIA E SEM ESTADO ATIVO E CAPAZ, DIRECIONADO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL???

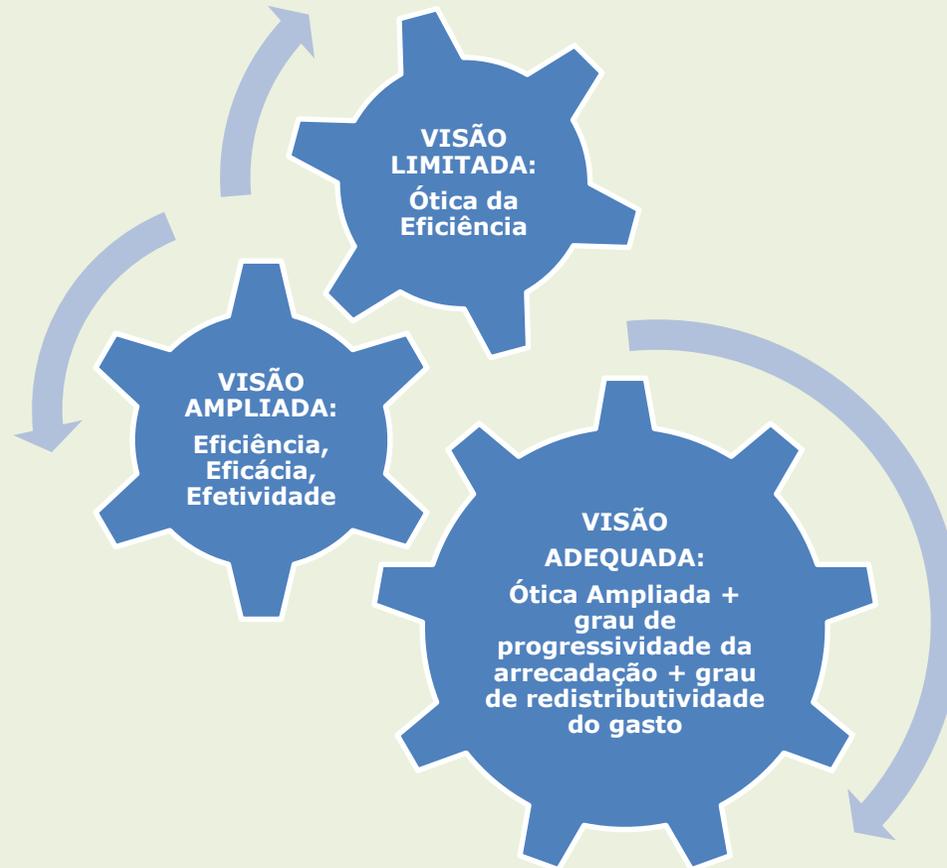
DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NO SÉC. XXI

- DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: MÉRITO, TRANSPARÊNCIA, AUTONOMIA, MOBILIDADE, RESPONSABILIDADE
- PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA: CICLO LABORAL DO SERVIDOR PÚBLICO
- NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO, GESTÃO & COMUNICAÇÃO: CRIAÇÃO E DIFUSÃO DE T.I.G.C.'s
- GESTÃO POR DESEMPENHO E RESULTADOS: DESENVOLVIMENTO COMPLEXO E MULTIDIMENSIONAL
- NOVOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA: REPACTUAÇÃO FEDERATIVA; MAIS/MELHOR PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

DESAFIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO SÉC. XXI

- ELEVAR O NÍVEL DE AGREGAÇÃO DAS UNIDADES MÍNIMAS DE EXECUÇÃO DO GASTO PARA O PLANO ESTRATÉGICO DOS OBJETIVOS OU METAS DO PPA.
- APLICAR TRATAMENTO DIFERENCIADO AO GASTO PÚBLICO (EM TERMOS DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTAÇÃO, CONTROLE, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO), SEGUNDO A NATUREZA EFETIVA E DIFERENCIADA DAS DESPESAS, DE MODO QUE, POR EX:
 - DESPESAS DE CUSTEIO “INTERMEDIÁRIO” DA MÁQUINA PÚBLICA = CONTABILIZAÇÃO ANUAL E FOCO NA EFICIÊNCIA.
 - DESPESAS DE CUSTEIO “FINALÍSTICO” DAS POLÍTICAS PÚBLICAS = CONTABILIZAÇÃO ANUAL E FOCO NA EFICÁCIA E EFETIVIDADE.
 - DESPESAS DE INVESTIMENTO-CUSTEIO = CONTABILIZAÇÃO PLURIANUAL E FOCO NA EFICÁCIA E EFETIVIDADE.

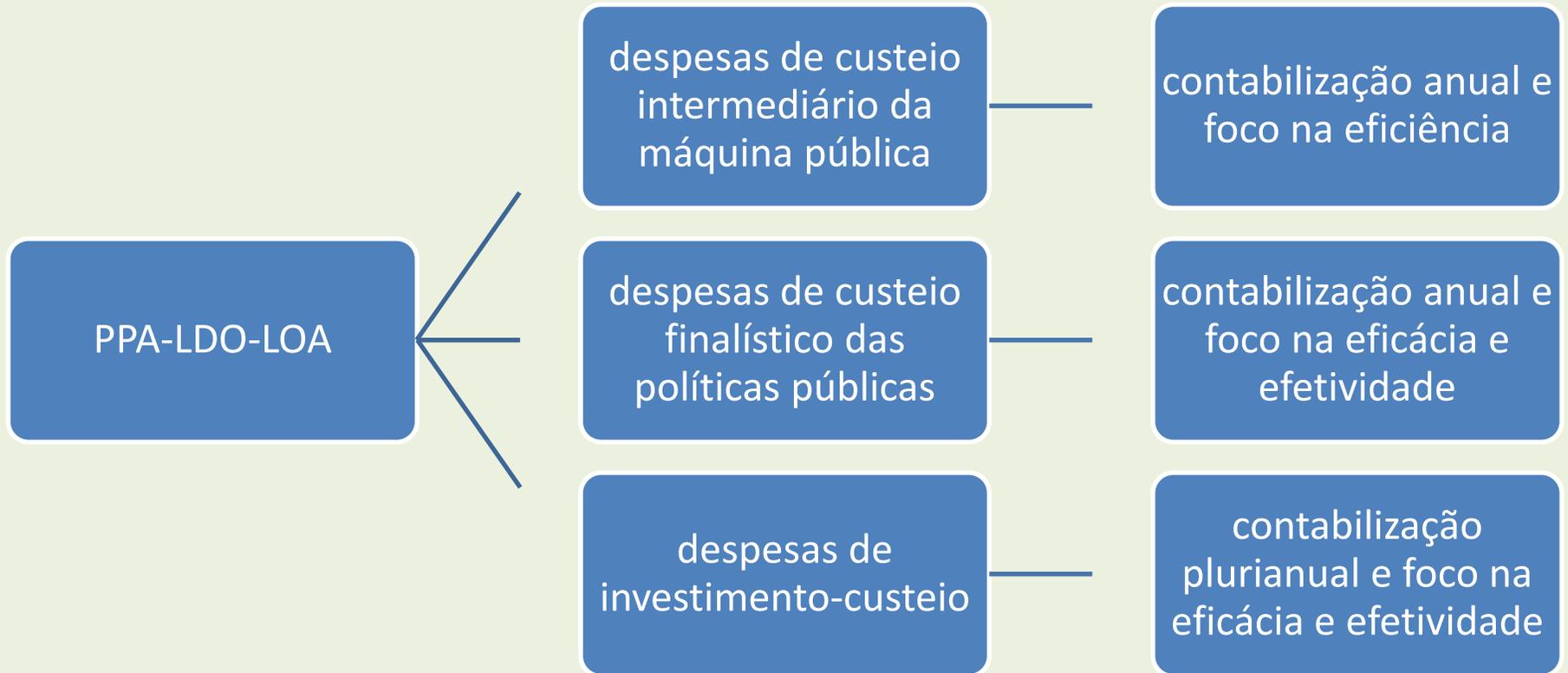
GASTO COM QUALIDADE: 3 ABORDAGENS POSSÍVEIS



GASTO COM QUALIDADE

- ❑ **limitada:** eficiência (o custo da provisão e do atendimento).
- ❑ **ampliada:** eficiência + eficácia (beneficiário, local e tempo) + efetividade (com equidade).
- ❑ **adequada:** dimensão ampliada + estrutura de financiamento (grau de progressividade/regressividade) + grau de redistributividade do gasto.

Relação PPA – LDO – LOA



PPA: Objetivos – Metas – Orçamento

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO SÉC. XXI

- **CENTRALIDADE**: VISÃO ESTRATÉGICA GLOBAL / VISÃO DE FUTURO.
- **TEMPORALIDADE E DIRECIONALIDADE**: CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO & COORDENAÇÃO.
- **SETORIALIDADE E ESPACIALIDADE**: TEOR PROSPECTIVO / PROPOSITIVO.
- **EXEQUIBILIDADE** (GOVERNABILIDADE SISTÊMICA E GOVERNANÇA COLABORATIVA): TEOR DEMOCRÁTICO / PARTICIPATIVO
- **RESPONSIVIDADE**: TEOR ÉTICO: princípios republicanos e democráticos...

Obrigado!

josecelso.cardoso@ipea.gov.br

2. **POLÍTICA** = FIM DO PACTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO DO LULISMO X PMDBismo =

- a. Presidencialismo de Coalizão (Sérgio Abranches)= dilema institucional brasileiro
- b. Presidencialismo de Animação (Renato Lessa) = patologias políticas
- c. Lulismo (André Singer) = do reformismo fraco à conservação da ordem
- d. PMDBismo (Marcos Nobre) = do centrão ao imobilismo da política
- e. Revolução Passiva (Luis Werneck Vianna) = modernização sem o moderno
- f. Projetos de Poder e Perversão do Sistema Político (Marco Aurélio Nogueira) = cooptação, corrupção, domesticação e anulação da política (PT-PMDB-PSDB)
- g. Pragmatismo como Método de Governo (Zé Celso) = hibridismo institucional e esvaziamento da política

2. **POLÍTICA** = FIM DO PACTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO DO LULISMO X PMDBISMO

- HIBRIDISMO INSTITUCIONAL:

.Sobreposição e competição de tendências e características dentro do mesmo período de governo, emitindo sinalizações dúbias sobre a estratégia ou formato de Estado em perseguição...

.Normal ou exacerbado ???

- PRAGMATISMO COMO MÉTODO DE GOVERNO:

.Gestão da máquina pública movida à base do binômio “pendência vs. providência” que, embora possa parecer a única via de curto-prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acaba por explicitar as contradições históricas e o hibridismo institucional da formação do Estado e da Administração Pública no Brasil...

.Embora haja elementos positivos e inovadores implementados no período recente, o fato é que não há clareza acerca da natureza e da direção das ações em curso e sua conformação a um projeto específico de desenvolvimento.

3. **SOCIEDADE** = HIPERFRAGMENTAÇÃO E ANOMIA SOCIAL =

- a. Individualização das consciências (valores)...
- b. Individualização das atitudes (comportamentos)...
- c. Causas difusas, agendas mal definidas, baixa densidade institucional...
- d. Baixa capacidade de mobilização social para ações coletivas objetivadas...
- e. Esvaziamento programático de partidos, sindicatos e ongs...
- f. Deslegitimação e descrédito das lideranças atuais...
- g. Baixa capacidade de sociabilização primária das instâncias tradicionais (família, igreja, escola, clube, vizinhança...)
- h. Conservadorismo político e moral: discriminações e intolerâncias em vários âmbitos (classe social, gênero, raça, idade, religião, ideologias...) = baixa aceitação da diversidade social...

4. **ESTADO, PLANEJAMENTO E GESTÃO** = TRAÇOS HISTÓRICOS SE SOBREPÕEM = Estado patrimonial (desde sempre...), burocrático (DASP...), autoritário (Regime Militar...), social (CF-1988...), gerencial (Plano Diretor da Reforma do Estado 1995...), societal (anos 2000...) ...

- a. PATRIMONIALISMO, PATERNALISMO, PERSONALISMO, CLIENTELISMO, ...
- b. FORMALISMO E ISOLAMENTO BUROCRÁTICO
- c. MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA
- d. FRAGILIDADE DA GESTÃO PÚBLICA EM ÁREAS DE CONTATO DIRETO COM A POPULAÇÃO
- e. ALTA CENTRALIZAÇÃO BUROCRÁTICA
- f. MUITA IMITAÇÃO DE FÓRMULAS E REFORMAS ESTRANGEIRAS
- g. DÉFICIT DEMOCRÁTICO
- h. PARALISIA OU INÉRCIA DECISÓRIA
- i. PRAGMATISMO COMO MÉTODO DE GOVERNO
- j. HIBRIDISMO INSTITUCIONAL EXACERBADO

1. **Economia Política das Finanças Públicas**: finanças públicas vistas como parte do processo econômico (intrinsecamente histórico, dinâmico, complexo e não-determinístico) de desenvolvimento das sociedades modernas, e não como mero resultado contábil de períodos estanques ou estáticos de tempo (calendário greco-romano).

2. **Mitos da Austeridade Fiscal Permanente**:

a) “falácia da dona de casa”: o Estado não pode gastar mais do que arrecada!?

b) “fada da confiança”: um ajuste fiscal pode ser expansionista se os impactos negativos das medidas adotadas sobre a demanda pública forem mais do que compensados pelo impacto positivo da melhora das expectativas e da queda da taxa de juro sobre a demanda privada. Porém, na maioria dos casos estudados a contração fiscal foi ... adivinhe ... contracionista!

3. **Finanças Funcionais para o Desenvolvimento Nacional**: há alternativas teóricas e comprovação histórica ao austericídio!

1. Economia política da austeridade

- Normalmente o **equilíbrio perene das contas públicas** é **apresentado como um imperativo prático e lógico** para o bom funcionamento da economia
- **Austeridade** (Blyth, 2013): política de cortar o orçamento público para equilibra-lo e promover o crescimento
 - **necessidade prática:** único caminho possível para a política econômica e a política pública (governo, como empresas e famílias, não pode viver acima de suas possibilidades)
 - **questão lógica:** responsabilidade fiscal e inflação baixa ampliam a credibilidade do governo, melhoram expectativas do setor privado e abrem caminho para o crescimento

1. Economia política da austeridade

- **“Austeridade é ótimo. Cada um tem de viver dentro da sua realidade”** (Armínio Fraga, Folha de SP, 1/7/2018)
- **“O governo não fabrica dinheiro”** (Henrique Meirelles, 21/3/2018)
- Com o teto constitucional de gastos do Governo Federal, **“a pergunta que se coloca é se haverá tempo disponível para debate e aprovação de algumas das principais reformas** [previdência, funcionalismo, privatizações] para que se cumpra o teto de gastos..., notadamente no primeiro ano do novo governo” (Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, ago. 2018)

1. Economia política da austeridade

- **Três falácias da austeridade:**
 - a) Austeridade **não funciona**
 - b) **Governos** que arrecadam impostos, emitem moeda e denominam a maior parte de sua dívida na própria moeda **não podem e não devem jamais ser comparados, em termos financeiros, a famílias e empresas**
 - c) **Fada da confiança e falácia da composição:** empresários não investem por causa dos resultados fiscais, mas porque esperam vender mais produtos com lucro; quando governos que representam 1/3 ou mais do gasto agregado comprimem despesas na crise, isso reduz as perspectivas de vendas, o próprio gasto privado e a produção

1. Finanças públicas e desenvolvimento

- **Finanças Públicas para o desenvolvimento:**

“Uma das principais contribuições da **Moderna Teoria Monetária (*Modern Money Theory*)** tem sido a de explicar por que **governos soberanos que emitem a própria moeda possuem grande raio de manobra** na política econômica, sem o sobrepeso de restrições financeiras. Eles não apenas **podem emitir sua própria moeda para honrar compromissos** denominados em sua própria unidade de conta, mas também **podem contornar restrições autoimpostas à execução orçamentária** por meio da alteração de regras. Sendo assim, governos deste tipo (com moeda)...**podem priorizar questões como o pleno emprego, a distribuição de renda e a estabilidade de preços**” (Wrandal Wray, 2013)

1. Economia política da austeridade

- Por que, então, a austeridade? **Austeridade** é a **imposição dos interesses de frações da classe capitalista** às custas de direitos sociais e da vontade da maioria (Milios, 2015)
 - a) recessão e desemprego reduzem pressões salariais
 - b) redução de direitos e de serviços públicos ampliam nichos de acumulação de lucros privados; além de facilitarem a redução de impostos para as empresas
 - c) privatizações = oportunidade de ganhos patrimoniais privados em detrimento do público
 - d) crise + desigualdade + pobreza + miséria + violência = oportunidade de criminalização dos movimentos sociais

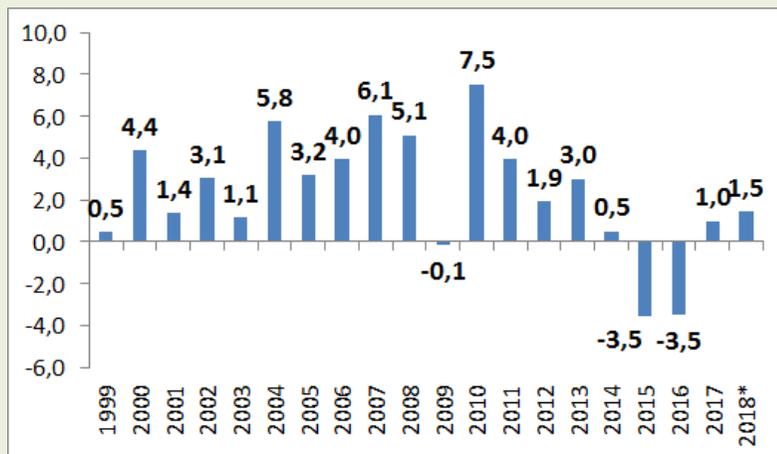
2. Austeridade não funciona

- **No Brasil, cortes sucessivos na despesa pública**, estagnada em termos reais desde 2015
 - **investimento público**, em 2017, chegou ao **menor patamar em 50 anos**
 - **teto de gastos** para impedir reativação da despesa pública, que passa a cair em relação ao PIB: **pressão permanente sobre benefícios previdenciários, congelamento nominal de salários de servidores...**
- elevação da taxa de juros, até out. 2016, e **corte de crédito dos bancos públicos**
- **choque tarifário** de preços básicos em 2015
- nova política de preços de derivados do petróleo
- **privatizações**

2. Austeridade não funciona

- No auge da crise, em 2016, a **economia retrocedeu** ao patamar de meados de 2011
- A se confirmar o crescimento previsto para 2018, de 1,47%, o produto não terá alcançado o patamar de dez. 2012
- Mesmo com aceleração do crescimento em 2019, **somente em 2020 o PIB terá superado o patamar de 2014**, o que configura a recuperação mais lenta já registrada da economia brasileira

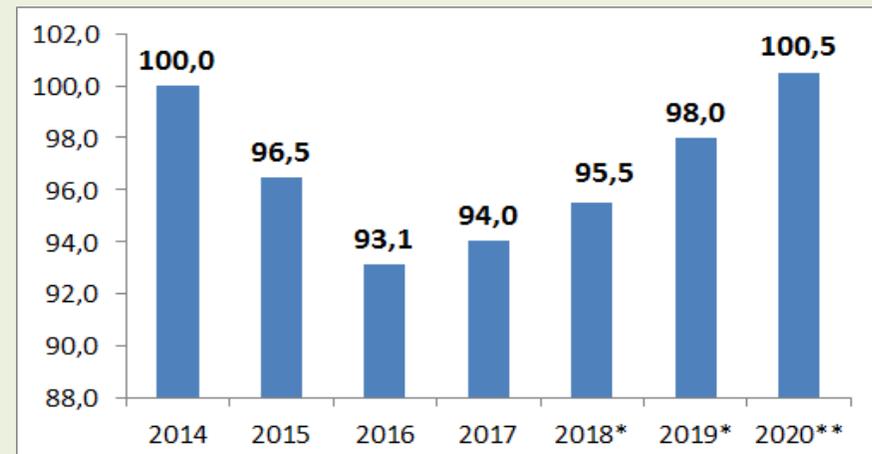
PIB real (%)



* Expectativas de mercado em 24/08/2018

Fonte: IBGE/Contas nacionais Trimestrais e BCB/Focus

PIB real (2014 = 100)



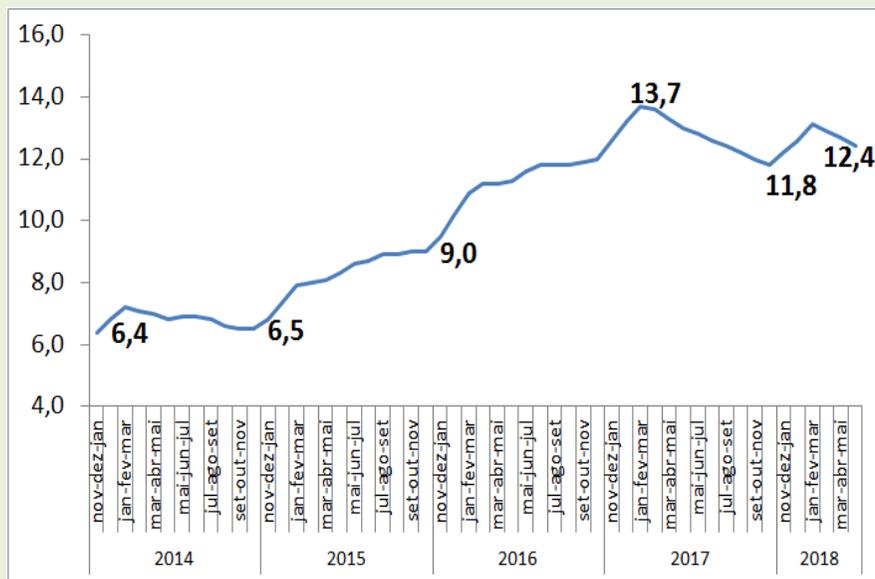
* Expectativas de mercado em 24/08/2018

** Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais e BCB/Focus

2. Austeridade não funciona

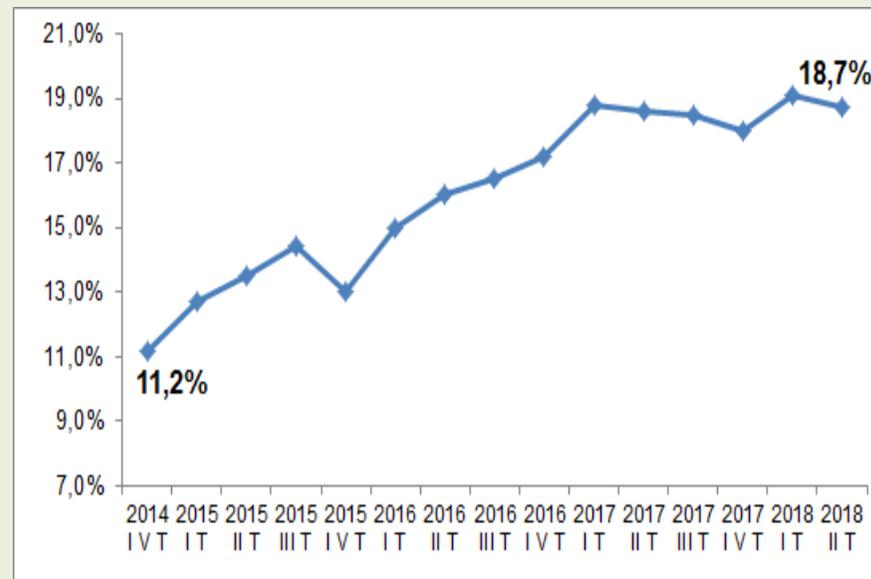
- Rápida **deterioração do mercado de trabalho**, com explosão do desemprego e da subutilização da força de trabalho

Taxa de Desemprego (% força trabalho)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua

Taxa de Desocupação e Subocupação por Insuficiência de Horas Trabalhadas (% força trabalho)

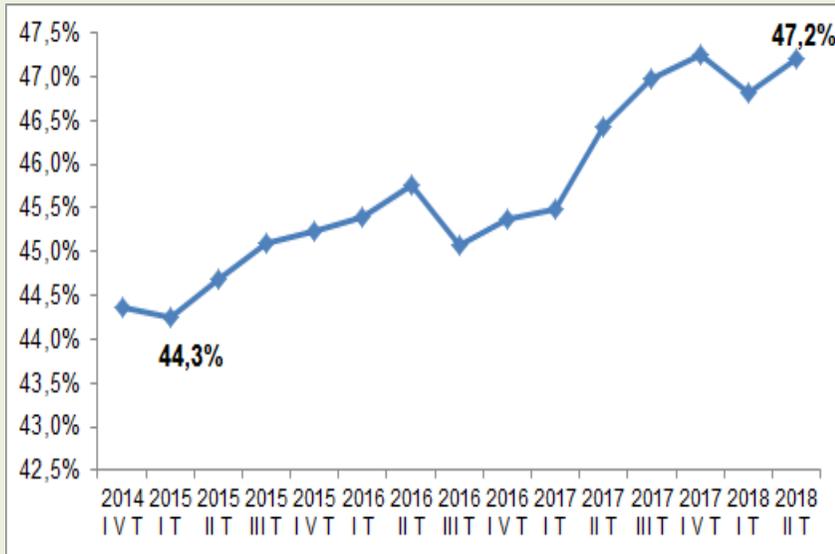


Fonte: IBGE/PNAD Contínua

2. Austeridade não funciona

- Depois de reduzir ao longo de uma década, **informalidade volta a aumentar depois de 2014**
- **Rendimento real médio do trabalho, após retração em 2015 e 2016, atualmente ainda não superou o nível pré crise**

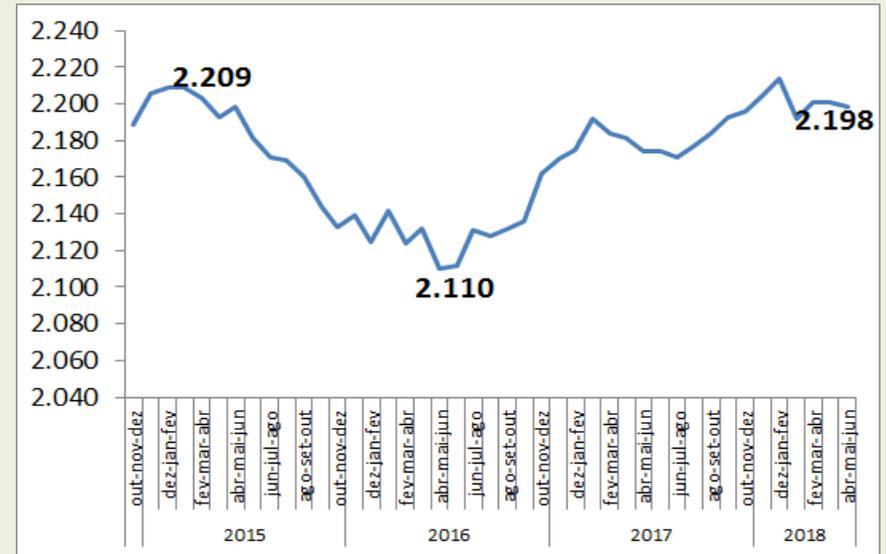
Grau de Informalidade* (% pop. ocupada)



* Contempla sem carteira e conta própria

Fonte: IBGE/PNAD Contínua

Rendimento Médio Mensal Habitual de Todos os Trabalhos – estimativa real (R\$)

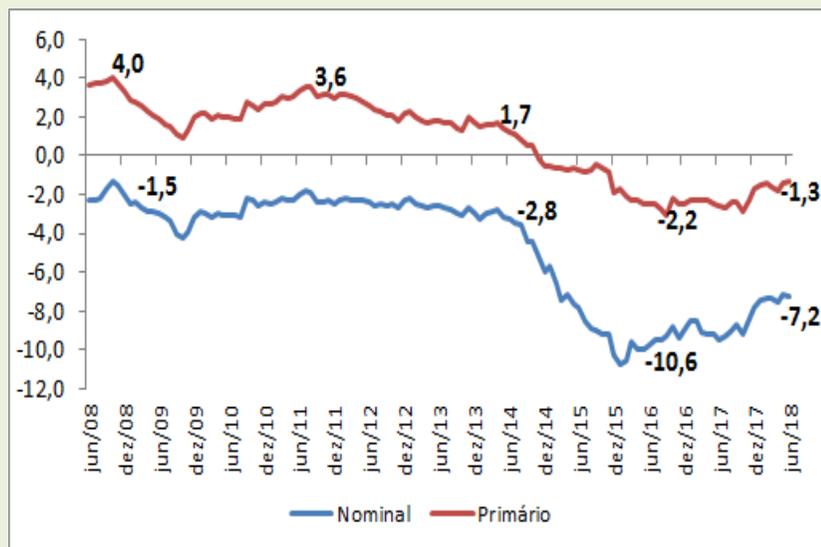


Fonte: IBGE/PNAD Contínua

2. Austeridade não funciona

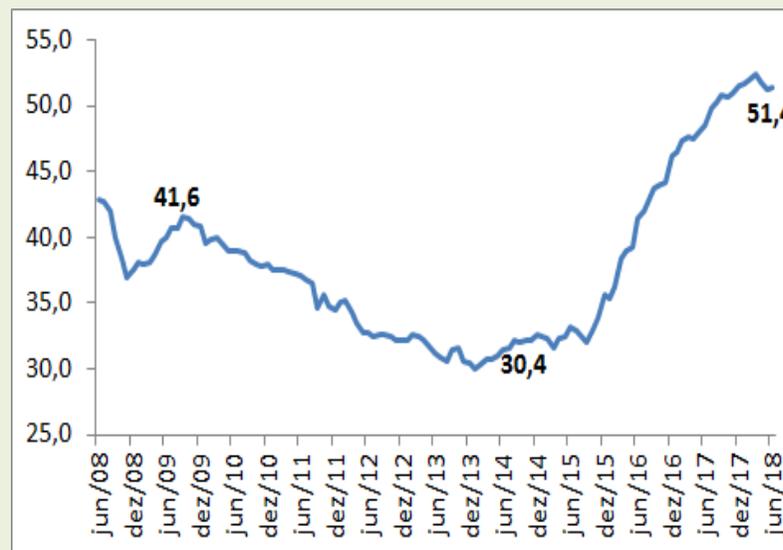
- Políticas de austeridade foram acompanhadas por piora dos resultados fiscais do setor público e aumento do endividamento

Setor Público – Resultados Nominal e Primário (% PIB)



Fonte: BCB

Setor Público – Dívida Líquida (% PIB)



Fonte: BCB

2. Austeridade não funciona

- **Deterioração mais forte das contas públicas se deu após a adoção de políticas de austeridade**
- Piora de resultados expressa o peso da conta de juros da dívida, ajustes cambiais e **perda de dinamismo da economia e das receitas públicas**

Governo Central – Receita Primária Líquida* e despesa Primária Total (var. anual real média por período)**

	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2017
Receita Primária Líquida	7,1%	5,6%	9,5%	0,2%	-2,6%
Despesa Primária Total	5,0%	5,9%	9,7%	3,3%	0,1%

* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos a partir de 2012

** Exclui despesas e receitas contábeis do Fundo Soberano do Brasil; também exclui a despesa meramente contábil com desoneração da folha de pagamentos

Fonte: STN/Resultado do Tesouro Nacional

2. Austeridade não funciona

- Entre 2004 e 2014, de acordo com o Banco Mundial, 28,6 milhões de brasileiros e brasileiras saíram da pobreza
- Em 2016, estima-se que entre 2,5 e 3,6 milhões tenham voltado ou adentrado à **pobreza** => risco do país voltar ao mapa da fome (FAO)
- Atualmente, 62% da população jovem, entre 16 e 24 anos, deseja **morar no exterior** (Datafolha, 17/06/2018)

2. Austeridade não funciona...ou funciona para poucos

- Em 2017, somente os 4 maiores bancos no Brasil elevaram seus lucros em 21% (R\$ 64,9 bilhões)
- Em 2016, enquanto a mediana do spread bancário nos países emergentes foi de 4,8%, no Brasil chegou a 39,4%
- Desde 2014, 5 maiores bancos retomaram 70 mil casas e aptos por falta de pagamento dos clientes, cerca de R\$ 11,5 bilhões (estoque de imóveis dos bancos é 745% maior que em 2014)
- Em 2016, 6 brasileiros possuíam riqueza equivalente aos 100 milhões de brasileiros e brasileiras mais pobres (OXFAM, 2017)

3. Economia de poucos ou finanças para o desenvolvimento?

- **Economia de poucos:** sem mudança no regime macroeconômico de juros altos e austeridade permanente (teto de gastos), horizonte que se descortina nos próximos anos é de baixo crescimento e de permanente pressão para redução de direitos e despesas, incluindo:
 - previdência: regras de transição mais severas; rebaixamento de pensões; desvinculação do salário mínimo
 - fim de novos aumentos do salário mínimo
 - universidade pública: fechamento de cursos; dificuldades no custeio; cobrança de mensalidades; suspensão de bolsas
 - precarização do SUS
 - redução forçada dos beneficiários do Bolsa Família

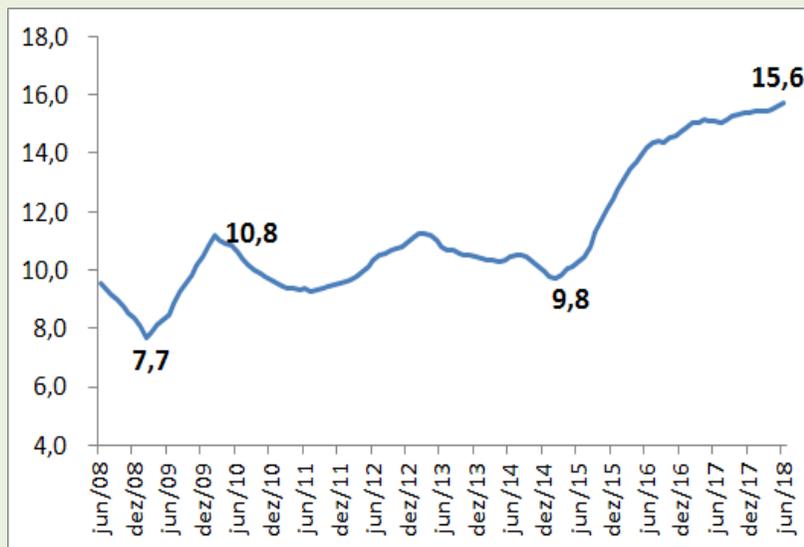
3. Economia de poucos ou finanças para o desenvolvimento?

- **Economia de poucos:**
 - fechamento (fusão) de órgãos da administração
 - compressão permanente dos investimentos públicos
 - funcionalismo: postergação indefinida de novos ingressos; congelamento nominal da remuneração; ataque à estabilidade

3. Finanças para o desenvolvimento

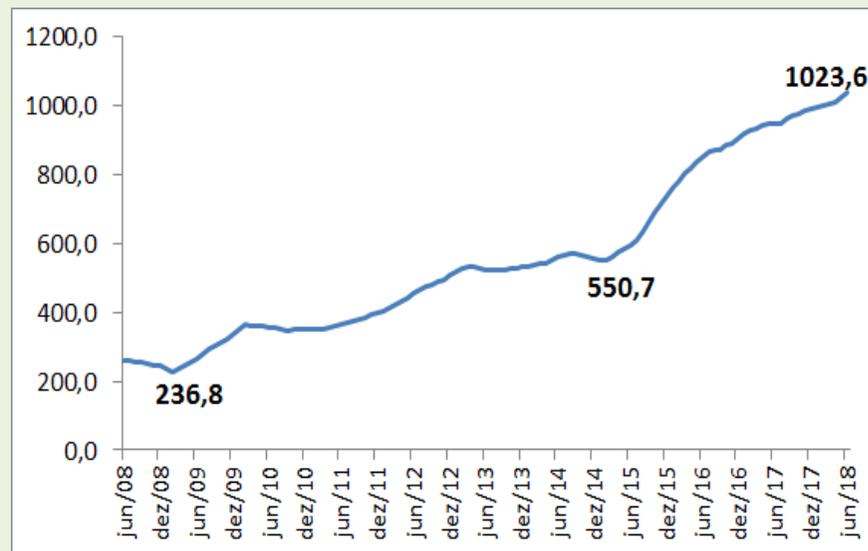
- **Governos** que arrecadam impostos, emitem moeda e são credores dos EUA **não são indivíduos e financeiramente têm espaço mais flexível para atuar**

Conta Única do Tesouro – saldo (% PIB)



Fonte: BCB

Conta Única do Tesouro – saldo (R\$ bi)

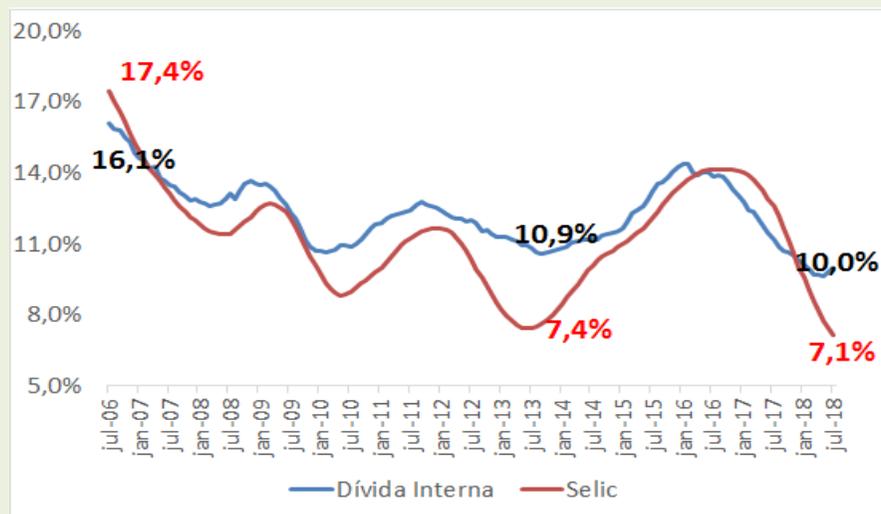


Fonte: BCB

3. Finanças para o desenvolvimento

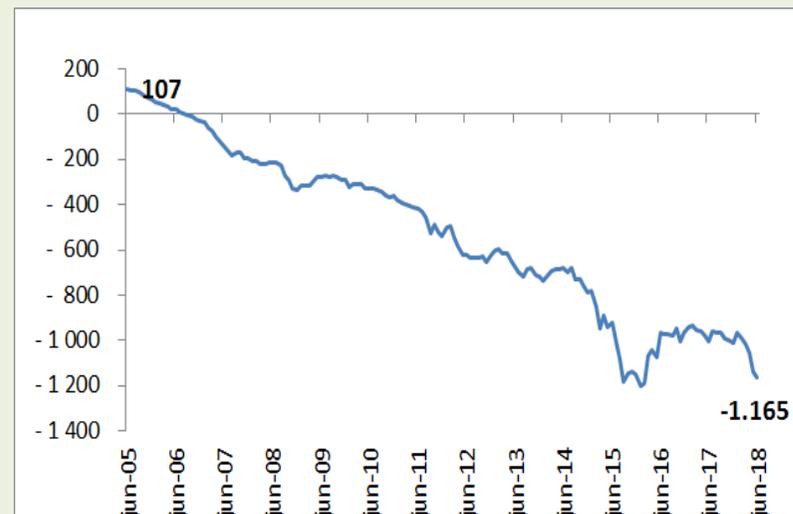
- **Governos** que arrecadam impostos, imprimem moeda e são credores dos EUA **têm espaço financeiro para atuar em prol do crescimento e distribuição**

Custo Médio da Dívida Interna e Taxa Selic (acum. 12 meses, % a.a.)



Fonte: STN e BCB

Dívida Externa Líquida do Setor Público (R\$ bi)



Fonte: BCB

3. Finanças para o desenvolvimento

- **Déficits primários são normais**, especialmente depois da crise global de 2008, e não indicam que países e governos estejam quebrados

Resultado Primário do Governo Geral – Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País\Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	1,8	-1,1	-0,4	-1,4	-1,5	-2,4	-3,2	-5,4	-5,6	-5,1
Brasil	3,8	1,9	2,3	2,9	1,9	1,7	-0,6	-1,9	-2,8	-1,7
Chile	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-1,9	-3,0	-2,5
China	0,4	-1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,1	-2,2	-2,3
Índia	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,8	-2,3	-2,1	-2,1
México	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,2	0,1	0,2
Rússia	4,7	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,2	-3,4	-0,8
Média	2,5	-2,0	-0,1	0,8	0,5	0,1	-0,8	-2,7	-2,9	-2,4

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, consulta em 2 de fev. de 2018

3. Finanças para o desenvolvimento

- Déficits nominais também pioraram no mundo após a crise de 2008, mas **quase nenhum país de renda média gasta tanto com juros como o Brasil**

Resultado Nominal do Governo Geral – Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País\Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	0,2	-2,4	-1,3	-2,6	-2,8	-3,0	-4,0	-6,6	-7,1	-7,4
Brasil	-1,5	-3,2	-2,7	-2,5	-2,5	-3,0	-6,0	-10,3	-10,4	-7,8
Chile	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,1	-3,2	-2,9
China	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7	-3,0	-3,3
Índia	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,6	-7,3	-6,9	-6,7	-6,6
México	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1	-3,0	-3,0
Rússia	4,5	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5	-3,9	-1,5
Média	0,8	-3,7	-1,9	-0,9	-1,1	-1,5	-2,4	-4,4	-4,7	-4,4

Fonte: FMI, Fiscal Monitor Database, consulta em 2 de fev. de 2018

3. Finanças para o desenvolvimento

- Hoje, a maior parte das restrições a um papel ativo das **finanças públicas** na recuperação da economia com preservação e conquista de direitos **é autoimposta** (regra de Taylor, regra de primário da LRF, EC 95/2016, “regra de ouro”)
- **Não há razão econômica para o Brasil gastar 6,1% do PIB com juros da dívida em 2017 x 2,0% do PIB na média dos países emergentes**
- **É preciso desmistificar o superávit primário como fonte de credibilidade e estabilidade**
 - na maioria dos países há déficit e a vida segue normalmente
 - nós podemos e precisamos aumentar o déficit primário agora, para depois, com o retorno do crescimento, reequilibrar as contas públicas

3. Finanças para o desenvolvimento

- **Problema imediato da economia brasileira** não é o “excesso de gastos” do governo, mas a **subutilização de recursos** (trabalho, capacidade instalada) e a **super-concentração de lucros nos bancos**
- **Quatro frentes de ação emergenciais:**
 - Revogação da EC 95/2017 e reativação do gasto público em políticas e programas com maiores efeitos multiplicadores e distributivos
 - reforma tributária solidária e progressiva
 - mandato dual para o Banco Central, como o do FED nos EUA, que além de mirar a estabilidade da moeda deve perseguir o pleno emprego

3. Finanças para o desenvolvimento

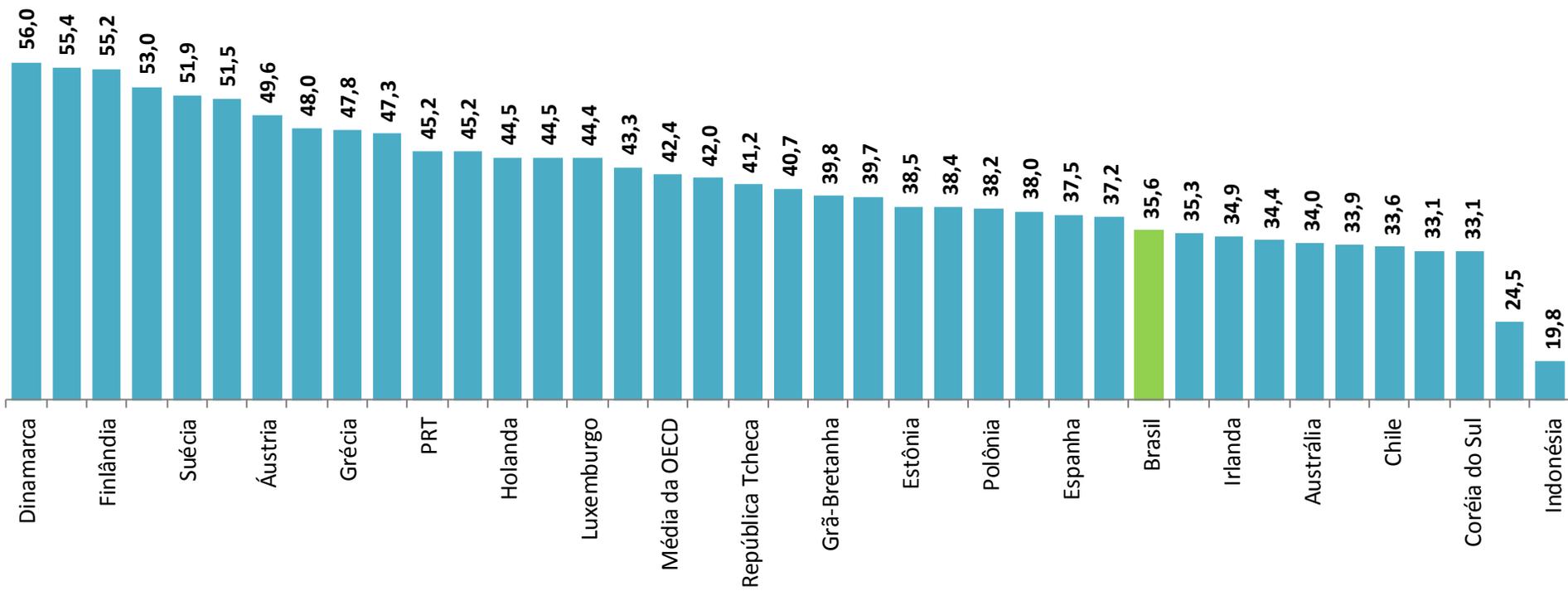
- **É fundamental revisitar as regras fiscais brasileiras** adequando-as às tendências internacionais pós crise 2008 e no sentido inverso ao da EC 95/2016:
 - **flexibilidade** ao longo do ciclo e da conjuntura
 - previsão de **cláusulas de escape** para situações de baixo crescimento e alto desemprego
 - **descriminalização**

AS 3 GRANDES TESES EQUIVOCADAS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO:

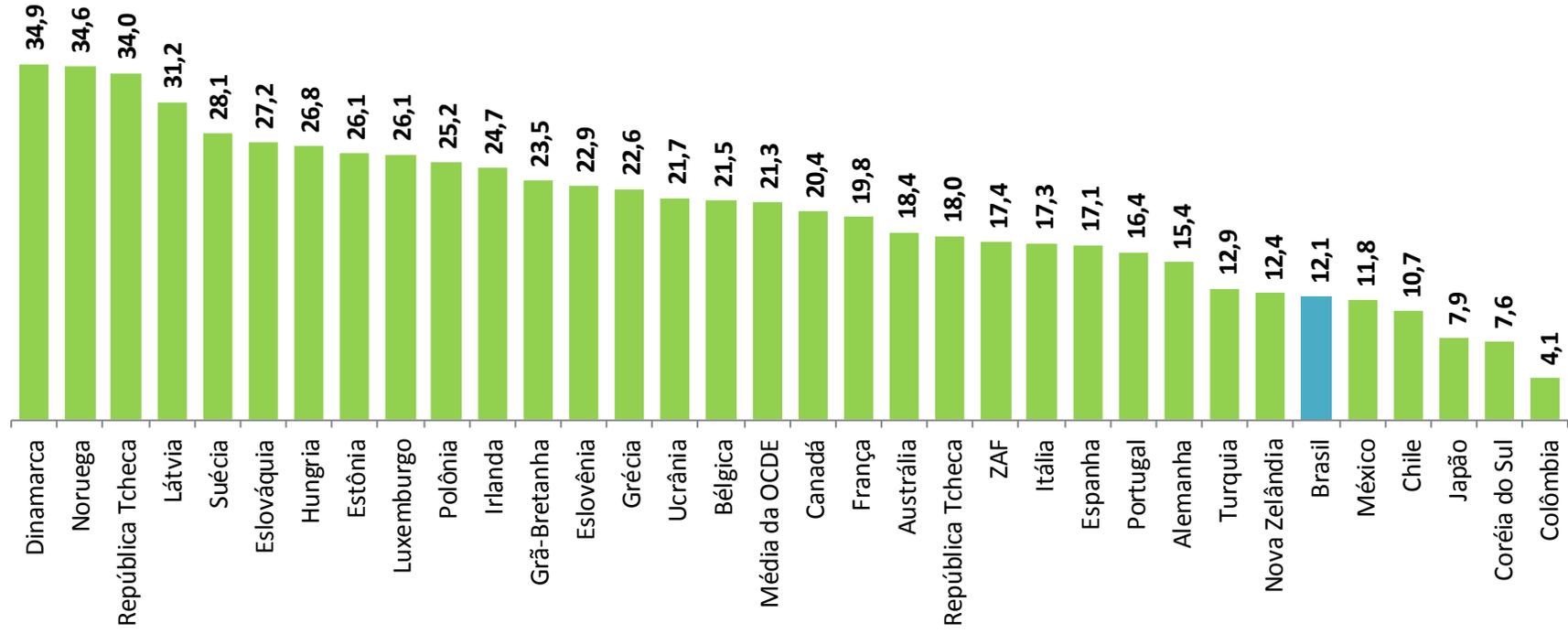
1. O Estado brasileiro é grande!

- Ora, grande em relação a quem? Grande em relação a quê? A resposta depende do tamanho da ambição / ousadia / escopo / perfil do projeto de desenvolvimento nacional almejado.
- Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado / Mercado / Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.
- Em perspectiva desenvolvimentista, vale dizer: includente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro não é grande! Pelo contrário, sua ossatura e modus operandi são de índole liberal, vale dizer: concepção de Estado mínimo!
- Significa que sua lógica de organização (ossatura) e funcionamento (modus operandi) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal.
- Capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (includente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo.

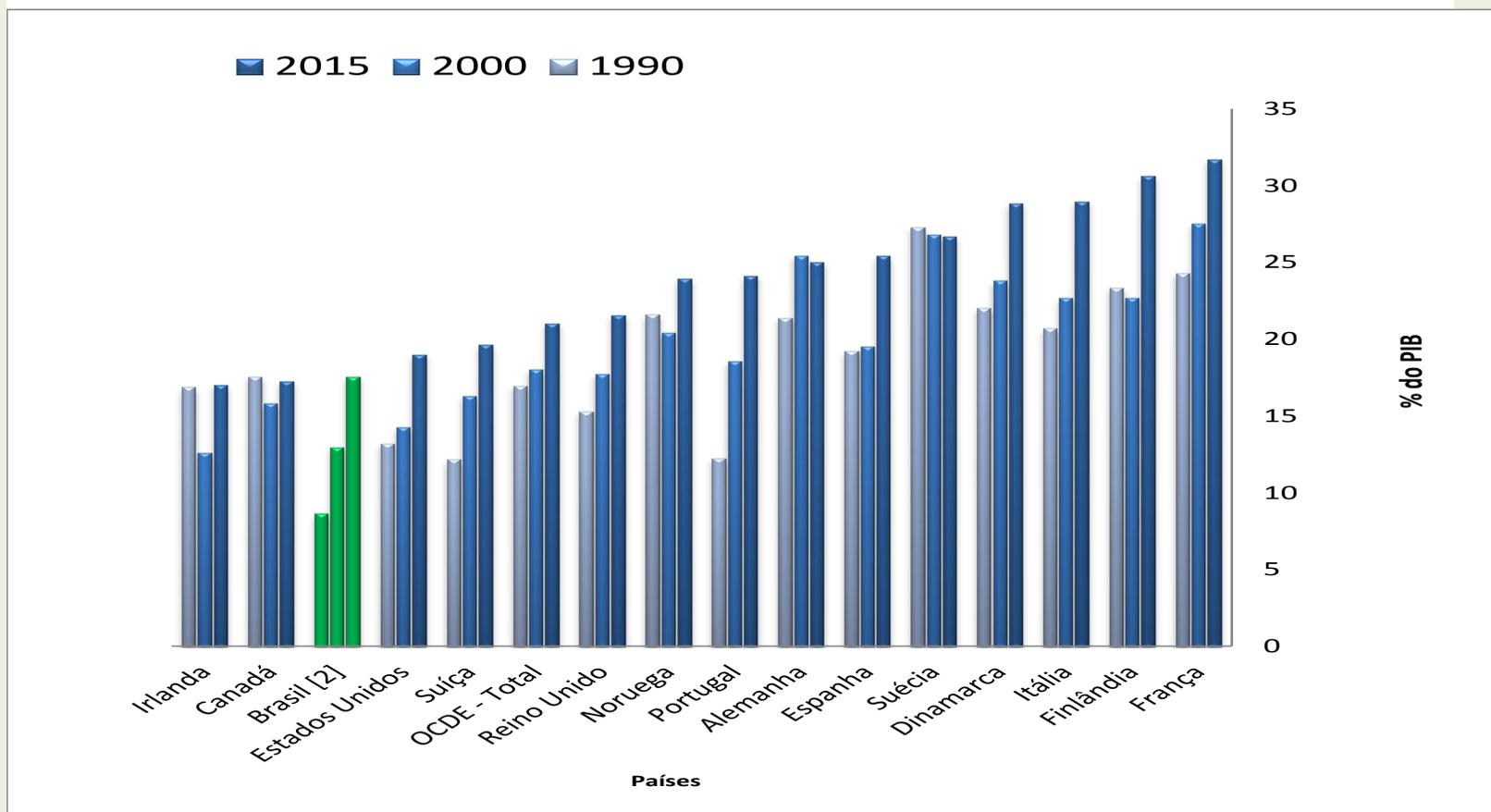
Arrecadação tributária (% do PIB)



Pessoas empregadas no setor público (% do total de pessoas empregadas)



**FIGURA 5 – GASTO SOCIAL PÚBLICO DIRETO EM % DO PIB
(1990, 2000, 2015)
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS**



Fontes:
 Estatísticas da OCDE. Gasto Social (SOCX). Somente gasto público direto.
 Base de Datos de Inversión Social (Cepal)
 Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI/DISOR)

AS 3 GRANDES TESES EQUIVOCADAS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO:

2. O Estado brasileiro é ineficiente!

- Ora, para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores civis ativos é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a CF-1988. No entanto, desde então, esse mesmo Estado ampliou em muito as suas competências e áreas institucionais de atuação, bem como o acesso da população e a cobertura social de todas as políticas públicas de âmbito federal.
- Ademais, houve no período, forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), orçamento e recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.
- Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita.
- Do anterior não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental.
- Significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relacionam-se com a ausência ou precariedade do Planejamento (e não da Gestão pura e simples)!

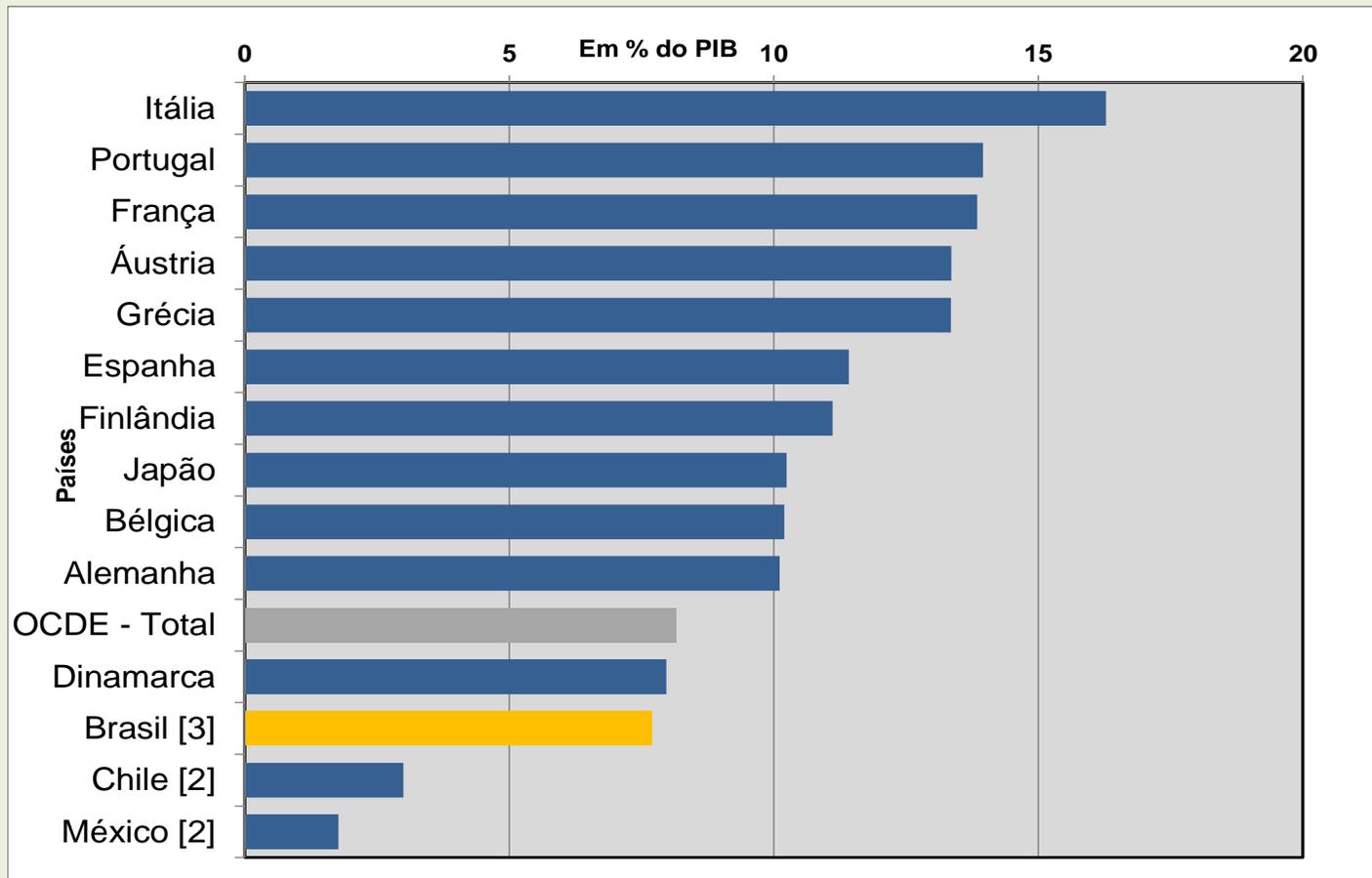
Utilização e Ampliação da Rede de Infraestrutura. Brasil: 2002 e 2013

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
TRANSPORTES		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
ENERGIA		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
COMUNICAÇÕES		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%
AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA		
	2002	2013
TRANSPORTES		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
ENERGIA		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
COMUNICAÇÕES		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Benefícios e Serviços Sociais Públicos Ofertados. Brasil: 2002 e 2013.

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013
ASSISTENCIA SOCIAL		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões
PREVIDÊNCIA		
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
TRABALHO E RENDA		
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
SAÚDE		
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de Urgência ⁵	10,6 milhões	9,1 milhões
EDUCAÇÃO		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fies - Contratos Firmados	65.921	559.896
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	177.284
DESENVOLVIMENTO URBANO		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

**FIGURA 18 – GASTO PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO EM % DO PIB ⁽¹⁾
(2013)
BRASIL E PAÍSES DA OCDE (SELECIONADOS)**



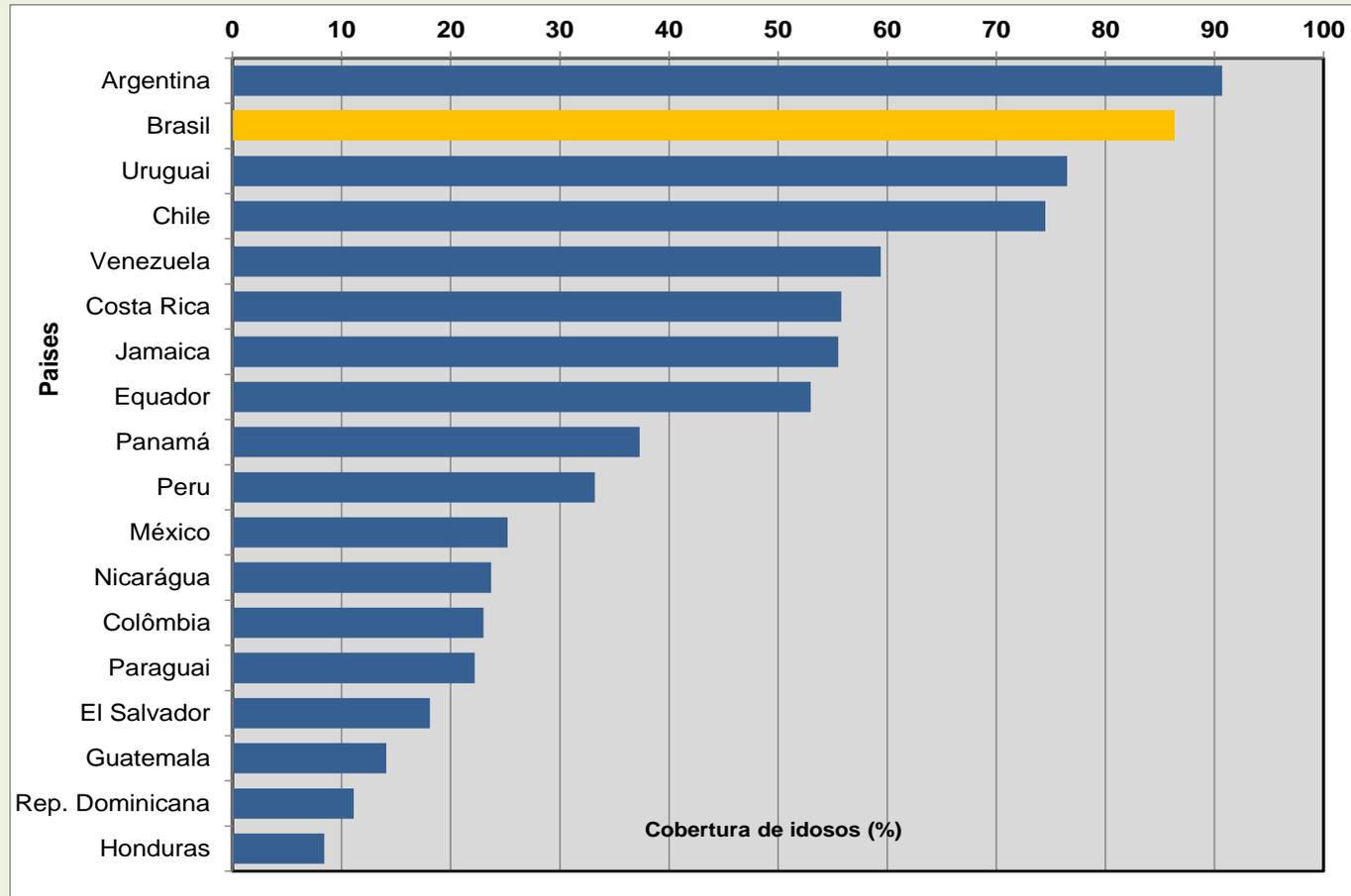
Fontes: Estatísticas da OCDE. Social Expenditure – Dados agregados | Portal da Transparência – Gastos Diretos do Governo

Notas: [1] Gasto público direto com benefícios em dinheiro para idosos e pensões por morte para dependentes. Inclui aposentadorias por idade, aposentadorias antecipadas e pensões por morte. Não inclui gasto privado compulsório nem outras fontes de recursos.

[2] Dados de 2010.

[3] Despesas Totais do INSS sobre o PIB em 2013.

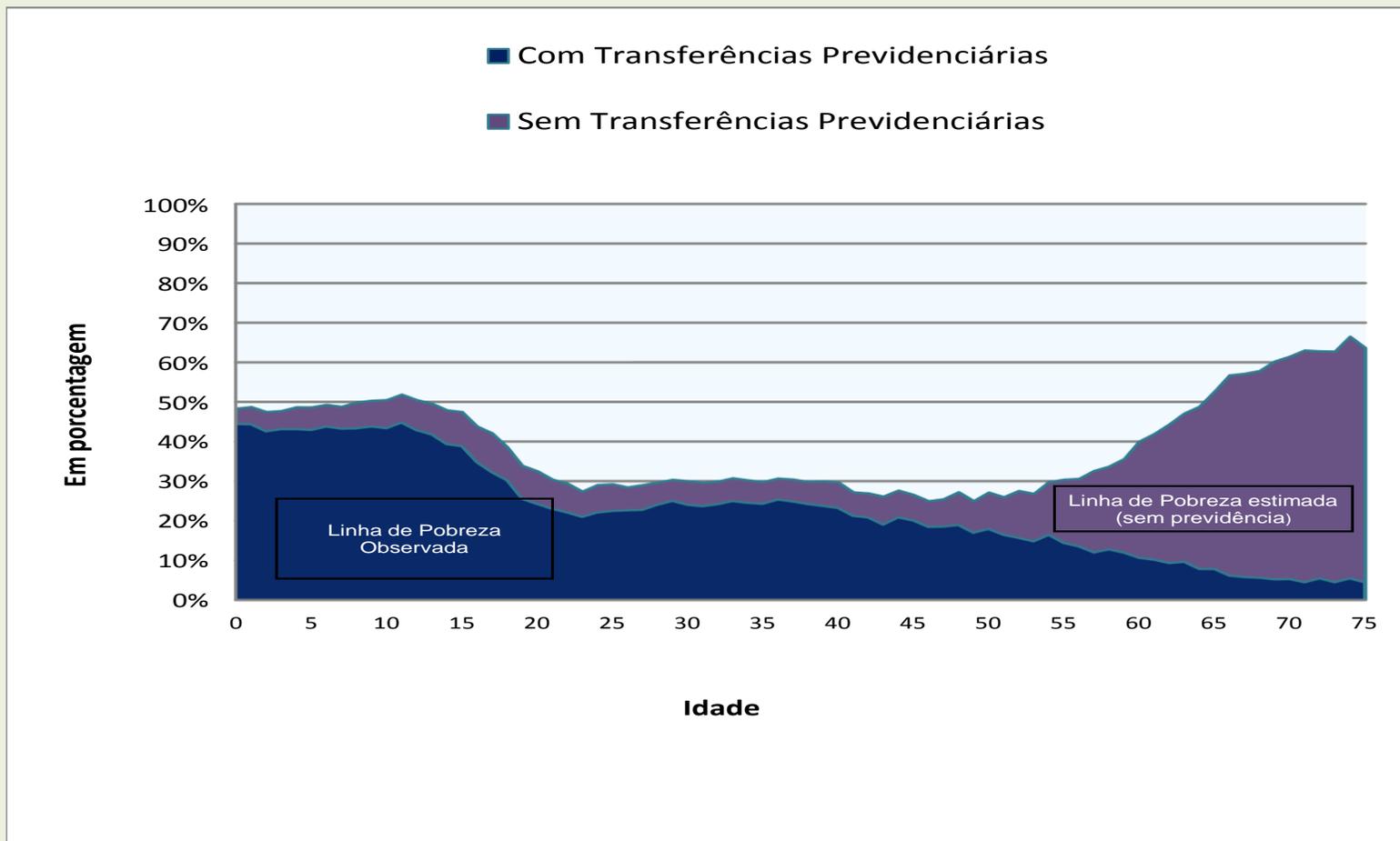
FIGURA 19 – COBERTURA PREVIDÊNCIA RIA ACIMA DA IDADE LEGAL DE APOSENTADORIA ⁽¹⁾
(EM %)
(2012)
AMÉRICA LATINA



Fonte: World Social Protection Report (2014/15) – OIT

Notas: [1] Número de aposentados protegidos sobre a população acima da idade legal de aposentadoria

FIGURA 7 – LINHA DE POBREZA (CIDADÃOS QUE VIVEM COM 1/2 SALÁRIO MÍNIMO, OU MENOS) OBSERVADA HOJE E ESTIMADA, CASO NÃO HOUVESSE A PREVIDÊNCIA SOCIAL (% DA POPULAÇÃO POR FAIXA DE IDADE) 2014



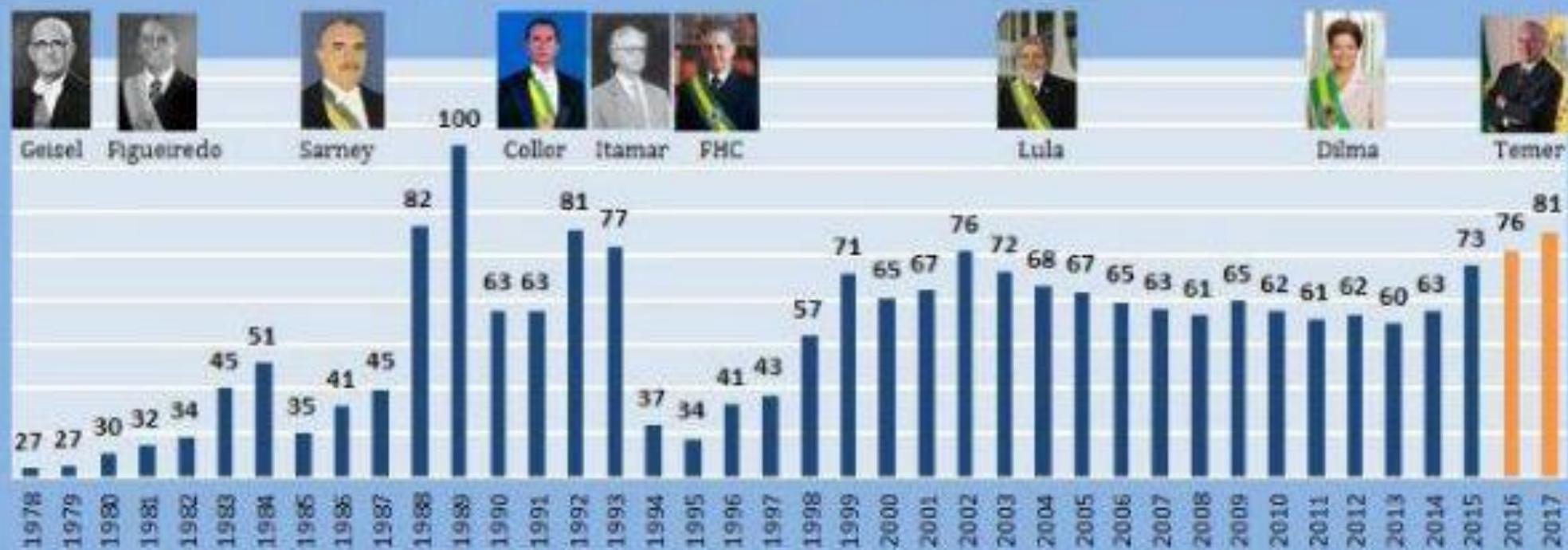
Fonte: IBGE/Pnad harmonizada, excluindo área rural da Região Norte, salvo Tocantins. Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS.

AS 3 GRANDES TESES EQUIVOCADAS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO:

3. O Estado brasileiro é contra o mercado!

- Ora, a índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja (historicamente) mais perfilado a atender os interesses do Capital e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.
- Por outra: o capitalismo brasileiro (como qq outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do acima referido processo de acumulação de capital, em bases privadas.

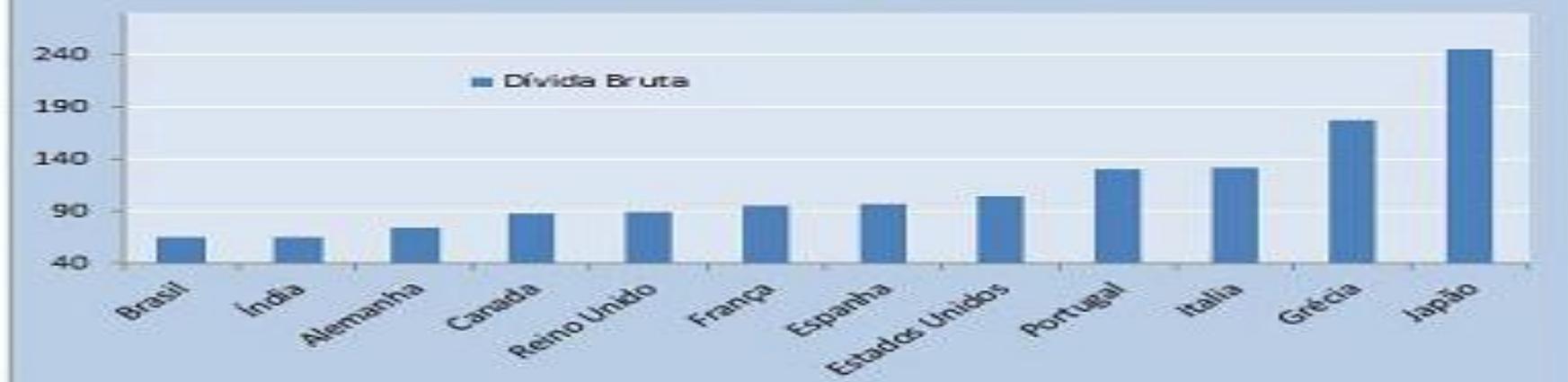
Evolução da Dívida Pública (% PIB) - Brasil



Fonte dos Dados: FMI ajust./BCB/FMI. Link para os

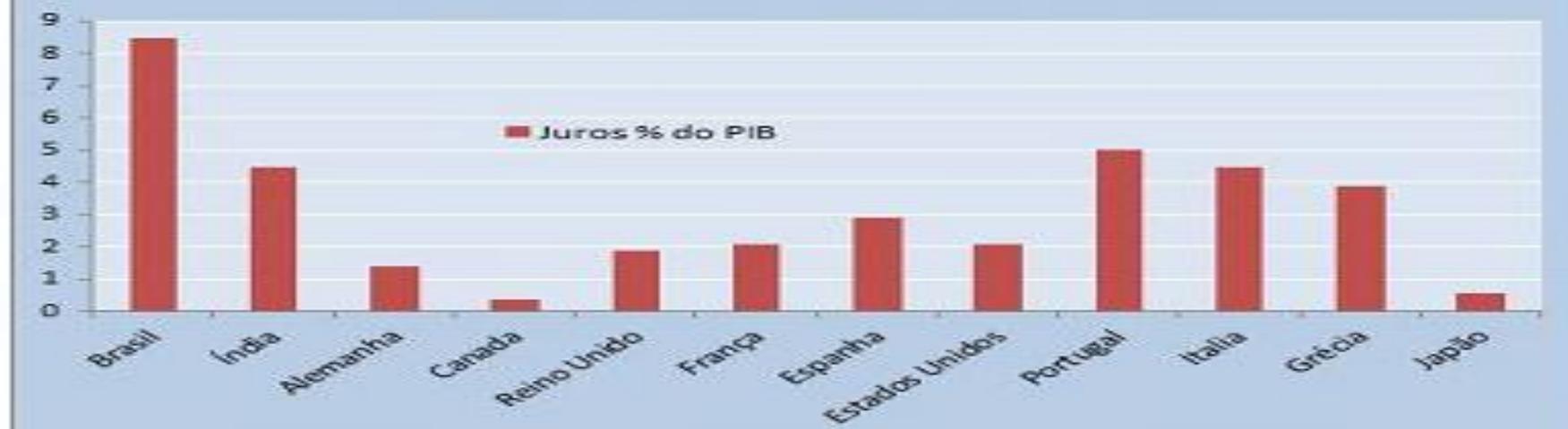
dados: <https://goo.gl/oLtsL6>, <http://goo.gl/J9LpNR>, <http://goo.gl/kcrtWR>.

Dívida Bruta/PIB



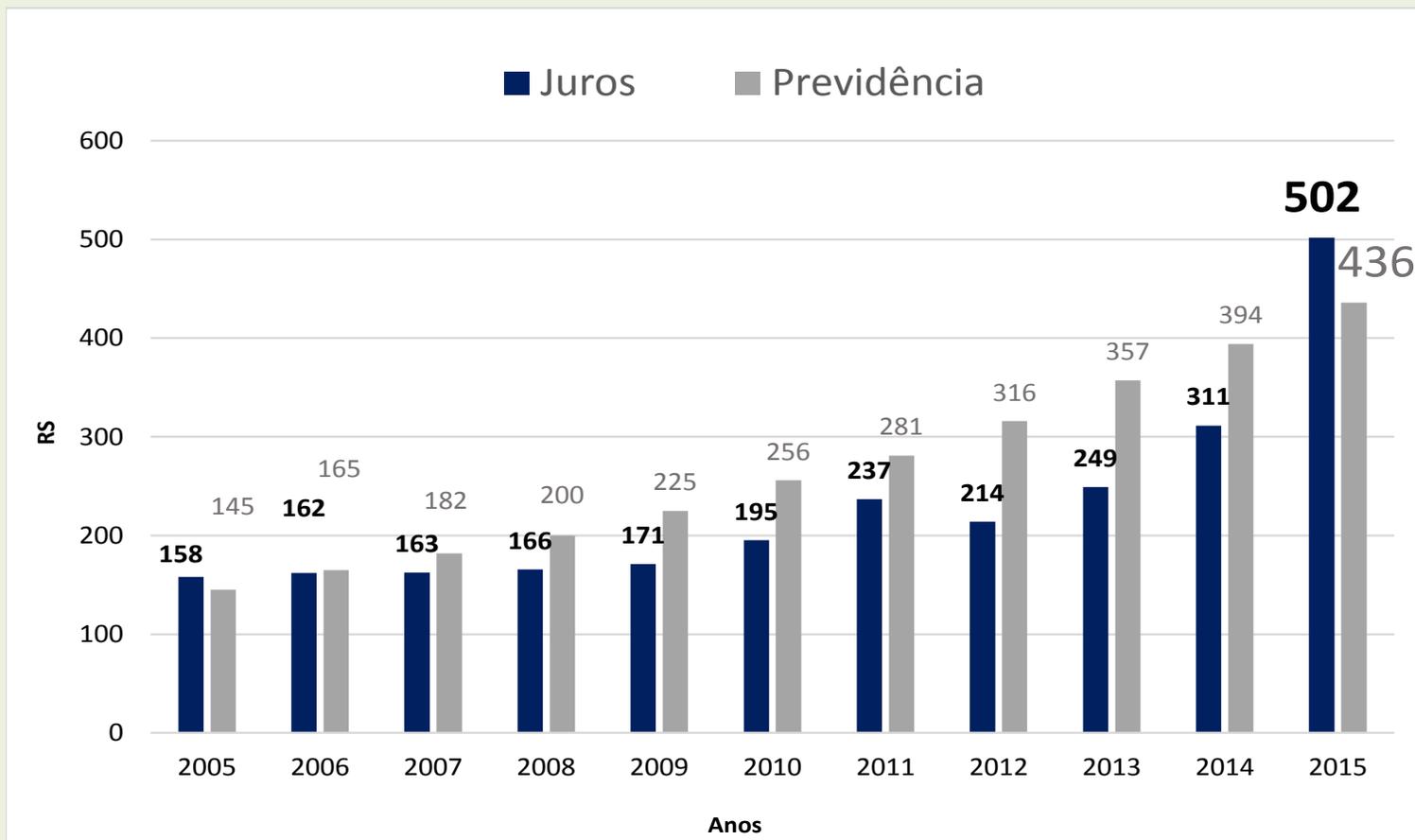
Fonte: Mansueto Almeida

Gasto com Juros em % do PIB



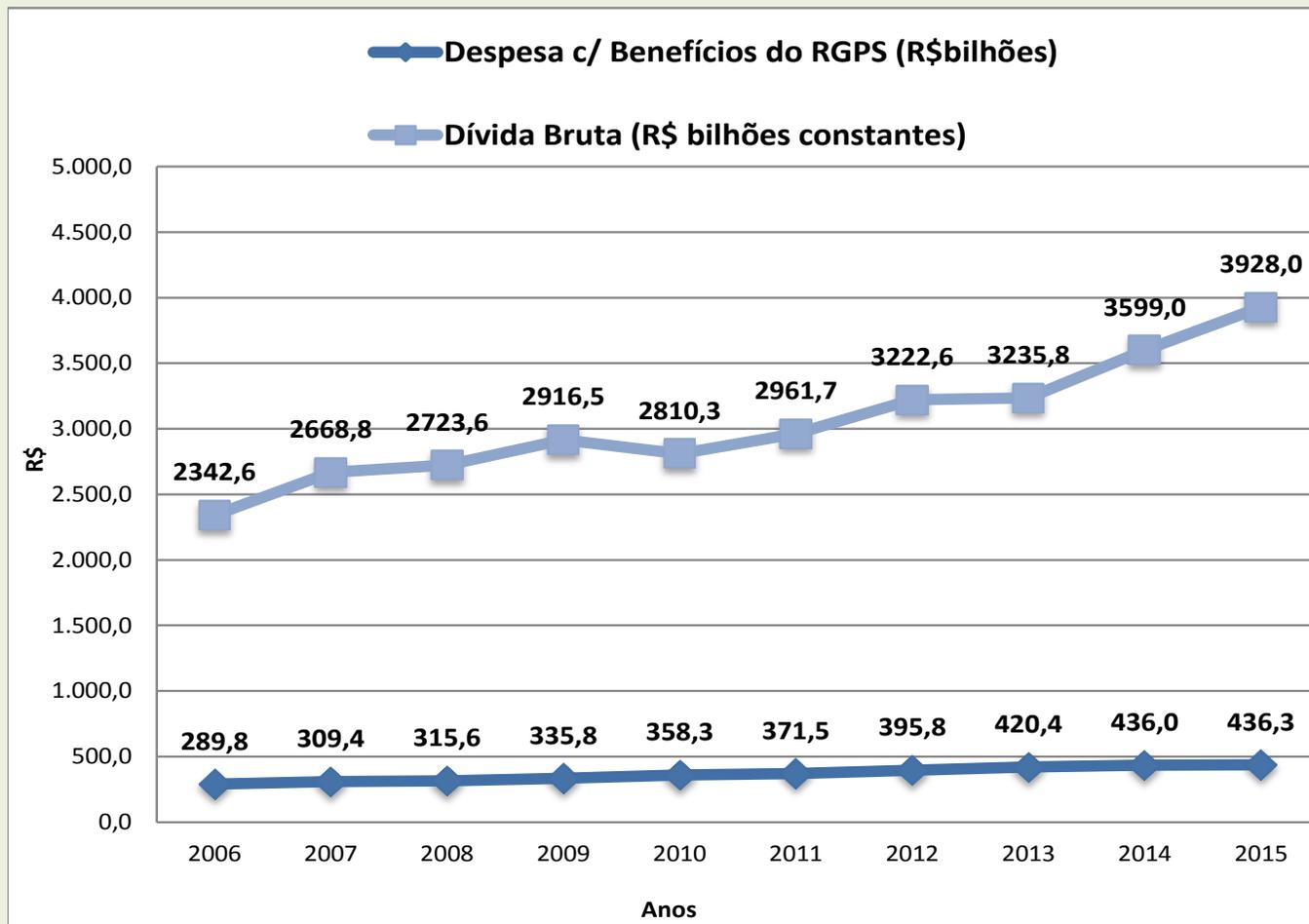
Fonte: Mansueto Almeida

**FIGURA 13 – GASTOS FEDERAIS DIRETOS COM JUROS E PREVIDÊNCIA
(R\$ BILHÕES CORRENTES)
(2005-2015)
BRASIL**



Fonte: Banco Central.

**FIGURA 16 – COMPARAÇÃO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA BRUTA E DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS
(EM R\$ BILHÕES CONSTANTES / IPCA (2016)
(2006-2015)
BRASIL**



Fonte: Banco Central e MPAS

CUSTO DA POLÍTICA MONETÁRIA EM 2015

- ✓ Juros elevadíssimos (14,25%) sobre R\$ 4 Trilhões
- ✓ Prejuízos com *Swap* Cambial = R\$ 90 bilhões
- ✓ Emissão excessiva (R\$480 bi) de títulos da dívida interna
- ✓ Remuneração da sobra de caixa dos bancos (R\$1Trilhão)

Dívida Interna cresceu R\$ 732 bilhões em 11 meses

Investimento Federal: R\$ 9,6 bilhões

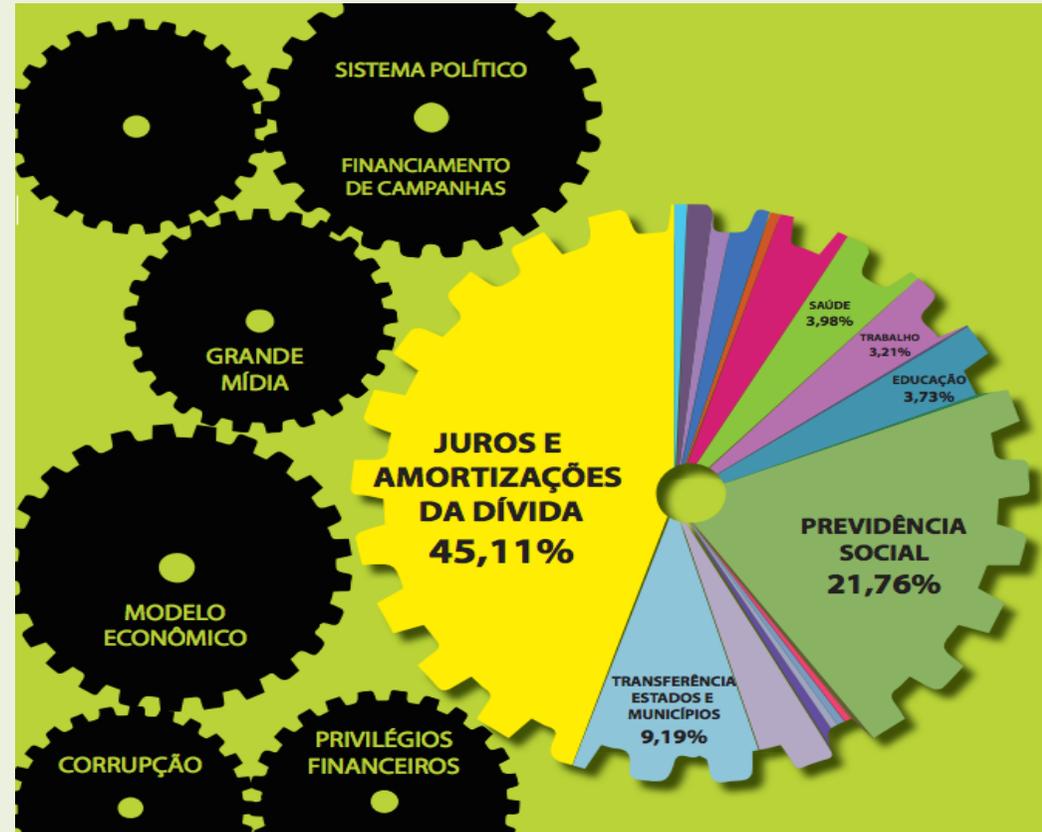
APROFUNDAMENTO DA CRISE FINANCEIRA

- ✓ **RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA MONETÁRIA DO BC E A CRISE**
 - ✓ **Taxas de Juros mais elevadas do mundo**
 - ✓ **Restrição da base monetária**
 - OPERAÇÕES COMPROMISSADAS (R\$1,2 trilhão), ilegal! BC enviou PL 9.248/2017 para "legalizar"
 - ✓ ***Swap* Cambial** (ilegal, conforme TC-012.015/2003-0)
 - ✓ **Prejuízos do Banco Central**
 - ✓ **Explosão da Dívida Pública**
- ✓ **CRISE JUSTIFICA MEDIDAS RESTRITIVAS**
 - ✓ **EC 95 (PEC do Teto)**
 - ✓ **EC 93**
 - ✓ **Lei Complementar 159/2017**
 - ✓ **Contrarreformas**
 - ✓ **PRIVATIZAÇÕES**
 - ✓ **Esquema Fraudulento:** "Securitização de Créditos"

“Sistema da Dívida”

Como opera

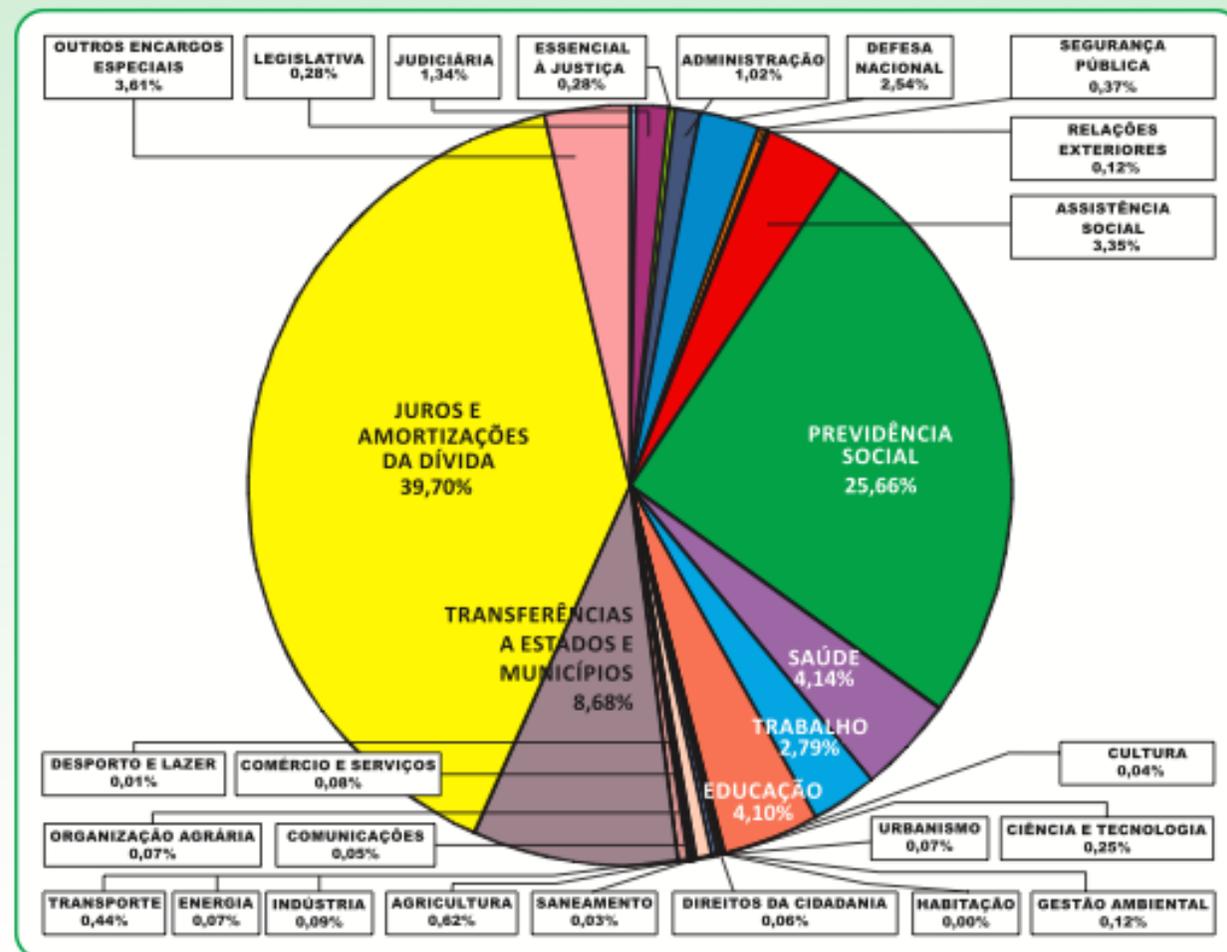
- Modelo Econômico
- Privilégios Financeiros
- Sistema Legal
- Sistema Político
- Corrupção
- Grande Mídia
- Organismos Internacionais



Dominação financeira e graves consequências sociais

A Dívida Pública é o centro dos problemas nacionais

Orçamento Federal Executado (Pago) em 2017 = R\$ 2,483 TRILHÕES
(O valor previsto aprovado para 2017 havia sido de R\$ 3,415 TRILHÕES, diferença a ser investigada)



Fonte: SIGA BRASIL – Senado Federal. Inclui o "refinanciamento" ou "rolagem" da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. Para maiores detalhes, ver www.auditoriacidade.org.br/mentirasverdades

SISTEMA DA DÍVIDA EXIGE CONTINUAMENTE:

✓ AJUSTE FISCAL

- Contingenciamento e corte de despesas primárias para que mais recursos se destinem às despesas financeiras com a dívida
- De 1995 a 2014 produzimos R\$ 1 trilhão de Superávit Primário e, apesar disso, a dívida interna aumentou de R\$89 bilhões para quase R\$4 trilhões no mesmo período
- EC 95 transformou o ajuste fiscal em regra constitucional

✓ PRIVATIZAÇÕES

✓ CONTRARREFORMAS

- **Previdência**
- **Trabalhista**
- **Tributária**

✓ POLÍTICA MONETÁRIA SUICIDA

✓ ESQUEMAS QUE GERAM DÍVIDA: "Securitização de Créditos"

✓ BENESSES TRIBUTÁRIAS

Dívida gerada por mecanismos financeiros:

- **Transformações de dívidas do setor privado em dívida pública;**
- **Elevadíssimas taxas de juros:** praticadas sem justificativa técnica, jurídica, econômica ou política;
- Incidência contínua de juros sobre juros;
- A irregular **contabilização de juros como se fosse amortização** da dívida, burlando-se o artigo 167, III, da Constituição Federal
- As escandalosas operações de **swap cambial** realizadas pelo BC em moeda nacional, garantindo o risco de variação do dólar de forma sigilosa;
- **Remuneração da sobra do caixa dos bancos** por meio das sigilosas “operações compromissadas” que alcançaram R\$1,23 trilhão em 2017;
- **Emissão excessiva de títulos** para formar “colchão de liquidez”;
- **Emissão de títulos** para comprar dólares e aplicar em Reservas Internacionais, para repassar ao BNDES e recomprar dívida externa;
- **Prejuízos do Banco Central**

2015: Lucro de R\$ 96 bilhões + Provisão de R\$ 187 bilhões



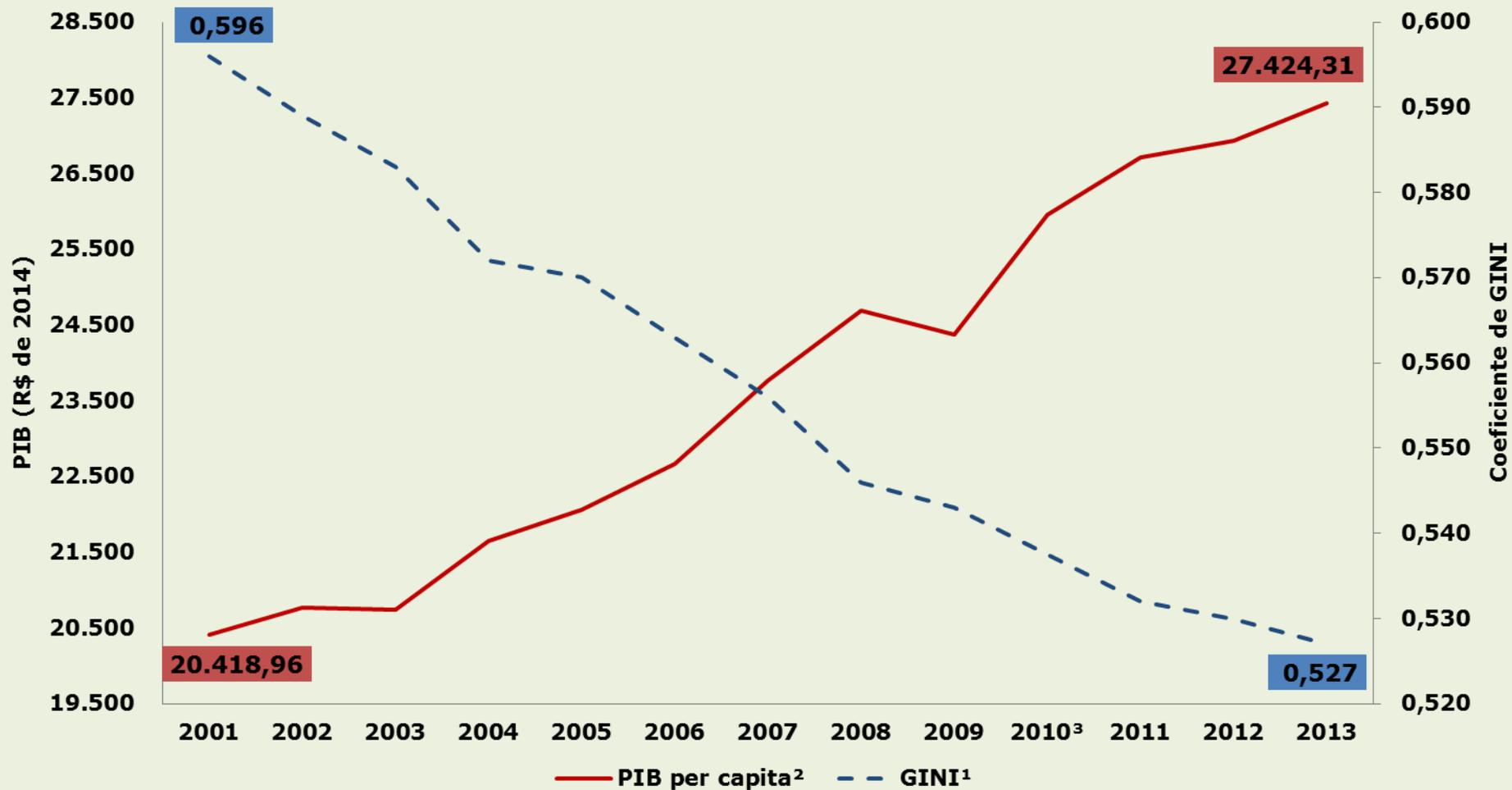
O QUE SEPARA A REALIDADE DE ABUNDÂNCIA DO CENÁRIO DE ESCASSEZ

➤ **MODELO ECONÔMICO CONCENTRADOR DE RENDA E RIQUEZA**

Principais eixos:

- ✓ **SISTEMA DA DÍVIDA**
- ✓ **POLÍTICA MONETÁRIA SUICIDA**
- ✓ **MODELO TRIBUTÁRIO REGRESSIVO**

Aumento da Renda per capita e redução das desigualdades



¹Renda domiciliar per capita entre os indivíduos

²PIB per capita real (preços R\$ de 2013)

³PNAD não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

Fonte: PNAD/IBGE e Contas Nacionais/IBGE. Elaboração SPI/MP.

AUMENTO DA RENDA PER CAPITA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES:

- 1) EL CASILLERO VACIO – F. FAJNZYLBER (CEPAL ANOS 70 E 80 ...)
- 2) NÃO É OBRA DO ACASO OU DA ATUAÇÃO DE LIVRES FORÇAS DO MERCADO
- 3) REQUER CERTA COMBINAÇÃO VIRTUOSA E PERMANENTE / LONGEVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ORIENTADAS A OBJETIVOS COMPLEMENTARES E COMPATÍVEIS, PROPÍCIAS AO CRESCIMENTO ECONÔMICO, O COMBATE À POBREZA E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES...
- 4) FRUTO, PORTANTO, DE CERTO ARRANJO INSTITUCIONAL DE NATUREZA TECNOPOLÍTICA...
- 5) COMO SUSTENTAR TAL TRAJETÓRIA SEM PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL??? VALE DIZER: SEM DEMOCRACIA E SEM ESTADO ATIVO E CAPAZ, DIRECIONADO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL???

Complexificação da Agenda do Desenvolvimento requer Estado capaz e pró-ativo:

- Não basta fazer crescer o PIB; é preciso fazê-lo de forma compatível com:
 - Fortalecimento do mercado interno e estruturação do mercado de trabalho,
 - Erradicação da miséria e redução das desigualdades sociais e territoriais/regionais,
 - Sustentabilidade produtiva, ambiental e humana,
 - Aperfeiçoamento das instâncias representativas, participativas e deliberativas da sociedade,
 - Respeito e garantia das conquistas e direitos republicanos e democráticos.

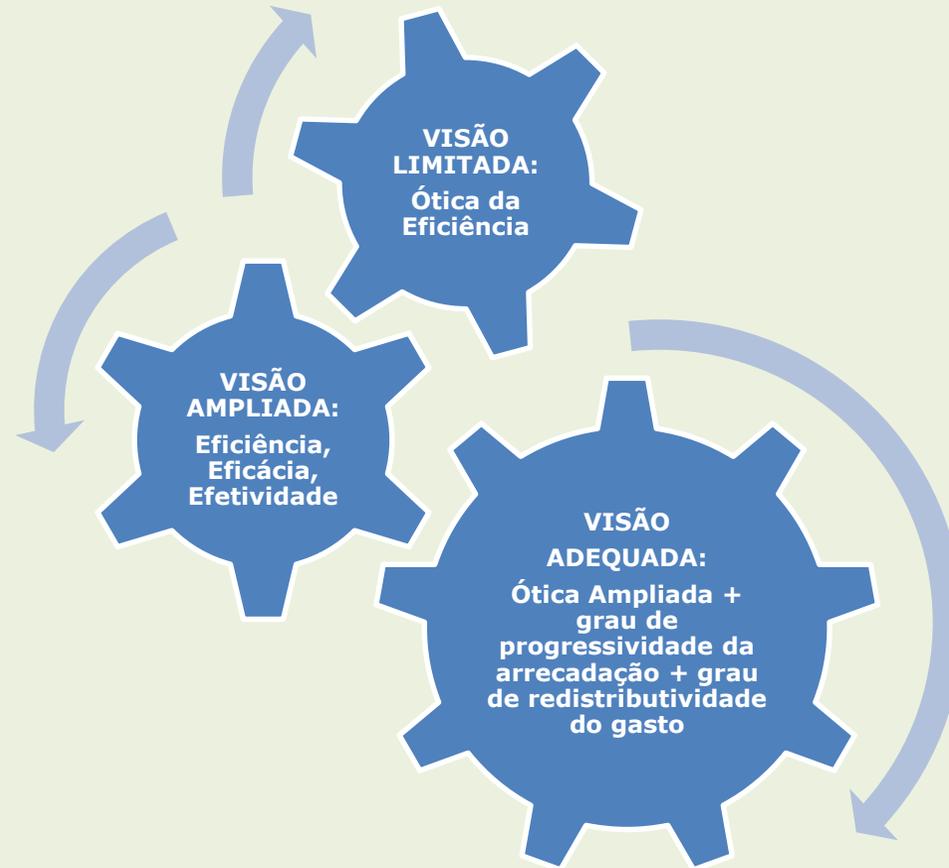
DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NO SÉC. XXI

- DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: MÉRITO, TRANSPARÊNCIA, AUTONOMIA, MOBILIDADE, RESPONSABILIDADE
- PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA: CICLO LABORAL DO SERVIDOR PÚBLICO
- NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO, GESTÃO & COMUNICAÇÃO: CRIAÇÃO E DIFUSÃO DE T.I.G.C.'s
- GESTÃO POR DESEMPENHO E RESULTADOS: DESENVOLVIMENTO COMPLEXO E MULTIDIMENSIONAL
- NOVOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA: REPACTUAÇÃO FEDERATIVA; MAIS/MELHOR PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

DESAFIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO SÉC. XXI

- ELEVAR O NÍVEL DE AGREGAÇÃO DAS UNIDADES MÍNIMAS DE EXECUÇÃO DO GASTO PARA O PLANO ESTRATÉGICO DOS OBJETIVOS OU METAS DO PPA.
- APLICAR TRATAMENTO DIFERENCIADO AO GASTO PÚBLICO (EM TERMOS DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTAÇÃO, CONTROLE, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO), SEGUNDO A NATUREZA EFETIVA E DIFERENCIADA DAS DESPESAS, DE MODO QUE, POR EX:
 - DESPESAS DE CUSTEIO “INTERMEDIÁRIO” DA MÁQUINA PÚBLICA = CONTABILIZAÇÃO ANUAL E FOCO NA EFICIÊNCIA.
 - DESPESAS DE CUSTEIO “FINALÍSTICO” DAS POLÍTICAS PÚBLICAS = CONTABILIZAÇÃO ANUAL E FOCO NA EFICÁCIA E EFETIVIDADE.
 - DESPESAS DE INVESTIMENTO-CUSTEIO = CONTABILIZAÇÃO PLURIANUAL E FOCO NA EFICÁCIA E EFETIVIDADE.

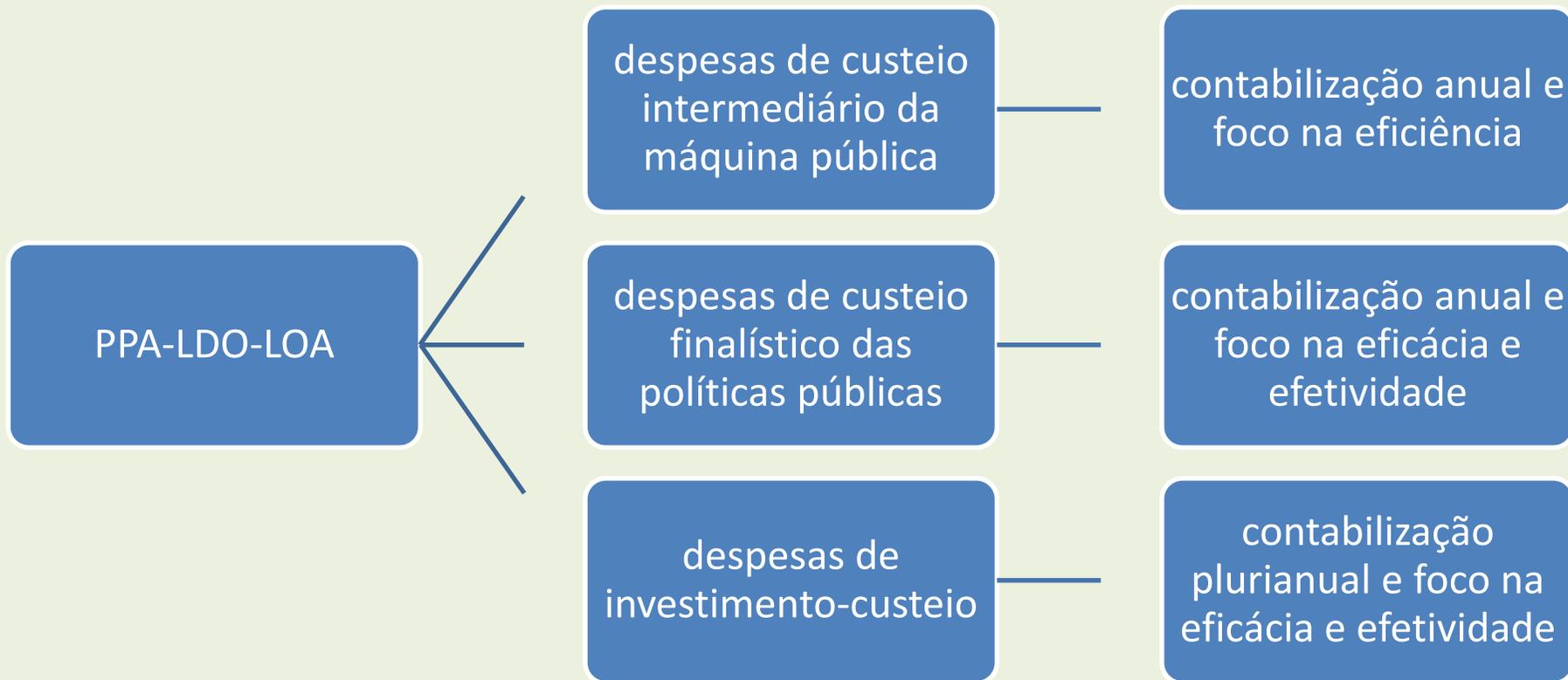
GASTO COM QUALIDADE: 3 ABORDAGENS POSSÍVEIS



GASTO COM QUALIDADE

- ❑ **limitada:** eficiência (o custo da provisão e do atendimento).
- ❑ **ampliada:** eficiência + eficácia (beneficiário, local e tempo) + efetividade (com equidade).
- ❑ **adequada:** dimensão ampliada + estrutura de financiamento (grau de progressividade/regressividade) + grau de redistributividade do gasto.

Relação PPA – LDO – LOA



PPA: Objetivos – Metas – Orçamento

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO SÉC. XXI

- **CENTRALIDADE**: VISÃO ESTRATÉGICA GLOBAL / VISÃO DE FUTURO.
- **TEMPORALIDADE E DIRECIONALIDADE**: CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO & COORDENAÇÃO.
- **SETORIALIDADE E ESPACIALIDADE**: TEOR PROSPECTIVO / PROPOSITIVO.
- **EXEQUIBILIDADE** (GOVERNABILIDADE SISTÊMICA E GOVERNANÇA COLABORATIVA): TEOR DEMOCRÁTICO / PARTICIPATIVO
- **RESPONSIVIDADE**: TEOR ÉTICO: princípios republicanos e democráticos...

PPA 2020-2023: Dimensão Setorial do Planejamento

Novos Programas Temáticos:

referem-se às grandes e consolidadas Áreas Programáticas de atuação do Estado

(a responsabilidade pela caracterização e consolidação das respectivas análises situacionais ficaria a cargo da nova secretaria de monitoramento e avaliação, composta pela junção parcial das atuais SPI, SAM, SAG, IPEA e IBGE)

A. Políticas Sociais:

1. Seguridade Social "ampliada"
2. Direitos Humanos e Segurança Pública
3. Educação, Esportes e Cultura

B. Políticas de Infraestrutura:

4. Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo
5. Energia e Comunicações
6. Mobilidade Urbana e Transportes

C. Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental:

7. Desenvolvimento Produtivo com Inovação
8. Desenvolvimento Produtivo com Sustentabilidade

D. Políticas de Soberania, Território e Gestão:

9. Soberania e Território
10. Política Econômica e Gestão Pública

Objetivos Estratégicos de Governo:

seriam a unidade principal de referência do plano, entre 6 e 10 para cada um dos novos programas temáticos, deveriam ter temporalidade específica ao grau de maturidade institucional e horizonte de cálculo tecnopolítico de governo, e seriam organizados setorialmente, sob responsabilidade dos respectivos ministérios executores das respectivas políticas públicas.

Objetivos Prioritários de Governo:

seriam um subconjunto dos Objetivos Estratégicos, em torno de 10 no geral, e expressariam a hierarquização de prioridades do governo federal para a gestão pública, os demais poderes e a sociedade, dentro daquele mandato presidencial. A partir dessas prioridades de governo é que se formariam as Áreas Prioritárias de Ação (APA's) e os respectivos Planos Nacionais de Territorialização (PNT's). Objetivos Estratégicos e Objetivos Prioritários, podendo sofrer adequações a cada ano, seriam as referências principais tanto para a LDO como para a LOA.

Metas:

1. Unidade de vinculação com o Orçamento, seriam entre 2 e 4 para cada Objetivo Estratégico, podendo ser de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa, porém projetadas para o horizonte de 4 anos do PPA, com apuração e análise situacional anuais, também de responsabilidade direta do mesmo órgão responsável pelo respectivo Objetivo.

Indicadores:

1. preferencialmente de efetividade ou impacto, estariam relacionados apenas aos objetivos estratégicos de governo, devendo seguir o conjunto de critérios consagrados na literatura sobre o assunto, para sua elaboração.

Equação de Financiamento e Vinculações Plano-Orçamento e PPA-LDO-LOA:

1. suprimindo-se a categoria Iniciativa, sugere-se proceder a vinculação das ações orçamentárias diretamente às metas de cada objetivo estratégico de governo, elevando-se assim a unidade mínima de execução física e financeira do orçamento;
2. cada novo programa temático deve conceber os Planos de Financiamento (orçamentário e extra orçamentário) relativos aos seus respectivos objetivos estratégicos, servindo assim à elaboração tanto da LDO quanto da LOA de cada ano.

Modelo de Gestão:

1. intensivo em diálogo, articulação intergovernamental, federativa e social, mediante criação ou aperfeiçoamentos em espaços e momentos de pactuação e repactuação periódicos de consensos, objetivos e estratégias de ação.
2. a gestão do PPA é missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

PPA 2020-2023: Dimensão Setorial / Territorial do Planejamento



Arcos Municipais

Cidades Médias

Regiões Metropolitanas

Consórcios Públicos Intermunicipais

Grandes Regiões e/ou Biomas Principais

UF's

União

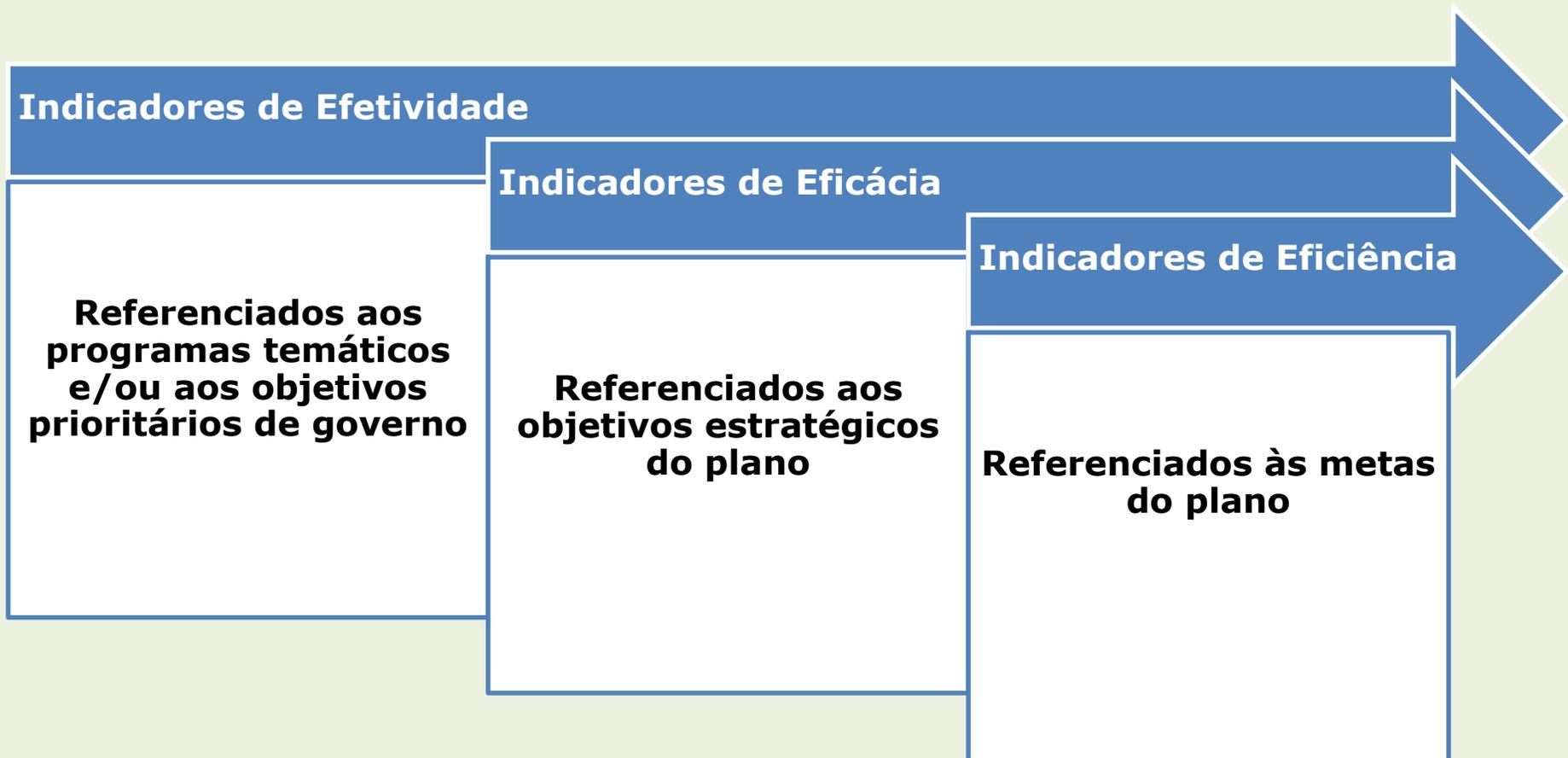
Governo Federal

DIMENSÃO TERRITORIAL
DO PLANEJAMENTO

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023



Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023



Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Programa Temático:** como programa temático não é programa no sentido convencional do conceito, sugiro manter a denominação (pra evitar maiores confusões), porém redefinindo-o para se referirem ao que realmente são ou deveriam ser, ou seja, às grandes e consolidadas Áreas Programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade.

Desta feita, programas temáticos poderiam ser reduzidos a algo como 10 no total, convertendo-se em atributo de referência analítica sob responsabilidade (idealmente) conjunta entre Casa Civil (SAM, SAG e GAIA), MPOG (SPI, SOF, SEGEP) e IPEA. Com isso, em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão e SIOP), a responsabilidade pela caracterização e consolidação das respectivas análises situacionais ficaria situada num nível estratégico acima dos olhares estritamente setoriais dos diversos Ministérios, Secretarias e demais instâncias desta natureza.

Acredito que esta mudança ajudaria o governo federal a formatar um discurso mais coerente e estratégico, relativamente ao estágio atual e desejado de desenvolvimento nacional, num perspectiva de médio e longo prazo, portanto, desatrelada das oscilações de conjuntura. Com isso, tanto o trabalho de gestão e de coordenação intragovernamental, como o de comunicação social de governo, ficariam facilitados neste nível mais geral de análise.

Indispensável reforçar aqui a ideia de que os entes envolvidos neste processo (acima mencionados: Casa Civil, MPOG e IPEA) precisam estar completamente alinhados e envolvidos num único e mesmo plano de trabalho, vale dizer: o PPA. Se assim ocorrer, facilita-se, entre outros, o trabalho corriqueiro de produção de relatórios oficiais de governo, tais como o Relatório Anual do PPA, a Mensagem Presidencial ao Congresso, etc.

Em uma palavra: o PPA, ao invés de inimigo, passaria a ser grande aliado do governo no tocante a seu processo de governar...

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Objetivos Estratégicos de Governo:** seriam a unidade principal de referência do plano, idealmente entre 6 e 10 para cada um dos novos e mais agregados programas temáticos. Ademais, deveriam ter temporalidade específica ao grau de maturidade institucional e horizonte de cálculo tecnopolítico de governo, de modo que poderiam ultrapassar, tranquilamente, o curto tempo de duração de um mandato presidencial no Brasil.

Isto é, os objetivos estratégicos deveriam de fato refletir ambições de médio e longo prazos do governo recém-eleito democraticamente, pois embora a duração de seu mandato seja, ainda hoje, de apenas 4 anos (talvez renováveis por mais 4 em função do regime de reeleição ainda vigente), o ideal é que ele organize a sua ação tendo em vista o desenvolvimento brasileiro, traduzindo, portanto, o seu plano de governo em uma referência válida para o futuro além de si mesmo. Esta seria, inclusive, uma forma de garantir alguma continuidade intertemporal à ação do Estado, relativamente independente das disputas político-partidárias cotidianas em curso. É claro que, mudando-se a composição político-partidária no poder, parte desses objetivos também mudariam, mas isso seria não apenas legítimo como perfeitamente assimilável nesta ótica de PPA que estamos aqui defendendo.

Um aspecto operacional importante é que tais objetivos estratégicos poderiam ser organizados setorialmente, ficando, para todos os fins legais (Lei do PPA, Decreto de Gestão e Portarias Ministeriais) e práticos (preenchimento do SIOP e cumprimento das demais exigências burocráticas), sob responsabilidade dos respectivos ministérios executores das respectivas políticas públicas. Embora não ideal, devido à natureza multi-inter-trasndisciplinar dos problemas nacionais, seria esta uma solução (embora sub-ótima) aderente à realidade hiper fracionada de organização e atuação do nosso Estado.

Para minimizar este problema, o governo precisará investir mais recursos (tempo, pessoas, energia etc.) na articulação interinstitucional, com vistas a garantir, ao menos no plano da execução das políticas públicas, uma sinergia maior entre os diversos órgãos envolvidos em cada caso.

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Objetivos Prioritários de Governo:** seriam um subconjunto dos objetivos estratégicos, em torno de 10 no geral, e expressariam a hierarquização de prioridades do governo federal para a gestão pública, os demais poderes e a sociedade, dentro daquele mandato presidencial. Neste caso, embora perfeitamente variáveis com o tempo e as circunstâncias, o governo federal veria facilitada a sua gestão estratégica de políticas, pois arranjos específicos de gestão, monitoramento e avaliação seriam possíveis (e desejáveis) em cada caso.

A partir dessas prioridades de governo é que se poderiam formar as Áreas Prioritárias de Ação (APA's) e os respectivos Planos Nacionais de Territorialização (PNT's), cujas referências espaciais poderiam ser de diversos tipos (arcos municipais, cidades médias, regiões metropolitanas, consórcios públicos intermunicipais, unidades da federação, biomas geográficos, grandes regiões, etc.), a depender tanto dos problemas principais identificados em cada caso, a serem enfrentados, como da pactuação interinstitucional e federativa necessária ou possível a cada momento.

Em termos formais (Lei do PPA, Decreto de Gestão, preenchimento do SIOP e cumprimento das demais exigências burocráticas), os objetivos prioritários receberiam o mesmo tratamento conferido aos objetivos estratégicos, posto serem parte destes. Objetivos Estratégicos e Objetivos Prioritários, podendo sofrer adequações periódicas ao longo do período de implementação e execução do plano, seriam, portanto, as referências principais do governo para a elaboração tanto da LDO como da LOA. Nesta perspectiva, o plano estaria a orientar – por meio das metas adiante explicadas – o orçamento, e não o contrário, como tem acontecido ao longo dos últimos PPA's, fonte maior de deslegitimação tecnopolítica do plano.

Desta feita, não só o planejamento governamental recuperaria sua função estratégica dentro do processo tecnopolítico de governo, como o PPA, especificamente, passaria a ser, de fato, a referência principal de negociação e pactuação de governo, tanto na sua relação intragovernamental, como na relação entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e interfederativa (União, Estados e Municípios).

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Metas:** unidade de vinculação entre PPA e Orçamento, seriam idealmente entre 2 e 4 para cada Objetivo Estratégico, podendo ser de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa. Porém, em qualquer dos casos, projetadas para o horizonte de 4 anos do PPA, com apuração e análise situacional anuais, também de responsabilidade direta do mesmo órgão responsável pelo Objetivo ao qual deverão estar atreladas as metas.

De acordo com esta proposta, as metas passam a ser o atributo do plano por meio do qual o governo realiza a relação intertemporal entre objetivos estratégicos e prioritários (de médio e longos prazos) com o exequível em quatro anos de mandato. Neste caso, embora as metas possam ser de projeção apenas quadrienal, isto é, calculadas ou estabelecidas apenas para o final do período de execução do PPA vigente, elas devem ter apuração anual, por meio da sua quantificação cumulativa (no caso das metas quantificáveis, evidentemente) e análise situacional detalhada.

Nesta perspectiva, as metas precisam possuir alta dose de realismo e concretude, tanto em sua formulação como relativamente à capacidade real de execução e aferição no horizonte do mandato presidencial em questão. Em termos práticos, tanto como simbólicos, é em torno do cumprimento ou não das metas coletivamente pactuadas que o governo e o seu PPA poderão ser (ou deveriam ser!) julgados ao final do mandato. Daí a justificativa principal para estarem – metas e orçamento – interligados ao longo do processo inicial de elaboração, revisões anuais e execução cotidiana do plano.

Apesar de requerer uma certa engenharia/competência tecnopolítica sofisticada de planejamento e gestão das políticas públicas, talvez ainda hoje ausente ou instalada de modo incompleto/insuficiente na atual configuração institucional do governo federal brasileiro, trata-se de mudança fundamental para conferir centralidade maior ao PPA, assim como permitir, ao governo, ter em mãos um instrumento e um canal mais objetivo, ao mesmo tempo que mais estratégico, de articulação, coordenação e comunicação geral das suas ações.

Em síntese, poderíamos ter, finalmente, o PPA como aliado e não como obstáculo ao processo de governar o Brasil.

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Indicadores:** com os recursos humanos, metodológicos e tecnológicos hoje existentes e à disposição do governo federal brasileiro, é possível ir muito além do que até hoje se conseguiu fazer neste campo da identificação, construção, monitoramento e avaliação de indicadores.

No âmbito do PPA, é perfeitamente possível e desejável montar-se um leque não exaustivo de indicadores periódicos de eficiência, eficácia e efetividade para praticamente todas as políticas públicas hoje em execução no país. A questão é que deve-se primar pela seletividade e economicidade neste processo, pois de nada adianta levantar indicadores que pouco ajudam, efetivamente, o monitoramento, a avaliação e – sobretudo – a gestão e a execução cotidianas das referidas políticas públicas.

Com relação à eficiência, trata-se – em tese – da dimensão de mais fácil e rápida solução, pois todas as informações – físicas e financeiras – referentes às entregas de bens e serviços à população e ao mercado, estão (ou deveriam estar!) à disposição dos órgãos governamentais responsáveis pela orçamentação e implementação das políticas públicas. O problema, neste caso, é que, porquanto relevante saber o quanto se gastou com cada item de despesa do orçamento, visando, inclusive, minimizar o gasto por unidade física entregue, nada se pode dizer, com este tipo de indicador, acerca da eficácia e da efetividade da política pública. Em nossa proposta, os indicadores de eficiência deveriam buscar conexão com as metas do plano, já que estas estariam atreladas ao orçamento da União.

Daí a necessidade de se avançar para a identificação e construção de indicadores de eficácia, ou seja, aqueles que medem a capacidade da ação governamental para entregar os bens e serviços à população e ao mercado, de modo tempestivo, isto é, no local e momento apropriados, e para o público correto. Neste caso, em tese, os órgãos governamentais responsáveis pela implementação das políticas públicas deveriam ser capazes de (ou capacitados a) produzir esse acervo de informações – relativas à cobertura e perfil dos beneficiários – necessárias aos cálculos de eficácia. Assim, poderíamos saber se o governo está cumprindo bem as atribuições precípua das políticas públicas, mas ainda aqui, sem condições de sabermos sobre o impacto finalístico de tais bens e serviços públicos nas condições de vida da população ou nas condições de funcionamento dos mercados beneficiários das políticas públicas. Em nossa proposta, os indicadores de eficácia deveriam buscar conexão com os objetivos estratégicos do plano, já que estes devem cobrir um raio amplo da ação estatal.

Por fim, é preciso dar o passo – este sim, o mais difícil e demorado de todos – rumo à identificação e construção dos indicadores de efetividade ou impacto finalístico da ação governamental. Este é o conjunto mais difícil de indicadores a construir porque o impacto finalístico da ação governamental sobre as condições de vida da população ou sobre as condições de funcionamento dos mercados beneficiários das políticas públicas depende de muitas variáveis que ou não existem sob a forma estatística ou são tantas que torna quase impossível a sua captura e síntese. De todo modo, é sim possível e necessário organizar um leque básico de indicadores de efetividade que auxiliem no monitoramento e avaliação globais da ação pública. Em nossa proposta, eles deveriam estar relacionados apenas aos programas temáticos e/ou aos objetivos prioritários de governo, devendo, para sua elaboração, seguir o conjunto de critérios consagrados na literatura sobre o assunto.

No âmbito governamental brasileiro, IBGE, IPEA e todas as entidades vinculadas aos Ministérios Setoriais são os candidatos óbvios a se envolverem nesta tarefa cívica.

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Equação de Financiamento e Vinculações Plano-Orçamento e PPA-LDO-LOA:** suprimindo-se a categoria Iniciativa do atual PPA 2012-2015, sugere-se proceder à vinculação das ações orçamentárias diretamente às metas de cada objetivo estratégico de governo, elevando-se assim a unidade mínima de execução física e financeira do orçamento. Em síntese, trata-se de radicalizar o processo já deflagrado em 2013 por meio dos Planos Orçamentários.

Mas para além do orçamento (orçamento geral, orçamento da seguridade social e orçamento das estatais, como preconiza a CF-1988), cada novo programa temático e/ou objetivos estratégicos de governo deveriam conceber os Planos de Financiamento (orçamentário e extra orçamentário) relativos aos seus respectivos objetivos e metas.

Desta feita, serviriam à elaboração tanto da LDO quanto da LOA de cada ano, e gradualmente poderia haver maior precisão, acurácia, transparência e responsabilização pública sobre as fontes e usos dos recursos público-privados no país.

... [Desdobrar...](#)

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Modelo de Gestão:** a gestão do PPA é missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas, com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

Neste sentido, deve ser intensivo em diálogo, articulação e coordenação intragovernamental, federativa e social, mediante criação e/ou aperfeiçoamentos em espaços e momentos de pactuação e repactuação periódicos de consensos, objetivos e estratégias de ação.

... Desdobrar...

Explicações sucintas acerca dos atributos principais do PPA 2020-2023

* **Áreas Prioritárias de Ação (APA's):** conseguida a identificação dos Objetivos Prioritários de Governo, o passo seguinte é delinear a expressão espacial dos mesmos, com vistas a encontrar as áreas em que eles ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. O critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos Objetivos.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados Áreas Prioritárias de Ação (APA), a comporem, cada qual, um Plano Nacional de Territorialização para cada conjunto de Objetivos Prioritários de Governo sobrepostos espacialmente.

Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas apenas ganhariam essa mesma condição assim que as APA's tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme for mais apropriado. As APA's devem ser criadas por decretos, explicitando o modo de programação e gestão e valorizando a flexibilidade na implementação.

BLYTH, M. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

CARDOSO JR., J. C. (org). Planejamento Governamental e Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI. São Paulo: Ed. FPA, 2017.

CARDOSO JR., J. C., BARBOSA, S. T. (orgs). Administração Pública Federal. Brasília: Ipea, BAPI n. 12, 2017.

DWECK, E., OLIVEIRA, A. L., ROSSI, P. (coord.) Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

FAGNANI, E. (coord). A Reforma Tributária Solidária: justiça fiscal é possível – subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

GIMENE, M., COUTO, L. (orgs). Planejamento e Orçamento Público no Brasil. Brasília: Enap, 2017.

LOPREATO, F. Caminhos da Política Fiscal no Brasil. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MINSKY, H. Estabilizando uma Economia Instável. Osasco: Novo Século Ed., 2009.

OLIVEIRA, F. A. Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009.

PINTO, M. P., JUNIOR, G. B. (orgs). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

REZENDE, F. A Política e a Economia da Despesa Pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública – elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

ROSSI, P., DWECK, E., OLIVEIRA, A. L. (orgs). Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, E. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

SICSÚ, J. (org). Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007.

WRAY, R. Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Contraponto, 2003.

Obrigado!

josecelso.cardoso@ipea.gov.br