

Cidadania E Revisão Periódica Dos Gastos Públicos: Perspectivas sobre os impactos na economia por meio do incentivo à educação e à institucionalização da revisão dos gastos públicos no Brasil.

Eric Carvalhal Xavier¹

Resumo

Este artigo traz uma reflexão sobre a importância do estímulo, por meio da educação básica, com disciplinas ligadas à administração pública na grade curricular brasileira para a formação de novas gerações engajadas com as contas públicas. Com a formação de cidadãos mais conscientes e por meio da institucionalização da revisão periódica dos gastos públicos, será possível realinharmos a rota para um futuro melhor para o Brasil.

Palavras-Chave: Educação. Gastos públicos. Políticas Públicas. Revisão de Gastos. Spending Review². Cidadania.

Introdução

De acordo com Naercio Menezes Filho, autor do capítulo 7 do livro Contas Públicas no Brasil de Felipe Salto e Josué Pellegrini, vemos que pesquisas realizadas ao redor do mundo apontam que uma sociedade necessita que grande parte de sua população tenha bons níveis de educação e de saúde.

Sabemos que nestes dois quesitos, saúde e educação, o Brasil enfrenta relevantes problemas há décadas, necessitando de políticas públicas para enfrentar o analfabetismo e a precariedade do serviço único de saúde.

Nos dois prismas, a educação e a saúde, melhoram a produtividade dos trabalhadores e das empresas, estas, os principais agentes de crescimento econômico. (SALTO, 2020³).

É inegável que para o sucesso de uma economia, aspectos fundamentais como educação, saúde, segurança, devem caminhar juntos com o desenvolvimento. Veremos à frente, em mais detalhes, a situação atual da educação brasileira e faremos uma comparação com a matriz escolar do Reino Unido, mostrando que os cidadãos britânicos são formados com maior visão sobre o funcionamento do estado, com destaque para a aprendizagem das receitas e despesas, crédito e dívida, seguros, poupanças e pensões, produtos e serviços financeiros e como o dinheiro público é angariado e gasto.

1 Mestrando do programa de mestrado profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento do IDP. Pós-graduado lato sensu em gestão de negócio pelo Ibmec e Bacharel em administração de empresas. eric.carvalhal@gmail.com

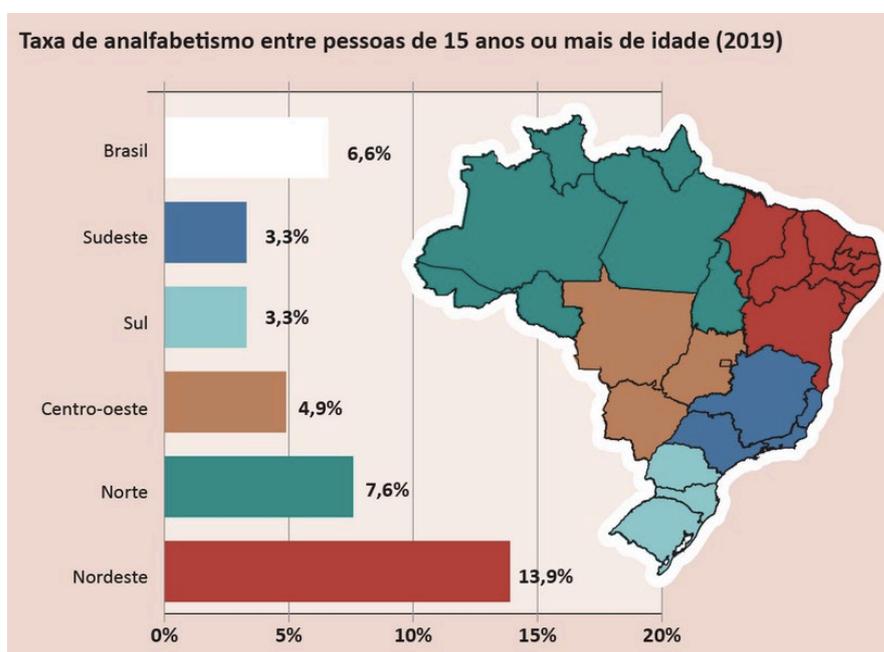
² É um processo bastante difundido nos países da OCDE para revisar de forma periódica os gastos públicos e redefini-los conforme as prioridades com o fim de resultar o melhor uso de cada centavo do recurso público.

³ Naercio Menezes Filho – PHD em Economia e autor do capítulo 7 do Livro Contas Públicas no Brasil organizado por Felipe Scudeler Salto e Josué Alfredo Pellegrini – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Realizamos a escolha do Reino Unido como alvo de comparação com o Brasil por conta dos seus aspectos particulares da educação dos jovens e por utilizar o Spending Review⁴ no processo de otimização da utilização e controle dos gastos públicos.

A Educação No Brasil

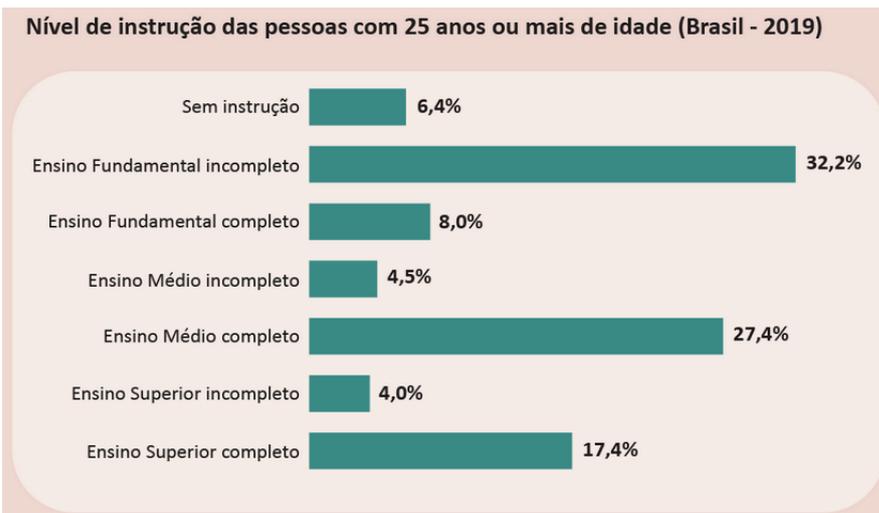
Atualmente, um dado relevante sobre a educação no Brasil é o percentual de pessoas alfabetizadas. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2019, a taxa de analfabetismo das pessoas com mais de 15 anos foi apontada em praticamente 11 milhões de analfabetos, equivalente a 6,6% da população, conforme distribuição no gráfico a seguir.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios Contínua 2012 – 2019. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>

O módulo Educação, da PNAD Contínua 2019, mostra que pessoas de 25 anos ou mais, com ensino médio completo, representam 48,8% da população no ano de 2019, com um ligeiro crescimento nos últimos anos, sendo de 45,0% em 2016, 47,4% em 2018. Contudo, ainda é preocupante que mais da metade (51,2% ou 69,5 milhões) dos adultos não concluíram o nível médio no Brasil.

⁴ É um processo bastante difundido nos países da OCDE para revisar de forma periódica os gastos públicos e redefini-los conforme as prioridades com o fim de resultar o melhor uso de cada centavo do recurso público.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios Contínua 2012 – 2019. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>

Este cenário piora quando vemos os números alarmantes do gráfico do nível de instrução das pessoas com 25 anos. A distribuição é de 6,4% sem instrução, 32,2% com o ensino fundamental incompleto, 8,0% com o ensino fundamental completo e 4,5% com o ensino médio incompleto, ou seja, mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio no Brasil. Mesmo se houvesse no Brasil uma grade curricular que preparasse os jovens para uma melhor cidadania, ainda assim, mais da metade das pessoas não teriam estudado e conhecido o tema.

Os dados da educação apresentados até agora devem ser tratados com urgência. Atualmente, todos os defensores do Spending Review⁵ no Brasil estão ansiosos pela aprovação da PLP 504/2018⁶, que trata sobre a institucionalização da revisão dos gastos públicos no Brasil conhecido internacionalmente como Spending Review.

O Projeto de Lei de iniciativa do Senado (PLS 428/2017) de autoria do Senador José Serra (PSDB/SP) já fora aprovado e enviado à Câmara dos Deputados. Na Câmara, o Projeto de Lei do Senado complementar (PLP 504/2018) está aguardando Parecer do Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), com última movimentação em 03 de dezembro de 2019.

Atualmente, o projeto de lei PL 4744/2012⁷ está pronto para pauta no plenário da Câmara dos Deputados, e versa sobre a inclusão de novas disciplinas

⁵ É um processo bastante difundido nos países da OCDE para revisar de forma periódica os gastos públicos e redefini-los conforme as prioridades com o fim de resultar o melhor uso de cada centavo do recurso público.

⁶ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2173860>

⁷ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=560395>

obrigatórias nos currículos dos ensinos fundamental e médio. É importante destacar o apensado 1253/2015⁸ ao PL 4744/2012 que acrescenta dispositivo ao art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para inserir a disciplina de orçamento público na grade escolar do Ensino Médio, sendo um tema totalmente relevante ao projeto de lei da revisão de gastos.

Comparando a educação e o índice para uma vida melhor (better life) com o reino unido

Conforme o site⁹ da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o índice para uma Vida Melhor (Better Life), foi criado para que fosse possível visualizar e comparar alguns dos fatores centrais - tais como escolaridade, moradia, meio ambiente, etc. - que contribuem para o bem-estar nos países membros da OCDE. É uma ferramenta interativa que permite ver o desempenho de países de acordo com a importância que for atribuída aos onze quesitos que conduzem a uma vida melhor. Vale destacar que o Brasil ainda não faz parte da OCDE por não atender a todos os requisitos, muito embora é denominado como um parceiro-chave e por essa razão está presente no gráfico.

Conforme o indicador de educação do Reino Unido a pesquisa da OCDE mostrou que:

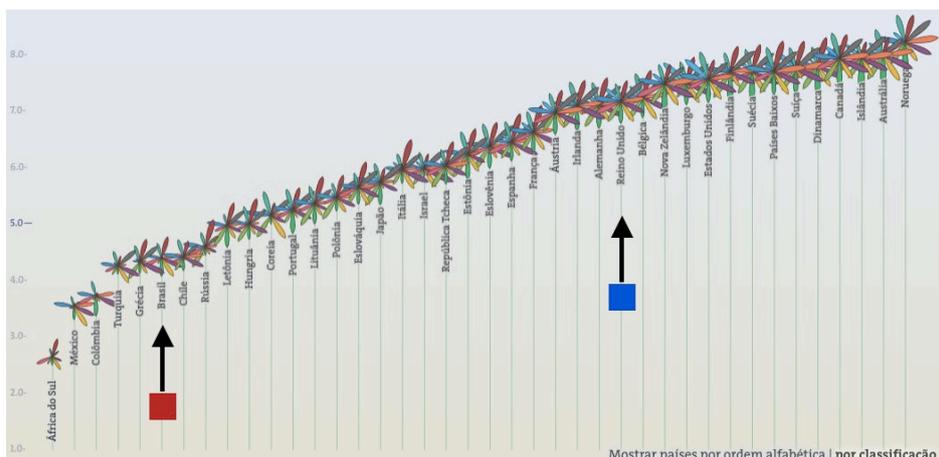
Ter uma boa educação é um requisito importante para conseguir um emprego. No Reino Unido, 77% dos adultos com idades entre 25 e 64 anos obtiveram o equivalente a um diploma de ensino médio, acima da média da OCDE, de 75%. Em termos da qualidade de seu sistema educacional, o aluno médio obteve pontuação de 505 no domínio de leitura, matemática e ciências, no Programa Avaliação de Estudante Internacional (PISA- iniciais em inglês) da OCDE, acima da média da OCDE, de 497.

Já no Brasil, vemos que os dados se aproximam bastante do que vimos no PNAD de 2019. A pesquisa da OCDE mostrou o indicador de educação brasileiro como:

43% dos adultos com idades entre 25 e 64 anos com o equivalente a um diploma de ensino médio, menos do que a média da OCDE, de 75%. Entre os mais jovens – um indicador mais adequado do futuro do Brasil – 57% das pessoas com idades entre 25-34 anos obtiveram o equivalente a um diploma de ensino médio, também menos do que a média da OCDE, de 82%. Em termos da qualidade de seu sistema educacional, o aluno médio obteve pontuação de 406 no domínio de leitura, matemática e ciências, no Programa Avaliação de Estudante Internacional (PISA- iniciais em inglês) da OCD.

⁸ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215397>

⁹ Informações e gráficos disponíveis em <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/>



Fonte: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/#>. Brasil encontra-se na posição 35/40, e o Reino Unido na posição 14/40 no indicador de vida melhor da OCDE.

No Reino Unido os estudantes que frequentam o período letivo KS4 ¹⁰ além das disciplinas básicas que conhecemos, devem estudar as receitas e despesas, crédito e dívida, seguros, poupanças e pensões, produtos e serviços financeiros e como o dinheiro público é angariado e gasto, além disso devem ser ensinados sobre a democracia parlamentar e os elementos-chave da constituição do Reino Unido, incluindo o poder do governo, o papel dos cidadãos e do Parlamento em responsabilizar os que estão no poder e os diferentes papéis do executivo, legislativo e judiciário e uma imprensa livre.

Cenário atual e a importância da revisão de gastos

De fato, o atual contexto é muito desafiador, o PIB deve cair 6,5% em 2020, já o déficit primário que é o resultado negativo das arrecadações e os gastos, deverá totalizar R\$ 877,8 bilhões em 2020. Esta situação leva a um olhar negativo pelo mercado e pelas agências de risco, um exemplo é o que ocorreu recentemente com a necessidade do pagamento de um “prêmio” para que houvesse a compra de títulos públicos pelo mercado.

As projeções para a dívida pública também são preocupantes, pois pela atual situação deficitária do governo no resultado primário, ele precisa fazer dívida para arcar, principalmente, com os pacotes de medidas de combate à pandemia da covid-19. Nesse sentido a dívida pública bruta poderá alcançar 96,1% do PIB conforme projeção da IFI – Instituição Fiscal Independente do Senado Federal:

“É esperado e desejável que o Estado brasileiro atue fortemente para debelar a crise sanitária que se instalou no Brasil. Mitigar os seus efeitos sobre aqueles que mais dependem do poder público é igualmente essencial, daí a importância de programas como o auxílio emergencial de R\$ 600. Essa atuação

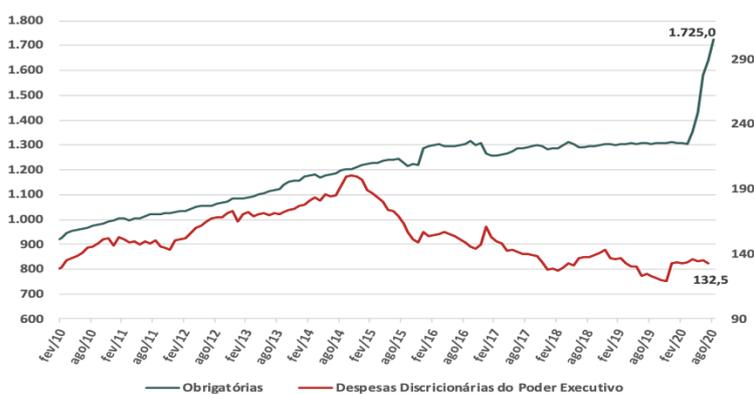
¹⁰ O currículo nacional é organizado em blocos de anos chamados 'fases principais' (KS ou Keys Stage). No final de cada etapa-chave, o professor avaliará formalmente o desempenho. O KS4 possui os alunos com faixa etária entre 14 e 16 anos. <https://www.gov.uk/national-curriculum>

deve ser eficiente e pautada pela celeridade na liberação dos recursos. Contudo, as projeções econômicas e fiscais indicam que será muito importante retomar a agenda da sustentabilidade fiscal e do ajuste das contas públicas a partir de 2021” Fonte: Agência Senado / IFI

O que veremos a seguir é a margem pequena para cortes nos gastos discricionários, ou seja, esta rubrica já vem sofrendo cortes desde o ano de 2015, não restando mais espaço de cortes para impactar positivamente a conta final, beirando até a paralização do funcionamento da máquina pública caso ocorram mais cortes. Nesta rubrica estão os investimentos públicos (minha casa minha vida, etc.), custeio da máquina pública (energia, telefonia, etc.), bolsas de pesquisas, etc. Já nas despesas obrigatórias estão os gastos com previdência, assistência social, seguro desemprego, auxílios, salários dos servidores, etc.

Evolução de Despesas do Governo Central

Despesas do Governo Central* – Acumulado 12 meses
Brasil - 2010 a 2020: R\$ Bilhões – A preços de ago/20 - IPCA



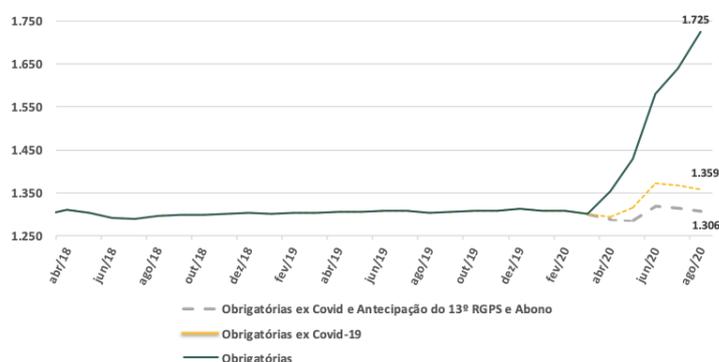
Fonte:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:9637

A grande questão é o crescimento e o volume das despesas obrigatórias, mesmo tendo sido impactados pela COVID-19 em 2020, ainda assim é o ponto de discussão e atenção para os próximos anos. O gráfico abaixo mostra o tamanho das despesas obrigatórias com e/ou sem as medidas contra a COVID-19.

Evolução de Despesas do Governo Central

Despesas do Governo Central – Acumulado 12 meses
Brasil - 2018 a 2020: R\$ Bilhões – A preços de ago/20 - IPCA



Fonte:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO ANEXO:9637](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:9637)

Estamos num contexto de necessidade extrema de economizar, rever ou priorizar os gastos. Conforme aponta a minuta¹¹ da proposição do PLS 428/2017¹² que versa sobre a criação do processo de revisão de gastos no Brasil, uma motivação extra é que o Reino Unido economizou aproximadamente de 81 bilhões de libras no período 2010-2014 a partir da reformulação do seu Spending Review estabelecido em 2010 motivado pela crise de 2008.

A inserção de uma metodologia formal de revisão de gastos, com o crivo da sociedade civil, dos organismos internacionais e das autoridades independentes do Brasil como por exemplo a IFI – Instituição Fiscal Independente, poderia ser uma saída sustentável para o Brasil neste contexto atual.

Sobre as metodologias da revisão de gastos públicos, de acordo com a minuta redigida pelo Senador José Serra vemos que:

As metodologias adotadas são diversas, em especial no que se refere à periodicidade – revisões podem ser anuais ou plurianuais – e à abrangência - planos que cobrem todas as despesas do orçamento e planos que selecionam áreas a serem afetadas pelos cortes orçamentários. O Plano de Revisão adotado em 2010 pelo Reino Unido durou quatro anos e impactou boa parte do orçamento. A questão essencial é ter uma boa comunicação com o parlamento e a sociedade para explicar os detalhes de ajustes fiscais necessários. Com base nas experiências já testadas, o Brasil poderia institucionalizar planos de revisão de gastos para complementar propostas de limitação dos gastos ou da dívida. A ideia é apresentar à sociedade, com transparência, revisões dos gastos para equilibrar as contas públicas.

¹¹ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7246732&ts=1593909343085&disposition=inline>

¹² Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131419>

Com a aprovação de um programa de Spending Reviews, a sociedade teria formas de acompanhar a evolução e os rumos dos principais gastos do governo e também verificar a qualidade dos programas do ajuste. Desta forma nos aproximamos dos conceitos plenos da accountability¹³ e o engajamento com os preceitos da responsabilidade fiscal contidos na Lei da Responsabilidade Fiscal.

Concluindo, relacionando o curto prazo com o longo prazo, é possível visualizar um processo de revisão de gastos institucionalizado em conjunto com uma população mais consciente e familiarizada com os temas das contas públicas, gerando otimização nos orçamentos familiares, municipais, estaduais e federal. Essas medidas desaguam num horizonte mais adequado para os brasileiros, melhorando os indicadores de uma vida melhor (Better Life Index¹⁴) e os indicadores das contas públicas nacionais.

Referências

SALTO, F.S. PELLEGRINI, J.A. Contas Públicas no Brasil (Série IDP – Linha Administração e Políticas Públicas). São Paulo, Editora Saraiva Educação, 2020.

Agência IBGE. PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>. Acesso em: 01 nov. 2020.

Currículo Escolar. Currículo nacional na Inglaterra: programas de estudo de cidadania para os principais estágios 3 e 4. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/national-curriculum-in-england-citizenship-programmes-of-study/national-curriculum-in-england-citizenship-programmes-of-study-for-key-stages-3-and-4> . Acesso em: 01 nov. 2020.

Educa IBGE. Conheça o Brasil. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 01 nov. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. IFI aponta cenário pessimista em relatório fiscal de junho. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/15/ifi-aponta-cenario-pessimista-em-relatorio-fiscal-de-junho> Acesso em: 18 out. 2020.

¹³ É a ação da administração pública de deixar seu processo o mais transparente possível, prestando contas à sociedade e a outros órgãos das suas ações, gastos e políticas, aumentando sua responsabilidade e o poder de controle da sociedade.

¹⁴ Indicador de Vida Melhor – Better Life Index da OCDE. Fonte: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/#>.

Leonardo Ribeiro. Planejamento Fiscal – Conjuntura Econômica. Disponível em <https://portalibre.fgv.br/noticias/planejamento-fiscal>. Acesso em: 01 nov. 2020.

Leonardo Ribeiro. Spending Review: um acerto de contas com o futuro. Disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/spending-review-um-acerto-de-contas-com-o-futuro>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Senador Jose Serra (PSDB-SP). Minuta do Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2017. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7246732&ts=1593909343085&disposition=inline>. Acesso em: 01 nov. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. IFI aponta cenário pessimista em relatório fiscal de junho. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/15/ifi-aponta-cenario-pessimista-em-relatorio-fiscal-de-junho>. Acesso em: 18 out. 2020.