



## Aprimoramento de políticas públicas para o aumento da eficiência e produtividade no Brasil



### **Carlos Pio**

Carlos Roberto Pio da Costa Filho é professor e pesquisador nas áreas de economia política internacional, comércio e desenvolvimento econômico, economia política do ajuste estrutural na América Latina e sustentabilidade da política econômica. É professor de economia política internacional no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), professor titular do Instituto Rio Branco, mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Em 2017, assumiu a Secretaria de Planejamento Estratégico da Secretaria-Geral da Presidência da República. À Revista do TCU, Carlos Pio fala, com base na experiência internacional, sobre aprimoramento de políticas públicas para a superação da armadilha da renda média, melhoria do ensino e aumento da eficiência e produtividade no Brasil.



***Sobre a questão da renda média, alguns países estão conseguindo superar essa armadilha, como Coréia, Taiwan, Israel e Japão; e outros que aparentemente estão na direção certa, como Colômbia, Chile, Vietnã, Malásia e China. O que tem de comum nesses países que conseguiram avançar? Quais são as políticas públicas que podem ter contribuído para isso?***

Talvez o melhor exemplo na transição seja a China. Peru e Chile estão na direção, mas a China é o exemplo que fez mais rápido. Tem problemas, tem riscos, mas fez. Eu acho que é assim, quando nós estamos falando nessa economia de crescimento intensivo, é intensivo em conhecimento, em inovações, em técnicas gerenciais e de marcas, de mercado, novos fornecedores, novos produtos, novos insumos. Nós estamos falando do elevadíssimo papel da qualidade do capital humano, da capacidade de exposição e capacidade de trabalho árduo e trabalho criativo. Trabalhar mais, trabalhar cada vez melhor. Então, nesse sentido, as políticas públicas que podem auxiliar são aquelas que alavancam esse potencial do capital humano. Tudo isso é política de educação, capacitação, treinamento de trabalhadores e em muitos países é a política de atração, de alta qualificação. Quando a gente fala em educação, é tanto a educação no sentido formal, quanto do ambiente de aprendizado e de expansão cognitiva. Então, têm políticas públicas no lado educacional em que várias intervenções governamentais são necessárias. Nós já temos cada vez mais consciência delas, então nós precisamos, por exemplo, melhorar a qualidade do ensino fundamental, isso é absolutamente consensual entre todas as forças políticas.



***As políticas públicas que podem auxiliar são aquelas que alavancam esse potencial do capital humano. Tudo isso é política de educação, capacitação, treinamento de trabalhadores e em muitos países é a política de atração, de alta qualificação.***



***Diante do que você já pode observar na experiência de outros países, qual seria a melhor estratégia para promover a melhoria do ensino?***

A experiência internacional mostra que você tem que avaliar rotineiramente o aprendizado e criar incentivos para que as escolas treinem e capacitem professores para entregar esse resultado. Além disso, há outros problemas, você tem que lidar com sindicatos fortes, resistência a avaliação seriada, resistência a mudança do conteúdo e ao ajuste do conteúdo. Nós precisamos também expandir o ensino médio. Os números do ensino médio estão muito problemáticos no Brasil, a começar da forma como eles são divulgados, quando você olha as estatísticas mais simples, parece que o Brasil tem 105%, mais de 100% de alunos no ensino médio, o que é correto, mas equivocado, se for visto assim. Na verdade, você tem adultos no ensino médio inflando esses números, eles devem estar no ensino médio, mas a divulgação deve se concentrar em alunos na idade de cursar o ensino médio. Você também tem que ter realocação de recursos públicos, do orçamento público do ensino superior. O Brasil é o país que mais gasta com ensino superior no seu nível de desenvolvimento, gasta mais do que muitos países ricos. E você também tem que criar, ampliar a rede que é muito recente de ensino pré-escolar, as creches. E promover a inclusão.

Já se sabe que a capacidade cognitiva do adulto é fortemente dependente do que acontece nos três primeiros anos de vida. Resisti muito como estudioso, quando eu era jovem, a olhar as

coisas sobre o prisma econômico, porque parece insensível. Dá a impressão de que 'eu não estou preocupado com o bem-estar'. Você escuta muito o economista dizer isso: 'eu estou preocupado é com a formação do trabalhador'. Aí você fala 'puxa, mas olhando sobre este ponto de vista e não desmerecendo o bem-estar, é a nossa vida o nosso bem-estar'. Mas a capacidade do trabalhador e também a capacidade de bem-estar depende de você ser capaz de, cognitivamente, apreender a complexidade do mundo. E isso é impressionante, pois ocorre dos 0 aos 3 anos. A partir daí, a porta se fecha, e a sua capacidade cognitiva fica fortemente condicionada ao que aconteceu neste período, a tal da plasticidade cerebral. E são intervenções relativamente simples e com pouco investimento.

Em alguns países, a Suécia, por exemplo, a discussão política sobre isso é: devo manter a ênfase das creches ou devo - aí são os conservadores- entregar o dinheiro para as mães cuidarem das crianças? Eu não quero me meter no debate sueco, não que isso terá alguma importância, mais é muito diferente do nosso, em que a gente precisa aumentar o bem-estar das famílias que dependem de mais e mais mulheres entrarem no mercado de trabalho. E depende de outras coisas que os conservadores gostam, mais e mais homens permanecerem nas famílias com seus filhos, esse é um problema brasileiro, mas aí não vou por essa discussão.

Do ponto de vista econômico, você precisa realmente dar ênfase a isto aqui e nós estamos dando ênfase ao final da trajetória acadêmica. Somos um país que forma mais de dez mil doutores por ano e mantém crianças em condições, que nós todos temos capacidade de saber, basta conversar. Talvez a gente não tenha tanto contato com pobres em Brasília, no Plano Piloto, mas dá para saber, a família do seu porteiro que está no Piauí, que está no Maranhão, no Amazonas, como é que se cuidam das crianças ali, sem estímulos básicos, né? Estímulos cotidianos, rotineiros, estímulos da física, estímulos da ótica. Coisas básicas que eu estou falando, como um móvel em cima do berço, paredes pintadas com cores diferentes, ou conversar com a criança. Dos 0 aos 3 anos, como é que você balança a criança e a criança se espanta, isto tudo estimula a plasticidade cerebral, ele aprender aquele movimento. Então, tudo isso é o grande salto. Tudo o mais tem muita variação. Isso não tem variação do ponto de vista da intervenção do governo.

*A capacidade do trabalhador e também a capacidade de bem-estar depende de você ser capaz de, cognitivamente, apreender a complexidade do mundo.*

***Em relação à questão econômica, o senhor costuma fazer uma distinção interessante entre produção, produtividade e competitividade. Poderia esclarecer essa diferenciação no que diz respeito às políticas públicas?***

É como se tivéssemos dois binômios: produção x produtividade, como ênfase, como objetivo da intervenção do governo na economia; e competitividade x competição, concorrência. Então temos políticas públicas que promovem ganhos de produtividade, ganhos de eficiência de todos os indivíduos, empresas e regiões envolvidos. São as políticas que conseguem manter um crescimento sustentado, não vou dizer eternamente, mas, num longo prazo. Os ganhos de eficiência permitem investir mais, poupar mais, remunerar melhor a força de trabalho, permitem reduzir custos e reduzir preço e vender mais, então tem toda uma engrenagem. E isso vai



permitir que o governo cobre menos impostos, sem prejuízo da arrecadação e daí por diante. As políticas que promovem produção local prejudicam a produtividade geral da economia, impedem que as empresas que comprem de um produtor local possam economizar comprando de quem produz mais barato. E isso forçaria cada produtor a se especializar.

Então, quando o governo cria estímulos para a produção local de qualquer coisa, primeiro ele faz isso como uma informação muito imperfeita, ele não sabe quais são as coisas que vão ser muito demandadas no futuro, que vão ser muito rentáveis no futuro. Seria a gente escolher assim: nós escolhemos em que ações de que empresas a gente vai comprar. Se você não for um especialista, é melhor você contratar um especialista. E o governo não é especialista sobre o futuro, nenhum governo é. Além de não ter a informação perfeita, ele ainda sofre pressão dos grupos de interesse o tempo todo, estão em todo o lugar, provavelmente estão aqui dentro do TCU também: 'eu quero representar o direito da minha empresa, eu vim dizer que vocês não têm as informações todas'. E as informações são necessariamente enviesadas a favor da empresa, ela não assume: 'nós erramos aqui, nós não aproveitamos tão bem o subsídio que nós recebemos, a gente estava com problemas de administração'. Então, as políticas que promovem produção local a qualquer custo acabam virando empecilhos ao aumento da eficiência do conjunto da economia, especialmente de quem compra daquele produtor, pois não pode comprar do concorrente dele e mantém este produtor local vivo, atuando com sobrepreço por muito mais tempo do que é desejado. Impede que haja uma dinâmica natural da economia. O produtor fica lá porque está subsidiado e protegido.

Outro problema é uma confusão entre concorrência e competitividade. De novo, o setor privado, de uma maneira geral, defende políticas que permitem a ele sobreviver, produção local e tal, para ser competitivo no exterior. Então você subsidia. Digamos que ele só consegue vender um produto no exterior a um preço de 100, ele quer uma política, uma ajuda do governo, que permita ele baixar de 100 para 70, vender a 70 e embolsar os 30 que ele descontou. Subsídio à exportação é isso. Em tese, você o tornou mais competitivo, mas isso não é sustentável, esse dinheiro está deixando de ser aplicado em outro lugar. O preço dele de venda é 100, para ele vender a 70 ele tem que inovar, comprar de fornecedores mais eficientes, ele tem que aprender a produzir com custos mais baixos, ele tem que treinar e capacitar trabalhadores para serem mais eficientes, para baixar de 100 para 95, 90. Quando isso vem na forma de um subsídio à exportação, num crédito subsidiário, isso faz com que esse produtor venda mais, ele está vendendo, mas não é sustentável, ele sempre vai ser dependente da continuidade desse subsídio e meses antes do subsídio vencer, ele vai estar aqui pressionando pela renovação e expansão do subsídio. O que eu quero dizer é o seguinte: essa ideia de competitividade espúria que o setor privado vive pedindo para governo fazer e que ainda fazemos, isso não estimula o sujeito a fazer inovação, estimula ele a ter um 'lobby' mais forte em Brasília.



*Os ganhos de eficiência permitem investir mais, poupar mais, remunerar melhor a força de trabalho, permitem reduzir custos e reduzir preço e vender mais, então tem toda uma engrenagem. E isso vai permitir que o governo cobre menos impostos, sem prejuízo da arrecadação e daí por diante.*



*Então o rent-seeking acaba sendo um obstáculo à produtividade?*

O que garante a permanência dessas intervenções equivocadas, que não estimula o aumento de produtividade, é a pressão política dos grupos de interesses, das empresas diretamente, as empresas mais fortes. Elas tentam abocanhar fatias de orçamento, falando diretamente com quem toma decisão, dentro do Executivo, dentro do Legislativo e eu tenho certeza que acontece no resto do Estado. E quando as empresas não são tão fortes a ponto de ter a sua estrutura de representação de interesse, são as associações setoriais que o fazem. Às vezes são associações de um setor, às vezes são confederações da indústria, da agricultura. Todas têm uma agenda que visa aumentar a rentabilidade dos negócios por meio da transferência orçamentária ou criação de regras específicas que garantam rendas superiores do que seriam para aquele setor. É isso que se dá o nome de *rent-seeking*, a busca de uma renda de privilégios, a busca de uma remuneração a partir da legislação.

Não quer dizer que tudo o que as empresas e as entidades representativas defendem é contra o aumento de produtividade, não estou dizendo isto. Estou dizendo que, para o gestor público, é preciso saber diferenciar uma coisa da outra e o mecanismo para que isso aconteça. É preciso aumentar essa capacidade do gestor público de diferenciar quando uma pressão ou uma sugestão de política visa a renda de privilégios, de quando ela é compatível com o interesse público de aumentar a produtividade geral da economia. A ênfase na formação dos gestores públicos com base em uma boa formação técnica deve ser no conhecimento da complexidade do mundo, inclusive de como funciona a economia, de como funciona a democracia nos seus diversos aspectos. Inclusive do controle interno e externo da administração, para que efetivamente se saiba como estabelecer uma escala de prioridade para intervenção governamental que considere tanto esse risco de se atender a interesses privados que se opõem ao interesse geral, quanto de como considerar na hora das suas decisões orçamentárias ou normativas os custos de oportunidade, os riscos, ou antecipar os impactos possíveis.

*É preciso aumentar essa capacidade do gestor público de diferenciar quando uma pressão ou uma sugestão de política visa a renda de privilégios, de quando ela é compatível com o interesse público de aumentar a produtividade geral da economia.*

*Como o TCU poderia auxiliar nesse processo decisório e auxiliar o Estado a tomar decisões que levem o país a um caminho de uma produtividade mais efetiva?*

Eu acho que o TCU já está fazendo isso. Quer dizer, já está fazendo bastante ao trazer para dentro da administração uma preocupação de como eu justifico isso aqui. Acho que o TCU tem um papel importante de estimular governança, além de vários outros aspectos. O TCU é um órgão que não sofre as consequências do ciclo político-eleitoral, tem um papel de sinalizador para as novas administrações sobre quais são os aspectos que precisam ser considerados a cada momento do tempo. Eu acho que o TCU, eventualmente, pode desempenhar também um papel de indicar como aperfeiçoar a cooperação interagências, seja pelo lado do controle, que é o óbvio da sua tarefa, mas também do ponto de vista de suavizar os problemas causados



pelo ciclo eleitoral, pelas suscetibilidades das pressões externas. Acho que essa é uma tarefa importantíssima, porque tem uma renovação muito grande no Brasil de gestores do topo da administração. Ela é menor do que os dados, vinte e cinco mil cargos aparentemente, mas ela é muito alta e boa parte destes cargos são ocupados por gente da própria administração. Há uma rotatividade, seja de fora para dentro do setor público, seja dentro do próprio setor público, a movimentação lateral dos administradores. Tudo isso implica em conhecer os problemas, conhecer os controles que existem. Nesse sentido, a preocupação com governança é muito importante, para além do controle, a qualidade da capacidade da governança de agências, de programas, etc.



*O TCU é um órgão que não sofre as consequências do ciclo político-eleitoral, tem um papel de sinalizador para as novas administrações sobre quais são os aspectos que precisam ser considerados a cada momento do tempo.*



***E em relação à atuação do Estado como regulador no incentivo à produtividade, como o Tribunal poderia ajudar a alavancar essa melhoria da regulação?***

O TCU tem essa capacidade técnica, está imbuído de uma noção de interesse público perene, independente do ciclo político-eleitoral. Na Austrália construíram uma comissão, depois a Nova Zelândia e outros países europeus começaram a seguir na mesma direção, como sendo um órgão técnico enxuto, que avalia as grandes linhas de atuação. É condicionado a fazer estudos setoriais, avaliando como os grandes projetos, as grandes linhas de cada órgão, afetam a produtividade potencial do país. Em alguns casos, submetem até os programas dos partidos e têm uma legitimidade muito grande, como se fosse o TCU.

Quando eu estava me preparando para vir para SAE [Secretaria de Assuntos Estratégicos], pensei sobre o que poderia ser feito lá na Presidência da República que melhoraria isso. Nos Estados Unidos, por exemplo, há um órgão independente, não é constituído por funcionários públicos, tem lá um conjunto de três ou quatro economistas e eles tem, aí sim, um grupo de técnicos, funcionários públicos, que eles coordenam. Mas eles têm total independência, oferecem uma avaliação anual do estado da nação e das principais políticas. Uma coisa que eu senti falta depois que eu entrei e tive que lidar muito com MDIC [Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços], Fazenda, Planejamento, mas também com saúde e outras coisas, por causa do comércio exterior, é que não só inexiste uma noção compartilhada de para onde queremos ir, mas dentro dos próprios órgãos não tem essa visão.

Dentro dos órgãos, os secretários atiram para coisas às vezes opostas. É muito difícil. Então, eu pensei assim: eles deviam ter um economista-chefe, como tem hoje nas grandes entidades. E por que economista? Porque ele sabe fazer conta, tem a preocupação de eficiência e racionalidade e tem a noção dos incentivos. O que cada política do ministério está incentivando? O quanto isso aqui é consistente? É a ideia de que exista alguma instância, que deve ser o secretário executivo, mas ele fica muito pressionado pela gestão cotidiana.

Uma vez eu fiz uma pesquisa, fui em alguns ministérios, antes de ir para o governo. Existe a expressão 'políticas públicas baseadas em evidências', e aí eu encontrei um grupo no Ministério da Saúde, um grupo absolutamente marginal, no sentido de que não é dada importância, que tinha nas suas determinações a ideia de políticas públicas baseadas em evidências. Hoje em dia há a própria ideia de o que é evidência. Uma amarra? Só porque funciona em outro lugar? Eu quero aqui inovar.

Então é assim, tem uma mudança de mentalidade importante, mas essa mudança, se a gente ficar esperando que ela venha por geração espontânea, não vai surgir. A gente precisa ter realmente pressões. Isso aconteceu em todo o lugar do mundo. O exemplo da comissão de produtividade na Austrália é isso. Você olha a política econômica australiana dos anos 70 até meados dos anos 80 e é muito parecida com a do Brasil. Os resultados não são tão ruins, porque herdaram o arcabouço institucional britânico, bem ou mal. Mas é recente, eles começaram a fazer reformas, mais ou menos como o Brasil. Em 85, foi o começo das reformas liberais. O primeiro-ministro falou que isso aqui é um país de bananas, república de bananas, mal comparando, mas é. De qualquer jeito, não é assim que a Austrália é uma potência. Não é um país bem resolvido, não é de sempre, tinha muitos conflitos, muita greve de trabalhadores, era um país que no passado era muito fechado. Até os anos 90 era fechado, tinha sete montadoras de automóveis. Hoje em dia não tem mais nenhuma e eles não se ressentem disso.

Hoje, 30% da exportação australiana é educação. É um país que conseguiu transformar a mentalidade e por incrível que pareça foi tudo feito pelos trabalhistas. O que aconteceu na Austrália é muito parecido com o que aconteceu anos depois na Inglaterra, com Tony Blair. Só que o Tony Blair veio depois da [Margaret] Thatcher. O líder trabalhista chegou ao poder simultâneo a Thatcher, então foi aprendendo em tempo real. A Thatcher já estava tendo resultado quando ele chegou ao poder. Então ele faz, antes do Tony Blair alguns anos, seis ou sete anos, aquilo que o Tony Blair vai fazer depois e sem ter tido uma Thatcher antes dele. Quer dizer, coube a esse grupo fazer a revolução. Ele começa pelo setor financeiro, que era um horror. E os bancos australianos vão se ajustando e se viram.

*Tem uma mudança de mentalidade importante, mas essa mudança, se a gente ficar esperando que ela venha por geração espontânea, não vai surgir. A gente precisa ter realmente pressões. Isso aconteceu em todo o lugar do mundo.*