



# Descentralização e Contrato Social

*“É preciso evitar o ciclo do quanto pior a administração, melhor o orçamento concedido”*

**MARCELO NERI**

*Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV  
mcneri@fgv.br*

A busca de eficiência na utilização do dinheiro público é essencial no Brasil, pois cerca de 21% do PIB estão comprometidos com a área social. Esta constitui uma das mais altas taxas da América Latina, próxima daquela observada em países com forte tradição na área social, como a Costa Rica. Apesar disso, o país apresenta um baixo nível de indicadores sociais, principalmente quando comparado a outros de renda *per capita* similar. Devido aos altos percentuais de gasto social do PIB, bem como o PIB *per capita*, o problema central não parece ser a quantidade mas a qualidade dos gastos sociais.

**O**UTRA CARACTERÍSTICA É A CRESCENTE DESCENTRALIZAÇÃO dos gastos sociais federais, sem comparação no contexto latino-americano. O país mais próximo — a léguas de distância — é a Colômbia. A descentralização brasileira foi impulsionada pela Constituição de 1988, em particular nas áreas de educação, saúde e tem se tornado cada vez mais presente nas políticas de transferência de renda, como no Bolsa-Família de Lula, no Alvorada de FHC e no fundo de erradicação da pobreza do Congresso Nacional. A descentralização é fundamental para financiar as ações sociais onde elas são mais necessárias e os recursos mais escassos.

Discuto diferentes tipos de parcerias entre níveis de governo a partir do clássico problema de principal-agente. O principal pode ser visto como o governo federal, que procura melhorar a situação de vida da população mais pobre, repassando verbas para o município, o agente que implementa as ações sociais. Um exemplo de programa desse tipo é aquele no qual o governo federal prioriza transferências para regiões com piores níveis de desenvolvimento humano.

**Problema** — Em virtude do tamanho e heterogeneidade do Brasil, é impossível observar desde Brasília as necessidades específicas em cada recanto do país. O governo federal dispõe de menos informações que o local sobre quem são os mais necessitados. Nada mais natural que os governos municipais sejam responsáveis por implementar as ações sociais. Ao governo federal caberia formatar parcerias com os municípios, transferindo recursos e monitorando os resultados alcançados. Usualmente, contudo, o Planalto limita-se a fazer uma análise da legalidade da utilização do dinheiro. A análise mais importante, mensurar o resultado social efetivamente alcançado, não costuma ocorrer. O que se verifica, na melhor das hipóteses, é se a verba foi empregada segundo os ditames da lei.

Analiso, a partir de trabalho em co-autoria com Marcelo Xerez, mestrandando da EPGE/FGV, o impacto sobre o comportamento dos municípios de três tipos de ambientes institucionais. Em primeiro lugar, o de transferências federais fixas, ou incondicionais. Neste caso há deslocamento dos investimentos sociais realizados pela localidade, similar ao efeito *crowding-out* dos livros de macroeconomia. Nele as preocupações sociais do poder local seriam supridas pelo poder central. Como veremos, é preciso estimular um relacionamento de complementaridade, e não de substituição, das ações entre os vários níveis de governo.

Num segundo caso, chamado de focalização repetida, as transferências privilegiariam sempre os municípios mais miseráveis. O ganho obtido pelos pobres dessas localidades é pior do que na ausência de transferências federais. Introduce-se incentivo perverso para os governantes locais manterem

um grupo de pobres cativos, para justificar o acesso a novos recursos no futuro. Este ponto não diz respeito ao debate brasileiro recente se é desejável ou não focalizar gastos sociais, mas sobre a melhor forma de fazê-lo. A crítica básica à focalização repetida no nível dos indicadores não é que os incentivos não são corretos, mas que eles são errados (“um tiro no pé do pobre”). Neste caso, quanto mais dinheiro for destinado aos mais pobres menos dinheiro chegaria aos mais pobres. É preciso evitar o ciclo do quanto pior a administração, melhor o orçamento concedido.

**Contrato** — Finalmente, temos contratos com cláusulas que estabelecem uma relação de proporcionalidade entre o valor a ser transferido e o progresso social obtido. O que se estabelece entre o governo federal e o município é algo parecido com um contrato de prestação de serviços. Numa situação realista, primeiro o município recebe o dinheiro e, depois, o desempenho social é verificado. Podemos pensar como um “crédito social” para que o município efetue determinados avanços previstos em contrato. Posteriormente, se houver o cumprimento das metas estabelecidas, o pagamento do crédito será quitado. Caso as metas não sejam cumpridas satisfatoriamente, o limite de crédito do município com o governo federal fica comprometido.

Este tipo de contrato já é realizado entre governo e cidadão em programas como o Bolsa-Escola. Ao adicionar contrato similar entre governos, o sistema de distribuição de bolsas condicionais se tornaria mais consistente

ao longo do tempo em seus diversos níveis, fazendo fluir os recursos para os maiores retornos sociais. Cabe lembrar que a avaliação de avanços é uma das poucas instâncias onde os resultados potenciais dos mais pobres superam os dos demais. Por exemplo: um município onde metade das crianças frequenta a escola pode dobrar o indicador, ao contrário de um onde 90% já estão na escola. Agora, este potencial tem de ser realizado.

Hoje, o coração e as veias da política social brasileira são os mecanismos de transferência de recursos do governo federal para municípios e estados. Obviamente, o gasto de dinheiro resulta em melhoria nas condições de vida locais. Contudo, é importante abrir os olhos da política social através da criação de mecanismos de monitoramento do orçamento social, não somente para verificar se elas estão realmente sendo empregadas nas áreas previstas, mas principalmente para avaliar em que medida está melhorando a situação da população. É preciso ir além da análise da probidade das contas. Não basta saber quanto foi investido, é preciso mensurar o resultado alcançado, de forma a abrir os canais para que os recursos públicos cheguem às áreas que oferecem maiores retornos à sociedade. ■

*Não basta saber quanto foi investido, é preciso monitorar resultados para que os recursos públicos cheguem às áreas com maiores retornos sociais*