

Responsabilidade fiscal e *motivação* social

MARCELO NERI

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

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) REPRESENTA o marco de um novo regime de finanças públicas nos diversos níveis estatais (ver www.bndes.gov.br). Ela constitui elemento-chave para a consecução da estabilidade duradoura. A LRF condiciona despesas às receitas auferidas no mesmo ano. Exploramos aqui um elo de ligação entre o limite creditício imposto pela LRF e a coordenação de ações sociais descentralizadas. Discutimos a existência de um canal alternativo, aos argumentos contidos na lei, através do qual a responsabilidade fiscal conduz à ampliação da responsabilidade social.

Inicialmente, vejamos algumas justificativas de fundo para adoção da LRF. A lei desempenha papel pedagógico na transição de uma cultura gerencial forjada no período inflacionário em direção a uma nova mentalidade integrada pela estabilidade, transparência e planejamento. Algumas causas fundamentais da irresponsabilidade fiscal são encontradas nas dificuldades de controle inerentes à esfera pública. As empresas privadas são fiscalizadas de perto pelos seus respectivos donos. Em particular, as empresas de capital aberto são monitoradas, dia a dia, no mercado

acionário. Já o controle da coisa pública se dá, em última instância, no atacado e de maneira defasada através do mercado eleitoral.

Outra diferença entre as administrações públicas e privadas é que as últimas possuem intervalos de duração definidos. Isso acarreta incentivos perversos para que dívidas crescentes sejam passadas de um administrador para outro. Ao suavizar as condições financeiras entre sucessivos mandatos, a LRF zela pela igualdade de oportunidades.

Em termos conceituais, a LRF corresponde à imposição de uma restrição de liquidez à gestão pública. A restrição orçamentária tem de fechar ano a ano, e não num prazo mais dilatado. A LRF retira liquidez do sistema de gestão pública, atuando preventivamente contra a insolvência financeira e o oportunismo político.

Joseph Stiglitz, o papa da restrição por liquidez, discute em vários trabalhos o conceito e experiências bem-sucedidas de controles creditícios seletivos no direcionamento de ações privadas para alvos públicos preferenciais. A política opera em dois estágios: a) contenção geral do crédito através de medidas artificiais; e b) criação de linhas de crédito especiais

voltadas para segmentos estratégicos. O ponto de Stiglitz é que o primeiro passo potencializa os efeitos do segundo. Quer dizer, políticas creditícias setoriais são mais efetivas num ambiente de racionamento de crédito generalizado. Quando o crédito é coisa rara, cresce a sensibilidade dos demandantes de crédito a esquemas de incentivo.

Não cabe aqui entrar no mérito de se vale a pena, ou não, criar restrições de crédito, de alguma ordem em alguma circunstância, mas apenas atentar para o fato de que a LRF assim já o fez. A LRF introduz uma variante do primeiro estágio supracitado aplicado ao caso das administrações públicas pelas razões sobreditas. O nosso ponto é aproveitar o ambiente pós-LRF para potencializar a eficácia das transferências entre diferentes níveis de governo. Estes mecanismos constituem o coração e as veias da atual política social brasileira.

A LRF não apenas suaviza instabilidades financeiras danosas à conquista do desenvolvimento humano sustentável como aumenta a capacidade de coordenação de ações sociais descentralizadas. Temos hoje a possibilidade de implementar um sistema de incentivos mais potente que antes.

É preciso notar que a gestão social tem se tornado cada vez mais complexa e desafiadora. No âmbito interno, a descentralização das ações públicas aliada à crescente atuação do terceiro setor e de empresas privadas cria uma vasta diversidade de ações simultâneas. Por outro lado, o processo de internacionalização das economias, ao mesmo tempo que enseja instabilidades macroeconômicas contagiosas, amplia o leque de oportunidades para a realização de transferências entre países de recursos e de tecnologia de cunho social.

A questão que nos interessa é: como aumentar o retorno auferido pela sociedade desta miríade de ações? Cabe aos diversos níveis da ação pública (organismos multilaterais, diversos níveis de governos e sociedade civil) atuar sinergicamente, o que envolve a coordenação de esforços difusos através da fixação de metas e da provisão de mecanismos de incentivo apropriados.

A declaração do milênio, recém-promulgada, arbitra não só indicadores sociais como valores e prazos a serem perseguidos em escala global. A nossa proposta é que localidades específicas — em particular, as do nível subnacional — anunciem compromissos com as metas globais, tal e qual fixadas. Na prática isso envolveria que não só países, como também estados e municípios desafiassem as suas respectivas populações a atingir as auspiciosas metas propostas. Exemplificando: o estado A ou o município B adeririam à meta de reduzir à metade, até 2015, a parcela da sua população com renda *per capita* inferior a U\$ 1 PPP diário. A experiência brasileira recente com metas de inflação e de racionamento de energia elétrica é elucidativa da força dos objetivos palpáveis.

Responsabilidade fiscal potencializa responsabilidade social, em particular quando existem metas, monitoramento e motivações corretas

Agora, por que adotar as metas do milênio, e não outras? a) Os indicadores propostos já são gerados, monitorados e gozam da necessária credibilidade. b) A uniformidade de metas pode contribuir para a convergência de esforços sociais na aldeia global. c) O fato de o prazo das metas globais exceder o mandato de governantes inibe descontinuidades das ações entre mandatos. Metas externas tendem a estabelecer maior consistência temporal das decisões. As metas devem pertencer às sociedades e seus cidadãos, sendo percebidas como independentes de idiosincrasias de governos.

Além do aspecto coordenador e mobilizador das metas sociais, um princípio interessante é condicionar o aspecto financeiro ao desempenho social observado — seja quando tratamos de indivíduos, seja de níveis de governo. O espírito do bolsa-escola de premiar as famílias pobres, cujos filhos frequentam a

escola, pode ser aplicado na realocação anual do orçamento social de diversos níveis administrativos. O processo de premiar com recursos adicionais as unidades que andassem mais rápido, pode ser aplicado em direção a níveis mais baixos de governo: da esfera federal aos estados, estes aos respectivos municípios e estes às respectivas regiões administrativas. O Censo do IBGE oferece informação recente que constituiria marco inicial nesses diversos níveis geográficos.

Seguindo a mesma linha, a magnitude do perdão da dívida externa de países pobres altamente endividados (HIPC), hoje em voga, deveria também considerar a trajetória futura dos indicadores sociais destes países. Captadores de financiamentos a fundo perdido tendem a perder motivação. Muitas vezes o melhor remédio contra a pobreza não é a caridade, mas o crédito. Não existe dúvida que o foco da ação social deve ser nos mais miseráveis, mas deve-se recompensar aqueles que caminharem em direção à emancipação de suas carências. A principal vantagem comparativa de ser miserável é a maior capacidade de prosperar. Deve-se, dessa forma, premiar o sucesso futuro, e não apenas compensar os fracassos passados.

Um dos problemas das metas, em particular as de curto prazo, se refere à presença de choques. De forma que o resultado obtido pelo protagonista social não depende somente do seu esforço ou competência, mas também, em parte, de fatores fora do seu controle. Daí a importância de usar um esquema de avaliação relativa entre localidades. A adoção de um sistema comparável internacionalmente permite situar cada localidade dentro da norma internacional. O sistema de incentivos deve ser anunciado *a priori* e o desempenho relativo aferido *a posteriori*. Tudo funciona com um sistema de crédito em que a dívida financeira contraída em projetos sociais pode ser quitada à base de avanços sociais. A vantagem do aparato creditício social, se bem desenhado, é atrair os melhores atores sociais e induzi-los às melhores práticas. ■