

Voucher em política social requer regulação e monitoramento

Governo estuda adotar mecanismo para educação, saúde e moradia. Em outros países, programa tem resultados ambíguos

CÁSSIA ALMEIDA
cassia@oglobo.com.br

Ao participar do Fórum Econômico Mundial em Davos, na semana passada, o ministro da Economia, Paulo Guedes, declarou que pode adotar a distribuição de vouchers para a educação na primeira infância (entre 0 e 5 anos). A política pública distribui vales para que o cidadão possa escolher no setor privado escolas, hospitais ou a própria casa própria em vez de usar serviços públicos.

Não é a primeira vez que um membro do governo Bolsonaro cita esse tipo de política. A justificativa é que a prática aumenta a competição, melhorando o serviço. Avaliações de

especialistas de diversas áreas sobre experiências internacionais similares mostram resultados ambíguos, não sendo líquido e certo que a política trará os resultados esperados, além de ser um tipo de programa usado em baixa escala.

DESIGUALDADE NO CHILE

Pesquisadores alertam que a prática precisa ser cercada de regulação forte, monitoramento constante e certificação para alcançar os objetivos desejados. Sem isso, pode reeditar os problemas que houve no Chile, o primeiro a usar o voucher na educação, o que fez aumentar a desigualdade.

Para o superintendente do Instituto Unibanco, Ricardo Henriques, economista com

longa experiência em gestão pública na educação, programas para a primeira infância precisam ser integrados a políticas de saúde e assistência social, o que fica difícil quando o governo dá vales às famílias.

Marcelo Neri, diretor do FGV Social, avalia que o sistema pode ser usado na primeira infância, principalmente porque no Brasil não há oferta de creches públicas para atender toda a demanda. Atualmente, somente 37% das crianças de 0 a 3 anos estão em unidades do governo ou privadas.

— Investir na primeira infância tem altos retornos, e o voucher poderia tornar essa escolha da creche mais eficiente. Mas essas coisas precisam ser testadas. Tem de ava-



Dinheiro na mão. Governo estuda dar voucher para ampliar o acesso a creches. Política foi usada inicialmente no Chile

liar. Não é só porque a teoria econômica diz que funciona que vai se aplicar. Tem de saber em quais condições funciona. Seria adequado fazer um piloto, aprender. Esse mecanismo não é uma coisa muito brasileira — afirma Neri.

Na saúde, outra área em que se chegou a cogitar vouchers, os especialistas tendem a rejeitar a medida. Segundo a sanitária Ligia Bahia, do Instituto

de Estudos de Saúde Coletiva da UFRJ, onde o voucher foi adotado o objetivo era aumentar a demanda, fazer as pessoas usarem o serviço de saúde para prevenir doenças. Ela citou como exemplo países da África e Ásia, onde se distribuem vales para comprar mosquiteiros com inseticida. Mas não é o caso do Brasil, diz, onde o problema é falta de recursos para melhorar o sistema público.

Como política habitacional, o uso do voucher também é questionável. Para Ana Maria Castelo, do setor de construção da Fundação Getulio Vargas, distribuir voucher pode ser uma volta ao passado, quando se estimulava a autoconstrução. Além disso, pode levar a aumento de preços com a criação de demanda antes de ter a oferta para atender ao beneficiários do sistema.

A VISÃO DOS ESPECIALISTAS

‘MELHOR INVESTIR NO PROFESSOR’

Ricardo Henriques
Superintendente do
Instituto Unibanco

O economista afirma que não há certeza sobre a eficácia da medida em estudos feitos em outros países que adotam a política:

— Nos estudos espalhados pelo mundo, os sinais são ambíguos. Não há nenhuma possibilidade de defesa categórica do sistema de voucher. Nos EUA, que usam escolas conveniadas, as matrículas respondem por 6% do total. Em alguns distritos, os sinais são positivos, e em outros, negativos. Para ele, dadas as evidências, há “muita coisa prioritária que tem que ser feita antes de enfrentar o desafio do voucher”:

— Investir na formação dos professores teria mais resultado. Além disso, política para primeira infância precisa estar integrada com saúde e assistência social. Henriques diz que, para ser adotado, só com regulação forte, certificação das escolas, monitoramento e avaliação:

— Onde não há regulação forte não funciona de forma radical. O Chile é o exemplo mais categórico.

‘SISTEMA GERA DESIGUALDADE’

Naercio Menezes Filho
Coordenador do Centro de Políticas Públicas do Insper

O economista é contra dar voucher às famílias. Para ele, gera distorções e aumenta a desigualdade:

— A creche pode fazer processo seletivo, só permitir certos tipos de crianças. Pode recusar crianças com problemas de desenvolvimento infantil, pode exigir um complemento além do voucher. Começa a gerar desigualdade no sistema. É um estímulo para abrir creche para ter dinheiro público e gerar pressão para aumentar o valor de vouchers para beneficiar novas creches.

O economista acredita que o modelo mais adequado é o de escolas conveniadas, que não possam cobrar adicional além da verba dada pelo governo nem escolher alunos:

— Haveria menos restrições. Podem pagar salários diferentes para professores diferentes, contratar e demitir professores. Campo de experimentação para tentar novos métodos de ensino.

Mesmo nesse sistema, ele diz que precisa fazer visitas periódicas, e avaliar o desenvolvimento infantil:

— Não temos essa prática no Brasil.

‘NA SAÚDE, NÃO SE APLICA AO BRASIL’

Ligia Bahia
Professora do Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da UFRJ

A sanitarista Ligia Bahia afirma que a ideia do voucher na saúde surgiu para fomentar a demanda em países de baixa renda, para incentivar a população a procurar os serviços de saúde, principalmente em países da África. Ela cita a experiência de Bangladesh, onde o voucher foi adotado para aumentar a demanda, melhorar a saúde materna e incentivar a população de baixa renda a usar mosquiteiros com inseticida. Mesmo nesses lugares, o resultado da política é incerto.

— Não é o caso do Brasil. O que se precisa é aumentar o gasto, que é uma tendência mundial. O presidente da OMS (Tedros Adhanom) esteve em Davos suplicando para os países aumentarem o gasto com saúde. Nós temos rede, as pessoas acessam, precisa melhorar a qualidade. Dar R\$ 1.300 por ano (o gasto per capita com a saúde pública no Brasil) para cada um gerir a sua saúde vai pagar o quê? Com esse dinheiro vai conseguir fazer um transplante, uma cirurgia ortopédica? — pergunta a professora.

‘NOSSO MODELO É MUITO BOM’

Walter Cintra

Coordenador do Curso de Especialização em Saúde da FGV-SP

O uso de voucher na saúde vai de encontro a qualquer princípio de um sistema de saúde, seja público ou privado, na opinião de Walter Cintra.

— O tratamento implica continuidade, uma sequência, não são eventos isolados. Mesmo na iniciativa privada, os melhores planos têm programas de saúde da família para gerenciar a jornada do paciente, criando a figura do médico de referência. Pegar um voucher e o paciente procurar por conta própria um serviço não me parece razoável. A não ser em casos muito específicos, uma emergência de atendimento, quando o sistema público não consegue atender. Como modelo não faz o menor sentido — afirma o especialista. Na opinião de Cintra, usar seguro-saúde é uma opção mais adequada, como é feito em Israel, onde quatro empresas credenciadas atendem à população:

— Mas nosso sistema é muito bom, precisa ser mais bem implementado — ressalta.

‘FUNCIONA COMO UM INDEXADOR’

Raquel Rolnik

Urbanista e professora da Faculdade de Arquitetura da USP

A urbanista diz que o próprio programa Minha Casa Minha Vida funciona como uma espécie de voucher ao dar a carta de crédito quase 100% subsidiada pelo governo:

— O ponto positivo é que foram mobilizados recursos orçamentários para dar habitação às famílias de baixa renda. O lado negativo é que foi um desastre do ponto de vista urbanístico. Como os parâmetros da construção estavam predefinidos, a margem do construtor ficou no preço da terra. As construções foram feitas em periferias muito distantes, em áreas semiurbanizadas, com problemas seriíssimos de infraestrutura. Moradia adequada é aquela que dá acesso à educação, à saúde, a oportunidades de trabalho. Aluguel social também é um voucher, explica Raquel. Em São Paulo, 30 mil pessoas recebem R\$ 400. — O valor virou o indexador do mercado informal mais precário. O pior barraco de favela custa R\$ 400 porque é o valor da bolsa-aluguel. Funciona como um indexador para cima — analisa.

‘PREÇOS PODEM SUBIR’

Ana Maria Castelo

Coordenadora de Projetos da Construção da FGV

O uso de vouchers na habitação é controverso também na opinião de Ana Maria Castelo. Para ela, distribuir esse tipo de benefício pode ser uma volta ao passado, quando se estimulava a autoconstrução e se provocava alta no preço dos imóveis:

— É um retorno ao passado. A política pressupõe ter oferta que caiba no valor do voucher, que a produção esteja organizada para atender àquela demanda que foi selecionada. Pressupõe que, constituindo a demanda, a oferta virá depois. Isso encarece os preços. Numa cidade com 50 mil habitantes, a pessoa recebe um voucher de R\$ 60 mil, mas, e se não tiver oferta? Vai haver uma demanda contratada e elevação dos preços dos imóveis disponíveis. Ana Maria afirma que voucher não vai dar conta do déficit habitacional de 7,7 milhões de casas: — O voucher não pode ser a única forma de atender à faixa de renda mais carente. Pode, no máximo, ser uma forma adicional dentro de um escopo de política habitacional.