GASTOS SOCIAIS: FOCALIZAR *VERSUS* UNIVERSALIZAR

José Márcio Camargo*

Como deve ser estruturada a política social de um país? A resposta a essa pergunta independe do grau de desenvolvimento do país, da porcentagem de pobres nele existente, do grau de desigualdade na distribuição da renda? Qual é o papel dos gastos sociais do Estado na redução da desigualdade e da pobreza? Essas são perguntas que estão na raiz do debate entre universalização e focalização dos gastos sociais que tem dominado as discussões em torno da forma de se estruturar os programas sociais no Brasil e em outros países.

A fim de responder a essas perguntas, é necessário definir qual é o objetivo que se pretende ao definir os programas sociais. Em outras palavras, por que um Estado decide taxar seus cidadãos e utilizar os recursos assim obtidos para desenvolver programas públicos nas áreas de saúde, educação, previdência social, assistência social e trabalho? Existem diferentes respostas a essa pergunta.

Uma resposta seria considerar como o objetivo dos programas sociais reduzir as desigualdades na distribuição da renda e da pobreza decorrentes do funcionamento de uma economia de mercado. O objetivo, nesse caso, seria utilizar os programas de tal forma que fossem igualadas as oportunidades no mercado de trabalho. Nesse contexto, os programas sociais deveriam ser desenhados para atender fundamentalmente aos grupos relativamente mais pobres da população.

Outra alternativa seria responder que os programas sociais têm por objetivo criar uma rede de proteção social para todos os cidadãos do país, evitando assim que, diante de imprevistos como desemprego, acidentes de trabalho, doença, etc., ou diante de situações previsíveis, mas que os cidadãos, por alguma razão, não conseguiram antecipar adequadamente, como a perda da capacidade de trabalho em virtude de idade avançada, pouco investimento em educação, etc., estes consigam manter um padrão de vida mínimo adequado à sua sobrevivência.

Uma terceira possibilidade seria considerar como objetivo dos programas a manutenção do padrão de vida de todos os cidadãos, diante de situações imprevistas ou previsíveis mas não devidamente antecipadas, o mais próximo possível daquele vigente antes que tais situações se manifestassem.

A outra pergunta a que devemos responder é se a questão da focalização *versus* universalização deve ser colocada entre a primeira e a segunda alternativas ou entre a segunda e a terceira alternativas. Ou seja, quando nos referimos à universalização dos programas sociais, estamos falando de universalização do acesso mínimo aos serviços sociais, indispensável para a sobrevivência do cidadão (o que corresponde à segunda

* Professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

alternativa), ou de universalização do total da oferta de serviços sociais disponíveis (que corresponde à terceira alternativa proposta).

A escolha entre essas diferentes alternativas (que, por sinal, não esgotam o total de alternativas disponíveis) depende de vários fatores, entre os quais deve-se destacar três particularmente importantes:

- volume de recursos;
- definição de prioridades; e
- geração de incentivos.

O volume de recursos disponível para a implementação desses programas define os limites dentro dos quais o Estado poderá atuar. À proporção que passamos da primeira para a terceira alternativa, o volume de recursos necessários aumenta rapidamente. Por exemplo, se o objetivo do sistema público de saúde de um determinado país é atender a todo e qualquer cidadão, gratuitamente, por todo e qualquer tipo de doença, os recursos necessários serão muito maiores do que se o objetivo for atender gratuitamente apenas aos grupos mais pobres da população, cobrando contribuição crescente à medida que o nível de renda dos cidadãos aumenta. Da mesma forma, se o sistema educacional público tiver como objetivo o atendimento gratuito de todos os cidadãos em todos os níveis de ensino, os gastos serão muito maiores do que se este estiver concentrado apenas no ensino fundamental.

Como os recursos são escassos, a determinação do grau de universalização ou focalização está diretamente relacionada à definição de prioridades por parte do Estado. Dado o volume de recursos, quanto mais universal for o sistema, menor a parcela de recursos destinada aos grupos mais pobres da população, pois, no limite (terceira alternativa), a distribuição dos recursos dos programas sociais estaria apenas replicando e validando a distribuição da renda gerada pelo funcionamento do mercado (na verdade, essa proposição não é totalmente verdadeira, pois o resultado de mercado não é independente da estrutura dos programas sociais, como veremos abaixo).

Por outro lado, dado o volume de recursos, quanto mais universalizantes forem os programas, menor o montante que pode ser destinado a cada programa individualmente. Como resultado, o ajuste acaba ocorrendo na qualidade do serviço prestado à população. Como os grupos de renda mais elevada, ao contrário dos grupos de renda mais baixa, têm a opção de pagar pela prestação dos serviços no setor privado, a queda de qualidade acaba sendo uma forma perversa de focalizar os programas sociais nos pobres.

Em outras palavras, dado o volume de recursos, quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito desses gastos na redução do grau de desigualdade na distribuição da renda e na diminuição da pobreza no país. Isso não significa, obviamente, que total focalização seja ideal, do ponto de vista social, pois outros objetivos podem ser considerados de grande importância para a sociedade, como garantir um mínimo de segurança econômica a todos os cidadãos, evitar perda de padrão de vida muito acentuada em situações imprevistas, etc.

O terceiro aspecto destacado trata dos incentivos gerados pelos programas sociais. Existem diferentes incentivos, a depender da estrutura desses programas, que precisam

ser levados em consideração para evitar distorções que acabam tornando os programas menos efetivos e gerando ineficiências na alocação de recursos. Um exemplo bastante estudado na literatura consiste nos incentivos gerados por um sistema de seguro-desemprego excessivamente benevolente. Se um trabalhador, ao ficar desempregado, recebe um benefício cujo valor é próximo de seu salário por um período muito prolongado, cria-se um incentivo para que esse trabalhador reduza a intensidade de busca de um novo emprego. Como resultado, a taxa de desemprego tende a aumentar.

Qualquer programa social gera incentivos. Ao prover assistência universal e gratuita à saúde, o programa estará gerando um incentivo para que as pessoas utilizem mais o sistema. Ao garantir uma pensão a qualquer cidadão quando este atinge uma determinada idade, independentemente de ter ou não contribuído para o sistema de previdência social ao longo de sua vida útil, o sistema estaria gerando um incentivo para que aqueles cidadãos cuja renda estiver próxima à pensão não contribuam para a previdência. Os exemplos são infinitos e a questão é como desenhar os programas de tal forma que estes gerem os incentivos corretos, no sentido de que são sustentáveis do ponto de vista fiscal, induzam a comportamentos considerados adequados pela sociedade e não causem ineficiência na alocação de recursos. Portanto, o desenho dos programas é tão importante quanto a sua própria existência.

A questão do desenho dos programas sociais ganhou relevância no Brasil a partir da discussão em torno da proposta de Programa de Garantia de Renda Mínima, apresentada pelo senador Eduardo Suplicy. A partir da análise dos incentivos gerados por um programa como esse, desenvolvemos uma proposta alternativa, que veio a ser denominada posteriormente de Programa Bolsa-Escola, cujo objetivo seria criar incentivos para que as famílias mantivessem seus filhos na escola.[1] Pela proposta, o governo pagaria uma certa renda para que as famílias pobres mantivessem seus filhos matriculados em escolas públicas.

As famílias deveriam reagir ao Programa Bolsa-Escola mantendo seus filhos matriculados nas escolas públicas em razão de dois efeitos importantes: o efeito renda e o efeito substituição. Pelo efeito renda, na medida em que educação é um bem normal, um aumento da renda deveria levar a um crescimento na demanda por educação. Pelo efeito substituição, à medida que o governo transferisse recursos para as famílias pobres que mantivessem seus filhos matriculados em escolas públicas, as crianças deveriam reduzir a parte do seu tempo dedicada ao trabalho por tempo dedicado ao estudo. Esses dois efeitos levariam a um aumento do nível de escolaridade das crianças.

Essa idéia foi posteriormente generalizada para incluir toda e qualquer transferência de renda. Concretamente, qualquer transferência de renda do Estado para um cidadão deve vir acompanhada de uma contrapartida da parte do cidadão para a sociedade, a menos que o cidadão não tenha condições físicas ou psicológicas de oferecer qualquer contrapartida. Assim, o desenho das contrapartidas deve considerar dois aspectos: a externalidade positiva que a contrapartida pode gerar para a sociedade e o comportamento que será incentivado pelo programa.

---

1. Ver Camargo, J.M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima, *Folha de S. Paulo,* 26/12/1991, e Os Miseráveis, *Folha de S. Paulo*, 27/3/1993; Camargo, J.M. e Almeida, H. *Human Capital Investment and Poverty*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994. (Texto para Discussão, n. 319).

Ou seja, a questão dos incentivos passa a ser tratada de forma integrada à própria transferência de renda, o que reduz os problemas relacionados ao risco moral, como nos exemplos apresentados. Note que, apesar de muitas análises das diferentes propostas de programas sociais colocarem os programas que exigem contrapartidas para a sociedade como complementares aos programas de garantia de renda mínima, em cuja concepção não existe exigência de contrapartidas (daí muitos utilizarem o nome programa de renda mínima ligado à educação), esses dois tipos de programas têm princípios totalmente diferentes.

Os programas de renda mínima, sem contrapartidas, partem do pressuposto de que é uma obrigação da sociedade e do Estado prover um nível mínimo de subsistência para todo o cidadão. Já os programas que exigem contrapartida partem do pressuposto segundo o qual a sociedade e o cidadão devem compartilhar obrigações e deveres e, portanto, para que o Estado possa garantir um mínimo de subsistência ao cidadão, este deverá prover alguma contrapartida para a sociedade. É exatamente por essa razão que os programas tendem a gerar comportamentos totalmente diferentes por parte dos beneficiados.

Finalmente, se o programa é focalizado, devemos nos perguntar qual critério de focalização deve ser adotado. Na proposta inicial do Programa Bolsa-Escola, o critério adotado era manter os filhos matriculados em escolas públicas. Na proposta do programa de renda mínima e nas experiências concretas do Programa Bolsa-Escola, o critério é ter um nível de renda igual ou menor do que um certo limite.

A focalização por meio do nível de renda gera um problema importante: o de descobrir o nível de renda das famílias. Estas terão todo o incentivo para anunciar um nível de renda menor do que o que efetivamente têm a fim de que possam participar do programa. A solução é adotar outros indicadores que são diretamente correlacionados ao nível de renda das famílias, tais como, existência de determinados bens na residência, freqüentar escolas públicas e não privadas, etc. O problema é que esse processo pode ser caro e, muitas vezes, pouco eficiente.

Entre os indicadores relacionados ao nível de renda, o que apresenta uma correlação mais forte e cuja burla é mais difícil é o local de residência, pois famílias com renda *per capita* similar tendem a morar em locais próximos uns dos outros. Ou seja, se o programa for focalizado por região geográfica (quanto menor a região geográfica, menor é a probabilidade de vazamentos, isto é, focalizar por bairro é mais efetivo que focalizar por cidade, etc.), ainda que ocorra algum vazamento para famílias cujo nível de renda está acima daquele que os formuladores gostariam de atingir, esse vazamento será relativamente pequeno e o custo da focalização, bastante baixo. Ou seja, o indicador mais apropriado para a focalização dos programas sociais é o local de residência do possível beneficiário. Por exemplo, um programa social Y somente será implementado naqueles bairros de cidades do país que tiverem mais de Z% de pessoas vivendo em famílias cuja renda *per capita* familiar é igual ou menor que R$ X (ou, se quisermos definir um critério de renda relativo por região, igual ou menor que metade da renda mediana da região, por exemplo).

Como foi mostrado neste artigo, a discussão entre focalização e universalização dos programas sociais tem diferentes facetas. Um dos pontos mais importantes quando se fala em universalização é se o que estamos falando é universalização do acesso

mínimo aos serviços (segunda alternativa apresentada) ou universalização da oferta total dos serviços. Essas decisões são importantes, pois, dada a disponibilidade de recursos, quanto mais universais são os programas sociais, menos recursos serão apropriados pelos grupos de renda mais baixos. Portanto, se o objetivo é reduzir a desigualdade e a pobreza, algum critério de focalização deve ser introduzido no desenho dos programas sociais. Propõe-se aqui que seja adotado o critério geográfico, ou seja, a região (bairro, cidade, etc.) de residência dos cidadãos que se quer atingir.