

Ensaio

A política social que queremos: um embate entre universalismo e focalização*

Cecília Ishikawa Lariú

A idéia de que crescimento econômico por si só é necessário, mas não suficiente para o desenvolvimento é questão já bastante discutida e acertada no Brasil¹. Desenvolvimento implica crescimento econômico, como também mudanças de estrutura não apenas no âmbito econômico e produtivo, mas também no social². É nesse contexto que se torna clara a importância da política social na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento social do país. Fortemente presente na agenda do atual governo, a questão que se coloca para os gestores de políticas públicas hoje é: Qual política social desejamos? Trata-se de pergunta abrangente que envolve escolhas institucionais, a partir das quais as estruturas de incentivos são criadas e condicionam todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas³. Dados um ambiente de profundas incertezas e a situação de escassez de recursos em que o país se encontra⁴, torna-se necessário eleger prioridades, o que implica que determinados setores e estratégias serão privilegiados em detrimento de outros. Embora escolhas, no que toca à política social, envolvam diferentes *trade-offs*, o foco deste trabalho é o dilema que se coloca entre universalizar ou focalizar políticas sociais, de forma a torná-las mais efetivas, eficazes e eficientes⁵ em relação aos objetivos propostos⁶.

O universalismo é a forma de conceber a política social que surgiu e se desenvolveu a partir da ampliação do conteúdo de cidadania no século XX⁷. Tal conceito parte da premissa de que a redistribuição de bens e serviços, adequada às necessidades⁸ e relacionada a uma concepção de direitos, deve ser garantida igualmente a todos os cidadãos e independe de qualquer condicionante prévia, como diferenças pessoais, contribuições sociais e inserção no mercado de trabalho. Os defensores

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

Cecilia
Ishikawa Lariú
é mestre em
Políticas
Públicas para o
Desenvolvimento
pela *London
School of
Economics* e
Especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental,
atualmente em
exercício no
Ministério do
Desenvolvimento
Social e
Combate à
Fome.

Contato:
[cilariu@
yahoo.com](mailto:cilariu@yahoo.com)

da universalização apontam que a redução de pobreza e das profundas desigualdades sociais no país implica política social inclusiva e universal, o que necessariamente envolve significativo aporte de recursos. Nesse sentido, combatem a tendência focalista, ao adotarem a restrição fiscal como pano de fundo para o debate social, o que desvincularia a política social da questão distributiva⁹. Dentre as críticas ao universalismo, destaca-se a idéia de que, nas políticas universais, os “ricos” têm como se defender e acabam ficando com boa parte dos recursos e os pobres, devido à assimetria entre os altos custos de participação e a ausência de recursos de poder, não conseguem defender os seus interesses.

Focalizar consiste em concentrar recursos disponíveis na população de beneficiários potenciais claramente identificada, concedendo, diante de determinados problemas, tratamento preferencial a certos grupos da população, de maneira que os recursos cheguem verdadeiramente aos mais pobres e fragilizados¹⁰. São vários os argumentos em favor da focalização. Em situações de retração da atividade econômica, de forte restrição fiscal e de alto grau de engessamento do orçamento, aponta-se para a focalização como a alternativa que melhor maximiza a aplicação de recursos escassos. A idéia é que quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados forem eles para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito na redução do grau de desigualdade, na distribuição de renda e na diminuição da pobreza do país. Por outro lado, afirma-se que, quanto mais universal o sistema, menor a parcela de recursos destinados aos grupos mais pobres da população e menor o montante que se pode destinar a cada programa individualmente, influenciando na qualidade do serviço prestado à população¹¹. Defende-se, ademais, que políticas sociais focalizadas causam impacto mais elevado na população de beneficiários escolhidos e aumenta a eficácia da ação, uma vez que podem-se tornar precisos o problema e a população a ser atendida, melhorando o desenho das políticas e facilitando o alcance dos objetivos que se consideram como prioritários. Por fim, diz-se que políticas focalizadas atendem mais de perto as demandas e as especificidades da população e permitem excluir aquelas que são afetadas pelas necessidades previstas nos programas.

Sabe-se, no entanto, que nenhuma escolha é neutra e, nesse sentido, a opção pela focalização implica determinadas dificuldades. A primeira delas diz respeito aos custos administrativos, à capacidade administrativa e à ausência de informação para identificação dos beneficiários, ou seja, para a definição do critério de focalização¹². Outra questão a se analisar é a estrutura de incentivos que permeia a escolha entre focalizar ou universalizar serviços. Ao prover assistência universal e gratuita à saúde, gera-se incentivo para que as pessoas utilizem mais o sistema¹³; ao garantir seguro-desemprego relativamente alto, como na Nova Zelândia, incentivam-se as pessoas a não trabalharem. Do ponto de vista do formulador da política, incentivos

clientelistas podem orientar a seleção dos beneficiários. A questão volta-se, então, para como desenhar os programas de forma a se criarem incentivos sustentáveis do ponto de vista fiscal, que induzam a comportamentos considerados adequados pela sociedade e que não levem à ineficiência na alocação dos recursos¹⁴. Por outro lado, a falta de incentivos dos beneficiários para aumentar o seu esforço laboral e cooperar no sentido de melhorar a focalização são empecilhos que se impõem aos gestores que optarem por esse tipo de política.

Crítica ainda mais abrangente é tecida por Theodoro e Delgado (2003), que pondera que a proposta da focalização realiza afunilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para a ótica do gasto social. Segundo esses autores, o argumento financeiro como principal norteador do discurso de focalização induz a quatro argumentos facilmente contestáveis: 1) os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes, exigindo apenas que sejam alocados eficaz, eficiente e focalizadamente¹⁵; 2) a política social é basicamente, ou prioritariamente, política de focalização nos mais pobres, o que consolidaria e engessaria a desigualdade, abandonando um projeto efetivo de combate à pobreza mais amplo; 3) a formatação da política social é um problema técnico associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e 4) a política social deve atuar nas falhas de mercado livre e desregulamentado.

A conclusão a que se chega é de que não há receita única para o dilema que se apresenta. Não se pode dizer que a focalização seja sempre ideal do ponto de vista social, uma vez que programas universais e inclusivos, no âmbito da educação, saúde, previdência, assistência, trabalho e reforma agrária, são de grande importância para garantir um mínimo de segurança econômica a todos os cidadãos e evitar a perda de padrão de vida acentuada em situações imprevistas. No entanto, em situações localizadas de carências extremas, algum critério de focalização deve ser introduzido no desenho dos programas sociais, sob pena de comprometer o desenvolvimento dos próprios programas universais. Nesse sentido, políticas de transferência de renda e políticas de ação afirmativa, como a concessão de cotas a negros nas universidades públicas do país¹⁶, são de suma importância. A escolha a ser feita deve levar em conta os recursos disponíveis, o objetivo do programa, seu público-alvo e impacto conforme objetivo maior, que é a preservação dos direitos sociais e sua concessão aos setores da sociedade ainda não contemplados, de forma a diminuir a desigualdade social, reduzir a pobreza e contribuir para o desenvolvimento do país. Ademais, a equação não é sempre binária – políticas universais e focalizadas –, mas pode conjugar ambas, muitas vezes complementares. Cabe ao gestor responsável identificar qual a melhor opção ou combinação a ser feita.

Notas

- * Ensaio apresentado durante o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na ENAP em 2004.
- ¹ Ver, entre outros, Barros, Henriques e Mendonça (2000) e Barros e Carvalho (2003).
- ² Segundo o palestrante Luiz Carlos Prado, os instrumentos para a promoção do desenvolvimento envolvem política social, industrial, instrumentos de financiamento ao desenvolvimento, política macroeconômica e de inserção internacional.
- ³ Para discussão sobre instituições, escolhas racionais e mudanças institucionais, *vide* Levy (1991).
- ⁴ Dentro da análise de Barros e Carvalho (2003), a política social não deve representar pressão orçamentária, uma vez que o grande desafio não seria a sua expansão, mas, sim, a utilização mais efetiva dos recursos já disponíveis. A efetividade das políticas implicaria uma série de medidas, entre elas a escolha entre a universalização e a focalização de determinadas políticas sociais.
- ⁵ Para discussão sobre efetividade, eficiência e eficácia de políticas sociais, *vide* Jaccoud (1991) e Marinho e Façanha (2001).
- ⁶ Camargo aponta para a importância de se definir qual é o objetivo que se pretende alcançar, ao desenhar programas sociais. A universalização, por exemplo, pode ser do acesso mínimo aos serviços sociais como ao total da oferta de serviços sociais disponíveis.
- ⁷ Camargo aponta para as políticas sociais delineadas a partir da Constituição de 1988, no Brasil, associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização. A Constituição teria inovado ao definir a política social como instrumento de inclusão social. Marshall divide o conceito de cidadania em três partes: civil, política e social. Werneck aponta para a inversão do desenvolvimento da cidadania no Brasil: primeiramente desenvolveram-se, de forma capenga, os direitos sociais, em seguida as políticas e, ainda hoje, estamos em busca do aperfeiçoamento dos direitos civis.
- ⁸ Para definição das necessidades e do papel do Estado no atendimento destas, *vide* apresentação de Luiz Carlos Prado, que apresenta debate sobre necessidades básicas, relativas e absolutas e sobre desejos. Para análise moderna da pobreza, que avança na questão das necessidades para discussão de temas, como capacidades e liberdades, *vide* Sem (2001).
- ⁹ Segundo Theodoro e Delgado, o desafio estaria não apenas em “aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos, mas principalmente em forjar novo regime fiscal e tributário, capaz de arcar com projeto redistributivo e de desenvolvimento” (2003, p.126).
- ¹⁰ As definições de universalismo e focalização, assim como parte das vantagens e desvantagens de cada uma dessas políticas aqui apresentadas, são do professor Jorge Abrahão de Castro, da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.
- ¹¹ Camargo (2003).
- ¹² Barros e Carvalho (2003), ao descrever a distribuição pelo Governo Federal de recursos relativos aos vários programas sociais entre estados da Federação, demonstram como a repartição de recursos se dá desproporcionalmente à carência de cada região, o que confirma o alto grau de precariedade da focalização das políticas sociais brasileiras.
- ¹³ Exemplo apresentando por Camargo (2003).
- ¹⁴ Camargo (2003).
- ¹⁵ Essa visão integra-se à defesa do Estado mínimo, característica central na política neoliberal dos anos de 1990.

¹⁶ Laís Abramo, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), demonstrou em palestra, na ENAP, como a universalização, nas questões racial e de gênero, leva à perpetuação de desigualdades. No caso das cotas, a universalização levaria o gestor de política pública ao conflito de melhorar o Ensino Fundamental e Médio público, para que, inclusive, os negros pudessem ter a oportunidade de chegar à universidade, o que é válido a longo prazo, mas impediria que os negros dessa geração dispusessem dessa oportunidade de concessão de cotas para assegurar a presença deles no ensino superior, a curto prazo.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Laís. Inserção da temática de gênero e raça nas políticas públicas. In: Curso para formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão, 985.)

CAMARGO, J. M. *Gastos sociais: focalizar versus universalizar*. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 7ª ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Palestra do professor Curso de Políticas Sociais do Curso Geraldo Góes.

HENRIQUES, Ricardo. Papel das políticas sociais na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento. In: Curso para formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

JACCOUD, L. *Eficiência e eficácia em políticas sociais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Documento de Política, 4.)

LEVY, M. Uma lógica da mudança institucional. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1, p. 79-99, 1991.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 787)

MARSHAL, T. H. Cidadania e classe social. In: CIDADANIA, classe social e status. Rio de Janeiro: 1967.

PRADO, Luiz Carlos. Desafios do crescimento econômico e redução das desigualdades sociais. In: Curso para Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

SEM, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

THEODORO, M.; DELGADO, G. *Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate*. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 7ª ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

WERNECK VIANNA, M. L. T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. Cap. 5, p.178-263.