

## POLÍTICA SOCIAL: UNIVERSALIZAÇÃO OU FOCALIZAÇÃO – SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

Mário Theodoro\*

Guilherme Delgado\*

### Uma crítica ao argumento focalista

O maior drama social brasileiro é a desigualdade. Sob os mais diferentes prismas e quaisquer que sejam as fontes e os dados escolhidos, a desigualdade no Brasil surpreende tanto por sua perenidade como pela dramaticidade de sua dimensão. Entretanto, o tratamento contemporâneo que tem sido dispensado ao problema, ancorado em um salto indutivo que elege unicamente um dado perfil de política social – focalizada na pobreza – como instrumento privilegiado, senão único, de reversão e/ou redução dessa situação de iniquidade, parece problemático. O país convive com uma secular desigualdade social, é fato; mas esta se reproduz mediante um complexo mecanismo para o qual o Estado, o mercado, a moeda, a ordem jurídica, enfim as instituições fundamentais, na sua conformação atual, contribuem fortemente. Trata-se, pois, de uma sociedade que produz pobres, indigentes, excluídos em profusão, mesmo em períodos de crescimento econômico continuado – como no período de 1950 a 1970. Há, portanto, uma história e um conjunto de fatores que, direta ou indiretamente, contribuem para a continuidade e reprodução das desigualdades no Brasil.

Se o que se busca é o efetivo enfrentamento desse quadro, em sua plenitude e complexidade, é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo. O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão, à guisa de construção de uma sociedade de consumo de massa, nos termos elencados pelo governo.

A não-observância desse quadro mais global aparece como o elo mais frágil da proposta focalista, que tem sido defendida nos últimos anos com progressiva ênfase. Em linhas gerais, essa proposta realiza um 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 uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988. Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas, todas passíveis de questionamento: *i*) que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); *ii*) que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; *iii*) que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e *iv*) que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras”. A seguir, discute-se mais detidamente cada um desses pontos.

*Que existem recursos suficientes para a área social no Brasil* – a idéia de que os recursos atuais são suficientes, restando apenas que sejam alocados eficaz, eficiente e focalizadamente, é um dos bastiões da visão neoliberal que, no início dos anos 1990, passa a despontar como uma solução das mais baratas para a questão social, sobretudo pela redução do esforço fiscal associado. Note-se que o contexto pós-Constituinte de regulamentação das conquistas sociais da nova Carta Constitucional apontava para a gradativa ampliação dos gastos sociais. Nesse contexto, as políticas sociais que se delineiam a partir de 1988 estão também atavicamente associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização. A Constituição cidadã inovara ao trazer à tona a idéia da política social como instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. A política social de inclusão tinha como pilares programas e ações que, longe dos mecanismos de transferência de renda para os eternamente carentes ou pobres, visavam proporcionar – sob a égide da idéia de seguridade social – o resgate da chamada dívida social. A ênfase em políticas de cunho assistencialista põe em risco conquistas sociais que não devem ser desprezadas. A despeito da importância dos programas de transferência de renda, sobretudo como complemento de uma política social inclusiva, é necessário reforçar a centralidade dos programas universais e da manutenção e extensão das políticas inclusivas no âmbito da saúde, da previdência, da assistência, do trabalho, da Reforma Agrária, entre outras. Isso significa dizer, do ponto de vista do financiamento, que a política social no Brasil deve ser contemplada com volumes de recursos substancialmente superiores aos atuais para que direitos sejam preservados e estendidos aos segmentos ainda não incorporados. A cantilena fácil dos recursos suficientes e apenas mal alocados vem justificar um Estado mínimo e um mercado que se impõe como ordenador primordial – isso será melhor discutido a seguir – em detrimento de um Estado social de inclusão.

*Que a política social é basicamente, ou prioritariamente, política de focalização na pobreza* – a defesa de programas de transferência de renda aos mais pobres como pilares centrais da política social decorre da idéia de que, incapaz de suprir suas necessidades mínimas via inserção no mercado de trabalho, a parcela-alvo da política social seria a que subsiste em situação de extrema pobreza. Assim, se só os mais pobres teriam direito às políticas sociais, então a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico: só a existência perene desse grupo como norma justifica a ação do Estado nesse âmbito. No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a fun-

ção da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes. É nesse contexto que surge um falso problema alçado à condição de obstáculo ao bom funcionamento da política social. Trata-se da identificação da existência de “privilégios de uma minoria protegida”, a qual teria acesso a bens e/ou serviços públicos não disponíveis para o conjunto da sociedade; esse seria basicamente o caso dos trabalhadores formais, que estão cobertos pela legislação trabalhista e têm acesso ao sistema previdenciário, dos trabalhadores rurais com direito à previdência rural e dos funcionários públicos dotados de regime especial; a idéia é de que, desconsideradas suas especificidades, esses programas e/ou políticas passam a ser caracterizados como um rol dos privilégios a serem desativados e substituídos por programas focalizados.

*Que a questão social é um problema técnico e/ou de engenharia associado à eficácia – a despolitização da questão social – a perda de sua dimensão política – favoreceria, nesse sentido, a manutenção do atual perfil distributivo, ou mesmo uma distribuição de riqueza ainda mais proibitiva. A eleição dos grupos mais pobres em detrimento de outros um pouco menos pobres pode inclusive encobrir uma perversa troca de posições entre segmentos sociais menos protegidos. Destituir “quase-pobres” de direitos pode levá-los, num segundo momento, à condição de pobres. O risco é tanto mais grave se não se considera que muitas vezes é o acesso a direitos sociais que garante uma posição de não-pobres a expressivos segmentos da população. A opção de acirramento de um embate distributivo na base, contrapondo pobres desprotegidos aos um pouco menos pobres, parece bastante perversa. Iniciativas governamentais de cunho redistributivo envolvem decisões sobre perdedores e ganhadores e implicações políticas importantes. Daí a necessidade de uma concertação caso se queira efetivamente a implementação de uma política de reversão de iniquidades. A tecnificação da questão social não enfrenta essa dificuldade, engendrando a idéia de que a boa política social deveria ser, antes de tudo, fiscalmente responsável e/ou atuarialmente equilibrada, ainda que isso pudesse significar restrições e ou focalizações, à guisa de uma ação normativa pretensamente isenta de injunções políticas e/ou de interesses localizados. Contudo, essa ode ao tecnicismo e ao “Estado weberiano acima dos interesses locais e/ou corporativos” pode vir efetivamente a suscitar a consolidação e a preservação do *status quo* e a perpetuação do quadro de desigualdades sociais, não possibilitando engendrar as mudanças necessárias à promoção de um projeto de inclusão social. Ignora-se, na perspectiva tecnicista/focalista, que *i*) a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza; *ii*) a política social não é o único instrumento de combate à pobreza; e *iii*) a política social não deve ser dissociada dos direitos sociais.*

*Que a política social deve atuar após o mercado, como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões – há, portanto, um eixo explícito que confere um dado direcionamento à política social de cunho neoliberal. Nessa perspectiva, o marco da ação do Estado em termos de políticas sociais estaria ancorado na perspectiva de um mercado funcionando livre das amarras jurídico-institucionais e da política social como uma espécie de ação complementar à capacidade alocativa do mercado. Na ótica universalista, ao contrário, o mercado não está imune à ação regulatória do Estado, seja em termos das políticas econômicas – notadamente políticas fiscais que visam preservar o nível da demanda efetiva –, seja nas políticas sociais – universalização do acesso aos serviços públicos nas áreas de educação, seguridade social e mercado de trabalho.*

Assim, na visão universalista, o mercado, na realidade (ou seja, na economia real oligopolizada), aparece como o *locus* privilegiado do embate distributivo, onde, via de regra, o mais forte sempre se impõe e, em consequência, as desigualdades tenderiam a se aprofundar. Daí a necessidade da presença reguladora do Estado. Os principais argumentos utilizados no discurso focalista escondem a evidência de que, sem mecanismos de controle efetivos, sem as amarras necessárias, o mercado tende a reproduzir cumulativamente distorções e iniquidades, privilegiando os mais bem localizados, os mais bem instalados, os mais bem servidos.

O abandono da perspectiva inclusiva e a opção pela gestão da pobreza num ambiente avesso a mudanças parecem ser a tônica da proposta focalista. Contudo, é difícil imaginar um progressivo dismantelamento dos mecanismos de reprodução da pobreza produzido a partir de programas paliativos de transferência de renda. É evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de uma política social ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de se engessar essas desigualdades e, por consequência, inviabilizar o projeto de transformação social do governo atual.

### Recuperando a perspectiva universalista

No debate acerca dos rumos da política social, é necessário que não se perca a referência à âncora constitucional, base de uma perspectiva universalista e inclusiva. Decorridos quase quinze anos da promulgação da atual Carta Magna, cerca de 40 emendas e uma vasta legislação infraconstitucional regulamentar, a política social é hoje composta por um amplo conjunto de políticas, programas e ações. Analisando-se as políticas sociais em termos fiscais onerosas a partir da clivagem inclusão/exclusão em face dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, pode-se agregar essas políticas, programas e ações em três grupos:

- a) Aquelas que respondem pela garantia dos direitos sociais básicos estruturados no aparelho de Estado. Apresentam três características simultâneas que as distinguem das demais: *i)* são exercitadas por iniciativa do cidadão; *ii)* caracterizam-se como direitos permanentes, independentemente dos governos; e *iii)* são protegidas de cortes orçamentários, explicitamente assim declaradas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Previdência Básica, SUS-Hospitalização-Consultas, Benefícios e Prestação Continuada da Loas e Seguro-Desemprego);
- b) Aquelas que também respondem pela garantia dos direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas que, diferentemente do primeiro grupo, dependem da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam exercitar os direitos ali designados. Seus recursos orçamentários em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes, como no grupo “a” (Programa de Reforma Agrária, Projetos Estruturantes do Programa Fome Zero, Ensino Fundamental-Fundef, Programa de Merenda-Escolar, etc.).
- c) Aquelas que correspondem a situações emergenciais e a projetos transitórios, referidos geralmente ao mandato do dirigente político, e que, em geral, atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho de Estado. *Grosso modo*, não gozam de recursos orçamentários vinculados ou “insusceptíveis a cortes orçamentários”. A essa demanda difusa corresponde

uma variedade de situações não albergadas nos tópicos anteriores: riscos e carências sociais não previstas nas situações anteriores, problemas circunstanciais (no tempo e no espaço), grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos em “a” e “b” e, por último, como distorção, as ações assistencialistas e de clientelismo político. O grupo “c” comporta uma gama variada de programas, entre os quais uma grande variedade de programas de renda mínima focalizados na linha da pobreza, que, em parte, atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos “a” e “b”.

Esses três agrupamentos devem ser observados quando do desenho da política social, tendo-se em vista o alcance e as características de cada um deles. É a partir desse conjunto de políticas – que conjuga, de forma diferenciada, o atendimento a direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento de carências e de situações de vulnerabilidades sociais – que a política social poderá atuar como parte de uma efetiva estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social. Dessa forma, o grupo “a”, cerne de uma política inclusiva, e o grupo “b”, do mesmo modo composto por programas estruturantes, devem ser acompanhados por programas do tipo “c”, que visam atender às situações de vulnerabilidade, exclusão ou emergência não previstas anteriormente. Contudo, os dois primeiros grupos não podem ser preteridos em prol de programas do grupo “c”, sob pena de se desmontar efetivamente os pilares desse Estado Social inaugurado em 1988 e ainda em construção. Os desdobramentos de um tal desmonte, como foi enfatizado, podem ser expressos no agravamento da desigualdade ou no engessamento da estrutura social vigente.

É preciso assim reconhecer toda a complexidade do tema. A busca de uma diminuição de custos pode inviabilizar o projeto de inclusão social em suas bases. Adotar a restrição fiscal como pano de fundo do debate social é, no limite, tentar desvincular a política social da questão distributiva, seu cerne histórico inelutável. Uma política social inclusiva e universal envolve recursos, não se deve se iludir a respeito; o grande desafio é não apenas aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos, mas, principalmente, forjar um novo regime fiscal e tributário capaz de arcar com um projeto distributivo e de desenvolvimento.

Não constitui, portanto, papel exclusivo da política social a redução efetiva da pobreza. Essa tarefa é mais ampla, extrapola os limites da política social, perpassa uma nova concertação social e envolve um novo projeto de país, uma nova e mais progressiva estrutura tributária (mesmo porque uma política social efetiva necessita de um significativo aporte de recursos), uma verdadeira Reforma Agrária e um novo pacto previdenciário. Uma concertação na qual sejam explicitados quem ganha e quem perde e os marcos intermediários e finais pactuados. Nesse contexto, a política social – como um sistema de proteção social que incorpora os necessários mecanismos de assistência – passa a ser um elemento (importante, por suposto) da estratégia de redistribuição da riqueza em prol de uma sociedade mais justa e equânime.