

## **Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão?\***

**Luana Costa Almeida\*\***

### **Resumo**

O debate acerca da melhor forma para as políticas sociais não é recente e retoma constantemente a associação de políticas focalizadas ao modelo neoliberal, que visto desta forma tão simplista pode ocasionar a perda de importantes ações imediatas de assistência às populações carentes sem perder de vista a luta por políticas sociais mais universais. O presente ensaio pretende discutir como a análise da opção por determinada forma de política social (focalizada ou universalista) depende da compreensão do modelo de Estado capitalista a que ela se reporta, não sendo exclusivo do modelo neoliberal a política focalizada. A partir da discussão proposta compreendemos que muitas vezes para se chegar a políticas universalistas (comuns a modelos mais voltados ao bem-estar social) faz-se necessário tomar como ferramenta políticas focalizadas.

**Palavras-chave:** Focalização; Universalização; Políticas Sociais.

### **Resumen**

El debate sobre la mejor forma de las políticas sociales no es nuevo y constantemente se refiere a las políticas de el modelo neoliberal, pero ist es un análisis muy simplista que puede provocar la pérdida de importantes medidas inmediatas para brindar asistencia a las poblaciones necesitadas con vista a la lucha por políticas sociales universales. Este ensayo sostiene cómo el análisis de la elección de una forma particular de la política social (políticas universales o focalizadas) depende de la comprensión del modelo de estado capitalista al que se refiere, lo que la política social focalizada no es aplicable sólo al modelo neoliberal. De la discusión anterior nos damos cuenta de que a veces para lograr políticas de alcance universal (común a los modelos de bienestar social) es necesario tener como instrumento las políticas focalizadas.

**Palabras-claves:** La focalización; Las universalidad; La política social.

---

\* Este ensaio foi inicialmente apresentado como trabalho final da disciplina ED-109 – Políticas Sociais – Política Educacional, ministrada pelos professores José Roberto Rus Perez e Eloísa de Mattos Höfling, no curso de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UNICAMP, contendo, desta forma, discussões possibilitadas e fomentadas na disciplina.



\*\* **LUANA COSTA ALMEIDA** é Mestre em Educação pela FE/UNICAMP e doutoranda na FE/UNICAMP. Bolsista da FAPESP.

Dentro de um cenário em que o recurso voltado para ações sociais é restrito, fazer opções acerca de como utilizar os recursos públicos voltados ao gasto social é essencial. Entretanto isto depende das concepções que se defende e da sociedade que se pretende construir, já que a determinação das políticas sociais a serem implementadas se voltará para o objetivo e ideologia que orientarão a ação.



Discutir se o melhor estilo de política social seria a focalizada ou a universalizante não se torna produtivo se não analisarmos a que modelo de Estado (e justiça social) está atendendo, pois, como alerta Kerstenetzky (2006), associar automaticamente a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça pode se apresentar como uma armadilha na análise.

Gostaríamos, dessa forma, de discutir neste ensaio como a análise da opção por determinada forma de política social (focalizada ou universalista) deve ser remetida à compreensão do modelo de Estado capitalista<sup>1</sup> a que se reporta, assumindo a perspectiva de que é necessário compreender como elas se articulam nos diferentes modelos, assim como a que nos levam

<sup>1</sup> Buscando refletir o recorte priorizado pelas leituras obrigatórias da disciplina, restringiremos a análise do texto ao Regime Capitalista, buscando discutir os modelos de Estado: Liberal, de Bem Estar-Social e Neoliberal.

segundo sua opção de implementação. Acreditamos na necessidade de ultrapassarmos uma análise superficial de que as políticas focalizadas serviriam apenas a iniciativas neoliberais de

fragmentação e desresponsabilização do Estado pelo social, já que em dependência das concepções que a sustentem podem ser mecanismo de diminuição da desigualdade social, estando voltadas à garantia de direitos sociais a todos os cidadãos.

### **1. A política social nos diferentes modelos de Estado no regime capitalista: linhas gerais**

Tomando a compreensão de Höfling (2001, p. 31) de que o Estado pode ser considerado como o conjunto de instituições permanentes que tem como uma das responsabilidades a implementação e manutenção de políticas públicas “a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”, podemos observar que, dependendo da concepção de sociedade a qual ele responde, serão formuladas diferentes políticas.

Se restringirmos a análise às políticas sociais esta relação fica ainda mais acessível, já que estas são referentes às ações que determinam o “padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais

produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.” (HÖFLING, 2001, p. 31)

Dessa maneira, compreender o modelo de Estado assumido nos permitiria perceber de forma um pouco mais clara os objetivos e porquês das decisões tomadas em relação à implementação das políticas sociais, embora reconheçamos que esta conjuntura seja permeada por conflitos e contradições que não a definem de forma unívoca, conquanto demarquem tendências.

Neste sentido, dentro do modelo Liberal a função do Estado estaria voltada principalmente para a garantia dos direitos individuais, sem interferência das esferas da vida pública, sendo o direito à vida, liberdade e propriedade privada essenciais (HÖFLING, 2001).

Já no modelo de Bem Estar-Social<sup>2</sup> haveria, em termos gerais, a implementação de um conjunto de serviços e benefícios sociais de abrangência universalista promovidos pelo Estado, de forma a garantir uma relativa estabilidade social e diminuição das desigualdades, proporcionando aos cidadãos benefícios que garantiriam

---

<sup>2</sup> Não podemos falar em um único modelo de Estado de Bem-estar Social, já que este foi adotado de diferentes formas nos diferentes países. Segundo King (1988), de forma extrema, existiriam modelos “marginais” e “institucionais” do Estado de Bem-estar. Nos primeiros haveria um compromisso mínimo com o Bem-estar e nos segundos uma maior gama de responsabilidades no Estado de Bem-estar. E segundo Vianna (1997) as diferenças entre a maneira como se instalou o Estado de Bem-estar nos diferentes países se manifestam também na medida em que cada país assume a continuidade ou desfragmentação das políticas adotadas.

um mínimo para que os indivíduos pudessem enfrentar os riscos de uma estrutura capitalista desenvolvida e excludente.

Segundo Anderson (1995), os defensores do modelo Neoliberal achavam que o Estado de Bem-estar Social destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência e, dessa forma, se organizaram para preparar as bases para outro tipo de capitalismo, mais duro e livre de regras.

Neste sentido, embora o modelo neoliberal não tenha uma formulação própria, pode ser considerado como uma ideologia que reinventa o liberalismo. Tem formulações próprias do conservadorismo, cujas “teorizações” reduzem-se à afirmação da primazia do Mercado sobre o Estado e do Individual sobre o Coletivo, sendo “antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações) particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas” (DRAIBE, 1993, p. 88).

Para os neoliberais, as políticas sociais “são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade” (HÖFLING, 2001, p 37), por ser uma ameaça aos interesses e liberdades individuais numa sociedade regulada pelo mercado.

No entanto, embora este seja um ponto importante das concepções neoliberais, segundo King (1988) isso não saiu como o planejado, já que o desmonte dos direitos sociais não se efetivou como previsto, decorrente em parte da apropriação

das políticas pelos cidadãos que não abriram mão de seus benefícios<sup>3</sup>.

## 2. Políticas sociais: focalizar ou universalizar?

Partindo da compreensão de que as políticas universalistas direcionariam os recursos públicos a todos os cidadãos<sup>4</sup>, enquanto as focalizadas seriam uma tentativa de redirecionar estes recursos para os mais pobres<sup>5</sup> por meio de instrumentos que os selecionem como beneficiários diretos (Van de Walle, 1995 *apud* Mello, 2004), nos parece que como os recursos são escassos a definição de universalizar ou focalizar está diretamente relacionada à definição de prioridades pelo Estado. Por exemplo,

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas

individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não tem o poder – e freqüentemente não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade. (HÖFLING, 2001, p.39)

No Brasil, convivemos hoje com a contradição posta por uma legislação constitucional<sup>6</sup> de cunho universalizante e adoção pelos governos de políticas sociais focalizadas, principalmente a partir da década de 1990, com princípios influenciados por órgãos externos, como FMI e Banco Mundial, orientados por concepção marcadamente neoliberal.

Nas palavras de Dedecca (2002, s/p)

Inicia-se um movimento de reforma da política marcado por dois pontos básicos: flexibilização e focalização. Abre-se, portanto, um período de combate aberto às diretrizes constitucionais de 1988, em especial naquilo que se refere à mínima social e o caráter universal prevalecente da política social.

Considerando que as políticas de corte social têm função estratégica dentro da contradição capital/trabalho, já que são elas que garantem determinados direitos e regulamentações para a relação entre estes, acreditamos que seus delineamentos podem tanto influenciar quanto ser influenciados pelo modelo e relação existente entre Estado, sociedade civil e mercado. Daí a necessidade, já anunciada por Dupas (1998), de

<sup>3</sup> Dependendo do modelo de Estado de Bem-estar Social e de Neoliberalismo adotado essa resistência dos direitos sociais foi mais extensiva ou branda. Vianna (1997) discute esta resistência do Welfare State tomando como referência a globalização.

<sup>4</sup> Temos clareza, todavia, que uma política universalista pode ter viés focalizante dependendo de seu objetivo. Por exemplo, um subsídio fornecido a um produto mais utilizado pelas camadas mais pobres da população embora também garanta o acesso das demais classes, por ser menos utilizado por elas acaba se voltando aos mais pobres. Como esclarece Mello, “ainda que o acesso seja universal, a política foi desenhada para atingir a população menos favorecida” (2004, p. 9).

<sup>5</sup> Em concordância com Mello (2004), compreendemos a pobreza de forma mais ampla e não restrita à posse de bens materiais/status econômico.

<sup>6</sup> Um conjunto amplo de direitos sociais básicos são estabelecidos no artigo 7º da Constituição de 1988.

haver um novo pacto social <sup>7</sup> envolvendo estes três atores (Estado, Setor Privado e Sociedade Civil) para que haja a definição de como lidar com a crescente exclusão social decorrente do modelo econômico global (ampliada com adoção do neoliberalismo).

No modelo neoliberal a economia acaba se desenvolvendo sem considerar as conseqüências sociais, já que seu objetivo maior está na regulação pelo mercado e no individualismo e não na preocupação de garantias sociais. A mediação do mercado faz com que as políticas sociais, neste contexto, sejam planejadas para reparar apenas suas seqüelas, tendo, em decorrência disso, um caráter focal e não universalista.

Nesta perspectiva, as políticas econômicas dentro do neoliberalismo têm primazia em detrimento às sociais, sendo sua relação reconfigurada já a partir da década de 1990, dando espaço às políticas sociais apenas nas brechas das econômicas.

A partir de 1990, inicia-se uma nova diretriz de estruturação socioeconômica para o país. Sob a justificativa de que a inflação prejudicava principalmente os mais pobres - fato inquestionável - e que a modernização e o desenvolvimento dependiam do rompimento do Estado protecionista, será fundada uma nova forma de subordinação da política social à econômica. Ao

invés de tratá-las como complementares, define-se uma perspectiva de autonomia da política econômica, devendo-se conduzir a política social nas brechas ou limites permitidos pela primeira (DEDECCA, 2002, s/p).

Neste sentido, Oliveira e Duarte (2005) analisam as políticas sociais da realidade brasileira atual e apontam para a tendência de uma priorização do alívio à pobreza daqueles que sequer alcançaram as condições mínimas de sobrevivência, demonstrando que os traços restritivos na forma de tratar as questões sociais no Brasil se mantiveram apesar dos avanços propostos pela Constituição.

Dentro desta perspectiva, um dos argumentos utilizados para a defesa das políticas sociais focalizadas dentro do modelo neoliberal é o de que esta modalidade da política social permitiria um melhor nível de eficiência e eficácia na distribuição dos recursos. O que, todavia, conta com os contra-argumentos de que para se garantir o corte populacional da intervenção essa modalidade necessita mobilizar recursos tanto para mapear a população a ser atendida e evitar vazamentos de gastos para os não-pobres, quanto para promover a avaliação da ação para certificar seus resultados. Ademais, corre-se o risco de tornar-se uma política de exclusão, já que deixa de fora muitas famílias que mesmo não se adequando aos critérios postos continuam em situação de severa precariedade, já que em última instância a distinção está entre os muito pobres e os miseráveis (SOARES, 2003).

Por outro lado, isso não significa que a universalização seria a panacéia

<sup>7</sup> Embora não necessariamente com a mesma conotação defendida pelo autor, que nos parece muito voltado à abertura a organizações não governamentais que, ao nosso ver, nem sempre representam a sociedade civil de maneira ampla.

para todos os males das políticas sociais, já que universalizar muitas vezes significa dar acesso a serviços públicos de má qualidade, considerando que não há recurso para garantir estes serviços para todos. O que nos remete, como bem pontua Santos (1987), à necessidade de mudança ou implementação de determinada política em decorrência da escassez.

Nesta perspectiva, o modelo de focalização poderia tomar outra conotação em dependência dos objetivos e concepções que o sustentem.

Segundo Kerstenetzky (2006) haveria três tipos de políticas focalizadas: 1) a residual – intimamente ligada ao modelo neoliberal; 2) a condicional – voltada para a boa utilização dos recursos públicos a fim de garantir as áreas carentes; 3) a reparatória ou redistributiva – que visaria alguns grupos a fim de se garantir a igualdade aos direitos sociais.

Neste sentido, uma política com mote a uma sociedade menos desigual e com direitos básicos e universais garantidos poderia ser a focalizada de cunho reparatório, já que se constituiria como mecanismo para “restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais” (KERSTENETZKY, 2006: 570).

### **3. Focalizar para universalizar...**

Se pensarmos em uma sociedade como a brasileira, com alto grau de desigualdade, parece coerente pensarmos nas políticas focalizadas como necessárias para a construção de igualdade aos direitos sociais universais, já que a maneira como esses direitos são proporcionados hoje, não permitem que muitos

grupos (em especial os mais pobres) desfrutem deles com qualidade, tendo em vista a “crescente disparidade entre as demandas sociais crescentes e a impossibilidade do Estado em atendê-las do modo convencional” (DUPAS, 1998: 231).

Todavia, como ressalta Machado (2006, p. 22),

A ênfase no combate à pobreza (fato louvável por si só) acaba deslocando o debate dos direitos sociais da sociedade para o atendimento a certas necessidades básicas de uma parcela da população, como se esta discussão fosse dicotômica e excludente.

Neste sentido, embora a necessidade de políticas focalizadas para garantir o acesso de alguns grupos a condições dignas de vida, seja aceitável dentro da sociedade de forma geral, é inquestionável que dependendo do modelo de Estado e Sociedade a que estas estejam respondendo corremos o risco de que elas sirvam como paliativos para a desigualdade social e não como meio de produzir a conquista de direitos sociais coletivos, na direção de uma sociedade menos desigual.

Isso porque não podemos, em nome da espera pela possibilidade de atender a todos, deixar que direitos básicos não sejam cobertos nas camadas mais pobres de nossa sociedade, medida que pode vir em forma de políticas focalizadas de caráter de curto prazo. Todavia, não podemos assumir também que não haja um plano a médio e longo prazo para que estas políticas e direitos estejam garantidos a toda a população sem que sejam necessárias políticas focalizadas

para isso, já que elas servem de forma apropriada como caminho, mas não como solução definitiva, devendo ser convertidas em garantia de direitos básicos e dignidade de vida a toda a população.

Dessa forma, acreditamos que pensar as políticas sociais na dicotomia *focalizadas* ou *universalistas* talvez não seja a forma mais efetiva de se abordar a questão, tendo em vista que seus efeitos dependerão do modelo de Estado a que se vinculam. Tanto pode-se elaborar políticas universalistas fortemente focalizadas em dependência dos direitos a que se voltam, como políticas focalizadas como meio/caminho à universalização de direitos, não sendo estas por si só capazes de dizer para quem servem, sendo necessária uma análise fortemente voltada à ideologia a que se remetem.

#### Referências

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **PÓS-NEOLIBERALISMO: As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DEDECCA, C S. Ensaio: Política social e política econômica. **Teoria e Debate**. nº 50 – fevereiro/março/abr de 2002. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/conteudo/ensaio-politica-social-e-politica-economica>. Acesso em: 22 de maio de 2010.

DRAIBE, S M. As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**. Março/Abril/Maio de 1993.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare state: A urgência de um novo pacto. São Paulo, IEA-USP, **ESTUDOS AVANÇADOS** n. 33, maio/ago. 1998.

HÖFLING, E de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**. Ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

KERSTENETZKY, C L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**. Vol. 26, nº 4 (104). Out-Dez, 2006. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/7/72/Celia.pdf>. Acesso em: 19 de maio de 2010.

KING, D S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos CEBRAP**, 22,1988.

MACHADO, K. A discussão acerca da focalização e o gasto social federal. **Conjuntura e Planejamento**. Salvador: SEI, n 149, Outubro de 2006. Disponível em: [www.mds.gov.br/...social/...social/a\\_discussao\\_acerca\\_da\\_focalizacao\\_e\\_o\\_gasto\\_social\\_federal.pdf](http://www.mds.gov.br/...social/...social/a_discussao_acerca_da_focalizacao_e_o_gasto_social_federal.pdf). Acesso em: 15 de junho de 2010.

MELLO, C J H de. **Focalização de Políticas Públicas: teoria e prática**. 2004. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

OLIVEIRA, D A e DUARTE, A. Política Educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**. Florianópolis, v 23, n 02, jul/dez de 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 27 de maio de 2010.

SANTOS, B. de S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L C B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999.

SANTOS, W G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

VIANNA, M L W. Política versus Economia: Notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In GERSHMAN, S e VIANNA, M L W. (org.) **A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Ed. Fiocruz, 1997.