

Texto para Discussão Nº 56 - Outubro 2011

Discussion Paper No. 56 - October 2011

A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares

Lívia Vilas-Bôas - CEDE/UFF

A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares

Lívia Vilas-Bôas Hacker Alvarenga¹

Resumo

Apesar da garantia constitucional da universalidade do sistema de proteção social brasileiro, os governos pós-constitucionais fizeram amplo uso de políticas sociais focalizadas. O objetivo deste trabalho é avaliar deficiências e vantagens da combinação estabelecida, um mix de políticas universais residuais e políticas focalizadas com cunho universalista, ressaltando a importância da provisão de proteção social de qualidade e universal, para que os programas focalizados, como o Bolsa Família, possam pretender a superação da pobreza.

Palavras-chave: Focalização, Universalização, Proteção Social, Brasil.

Abstract

Although the Brazilian Constitution grants equal social protection for all its citizens, recent governments have adopted targeted social policies. This work's main point is to evaluate pros and cons of the established policies, which are a hybrid of residual universalist policies and ample coverage targeted policies, highlighting the importance of good quality universal social protection, in order to make targeted policies like Bolsa Família reduce poverty permanently.

Keywords: Targeting, Universalization, Social Protection, Brazil.

¹ Doutoranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense. Email: livbha@gmail.com

A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares

1. Introdução

Discutir as vantagens e desvantagens da adoção de políticas focalizadas ou universais não é algo novo na literatura sobre economia política. Ambas as políticas possuem vantagens e desvantagens, seja em termos do financiamento e da administração da política, bem como em termos dos resultados esperados. Ainda assim, diante do divulgado sucesso de programas focalizados com relação à redução da pobreza e da desigualdade de renda, torna-se necessário encorajar esse debate.

Esse artigo, entretanto, pretende uma via que parece ter sido menos explorada: uma vez que a Constituição definiu a universalidade do sistema de proteção social e os governos pós-constitucionais adotaram políticas focalizadas de transferência de renda é necessário avaliar o processo através do qual a complexa teia de proteção social se formou. Assim, além de discutir vantagens e desvantagens de cada tipo específico de política, é preciso avaliar deficiências e vantagens da combinação já estabelecida.

De acordo com a Constituição de 1988, serviços como educação, saúde, assistência social e previdência social, compõem o grupo de deveres do Estado e deveriam estar disponíveis para toda a população, uma vez que foram definidos como direitos no texto constitucional. À exceção da previdência social, não foi prevista a necessidade de nenhum tipo de contribuição prévia associada ao acesso a qualquer um desses serviços. Sendo assim, é possível afirmar que a política social brasileira concebida na Carta se baseou em preceitos de caráter universalizantes.

O problema foi que, enquanto a Constituição expandiu diversos direitos sociais, aumentando as obrigações do setor público, ocasionou concomitantemente a redução da qualidade da arrecadação, fonte de financiamento das políticas públicas, e aumentou a complexidade das relações intergovernamentais, com gestores federais, estaduais e municipais atuando com diferentes graus de autonomia nas diferentes áreas sociais. A atuação de governos locais para a melhor identificação das necessidades sociais em um país onde a desigualdade regional é significativa, como é o caso do Brasil, é de grande importância, uma vez que particularidades dificultam a solução dos problemas sociais com políticas genéricas. Entretanto, a indefinição de encargos e competências pode tornar a formulação das políticas públicas um trabalho bastante árduo.

O artigo avalia em suas duas próximas seções como o descolamento entre o texto constitucional e as condições políticas, econômicas e ideológicas que se seguiram a sua promulgação resultou em um complexo e peculiar arranjo de políticas universais residuais e de políticas focalizadas com cunho universalista.

A adoção de políticas sociais focalizadas não é *per se* um problema, pois diante da existência de grupos excluídos socialmente e de recursos escassos, a focalização pode ser uma boa forma de garantir o aproveitamento mais eficiente destes recursos. O problema reside na importância da existência do aparato de proteção social universal para o sucesso das políticas focalizadas de assistência social que visam a superação da pobreza e na perda de espaço que este aparato vem experimentando no que diz respeito à política pública brasileira.

2. A Política Social e o Passado Recente

2.1. A Democratização, a Universalização e a Política Social

Formulada após mais de vinte anos de ditadura, a Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, representou um grande avanço em termos de proteção social. De acordo com seu texto, a questão da focalização ou da universalização das políticas públicas não é exatamente um ponto a ser debatido. Ainda no preâmbulo prevê a instituição de um “(...) Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos *direitos sociais* e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos” (grifo próprio), definindo no artigo 6º uma ampla gama de direitos sociais e apontando no artigo 3º como um dos objetivos principais do governo “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Define também a educação e a saúde como direito de todos e dever do Estado, assim como a assistência social passa a ser destinada a quem dela necessitar, independente de contribuição anterior à seguridade. E mesmo a previdência social, a qual é atribuída caráter contributivo, torna-se de filiação obrigatória, englobando – teoricamente – a totalidade da massa trabalhadora².

A reprodução dos princípios constitucionais universalistas nos esquemas de proteção social brasileiros, entretanto, tem estado aquém do pronunciado. As

² Embora a questão da cobertura dos trabalhadores informais ainda não tenha sido solucionada e esse grupo siga excluído dos direitos associados à previdência social, no parágrafo único do art. 194 e no art. 205, o texto define como obrigação do Estado garantir a universalidade da cobertura e do atendimento da seguridade social, incluindo aí saúde, assistência social e previdência social, de forma que não é de responsabilidade do indivíduo estar ou não coberto.

complicações remontam ainda ao seio da Assembléia Constituinte, durante a qual o processo de descentralização fiscal não foi devidamente orquestrado e se deu de forma desigual.

Em princípio, a descentralização foi prevista através de atribuições compartilhadas entre as esferas de governo, de forma que o federalismo assumisse uma forma cooperativa (LEITE, 2009). Entretanto, enquanto a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, visando garantir a efetividade do federalismo, tratou de reduzir o número de impostos e de fortalecer a capacidade tributária dos estados e municípios, aumentando a liberdade dos governos subnacionais quanto ao uso das receitas obtidas através dos repasses constitucionais³, a Comissão da Ordem Social ampliou e estendeu direitos sociais, aumentando obrigações e gastos e prevendo a forma específica de financiamento através das contribuições sociais. Ao inverso do que fazia a comissão que tratava do sistema tributário, a comissão que tratava da ordem social facilitou a criação e o aumento de alíquotas, previu explicitamente a cumulatividade e garantiu exclusividade dessas receitas à União.

Com o aumento das obrigações sociais e a redução das receitas tributárias tradicionais, a União optou pela criação e ampliação das contribuições sociais, como é o caso da Cofins e foi o da IPMF/CPMF, e pela redução da utilização de tributos de maior qualidade como o IPI, calculado somente sobre o valor agregado. O resultado – de difícil equacionamento – desse “desarranjo” foi uma piora significativa na qualidade da arrecadação tributária, leia-se do possível financiamento das políticas públicas sociais, com a conseqüente associação da expansão da proteção social à deterioração do sistema tributário e, eventualmente, ao funcionamento da economia.

Os municípios de médio e grande porte também foram afetados negativamente pela legislação, que reproduz até hoje um padrão de partilha de mais de 40 anos, através da qual são destinados aos municípios maiores relativamente menos recursos para atender uma maior demanda social, quando comparados com municípios de pequeno

³ O art. 160 da Constituição define ser “vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção [da repartição das receitas tributárias], aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos”. Somente com a Emenda Constitucional n. 29/2000 é que é aberta a possibilidade de condicionalidades referentes aos pagamentos de créditos e a aplicação de percentual mínimo na área da saúde. Ainda assim, embora essas transferências tenham o objetivo de reduzir a desigualdade regional, este artigo pode ser considerado um obstáculo à cooperação nacional e, conseqüentemente, a realização de políticas integradas entre diferentes municípios e/ou estados, especialmente aquelas em que objetivos e benefícios nacionais são priorizados em relação aos locais.

porte⁴. Adicionalmente, conforme descrevem Afonso *et alli* (2002), os municípios menores acabam por não explorar toda sua capacidade tributária, tanto em função do conforto desestimulante gerado pelos repasses constitucionais, como pelas dificuldades associadas a cobrança dos tributos de competência municipal.

Não só o financiamento, mas também a distribuição de competências com relação a encargos e responsabilidades seguiram sem organização ou fóruns de negociação, com pouca ou nenhuma ação coordenada entre municípios e estados e, muitas vezes, com um aumento da competição entre instâncias federativas, na maior parte das áreas sociais⁵. Tampouco pode ser identificado um aumento da democratização ou da eficiência das políticas públicas, embora possa ser observado um aumento da experimentação e do escopo das políticas sociais municipais (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

Apesar de alguns avanços, o processo ocorre de forma peculiar. Diante da redução de suas receitas, o governo central procurou repassar funções. A questão é que como foi conferida autonomia política e financeira às esferas subnacionais, nenhuma delas estava *constitucionalmente obrigada* a implementar as políticas sociais, ao mesmo tempo em que, como foi atribuída competência e responsabilidade às três esferas com relação às áreas sociais, todos estavam *autorizados* a implementar programas sociais⁶ (LEITE, 2009). Dessa forma, conforme será descrito mais adiante, políticas públicas de proteção social foram assumidas por esses agentes na medida em que o governo central atuou coordenando e garantindo benefícios e repasses financeiros⁷.

Assim, embora a Constituição Brasileira ostente explicitamente cobertura e acesso universais a diversos serviços sociais, com a descentralização do financiamento, sem a adequada descentralização das competências, e sem mecanismos eficientes de

⁴ O objetivo da repartição do FPM entre os municípios é reduzir as desigualdades regionais e, dessa forma, deveria beneficiar municípios de baixa renda e municípios com maior densidade populacional, onde as demandas sociais são maiores. Na realidade não é isso que ocorre. A divisão dos recursos que destina 10% para as capitais e 90% para as cidades do interior, definida pelo art. 91 da Lei nº. 5.172 de 1966, despreza a dinâmica demográfica e o aumento da densidade populacional das capitais – atualmente, mais de 40% da população brasileira se concentra nos grandes centros.

⁵ Conforme apresentado mais adiante, a saúde e a educação apresentaram avanços.

⁶ É definido no art. 23, “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” a saúde; a assistência social; proporcionar meios de acesso a educação, a ciência e a cultura; habitação e saneamento básico; combater a pobreza e promover a integração social dos desfavorecidos; organizar a produção agropecuária e o abastecimento alimentar; proteger o meio ambiente; segurança no trânsito.

⁷ Onde esse tipo de atuação por parte do governo central não foi significativa, os avanços em termos de descentralização da provisão pública e dos avanços em termos de resultados sociais foram bastante limitados, como é o caso das áreas de habitação e saneamento. Para mais ver Afonso *et alli* (2001).

controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo, os brasileiros não foram capazes de usufruir plenamente de seus direitos.

Se a adoção e a administração das políticas universais previstas na Constituição ficou dificultada pela ausência da respectiva divisão adequada de deveres entre as esferas subnacionais em sua formulação, o período seguinte à sua promulgação tornou a tarefa ainda mais difícil.

A inflexão das taxas de juros, a crise da dívida externa e a estagnação prolongada durante a década de 1980 debilitaram a situação econômica brasileira, levando à realização de empréstimos junto ao Banco Mundial e ao FMI e à submissão à programas de ajustamento – que pouco levaram em conta as particularidades dos diversos países periféricos – em parte por que os acordos firmados com as instituições internacionais o exigiam, em parte por que a ideologia predominantes afirmava que o crescimento apenas seria retomado se os entraves ao funcionamento do mercado fossem retirados (NAIM, 2000).

O caráter *mercado-cêntrico*⁸ das recomendações ortodoxas, perfeitamente resumidas no Consenso de Washington, teve forte influência sobre as reformas econômicas iniciadas na década de 1990. Trabalhos como a Agenda Perdida, datado de setembro de 2002, ainda continham fortes traços do Consenso. O documento elaborado por 17 economistas brasileiros, entre eles Marcos Lisboa, que veio a se tornar Secretário de Política Econômica durante o governo Lula, trazia, como o próprio título afirma, “diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social”. Reforma tributária, flexibilização das relações trabalhistas, abertura comercial, fortalecimento dos direitos de propriedade, redução e focalização dos gastos, entre outras medidas que permitissem o funcionamento do mercado com menores restrições seriam as principais medidas a serem tomadas para a retomada do crescimento brasileiro.

Poder-se-ia afirmar que os gastos do governo – impostos pela Constituição – inviabilizariam reformas tributárias que incorressem em redução de receitas, mas se a proposta de liberalizar a economia é realmente implementada, a menor participação do Estado na economia e a privatização das empresas públicas garantiriam a redução de seus custos administrativos, o que, associadas à redução e focalização dos gastos

⁸ O conceito mercado-cêntrico é definido em contraposição ao caráter estadocêntrico e diz respeito ao peso que é dado ao mercado ou ao estado na condução das políticas públicas. Para mais ver KERSTENETZKY, 2003.

públicos e à passagem da responsabilidade ao setor privado pela provisão de diversos bens públicos, poderia viabilizar a redução tributária⁹. Uma vez reduzidas as possíveis formas de arrecadação do Estado, qualquer política em direção a um modelo de proteção social universal de fato passa a ser um tanto mais difícil. Foi dentro desse contexto, que as políticas universais puderam ser preteridas e as políticas focalizadas tornaram-se uma opção viável e sedutora.

2.2. As Políticas Focalizadas

Influenciada pelo passado centralizador ditatorial, a Assembléia Constituinte previu a descentralização, através de um federalismo cooperativo, na formulação da Carta. Teoricamente, a descentralização abre a possibilidade para uma maior democratização da política social, uma vez que a prestação dos serviços é realizada por governos locais, mais próximos dos beneficiários. No entanto, foi apenas durante o primeiro mandato FHC, em meados dos anos 1990, em parte como consequência da folgada maioria parlamentar, é que foi possível reformar a política social e dar andamento o processo de distribuição da provisão social entre as instâncias de governo. Dentre os avanços alcançados destacam-se as áreas da saúde e da educação.

O modelo de política de saúde estabelecido através da criação do SUS teve como objetivo garantir o acesso universal, mantendo a execução local da política de saúde. Foi com a criação da IPMF/CPMF, ainda que a alteração tenha gerado apenas impactos marginais sobre o orçamento da saúde, que o governo central foi capaz de garantir transferências regulares aos gestores locais, garantindo a execução local do gasto. Conforme explica Afonso et alli (2001), entre 1995 e 1999, as transferências da União responderam por mais de 1/3 do gasto brasileiro com saúde, das quais 70% corresponderam a transferências para municípios. Como consequência, no mesmo período, os municípios, que eram responsáveis por 26% da execução do gasto total em saúde, passaram a responder por 52% do total.

Já no caso da educação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1998 teve como objetivo garantir que o nível mínimo de gastos exigido por lei para a educação tivesse impactos mais significativos sobre o ensino fundamental. Com o FUNDEF,

⁹ Embora o documento não faça menção direta à redução da carga tributária total, mas sim de sua reestruturação, segundo os economistas que participaram de sua formulação, a abertura comercial significa redução da tarifas de importação e exportação, a flexibilização da relação salarial passa pela redução de impostos para que possa haver uma maior negociação dos salários e aumento da formalização, e as altas taxas de juros para empréstimos também dependeriam de redução de encargos tributários bancários.

aproximadamente 60% do total destinado a educação por estados e municípios passou a ser destinado ao ensino fundamental e o rateio de cada fundo estadual foi vinculado ao número de matrículas na rede de ensino fundamental. Essas ações resultaram no aumento do número de matrículas na rede municipal (Afonso et alli, 2001). Adicionalmente, a definição do piso nacional mínimo de gasto por aluno, o qual é complementado pela União quando algum ente não alcança esse patamar, tem como objetivo reduzir a desigualdade desses gasto entre as diversas regiões.

É necessário ressaltar que, com o advento da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 e sua implementação ao longo da década, o país foi provido de um sistema nacional de assistência social, incluindo aí, órgãos, fundos, conselhos e fóruns de discussão. Durante os últimos anos da década de 1990, programas de transferência de renda ainda surgiram de forma pouco coordenada, onde cada Ministério implementava seu programa e fazia os convênios com governos locais – para cadastro e monitoramento – quando necessários. Esses programas raramente incluíam algum repasse as esferas subnacionais (LEITE, 2009).

Foi com a evolução do Projeto Alvorada (2000), que tinha como objetivo atuar em áreas de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e com a criação do Fundo de Combate a Pobreza em 2000, que foi criada a Rede Social Brasileira de Proteção Social. Através da criação do Cadastro Único, instrumento que possibilitou a unificação dos programas de transferência, a Rede Social foi formada por treze programas de diferentes Ministérios com objetivo de proteger populações expostas a riscos sociais específicos¹⁰.

Pouco tempo depois, sob a administração Lula, os programas de transferência de renda foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF daqui em diante). Misto de aprendizado oriundo do Programa Fome Zero, que estava vinculado à política de segurança alimentar, e dos programas pré-existentes, em especial o Bolsa Alimentação, que utilizavam cartões magnéticos e o cadastro único realizado pelas municipalidades da Rede de Proteção Social, associados a uma visão política de desenvolvimento social, o PBF foi criado no final de 2003, vinculado ao próprio Gabinete da Presidência e pouco depois transferido ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁰ Os 13 programas eram Bolsa-Escola (MEC), Bolsa-Alimentação (MS); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS); Programa do Agente Jovem (MPAS); Bolsa-Qualificação (MT); Benefício Mensal – Idoso (MPAS); Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS); Renda Mensal Vitalícia (MPAS); Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA); Auxílio-gás (MME); Aposentadorias Rurais (MPAS); Abono Salarial PIS/Pasep (CEF); Seguro-desemprego (MT). (DRAIBE, 2003).

A atualização do Cadastro Único permaneceu como responsabilidade dos municípios, assim como a atualização dos dados referentes ao cumprimento das condicionalidades previstas pelo programa, mas coube a União elaborar e normatizar o programa. Adotando critérios simples de seleção (renda mensal familiar per capita declarada menor do que R\$140,00, crianças e adolescentes até 17 anos e recadastramento de dois em dois anos), condicionalidades (frequência das crianças na escola e cuidados básicos de saúde) e benefício variável, o PBF pode ser considerado o principal programa social focalizado brasileiro.

De acordo com Costa (2009), embora a unificação dos programas de transferência de renda na figura do PBF tenha reduzido o número de beneficiários em mais de quatro milhões de pessoas, a focalização em famílias mais pobres, predominantemente na região Nordeste, e o aumento do valor médio dos benefícios garantiu o seu sucesso em termos de resultado. A progressiva ampliação da cobertura do programa vem aumentando significativamente o tamanho do programa dentro do âmbito das políticas sociais brasileiras. Mais do que isso, se levarmos em conta o aumento irredutível dos gastos com a Previdência Social e a manutenção de superávits primários também durante o governo Lula, observamos, conforme será demonstrado mais adiante, um constrangimento aos gastos sociais básicos, de caráter mais universalista.

Ressalta-se que, de acordo com o sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o objetivo do PBF é amplo, muito além do alívio da pobreza: “O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o *alívio imediato* da pobreza. As condicionalidades reforçam o *acesso a direitos sociais básicos* nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam *superar* a situação de vulnerabilidade” (grifo próprio).

Dessa forma, é possível perceber que se, por um lado o governo passou a utilizar de forma cada vez mais significativa as políticas sociais focalizadas, por outro, assentou-se fortemente na hipótese da existência de um aparato de proteção social com *acesso* universal. Conforme afirmam Kerteneztky (2006) e Lavinias (2003), a associação entre os dois tipos de políticas é positiva e tende a gerar benefícios, fortalecendo a solidariedade entre os indivíduos e aumentando a disposição para pagar aqueles não beneficiários das políticas focalizadas. O grande desafio, porém, é encontrar um

equilíbrio entre ambas, de modo que em conjunto possam gerar os melhores resultados possíveis, seja em termos de eficiência, seja em termos de justiça social.

Esta combinação, entretanto, não representa uma escolha neutra, um ponto ótimo a ser perseguido. Conforme afirma Kerstenetzky (2009) a focalização perfeita, onde todos os indivíduos elegíveis e apenas estes são atendidos, dificilmente é factível. Na prática é preciso optar por minimizar o erro de exclusão – tende a reduzir os custos da política, mas também a não incluir indivíduos elegíveis – ou em erro de inclusão – tende a aumentar os custos da política, à medida que pode indivíduos não elegíveis – levando-se em consideração que, quanto maior a pretendida acurácia da política, maior tende a ser seu custo administrativo – custo este, que pode ser convertido em uma maior quantidade de benefícios. Assim, a noção de eficiência adotada está intrinsecamente associada a de justiça social, e vice-versa.

3. A Combinação Brasileira: Universalismo Focalizado mais Focalização Universalizante

A importância da existência de políticas e serviços sociais de qualidade para o sucesso das políticas focalizadas de transferência de renda brasileiras está determinada desde que o objetivo do programa seja, além do alívio da pobreza, a superação da situação de vulnerabilidade. Até aqui, foi possível observar que o período pós-Constitucional significou um grande avanço em termos de direitos sociais, mas que também representou um período de intrincado ajustamento aos novos deveres do Estado, à nova distribuição de obrigações entre as esferas públicas e ao contexto econômico e internacional.

É possível encontrar amplo debate na literatura acadêmica sobre as vantagens e desvantagens da adoção de políticas focalizadas e universais (KERSTENETZKY, 2006; WERNECK VIANNA, 2008). Entretanto, a Constituição de 1988 definiu a universalidade do sistema de proteção social e se os governos pós-constitucionais adotaram políticas focalizadas de transferência de renda, não o poderiam fazer em detrimento da provisão universal¹¹. Dessa forma, na medida em que os gastos com transferências seguiram aumentando sem que os gastos nas áreas sociais básicas os acompanhassem – gastos que auxiliam na interrupção de fato do ciclo da pobreza e

¹¹ A discussão sobre a adoção de políticas focalizadas e/ou universais é extremamente relevante, uma vez que as decisões políticas no Brasil são frequentemente tomadas sem a adequada discussão com a sociedade, de forma que muitas vezes não há clareza das implicações das diversas políticas possíveis.

tornam possível o objetivo pretendido pelas condicionalidades do PBF – ilustra uma grande falha no conjunto da política de proteção social brasileira.

Uma das principais questões que devem ser levadas em consideração nessa discussão é a desigualdade brasileira. O índice de Gini, em 2009, foi de 0,54, e apesar das recentes reduções, o número ainda é considerado excessivamente elevado¹². O resultado é que o número de pessoas na base da pirâmide é muito elevado e, conseqüentemente, a política focalizada, torna-se paradoxalmente de grande abrangência. Com uma renda familiar per capita limite de apenas R\$140,00 o programa bolsa-família atende a mais de 12 milhões de famílias e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é limitado aos indivíduos com 65 anos ou mais e às pessoas deficientes com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo vigente, atende a mais de 3 milhões de habitantes. De acordo com o IBGE, juntos, os dois programas beneficiam mais de 40% da população. Ambos os benefícios pertencem à política de assistência social brasileira, e ambos constituem programas focalizados – ou seja, atendem uma parcela específica da população – e tem como objetivo garantir um nível mínimo de renda ao público-alvo.

Enquanto o BPC tem o objetivo claro de garantir a subsistência de indivíduos que não possuem condições de trabalhar (deficientes e idosos sem acesso a previdência), o PBF pretende a superação da condição de vulnerável. Para isso, adota critérios que podem ser considerados frouxos, o que contribui para uma maior cobertura por um lado, e por menores custos administrativos, por outro¹³. As condicionalidades têm como objetivo estimular o acesso aos serviços básicos (educação e saúde) – para que esses indivíduos estejam de fato cobertos pelos serviços do sistema de proteção universal – e os programas complementares visam identificar e atender às situações de vulnerabilidade. Ainda que sejam inegáveis os resultados positivos associados aos programas, especialmente se considerado o imediatismo do alívio da pobreza e da miséria, torna-se necessário 1) questionar até quando os ganhos de atender 40% da

¹² Conforme explica Kerstenetzky (2009, 2010) há controvérsia sobre a importância da redução do Gini brasileiro. Embora o Brasil ainda apresente um dos dez piores níveis de desigualdade do mundo, portanto, insatisfatório, a redução da desigualdade *per se*, diante da sua resistência passada, é um avanço significativo.

¹³ Em teoria, conforme já apresentado rapidamente, um programa focalizado eficiente é aquele que atende exclusivamente todas as pessoas elegíveis. Entretanto, quanto mais criterioso o programa, maiores serão os custos da sua administração impondo, assim, um dilema ao formulador da política focalizada. Dessa forma, a definição dos critérios de elegibilidade do programa acaba implicando na inclusão ou exclusão indevidas. Se por um lado, o erro de inclusão reduz a eficiência do programa, por outro, o erro de exclusão não atende parte da população alvo (Kerstenetzky, 2009).

população de forma “focalizada” serão maiores do que atender a toda a população com qualidade e de forma universal; e 2) questionar até que ponto o sucesso das políticas focalizadas está relacionado a existência de serviços sociais básicos com acesso universal.

Com relação ao primeiro ponto programas de proteção social formulados para serem focalizados e limitados encontram menor base de expansão e sustentação política, seja no que diz respeito ao próprio gasto, seja no que diz respeito ao financiamento dessas políticas via tributação. Assim, países que adotam políticas focalizadas tendem a ter orçamentos sociais menores, apresentando menor capacidade de redistribuição, uma vez que obterão menor apoio político tanto menos for inclusiva a política social: é o chamado paradoxo da redistribuição (KERSTENETZKY, 2009, 2010). Ocampo (2008) apresenta ainda evidências empíricas de que a política universal é a melhor forma de atender especificamente as populações mais vulneráveis. O autor, analisando especificamente países da América Latina durante os anos 1990 e meados de 2000, mostra que, em termos distributivos, com exceção dos gastos com previdência social e educação universitária, os gastos sociais apresentam retornos positivos de escala. É necessário ressaltar que os gastos com transferência de renda são classificados entre os gastos mais redistributivos, mas que sua capacidade de redistribuição aumenta à medida que a cobertura é maior, diga-se à medida que há tendência a universalização do benefício.

Mais ainda, o autor identifica que gastos considerados regressivos, tornam-se progressivos quando a cobertura é ampliada, como é o caso do ensino médio, da habitação, da rede de água e esgoto e, mesmo, da educação universitária (neste caso a regressividade diminui). Dessa forma, conclui que a melhor forma de garantir a focalização dos resultados da política é a universalização, e que os programas *selectivos* devem ser subsidiários da política social universal, jamais substitutos¹⁴.

Outro fator destacado em prol da universalização é a observação de que países onde a política social atende critérios de universalidade apresentam uma menor desigualdade na distribuição primária de renda (ALESINA e GLAESER, 2004 *apud* OCAMPO, 2008). Obviamente, ambos se reforçam: sociedades mais igualitárias demandam sistemas de proteção mais universais e sistemas universais resultam sociedades mais igualitárias. Programas focalizados costumam estar, ainda, associados a

¹⁴ O autor utiliza o termo *selectividad* como forma de reduzir o peso conceitual ideológico que se associou ao termo focalização (OCAMPO, 2008).

outros problemas como o estigma dos beneficiários e a questão dos indivíduos limítrofes da faixa de corte¹⁵.

Com relação ao segundo ponto, é apenas na medida em que estão disponíveis acesso à educação e à saúde na forma universal que faz algum sentido a existência das condicionalidades presentes no PBF.

É, mesmo, possível afirmar que a disponibilidade de serviços públicos a toda a população pode definir os limites da política de assistência social. Caso haja redução da qualidade e da cobertura desses serviços, todos os indivíduos, especialmente aqueles nas faixas mais baixas de renda (sejam beneficiários, limítrofes da faixa de corte ou não recebedores dos benefícios) se tornam ainda mais expostos a (novos) riscos sociais.

O esquema universal de proteção social que se organizou no Brasil, embora firmado em Constituição, apresenta ainda um importante ponto de fragilidade. A combinação da queda na qualidade dos serviços prestados via setor público com o aumento da renda da população estimula a utilização dos serviços de bem-estar providos pelo setor privado (KERSTENETZKY, 2010). Como consequência, a saída da classe média da base de consumidores dos serviços públicos criou uma peculiar dinâmica de universalização focalizada, observada principalmente na saúde e na educação. De acordo com o DATASUS (2011), em 2008, 21% da população optou pela cobertura de planos de saúde privados, em 2003, pouco mais de 17% da população era coberta por planos de saúde privados. De acordo com o INEP (2010), escolas particulares responderam por pouco mais de 9% das matrículas no ensino fundamental em 2002, e por quase 12% em 2009.

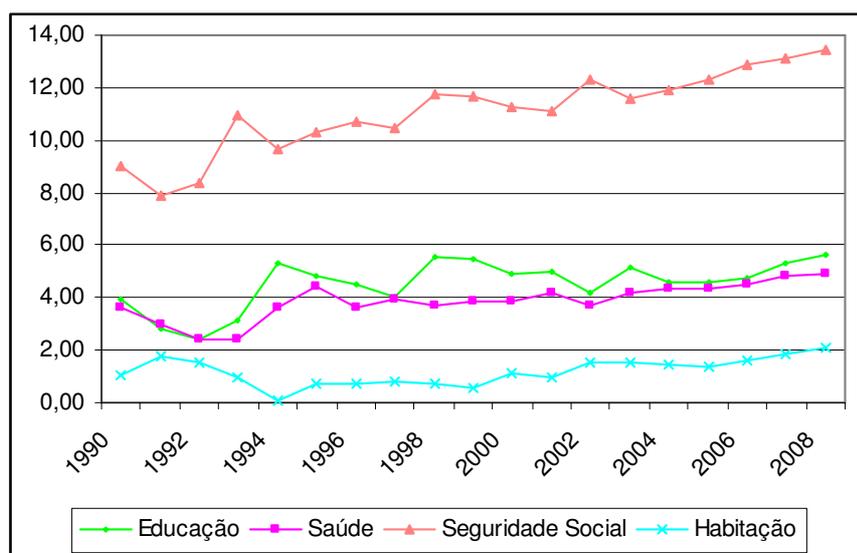
Se considerarmos o fato de que os indivíduos com maior renda são aqueles com maior disponibilidade para arcar com os custos do setor privado e, portanto, os primeiros a migrar para esse setor, então as matrículas no setor privado e a cobertura dos planos de saúde privados corroboram que importantes atores políticos encontram-se à margem do setor público. Deduções tributárias referentes à utilização dos serviços de educação e saúde no setor privado estimulam ainda mais a utilização desses serviços. Essas deduções funcionam como um subsídio aos preços e contribuem para a expansão do setor.

¹⁵ Existe também uma questão adicional relacionada aos impactos de programas de transferência de renda focalizados sobre o mercado de trabalho. Entretanto, até o momento, não foram encontradas evidências empíricas de que indivíduos beneficiados pelo PBF reduzam sua oferta de trabalho. Para mais ver Britto, Medeiros e Soares (2007).

Essa dinâmica – na qual a classe média, e não só os estratos mais elevados da renda, pouco utilizam serviços e bens sociais no setor público – tende a reduzir a qualidade do sistema, ao retirar grupos com maior poder de barganha política da sua base de clientes e a reduzir a legitimidade do sistema de proteção social universal junto aos contribuintes, reduzindo o espaço para a expansão e melhoria do sistema.

Embora o gasto social tenha aumentado, passando de 20% do PIB para 26,05% entre 1995 e 2008, essa variação se deu de forma desigual entre as áreas sociais. Conforme pode ser observado no gráfico 1, os gastos com seguridade social, excluindo saúde, aumentaram significativamente a partir de 2003. Uma observação positiva é que isso ocorre sem que haja uma redução dos gastos sociais nas áreas de educação, saúde e habitação. Entretanto, esses gastos se mantêm praticamente constantes desde 1998, ilustrando que a expansão desses serviços (ao menos em termos de gastos como percentual do PIB) não ocorreu.

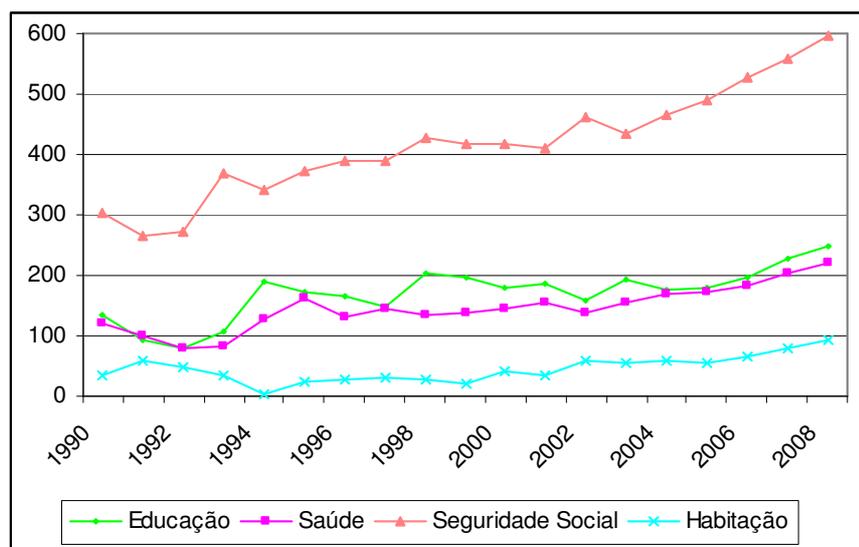
Gráfico 1 – Gasto Social como % PIB.



Fonte: Cepalstat, 2010.

O gasto per capita apresenta dinâmica análoga. Enquanto pode ser observado um crescimento significativo dos gastos com seguridade social, as outras áreas apresentam pouca variação. Daí, podemos inferir apenas que, ou a produtividade do setor aumentou de forma significativa, o que não é provável, ou não houve investimentos em termos de aumento da qualidade dos serviços prestados. Os dados disponíveis parecem corroborar a segunda opção.

Gráfico 1 – Gasto Social por habitante (USD constantes 2000)



Fonte: Cepalstat, 2010.

De acordo com o IPEADATA (2011), os indicadores de educação ainda estão muito ruins. Em 2007, 10% da população ainda era analfabeta e a média de anos de estudo dos brasileiros com mais de 25 anos não ultrapassava 7 anos, menos do que o necessário para a conclusão do ensino fundamental. Também em avaliações internacionais, como é o caso do PISA¹⁶, os alunos brasileiros não apresentam bons resultados.

Com relação aos indicadores de saúde, apesar de apresentarem melhora significativa após à implantação do SUS, incluindo aumento da expectativa de vida e redução da taxa de mortalidade infantil, apresentam valores para a mortalidade infantil ainda elevados e a atenção básica ainda apresenta qualidade baixa e problemas graves de congestionamento (IPEA, 2009).

Ao munir as populações mais pobres apenas com uma maior quantia de recursos monetários, sem uma educação de qualidade, sem um serviço de saúde eficaz, com habitações e saneamento precários, os programas de transferência de renda – o PBF – se limitam ao alívio da pobreza, em detrimento da capacidade de geração de oportunidades. Conseqüentemente, os objetivos do programa ficam esfumados, reduzindo suas bases de legitimidade, especialmente com relação à classe média

¹⁶ O Programa para Avaliação Internacional dos Estudantes (em inglês Programme for International Student Assessment – PISA) é realizado pela OECD a cada três anos, e pretende avaliar a efetividade do ensino nos diversos países. As avaliações compreendem testes com ênfase nas áreas da literatura, matemática e ciências e incluem países da OECD e países convidados. Em 2009, o Brasil foi 53º dentre 70 participantes (OECD, 2011).

“trabalhadora” contribuinte e formalmente empregada – que não usufrui dos serviços universais ou dos programas focalizados.

Dessa forma, é possível afirmar que a despeito dos avanços na política social, os gestores da política pública não foram capazes de promover uma combinação adequada das políticas focalizadas e universais adotadas no Brasil. Enquanto, na prática, as políticas de cunho universal seguem enfraquecidas, com pouco alcance em termos de resultado e cobertura, as políticas focalizadas de transferência de renda, de inegável importância no alívio imediato da pobreza, seguem em expansão, carecendo do aparato que lhes torna capazes de garantir direitos, equacionar a pobreza e reduzir a desigualdade no longo prazo.

4. Conclusão

Apesar da já extensa discussão sobre focalização e universalização na literatura, discutir a adoção de políticas sociais universais e focalizadas torna-se ainda mais relevante quando consideramos o anunciado sucesso do Programa Bolsa Família em termos de redução de desigualdade. Embora os critérios utilizados no programa possam ser considerados simples e de certa forma fracos – na medida em que minimizam os custos administrativos, visando a inclusão da maior parte da população alvo possível e as condicionalidades estimulem o acesso a serviços sociais básicos – não decorre daí que os governantes possam deixar de lado as políticas universais. Dessa forma, este artigo se aprofundou na identificação dos fatores que influenciaram a adoção das políticas sociais ou focalizadas nos últimos anos.

Conforme foi observado, a promulgação da Constituição representou grandes avanços no que diz respeito à expansão e ao estabelecimento de direitos sociais, garantindo a gratuidade e universalidade de diversos serviços e bens sociais. No entanto, o processo de descentralização de funções e competências não foi devidamente orquestrado durante o processo de sua elaboração. Dessa forma, os anos posteriores representaram um período de ajustamento às novas diretrizes.

Esse ajustamento foi conturbado pela configuração econômica e ideológica dos anos 1990. Sob o subjugo de instituições internacionais, países latino-americanos, incluindo aí o Brasil, se viram induzidos a adotar políticas de superávit fiscal, pressionando negativamente a capacidade de gastos desses países. Foi durante esses anos, sob o argumento de melhoria da eficiência do gasto público, que se disseminou a adoção de programas sociais focalizados no Brasil.

Em princípio a adoção de políticas focalizadas não prejudica de maneira alguma a adoção de políticas universais. Em países com elevados índices de pobreza, como é o caso do Brasil, esse pode ser um importante instrumento de alívio imediato da pobreza. É importante ressaltar que os objetivos do PBF se pretendem além, objetivando “a conquista da cidadania”, o reforço do acesso a direitos sociais e contribuições para a superação das vulnerabilidades. O grande entrave é a observação de que houve uma estagnação nos últimos anos, em termos de gastos públicos, de políticas de cunho universal. Uma vez que essas políticas ainda não apresentam níveis de cobertura e qualidade suficientes, a falta de recursos afeta diretamente os resultados pretendidos – das políticas básicas universais e das políticas de transferência de renda focalizadas.

Por um lado as políticas universais deixam de atender parcela significativa da população, em especial aquelas com maior poder de persuasão política, reduzindo a legitimidade junto aos principais contribuintes, por outro as políticas de transferência de renda ficam aquém dos objetivos pretendidos, uma vez que o acesso à educação e à saúde de baixa qualidade não é capaz de gerar as condições necessárias à superação da vulnerabilidade.

Dessa forma, conclui-se que a sociedade brasileira possui institucionalidades eficazes para lidar com seus problemas sociais, mas ainda utiliza-as de forma incipiente. É necessário, portanto, um maior – e constante – investimento público nas áreas básicas de proteção social, para que a cobertura se pretenda universal de fato, para que os resultados se tornem satisfatórios e para que os programas, como o PBF, possam objetivar, ao invés da expansão, a marginalização de seus benefícios, através da redução do número de potenciais beneficiários.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F; e FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- AFONSO, J; ARAUJO E A e KHAIR, Federalismo Fiscal no Brasil: A Importância dos Governos Municipais. In: FIGUEIREDO, C M. e NÓBREGA, M. Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: Prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- ALESINA, A; e GLAESER, E L; *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press, NY. 2004.

- BRASIL. Constituição Federal De 1988. Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa in Normas Jurídicas em Texto Integral. Brasília: 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 20/01/2011.
- CEPALSTAT. Disponível em <http://www.eclac.org/estadisticas/> Acesso em 13/12/2010.
- COSTA, N R. A Proteção Social no Brasil: universalismo e focalização nos Governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.14, n.3, p. 693-706, 2009.
- DATASUS. Disponível em <http://www.datasus.gov.br/> Acesso em 29/01/2011.
- DRAIBE, 2003. DRAIBE, Sônia. A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social. *Tempo Social*, vol.15, n 2. 2003.
- KERSTENETZKY, C L. Políticas Sociais: Focalização ou Universalização in *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4 – São Paulo. 2006.
- _____. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados* [online], vol.52, n.1, pp. 53-83. 2009.
- _____. O Brasil, a pobreza e o século XXI. *Sinais Sociais* , 2010.
- IPEA. Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios in *Brasil: O Estado de uma Nação*. 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 10/05/2008.
- IPEADATA. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br> Acesso 28/01/2011.
- INEP. Disponível em <http://www.inep.gov.br/> Acesso em 26/01/2011.
- LEITE, C K S. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: O Lugar dos Estados no Processo de Municipalização. *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n 2. 2009.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. TD 1283. Brasília: IPEA, junho de 2007.
- NAIM, M. O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington? In *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Ed. n. 64 – Funcex. 2000.
- OCAMPO, J A. Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, n 215, México. 2008.
- OECD. Education at a Glance 2009. Disponível em www.oecd.org. Acesso em 29/01/2011.
- WERNECK VIANNA, M L T. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.