

*Ensaio*

# Políticas sociais: focalização *versus* universalização\*

*André Luis L. R. Saraiva*

## **Introdução**

Neste ensaio, pretende-se analisar brevemente o importante dilema atual das políticas públicas referente à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento: a dicotomia “focalização” *versus* “universalização”.

O tema ganhou especial importância mais recentemente devido às expectativas criadas sobre a orientação que governo eleito em 2002 daria aos possíveis – e esperados – avanços ao que se costumou chamar de “dívida social” brasileira<sup>1</sup>.

As estatísticas que ilustram esse panorama são sempre amplamente difundidas. Conforme relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe<sup>2</sup> (Cepal), de 2002-2003, o continente latino-americano, apesar do crescimento econômico registrado nos últimos anos em alguns países, ainda é marcado por grande desigualdade social e elevada concentração de renda, que mantêm a maior parte da população excluída do acesso a condições mínimas de sobrevivência.

O relatório mostrou que o processo de superação da pobreza no continente latino-americano está praticamente estagnado. O percentual de pessoas vivendo em nível de pobreza na região em 2002 foi de 44%, um aumento de 1,5% em relação à apuração de 2000. É claro que há diferenças entre os países, entretanto, no que tange ao caso brasileiro, o relatório mostrou que o grande problema refere-se ainda à grande desigualdade social, principalmente a que tem origem na má distribuição de renda. A Cepal estima, por exemplo, que, apesar de o país ser um exportador de alimentos, 10% da população brasileira sofre de subnutrição e cerca de 11% dos menores de 5 anos apresentam desnutrição crônica.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

André Luiz  
Lara Resende  
Saraiva é  
mestre em  
Ciência Política  
e Especialista  
em Políticas  
Públicas e  
Gestão  
Governamental  
na Secretaria  
Especial dos  
Direitos  
Humanos da  
Presidência da  
República.

Contato:  
[andre.saraiva@  
mj.gov.br](mailto:andre.saraiva@mj.gov.br)

Dados do IBGE analisados por Henriques, Barros e Mendonça (2000, p. 39-40) mostram que os 10% mais ricos da população brasileira apropriam-se de cerca de 50% do total da renda, ao mesmo tempo em que os 50% mais pobres detêm pouco mais de 10% da renda.

Hoje em dia, aceita-se que essa “dívida social” está muito mais relacionada com a enorme desigualdade do que com a pobreza por si só. Conforme teorizam Henriques, Barros e Mendonça (2000, p. 21), “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”.

## Focalização x universalização

Atacar os problemas expostos anteriormente passa, entre outras coisas, por uma opção entre a focalização e a universalização das políticas sociais. No caso de política universalizada, “todos os indivíduos têm direito de acesso a determinados serviços públicos (...). Na focalização, os recursos disponíveis são concentrados em uma população de beneficiários. Os indivíduos-alvo das políticas focalizadas são, geralmente, aqueles em maior (desvantagem), como os pobres, as minorias, etc.” (MEDEIROS, 1999, p. 5-6).

Existem basicamente três tipos de argumentos com relação a esse tema:

1) A *defesa da universalização* tem inspiração no modelo sueco de *Welfare State*, em que há elevada carga tributária que financia inúmeras políticas sociais que atingem indistintamente todos os cidadãos. Segundo essa perspectiva, deveria haver a universalização total das políticas sociais, dado que essas estão intimamente relacionadas com direitos de *cidadania*, com “conquistas” sociais (MEDEIROS, 1999, p. 5). Alguns autores, como é o caso de Weffort (1992), entendem que os direitos sociais estão intimamente ligados aos pressupostos de um regime democrático. Seguindo ainda essa linha de raciocínio, as políticas focalizadas seriam basicamente compensatórias. Ou seja, seriam desenhadas apenas para amenizar a situação de determinados indivíduos ou, então, as externalidades negativas de determinada política pública. Desse modo, ao não abarcarem setores mais amplos da população, elas não reverteriam efetivamente o quadro de exclusão social. O problema em torno desta abordagem está nas condições de financiamento dessas políticas exclusivamente pelo Estado, bem como no efetivo acesso que as camadas mais baixas têm a determinados recursos, como bolsas para estudantes universitários (Pio, sd), embora seja sabido que a maior parte dos estudantes das universidades públicas é composta por indivíduos de classe média e alta. Ou seja, o Estado acaba gastando mal um recurso que já é escasso, sendo que poderia direcionar sua alocação para a população mais necessitada. É importante ainda

mencionar o velho problema de eficiência estatal na execução desse tipo de política.

2) A *defesa da focalização* está fundamentada na idéia de maior eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos, já que esse tipo de programa social é mais barato que os universais, pois atende apenas aqueles que mais necessitam. Nesse caso, a idéia seria tratar os diferentes diferentemente, ou seja, por exemplo, garantir educação gratuita para aqueles que efetivamente não tenham condições de ter acesso a esse tipo de bem ou serviço por seus próprios meios. Um dos problemas da focalização está também na eficiência estatal tanto na execução do programa, como na localização precisa do público-alvo. A dificuldade de produção de cadastros confiáveis e a escassez de determinados dados dificultam a implementação desse tipo de programa social (MEDEIROS, 1999, p. 5).

3) A *defesa da focalização + universalização* defende que a focalização e a universalização não são, necessariamente, excludentes, ou seja, existem determinadas políticas que, “obrigatoriamente”, deveriam ser universais, como saúde e educação básica, e serviriam especificamente para a redução da desigualdade social.

## Conclusão

Pode-se concluir, após analisar esses argumentos, que pensar numa política pública que consiga alterar os indicadores de desigualdade e promover o desenvolvimento não é tarefa fácil. Um ponto que ajuda a ilustrar essa dificuldade é a própria definição de política social apresentada por Wanderley Guilherme dos Santos. Segundo ele, “chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (SANTOS, 1987, p. 37).

A expressão *escolhas trágicas* não deve ser entendida apenas como expressão bastante representativa e impactante do tamanho do desafio. Ela tem como fundamento uma das premissas fundamentais da economia: os recursos são escassos e as demandas infinitas. E esta condição é inescapável na oportunidade da elaboração de uma política social. Deve-se, portanto, ter em mente que o cobertor é sempre curto e, assim, a “tragicidade” está no fato de que alguém sempre deixará de ser beneficiário de uma política pública, em razão da opção governamental pelo atendimento de outro problema.

Assim, a despeito das dificuldades apresentadas, talvez a “saída” esteja mesmo numa certa focalização, ou melhor, numa priorização de determinadas políticas que estejam diretamente ligadas às pré-condições de um processo de desenvolvimento, como é o caso da saúde e educação básica. Conforme defendeu Amartya Sen (2000), esse tipo de política

fornece as ferramentas fundamentais para que os indivíduos, por si só, como sociedade civil, e/ou por meio do próprio mercado, possam cuidar de si mesmos, buscando soluções alternativas que não obrigatoriamente dependam da ação do Estado.

## Notas

\* Ensaio apresentado durante o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na ENAP em 2004.

<sup>1</sup> É importante esclarecer que este debate não é recente na literatura sobre políticas públicas.

<sup>2</sup> Informação obtida do relatório da Cepal: Panorama Social de América Latina 2002-2003, disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo\\_I\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo_I_2003_esp.pdf)>.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley G. dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

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

MEDEIROS, Marcelo. *Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 687).

PIO, Carlos. *On the Perspectives of Egalitarian Social Policies in Brazil*. Trabalho escrito para o projeto “Democracy, Inequality and the State in Latin America and Africa”, coordenado por Steven Friedman (Center for Policy Studies, South Africa). Disponível em: <[www.unb.br/irel/carlospio/socialpolicies.pdf](http://www.unb.br/irel/carlospio/socialpolicies.pdf)>.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WEFFORT, Francisco C. *Qual democracia?* Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1992.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

#### Normas para os colaboradores

1. **Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
2. **Ensaio:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
3. **Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. Devem apresentar, de modo sucinto, a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada. As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação.
4. **Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
  - Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.
  - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
  - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
  - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

#### Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato "(AUTOR, ano)". Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
 SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900  
 Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178  
 E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)