

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como, de quem, para quem?



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO

EDITORA

#1

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

Editora UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

Conselho Editorial

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Volume 1

(EDITORAufmg)

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial Michel Gannam
Direitos autorais Anne Caroline Silva
Assistência editorial Eliane Sousa
Coordenação de textos Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos Felipe Magalhães
Coordenação gráfica Fernando Freitas
Projeto gráfico A partir de Paulo Schmidt
Formatação Ederson Ciriaco
Capa Giovanni Barbosa
Produção gráfica Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial Betânia G. Figueiredo

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : o que, por que, como, de quem, para quem?
/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo
Horizonte : Editora UFMG : Fino Traço, 2023.

205 p. : il. (Didática)
Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-113-0 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-609-5 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.
I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.610981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária CRB-6/1390

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (ver @curadoriapublica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
O que é política social e por que ela é relevante para você?	19
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 2</u>	
As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?	37
José Geraldo Leandro	
<u>Capítulo 3</u>	
Quem deve prover proteção social?	57
Carmem E. Leitão Araújo	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 4</u>	
Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o quê em termos de proteção social?	73
Pedro Schettini Cunha	
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
<u>Capítulo 5</u>	
Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?	97
Márcia Miranda Soares	

Capítulo 6

Sistema Tributário Brasileiro

Carga, regressividade e políticas públicas

119

Eduardo Alves Lazzari

Capítulo 7

Quanto de impostos você paga e quanto você recebe do governo?

139

Marta Arretche

Capítulo 8

Desigualdade econômica

Por que se importar com ela?

163

Celia Lessa Kerstenetzky

Capítulo 9

Economia política importa para proteção social

Mercado de trabalho e direitos trabalhistas
sob risco, o que temos de saber?

179

Mario Marcos Sampaio Rodarte

Alysson Quirino Siffert

Diogo Oliveira Santos

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS SOCIAIS DEVEM SER OFERTADAS A TODOS OS BRASILEIROS OU SOMENTE AOS QUE MAIS NECESSITAM?

JOSÉ GERALDO LEANDRO

Objetivos do capítulo

1. Abordar as diferenças entre políticas sociais universais e políticas sociais focalizadas, refletindo sobre as vantagens e as desvantagens ao adotá-las.
2. Apresentar aspectos de algumas políticas sociais brasileiras que permitem classificá-las como universais e focalizadas.
3. Discutir as diferentes percepções sobre a oferta das políticas sociais brasileiras, dando ênfase aos distintos projetos da relação Estado-sociedade existentes no país.

Introdução

No Brasil, em especial nos últimos 10 anos, tornou-se comum a prática de questionar e direcionar críticas à destinação dos recursos públicos que, como sabemos, são provenientes da arrecadação de impostos pagos por toda a população. Existem regras, especificadas legalmente, para distintos tipos de impostos, que definem quem deverá pagá-los (se o dono de uma empresa, o empregado ou o consumidor,

por exemplo), além de quanto e como o pagamento será feito (se por meio de um boleto ou depósito bancário, se será descontado do salário mensal ou se estará embutido no preço dos produtos comprados diariamente, por exemplo). O fato é que, por meio de diferentes mecanismos e em proporções distintas, todos os cidadãos contribuem (pagam impostos) para a manutenção do poder público, suas instituições, órgãos, funcionários e ações, como será visto no Capítulo 7, de Marta Arretche, neste livro. Neste sentido, é justificável e desejável que haja preocupação, questionamentos e críticas da população sobre como os recursos arrecadados são utilizados pelos governantes.

Guardadas as devidas proporções, é possível pensar a dinâmica do Estado no âmbito das sociedades democráticas, aproximando-o de um edifício residencial em que as pessoas residem e pagam uma taxa condominial para a manutenção geral e o uso de alguns serviços específicos. Nestes ambientes, existe o que é de propriedade privada (o apartamento), os espaços que pertencem a todos os moradores (as áreas comuns, como salão de festas, escadas, corredores etc.), um poder de administração constituído por regimento e sua forma de gestão (o síndico representando os interesses do condomínio), serviços fornecidos e que são utilizados de formas distintas pelos moradores (luz, gás, limpeza das áreas comuns, guarda objetos etc.) e, conseqüentemente, o estabelecimento de uma cobrança mensal (taxa de condomínio) e outras taxas adicionais, cujos valores são utilizados tanto para remunerar quem exerce a gestão (síndico e/ou funcionários), quanto para pagamento de tudo que envolve a manutenção do edifício e a prestação dos serviços disponibilizados. Como sabemos, é comum haver interesses distintos e, conseqüentemente, divergências sobre a aplicação dos recursos arrecadados pelos edifícios existentes país afora, o que na maioria das situações se resolve por meio de diálogo, negociações, acordos e, quando necessário, disputas judiciais.

Você deve concordar sobre haver semelhanças importantes desta forma de moradia com a configuração de muitos dos estados nacionais (países) existentes. Peguemos como exemplo o Estado brasileiro: este também possui propriedades privadas em seu interior (carros, empresas, casas, sítios, fazendas etc.), poderes constituídos (Executivo, Legislativo, Judiciário) para exercer o governo, funcionários remunerados ocupando cargos nesses poderes e serviços destinados à população, certo? Imagino que a sua resposta seja positiva, mas é preciso lembrar (e você sabe) que há uma imensa diferença em termos de tamanho e complexidade nestes dois empreendimentos. Enquanto num edifício estamos falando de algumas dezenas de unidades residenciais com centenas de moradores, o poder público brasileiro tem relação com uma população de mais de 200 milhões de pessoas, precisa estar presente em 26 estados e no Distrito Federal e em 5.570 municípios. Os recursos arrecadados por meio dos impostos no Brasil são destinados à manutenção dos poderes constituídos e dos diversos serviços públicos (políticas públicas) ofertados nesse amplo universo, tais como: Saúde, Educação, Assistência Social, Meio Ambiente, Moradia, Segurança Pública, entre outros, sendo necessários gastos com funcionários, materiais diversos, espaços físicos (aluguéis e outras formas). No entanto, sabemos que essa analogia tem como limite o fato de que, em um

condomínio, todos estão incluídos, têm pesos iguais e podem usufruir daquilo que é comum. Apesar dessas diferenças tão importantes, é possível utilizar a analogia para pensarmos de forma didática o funcionamento do poder público e sua relação com a sociedade.

Há, também, grande diferença na amplitude e na complexidade dos interesses individuais e coletivos existentes. No caso de um edifício, pode-se chegar a distintas formulações de prioridades, o que por vezes gera conflitos entre os moradores. Mas quando pensamos no poder público brasileiro, o que está em jogo são diversos projetos para o país, estados e municípios, caminhos possíveis de serem trilhados em relação: (i) à participação da população nas decisões que serão tomadas; (ii) à forma de produção e repartição das riquezas geradas; (iii) às diversas liberdades individuais; e (iv) à como lidar com parte da população que está abaixo do nível da pobreza e que não tem a sua cidadania plena conquistada, o que é muito frequente em sociedades tão desiguais como a brasileira. Ou seja, são direcionamentos que podem impactar a vida de milhões de pessoas. Neste cenário de distintos e complexos interesses, de indivíduos e grupos sociais, há aqueles que são mais e os que são menos favoráveis à destinação de recursos financeiros para certas ações por parte do poder público, e é justamente aqui que o debate central deste capítulo ganha forma.

Fazendo um recorte na discussão sobre o melhor uso dos recursos públicos, a finalidade deste capítulo é refletir sobre um dos aspectos centrais da destinação de tais recursos aos serviços ofertados à população, que são classificados como “políticas sociais”. Nosso ponto do debate é o seguinte: a cobertura de tais ações (políticas sociais) deve alcançar todos os indivíduos de forma universal ou deve ser focalizada, ou seja, pensada de modo a garantir amparo aos que mais necessitam? Nas próximas seções focamos, portanto, na distinção entre políticas sociais universais e focalizadas, refletindo sobre as vantagens e desvantagens (para o poder público e para os cidadãos) quando cada uma destas formulações é adotada. E ainda, visando exemplificar as diferenças expostas, abordamos aspectos de algumas políticas sociais brasileiras e refletimos sobre as distintas percepções existentes no país sobre a relação Estado-sociedade e políticas sociais. Ao final, fazemos alguns comentários conclusivos com a perspectiva de responder à pergunta que intitula o capítulo.

O que são políticas sociais universais e focalizadas?

Definir se uma política deve ser classificada como universal ou focalizada não é um exercício simples e geralmente implica verificar três aspectos: primeiro, se a política é destinada a toda a população ou somente a um segmento populacional específico. Segundo, se ela, quando voltada para um segmento populacional específico, abrange todo o segmento ou somente uma de suas subdivisões

internas (jovens ou somente jovens de baixa renda, por exemplo). Terceiro, se o acesso à política é formalmente garantido a todos os indivíduos da população (ou segmento populacional inteiro) de forma igual ou se há diferenças na elegibilidade entre subgrupos definidos (garantida a todas as pessoas da sociedade ou a todas as pessoas da sociedade, sendo prioritárias as mulheres, pessoas com deficiência e pessoas que integram a comunidade LGBTQIA+, por exemplo). Ou seja, de modo geral, tal definição está relacionada aos critérios que são utilizados para definir quais segmentos populacionais ou indivíduos têm direito de acessar aquela política e quem deverá acessá-la primeiro.

Ao analisarmos distintas políticas sociais existentes no Brasil a partir desses critérios de elegibilidade, perceberemos que algumas são, em seu escopo geral, destinadas a toda a população sem nenhum tipo de recorte interno, portanto são universais, como é o caso da política de Saúde, desenvolvida por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Outras políticas, como a Educação, atendem segmentos populacionais inteiros (Educação Básica, Ensino Médio e Ensino Superior). As diferentes ações da política de Educação no Brasil possibilitam acesso a todos os indivíduos, mas possuem subdivisões e destinações distintas por faixas etárias e pré-requisitos, contando com propostas metodológicas, conteúdos e critérios de elegibilidade específicos. Ou seja, são universais para todos os indivíduos daquela faixa etária ou que preenchem os pré-requisitos estabelecidos (ter cursado o Ensino Médio para acessar o Ensino Superior, por exemplo). Também existem políticas destinadas a grupos sociais ainda mais específicos, como é o caso, no âmbito da própria Educação, da Política de Cotas no acesso ao Ensino Superior, voltada às pessoas negras (pretas e pardas), indígenas e também àquelas oriundas de escolas públicas, sendo considerado conjuntamente o critério de renda (BRASIL, 2012). Nestes casos, como é possível perceber, a elegibilidade para ter acesso a uma das vagas por cota, em alguns casos, passa pelo critério de pertencer a uma determinada raça/etnia e, em outros, por uma associação entre trajetória escolar e condições socioeconômicas, o que possibilita ao poder público focalizar sua atuação em um grupo ainda mais particularizado de indivíduos.

Outras políticas são de difícil definição em termos de universalidade e focalização, como é o caso da Previdência Social no Brasil. O país possui um tipo de política previdenciária (aposentadorias e pensões) chamada Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cuja elegibilidade passa, centralmente, pela idade e pelo tempo de contribuição prévia dos trabalhadores do setor privado, autônomos e trabalhadores rurais ao sistema de aposentadoria (BRASIL, 1991). Apesar de ser contributivo, pode ser classificado como universal em sua abrangência, na medida em que existem meios para que todos os cidadãos (ainda que de formas distintas e desiguais) possam contribuir ao longo da vida para que, no momento da aposentadoria, tenham a possibilidade de gozar de tal benefício ou que este seja garantido a outra pessoa (pensão) em caso de falecimento do titular da contribuição. Ainda sob a gestão do INSS, existe, entre outros benefícios, o Auxílio-Doença ou Benefício por Incapacidade Temporário, ao qual têm direito todos os trabalhadores contribuintes do RGPS, desde que estejam

passando por um momento de incapacidade para exercer o trabalho, o que será verificado e atestado por um médico perito (BRASIL, 1991).

Entretanto, por serem benefícios que exigem contribuição prévia para acesso, é certo que uma boa parte da população brasileira, que sobrevive por meio da realização de trabalhos temporários e informais, não consegue acessá-los, seja por não haver possibilidades financeiras de fazer os pagamentos da contribuição ou mesmo por não alcançarem o tempo de vida necessário, em razão das situações degradantes das atividades laborais realizadas (IPEA, 2017). Ora, este é um aspecto que complexifica a classificação do RGPS no que diz respeito à abrangência de sua cobertura. Seria tal regime, de fato, universal ou focalizado em uma parcela específica da população, ou seja, destinado somente aos trabalhadores que conseguem contribuir financeiramente para o sistema? Como responderíamos a essa pergunta em países que alcançam o pleno emprego? Como responderíamos para casos de países com uma parte tão significativa da população economicamente ativa desocupada ou inserida informalmente no mercado de trabalho e sem capacidade contributiva?

Entretanto, existem políticas também voltadas à garantia de renda, mas que são focalizadas em segmentos populacionais específicos e de natureza não contributiva: famílias de baixa renda, idosos e pessoas que possuem deficiências incapacitantes, como são os casos do Programa Bolsa Família (PBF), transformado no Programa Auxílio Brasil (PAB) – com outros critérios de elegibilidade e prazo de execução –, e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 2021a; BRASIL, 2021b). Ressalta-se que, no caso brasileiro, até o ano de 2020, além destes dois benefícios de garantia de renda, existiam, somente no âmbito do governo federal, aproximadamente 20 programas sociais focalizados disponíveis também para parte do público beneficiário do PBF e do PAB, com alguns critérios de elegibilidade complementares. Alguns destes programas estão elencados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Programas sociais federais focalizados (2020)

(Continua)

Programa Federal	Órgão Responsável
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério da Cidadania
Programa Carteira do Idoso	Ministério da Cidadania
Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado	Ministério da Cidadania
Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias de Acesso à Água	Ministério da Cidadania

(Conclusão)

Programa Federal	Órgão Responsável
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Ministério da Cidadania
Ação de Distribuição de Alimentos	Ministério da Cidadania
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento
Programa Nacional de Crédito Fundiário	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento
Crédito Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Programa Minha Casa, Minha Vida	Ministério das Cidades
Cartão Reforma	Ministério das Cidades
Sistema de Seleção Unificada	Ministério da Educação
Isonções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio	Ministério da Educação
Programa Identidade Jovem	Secretaria Nacional de Juventude
Distribuição de Conversor de TV Digital	Agência Nacional de Telecomunicações
Telefone Popular – Acesso Individual Classe Especial	Agência Nacional de Telecomunicações
Facultativo de Baixa Renda	Instituto Nacional do Seguro Social
Tarifa Social de Energia Elétrica	Agência Nacional de Energia Elétrica

Fonte: Brasil (2017).

Ao desenvolver conceitualmente a ideia de focalização, Kerstenetzky (2006) considera os diferentes conceitos de justiça para propor três formas de focalização. Primeiro, a *focalização como residualismo*, que está assentada em uma concepção de justiça de mercado, ou seja, na crença de que o mercado resolverá as disfunções sociais que a estrutura de produção capitalista gera. O Estado teria de regular o mínimo desse processo e, portanto, as políticas sociais devem ser residuais somente para atender àqueles públicos vítimas de vicissitudes extremas,

sempre incentivando que indivíduos e famílias resolvam seus problemas via mercado. Nessa visão, os benefícios devem ser de baixo valor e temporários para incentivar as pessoas a retornarem para o mercado.

Um segundo tipo é a *focalização como condicionalidade*, que parte de uma concepção de justiça mais densa do que no primeiro, na qual o Estado deve prover proteção social. Mas, nesse caso, se políticas focalizadas visam eficiência local para se resolver um problema específico, considerando que o orçamento é sempre estrangulado, é necessário buscar o foco correto para atender a todos. Dado não ser possível atender a todos, a eficiência do gasto importa. Já a *focalização como ação reparatória* visa a restituição a determinados grupos sociais do acesso efetivo a direitos universais que não alcançaram a universalidade por problemas estruturais, portanto, é uma forma de promover justiça a gerações passadas, sendo as cotas o grande exemplo. Também se baseia em uma concepção de justiça em que há primazia da responsabilidade do Estado de prover proteção. É possível, dessa forma, pensarmos em um sistema que congregue as duas últimas espécies de focalização com noções mais densas de justiça social e como formas de se alcançar uma universalidade de proteção, atendendo de forma diferente os indivíduos e as famílias que têm necessidades distintas.

Isso implica que a resposta para as questões levantadas acima está, basicamente, nos critérios de elegibilidade, mas só pode ser elaborada na sua complexidade a partir de uma definição conceitual arbitrária do que consideraremos por universalidade em contraponto à ideia de focalização. Consideramos universal aquilo que potencialmente é para todos, como no caso do direito universal à Saúde, garantido constitucionalmente. O primeiro princípio da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 é o da universalidade de cobertura, tratando-se do sistema como um todo, e não de uma política específica. Portanto, é possível que um sistema universal, como a Seguridade, seja composto por políticas universais (como a Saúde) e focalizadas (como os programas de transferência de renda).

Mas, no Brasil, como é feita a seleção do público a ser atendido?

Você pode perguntar: mas como o governo federal seleciona e tem controle do público específico que acessa esses programas? Ou seja, como é feita a focalização, a seleção propriamente dita? A resposta é que alguns desses programas possuem bases de dados ou sistemas próprios com informações sobre indivíduos e famílias de distintas regiões do país. E, a partir dos anos 2000, construiu-se uma grande base de dados denominada “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”, instituído em 2001 e regulamentado em 2007, que ficou popularmente conhecida como “CadÚnico”. O que seria tal base de dados? O CadÚnico é definido como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda no país (BRASIL, 2007). Até meados de 2020, o CadÚnico dispunha de informações sobre 27,7 milhões de famílias vulneráveis, somando 76 milhões de indivíduos, ou seja, na prática, funciona como um censo da população

mais vulnerável. Os dados dessas famílias e indivíduos são relacionados às seguintes informações: composição da família, identificação pessoal dos componentes por meio de um documento, endereçamento, moradia, escolaridade, trabalho, renda, presença de pessoas com deficiência e pertencimento a grupos populacionais tradicionais e específicos (BRASIL, 2007).

O Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, determinou ser o CadÚnico de uso obrigatório para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais executados no âmbito do Governo Federal (BRASIL, 2007). Assim, no decorrer dos anos após sua criação, o CadÚnico passou a ser utilizado pelos distintos programas existentes, ainda que alguns mantenham bases informacionais próprias, seja para checagem ou mesmo complementação das informações de seus respectivos públicos e das especificidades de suas políticas e programas. Portanto, pensando nos programas sociais provenientes do governo federal, estas são as principais ferramentas utilizadas pelos servidores públicos para a realização de estudos e levantamentos voltados à seleção dos seus respectivos públicos focalizados, assim como para os possíveis acompanhamentos realizados após o acesso aos benefícios e serviços, como: se houve mudança efetiva nas condições de vida dos atendidos ou se eles permanecem (ou não) na situação socioeconômica que justifica o acesso à política.

Já quando nos voltamos à múltipla e complexa realidade dos estados e municípios brasileiros, é sabido que boa parte das políticas sociais ofertadas em âmbito municipal é oriunda ou mantém relação com o governo federal, que possui meios efetivos de coordenar as atuações (repassa condicionado de recursos, por exemplo), garantindo o uso do CadÚnico como instrumento para selecionar o público de boa parte dessas políticas. Mas, em muitos municípios e estados, políticas sociais próprias (sem vinculação com o governo federal) também são formuladas e implementadas. Nos casos em que consistem em políticas focalizadas, cujos públicos são similares aos dos programas federais, os gestores do CadÚnico têm encorajado a sua utilização para a seleção e o acompanhamento dos atendidos nos estados e municípios. Contudo, existem critérios de elegibilidade, utilizados por políticas estaduais e municipais, cujas informações necessárias à seleção podem não estar disponíveis no CadÚnico. Nesses casos, os entes federados possuem sistemas de informações próprios sobre os quais não se detêm controle ou meios de exercer coordenação em âmbito nacional. Mesmo que se corra o risco de haver coleta duplicada e/ou procedimentos distintos de registro das informações, não quer dizer, *a priori*, que as seleções dos públicos de certas políticas estaduais e municipais são equivocadas. Mas é fato que existem políticas focalizadas em tais níveis de governo, voltadas a públicos similares àqueles dos programas federais, cujos critérios de elegibilidade e ferramentas para seleção são diferentes.

Quadro 2 – Políticas universais e focalizadas: definições e exemplos

Políticas Universais	Políticas Focalizadas
Destinadas à toda população ou a alguns de seus segmentos populacionais inteiros, sem nenhum tipo de recorte interno ou critério específico de elegibilidade por renda ou pertencimento a grupos sociais específicos. Exemplos: • Sistema Único de Saúde (SUS). • Política de Educação (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior).	Destinadas a grupos sociais específicos a partir da adoção de critérios de elegibilidade por renda ou pertencimento. Exemplos: • Política de cotas no acesso ao ensino superior. • Programa Bolsa Família (Programa Auxílio Brasil).

Fonte: elaborado pelo autor.

Quais são as vantagens e as desvantagens ao adotar políticas universais ou focalizadas?

Sobre as políticas universais

Pensando de modo geral, é possível argumentar que, ao fazer a opção pela adoção de políticas de escopo universal, as principais vantagens passam pelos seguintes aspectos: primeiro, estamos falando de políticas que irão atender o maior número possível de pessoas dentro de uma determinada área de atuação governamental, uma vez que seus critérios de elegibilidade são gerais, não havendo a observância de especificidades detalhadas da população alvo. Ou seja, muitas vezes a elegibilidade passa somente por ser de determinada nacionalidade (ter nascido no país) ou ter completado certa idade. Segundo, por serem políticas com critérios de acesso simplificados, que tendem a se tornar amplamente conhecidas pelos cidadãos, que, por sua vez, compreendem ter o direito de acessar tais serviços ou benefícios e buscam por eles sempre que necessário, sem o receio de não serem atendidos por haver critérios nos quais não se enquadrariam (SEALEY, 2015).

Terceiro, do ponto de vista da estrutura organizacional necessária (recursos humanos e tecnológicos) para o estabelecimento e a execução de procedimentos para a gestão do acesso, da permanência e do desligamento dos serviços e benefícios ofertados, em muitos casos, as políticas universais têm custos financeiros baixos ou moderados e operações que podem ser consideradas de complexidade

simples ou média, quando comparadas com o arcabouço necessário para a implementação de determinadas políticas focalizadas, que precisam focar e ter controle da atuação junto a públicos muito específicos. Por fim, o que pode ser considerada a vantagem mais importante: o fato de que as políticas de escopo universal, por serem oportunizadas a todos, fazem com que haja interação entre grupos sociais distintos existentes em uma mesma população (ainda que de forma esporádica, em muitos casos); e que são reduzidos os questionamentos sobre a existência daquele serviço ou benefício, dado que ele pode ser acessado por todos, o que contribui ou tende à construção de maior coesão, pertencimento e solidariedade social (SEALEY, 2015).

Contudo, há argumentos que demonstram as desvantagens de quando o poder público adota políticas de escopo universal. A primeira a ser apontada é que, ainda que haja economia com recursos e procedimentos para o acesso, a permanência e os desligamentos, tais políticas acabam sendo demasiadamente caras para o Estado e, conseqüentemente, para a população que o mantém. Ora, o fato de todos terem direito ao acesso faz com que a previsão orçamentária e sua execução tenham de ser de grande monta, ainda que boa parte dos elegíveis não façam uso de parte do que é ofertado (SEALEY, 2015), como costuma acontecer no caso brasileiro quando observamos o Sistema Único de Saúde (SUS). O segundo argumento sobre as desvantagens é justamente o fato de haver pessoas que podem prover com recursos próprios, para si e suas respectivas famílias, tudo ou parte do que é ofertado por algumas políticas universais, o que implica sobreposição de gastos por parte dos cidadãos, que além de pagarem pelo serviço público, compram outra versão deste no mercado privado, como ocorre, por exemplo, com a política de Educação, em todas as suas etapas, no caso brasileiro.

O ponto de crítica central é que tal operação, além de sobretaxar os cidadãos (ainda que haja possibilidade de abater parte dos gastos no Imposto de Renda), faz aumentar os custos gerais de manutenção dos sistemas de proteção social. E, com isso, acaba-se também não conseguindo atender da melhor forma possível àqueles que realmente necessitam das políticas ofertadas, dado que parte do que é produzido ou previsto nas políticas de escopo universal, geralmente, não é utilizado por nenhum cidadão ou é subutilizado por aqueles que gozam da elegibilidade automática, mas têm possibilidades e preferem outras formas de provisão dos serviços (SEALEY, 2015), como pagar por um plano de saúde ou escolas e universidades particulares.

Sobre as políticas focalizadas

Em contrapartida, em relação à adoção de políticas focalizadas, argumenta-se como vantagens: primeiro, os desenhos dessas políticas permitem focar no atendimento àqueles que realmente necessitam dos serviços e dos benefícios ofertados, havendo, ainda, a possibilidade de eleger, de forma justificada, os indivíduos ou grupos que mais precisam da política, entre aqueles já enquadrados nos critérios

gerais de elegibilidade. Há, também, quem argumente que o estabelecimento de políticas focalizadas consiste em uma maneira efetiva de contribuir para a redistribuição dos recursos existentes nas sociedades, já que as arrecadações estariam saindo de segmentos mais abastados da população e sendo destinados, exclusivamente, aos indivíduos e às famílias com maiores dificuldades financeiras e de acessos ao mercado privado.

Ligado ao primeiro argumento, o segundo trata de uma possível maior eficiência na alocação dos recursos públicos quando se opta por tais políticas em detrimento das universais, tendo em vista haver maior probabilidade de as destinações ocorrerem na direção correta dos públicos-alvo especificamente demandantes, ou seja, não haveria previsões orçamentárias para segmentos populacionais não interessados nas ofertas, ainda que elegíveis para acessá-las (SEALEY, 2015). Na impossibilidade orçamentária de se ofertar um serviço a todos, dessa forma, garante-se que quem mais precisa de um tipo de benefício possa ser atendido.

Por fim, defende-se como ponto vantajoso, o fato de que, no cálculo final, tais políticas acabam sendo menos onerosas aos cofres públicos (financeiramente menos custosas para o Estado e para a sociedade) por atenderem públicos menores, com demandas bem delineadas, o que pode ser garantido a partir de procedimentos e gastos racionais e enxutos (SEALEY, 2015).

Mas existem contra-argumentos à adoção de políticas focalizadas que enfatizam as desvantagens dessas ações. O primeiro ponto a ser destacado é que, ainda que no cálculo final os recursos despendidos para o desenvolvimento de algumas dessas políticas possam se demonstrar menos onerosos, por elas serem direcionadas a públicos restritos, é inegável também tratar-se de execuções que necessitam de recursos tecnológicos caros e complexos arranjos procedimentais, tendo em vista a necessidade de delimitação precisa (ou o mais próximo disso) do público a ser atendido e seu acompanhamento posterior, com o objetivo de verificar a permanência ou não dos aspectos que justificaram a elegibilidade inicial. Ou seja, essas são operações-meio que podem ser consideradas caras quando comparadas àquelas mais comuns em políticas de escopo universal (SEALEY, 2015).

Adicionalmente, argumenta-se que, mesmo com tecnologias avançadas e recursos humanos qualificados, assim como pela própria complexidade de serviços, benefícios e seus respectivos públicos-alvo, é possível existirem equívocos na focalização, possibilitando o acesso de indivíduos e/ou famílias que não têm esse direito, ou impedindo o acesso daqueles que deveriam tê-lo. Estes erros são considerados aspectos negativos, ainda que exista, em estudos internacionais, uma previsão percentual aceitável (que não prejudica o todo) para tais desvios nos processos de desenvolvimento de políticas focalizadas, previsão/limite que não costuma ser ultrapassado na maioria dos casos. Ou seja, as políticas geralmente conseguem garantir a focalização (SEALEY, 2015). Podemos usar como exemplos os desenhos institucionais de seleção para o Programa Bolsa Família e para o Prospera (antigo Oportunidades ou Progresa) no México. O segundo possui um

sistema administrativo muito mais caro do que o Bolsa Família, e este último alcança resultado similar em termos de focalização do público-alvo.

Terceiro, dada a complexidade dos critérios e das regras estabelecidas e por serem diferentes ofertas geridas por órgãos governamentais distintos, há maiores dificuldades para publicizá-las junto à população e para que os cidadãos entendam quando têm ou não direito de acessá-las. Há situações, ainda, em que o entendimento sobre ser elegível para um determinado serviço e benefício existe, mas os trâmites do processo para acessá-lo se apresentam como algo de difícil compreensão para muitos dos possíveis beneficiários e, por isso, desencorajadores (os cidadãos ficam sem saber ao certo qual órgão procurar, quais passos seguir, como as comprovações de elegibilidade podem ser feitas, entre outras dúvidas). A multiplicidade de critérios é também um dos aspectos responsáveis pelos erros nos processos de focalização e permissão do acesso às ofertas. O que pode ocorrer tanto na atuação dos servidores públicos quanto na busca dos cidadãos, seja nos procedimentos para entrada na política e/ou naqueles previstos para manutenção ou desligamento (SEALEY, 2015).

Por fim, chama-se atenção para o fato de que a focalização pode gerar estigmatização do público atendido, assim como questionamentos à necessidade de existência da política, por serem prestações destinadas especificamente para parcelas selecionadas da população (SEALEY, 2015). Ora, ao longo da última década, tornou-se realmente comum no Brasil ouvir pessoas fazendo associações entre beneficiários de políticas sociais e o voto em certos políticos, assim como a classificação pejorativa de determinados serviços públicos como sendo voltados àqueles que “não têm condição de pagar” e que “somos nós que pagamos por eles”, sem a percepção de se tratar, na verdade, de um direito daqueles que também contribuem para a manutenção do Estado e da sociedade.

Na mesma direção, em certo momento nos últimos anos, cresceram os questionamentos sobre a necessidade do uso dos recursos públicos para garantir renda ou atendimentos aos segmentos populacionais economicamente menos favorecidos. Muitas críticas foram direcionadas, por exemplo, ao Programa Bolsa Família e a outras políticas de garantia de renda, como o Auxílio-reclusão. Observando tal cenário, é possível argumentar que, ao menos inicialmente (o que em políticas públicas pode significar anos), as políticas sociais focalizadas acabam tendo como efeito colateral certa segmentação dos grupos e interesses existentes na sociedade, dificultando a coesão e um possível sentimento geral de solidariedade. Mas é preciso questionar: tais críticas não seriam fruto da existência de distintos projetos para o país, vocalizados por diferentes grupos sociais? Se sim, como as variadas compreensões existentes têm mobilizado a adoção de políticas sociais universais e/ou focalizadas? Tais pontos serão tratados na próxima seção.

Quadro 3 – Políticas universais e focalizadas: vantagens e desvantagens

Políticas Universais	Políticas Focalizadas
Aspectos Positivos	Aspectos Positivos
1. Atendem o maior número possível de pessoas dentro de uma determinada área de atuação governamental. 2. Por adotar critérios simplificados de acesso, tendem a se tornar amplamente conhecidas pelos cidadãos, que compreendem ter o direito de acessar tais serviços ou benefícios. 3. Demandam operações-meio que podem ser consideradas mais simples e baratas, quando comparadas às políticas focalizadas. 4. Propiciam interações entre grupos sociais distintos. 5. Tendem à construção de maior coesão, pertencimento e solidariedade social.	1. Permitem focar no atendimento daqueles que realmente necessitam. 2. Atendem públicos menores com demandas bem delineadas. 3. Maior eficiência na alocação dos recursos públicos. 4. Maneira mais efetiva de redistribuição dos recursos disponíveis na sociedade. 5. São financeiramente menos custosas para o Estado e a sociedade.
Aspectos Negativos	Aspectos Negativos
1. Elevados custos de manutenção geral para o Estado e a população. 2. Há sobreposição de gastos por parte dos cidadãos. 3. Parte do que é produzido ou previsto não é utilizado ou é subutilizado por uma parcela da população.	1. Necessitam de recursos tecnológicos caros e complexos arranjos procedimentais, tendo em vista a necessidade de delimitação precisa do público a ser atendido. 2. Em razão da complexidade de serviços, benefícios e seus públicos-alvo, ocorrem equívocos na focalização. 3. A multiplicidade de critérios dificulta o entendimento da população sobre o acesso. 4. Podem gerar estigmatização do público atendido. 5. Provocam questionamentos sobre a real necessidade de existência da intervenção, por parte dos não atendidos.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Sealey (2015).

Existem diferentes projetos para a relação Estado-sociedade no Brasil? Como eles têm mobilizado a utilização de políticas sociais universais e focalizadas?

Sem o receio de estar cometendo um equívoco, é possível afirmar categoricamente que sim, existem diferentes projetos para o país que mobilizam ou pretendem fazer usos distintos de políticas sociais universais e focalizadas. Assim como ocorre em outros países, a sociedade brasileira também é formada por grupos diversos, com interesses específicos, que por vezes são conciliáveis e em outras situações são conflitantes. Se você for um observador atento, ao ouvir os discursos e as propostas (veiculados na TV, no rádio, na internet etc.) dos diferentes políticos, representantes da sociedade civil e personalidades do meio empresarial, conseguirá perceber a existência de aspectos basilares distintos e, por vezes, não conciliáveis em suas ideias. Será possível verificar, por exemplo, que um dos grupos sociais entende que em razão do montante de impostos arrecadados (o que é visto como algo relativamente positivo) e pela força de trabalho empregada por cada cidadão (de diferentes classes sociais) no processo de desenvolvimento econômico e social, o poder público deve ser responsável por garantir à população os meios necessários para que todos se sintam seguros, estejam saudáveis, sejam instruídos e alimentados, consigam se locomover com qualidade de uma região da cidade até outra, entre outros direitos.

Ao passo que outro grupo demonstra a percepção de que a cobrança de impostos para além do estritamente necessário (que seria a manutenção de uma estrutura estatal básica, responsável pela regulação de um conjunto restrito de serviços ofertados à população, executados por organizações privadas contratadas ou conveniadas) é algo problemático, porque, de um lado, o mercado deve se autorregular e, quanto menos intervenções, mais eficiente ele será e, de outro lado, o poder público é ineficiente (não aplica os recursos corretamente) e onera de forma desproporcional a vida financeira (privada) dos cidadãos. Assim, o Estado não deveria ofertar serviços e garantias à população, sendo mais adequado permitir a criação de caminhos para que o setor privado as produza e para que seja incentivado a todos, por meio da geração de empregos e riquezas, o pagamento por elas no mercado.

Entretanto, há também grupos que entendem que as duas possibilidades são conciliáveis, ou seja, percebem como aceitável a necessidade de algumas garantias serem previstas pelo poder público para todos os cidadãos, mas defendem que outros acessos e suportes precisam ser buscados por meio da compra (ou outro tipo de contratação) junto ao setor privado. Ora, é certo que estas três perspectivas de compreensão de quais devem ser as atribuições do Estado na relação com a sociedade, no que diz respeito à prestação de serviços públicos, não esgota todas as concepções existentes no país. Ou seja, existem outras formas de percepção para além dessas e algumas que se localizam de forma intermediária entre elas. Mas, ainda que como recurso didático, é possível identificar (tanto nos discursos

quanto em experiências empíricas dos governos recentes) mobilizações distintas das políticas sociais universais e focalizadas que podem ser associadas a estas três elaborações, vejamos.

Experiências governamentais e discursos recentes permitem identificar uma linha de atuação mais próxima da primeira perspectiva apresentada acima, que defende a existência de políticas sociais universais (entendidas como fundamentais), conjuntamente com políticas focalizadas, com vistas a atender segmentos populacionais em situações de vulnerabilidades e riscos sociais e/ou que foram prejudicados historicamente em função de ter havido negligência na atuação do poder público. O entendimento é de que, sem programas específicos voltados à garantia de renda, à segurança alimentar, à moradia e à inclusão educacional, para além do acesso às políticas universais tais como Saúde, Educação (do Ensino Fundamental ao Superior) e as possibilidades de aposentadoria, por exemplo, esses públicos mais vulneráveis não teriam a sua cidadania garantida.

Você tenderá a concordar que, de fato, uma família sem recursos financeiros e com dificuldades para prover alimentação para suas crianças poderá ter dificuldade também de acessar o ensino público disponibilizado para todos os cidadãos. Como consequência, as deficiências na educação formal, associadas às condições de moradia, irão impactar as condições de saúde de tal forma que a política ofertada universalmente para tal fim não conseguirá resolver. E ainda, com a escolarização e as condições de saúde comprometidas, esses cidadãos terão grandes dificuldades de alcançar a aposentadoria, seja porque não irão conseguir postos de trabalho que os possibilitem contribuir com a política previdenciária ou mesmo porque não alcançarão o tempo de vida necessário para requerer o benefício. Dito de outra forma, sem auxiliar segmentos populacionais específicos, por meio de políticas focalizadas, em direção às possibilidades geradas pelas políticas universais, os gastos do poder público brasileiro com tais ações terão impacto social limitado e, em muitas situações, farão perpetuar injustiças e desigualdades.

É possível localizar, também, propostas governamentais mais alinhadas à segunda, de que a cobrança de impostos para além do estritamente necessário é algo problemático e que o poder público é ineficiente e não deve gerir serviços destinados à população. Há quem defenda, ainda que esta seja uma perspectiva empiricamente sem viabilidade política no contexto atual, que com exceção das políticas de educação do Ensino Fundamental e Médio e da prestação da atenção básica, no caso da política de Saúde, que devem ser prestações universalizadas, todas as outras garantias e possibilidades deveriam ser providas pelo setor privado e acessadas pelos indivíduos mediante pagamento direto ou planos de contribuições. Toda a parte de atendimentos mais complexos da área da Saúde (internações, cirurgias e exames de alto custo), a Educação Superior (universitária), assim como as aposentadorias e pensões seriam acessos possíveis somente àqueles que podem pagar por eles no mercado privado. Argumenta-se que no médio e no longo prazo não haveria riscos de uma grande parcela da população ser excluída dos acessos (possibilidade de pagar), dado que tudo seria resolvido

por meio do livre funcionamento do mercado (com mínimas intervenções por parte do Estado), que geraria mais e melhores oportunidades de trabalho, possibilitando que todos consigam prover, por si mesmos, seus sustentos e demais necessidades. No curto prazo, seria aceitável o estabelecimento de algumas políticas focalizadas, voltadas exclusivamente aos extremamente pobres. O entendimento geral é de que o poder público é um mal necessário, que deve ter como atribuições somente a garantia da segurança física e da propriedade dos cidadãos, além da promoção de algum nível de instrução e condições de saúde, sendo as relações privadas do mercado o principal motor do bem-estar de todos os cidadãos.

Por fim, existem também experiências empíricas (e compreensões) relacionadas ao Estado e à gestão pública no país que conciliam aspectos das duas percepções anteriores. O entendimento é da necessidade de haver políticas universais de qualidade em alguns setores de atendimento à população (em especial, saúde, educação e previdência) e também ações focalizadas junto aos segmentos populacionais com maiores dificuldades em relação à renda, segurança alimentar e, conseqüentemente, no acesso com qualidade às políticas universais. Todavia, tanto as políticas universais quanto as focalizadas devem ser produzidas a partir da atuação compartilhada entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil organizada. Neste modelo, sob o argumento de maior eficiência da gestão e do uso dos recursos públicos, a perspectiva é de que parte das atribuições estatais, como aquelas da área da Saúde, devam ser executadas a partir de parcerias entre o poder público e Organizações Sociais (OS). Os recursos públicos devem ser então repassados a tais organizações, que devem geri-los e executarem parte da política, ficando o poder público com o papel de regulação e controle da atuação de tais organizações. Há a defesa de que uma parte da política de Educação, em especial o Ensino Superior, também seja executada a partir de arranjos similares, com a participação do setor privado e/ou de Organizações da Sociedade Civil. Como é o caso do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Ministério da Educação, que concede bolsas em instituições de Ensino Superior privadas para estudantes com renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos – estando a manutenção do benefício condicionada à aprovação do estudante contemplado em, no mínimo, 75% das disciplinas cursadas.

Em relação às ações focalizadas, o argumento desta perspectiva é de defesa da promoção de mobilizações com o setor empresarial e a sociedade de maneira geral, para que alternativas surjam, seja como ações sociais das empresas ou como voluntariado caritativo por parte da sociedade. Ou seja, os públicos mais vulneráveis seriam amparados pelo que for desenvolvido a partir desta estratégia. De modo geral, o entendimento é de que esta suposta gestão compartilhada (entre Estado, sociedade civil e setor privado) teria como resultado um poder público mais moderno, mais eficiente, e melhores serviços prestados à população.

O que é possível concluir?

Ao refletir sobre se as políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam, aprendemos a distinção entre políticas universais e focalizadas, além de termos entrado em contato com características de algumas das políticas implementadas no país e com as distintas percepções existentes sobre como essas políticas devem ser providas e destinadas à população.

Embora não tenha sido objeto de tratamento direto deste capítulo, um dos caminhos para compreender os motivos da existência de um sistema público de proteção social, com políticas públicas variadas destinadas à população brasileira, é a observação atenta das escolhas feitas pelos constituintes na Assembleia Nacional que elaborou a Constituição Federal de 1988. Ora, tal escolha foi por um Estado Social, um sistema de solidariedade em que todos contribuam financeiramente (impostos) na medida de suas possibilidades e recebam serviços e benefícios na medida de suas necessidades, para haver garantias de direitos e acessos à população. Além disso, pela primeira vez, todos passaram a ser cidadãos e cidadãs com direito ao voto e à proteção social, inclusive os mais vulneráveis. Soma-se a isso a ideia de que a diversidade de públicos (por questões materiais, étnico-raciais, de gênero e orientação sexual) sempre irá existir, dado que a sociedade brasileira é marcada pela diferenciação social e por diversos tipos de desigualdades. Nesse sentido, parece forte o argumento de que é preciso conjugar políticas universais com políticas focalizadas para públicos que não tenham condições sequer de compreender por completo o que é ofertado pelas prestações universais e, menos ainda, que são elegíveis ou têm o direito de pleiteá-las. Para além disso, apesar de se reforçar a primazia do Estado na responsabilidade pela proteção social de cidadãos e cidadãs, os serviços e os benefícios podem ser ofertados e geridos diretamente pelo Estado ou em parcerias com outros setores, desde que bem desenvolvidas e reguladas. Tal conjugação é, portanto, uma forma legítima de utilizar os recursos públicos com as políticas sociais e de potencializar o alcance de todos e todas no que se refere aos seus direitos, na medida em que somente a oferta pública e estatal não daria conta de toda a demanda. Do contrário, corre-se o risco de as intervenções terem impactos distantes do necessário. Ou seja, haverá prováveis problemas de eficiência e efetividade (recursos dos impostos gastos de forma inadequada).

Por fim, é difícil imaginar que a necessidade de promover um nivelamento mínimo das condições de acessar com qualidade as ofertas mais robustas do poder público (e, conseqüentemente, das oportunidades no mercado de trabalho) possa ser desenvolvida sem forte coordenação e investimentos por parte do Estado. Contudo, é possível crer que, complementar e suplementarmente, a sociedade civil e o setor privado podem contribuir com ações próprias em tal empreitada.

Resumo

- Por meio de diferentes mecanismos e em proporções distintas, todos os cidadãos contribuem (pagam impostos) para a manutenção do poder público, suas instituições, órgãos, funcionários e ações.
- O poder público brasileiro atende, de diferentes maneiras, uma população de mais de 200 milhões de pessoas e, para isso, precisa estar presente em 26 estados, no Distrito Federal e, conseqüentemente, em 5.570 municípios.
- Os recursos arrecadados por meio dos impostos no Brasil são destinados à manutenção dos poderes públicos constituídos e dos diversos serviços públicos (políticas públicas) ofertados à população, tais como: Saúde, Educação, Assistência Social, Meio Ambiente, Moradia, Segurança Pública, entre outros; sendo necessários gastos com funcionários, materiais diversos, espaços físicos (aluguéis e outras formas) etc.
- Existem distintos e complexos interesses, de indivíduos e grupos sociais no país. Há aqueles que são mais e os que são menos favoráveis à destinação de recursos financeiros para certas ações por parte do poder público.
- A distinção entre políticas universais e políticas focalizadas, de modo geral, diz respeito aos critérios que são utilizados para definir quais segmentos populacionais ou indivíduos têm direito de acessar aquelas políticas e quem deverá acessá-las primeiro.
- Uma das principais vantagens na adoção de políticas universais está relacionada ao fato de que tais políticas, por serem oportunizadas a todos os cidadãos e cidadãs, fazem com que haja interação entre grupos sociais distintos numa mesma população (ainda que de forma esporádica, em muitos casos); nesse sentido, contribui-se para a redução dos questionamentos sobre a existência daquele serviço ou benefício, dado que ele pode ser acessado por todos, o que contribui ou tende à construção de maior coesão, pertencimento e solidariedade social.
- Algumas das críticas centrais à adoção de políticas universais partem do argumento de que tais ações são demasiadamente caras ao Estado e acabam por sobretaxar parte dos cidadãos que pagam por serviços públicos que não acessam e também pagam pelo acesso de versões privadas de tais serviços no mercado, como planos de saúde e escolas particulares.
- Argumenta-se que uma das principais vantagens das políticas focalizadas é o fato de que, no cálculo final, tais políticas acabam sendo menos onerosas aos cofres públicos (financeiramente menos custosas para o Estado e para a sociedade) por atenderem públicos menores, com demandas bem delineadas – ou seja, indivíduos que realmente precisam e farão uso de tais ofertas.
- As principais desvantagens das políticas focalizadas passam pelos aspectos de que, mesmo com tecnologias avançadas e recursos humanos qualificados, é possível haver equívocos na focalização, possibilitando o acesso de indivíduos e/ou famílias que não teriam direito a determinados serviços e benefícios, muitas vezes tomando o lugar de outros cidadãos que deveriam acessá-los. Além disso, a focalização pode gerar estigmatização do público atendido, assim como questionamentos sobre a necessidade de existência da política, por serem prestações destinadas especificamente para parcelas selecionadas da população.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. 3. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquios/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Brasília: DOU, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021*. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021b. Brasília: DOU, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.852-de-8-de-novembro-de-2021-357706502>. Acesso em: 1 fev. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. The Three Political Economies of the Welfare State. In: ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/4qDF8Yvm33v8bM-PLHrbBK7P/?lang=pt>. Acesso em: 1 fev. 2023.

MOSTAFA, Joana *et. al.* *Nota Técnica: Previdência e gênero: por que as idades de aposentadorias de homens e mulheres devem ser diferentes*. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7993/1/NT_Previd%C3%aancia_2017.pdf. Acesso em: 1 fev. 2023.

SEALEY, Clive. *Social Policy Simplified: Connecting Theory with People's Lives*. London: Palgrave, 2015.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o Debate. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, IPEA, v. 7, ago. 2003. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 1 fev. 2023.

José Geraldo Leandro

É doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com pós-doutorado em Ciência Política na mesma instituição. Desenvolve estudos nos campos da Ciência Política e da Gestão Pública, com foco nas seguintes temáticas: Estado, Governo e Políticas Públicas, Federalismo Brasileiro & Políticas Sociais e Implementação de Políticas Públicas. Integra o Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus/UFMG) e o CIAPSoc/UFMG. Atua como professor, pesquisador e consultor.

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Star7 em sistema offset, papel offset 90g/m² (miolo) e supremo 250g/m² (capa), em agosto de 2023.

“Ei! Psiu! Você tem noção do tanto que as políticas sociais fazem parte da sua vida? Siiiiimmm! Não acredita ou não sabe? Vem com a gente!”

Descomplicando políticas sociais no Brasil introduz o mundo das políticas sociais às pessoas curiosas e interessadas. São três espaços de conhecimento que funcionam de maneira independente, mas se complementam.

- #1 O primeiro livro – *O que, por que, como, de quem e para quem?* – ajuda a entender diversos aspectos relacionados às políticas sociais em geral.
- #2 O segundo livro – *A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira* – apresenta as bases da proteção social brasileira.
- #3 O terceiro livro – *As políticas sociais por elas mesmas: por que importam para você e para a sociedade como um todo?* – apresenta a você as políticas mais clássicas, como Previdência, Saúde, Educação, e algumas transversais, como as de cuidado e de cotas.

Essa viagem lhe proporcionará uma nova visão de como a vida em sociedade se organiza.

ISBN 978-65-5858-113-0



Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



Fino Traço Editora