

POR QUE SOU CONTRA A FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS?

Potyara A. Pereira-Pereira¹

Em 21/04/2003 a economista Maria da Conceição Tavares concedeu uma entrevista ao Jornal Folha de São Paulo na qual criticava, de forma contundente, os rumos neoliberais da política econômica do governo Lula - que, então, era conduzida pelo ex-ministro da Fazenda Antonio Palocci. Nesta entrevista, Tavares denunciou o atrelamento da política econômica brasileira às lições contidas num documento denominado “Agenda Perdida”, elaborado por um grupo de economistas de filiação neoliberal, colocando em destaque uma velha questão que perdura até hoje: a antinomia entre princípios e objetivos universais e seletivos sempre presente nos processos decisórios das políticas públicas, no capitalismo.

Entrando indiretamente no debate que a partir daí se formou, fiz circular entre grupos acadêmicos e políticos mais próximos as reflexões expostas a seguir.

Cabe lembrar que, desde o momento em que as políticas públicas se tornaram objeto de interesse intelectual e político, no rastro da notável expansão do intervencionismo estatal, a partir do segundo pós-guerra, o campo da política tornou-se mais complexo. Deixou de privilegiar os clássicos temas como *eleições, partidos, instituições, governo* (ou o que na língua inglesa é denominado *politics*) para englobar aspectos que indicam ações coletivas (ou *policies*) engendradas por uma gama de interesses em jogo, tendo como referência ética e cívica a satisfação de necessidades sociais. Daí a estreita relação que se estabeleceu entre políticas públicas e direitos sociais conquistados por movimentos democráticos desde o final do século XIX e consolidados no século XX.

O princípio da *universalidade* é o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais, sem descartar naturalmente os direitos individuais (civis e políticos). Uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos. Não discriminar, na perspectiva desse princípio, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o status de cidadania de quem precisa de proteção

¹ Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília - NEPPS/ CEAM/ UnB.

social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a política social e dentro desta a assistência) como um *fardo* governamental ou um *desperdício* a ser cortado a todo custo. Além disso, outra justificação histórica importante para a adoção do *princípio da universalidade* decorreu da descoberta feita por várias forças sociais em pugna pela democracia, da ideia de prevenção nele contida.

A prevenção, na verdade, foi uma bandeira levantada por reformadores sociais britânicos, no início do século passado, conhecidos como socialistas fabianos (dentre os quais William Beveridge, o organizador do sistema de seguridade social moderno), que, em articulação com o partido trabalhista inglês, exigiam mudanças no trato discriminatório da chamada questão social pelos governos liberais. Foram também tais socialistas que fundaram uma Universidade - A *London School of Economics* - para subsidiar suas propostas econômicas e sociais com estudos e pesquisas, retirando-as, assim, do terreno simplório do senso comum e do bom senso, hoje revalorizado por governos pragmáticos.

Associado à *prevenção* prevista no *princípio da universalidade*, o conceito de direitos sociais se impôs como antídoto a toda sorte de agressões e constrangimentos impingidos aos pobres no processo de satisfação de suas necessidades básicas e como arma de luta coletiva por melhores condições de vida e de cidadania.

Todavia, devido à complexidade da operacionalização desse princípio em sociedades de classe e à prevalência da concepção da política social como receita técnica de governo - ou compensação dos “desserviços” sociais prestados pela administração pública - o princípio da *seletividade* se sobrepôs ao da *universalidade*, reforçado pelo retorno do pensamento liberal nos fins dos anos 1970.

Entretanto, como a seletividade ainda permite a interpretação de que os governos devem centrar suas preocupações nas necessidades sociais, e não na rentabilidade econômica privada, identificando grupos sociais particulares para melhor atendê-los, tal seletividade mudou de nome e de intenção. Passou a chamar-se *focalização*, sob a alegação, difundida por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, de que este é o enfoque mais eficiente e racional de alocação de recursos escassos.

A focalização afigura-se, assim, como um princípio antagônico ao da universalização - ao contrário da seletividade, que poderá manter relações dinâmicas com este - não só no plano operacional, mas também teórico e ideológico. Trata-se, a focalização, de uma tradução dos vocábulos ingleses *targeting* ou *target-oriented*, oriundos dos Estados Unidos e adotados pelos governos conservadores europeus, principalmente o da ex-primeira ministra inglesa

Margareth Thatcher - que concebem a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações políticas que tal concepção acarreta, dentre as quais ressaltam: a restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural. E mais: significa desviar a atenção pública da satisfação das necessidades sociais - dado o seu caráter complexo e multi determinado - para a adoção de soluções técnicas focalizadas, tidas como inovadoras, neutras e facilmente controláveis.

Fazendo parte dos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas estão vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação de pobreza), a *fraudemania* (mania de fraude em relação aos pobres), *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma *falta* pessoal a expiar, e o *estigma*, rebaixador do *status* de cidadania. Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluídos o máximo possível de demandantes sociais para aliviar os cofres públicos de despesas em áreas consideradas economicamente improdutivas. Os eleitos à “inclusão”, por sua vez, são efetivamente tratados como *faltosos*, pois devem sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) a regras contratuais que preveem contrapartidas ditadas e cobradas por governantes, que são responsáveis pela manutenção da pobreza. Tem-se aí uma inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social, que contradiz até mesmo a lógica contratual. Os pobres, que são *credores* de uma enorme dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida.

Mas é essa inversão que justifica o fato historicamente conhecido de aos pobres serem oferecidos benefícios e serviços de pior qualidade ou insuficientes, pois suas necessidades humanas são politicamente rebaixadas ao nível da sobrevivência física. E por trás desses procedimentos está a concepção equivocada da política social como *resíduo* e *dispêndio improdutivo* e não *investimento* social.

Há, portanto, mais riscos de fracassos e irracionalidades nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque as primeiras estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam profundamente os seus portadores; c) valem-se da ausência de poder de pressão social das camadas mais pobres da população para oferecer-lhes benefícios e serviços de pior qualidade; desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da

cidadania; funcionam como armadilha da pobreza porque não liberam os pobres da situação de privação; e aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, contribuem para o gradativo empobrecimento destes.

Por isso, contrariando o Ministro da Fazenda que, baseado no documento denominado Agenda Perdida, entende a focalização como uma *tecnologia*, e não *ideologia*, além de julgá-la uma questão de bom senso (por aumentar a eficiência do gasto social e livrar o país dos altos índices de miséria) reitero o caráter ideológico e ineficaz deste princípio. E concluo dizendo o que já diziam os velhos reformadores (já que as reformas estão na ordem do dia): que o atual desafio das políticas sociais não reside na escolha de programas universais ou seletivos, mas em criar uma infraestrutura de serviços universais (saúde, educação, emprego, por exemplo) para servir de base fecunda ao desenvolvimento de políticas sociais particulares, que não estigmatizem os seus destinatários e não rebaixem o seu *status* de cidadania.

COMO CITAR ESTE TEXTO:

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Por que sou contra a focalização das políticas sociais? In: **Projeto Antíteses**. Brasília: NEPPOS/CEAM/UnB, 2003.