

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

FELIPE JOSÉ DE MORAES NETO

FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO: AS AÇÕES DO ESTADO.

DOURADOS-MS

2017

FELIPE JOSÉ DE MORAES NETO

FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO: AS AÇÕES DO ESTADO.

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), para obtenção do Título de Mestre em Sociologia. Área de Concentração: Sociologia. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Teoria Social e Ação Coletiva.

Orientador: Dr. **Guillermo Alfredo Johnson.**

DOURADOS-MS

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M828f Moraes Neto, Felipe José De

Focalização e universalização: as ações do Estado. / Felipe José De Moraes
Neto -- Dourados: UFGD, 2017.

135f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Guillermo Alfredo Johnson

Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências Humanas,
Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Políticas Públicas. 2. Universalização. 3. Focalização. 4. Estado. 5. Mercado.

I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

TERMO DE APROVAÇÃO

FELIPE JOSÉ DE MORAES NETO

FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO: AS AÇÕES DO ESTADO.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia,
da Universidade Federal da Grande Dourados, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. GUILLERMO ALFREDO JOHNSON
Orientador/Presidente

Prof. Dr. JAIR PINHEIRO
Membro Titular

Prof. Dr. DAVIDE GIACOBBO SCAVO
Membro Titular

APROVADO EM: ____/____/____

À Dr. Aparecida Afif Ossais Vila Maior, que reopresenta o incansável trabalho dos médicos que fazem do possível para salvar vidas de crianças, frente ao precário Sistema de Saúde brasileiro.

À todos os trabalhadores que são perseguidos e que enfrentam a ardua luta contra as reformas injustas da Previdência e da Educação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelas graças e dons realizados em minha vida.

Agradeço a minha esposa Letícia Santos Sabalho, pelo amor, carinho, dedicação e paciência nesta árdua jornada de estudo. Sem ela não teria conseguido. Sinceramente obrigado.

Agradeço ao meu guerreiro e amado filho Joaquim Felipe Sabalho de Moraes, que mudou o sentido de minha vida e proporcionou meus dias mais felizes. Que os esforços traduzidos em letras neste trabalho signifique o amor que tenho por ele.

Agradeço também a minha família: a Maria Moraes de Almeida Moreira, minha mãe que com seu exemplo de simplicidade e companheirismo trouxe-me até aqui; ao Joaquim Elio de Almeida, meu padasto, parceiro e que me socorre e apoia sempre que preciso; ao Lucas Almeida Moraes, meu irmão e amigo de todas as horas. E também a família de minha esposa que condense no agradecimento: à Clemilda Silva Santos Sabalho, exemplo de mãe e mulher guerreira; e ao Waldir Silverio Sabalho, que também posso contar sempre.

Agradeço ao Guillermo Alfredo Johnson, meu orientador, que me socorreu nas horas mais difícil da jornada acadêmica e me conduziu por caminhos do conhecimento. Fico lisonjeado pelo seu exemplo de pessoa, professor, pesquisador e escritor.

Agradeço aos meus amigos professores que ajudaram incansavelmente na questão de línguas: Josy Beijo, Patrícia Bahia e Edivan Pereira dos Santos. Agradeço também a todos os demais amigos professores, pelos momentos de conversas frutíferas, em nome destes destaco em especial: ao Emerson Santos e ao Carlos Dinis Assis. E ainda, aos diretores com os quais trabalhei durante este período de estudo, com destaque à: Josane Marcelino Pacheco, Cláudio Lúcio Lima, João Imai e Silvana dos Anjos Moraes.

Agradeço aos professores do PPGS da UFGD, em especial ao Dr. Marcos Antonio da Silva, ao Dr. Márcio Macedula Aguiar, ao Dr. Marcelo Campos, Dr. Rafael Gumiero e Dr. André L. Faisting (coord.); e ainda, ao secretário do curso José W. Souza. Sem eles não seria possível apurar teoricamente e metodologicamente a pesquisa em nível de sociologia.

Agradeço as dicas de estudos e incentivos profissionais de: João Batista, Bruna A Dávalo, Davi Rosendo, Claudiomiro A. Santos e Mariana Morato. Pois, partilhar o conhecimento gera novos conhecimentos.

“o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p.24).

“Um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, é tão funcional quanto a metade de uma roda” (Piketty *apud* Dowbor, 2014, p.9).

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1998, CF., Art. 5º).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os argumentos prós e contras as defesas das políticas focalizadas e universais. De modo geral, a dicotomia parte das formas de coberturas, sendo que as políticas focalizadas têm por característica atender um público específico e, apresenta como ponto chave, a eficácia na aplicação dos recursos. Em contrapartida, por políticas universais, entendem-se ações abrangentes sem exclusões condicionais, que garantem a concretização material dos direitos fundamentais. Usa-se a participação política e a descentralização como os principais elementos que visam a aproximação e inserção dos cidadãos de forma efetiva e legítima nas escolhas das ações do Estado. Nesta perspectiva, intenta-se como hipótese, que a participação política nas escolhas das políticas públicas, tenderá à universalização e, que de modo contrário, a apatia política resultará em focalização. Diante disto, torna-se necessário retirar ponderações conceituais que favorecem a leitura da dinâmica do cenário atual; delimitar os dispositivos de coerções externas (discursos intencionais), que originam os principais argumentos de seus defensores e crítica; e, verificar os mecanismos internos que regem e norteiam tais ações.

Palavras-chaves: Políticas Públicas, Universalização, Focalização, Estado, Mercado.

ABSTRACT

This work aims to analyze the pros and cons arguments as defenses around the politics targeting and the politics universalization. In General, the dichotomy starts from the forms of the coverage, and that targeted politics have the characteristic of attend a specific public and presents itself as a key point, the efficiency in use of resources. On the other hand, by universal politics are understood actions without conditional exclusions, which ensure the implementation of fundamental rights materials. This paper uses the politics participation and decentralization as the main elements that aim at the approximation and insertion at effective and legitimate of citizens in the choices of State actions. In this perspective, it intends, as a hypothesis, that politics participation in the choices of public politics, tend to universalism, and that contrary to the political apathy will result in focusing. Given that, it is necessary draw conceptual considerations that favor the dynamics of reading the actual scenery; delimiting the external constraints devices (intentional speeches), which originate the main arguments of its supporters and critics; and, verify the internal mechanisms that conduct and guide such actions.

Keywords: Public Politics, universalization, targeting, State, Market.

LISTA DE SIGLAS

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento

AMGI - Agência Multilateral de Garantias de Investimentos Instituto de Desenvolvimento Econômico

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CICDI - Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos

CFI - Corporação Financeira Internacional

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

EUA - Estados Unidos da América

FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FHC – Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil (1995-2002)

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBM - Instituto do Banco Mundial (IBM)

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

LSE – *London School of Economics*

NEPP – Núcleo de Estudo de Políticas Públicas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs – Organizações não Governamentais

OP – Orçamento Participativo

PBF – Programa Bolsa Família

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRB – Programa Renda Básica

RS – Rio Grande do Sul

SISUTEC – Sistema de Seleção da Educação Profissional e Tecnológica

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICAMP – Universidade de Campinas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	
Aspectos introdutórios e conceituais sobre Focalização e Universalização.....	15
1.1 Introdução.....	15
1.2 A focalização e a universalização no <i>Welfare State</i> : entre as necessidades sociais e os direitos sociais.....	20
1.3 Esping-Andersen: os tipos de <i>Welfare State</i>	36
1.4 A crise do <i>Welfare State</i> e o desenvolvimento tardio na América Latina.....	41
1.5 Considerações parciais.....	50
CAPÍTULO 2	
Argumentos reconstitutivo e diretivos sobre as políticas focalizadas.....	52
2.1 Introdução.....	52
2.2 As diretrizes reguladoras da proposta neoliberal e o Banco Mundial como órgão intelectual em defesa da focalização.....	61
2.3 A defesa da focalização pelo viés da leitura revisionista.....	69
2.4 As críticas direcionadas às políticas focalizadas.....	79
2.5 Considerações parciais.....	88
CAPÍTULO 3	
A defesa das Políticas Universais: cidadania e direitos sociais.....	91
3.1 Introdução.....	91
3.2 A defesa da universalização assenta-se nos princípios da cidadania e de direitos sociais..	98
3.3 As críticas às políticas universais e as dificuldades de implantação.....	105
3.4 Considerações parciais.....	118
CONCLUSÃO.....	122
BIBLIOGRAFIA.....	127

INTRODUÇÃO

A partir da última década do século passado as políticas públicas passam a representar forte destaque no campo da pesquisa sociológica. Os holofotes teóricos foram direcionados de modo a compreender as ações do Estado em um período marcado pela estabilidade dos direitos (sociais, políticos e civis). Algumas das principais pesquisas giram entorno de discussões sobre a efetividade de aplicação dos recursos, da legitimidade de cobertura das políticas públicas e sociais, bem como das formas de redistribuição de bens e serviços. As análises seguem orientadas mediante metodologias avaliativas (segundo graus de eficiência), formas de organizações, regimes políticos e padrões de medidas intervencionistas.

Observa-se ainda, que no rol de debates sobre as formas de cobertura das políticas públicas, encontra-se presente uma dicotomia teórica, a saber, se universal ou se focalizada. Genericamente associa-se a cobertura universal como ação abrangente, que visa um atendimento sem exclusão ou teste de meio e está enraizada nos direitos fundamentais do cidadão. E, por política focalizada, uma ação paliativa que visa atender um grupo específico e está estruturada sobre a égide de condicionais que visam à eficiência da ação.

Frente a este cenário, o presente trabalho tem por objetivo analisar os argumentos pró e contra as defesas das políticas focalizadas e universais. O que não implica, necessariamente, defender ou apontar qual será a melhor escolha, se focalizada ou se universal, mas problematizar criticamente usando uma leitura sociológica (teórica e bibliográfica) a partir da reconstrução de estruturas e mecanismos internos. Utiliza-se como categoria implícita de análise a participação política, o modo de operacionalização, a descentralização e a intencionalidade.

Analisa-se a participação política como elemento que visa à inserção efetiva e legítima do cidadão nas escolhas das ações do Estado, de modo a defender seus interesses e suprir suas necessidades, ou seja, ser cidadão é “ser parte”, “fazer parte” e “tomar parte” das decisões públicas. Em outras palavras, utiliza-se a participação política conforme a noção geral do termo: exercício ou prática da cidadania. No entanto, a participação política encontra-se em um processo de amadurecimento e efetivação, principalmente quanto aos processos decisórios das escolhas de políticas públicas. Segue-se ainda, que os obstáculos enfrentados por esta dizem respeito à apatia política e a divergências de ideias (mediante a rigidez de defesa de interesses particulares), os quais representam significativa resistência à consolidação dos direitos sociais e da participação no poder público.

Conforme mencionado, busca-se também como critério de análise das políticas focalizadas e universais, o modo de operacionalização, que diz respeito às diretrizes gerais de implantação e execução das políticas públicas; a descentralização política, que se apresenta sobre a forma de controle da redistribuição de bens e serviços direcionados para cada tipo de cobertura; e a intencionalidade, referente à ampla e complexa disputa de interesses que caracterizam as políticas públicas segundo as ideologias específicas de governo.

Contudo, intenta-se como ponto norteador desta pesquisa a seguinte questão: é possível afirmar que quanto maior a participação política dos cidadãos nas escolhas das políticas públicas e mais descentralizadas for a operacionalização dos programas, a cobertura tenderá a ser universal? Todavia, frente a este questionamento, é plausível levantar como hipótese principal que a participação política dos cidadãos juntamente com a descentralização do poder político conduzirá a execução de políticas públicas universais. E isto inverteria a lógica de que apenas em contextos de governos centralizados é possível produzir políticas universais e, que em cenários descentralizados, políticas focalizadas.

A necessidade de compreender a dinâmica interna das políticas públicas fundamenta-se a partir da determinante de que, em tempos de crise e de recessão econômica, a postura governamental é de cortes de gastos e revisões de políticas de proteção social. Atualmente este cenário circunda a realidade das políticas públicas de muitos países, inclusive a do Brasil, em que escolher entre uma ação focalizada ou universal vai muito além de um método de aplicação de distribuição ou redistribuição de recursos e rendas. Está carregada de uma gama de intervenções e influências políticas e econômicas, colocando, portanto, em xeque a eficiência ou a equidade dos sistemas de proteção social.

Em síntese, esta proposta de leitura arroga alguns desdobramentos tácitos: que é possível atingir uma cobertura universal e que promova a eficiência econômica, por meio de governos descentralizados; que a participação política em governos descentralizados, serve como mecanismo que dá voz aos excluídos, assegurando, portanto, principalmente a efetivação dos direitos universais, com atendimentos concomitantes às especificidades de cada região; e que, de modo contrário, a ausência da política participativa (sejam em cenários de centralização ou descentralização), resultam em políticas de cunho focalizadas, pois sem reivindicações específicas, o governo tenderá a atender os elementos de naturezas mais gerais e obliquas, por via de uma lógica corretiva e não preventiva, tais como medidas residuais em extrema desigualdade (tal como as propostas dos governos neoliberais).

Mediante a esta hipótese, pode-se perceber que a presença de mecanismos intencionais direcionam discursos e compreensões distintas sobre as formas de cobertura das

políticas públicas. Por este norte, parte-se do pressuposto que a universalização e a focalização são resultado de uma disputa de concepções, carregadas de um por “quem a diga” e em que contexto o discurso é produzido.

Para buscar dialogar com as formas de coberturas é pertinente, ainda, partir do pressuposto que o exercício de uma pesquisa sociológica deve ser ponderado sobre a perspectiva de uma atividade racional, possuir objetos delimitados e uma linguagem que propicie o entendimento (e a reprodução) de ideias. Diante disto, toma-se neste trabalho, como método de abordagem, a análise conceitual comparativa e, como técnica de procedimento, a pesquisa bibliográfica qualitativa. Entende-se por análise conceitual comparativa, uma leitura a partir da reconstrução estrutural: dos dispositivos de coerções externos, relacionados aos principais aspectos de defesas e críticas, que circundam a problemática; e, da identificação dos principais mecanismos internos de cada tipo de cobertura. Infere-se ainda, que este método permitirá uma leitura híbrida, ao observar ponderações e inferências que são predominantemente das Ciências Humanas.

Já no que diz respeito à estrutura do texto, busca-se no primeiro capítulo compilar apontamentos sobre as ponderações conceituais relacionados com a problemática. Estas ponderações remeterão impreterivelmente ao período do *Welfare State*, marcado por disputas e acordos políticos (entre capital e trabalho) que culminam nas primeiras abordagens das políticas focalizadas e universais. Por este motivo, intenta-se apresentar argumentos que permitem entender o processo de desenvolvimento e crise deste período, assim, como discussões que tangenciam os critérios de análise deste trabalho, com destaque à participação política enraizada na noção de cidadania e de direitos sociais.

Entretanto, a dinâmica abordada nos demais capítulos intenta seguir a ordem de questões norteadoras sobre as políticas focalizadas e universais, a saber: Qual sua natureza? Quem as defende? E, quais são as principais críticas? E, salienta-se ainda, que estas questões serão organizadas mediante as especificações da participação política, do modo de operacionalização, da descentralização política e da intencionalidade. Diante disto, no segundo capítulo serão analisados os argumentos que constituem a defesa das políticas focalizadas. Toma-se como ponto de partida a análise do modo de operacionalização da intervenção do neoliberalismo, das diretrizes do mercado redistribuidor, do processo de descentralização e da participação política. As defesas destas proposições encontram-se ancoradas em duas vertentes analíticas, a primeira, embasada no posicionamento do Banco Mundial e do FMI, historicamente defendida pelos ideais de Hayek (1990), com a argumentação em defesa da primazia da liberdade do mercado e das atribuições de

competência dos indivíduos para inserir-se neste sistema, a fim de buscar a seguridade social e o crescimento econômico. E a segunda leitura (adotada aqui como revisionista), valoriza a participação política e as ações descentralizadoras, como meio de empoderamento e aproximação dos indivíduos nas escolhas das políticas públicas, objetivando, portanto, o viés democrático e igualitário.

No terceiro capítulo, faz-se pertinente organizar elementos constitutivos que envolvem os principais desdobramentos presentes nas políticas universais. Parte-se do princípio de que as políticas universais são constituídas e resultantes da noção de cidadania e da noção de direitos sociais. Apresentam por natureza ser preventiva e não compensatória (paliativa), além de visar à criação de cenários de não exclusão e possibilitar o crescimento econômico. As críticas a estas políticas serão relacionada à argumentação: de que os recursos insuficientes e que a redistribuição de bens e serviços podem gerar cenários de desperdícios e dependências. Desta forma, é necessário destacar quais pontos das críticas são cumulativos às políticas focalizadas (em destaque à leitura revisionista, que entende a focalização como via universalizante das políticas públicas) e quais dizem respeito apenas à forma de cobertura universal. E por fim, caberá analisar de modo geral, as principais dificuldades e inviabilizações de implantação e consolidação da universalização em políticas públicas.

Contudo, a discussão sobre as políticas focalizadas e universais, analisadas sobre a prerrogativa da participação política, revelará contextos múltiplos de aplicação das políticas públicas. Observa-se assim, que fatores como maior e menor participação política podem ser decisivos para escolher, planejar e executar bens e serviços por parte do Estado. Entretanto, a intenção é não inovar na forma de revisão bibliográfica ou apresentar argumentos de autores e vertentes específicas, mas destacar breves apontamentos que auxiliem ao entendimento de elementos conceituais articulados nas formas de coberturas das políticas públicas.

CAPÍTULO 1

Aspectos introdutórios e conceituais sobre focalização e universalização.

1.1 Introdução

Em tempos de crise e recessões econômicas, o discurso governamental é de cortes de gastos. Os meios de comunicação de massas diuturnamente noticiam que vários países vêm sofrendo fortes tensões no campo das políticas públicas, principalmente nas áreas econômicas e sociais. Revisões de programas de governo, e até mesmo de políticas de Estado, marcam este cenário de forma contundente. Surge assim, no interior das políticas públicas, um embate teórico sobre a forma de cobertura e de programas, a saber, se focalizada ou se universal. De modo genérico, conclui-se que a defesa das políticas focalizadas está embasada nas premissas de corte de gastos e de eficiência social, que operam segundo noções de direitos sociais; enquanto a defesa das políticas universais¹ gira em torno da seguridade de natureza ética constitucional e da noção de cidadania, que visa prevalecer juntamente com os direitos sociais, os direitos civis e políticos².

Porém, alerta-se aqui, que esta problemática vai muito além de um método de aplicação de distribuição ou redistribuição³ de recursos e rendas, pois requer impreterivelmente a compreensão de elementos conceituais sobre a noção de Estado vigente. Contudo, esta primeira parte tem por objetivo desenhar, em linhas gerais, apontamentos teóricos que servirão de suporte no decorrer da pesquisa e da produção do texto, tal como alguns elementos que fundamentam o atual cenário das políticas públicas.

Por primeiro, é pertinente mencionar que os estilos de coberturas das políticas públicas seguem uma dinâmica intimamente relacionada com as formas de governos, por meio de intervenções e de influências políticas e econômicas. As políticas públicas existem

¹ Neste trabalho será usado terminologicamente como correlato de políticas universais a expressão “universalização”. Desta forma, além de se referir a uma política para todos (universal), pode-se remeter à ação política sem testes de meios ou sem condicionamentos. No entanto, a definição e referencial sobre tal assunto serão apresentados à frente.

² No que tange à questão de direito (justiça) é pertinente mencionar que está sendo usado tal como em Carvalho (2008), que apresenta primordialmente, três concepções de direito (civil, político e social) no conceito de cidadania. Os direitos civis, dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei; os direitos políticos é a garantia de participar na organização enquanto cidadão da vida social; e, os direitos sociais são “a garantia de participação na riqueza coletiva” (CARVALHO, 2008, p.10). Ainda, sobre esta temática, outros argumentos serão abordados posteriormente, em específico em Marshall (1950).

³ A questão sobre distribuição e redistribuição, necessariamente gira em torno de argumentos econômicos e relaciona-se com as formas de financiamento das políticas públicas. Segundo Kerstenetzky (2012), a distribuição seguem os modelos (padrões econômicos): residual, industrial e, institucional (pontos que serão visualizados em Titmuss); enquanto que a redistribuição diz respeito às medidas de compensação das debilidades derivadas pelo sistema de distribuição.

porque há uma necessidade básica a ser satisfeita e, “o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p.24). Costuma-se dizer, que é o “Estado em ação”, seja por meio de programas e ou de projetos de execução ou manutenção, voltados para setores específicos da sociedade. Trata-se de um conjunto de decisões e ações de instituições providas do acervo organizacional estatal, que visam organizar a sociedade em conjunto, ressaltando, portanto, a alocação imperativa dos valores, compreendidos como de responsabilidade do Estado (HÖFLING, 2001). É ainda de responsabilidade do Estado, criar mecanismos para garantir o acesso de bens e serviços aos cidadãos, de modo individual ou coletivo.

No entanto, frente a este cenário teórico, é possível afirmar que as políticas públicas não têm por característica a rigidez, dado o caráter intencional decorrente de uma ampla e complexa disputa de interesses (JOHNSON, 2011). Tendo, pois uma vez afirmado que as políticas públicas são efetuadas por meio do Estado, é pertinente considerar, que “O Estado é uma arena de circulação de poder políticos nos quais grupos de interesses se articulam na definição de regulação de mercados” (MATTOS, 2006, p.8). Dito de outra forma, se o Estado não é um instrumento passivo ou um agente neutro e suas inclinações são direcionadas em virtude da estrutura ou estratégia, este pode facilitar ou dificultar meios e serviços (JESSOP, 2007)⁴. As políticas focalizadas ou as políticas universais serão inclinadas segundo disposições de disputas externas e/ou internas ao Estado, as quais atuam na organização das escolhas dos mecanismos e componentes constitutivos, sejam na fase de planejamento ou execução.

Diante disto, entender como funcionam as estruturas e mecanismos desta dinâmica, requer a elucidação de uma junção de variáveis (até mesmo antagonismos) que se relacionam estruturalmente dentro de um determinado contexto, tais como Estado x mercado, distribuição x redistribuição, eficiência x equidade (KERSTENETZKY, 2006), centralização x descentralização, Estado unitário x Estado federado (ARRETCHE, 2000). Para além destas variáveis, podem-se adicionar outros elementos, a saber: público x privado, eficiência x eficácia (e efetividade), econômica x clientelismo (PEREIRA, 2011; PEREIRA, 2011a),

⁴ O uso de atribuições desta passagem, inclinada à interpretação de Poulantzas (1978 *apud* JESSOP, 2007), atende ao intento da análise das políticas públicas, como um campo de disputa. No entanto, é pertinente salientar que para Therborn (1999) há três tradições de correntes das teorias do Estado: a Marxista, encabeçada por Poulantzas, Ralph Miliband, Michael Löwy e Therborn; a estadista, com um viés mais acadêmico, inspirada por Weber; e, uma corrente de enfoque da decisão pública, pautado por uma teoria econômica liberal aplicada à desenvoltura do Estado. No entanto, a ideia deste trabalho não é construir uma leitura sobre a teoria do Estado, mas entender este a partir de suas ações. Para uma leitura completa ver: THERBORN, Goran. As teorias do Estado e seus desafios no final do século. In: SADER, E. & GENTILLI. *Pós neoliberalismo II*. Que estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999, 3º Ed..

participação política x apatia política (DAGNINO, 2004), os quais serão desvelados no decorrer desta apresentação.

Por outra via, é muito comum, principalmente no Brasil, direcionar os trabalhos em políticas públicas, sejam no campo da Sociologia Aplicada ou da Ciência Política, para uma metodologia avaliativa, que servem como instrumentos que legitimam e validam a ação do Estado (JANNUZZI, 2011). Este método ficou conhecido a partir dos estudos de Sônia Miriam Draibe (1986; 2003; 2006; 2011) no Núcleo de Estudo de Políticas Públicas-NEPP da Universidade de Campinas-UNICAMP, a partir de pesquisas sobre desigualdade, *Welfare State* e desenvolvimento social. No entanto, para Melo (1999) esta é apenas uma das três possíveis subdivisões sobre o estudo de políticas públicas neste país. Soma-se ainda, com a *mainstream* (corrente principal), que estuda os regimes políticos, instituições, ou o Estado em termos de aspectos constitutivos. Assim como a que trabalha com os padrões de intervenções do Estado, sobre a forma de análise de problemáticas internas, presentes nas próprias áreas setoriais.

Contudo, a proposta deste trabalho, não é restringir à apenas uma destas áreas, dado que a análise de argumentos sobre a problemática focalização e universalização, permeiam conceitualmente os aspectos subdivididos por Melo (1999). E em concomitância com este ponto, deve-se esclarecer que será possível encontrar algumas questões ou discussões em autores de vertentes distintas (ex. marxista, liberal ou neoliberal), desta forma o presente texto, procura compreender os elementos dentro da dinâmica de análise proposta, sem necessariamente segmentar ou problematizar os itinerários de cada autor, mas apenas observá-los quando necessários.

Outro esclarecimento sobre a necessidade de estudar esta problemática dentro das políticas públicas está no campo de abrangência de execuções e argumentos. Entende-se que as políticas sociais fazem parte dos componentes das políticas públicas, usualmente entendidas como ações nas áreas de: educação, saúde, previdência, habitação, saneamento básico, entre outras. Outrossim, Höfling (2007) entende que as políticas sociais “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2007, p.31). Portanto, tomar o campo da política pública como foco, permite ter maior visibilidade da problemática focalização *versus* universalização.

De outra forma, a importância em usar a participação política⁵ como critério para análise das políticas focalizadas e universais ancora-se na prerrogativa de que em sistemas democráticos, as políticas públicas são resultados, correspondentemente, de maior ou menor participação no processo decisório. O que aponta, necessariamente, ser “mais abrangentes – universais – ou focalizadas, conforme o poder reivindicatório que os trabalhadores e as massas populares imprimam em determinado momento histórico e geográfico” (JOHNSON, 2013, p.193).

Algumas das principais decorrências da inserção da participação política na abrangência e intensidade da ação estatal incidem, teoricamente, na compreensão do processo de descentralização do poder político, que se refere, de um lado, à maior autonomia dos Estados e dos municípios para desenvolver mecanismos e estratégias para gerenciar e arrecadar os recursos, a fim de promover um planejamento que vise combater a desigualdade social juntamente com o desenvolvimento econômico (ARRETCHE, 2000); e do outro, aumento de excessiva burocratização de acesso (reflexo da intencionalidade) representada por entraves sistemáticos que inviabilizam a participação dos cidadãos, de modo a expressar as suas reivindicações frente à gestão pública (SOUZA, 2004).

No entanto, é comum encontrar na literatura sociológica o campo de análises sobre os casos mais pragmáticos da participação política (CORAGGIO, 2004; AVRITZER, 1997; WAMPLER, 2006; ARRETCHE, 2000). Destas, são retiradas discussões sobre as Organizações Não Governamentais (ONGs), os movimentos sociais (urbanos e rurais), as lutas sindicais, as formas de organização em redes (foros, conselhos regionais) e o Orçamento Participativo (OP), com destaque aos exemplos ocorridos nas cidades de Porto Alegre, Recife e São Paulo⁶. Frente a isto, destaca-se, aqui, que o objetivo deste trabalho não é analisar cada

⁵ Segundo o “*Dicionário de política I*”, há pelo menos três formas ou níveis de participação política, mas que neste trabalho serão utilizados como complementares, a saber: “A primeira forma, que poderíamos designar com o termo de *presença*, é a forma menos intensa e mais marginal de Participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma, poderíamos designá-la com o termo de *ativação*: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Isto acontece quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc. O termo *participação*, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política” (SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política I*. trad. Carmen C. Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998, p.888, *grifos do autor*).

⁶ Esta discussão poderá ser visualizada em outros momentos deste trabalho, entretanto, dado a preponderância do objeto de pesquisa, não há necessidade de definições ou contextualizações apuradas. Para uma discussão mais aprofundada sobre a descentralização nestas localidades ver: Goulart (2006); para análise do processo de

caso em específico, ou fazer uma abordagem territorial ou ainda quantitativa, mas apropriar-se de elementos constitutivos que fortalecem o desenvolvimento da participação política no debate de ordem pública, principalmente na forma de exercício da cidadania. Ao mesmo tempo deve se ter em consideração que todo e qualquer processo que requer maior participação do cidadão, requer amadurecimento e aperfeiçoamento, pois

Iniciar una nueva experiencia participativa es un proceso que requiere tiempo, y que no necesariamente ofrece políticas de corto plazo o beneficios electorales. Las administraciones deben estar dispuestas a comprometer tiempo, energía y recursos para reformar el proceso de elaboración de políticas. Los ciudadanos y los oponentes políticos pueden potencialmente usar las nuevas instituciones participativas para promover políticas, estrategias y resultados que no son convenientes para los intereses de los alcaldes (WAMPLER, 2006, p.51).

Diante disto, é pertinente usar como referência os apontamentos de Pateman (1992), os quais possibilitam uma visão geral do conceito de participação política. Infere-se assim, que é o exercício da cidadania na relação direta com o representante eleito (ou do governo), o qual gera um cenário de acompanhamento dos mecanismos de governo, e possibilita que as decisões tomadas (ou que devem ser evitadas) não representem apenas os interesses particulares⁷. A participação política é assim assumida não apenas como participação indireta, por meio do voto ou de indicação de representantes, mas também como participação direta, na forma de autorrepresentação.

Johnson e Silva (2011) complementam esta visão, afirmando que a participação política remete à aurora do pensamento ocidental, como a essência do exercício político, sobre a égide da construção de legitimidade, de delegações de funções, de autonomia decisória pública e de relação de confiança com o representante governamental. E, alude-se ainda, “para que as experiências participativas se tornem espaços democráticos deliberativos é necessário que seus membros detenham informações que os habilitem a essa tomada de decisões” (JOHNSON; SILVA, 2011, p.25). Esta perspectiva, tal como será observada em Marshall (1967), apresenta por peculiaridade maior número de interlocutores empoderados nos espaços decisórios (descentralizados). Em síntese, neste trabalho, o uso deste conceito será reproduzido sob os axiomas: “ser parte”, “fazer parte” e “tomar parte” das decisões

expansão do orçamento em outras cidades brasileiras, ver: Wampler (2004); e para a visualização casos de ocorrências em outros países da América Latina, ver Coraggio (2006).

⁷ Estas ponderações de Pateman (1992) são resultados da análise de obras de Schumpeter, de Dahl, de Sartori, de Eckstein e de Berelson. No que diz respeito à Berelson, é possível destacar uma argumentação entorno da apatia política, que será revisitado posteriormente ao tratar a temática em relação ao universalismo. O Embasamento ainda, como supracitado, se fundamenta nos clássicos da política, de Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole, especificando, portanto, o que denomina de “Teoria Clássica da Democracia” ou “Teoria da Democracia Participativa”.

públicas (TEIXEIRA, 2001) e, caso contrário, tem-se a apatia política, sinônimo de resistência ou desinteresse a toda e qualquer forma de participação política.

Contudo, tomado pelas observações teóricas que norteiam a presente introdução da pesquisa, caberia ressaltar alguns questionamentos que implicitamente guiarão a redação da primeira parte deste texto, a saber: O *Welfare State* representa um esboço propedêutico sobre o estudo da problemática focalização x universalização? E em que medida, a subdivisão dos tipos de “ideais” de Esping-Andersen (1991), contribuem para entender as categorias de aplicação das políticas de proteção social, a saber, sobre os tamanhos (se grande ou pequena) ou sobre o alcance da cobertura (se seletiva ou universal)? Como a participação política esteve inserida no processo de desenvolvimento deste modelo de Estado? Não obstante, as respostas a estas indagações se tornam além ao objetivo deste trabalho, mas servirão de indagações norteadoras e incitaram a procura por novas formas de compreensão.

1.2 A focalização e a universalização no *Welfare State*: entre as necessidades sociais e os direitos sociais.

Em primeira instância é pertinente relacionar que aspectos da discussão sobre as coberturas focalizadas e universalizadas remetem-se historicamente às considerações efetuadas durante o período do Estado interventor ou protetor, a saber, do *Welfare State* ocorrido na virada do século XIX para o século XX. Não obstante, este contexto tornou-se objeto de inúmeras investigações teóricas, principalmente no que diz respeito às noções de direitos sociais, de cidadania, de democracia, de seguridade e necessidade social, as quais podem ser subdivididas em orientações de ordem econômica e política (e, em alguns casos, de ambas as formas) (ARRETCHÉ, 1995)⁸.

⁸ Marta T. S. Arretche (1995) em “*Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*” efetua uma leitura sobre as principais correntes teóricas deste fenômeno. A autora usa como critério de análise orientações de ordem econômica (segundo a autora, usada pela maioria dos teóricos), que tem como cerne investigações sobre a origem de programas de proteção sociais e suas expansões; e orientações de ordem política, que representa ponderações causais sobre a luta de classes e as distintas estruturas do poder político, estatal e institucional. Os argumentos que são predominantemente de ordem econômica configuram-se sobre duas teses gerais: a) O *Welfare State* é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades, com destaque aos trabalhos de Harold Wilensky, Richard Titmuss e T.H. Marshall; b) O *Welfare State* é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, com referência aos trabalhos de James O’Connor e de Claus Offe. Já os argumentos de ordem política são desmembrados pela autora em quatro momentos: a) O *Welfare State* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais, com especial contribuição de T.H. Marshall; b) O *Welfare State* é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado (dentro do capitalismo), com significativa abordagem marxista, representado por Ian Gough; c) Há diferentes *Welfare State*: eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder, suscitado por Gosta Esping-Andersen; d) O *Welfare State* é resultado de configurações históricas particulares de

No entanto, a partir do objetivo de analisar as ocorrências dos principais argumentos que permeiam a discussão sobre as políticas focalizadas e as políticas universais no interior do processo de emergência e crise do *Welfare State*, recorre-se, portanto, como fundamento teórico os escritos de: Richard Titmuss⁹, T. H. Marshall (1967) e Esping-Andersen (1991)¹⁰. Por esta via, caberá dividir a seguinte explanação em dois momentos: no primeiro, apresentar um breve esboço histórico, seguido de fomentações sobre necessidades sociais (de ordem econômica), cidadania e direitos sociais (de ordem política); e, no segundo, compreender os elementos sobre a crise do *Welfare State*, guiando-se pelas interrogativas: Qual a natureza da crise? E, qual a consistência da afirmação de que não houve crise, mas apenas um processo de recalibragem?

Porém, no que diz respeito à primeira assertiva, observa-se que originalmente o termo *welfare state* foi cunhado pelo historiador e cientista político britânico Sir Alfred Zimmern nos anos da década de 1930¹¹, que buscava atender, terminologicamente, a evolução do Estado Britânico Industrial em seu entender positivista, caracterizando, portanto, “o predomínio da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força, da Constituição sobre a revolução, do consenso sobre o comando, da difusão do poder sobre sua concentração, da democracia sobre a demagogia” (KERSTENETZKY, 2012, p.1). Não obstante, o objetivo daquelas medidas era de proteger principalmente trabalhadores assalariados, como forma de contenção de riscos associados à economia de mercado.

O sistema de proteção social não é criação do *Welfare State* ou teve início no período do pós-Segunda Guerra Mundial. Destaca-se assim, que entre 1883 e 1889, o chanceler Otto Von Bismarck, instituiu um sistema previdenciário na Alemanha, o que representaria a primeira intervenção orgânica do Estado, tendo, pois por base, o contrato de trabalho organizado por categorias profissionais, tal como perda por acidente, invalidez (ou idade). No entanto, também foi criada na Inglaterra em 1864 a legislação fabril e, posteriormente, um

estruturas estatais e instituições políticas, com os estudos de Hugh Hecho, Theda Skocpol, de Ann Shola Orloff e de Margareth Weir.

⁹ Richard Titmuss (1907–1973), sucessor nas pesquisas e na LSE (KERSTENETZKY, 2012, p.9). A partir de agora as referências deste autor será como em: Titmuss (1958) *apud* Esping-Andersen (1991); Em Kerstenetzky (2012): TITMUSS, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: Allen and Unwin; _____ (1959). *Essays on the “Welfare State”*. New Haven: Yale University Press. _____ (1974) *Social Policy: an Introduction*. Nova York: Pantheon Books. E em Vázquez (2007): TITMUSS, R. M. (1963). *Essays on the Welfare State*. Surrey: Unwin Brothers.

¹⁰ Este trabalho utiliza tais referências bibliográficas, com dois intuitos: o primeiro, exemplificar os argumentos de ordem econômica segundo a questão da necessidade social, desenvolvidas por Titmuss e, os argumentos de ordem política, que se referem à noção central de direitos sociais e de cidadania em Marshall. O segundo, por estes autores fazerem parte do rol de referência utilizado por Esping-Andersen na constituição dos tipos de *Welfare State*, os quais apontam sobre as transformações históricas sociais a partir das lutas de classes.

¹¹ Refere-se aqui aos apontamentos de Kerstenetzky (2012) sobre: ZIMMERN, SIR A. E. *Quo Vadimus*. Oxford: Oxford University Press, 1934.

sistema de seguro nacional progressivo (aplicado entre 1905-1911), cujos fundamentos se instituíam no *status* de cidadania, com respaldo no padrão de mínimo social para todos (PEREIRA, 2011). Outros elementos históricos mostram que estas institucionalizações de proteção social deram continuidade aos trabalhos precursores da *Poor Laws Act* (Leis dos Pobres) de 1536¹² criada pelos Estados Nacionais Europeus para regular com “mãos de ferro” os pobres e excluídos socialmente (PEREIRA, 2011a; MARSHALL, 1967). E, por fim, cabe salientar as formas de atendimentos sociais das Igrejas Medievais, por meio de ações filantrópicas, fragmentadas e emergenciais aos mais necessitados.

Frente a estes elementos históricos e a partir de uma perspectiva crítica é possível afirmar que a ascensão do *Welfare State* pode ser concebida como uma reação preventiva à crescente organização social dos trabalhadores decorrentes das Revoluções¹³, mais em específico da Russa de 1917 “e suas repercussões, que se espalharam no mundo, conduzindo a uma radicalização do movimento operário em torno das suas reivindicações de melhoria nas condições de vida” (JOHNSON, 2013, p.186)¹⁴. As medidas tomadas para a defesa do capitalismo possibilitou o acordo entre capital e trabalho (que será analisado à frente). Estes serviram para legitimar o capitalismo e adequá-lo no período do pós-guerra. Desta forma, compreende-se tal como em Johnson (2013, p.186):

Afirmamos, portanto, que o *Welfare State* é a expressão de um “socialismo reformista” e não a face benevolente da burguesia, ao mesmo tempo em que essa configuração de Estado representa a perspectiva de um espaço legitimado de

¹² A *Poor Laws Act* (Lei dos Pobres) foi historicamente aplicada pela primeira vez em 1532 (PEREIRA, 2011), porém apenas instituída em 1832. Destaca-se assim, que a “Lei dos pobres entrou em decadência no século XVIII, pois era incompatível com a nova noção de direito civil na esfera econômica, com ênfase no direito de trabalhar onde e em que fosse de agrado. A regulamentação de salários infringia esse princípio individualista do contrato de trabalho livre. [...] Pois a *Poor Law* se constituía nos últimos vestígios de um sistema que tentara ajustar a renda real às necessidades sociais e ao status do cidadão e não apenas ao valor de mercado de seu trabalho. Mas essa tentativa de injetar um elemento de previdência social na própria estrutura do sistema salarial através da instrumentalidade da *Poor Law* estava condenada ao fracasso não somente por causa de suas consequências práticas desastrosas, mas também porque era extremamente ofensiva ao espírito predominante da época” (MARSHALL, 1967, pp.71-2). Contudo, ao que tange as questões sobre as noções de direitos, serão destacados posteriormente neste trabalho.

¹³ Para Potyara Pereira (2011) foram dois os motivos que levaram o surgimento do *Welfare State*, que surgiram desde a metade do século XVIII, a saber: “a) A *Revolução Industrial*, com a sua capacidade sem precedentes de produzir bens materiais e de poder livrar as classes laborais da pobreza herdada do processo de construção dos Estados nacionais, na Europa Ocidental, desde o fim da Idade Média; e, b) as mobilizações sociais pela conquista de direitos individuais – civis e políticos – sob o efeito das revoluções burguesas (em particular da francesa, de 1789) que transformaram a antiga ordem feudal na ordem capitalista dominada pela produção mercantil e pela lógica liberal” (PEREIRA, 2011a, p.59).

¹⁴ Johnson (2013) menciona que segundo Fernandes (1979) há três fatores vitais existentes na adaptação do capitalismo ao contexto do *Welfare State*, o primeiro como mencionado, a Revolução Russa e o: “2) os significativos avanços tecnológicos e organizacionais em âmbito social, particularmente no funcionamento da empresa – traduzidos no âmbito do paradigma produtivo denominado taylorista-fordista; e, 3) uma crescente inter-relação dos interesses políticos e econômicos das elites e do Estado, objetivando consolidar estruturas internacionais de poder” (JOHNSON, 2013, p.186).

barganha e de incorporação do “inimigo principal”, limitando seus anseios nas fronteiras intransigentes da ordem.

Em outras palavras, o *Welfare State* não é um fato isolado, ou simplesmente um desdote dos liberais, tem como raízes a mobilização da classe operária e a eclosão da democracia de massa (PEREIRA, 2011). Esta adaptação do capitalismo deve ser interpretada à luz de um resultado histórico específico e normativo (PEREIRA, 2011), tendo, pois, o Estado, a função de promover medidas intervencionistas frente a um modelo que passa de liberal para ser de bem-estar social. Desta forma, se por um lado existem ganhos com direitos sociais e políticos, do outro há disseminação de ideais burgueses, tal como os valores de ascensão e progresso social, vindos do próprio sistema capitalista. Em outras palavras, tratou-se de uma tentativa, até mesmo inusitada, de construir “uma sociedade capitalista que provesse segurança social sustentada no pleno emprego, isto é, de um “capitalismo com rosto humano”” (JOHNSON, 2013, p.187).

Diante destes elementos propedêuticos e históricos, este trabalho entende por *Welfare State*,

um conjunto amplo de intervenções, não limitadas à combinação de programas de transferências de renda e serviços sociais, envolvendo também as políticas de emprego e de mercado de trabalho e as políticas macroeconômicas em seus efeitos esperados sobre o bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1990 *apud* KERSTENETZKY, 2012, pp.96-7)¹⁵.

Contudo, esta definição, mesmo não sinalizando a totalidade do conceito de *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991), permite que eventuais leituras sejam dirigidas. Destaca-se por primeiro algumas observações de ordem econômica, com especial destaque para o pesquisador social britânico Richard Titmuss. Para ele o *Welfare State* é o resultado dos impactos do processo de industrialização na sociedade e desenvolve-se através do surgimento de programas sociais, que visam reconhecer as necessidades naturais (a infância, a velhice, a doença) e as necessidades acrescidas pela “dependência culturalmente estabelecid[a]s (“*man-made dependencies*”)” (ARRETCHE, 1995, p.10), tais como o seguro-desemprego, seguros contra acidentes de trabalho ou invalidez (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009). Tem-se, assim, que os argumentos de ordem econômica estão intimamente ligados à oferta de serviços, como repostas às necessidades sociais, principalmente no que diz respeito às necessidades culturalmente estabelecidas. Por esta via, a

¹⁵ Toma-se aqui o *Welfare State* como um correlato de “sistema”, cuja nomenclatura permite englobar os principais elementos constitutivos, seja de ordem econômica, política ou social.

ampliação dos estados de dependência amplia os serviços sociais, *designados para resolver as necessidades e garantir a sobrevivência da sociedade ou de um grupo de pessoas, cujas necessidades são reconhecidas por toda a sociedade*” (TITMUSS, 1963, p.39 *apud* VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009, p.45 *grifos do autor*).

No que segue a apresentação sobre os escritos de Titmuss, aponta-se que este ao realizar uma tipologia sobre *Welfare State*, parte dos modelos clássicos de provisão de bem-estar social existentes, a saber, residual e institucional (1958 *apud* ESPING-ANDERSEN, 1991). Sendo que,

No primeiro caso, o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes; procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e merecedores. O segundo modelo destina-se a toda a população, é universalista, e personifica um compromisso institucionalizado com o bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.100).

Segundo Kerstenetzky (2012) é possível visualizar um terceiro elemento constitutivo em Titmuss, a saber, o modelo industrial (meritocrático). Esta inserção só é possível devido à reinterpretção do critério “distribuição”, juntamente com os eixos “tamanho”: se grande ou pequeno; e as formas de “cobertura”, se seletiva ou universal. Assim, no modelo industrial,

há uma redistribuição mínima em resposta a disfuncionalidades excepcionais das instituições centrais de promoção do bem-estar; no modelo industrial, a redistribuição promovida pelo estado do bem-estar social é distribuída proporcional à distribuição de recompensas que ocorre no mercado; no modelo institucional, a redistribuição é progressiva e respeita as necessidades sociais (KERSTENETZKY, 2012, p.96).

A observação do critério “distribuição” possibilitou a visualização da função do Estado na garantia de bens sociais e do grau de acessibilidade dos serviços sociais (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009). O primeiro elemento, a garantia de bens sociais, diz respeito aos sistemas de proteção social do Estado, antes de estrita responsabilidade da família. Esta transição ocorre no processo de industrialização, que cria um fenômeno de desestabilização na própria família. A desestabilização é resultado da reprodução de cenários que são alheios a esta, sendo que os primeiros sintomas aparecem ao passo que os problemas do trabalho são levados para casa, tal como posturas de autoritarismo, dominação e conflito de interesses. O Estado, por meio de medidas institucionalizadas, passa a atuar nesta lacuna na forma de garantia de serviços, principalmente por meio de políticas focalizadas emergenciais ou paliativas (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009). Já no que diz respeito ao segundo elemento, a acessibilidade dos serviços sociais, é dado pela possibilidade de ampliação de medidas, sendo estas em conformidade com a criação de novas necessidades sociais. Neste caso o

Estado, frente ao contingente de procura e especificidades de cada caso, agiria por meio de coberturas com condicionalidades de acesso ou por via de testes de meios (PEREIRA, 2011).

Diante destas especificidades sobre a emergência do *Welfare State*, Titmuss (1963 *apud* VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009) reestrutura os aspectos da tradição teórica do bem-estar social, por meio de três modelos: o *Welfare State residual*, o *Welfare State meritocrático-particularista* e o *Welfare State institucional-redistributivo*. No primeiro caso, o Estado apresenta-se limitado quanto às questões sociais, só intervém ao passo que o mercado e família se tornam incapazes de responder suas próprias necessidades sociais. Os serviços são orientados por testes de comprovação da pobreza, e tem por duração apenas o período imprescindível para que a “necessidade” seja eliminada. No segundo caso, o Estado é responsável por assegurar a proteção social apenas àqueles ligados ao corporativismo ocupacional. Tem-se como exemplo os sistemas de previdência social, hierarquizado e específico para determinadas classes. Outra vez o Estado se apresenta limitado quanto às questões sociais, sendo que os critérios de acessos são circunscritos a partir da inserção do cidadão no mercado de trabalho. No terceiro caso, o Estado tem por obrigação garantir a todos os cidadãos os direitos sociais de modo universal e unificador, cujo formato não apresenta apenas o caráter de correção, mas também de prevenção (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009).

Observa-se ainda, que neste último aspecto, a discussão sobre necessidades sociais proporciona o desenvolvimento dos argumentos em favor da cobertura universalista (PEREIRA, 2011). Assim, se as indústrias incentivam medidas em torno das políticas focalizadas, objetivando, portanto, a promoção das virtudes individuais, e se estas promoções isolam o indivíduo por meio da competição e ganhos particulares, é possível concluir tal como Titmuss que “a própria política social arrisca fomentar estados de dependência quando é insensível às forças sociais que desconectam mérito e resultado individual” (KERSTENETZKY, 2012, p.23). Logo, a imposição frequente de estigma, pode ser um agravante a longo tempo, implicando frequentemente nas formas de dependência destas políticas. Ou ainda, “A outra consequência grave é que serviços seletivos cujo acesso é associado a estigma se tornam pouco efetivos simplesmente por desestimular o uso precoce e preventivo” (KERSTENETZKY, 2012, p.24).

Frente a este cenário, a política social deveria objetivar ser uma ferramenta para a mudança social e, não apenas um aparato de adaptação de indivíduos e grupos. Ela deve ser tanto de natureza de correção como de prevenção, ponto que é característico das políticas universais. Em outras palavras, os “[s]erviços universalistas não discriminatório são em partes a consequência da causalidade não identificável. Se os desserviços são desperdiçadores (no

sentido de serem os custos sociais difusos), então o *welfare* também tem que ser desperdiçador” (TITMUSS, 1959 *apud* KERSTENETZKY, 2012, p.26). Porém, nesta passagem visualiza-se que as políticas universais precisam ser complementadas com algum nível de seletividade (focalização) para que atendam exigências de efetividade da ação. Titmuss também considera que o universalismo apresenta limites práticos e que a saída é aproximar do bem-estar social, principalmente com incisivos investimentos na área da educação. Dado que,

O desafio não seria escolher entre sistemas universais e focalizados, mas criar uma infraestrutura de serviços universais dentro da qual se possam desenvolver serviços seletivos aceitáveis, como direitos sociais, baseados em critérios de necessidades de categorias, grupos e territórios específicos, e não baseados em testes de meios, portanto, sem promover um “assalto à dignidade humana”, e divisões sociais que gerem dois padrões de serviços para duas nações (KERSTENETZKY, 2012, p.27).

Ao tomar a subdivisão de Titmuss como referência, tende-se a correlacionar as políticas universais como *welfare state* institucional, que buscam, naturalmente, assegurar a totalidade dos direitos sociais; enquanto as políticas focalizadas, são tomadas como sinônimo de *welfare state* residual, as quais operam segundo noções minimalistas de recursos e concentração a uma minoria em desvantagem.

Todavia, tendo, pois efetuado uma breve leitura de Titmuss sobre a origem e os tipos de *Welfare State*, caberia resgatar e complementar a leitura de alguns dos principais elementos que estão implicitamente relacionados com esta abordagem, a saber: a dinâmica entre o acordo capital e trabalho; e, a junção entre capital e fundo público. O intuito desta inserção é contribuir com a interpretação dos elementos até então utilizados sobre o processo de emergência deste sistema.

Por primeiro, cabe ressaltar que nos estudos de Arretche (1995), encontram-se possíveis direcionamentos de leituras sobre a emergência do *Welfare State*, posta como resultado do acordo entre capital e trabalho organizado. Dentre estas leituras, a autora recorre aos escritos de Ian Gough (1979) na obra *The Political Economy of the Welfare State*¹⁶ para descrever o processo de origem e desenvolvimento dos programas sociais.

Destaca-se assim, que para Gough o “*welfare state* é um fenômeno do capitalismo em um estágio particular de seu desenvolvimento e, mais especificamente ainda, das sociedades capitalistas avançadas” (ARRETCHÉ, 1995, p.23, *grifos do autor*). Sendo que, tal como observado acima, o próprio processo de acumulação capitalista gera demandas e

¹⁶ Os apontamentos de Arretche (1995) sobre Gough correspondem a: GOUGH, Ian (1979) *The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan Press.

necessidades de políticas sociais. E, cabe ao Estado por meio destas políticas, apresentar respostas às exigências do processo de acumulação do capital, dentro do próprio modo de produção.

Acrescenta-se ainda, que o Estado é visto como um espaço entre as lutas de classe, sob a forma de lutas sociais. Estas lutas contribuem para a criação de programas que melhorem as condições de vida e trabalho do proletariado. Assim, “O papel de pressão das classes subordinadas, e outros grupos organizados de pressão a elas associados, é de reconhecida importância na explicação da introdução das medidas de *welfare*” (GOUGH, 1979, p. 58 *apud* ARRETCHE, 1995, p.24). Porém, deve-se ter em mente que “o Estado age essencialmente na defesa dos interesses da classe capitalista” (ARRETCHE, 1995, p.24), e se não houver reivindicações por meio de participações efetivas, não existirá possibilidade de mudança deste cenário.

No entanto, estes elementos servem de premissas para sustentar os argumentos entorno do acordo capital e trabalho. Para Gough, são diversas as razões permissivas para esta intersecção, as quais são traduzidas nas palavras de Arretche, (1995, p.25):

Isto é, nos períodos de inovação e crescimento das políticas sociais, ambas as classes fundamentais (burguesia e proletariado) viam tais políticas como sendo de seu interesse, ainda que por razões absolutamente distintas. A classe trabalhadora, porque qualquer política que atenua as dificuldades e modifique o jogo cego das forças de mercado é bem-vinda. A classe capitalista, porque isto reduz o descontentamento da classe trabalhadora, provê novas modalidades de integração e controle sobre esta classe e oferece ainda benefícios ideológicos e econômicos.

Sendo assim, a relação entre a pressão da luta de classe, acrescida pelo crescimento econômico e a escassez de mão-de-obra, criou, segundo Gough, um novo cenário, no qual os capitalistas passaram a reconhecer uma consciência de classe. Mas, esta relação entre capital e trabalho mais se aproximou de uma natureza de “cedência”, que necessariamente de “acordo”, dado a condição de que o Estado é um campo de conflito, e se ambos os lados visam o crescimento econômico, passaram, necessariamente, a se sujeitar às novas condições de relação.

Por segundo, ao discorrer sobre a junção entre capital e fundo público é útil efetuar apontamentos sobre a obra de Francisco de Oliveira (1998): *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Primeiramente, para compreender algumas das principais nuances entorno do autor, é importante destacar a ligação deste ao pensamento marxista e, ter em mente que ele apresenta uma defesa sobre a origem do *Welfare State* relacionada à dinâmica capitalista e suas crises cíclicas (NOGUEIRA, 2001). Parte-se assim,

de que este sistema “constitui-se no padrão de *financiamento público* da *economia capitalista*” (OLIVEIRA, 1998, p.19, *grifos meu*). Este padrão não beneficia tão somente os trabalhadores com programas sociais (saúde e educação universal e gratuita, previdência social, seguro-desemprego, benefícios de transferência de rendas, etc.), mas também fornece subsídio para financiar a dinâmica de acumulação do capital, tal como investimentos na área da ciência, produção, exportação e produtos militares (OLIVEIRA, 1998).

Assim, se de um lado o *Welfare State*, passa a ser financiador da acumulação do capital, que busca impreterivelmente o valor, sinônimo de mais-valia e o lucro; do outro, custeia a reprodução da força de trabalho, com o intuito de atingir a população por meio de gastos sociais, o que não pode ser representado por capital. Os gastos sociais, como políticas públicas visam os benefícios dos trabalhadores, e isto por imediato, favorecem o crescimento econômico. Por esta via, a força de trabalho juntamente com o financiamento público é igual ao aumento de produção. Ou nas palavras do autor:

Welfare State é justamente a revolução nas condições de distribuição e consumo, do lado da força de trabalho, e das condições de circulação, do lado do capital. Os gastos sociais públicos mudaram as condições da distribuição dentro de uma relação social de produção que parecia ter permanecido a mesma; o fundo público como financiador, articulador e "capital em geral" mudou as condições da circulação de capitais (OLIVEIRA, 1998, p.37).

A junção entre capital e fundo público não é uma atividade recente do *Welfare State*, alerta Oliveira (1998, p.20), pois “a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos”, com especial destaque ao período medieval e moderno, com as relações entre banqueiros e tesouros reais de modo inseparável. Assim como também não é algo recente os serviços de caridades prestados aos necessitados, tal como visto acima no contexto histórico.

No entanto, as relações contemporâneas de financiamento público e medidas de proteção social é algo complexo e abrangente, que dependem de ações acordadas pelos principais grupos sociais e políticos, diga-se de passagem, são ações intencionais. Neste contexto, o fundo público comporta-se como uma espécie de genérico ou substituto do capital financeiro, acelera a circulação do capital e cumpre o papel de articulador entre quem poupa e quem investe. Na expressão de Oliveira (1998), o fundo público comporta-se como um “antivalor”. Terminologia que abarca outras expressões, tal como, o anticapital, a antimercadoria ou o salário indireto, compostos geralmente por gastos sociais. Para explicar o que está sendo entendido por antivalor, o autor usa uma metáfora que vem da física: “o antivalor é uma partícula de carga oposta que, no movimento de colisão com a outra partícula,

o valor, produz o átomo, isto é, o novo excedente social” (OLIVEIRA, 1998, p.53). O que significa que este não assume a forma de valor, pois,

sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização (OLIVEIRA, 1998, p.29).

Como exemplo de fundo público é possível usar a figura dos Bancos Centrais ou Bancos Nacionais, que cobre tanto o setor da economia do mercado, quanto o setor da economia pública com bens e serviços sociais. Eles agem não tão somente como valor, mas como medidas, por exemplo, as anticíclicas, que funcionam como força motriz para interferir nos desequilíbrios gerados pelo processo de produção.

Por fim, a relação entre fundo público, valor e antivalor, está situada no processo de luta de classes e tem uma tendência à desmercantilização¹⁷ da força de trabalho. Reedifica a existência do fundo público na existência das classes sociais, que desloca as lutas sociais das esferas das relações privadas para as relações públicas, as quais devem ser atualizadas constantemente sobre a penalidade de perder sua eficácia (OLIVEIRA, 1998). Ao mesmo tempo, o fundo público, desmercantiliza parcialmente as formas de trabalho, ou seja, a condição de mercadoria. Expõe, segundo Oliveira (1998), uma espécie de desnecessidade da exploração, pois existe a transparência na remuneração da força de trabalho, dado que os agentes são politicamente reconhecidos, e o “fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são *antimercadorias* sociais” (OLIVEIRA, 1998, p.30), permite autonomia do trabalhador frente ao mercado de trabalho.

Ora, tendo, pois apresentado alguma das principais nuances de ordem econômica sobre a origem do *Welfare state*, é pertinente seguir a apresentação da tese de que a industrialização é o fator causal dos programas sociais (ARRETCHE, 1995) por meio de argumentos de ordem política. Além do mais, mesmo como enunciado acima que Thomas Humphrey Marshall faz parte dos expoentes da análise de ordem econômica, cabe suscitar em seus escritos uma análise “com a relação entre desigualdade econômica e crescente igualdade política, o autor [Marshall] toma o caso inglês para demonstrar que, por meio da política social, a crescente igualdade política modifica as desigualdades econômicas” (ARRETCHE, 1995, p.18). Entretanto, algumas especificações devem ser efetuadas sobre esta passagem,

¹⁷ O conceito de desmercantilização (ou desmercadorização) usada como referência à palavra inglesa “*decommodification*” será discutido posteriormente ao passo que a apresentação tecer considerações sobre os escritos de Esping-Andersen (1991).

assim como buscar desmistificar a transição de análise de Marshall, da ordem econômica para ordem política.

Primeiro, o contexto histórico e social que circunda os escritos de Marshall (e de Titmuss) repousa no ataque liberal aos programas sociais na Inglaterra, ponto que permite salientar a ênfase na ideia de que os programas sociais correspondem a uma nova era de transformação por que passa a sociedade; e, segundo “reduzir seus argumentos a um contexto de acirrado debate político seria reduzir o caráter de sua contribuição” (ARRETCHE, 1995, p.12). Desta forma, Marshall e Titmuss consensualmente partilham de uma mesma emergência do *Welfare State*, a saber, as teorias da modernização.

A contribuição de Marshall segue ainda no viés de que a origem e desenvolvimento do *Welfare State* faz parte de uma “evolução lógica e natural da ordem social em si mesma” (MARSHALL, 1965, p.27 *apud* ARRETCHE, 1995, p.27), tal como poderá ser visto na evolução dos direitos, com singular expressão nos planos políticos de uma sociedade. Outro ponto que representa similar importância é que a própria sociedade inglesa se preparou para uma administração que estaria comprometida e empenhada com o bem-estar dos seus cidadãos frente as exigências do mercado de trabalho proposto pela Revolução Industrial.

Marshall (1967), no texto *Cidadania, Classe social e Status* destaca o período do *Welfare State* a partir das seguintes abordagens: a história da evolução dos direitos, o desdobramento do conceito de cidadania, e a relação com as noções de *status* e classe social. Este texto e suas proposições partem da referência do estudo do economista e sociólogo inglês Alfred Marshall (1842-1924), que expressa uma discussão sobre a cidadania no contexto da era Vitoriana, na Inglaterra do Século XIX, com expressiva influência dos ideais da moralidade política¹⁸.

Entrelaçadas às questões de desigualdade, de cidadania e da herança teórica de A. Marshall, T. H. Marshall (1967), busca elucidar a partir da hipótese de que a compreensão da questão da cidadania deve ser vista como uma “espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania, o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade” (MARSHALL, 1967, p.61). Frente a este cenário, é possível destacar duas

¹⁸ As atribuições feitas à A. Marshall giram entorno do exame do problema da igualdade social sob o ângulo do custo econômico, o que enfatizaria que o verdadeiro problema não “seria a pobreza, mas a indigência, degradante e incompatível com a condição humana. Esta desapareceria na medida em que se eliminasse o trabalho excessivo que tornava os homens brutalizados como máquinas” (SOUKI, 2006, p.49). Nesta circunstância, observam-se duas desigualdade, a quantitativa (ou econômica), que poderia ser aceita, desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida e a desigualdade qualitativa, que deve ser rejeitada por não ser uma questão de direito.

questões fundamentais em nível de reflexão, a saber: Como são possíveis direitos iguais de cidadania em uma ordem desigual? E, a cidadania neutralizaria as desigualdades sociais de classe (SOUKI, 2006)?

Para dialogar com estas questões, é pertinente primeiro vislumbrar o que está sendo entendido por cidadania, e correlacionado a esta, a noção dos três elementos do direito: civis, políticos e sociais. Destacam-se assim,

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, de liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As intuições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, pp.63-4).

Os registros destes direitos perduram do século XVIII com os direitos civis, do século XIX com os direitos políticos e, por fim, do século XX com os direitos sociais (MARSHALL, 1967).

No entanto, nos direitos civis, não há um marco específico, pois historicamente é representado pelo *Habeas corpus*, pela *Toleration Action* e pela abolição da censura de imprensa. Estes direitos forneciam a todos os homens, ao menos o direito de liberdade, uma característica que perdurava na Inglaterra deste o século XVII. No setor econômico, o direito civil básico era entendido como direito de trabalho por meio da escolha livre de ocupação. Os direitos políticos, neste período não se construíram. E de modo parco, as atividades de escolhas políticas eram destinadas aos grupos restritos, dado que cidadania e o sistema de senhores feudais eram incompatível. Registra-se ainda neste período, a primeira tentativa de formulação dos direitos sociais que se reduzia à participação efetiva nas comunidades locais e associações. Porém, a partir do exercício da liberdade assegurada pelos direitos civis, encontra-se um primeiro esboço do sistema de proteção social, sem a instituição dos direitos sociais, a saber: a *Poor Laws Act* e o sistema *Speenhamland*¹⁹ (salário mínimo e salário-família, combinados aos direito de trabalho) (MARSHALL, 1967).

A *Poor Laws Act*, tal como visto, representa uma das primeiras tentativas de consolidação do bem-estar social, e apresenta como peculiaridade tratar “as reivindicações

¹⁹ O termo de sistema *Speenhamland* de assistência aos pobres, foi atribuído por Karl Polanyi em: “*Origins of four Time*” (apud Marshall, 1967).

dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos” (MARSHALL, 1967, p.72), como no caso da proteção destinadas as mulheres e as crianças à margem dos limites de cidadania. Eis, pois, uma das primeiras alusões à criação de estigmas no sistema de proteção social, seria então uma espécie de sintoma negativo (KERSTENETZKY, 2012). Dado que, “O estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes” (MARSHALL, 1967, p.72).

Após a consolidação dos direitos civis, novos direitos foram adicionados, destacam-se os direitos políticos, com marco na “Lei de 1918” do sufrágio universal. Os direitos políticos possibilitaram a transferência da base dos direitos econômicos para o *status* pessoal, retirando este direito do monopólio de grupo. Logo, “Tornou-se cada vez mais notório, com o passar do século XIX, que a democracia política necessitaria de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados” (MARSHALL, 1967, p.74). Assim, a educação como elemento que ganhará destaque nos direitos sociais e na concepção de cidadania, apresenta-se como substância relevante para nova configuração dos direitos políticos, pois “A escolha livre é resultado de uma mente madura” (MARSHALL, 1967, p.74). Este argumento relacionado à questão da participação política apresenta-se como primordial à medida quanto maior forem as “mentes amadurecidas” presentes nos processos decisórios, maior a possibilidade de criar cenários deliberativos, democráticos e igualitários, que visarão à defesa consciente do interesse coletivo.

Os direitos sociais estão relacionados ao debate do direito da educação primária pública, cuja origem perdura do século XIX e, amadurecida no contexto do século XX. A importância do debate sobre a educação está no fato da necessidade de autoaperfeiçoamento. No entanto, corrobora-se ainda, que não se trata de uma simples obrigação individual, mas social, em que a educação é um “direito individual combinado a um dever público de exercer o direito” (MARSHALL, 1967, p.74).

Diante da argumentação histórica do desdobramento dos elementos do direito, cabe focar atenção ao que T. H. Marshall (1967) entende por cidadania e classe sociais, a fim de analisar quais aspectos influenciam o estudo da desigualdade social. Entende-se, assim, que “A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações

pertinentes ao *Status*” (MARSHALL, 1967, p.76). Ou seja, é a igualdade humana básica da participação, de se tornar “um igual”, a qual é enriquecida pelos elementos dos direitos, concretizando-se assim nos direitos formais de cidadania. Desta forma, “A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda” (MARSHALL, 1967, pp. 94-5).

O crescimento da noção de cidadania evoluiu juntamente com o desenvolvimento do capitalismo, que é um sistema, por natureza, não de igualdade, mas de desigualdade (KERSTENETZKY, 2012)²⁰. A igualdade implícita no conceito de cidadania originou a desigualdade do sistema de classe, sendo que uma justiça nacional (uma lei igual para todos) enfraqueceu e destituiu a justiça comunal e, em alguns aspectos, a liberdade pessoal; mas que segundo Marshall (1967), elimina a servidão na sua forma primitiva de exploração. Entende-se por classe social, “um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores” (MARSHALL, 1967, p.76). Descreve-se ainda, que há duas subdivisões possíveis para analisar, hierarquia de *status* e cultura de classe.

No primeiro aspecto, a classe se estrutura em uma hierarquia de *status*, sendo que as diferenças estão instituídas em termos de direitos legais e de costumes que possuem coerções legais. Destaca-se aqui, que a “A classe é, por assim dizer, uma instituição em seu próprio direito, e a estrutura total tem a qualidade de um plano no sentido de que se lhe atribuem um significado e uma finalidade e é aceito como uma ordem natural” (MARSHALL, 1967, p.76). Usam-se, neste caso o exemplo das estruturas históricas, como patrícios, plebeus, servos, escravos, etc. Entende-se por *Status*, o elemento “uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada” (MARSHALL, 1967, p.80). Já, no segundo tipo, usa-se o sentido de cultura de classe na forma abrangente e, não na forma de instituição, pois as diferenças de classes “emergem da combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições da propriedade e educação e a estrutura da economia nacional” (MARSHALL, 1967, p.77).

Por fim, destaca-se a tarefa principal do autor, a saber, descrever o desempenho dos direitos sociais da cidadania no século XX. Parte-se assim, de que “A diminuição da

²⁰ Nesta perspectiva, considera que o *status* de cidadania também fomenta o argumento da desmercantilização, tal como visto em Titmuss, que os indivíduos ou famílias podem ter um nível de vida aceitável com certa independência de sua participação no mercado (KERSTENETZKY, 2006). Em outras palavras, o sujeito não é visto como mercadoria (enquanto trabalho) descartável, dado a sua não dependência de sobrevivência simplesmente pelo mercado.

desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social” (MARSHALL, 1967, p.88). Nesta perspectiva, o trabalho até agora, representou uma caracterização do desenvolvimento da cidadania, e pouco tocou nos elementos teóricos sobre a desigualdade social. Destes elementos, resume-se que os direitos civis concederam certa autonomia e dinamismo aos indivíduos, porém, os resultados não foram totalmente efetivos, pois resultaram no preconceito de classe e na falta de oportunidade econômica frente ao mercado, sobre a forma de proteção. De outra via, os direitos políticos deram poder potencial à vida em sociedade, na forma de organização e de ideais. E os direitos sociais, destacam-se por categoria, aos serviços sociais, em garantir o mínimo possível ao cidadão, na forma de oferta (por parte do Estado) de bens e serviços, como assistência médica, moradia, educação ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo). Para Marshall (1967) a questão do mínimo e da igualdade assegurada pelo *status* de cidadania, depende de quatro fatores: “se o benefício é oferecido a todos ou a uma classe limitada; se assume a forma de pagamento em dinheiro ou prestação de serviço, se o mínimo é alto ou baixo; e como se levanta dinheiro para pagar o benefício” (MARSHALL, 1967, p.93).

Porém, observam-se alguns fatores peculiares nas garantias mínimas, principalmente na forma de benefício em dinheiro, toma-se aqui, o exemplo histórico do programa *Old Age Pensions* (Aposentadorias por Velhice). Este serviço não diz respeito a um determinado mecanismo equalizador de rendas, para que isto fosse possível, seria necessário o “enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado” (MARSHALL, 1967, p.94). Assim o bem-estar social equivaleria à garantia de direitos sociais de cidadania e um padrão de civilização, sem a necessidade de dependência ou de falsificar condições para a permanência no programa, uma discussão que se torna cara e que será abordada posteriormente como fraudemania (PEREIRA, 2012). Contudo, a noção de cidadania legitimaria a participação de todos os cidadãos na riqueza social, de modo universal. Dado que, “O reconhecimento de direitos sociais seria um desdobramento inevitável da ideia de cidadania” (KERSTENETZKY, 2006, p.28).

Já no que diz respeito ao benefício na forma de serviço, usa-se como exemplo a assistência médica, que é caracterizada por um serviço gratuito, tal como observado aos padrões da época, porém de modo não universal, restrito apenas a um grupo específico. E se caso objetivamente fosse destinado à população, poderia gerar o efeito do aumento da desigualdade de rendas. O argumento aparentemente é incoerente, pois para atender de modo

universal, seria necessário usar a contribuição social (por meio de impostos) como pré-requisito e como direito necessário para usufruir do benefício, e mesmo assim, necessitaria aumentar as formas de tributação com elevadas formas de recolhimentos e burocratização do acesso (MEDEIROS; DINIZ; SQUINCA, 2006)²¹. Sendo assim, nem todos teriam condições, e aqueles que teriam, não optariam, pois “defrontam com esta parte de sua renda disponível para ser gasta com outros bens e serviços” (MARSHALL, 1967, p.94).

Contudo, distinto às medidas do cenário acima, Marshall toma como princípio do *status* de cidadania os valores universais e observa que os incentivos nas áreas da educação e dos serviços sociais são prováveis saídas para equalizar socialmente as desigualdades. Pois no campo da educação está o equilíbrio entre os direitos sociais coletivos e os direitos individuais. E ao retomar os ideais de A. Marshall, o Estado deve fazer algum uso de força de coerção, principalmente na educação, “Pois artesãos qualificados, cujos não tomavam o trabalho como enfadonho ou alienado, produziram mais” (MARSHALL, 1967, p.60). Porém, avança-se aqui ao aproximar esta obrigação ao *status* de cidadania, atribuindo que o dever da criança é de “frequentarem a escola porque o ignorante não pode apreciar e, portanto, escolher livremente as boas coisas que diferenciam a vida de cavalheiros daquela da classe operárias” (MARSHALL, 1967, p.60). Pelo viés do direito civil, “A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil” (MARSHALL, 1967, p.73). Sendo a escolha livre e participativa, resultado de um cidadão de mente amadurecida.

Diante disto, observa-se aqui uma defesa de uma política universal, que afirma a capacidade de aplicação dos direitos sociais de cidadania como elemento modificador interno da desigualdade social (CARVALHO, 2008). Desta forma,

A conclusão importante que se segue para minha linha de raciocínio é que, por intermédio da educação em suas relações com a estrutura ocupacional, a cidadania opera como um instrumento de estratificação social. [...] O status adquirido por meio da educação acompanha o indivíduo por toda a vida com o rótulo de legitimidade, porque foi conferido por uma instituição destinada a dar aos cidadãos seus justos direitos (MARSHALL, 1967, p.102).

Visualiza-se assim, que o objetivo não é uma igualdade absoluta, mas reconhecer as “diferenças” ou particularidades, que são propiciadas pelo processo de educação. E nem

²¹ “Quando o plano foi estendido a todos, essa diferença voltou a existir, embora, uma vez mais, tenhamos de levar em consideração os efeitos combinados da taxação uniforme regressiva e, em parte, da tributação progressiva que contribuiu para o financiamento do plano” (MARSHALL, 1967, p.94). Sendo que o ritmo do sistema de proteção “depende da magnitude dos recursos nacionais e da distribuição deste entre as reivindicações competitivas. Nem pode o Estado facilmente prever qual será o custo do cumprimento de suas obrigações, pois à medida que o padrão que se espera dos serviços aumenta – como deve acontecer inevitavelmente numa sociedade progressista – as obrigações se tornam cada vez mais pesadas. O alvo está-se movendo para frente e pode ser que o Estado nunca o atinja” (MARSHALL, 1967, p.96).

tomar o conceito de cidadania como saída provável para todo problema da desigualdade, mas propiciar o desenvolvimento individual e coletivo.

Contudo, após mencionar as principais ponderações de Titmuss e de Marshall é pertinente retomar a discussão sobre as formas do *Welfare State* em Esping-Andersen (1991), com o objetivo compreender as principais inovações das políticas sociais. Desta forma, cabe ressaltar que os elementos de necessidade social e de direitos sociais serão articulados no interior desta análise.

1.3 Esping-Andersen e uma tipificação do *Welfare State*.

Ao retomar o argumento de Esping-Andersen (1991), de que não existe um caso puro ou um conceito estritamente formal que totalize o entendimento sobre *Welfare State*, é possível direcionar a análise para a estrutura que compõe o Estado, ou seja, para a matriz de poder que permite explicar o impacto da organização da classe trabalhadora na distribuição dos serviços sociais (ARRETCHE, 1995). Segundo Therborn (1983 *apud* ESPING-ANDERSEN, 1991) esta proposta exige três ponderações: a primeira, em torno das transformações históricas da atividade do Estado; a segunda, tal como na distinção usada por Titmuss (1958 *apud* ESPING-ANDERSEN) entre os *welfare state* residuais e institucionais; e, a terceira, a que avalia os programas e o sistema como um todo, usando uma tipificação abstrata e a-histórica. Sendo que, apenas a primeira e segunda abordagem apresentam relevância para a proposta de Esping-Andersen, não se detendo no debate do terceiro caso, dado o caráter hipotético da conjuntura. Observa-se assim, que “Se o nosso objetivo é testar teorias causais que envolvem agentes, devemos começar com as demandas promovidas realmente pelos atores que consideramos críticos na história do desenvolvimento do *welfare state*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101).

Frente a este cenário, Esping-Andersen (1991), considera que as principais inovações deste período remetem-se aos resultados obtidos a partir da mobilização do poder da classe trabalhadora, pois a crescente força das reivindicações conduziram a introdução do seguro social e o crescimento do gasto público por parte do Estado nas áreas sociais. Usa-se o modelo socialdemocrata como um dos possíveis fatores que propiciaram o debate sobre o *Welfare State*. E afirma que “a mobilização de classe no sistema parlamentar é um meio para realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.90).

No entanto, destaca-se que o surgimento e a consolidação do *Welfare State* relaciona-se à ocorrência de três fatores: “a natureza da mobilização de classe (principalmente de classe trabalhadora); as estruturas de coalizão política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.111). Para Vázquez (2007), estas podem ser resumidas em duas lógicas, a saber, a do industrialismo e da economia política socialdemocrata com ênfase nas classes sociais como agentes geradores de mudanças. Observa-se que, “uma enfatiza estruturas e sistemas globais; a outra, instituições e atores” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.91).

Esping-Andersen (1991) usa como critério de análise do *Welfare State*, o grau de desmercantilização das políticas sociais e o sistema de estratificação produzido pelas políticas sociais (DRAIBE, 2006). Por outra via, é importante ter em mente que as atividades estatais “se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101). Logo, Estado, mercado e sociedade são elencados pelo autor, como os três princípios mais importantes das especificações teóricas, que permeiam toda a trajetória deste sistema.

No que diz respeito à lógica do industrialismo, destaca-se por primeiro que o *Welfare State* configura-se como um divisor entre o sistema de proteção social defasado, pré-industrial, carente de riquezas e o novo modelo fundamentado nos direitos civis e políticos, mas com dependência no mercado. Destaca-se também nesta lógica industrial (ou capitalista) que a burguesia moderna é responsável por administrar bens coletivos de modo racional, generalizante e eficiente, objetivando promover maior incorporação daqueles não cobertos pela ação do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

E, por segundo, a abordagem institucional tem por ênfase a análise das classes sociais que se apresentam “como os principais agentes de mudança e por sua afirmação de equilíbrio de poder das classes determina a distribuição de renda” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.94). A mobilização de classe foi encabeçada pelos ideais socialdemocratas de maior participação política, porém precisavam buscar aliados da organização dos sindicatos, dos votos e dos respaldos constitutivos do parlamento (VÁZQUEZ, 2007). Em outras palavras, “É um fato histórico que a construção do *welfare state* dependeu da edificação de coalizões políticas. Estrutura das coalizões de classe é muito mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada isoladamente” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.112).

O objetivo da mobilização é buscar ampliar os direitos sociais como garantia contra infortúnios frente ao mercado, buscando, portanto, a efetivação dos “direitos sociais, seguro-desemprego, igualdade e erradicação da pobreza que um *welfare state* universalista busca são

pré-requisitos necessários para a força e unidade exigidas para a mobilização coletiva de poder” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.95).

Já no que diz respeito aos critérios de análise, entende-se por desmercantilização (ou desmercadorização) certa independência do indivíduo em relação ao mercado, ou seja, “A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101). A não dependência está relacionada ao sentido da possibilidade de barganha (o que não permitiria a excessiva exploração e controle de trabalho via opressão) e está relacionada com as formas de aplicação dos direitos sociais e ao *status* de cidadania, visualizadas nas melhores condições de trabalho (VÁZQUEZ, DELAPLACE, 2009; KERSTENETZKY, 2006). Logo, o sistema de proteção social não assegura a desmercantilização, principalmente se o individualismo e a competição proporcionada pelo mercado forem predominantes frente à mobilização dos trabalhadores. Tal como pode ser observado no seguinte quadro: “A assistência aos pobres pode oferecer uma rede de segurança de última instância. Mas quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102). Diante disto, a desmercantilização é positiva se visualizada à oferta de fortalecimento das condições de trabalho e, negativa, frente aos objetivos de lucro do mercado, pois pode enfraquecer a autoridade do empregador²².

No entanto, para Esping-Anderson (1991) a cidadania é apenas uma das variantes constitutivas do *Welfare State*²³. E, os direitos e garantias sociais não esgotam este sistema, sendo necessário buscar novos mecanismos de análise. Estes mecanismos correspondem ao segundo critério de análise, cuja ênfase está no sistema de estratificação. Pois até mesmo “o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o status de cidadão vai

²² Segundo Kerstenetzky (2012) e Draibe (2006), Esping-Andersen posteriormente acrescenta novos critérios para a análise comparativa do *Welfare State* (principalmente no caso da América Latina), a saber, a mercantilização, a desmercantilização e a desfamiliarização. Estas correspondem: “Os indicadores positivos de mercantilização se referem à participação lícita no mercado de trabalho, envolvendo variáveis como formalização, salários adequados e níveis médios de renda. Um valor baixo para mercantilização indica, portanto, participação precária no mercado de trabalho. A desmercantilização combina seguridade social e serviços sociais públicos, sendo possível identificar o principal grupo beneficiário, se os trabalhadores formais ou os pobres. A desfamiliarização foi captada, negativamente, pela presença de famílias estendidas e de famílias nucleares com cônjuges realizando trabalho não pago. Como nos países desenvolvidos, os três regimes que emergem da análise de aglomerados são centrados ou no mercado, ou nas famílias ou nas políticas sociais” (KERSTENETZKY, 2012, p.169).

²³ “A tese da democracia tem muitas variantes em suas formulações modernas. Uma delas identifica estágios de construção nacional onde a extensão da cidadania plena tem de incluir também os direitos sociais (Marshall, 1950; Bendix, 1964; Rokkan, 1970). Uma segunda variante, desenvolvida tanto pela teoria pluralista quanto pela teoria da escolha pública, afirma que a democracia alimenta uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, o que, por sua vez, estimula gastos públicos crescentes” (ESPING-ANDERSEN, 1991, pp.93-4).

competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101).

O sistema de estratificação produzido pelas políticas sociais permite visualizar o seguinte quadro de ocorrências: o primeiro que promove as políticas focalizadas; o segundo, que predomina o modelo de seguro social introduzido por Bismark na Alemanha (com programas diferenciados, entre grupos distintos, classes e status)²⁴; e o terceiro que promove a igualdade de *status* através das políticas universais (VÁZQUEZ, 2007). Observa-se nesta estratificação a presença de elementos das pesquisas de Titmuss. Esping-Andersen (1991) afirma que a validade do critério da pesquisa comparativa sobre o *Welfare State* de Titmuss, propiciou o entendimento de:

programas direcionados versus programas universalistas, as condições de elegibilidade, o tipo de benefício e serviços e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.100).

Por outra via, a junção dos critérios utilizados por Esping-Andersen (1991), permite considerar que os direitos de desmercantilização se desenvolvem de maneira diferente em cada modelo. No primeiro caso, o uso de atestado de pobreza e os benefícios reduzidos servem para limitar a possibilidade de escolha dos indivíduos, frente ao exposto cabe concluir que “em países onde este modelo predomina (principalmente os países anglo-saxões), sua aplicação resulta na verdade no fortalecimento do mercado, uma vez que todos, menos os que fracassaram no mercado, serão encorajados a servir-se dos benefícios do setor privado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

No segundo caso, a previdência social inovada pelo caso da Alemanha, não gera necessariamente desmercantilização. Constitui-se assim, “Em outras palavras, não é a mera presença de um direito social, mas a regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103). E, por terceiro, o

²⁴ Para Potyara Pereira (2011), as reformas propostas por Bismark eram de base conservadora e autoritária, o que representavam ser contrárias à ideia igualitária da social-democrática. Tal como destaca: “Porém, a mais emblemática experiência de intervenção pública da época, que significou uma verdadeira inovação legislativa, foi a personificada nas reformas alemãs bismarkianas dos anos 1880 - leis de 1882, 1884 e 1889 – pois tais reformas introduziam, pela primeira vez, seguros compulsórios contra enfermidades, acidentes de trabalho, velhice e invalidez, despertando grande atenção de outros países europeus” (PEREIRA, 2011a, p.40). E ainda, “era voltada exclusivamente para os trabalhadores ativos, fazendo com que a identificassem com um modelo *profissional* de proteção social, pois estava fora de seu alcance os não-inseridos no mercado de trabalho” (PEREIRA, 2011a, p.41).

modelo Beveridge²⁵ de benefícios aos cidadãos, que pode à primeira vista propiciar a desmercantilização, com ofertas de benefícios básicos e iguais para todos, independentemente da forma de ganho, porém, raramente consegue oferecer benefícios de qualidade e que crie novas possibilidades de opção ao trabalho (PEREIRA, 2011). Desta forma, mediante as variações internacionais de direitos sociais e estratificação social do *welfare state*, combinados entre as variáveis chaves, Estado, mercado e família, é possível agrupar “tipos de regimes”, destacam-se assim, os regimes: liberal, conservador-corporativista, socialdemocrata.

No caso do *Welfare State liberal*, é de responsabilidade do Estado a assistência apenas aqueles indivíduos em extrema necessidade, que por meio de testes (estigmatizantes) comprovam a condição de extrema necessidade. Transferências universais são reduzidas e programas sociais são limitados a garantir apenas o mínimo por meio de transferências focalizadas²⁶. Outra característica deste regime é encorajar maior atuação do mercado na participação social. O Estado fornece subsídios aos setores: da previdência privada, da educação e da saúde. Os movimentos de trabalhadores são politicamente fracos, dado à complexidade da lógica industrial, de retirar o sustento através do mercado e não possibilitar a desmercantilização (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O *Welfare State conservador-corporativo* tem por destaque “a proteção social, é realizada por diferentes sistemas de seguro social. A política social promove a lealdade ao Estado com a intenção de conter o enfoque socialista dos movimentos operários” (VÁZQUEZ, 2007, p.52). Neste caso, o *Welfare State* foi ampliado para atender a nova classe trabalhadora pós-industrial. Não é marcante neste tipo de regime a lógica liberal de acúmulo de mercadoria e nem a eficiência do mercado, pois “O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.108). Um último elemento relevante, é que este sistema corporativista, em sua maioria, molda-se pela forma típica dos dogmas difundidos nas igrejas, com

²⁵ “O esquema beveridgiano, inaugurado na Grã-Bretanha, em 1942, caracterizou-se por ser unificado e universal, abrangendo não só trabalhadores, mas todos os que, por uma questão de direito, deveriam ter as suas necessidades básicas satisfeitas. Trata-se, portanto, de um sistema unificador, universal e garantido de proteção social pública que, apesar de privilegiar o seguro social, possuía uma vertente não contributiva que se identificava com a assistência social” (PEREIRA, 2011, p.18).

²⁶ “No entanto, no ideário liberal, os primeiros programas foram os seguros contra acidente de trabalho (*workmen’s compensation for industrial accidents*), doenças (*sickness*), invalidez (*invalidity*) e velhice (*old age*); a segunda onda forma as aposentadorias por tempo de serviços e pensões e o seguro-desemprego (*pensions and unemployment insurance*); a terceira onda foram os benefícios para as famílias (prestações familiares)” (KERSTENETZKY, 2012, p.13).

comprometimento e preservação da família, restando apenas ao Estado, atuar quando as famílias não conseguissem manter suas provisões.

Por fim, o *Welfare State socialdemocrata*, apresenta-se por meio de políticas sociais de caráter universal que visam igualdade do *status* de cidadania. Os benefícios sociais são assegurados por via do direito, na forma de programas que sejam suficientemente incorporadores de todas as classes sociais, sem gerar estigmas. A função do Estado é de subsidiar o mercado e a família, ponto que requer maior esforço por desmercantilização. Segundo Kerstenetzky (2012), o regime socialdemocrata desenvolveu-se não só a partir da conciliação entre as políticas sociais e políticas de emprego e/ou mercado de trabalho, ou seja, das políticas sociais clássicas (transferências e serviços) voltadas para a manutenção do mercado de trabalho, mas também da combinação entre a vida familiar com o mercado de trabalho (ex. licenças paternidades e creches). Os países que desenvolveram este sistema foram marcados pela forte presença dos movimentos trabalhadores e fortes alianças políticas que mantiveram o controle parlamentar durante um longo período, ponto que possibilitou estabelecer políticas sociais universais e políticas econômicas comprometidas com o pleno emprego (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Em síntese, o *Welfare State* representou uma inovação radical nas políticas sociais, tendo por base uma dinâmica de distribuição, a saber, Estado, mercado, e sociedade (família). Permearam nos regimes liberais, conservadores e socialdemocratas, elementos de caráter intervencionista coercitivo e democrático, com cobertura residual e universal, com teste de pobreza e mecanismos como seletividade e condicionalidade. Eis, pois que os principais aspectos da atual dicotomia teórica, focalização e universalização, ocorrem propedeuticamente dentro do contexto do *Welfare State*, os quais aparecem nesta primeira parte do trabalho de modo secundário, dado a necessidade de compreensão das variações de atuação deste sistema.

1.4 A crise do *Welfare State* e as medidas de reorientação: entre a leitura econômica e política.

Em meados da década de 1980 iniciaram as discussões sobre a crise do sistema de *Welfare State*. Foram adotados posicionamentos distintos quanto ao fator motriz da crise, principalmente entre os expoentes de ordem conservadora e progressista. De um lado, acusa-se que a crise é de natureza econômica, gerada pela distribuição “excessiva” de gastos com programas sociais e, de outro, entende-se que a questão é de ordem política e está em

concomitância com a falta de dinamismo do Estado para conciliar assuntos entre políticas econômicas e políticas sociais, ou produção e emprego (ARRETCHE, 1995; DRAIBE, HENRIQUE, 1988). Porém, de acordo com a vasta literatura teórica constituída neste período, não é possível elencar por definitivo um único fator motriz da crise, ou segundo Kerstenetzky (2012), se houve crise, mas é plausível organizar argumentativamente elementos que direcionem a especificidades sobre o assunto.

Sônia Draibe e Wilmês Henrique (1988) em *'Welfare State', crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional* organiza uma extensiva pesquisa sobre as principais contribuições da origem e natureza da crise. O texto está estruturado na forma que permite, primeiramente, visualizar um rol de teses, catalogadas segundo a discussão de ordem econômica, política e social e, postas em evidências segundo o posicionamento de cunho conservador, progressista ou adotado por ambos²⁷. E, a seguir, desenvolve um trabalho analítico, que busca privilegiar as interpretações amadurecidas dentro daquele cenário teórico.

Frente a esta referência bibliográfica, opta-se aqui, por apresentar breves ponderações sobre os argumentos de ordem econômica, com destaque para Milton Friedman²⁸ representante da posição conservadora e, Stuart Holland²⁹, guiado pelo viés progressista; e sobre a ordem política, com Pierre Rosanvallon³⁰. Por conseguinte, cabe observar a discussão em prol da sustentação da tese da recalibragem do *Welfare State*.

Argumenta-se assim, que Milton Friedman (1912-2006), importante teórico conservador e cofundador do neoliberalismo ao lado Friedrich Von Hayek, expressa na obra *Capitalismo e liberdade* teses sobre economia e política, assim como regulações teóricas sobre a função do Estado. Guiado por uma filosofia liberal, entende que: “A liberdade individual é a finalidade das organizações sociais” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.18); a

²⁷ As teses correspondem: O "Welfare State" não passa por uma verdadeira crise; sofre antes uma mutação em sua natureza e operação (de natureza progressista); O "Welfare State" é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado (de natureza conservadora); A crise do "Welfare State" é, sobretudo, uma crise de caráter financeiro-fiscal (usada por ambos); A crise do "Welfare State" é, principalmente, uma crise produzida pela centralização e burocratização Excessivas (usada por ambos); A crise do "Welfare State" deve-se a sua perda de eficácia social (usada por ambos); A crise do "Welfare State" é principalmente uma crise de legitimidade e de baixa capacidade de resistência da opinião pública; A crise do "Welfare State" deve-se ao colapso do pacto político do pós-guerra sobre o qual a erigiu-se; A crise do "Welfare State" deve-se em princípio à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas "sociedades pós-industriais" (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

²⁸ A versão utilizada por Draibe e Henrique (1988) diz respeito: FRIEDMAN, M. (1977), *Capitalismo e liberdade*. São Paulo, Arte Nova. Edição semelhante está disponível em: <http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>.

²⁹ A versão utilizada por Draibe e Henrique (1988) diz respeito: HOLLAND, Stuart (ed.) (1983), *"Out of crisis, a project for european recovery"*. Nottingham, Spokesman University.

³⁰ A versão utilizada por Draibe e Henrique (1988) diz respeito: ROSANVALLON, P. (1981), *La crise de L'Etat-providence*. Paris, Seuil.

intervenção (ou qualquer ação desta natureza) no funcionamento do livre mercado é necessariamente prejudicial e coercitiva; e o capitalismo por si, possui uma tendência à eliminação das desigualdades.

Para Friedman a causa da crise do *Welfare State* é resultado do financiamento de gastos públicos em programas sociais, que tem como resultantes:

a ampliação do déficit público, inflação, redução da poupança privada, desestímulo ao trabalho e à concorrência intercapitalista, com a conseqüente diminuição da produtividade, destruição da família, desestímulo ao estudo, formação de "gângues" e criminalização etc. (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.19).

Os programas sociais são vistos por Friedman (1977 *apud* DRAIBE; HENRIQUE, 1988) de forma negativa. Os programas de habitação são tomados como de caráter paternalistas, com ações que na maioria das vezes resultam em parcas (ou precárias) condições habitacionais. E no que diz respeito aos programas de transferência de benefícios, sugere que estes sejam executados se e somente se for indispensável. Desta forma, a execução deverá ser efetuada por meio de doações em dinheiro, pois ressaltam maior liberdade individual para satisfazer as necessidades e utilizá-los conforme as possibilidades que o mercado lhe oferece. No entanto, esta argumentação permite ainda a leitura, de que nem sempre é justo o atendimento de uma provisão. Sendo que, o benefício pode ser conferido a um indivíduo independente de sua idade (ou capacidade de trabalho), assim, como no caso da aposentadoria que é atribuída independente da situação financeira. Observa-se que, em ambos os casos geram-se *déficit* em orçamentos.

Por outra via, Friedman (1977 *apud* DRAIBE; HENRIQUE, 1988) procura resolver a situação do caso da provisão de aposentadorias, aconselhando, portanto, a transferir estes serviços a sistemas privados, dado que estes, segundo o autor, seriam mais eficientes e autoajustáveis. Assim,

A ação do Estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública — auxílio à pobreza, — e de preferência em caráter complementar à caridade privada. Os programas de auxílio à pobreza não devem ser dirigidos a *grupos específicos* e nem provocar distorções no mercado (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.19).

Entretanto, no texto de Draibe e Henrique (1988), é possível verificar outras leituras conservadoras que corroboram com este posicionamento de Friedman, dentre estas, cabe destacar o economista e escritor George Gilder (1939-). Para este, na obra, *Wealth and poverty (Riqueza e pobreza)*, originalmente publicada em 1981³¹, o *Welfare State* criou um

³¹ A versão utilizada por Draibe e Henrique (1988) diz respeito: GILDER, G. (1982), *Wealth and poverty*. Nova York, Bantam Books. No entanto, será utilizada neste trabalho a versão: GILDER, G. *Acerca de la riqueza y la*

cenário de uma cidadania dependente do Estado, com isto, surgiram “à dissolução da família, à quebra da ética do trabalho, à redução da riqueza e bem-estar das camadas de renda alta e média, à inflação e ao declínio dos investimentos” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.5).

A leitura de Gilder (1986), principalmente no que diz respeito aos capítulos 5 e 6 da obra, busca fazer considerações sobre qual é “a natureza da riqueza” e, por conseguinte, qual é “a natureza da pobreza”. Parte da análise de que “El trabajo es, en efecto, la raíz de toda riqueza, e incluso del genio que casi siempre emana del sudor” (GILDER, 1986, p.122). E que o sistema capitalista é palco intelectual e psicológico de disputa, que se beneficia da criatividade somada com a estabilidade financeira. A passagem entre a pobreza e a riqueza, posta de modo intransponível e gigantesco é vista por este apenas como um mito. Pois o esforço do trabalho duro requer recompensas e ascensão social. Assim, os trabalhadores (pobres) podem melhor se beneficiar por meio de “una economía dinámica llena de ganancias de capital impredecibles (¡ellos sufren escasas pérdidas de capital!) que con un sistema estratificado, regido por antecedentes educacionales y de otra índole, que los ricos pueden adquirir” (GILDER, 1986, p.142).

No entanto, não há um denominador comum para dizer qual a causa do problema da pobreza, mas procura demonstrar a partir de elementos, fatos históricos e sociais a propagação do mesmo, tal como classe, cor, raça e diferença de gênero. No entanto, a intenção em adentrar em tal problemática é para discorrer sobre o entendimento das medidas que intentam reduzir a desigualdade (pobreza), assim como as políticas afirmativas, de transferência de renda, entre outras. Diante disto, Gilder (1986, p.126) entende que “los derechos de beneficencia gubernamental y de programas de transferencia, que a menudo destruyen tanto valor humano como el que crean”.

Segundo Draibe e Henrique (1988) o alvo da crítica de Gilder são os programas distributivos de combate à pobreza, principalmente os programas focalizados com testes de meios, e que quanto maior for o benefício, mais apresentam anomalias, assim como quanto maior for à ajuda dada, maiores serão os pedidos (GILDER, 1986); e perversidades, tal como descreve o caso:

À medida que a família passa a ser sustentada pelo Estado, é destruído o papel-chave do pai e aí tem início o processo de dissolução das famílias. Acrescente-se a isso a destruição do incentivo ao trabalho e a quebra da ética do trabalho, substituída progressivamente pela resignação, escapismo, violência, promiscuidade sexual etc. (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.5).

No entanto, esta passagem permite efetuar duas observações. A primeira, que estes resultados confrontam com o objetivo de que quaisquer políticas redistributiva, que é, a saber: “la primera prioridad de cualquier programa efectivo contra la pobreza debe ser la de fortalecer el papel del hombre en las familias” (GILDER, 1986, p.144). E, a segunda, o que foi chamado de desmercantilização, passa a ter um caráter diminuto sobre o trabalho, como algo opcional, ou ainda, que propiciaria segundo Gilder (1986), a ações fraudulentas de armadilhas: a armadilha da pobreza, mediante ações ilícitas para permanecer como beneficiados; e, a armadilha do emprego, na forma de quebra de contrato para receber o seguro desemprego ou aposentadoria antecipada, que encorajam a invalidar precocemente os indivíduos. Neste ponto, as políticas sociais afetam questões de âmbito da moralidade, e isto cria um processo de perpetuação da pobreza, com desestímulos sociais. Em outras palavras, “Enfim, as proteções e redistribuições negam aquilo que é o maior incentivo ao trabalho — a necessidade — e portanto geram pobreza” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.5).

Contudo, a saída para a crise do *Welfare State* segundo a visão conservadora, especialmente a partir de Friedman, é de adotar uma política econômica ortodoxa. Sendo que, não há espaço para políticas sociais e deve-se concentrar em “corte do gasto social, contenção do crédito, retomada do equilíbrio orçamentário, diminuição dos tributos e regulação sobre as empresas etc” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.19). Contudo, não é aceito a relação entre política econômica e política social.

Draibe e Henrique (1988) apontam que em contrapartida às proposições de Friedman e, por consequência da visão conservadora, estão os escritos coordenados pelo também economista Stuart Holland (1940-) em *Out of Crisis*³² (*Fora da Crise*). Esta obra afirma que a origem da crise é dada a partir do contexto de acumulação de capital, dos desarranjos dos sistemas monetários internacionais, e não é resultado de um movimento cíclico da economia, mas é de caráter estrutural principalmente entre a relação produção-emprego.

Holland (1983 *apud* DRAIBE; HENRIQUE, 1988) aponta que a direção para sair da crise precisa de novas estratégias que envolveriam políticas para expansão do gasto público e redistribuição de trabalho e renda. Posto assim, que “o gasto público deve ter prioridade social, e as políticas sociais têm um papel central tanto na estratégia de redistribuição de renda quanto na promoção de uma recuperação econômica sustentada” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.20). Neste sentido, a própria produção de bens e serviços sociais (habitação, saúde, educação, transportes públicos) seria necessariamente meio para a geração de emprego, e os

³² A edição utilizada por Draibe e Henrique (1988) é: HOHLAND, Stuart (ed.) (1983), “*Out of crisis, a project for european recovery*”. Nottingham, Spokesman University.

benefícios sociais (principalmente na forma de dinheiro) serviriam como motrizes para circular o capital.

Em síntese, esta proposta diz respeito a “um mais alto grau de socialização e controle sobre os meios de produção, distribuição e troca nos setores sociais” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.20). A socialização e "desmercantilização" significam, neste contexto, estatização e maior centralização, com profundos graus de intervenção do Estado na vida social. Porém, para Draibe e Henrique (1988), este cenário sugere uma releitura das novas formas de representação e dos mecanismos dos processos decisórios, ou seja, há a necessidade de um *planejamento democrático*, com abertura para a efetiva participação de todos.

E, por fim, Draibe e Henrique (1988) apontam que o trabalho do historiador Pierre Rosanvallon (1948-), ao partir da análise sobre o desequilíbrio entre receita e despesas, consegue articular que a crise do *Welfare State*, não é uma crise econômica, mas de natureza política. Pois está enraizada nas novas formas de valores e comportamentos sociais que são emergentes nas sociedades contemporâneas, tal como a alteração nas relações de igualdade e de solidariedade. Por esta via, “O verdadeiro bloqueio ao Estado-Providência é, afinal, de ordem cultural e sociológica: a crise é de um modelo de desenvolvimento e crise de um sistema dado de relações sociais” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.12). Destaca-se assim, que a crise é originária do desmantelamento do espaço social, do campo de negociação coletiva que sustentava o quadro de compromisso keynesiano³³ sobre as regulações de ordem econômica e social.

Já no que diz respeito às ações que podem tirar o *Welfare State* da crise, Rosanvallon rejeita as teses dos quadros alternativos: estatização x privatização. Sendo que a primeira é resultado dos social-estatistas, que buscam na elevação de tributos, medidas alternativas para se recompor economicamente. E, a segunda, que representa a alternativa liberal, com destaque à privatização e controle (focalização) dos gastos sociais. E em substituição a estas propostas, este autor apresenta como possível saída para a crise, à aplicação da dinâmica entre socialização, descentralização e autonomização. Estas, por sua vez, correspondem:

³³ John Maynard Keynes (1883-1946) questionou as fundamentações da teoria econômica clássica, de que a “oferta cria a sua própria demanda”. Nas palavras de Potyara Pereira (2011, p.91) “o capitalismo é um sistema auto-regulável e que as disfunções do mercado (crises e desemprego) eram sempre resultado de causas extra-econômicas, como guerras, adoção de políticas e formação de sindicatos”. Embora não seja marxista ou socialista, argumentou na direção que a única forma de manter o equilíbrio seria se um agente externo ao mercado regulasse as chaves do processo econômico. Por esta via, “esse *agente* seria o Estado (a máxima autoridade pública) e, as *variáveis*, a “propensão ao consumo” e o “incentivo ao investimento”, de acordo com a seguinte lógica: o Estado teria o dever (e não somente a opção) de intervir na economia a fim de garantir um alto nível de “demanda agregada” (conjunto de gastos dos consumidores, investidores e do poder público) por intermédio de medidas macroeconômicas, que incluíssem o aumento da quantidade da moeda, a repartição de renda e o investimento público suplementar” (PEREIRA, 2011, p.91, *grifos do autor*).

- Desburocratizar e racionalizar a gestão dos grandes equipamentos e funções coletivas: é a via de uma socialização mais amena. Grandes esforços devem ser feitos neste domínio para simplificar e melhorar a gestão, mas esta não é uma via inovadora em si mesma;
- Remodelar e reorganizar certos serviços públicos de modo a torná-los mais próximos dos beneficiários: é a via da descentralização. Visa a fazer crescer as tarefas e responsabilidades das coletividades locais nos domínios sociais e culturais;
- Transferir às coletividades não públicas (associações; fundações, agrupamentos diversos) as tarefas de serviço público: é a via da autonomização. É esta a via a que pode ser a mais nova e interessante para responder as dificuldades do Estado-Providência e enfrentar as necessidades sociais do futuro (ROSANVALLON, 1981, p.112 *apud* DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.14).

No entanto, Rosanvallon compreende que tais alternativas não conseguem atingir consistentemente a crise a nível global. E por esta direção, a leitura de Draibe e Henrique (1988) sobre este autor, apontam à necessidade de criar novos espaços decisórios, ou de um novo compromisso social, “que contemple a possibilidade de maior flexibilidade econômica, uma certa desburocratização do Estado, assim como o reconhecimento maior das pessoas, dos grupos, garantidos por atores coletivos (os sindicatos) e pelas instituições” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.14).

Este compromisso é representado também de forma tríplice: de ordem socioeconômica com o patronato, que envolvam a reorganização do tempo de trabalho e dos canais de negociação coletiva; de ordem sociopolítica com o Estado, com destaque ao aumento das liberdades atuais e maior estabilização do Estado-Providência; e, da sociedade consigo mesma, na forma de democracia, a fim de permitir (e criar meios) à expressão de solidariedades organizadas.

Por fim, a conclusão de Draibe e Henrique (1988) frente a estes expoentes de ordem conservadora e progressistas, é que a crise do *Welfare State* consiste:

num plano como no outro, parece haver um quase consenso em chamar a atenção para as "insuficiências" tanto da visão keynesiana, quanto dos vigentes "postulados" sobre a democracia (ou, se se quiser, sobre as relações entre o Estado e a sociedade) (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p.21).

Em consonância com a leitura de Draibe e Henrique (1988) é pertinente retomar os escritos de Oliveira (1998), de modo a contribuir com a noção de crise do *Welfare State*. Infere-se assim, que a crise diz respeito ao “rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência, em termos keynesianos, [e] é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista” (OLIVEIRA, 1998, p.26).

Em outras palavras, um dos motivos que levaram ao rompimento do círculo perfeito está no fato de que o padrão de financiamento público do *Welfare State* não pode desterritorializar-se. O capital privado, por sua vez, utilizou-se da

crescente internacionalização [e] retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Daí que, nos limites nacionais de cada uma das principais potências industriais desenvolvidas, a crise fiscal ou "o que um ganha é o que o outro perde" emergiu na deterioração das receitas fiscais e parafiscais (previdência social, por exemplo), levando ao déficit público (OLIVEIRA, 1998, p.26).

Sendo que, dado o contexto de *déficit* econômico público, gera-se uma disputa entre os fundos públicos destinados a reprodução do capital e os fundos que financiam a reprodução de bens e serviços sociais públicos. Logo, o que é atingido em maior proporção de cortes é a produção de bens sociais públicos, e menos os fundos públicos destinados ao capital privado.

Ora, para Oliveira (1998) as medidas econômicas neoliberais conservadoras surgem como uma das possíveis respostas à crise e merece especial atenção. Destaca-se por primeiro, que o neoliberalismo não propõe a destruição do fundo público como antivalor. Mas entende que deve ocorrer “a destruição da regulação institucional com a supressão das alteridades entre os sujeitos sócio-econômico-políticos” (OLIVEIRA, 1998, p.46). Em outras palavras, deve haver a separação entre sujeito econômico e sujeito social, a fim de poder concentrar os fundos públicos apenas ao capital privado ou para técnicas e pesquisas que podem beneficiar a produção. A justificativa destas ações neoliberais está no fato de que estes compreendem que é o mercado o único capaz de suprir as necessidades sociais dos indivíduos. E, desta forma, a crise e as medidas de reordenamento econômico podem abalar os fundamentos da democracia moderna. O sistema representativo corre o risco de ser transformado numa democracia de interesses, com governos imperativos e intencionais.

Por fim, o autor aponta que não há uma fórmula feita ou acabada para solucionar a crise, posto que até mesmo no neoliberalismo encontram-se problemas limites. Pois, mesmo projetando que o Estado seja mínimo (com ultrafiscalidade do Estado), e mantenha os controles institucionais do *Welfare State*, pode ter chegado ao limite que ameaça a acumulação do capital. Neste ponto, alerta Oliveira (1998 p.47):

Ao contrário das teses da direita, o pós-*Welfare State* consiste em demarcar, de maneira cada vez mais clara e pertinente, os lugares de utilização e distribuição da riqueza pública, tornada possível pelo próprio desenvolvimento do capitalismo sob condições de uma forma *transformada* da luta de classes.

Pode-se concluir, a partir de Oliveira (1998), que o período do pós-*Welfare* é um período marcado por as ações sociais concentradas ou focalizadas, que observam a dinâmica do capital e a luta de classes, e não são tão perversas ou excludentes. Aceitam a focalização por reconhecer que esta é uma via para os programas sociais se tornem políticas universais, ao suprir eficazmente e equitativamente as funções para com os necessitados.

Depois de observado as principais nuances sobre a crise, cabe verificar agora a consistência da afirmação de Kerstenetzky (2012), de que não houve crise, mas apenas um processo de recalibragem. Que segundo este autor diz respeito justamente aos tipos de políticas públicas que passam a existir. Aponta que nos anos de 1980 a 1990 foram percebidas adaptações funcionais do estado do bem-estar, sejam elas nas áreas econômicas, sociais e políticas. Destas, destaca-se “as razões contemporâneas para a existência do estado de bem-estar como um “cofrinho” (*piggy bank*) permanecem tão ou mais importante e urgente que as que motivaram sua construção no pós-guerra” (KERSTENETZKY, 2012, p.64).

Ademais, as medidas de recalibragem correspondem, segundo Kerstenetzky (2012), por primeiro, na adaptação funcional aos novos riscos criados pela industrialização, na reestruturação do mercado de trabalho acompanhado aos avanços tecnológicos e, nas mudanças demográficas, tal como o envelhecimento da população e arranjos familiares. Estes elementos correspondem ao marco de uma nova área de ação entre as políticas de mercado e as políticas de conciliação de família e trabalho. Tem-se assim, um discurso de que houve uma estagnação (e, por lógica redução) dos benefícios, dado à elevação dos riscos circunstanciais. Observa-se nesta recalibragem a redução dos benefícios em função da lógica de focalização aos mais necessitados.

Por segundo, a remercantilização que modificou a estrutura da tributação dos trabalhadores ativos, na forma de crescentes impostos indiretos; na redução de subsídio aos provedores de serviços, demarcado com maior burocratização; e, na propagação de testes mais duros de elegibilidade para acesso aos programas, reconfigurando as políticas sociais. Estas medidas caracterizariam no período recente, como perda dos elementos universalistas e redistributivas (KERSTENETZKY, 2012).

Por terceiro, a privatização como a nova fase que se caracterizaria pelo avanço da provisão privada em detrimento dos bens e serviços públicos, enxugamento da máquina estatal, que diferentemente da primeira fase do *welfare state*, marcada pela centralidade da provisão pública, remete à centralidade de provisão ao mercado (KERSTENETZKY, 2012). E, por fim, a perda da efetividade da redistribuição, dado à introdução do *Welfare* fiscal, cuja provisão é dada por meio de incentivos tributários, renúncias fiscais e de subsídios (KERSTENETZKY, 2012).

Por fim, ao apresentar as características dos elementos que Kerstenetzky (2012) considera como de recalibragem, questiona-se sobre o surgimento das políticas do neoliberalismo. Por ordem lógica, se é possível afirmar a existência do estado de bem-estar social na idade da razão (alusão ao título do seu livro de 2012), o que pressupõe políticas

focalizadas voltadas para o mercado, regulações fiscais, cortes de gastos, excessiva burocratização e privatização dos bens públicos, não há sentido em dizer sobre as principais diretrizes ideológicas neoliberais. Pois estas corresponderiam, por sua vez, a “um tipo” de *Welfare State*, mas tal como visto anteriormente o *Welfare State* não pode corresponder à noção de Estado mínimo ou privatista, que restringem as noções de direitos sociais e políticos, o que penderia na balança capital-trabalho, apenas para um lado.

1.5 Considerações parciais.

Neste primeiro momento, fez-se necessário observar os elementos genealógicos sobre a dicotomia da focalização x universalização presente no contexto do *Welfare State*. Percebeu-se ainda neste contexto, ponderações sobre a inserção do termo participação política seja na forma, de direitos sociais, lutas de classes ou planejamento democrático. Desta forma, destacou-se que historicamente o Estado Moderno, assumiu a função de promover ações voltadas para o atendimento das necessidades sociais, com políticas públicas focalizadas ou universais.

Por esta via, os argumentos apresentados mostraram que o *Welfare State* representou um contexto histórico social com amplas intervenções do Estado frente ao processo de transformação industrial, atendendo, assim a reivindicações da classe trabalhadora. Observou-se que de um lado, foram criados programas sociais de transferências de renda e serviços sociais, representados por meio de conquistas e direitos sociais. E do outro, políticas de emprego e políticas de subsídios para o fortalecimento do mercado, executadas por meio do financiamento do fundo público. Sendo assim, o acordo entre fundos públicos e capitais privados foram responsáveis por gerar o crescimento econômico. O *Welfare State* se adequou aos contextos sociais diversificados e assumiu as formas: liberal com políticas de cunho focalizadas; conservador-corporativo, com o uso de políticas mistas (focalizadas e universais); e de socialdemocrata com ações de ordem universalistas.

No entanto, ao buscar entender a causa (ou as causas) da crise do *Welfare State*, encontrou-se, de um lado, uma argumentação conservadora que atribui como causa principal da crise, os déficits econômicos oriundos dos elevados custos dos programas sociais. No entanto, pode-se observar que a maioria desta argumentação, se formula por uma crítica contra os programas sociais de cunho universal. Pois, além do fator déficits ou desperdícios de recursos, as políticas universais foram acusadas de criar estigmas sociais ou mecanismos de dependências, tal como a armadilha da pobreza ou do emprego. Os conservadores

entendem que estes elementos ferem a ética do trabalho e comprometem o funcionamento do mercado. Porém, apontam que para sair da crise é necessário tomar medidas rígidas de corte de gastos, principalmente aos direcionados à manutenção das políticas sociais e, caso estas sejam necessárias, devem ser efetuadas de modo minimalistas.

De outro lado, foi observada a análise da crise pelo viés do fator político, com destaque, principalmente, à vertente progressista. Partiu-se assim, que a crise emergiu do contexto em que se vigora as novas formas de valores e comportamentos sociais, os quais alteraram as relações que sustentaram as políticas keynesianas, tal como os modelos ajustados a partir de igualdade e de solidariedade. E a partir desta leitura, a saída para a crise, estaria no planejamento democrático com maior participação da sociedade com direcionamento dos bens e serviços. Ponto que permite recorrer ao uso do conceito de participação política no início deste trabalho, como exercício ou prática da cidadania que visa a efetivação da democracia, a qual pode ser representada pela máxima: “ser parte”, “fazer parte” e “tomar parte” das decisões públicas.

Contudo, tomando por base este cenário histórico e suas conceituações pertinentes, cabe direcionar esta pesquisa no próximo capítulo, em direção de uma argumentação sobre os elementos reconstitutos e diretivos das políticas focalizadas. Diante disto, caberá entender, como se configura a defesa das políticas neoliberais e a defesa dos discursos dos interlocutores políticos nos espaços decisórios e descentralizados. E ainda, dialogar a partir do prisma de que a participação política inverte a lógica: de que a focalização é tão somente sinônima de exclusão social, de gasto desnecessário e de armadilhas de dependência.

CAPÍTULO 2

Argumentos reconstitutos e diretivos sobre as políticas focalizadas.

2.1 Introdução.

A pesquisa direciona-se para uma análise dos principais elementos constitutivos e diretivos sobre a natureza e dinâmica das políticas focalizadas. Desse modo, a apresentação será guiada pela verificação dos critérios de análise, participação política, modo de operacionalização (diretrizes gerais), descentralização política (controle político da redistribuição de bens e serviços) e intencionalidade (a quem interessa esta ação), aplicados às formas de leituras dos principais defensores da focalização. Diante disto, este capítulo, objetivará dialogar com o pressuposto de que com menor ou maior participação política pode desencadear resultados de naturezas (ou intenções) distintas, tal como afastar ou aproximar dos direitos sociais universais.

Estes elementos serão organizados mediante a (inter)ocorrência de duas formas de leituras, a neoliberal e a revisionista. A primeira está localizada nos ideais do Banco Mundial e do FMI, orientado por uma ética da responsabilidade individual e do desenvolvimento frente ao mercado. E a segunda, é estabelecida mediante o planejamento democrático e maior participação política, que ressaltam o viés igualitário entre os cidadãos participantes. Os defensores desta forma de leitura são em sua maioria, formados por grupos de intelectuais, de esquerdas, de sindicatos, de movimentos sociais entre outros³⁴.

Neste escopo analítico será objetivado verificar a hipótese de que no neoliberalismo a participação política é minimalista, por meio de uma democracia representativa (apenas por meio do voto) e da ocupação do indivíduo no mercado de trabalho. E que sem reivindicações diretivas ou causais dos cidadãos (de modo deliberado e equitativo), o Estado objetivará atendimentos de naturezas mais gerais e obliquas, por meio de uma lógica corretiva focalizada e não preventiva, tais como coberturas residuais em situações de extrema desigualdade. Verifica-se ainda, que a defesa revisionista frente ao processo de descentralização (em Estados e Municípios), pressupõe a primazia da focalização, objetivando-se, portanto, o cumprimento dos direitos “básicos e universais”.

³⁴ Para evitar equívocos terminológicos entre as distintas defesas de focalização, usa-se “revisionismo” para se referir aos ideais divergentes da defesa do neoliberalismo e que centralizam a argumentação na primazia da participação política e do processo de descentralização na constituição das políticas públicas. Entretanto, outras nuances sobre a origem e aplicação deste termo será visto à frente.

Não obstante, no que segue a redação deste capítulo, será necessário identificar as principais críticas direcionadas às políticas focalizadas, as quais correspondem: ser pouco adequada em contexto de extrema desigualdade; violar os direitos civis e políticos, por meio da criação de estigmas e armadilhas (da pobreza e do seguro-desemprego); e, direcionar-se para uma política clientelista ou assistencialista. Estas críticas ajudam a entender quais dificuldades formais estão relacionadas ao processo de aplicação da focalização, assim como testar a consistência da defesa de ambas às formas de leitura.

No entanto, tal como observado no primeiro capítulo, os ideais de focalização como processo de combate à pobreza, percorreram ao longo dos últimos séculos uma trajetória de adaptações metodológicas e de efetivações de direitos. Primeiramente, as ações focalizadas eram executadas mediante políticas assistencialistas, filantrópicas, religiosas e comunitárias. As quais nem sempre conseguiam realizar efetivamente a proteção social. E ainda, segundo Lautier (2012), suscitavam a retórica do bom pobre e do mau pobre, relacionado, correspondentemente, àqueles que querem ser ajudados, sejam por meio de reabilitação ou capacitação; e, àqueles que são beberrões, preguiçosos e aproveitadores, alvos difíceis de “correção”.

Em detrimento a isto, percebeu-se que o Estado permanecia alheio e desinteressado às causas sociais. Não reconhecia como função zelar pelo bem-estar dos menos favorecidos. No entanto, o Estado protetor e executor de políticas de proteção social (*Welfare State*), passou a ganhar força a partir do contexto da formulação dos direitos sociais do século XX. O que possibilitou a leitura de novas necessidades a serem atingidas pelas políticas públicas e desencadeou a segunda geração de políticas focalizadas, com destaque às desenvolvidas a partir do século XXI.

Nas últimas três décadas, principalmente nos países subdesenvolvidos (com destaque na América Latina), as políticas focalizadas tomaram novas formas (CEPAL, 1995). Destas, cabem destacar a própria compreensão do que é focalização. Por esta via, o presente trabalho parte da definição de que a focalização se refere à política seletiva ou de prioridade, que tem por característica atender um público específico, em situação de desigualdade ou desvantagem social, territorial, demográficas, entre outras (KERSTENETZKY, 2006), por meio de serviços seletivamente deliberados, os quais visam atendimentos eficientes e de qualidade. Desta forma, as ações do Estado serão executadas por meio de programas emergenciais (ex. segundo programas de transferência de renda), ações residuais provisórias (ou temporárias) e/ou políticas afirmativas. Já na área das políticas sociais, a cobertura focalizada objetiva reduzir o nível de pobreza e superar situações de vulnerabilidade (IVO, 2004).

Contudo, adianta-se aqui, que a noção de atendimentos eficientes e de qualidade são resquícios da visão neoliberal e dos ideais difundidos pela CEPAL (1995). E, juntamente com esta composição, afere-se ainda, que o Estado poderá usar como mecanismo de focalização, parcerias entre público-privado que permitirá a descentralização e a privatização de responsabilidade na execução de bens e serviços (OCAMPO, 2008).

Entretanto, dentre a vasta literatura teórica sobre a natureza das políticas focalizada é possível recorrer brevemente como ponto de partida aos estudos compilados no *Cuadernos de la Cepal: focalización y pobreza* (1995). O presente estudo inicia-se com o pressuposto de que:

Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita (CEPAL, 1995, pp.13-4).

Visto isto, ao analisar a focalização como condição necessária, parte-se do princípio da concentração de esforços em grupos menos favorecidos. A argumentação sobre a concentração de esforços desencadeou inúmeras interpretações, dentre elas, destaca-se a de Medeiros (2001) gerida por dois motivos: os fatores de natureza econômica, tal como a que concebe que programas focalizados são mais baratos que programas universais; e os fatores de natureza operacional, que os apresenta como mecanismos de distribuição de recursos mais eficientes.

Já para Ocampo (2008, p.39), a política focalizada “buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres”. E relacionado com esta leitura, Coutinho e Sant’Anna (2008) entendem a focalização (enquanto medida de combate à pobreza) “como recurso adotado no setor social para lidar com as contradições entre a democratização política e a liberalização econômica” (COUTINHO; SANT’ANNA, 2008, p.25). Observa-se nestes argumentos, que a dualidade entre as perspectivas de cunho econômico e político voltam a ser ponto de referência. Porém a questão não é centralizar a análise tão somente nesta dualidade, mas relacioná-las com as questões que estão intimamente ligadas aos mecanismos e dinâmicas destas políticas.

Ao seguir o esboço do texto da CEPAL (1995), visualizam-se algumas questões que podem ser utilizadas como pontos norteadores, a saber: “*Por que focalizar?*” e “*Para que focalizar?*” A primeira questão é trabalhada pelo viés da reabilitação política, sendo que as políticas focalizadas relegitimariam as ações do Estado e lhe devolveria a credibilidade como

executor de políticas equitativas. Ou ainda, evitaria a proliferação de programas sociais com viés assistencialista ou clientelista.

A segunda questão exige um pouco mais de atenção, dado as duas abordagens de justificativas. A primeira apresenta o argumento de que a focalização é o recurso utilizado em tempo de crise e, a segunda, que defende a inserção da focalização como políticas permanentes.

O primeiro ponto é representado pelo argumento “clássico”, de que em tempo de crise as necessidades são elevadas e que a saída é limitar os gastos, principalmente com programas sociais (CEPAL, 1995). O segundo ponto desdobra-se em quatro argumentos. O primeiro argumento afirma que a focalização permite melhorar o desenho (operacionalização) dos programas em execução, quanto mais precisa for à ação, melhor será o programa. Em outras palavras,

A idéia é que quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados forem eles para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito na redução do grau de desigualdade, na distribuição de renda e na diminuição da pobreza do país (LARIÚ, 2004, p.72).

O segundo argumento menciona sob a possibilidade de aumentar a eficácia dos programas. Vislumbra-se assim, que quanto mais são investidos nos programas, mais informações das necessidades destes grupos serão reveladas. Ponto este, que faz lembrar o tema da “hierarquia de necessidades” que corresponde à ideia de que “no hay situaciones en las cuales los recursos disponibles permitan satisfacer la totalidad de las necesidades existentes, siempre será necesario asignarlos a base de algún criterio” (CEPAL, 1995, p.16). As condições de acesso e testes de meio podem representar dois cenários, o primeiro que visa atender a quem reivindica (de quem chega primeiro), e como tal “responder a la presión, de grupos sociales organizados para defensa de sus intereses frente al Estado” (CEPAL, 1995, p.15). Ou, optar por atendimentos a quem tem menos necessidade, dado a possibilidade de não ser um alvo extremamente vulnerável, o que permitirá o sucesso do programa e menor desperdício; e/ou, dar preferência a quem tem mais necessidade, devido à gravidade do caso e a objetivação de uma justiça social.

O terceiro argumento salienta que a focalização permite aumentar o impacto de receitas nas famílias beneficiadas. Destaca-se sobre este, o exemplo de famílias que vivem em situação de necessidades cuja renda é composta basicamente de auxílios de programas sociais (REGO; PINZANI, 2014). E, o quarto argumento descreve sobre a focalização ser uma política de exclusão positiva. Dado que, “La focalización es un criterio de inclusión pero

también de exclusión. Esto es muy positivo, porque no somete a tratamiento a quien no lo necesita, evitando de ese modo incluso eventuales daños” (CEPAL, 1995, p.18).

Por fim, segundo a CEPAL (1995), não há fórmulas exatas para dizer como se deve focalizar, ou qual tipo de política se deve adotar. Pois depende de inúmeras variáveis, dentre estas: das necessidades encontradas, dos tipos de programas aplicados e das possíveis respostas a serem obtidas. Porém o texto afirma que as formas gerais de “*como*” focalizar segue alguns padrões, a saber: as propriedades dos indivíduos, as características das regiões e os graus de urgências. A opção de focalizar por meio do critério de propriedades individuais representa: ter condições básicas para o acesso (tal como características específicas, exemplo: ser gestante ou lactante, ter idade ou peso/tamanho, entre outros); comprovar a renda; passar por seleções probabilísticas baseadas em risco de pobreza (mecanismos indicadores de pobreza); e, autosseleção, tal como programas exclusivos para determinados grupos da sociedade.

Enquanto a focalização por espaço geográfico refere-se à discriminação positiva em determinadas áreas desfavorecidas³⁵. Neste caso, as variantes correspondem: quantidade de habitantes, capacidade de organização, presença de mercados e redes de investimentos, ou perdas materiais (tal como catástrofes ambientais). Por fim, a matriz de graus de urgências utiliza-se também de mecanismos indicadores que apontam para os níveis de insatisfações para com as respostas de alguns problemas ou com programas sociais.

De modo didático-metodológico, busca-se sintetizar estas informações sobre as características das políticas focalizadas, tal como em Kerstenetzky (2006), a saber: residual, condicional ou reparatório. A política focalizada “residual” está intimamente ligada à forma de oferta de serviço, orientada por uma noção “mercado-cêntrica” de justiça³⁶, que visa apenas o atendimento provisório, como uma forma de seguro contra problemas fortuitos. Em consonância com este argumento, a autora destaca que a verdadeira “política social” é a

³⁵ Para um estudo aprofundado sobre os aspectos conceituais da influência do conceito de território no planejamento de políticas públicas ver: SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. IPEA; Brasília: 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>.

³⁶ Em concordância com Kerstenetzky (2006; 2012) entendemos que a noção de justiça social tem por base dois parâmetros, a saber, o mercado e o Estado, e pode ser entendida “como redistribuição de oportunidades de realização, incluindo ainda que limitadamente, renda e riqueza” (KERSTENETZKY, 2006, p.567). Na “Justiça de Mercado” (mercado-cêntrica) é analogamente referida como justiça distributiva, cujas regras de ordem econômica apropriam-se da responsabilidade das ações de desenvolvimento social dos indivíduos. Em contrapartida, a “Justiça de Estado” (Estado-cêntrica), proferida como uma justiça redistributiva, pois: “Confere ao Estado a atribuição de prover uma rede *subsidiária* de proteção social (renda mínima, seguro desemprego, imposto de renda negativo, são algumas de suas variantes), uma espécie de seguro social contra a incerteza” (KERSTENETZKY, 2006, p.566).

política econômica, que promove as reformas de orientações segundo a lógica do mercado e, que em longo prazo, incluirá a todos, mediante a dinâmica de que os “recursos fluirão para oportunidades lucrativas, gerando, no processo, crescimento e emprego/renda” (KERSTENETZKY, 2006, p.569)³⁷.

O aspecto “condicionante” é utilizado como argumento que visa melhor adequação e eficiência dos recursos públicos, com o objetivo de garantir o acesso aos setores carentes por meio de pré-requisitos necessários e obrigatórios. Desta forma, entende-se que, “Parte da solução do problema depende de conhecimento mais denso sobre aspectos demográficos, sociológicos e territoriais da privação que se quer atender ou do direito que se quer implementar, além dos aspectos propriamente econômicos” (KERSTENETZKY, 2006, p.570). E, não obstante, deve-se considerar como fundamental o papel das avaliações das políticas condicionais já aplicadas, dado que serviriam como aparato técnico para novas adequações³⁸.

E por fim, destaca-se “a ação reparatória ou redistributiva”, que visa garantir a igualdade de direitos sociais, como uma complementação das políticas universais. Esta ação tem por objetivo diminuir as distâncias entre a legalidade e a necessidade. A ação reparatória deve considerar não apenas os fatores elementares sobre as necessidades, mas também alguns pontos de subterfúgios. Para compreender tal caso, pode-se usar como exemplo os programas diretamente relacionados à educação (merenda, livro didático, suportes pedagógicos, etc.), que funcionam como suportes operacionais assegurados por direitos sociais.

³⁷ Como exemplo desta política no Brasil, pode-se usar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego- PRONATEC (BRASIL, Decreto, nº12.512, de 26 de outubro de 2011, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm), que tem por objetivo facilitar o acesso à educação profissional e técnica no Brasil. Visa oportunizar a entrada do sujeito que terminou o Ensino Médio ao mercado de trabalho, por meio de cursos gratuitos com duração mínima de 800 horas. Usa como critério classificação a nota do ENEM, que será observada nas chamadas dos SISUTEC; caso não haja concorrência, as vagas remanescentes são distribuídas conforme demanda. Para mais informações, ver: <http://www.guiapronatec.com.br/pronatec-sobre/>.

³⁸ Ocampo (2008, p.40) compreende que “Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social (como el programa Progresa en México) o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos (como Bolsa Escola en Brasil), pero evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil) y luego aplicados en muchos otros países de la región. Por otra parte, la descentralización avanzó más en los dos países de fuerte tradición federal (Argentina y Brasil), así como en dos formalmente centralistas pero con «vocación federal» (Bolivia y Colombia), pero también, con diferente intensidad, en muchos otros”. No Brasil o Programa Bolsa Escola passou a compor o “Programa Bolsa Família” (PBF) no Governo Lula (2003-2010) e que se estende ao Governo Dilma (2011-2016) e Governo Temer (2016-2017). O PBF possui por característica atender um grupo específico, famílias pobres com crianças até 15 anos, porém para ser adepto do programa observam-se os seguintes pré-requisitos: a criança deve ter frequência na escola e participar de programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, sendo que neste último caso, especialmente para mulheres grávidas (KERSTENETZKY, 2009).

De outra via, é importante relacionar o argumento da “ação reparatória ou redistributiva” com as políticas afirmativas, que buscam oferecer igualdade de oportunidade, tendo, portanto, como suporte os direitos constitucionais. O objetivo desta política é reverter representações negativas e combater o preconceito. Engloba-se assim, além das áreas mencionadas, a proteção de crianças e jovens, e o direito à diversidade de gênero e de raça³⁹.

Não obstante, frente a estes elementos constitutivos que dizem respeito à natureza e à forma das políticas focalizadas, é possível dar mais um passo na dimensão elucidativa sobre os discursos de defesa, orientadas pelas seguintes perguntas: a focalização pode ser tomada como um simples método ou estratégia das políticas públicas? A quem interessa estas estratégias? Qual legitimidade, eficácia e estabilidade buscam-se com estas ações? Ou ainda, “A eficácia para lograr quais metas? Eficiências para reduzir os custos para quem?” (OSORIO, 2014, p.280). Abstrai-se destas questões, a seguinte ponderação: se a eficácia e a eficiência não se apresentam neutras (OSORIO, 2014), a focalização também não o será?

Para dialogar com estas questões, retomam-se por primeiro alguns argumentos já visitados, tal como: primeiro, que as políticas públicas possuem um caráter intencional segundo uma complexa disputa de interesses (JOHNSON, 2011); segundo, que a “Focalização e universalização apareceriam, então, como *métodos* alternativos, quando não complementares, de implementação de uma noção de justiça previamente definida” (KERSTENETZKY, 2009, p.565, *grifos do autor*); e, terceiro, que as políticas públicas “ao nível de uma instância instrumental e operativa, vinculada à ideia das despesas sociais. [E que] Focalizar é estabelecer mecanismo e critérios para delimitar “quem” tem direito aos benefícios instituídos como subsídio público” (IVO, 2007, p.1226).

A partir destas considerações é possível constatar que as políticas focalizadas estão carregadas de influências de discursos intencionais e é necessário entendê-las dentro de um campo de disputa política (KERSTENETZKY, 2009). Logo, se cada governo elege quais critérios deverão ser seguidos legitimamente, estes revelarão os interesses particulares de cada governante, o qual poderia conduzir à lógica de “quem chega primeiro leva”, sem necessariamente visar à justiça social.

Visto de outra forma, percebe-se que até mesmo o argumento de Ivo (2004) contém ponderações sobre a intencionalidade. Isto fica explícito na medida em que a autora menciona

³⁹ Exemplo deste tipo de política no Brasil pode ser representado pelo Programa de “Cotas nas Universidades” (BRASIL, Decreto nº12.711/12, de 29 de agosto de 2012, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Estas destinam que o mínimo de 50 % de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas; estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita; e/ou para autodeclarados negros, pardos e indígenas.

sob os três paradigmas das políticas focalizadas, a saber: de natureza institucional-estratégica, de racionalidade econômica, e por fim, do caráter *societal*.

O primeiro diz respeito à operacionalização de atendimento, que por meio de mecanismos e critérios idôneos de medição de “pobreza” ou “população-alvo dos programas”, delimitam a “quem” atender. Servem como estratégia flexível para reorientar, quando oportuno, os gastos e as prioridades governamentais. O segundo sustenta que a transferência monetária direta aos beneficiários como sinal de racionalidade econômica⁴⁰, estimularia condições de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, porém sem qualificação e com baixa remuneração. E, o terceiro, remete à ideia de partilha (ou descentralização) de responsabilidade entre Estados, municípios e sociedade, o que também suporia que os mais necessitados teriam condições de serem atores políticos ativos e integrais (IVO, 2004).

Ao aplicar estes três paradigmas ao pacote das propostas dos governos neoliberais é possível verificar o caráter intencional ideológico, principalmente na medida em que a focalização é direcionada para suprir as lacunas deixadas pelo mercado e, orientada pela máxima: que para reduzir as desigualdades (principalmente as sociais) é necessário o estímulo econômico (KERSTENETZKY, 2009). E, de forma semelhante, também é possível aplicar à leitura revisionista. Por primeiro, ressalva-se que o elemento da intencionalidade não se apresenta de maneira gritante, tal como no exemplo neoliberal, mas existe a possibilidade em que as ações focalizadas atendam aos que possuem maior poder de barganha política, econômica ou corporativa, o que significa direcionar recursos a quem menos necessitam. Logo, visam à efetivação da noção de cidadania e entendem que se não é possível obter a consolidação das políticas universais, deve-se ancorar na focalização como uma “etapa em direção à universalização” (LAUTIER, 2012, p.134).

Abstrai-se ainda, daquelas questões levantadas por Osório (2014), a necessidade de entender que há uma série de atributos (e mecanismos) que se espera de toda e qualquer política pública, tal como a “eficiência, eficácia, economia, produtividade e oportunidade” (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009, p.40). Doravante a estes elementos, entende-se assim, que a “Eficiência é a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução” (GARCIA, 2001, p. 43). Desta forma, o principal objetivo da eficiência em qualquer tipo de ação está na

⁴⁰ A racionalidade econômica utilizada por IVO (2004) está sendo entendida como critério de análise das políticas públicas. Ou ainda, como sinônimo de ações que sejam previamente deliberadas e que visam ser eficiente e eficaz. Diante disto, este trabalho não tem por objetivo buscar aprofundar nesta temática. Para outras informações ver: IVO, Anete Brito Leal. Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*. Salvador: EDUFBA/CRH, n. 26/27, jan./dez., p. 107-145, 1997. <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2791/1/RCRH-2006-196.pdf>.

redução de custos, minimização de desperdícios e concentração de esforços. No entanto, ao ler esta questão de forma crítica principalmente em relação às políticas públicas, percebe-se que estes elementos foram predominantes nos discursos dos governos neoliberais, que associam a ideia de alcançar “muito com pouco”, sem necessariamente questionar os elementos sintomáticos de cada resultado, contudo, esta questão será examinada posteriormente junto à crítica das políticas neoliberais.

Já no caso da eficácia, entende-se assim, como “o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra” (GARCIA, 2001, p. 42). Em outras palavras, tem-se como prioridade o objetivo a ser alcançado, sem necessariamente pôr em evidência os custos ou meios que foram percorridos, pois se “espera que os investimentos que mobilizam [as políticas públicas] devem produzir os efeitos desejados” (RIBEIRO, 2006, p.30). Por fim, está relacionada ao conceito de eficiência e eficácia a noção de efetividade, que

diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos. Tratando-se de programas sociais, diria respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. Os programas ou as organizações são efetivos quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação (RIBEIRO, 2006, p.30).

Posto desta forma, ao buscar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, tem-se um corolário de informações que permitem efetuar uma leitura crítica sobre os direcionamentos e interpretações adotados sobre a aplicação de cada ação. Revelando-se, portanto, os principais objetivos de cada tipo de política pública adotada.

Contudo, nesta primeira parte buscou-se evidenciar que as discussões sobre as políticas focalizadas não se limitam tão somente à esfera de políticas sociais, ou de um simples mecanismo instrumental a serviço das políticas públicas. Permeiam de forma ampla argumentos de cunho econômico e político, os quais permitem afirmar que as políticas focalizadas estão carregadas de intenções que são direcionadas por ideais de governos, recursos disponíveis e podem ser escolhidas conforme a reivindicação de grupos sociais organizados ou de indivíduos (participação política). Desta forma, caberá agora, analisar alguns dos principais tópicos dessas indagações, com o intuito de compreender o dinamismo das políticas focalizadas.

2.2 As diretrizes reguladoras da proposta neoliberal e o Banco Mundial como órgão intelectual em defesa da focalização.

Ao buscar compreender os elementos que constituem a defesa das políticas focalizadas, é necessário observar os ditames basilares das propostas neoliberais, que estão internamente articuladas aos princípios do modo de operacionalização, do mercado regulador, de liberdade e igualdade.

Por primeiro, para compreender os aspectos gerais da proposta neoliberal⁴¹ e, de modo indireto, entender como esta vertente entenderá a operacionalização das políticas focalizadas, é pertinente recorrer a Friedrich Von Hayek (1899-1992) na obra *O caminho da Servidão* (2010). A obra além de representar um marco na reformulação constitutiva do sistema liberal, reflete o esforço intelectual de Hayek para provar que o sistema socialista seria tão perigoso como os sistemas totalitários (fascista, nazista), pois atentavam contra a liberdade individual. Outro ataque desta obra foi a todo e qualquer dispositivos estatal que limite o livre funcionamento dos mecanismos de mercado (VADELL, 2002).

Para Hayek, o próprio título da obra representa um ataque aos ideais socialistas, que são acusados de usarem erroneamente os ideais sobre liberdade (CASTELO, 2013). A liberdade seria entendida, tal como nos liberais, enquanto sinônimo de poder e riquezas, porém, “o indivíduo se libertaria da necessidade, da força das circunstâncias que limitam inevitavelmente o âmbito da efetiva capacidade de escolha de todos nós, embora o de alguns muito mais do que o de outros” (HAYEK, 2010, p.48). Logo, o que apontava para o caminho da liberdade era na realidade o caminho da servidão (HAYEK, 2010).

Para entender esta argumentação contra o socialismo (ou totalitarismo, que desembocariam nas mesmas finalidades) é necessário especificar alguns dos conceitos que tangenciam esta obra, a saber, de planejamento (ou planificação), da função do mercado e da função do Estado. Por primeiro é importante frisar que Hayek não nega que o planejamento é dispensável. Mas que não deve estar atrelado à satisfação de um controle centralizado como atividade econômica, o que corresponderia à proposta dos ideais socialistas mediante a representação de uma “planificação econômica” (VIDAL, 2002). Ou seja, “Nesse sentido, socialismo equivale à abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção, e à criação de um sistema de “economia planificada” no qual o empresário que trabalha visando ao lucro é substituído por um órgão central de planejamento” (HAYEK,

⁴¹ Como observado anteriormente, Friedrich Von Hayek e Milton Friedman são considerados cofundadores dos ideais do neoliberalismo. Porém além do marco das obras destes autores, em 1957, um grupo de intelectuais, com destaque a Karl Popper e a Ludwig Von Mises, se reuniram para aprofundar a discussão deste modelo econômico (CASTELO, 2013).

2010, p.55). Assim, para Hayek toda maneira de centralismo ou de ações universalizadas, privariam os indivíduos da livre concorrência.

Por outra via, Hayek entende que para o mercado a livre concorrência é um mecanismo saudável. A concorrência é justificada pela dispensa da necessidade de um “controle social planejado” e oferece a cada indivíduo a oportunidade de decidir sobre suas perspectivas de ocupação, a fim de compensar as desvantagens e os riscos que lhes acompanham. Frente a isto, infere-se que

Em primeiro lugar, é necessário que os agentes, no mercado, tenham liberdade para vender e comprar a qualquer preço que encontre um interessado na transação, e que todos sejam livres para produzir, vender e comprar qualquer coisa que possa ser produzida ou vendida (HAYEK, 2010, p.58).

Logo, qualquer tentativa de controle de preços ou impedimento de concorrência influenciará negativamente nos fundamentos do mercado, e passará aos indivíduos a impressão de inconfiabilidade para agir neste meio. Frente a isto, Hayek direciona dois discursos, o primeiro que retrata a aceitação parcial do *Laissez-faire* e, o segundo, que sugere a criação de uma autoridade política internacional. No primeiro ponto,

Cumprir notar que o autor não patrocina uma reedição pura do *laissez-faire*, de um Estado mínimo ideal, pois reconhece que o Estado deve regulamentar certas atividades produtivas, criar legislações trabalhistas e sanitárias e ofertar determinados serviços sociais. A ideia-força defendida é que o sistema de concorrência mercantil seria mais eficiente, dos pontos de vistas econômico, social e moral, do que o planejamento estatal. Os mecanismos livres da concorrência deveriam prevalecer sobre a intervenção do governo na economia, mas para isto o Estado deveria ser responsável (CASTELO, 2013, p.218).

Observa-se deste modo, que a função do Estado é entendida segundo algumas peculiaridades, ser um Estado mínimo (social), seja nas interferências econômicas do mercado ou nas políticas sociais. No que diz respeito ao primeiro caso é pertinente salientar sobre o Estado como normatizador, que segundo Hayek (2010) não pode criar regras que limite os indivíduos à dependência. O que restaria aos indivíduos compreender (e prever) estas regras, para que com eficácia, objetivasse os resultados almejados.

Segue-se ainda que a presença da interferência mínima do Estado na questão social, seria reduzida: “Proibir o uso de substâncias tóxicas ou exigir precauções especiais para a sua utilização, limitar as horas de trabalho ou requerer certas disposições sanitárias” (HAYEK, 2010, p.59). Estas interferências só são aceitas por serem compatíveis com a manutenção da concorrência justa no mercado. Porém, Hayek (2010) expõe certa resistência à ideia das políticas sociais como instrumentos de concretização dos direitos e de cidadania, pois

compreende que o *Welfare State* contraria a lógica espontânea do mercado, transformando-o em um sistema planificador.

Para Potyara Pereira (2011) a lógica da política social voltada para o Mercado acarreta novas formulações de provisões (funções e deveres) básicas do Estado para com o cidadão. Salienta-se, por exemplo, que no Estado neoliberal a noção de um “*mínimo de renda* para aqueles que, por vários motivos, não podem participar do mercado, tais como doentes, idosos, pessoas físicas e mentalmente incapazes, viúvas e órfãos” (PEREIRA, 2011, p.52 *grifos do autor*). Conclui-se deste modo, que a função do Estado é mais um dever moral do que cívico. As políticas sociais só seriam aceitas para corrigir as falhas deixadas pelo mercado, com ações de natureza seletivas ou focalizadas (residuais e temporárias).

Retoma-se neste ponto, que a natureza condicionada da focalização, pode obrigar os indivíduos ou grupos a se capacitarem ou se readequarem à postura profissional do mercado local. Usam-se como exemplo os programas sociais que obrigam a presença dos beneficiários em reuniões mensais ou palestras de capacitação promovidas pelo Estado. Esta ação é entendida por Hayek como perda da liberdade individual, porém de forma necessária. Em outras palavras, “É sensato sacrificar temporariamente a liberdade de modo a garanti-la para o futuro; não se pode dizer, porém, o mesmo de um sistema proposto como solução permanente” (HAYEK, 2010, p.194). Desta forma, entre coberturas focalizadas e universais, é possível inferir que Hayek compreende como menos prejudicial à liberdade individual às políticas focalizadas.

Outro elemento também presente na orientação neoliberal de Hayek é a noção de descentralização. A descentralização passa a ser considerada como impossibilidade de uma visão de totalitária, denunciada pela tentativa de planificação. Sendo que,

Quanto mais complexo o todo, mais dependemos da divisão de conhecimentos entre indivíduos cujos esforços separados são coordenados pelo mecanismo impessoal, transmissor dessas importantes informações, que denominamos sistema de preços (HAYEK, 2010, p.70).

A necessidade da descentralização surge como resolução do problema da coordenação, pois propiciam meios e estruturas que se ajustam aos mais diversos contextos.

Por fim, uma última discussão que caberia ser observada é quanto à criação de autoridade política internacional, sem recair na imposição de diretrizes aos diferentes povos. Esta só seria possível, se objetivasse mostrar quais caminhos devem ser tomados para não se prejudicar ou prejudicar outrem. Não infringindo, portanto, a máxima da liberdade plena individual, logo, “O estado de Direito internacional deve tornar-se uma proteção tanto contra

a tirania do estado sobre o indivíduo, como contra a tirania do novo superestado sobre as comunidades nacionais” (HAYEK, 2010, p. 218).

Em síntese, segundo Sader e Gentili (2003), o ideário neoliberal representou a eclosão dos seguintes pontos: conter qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado; combater o keynesianismo e o “solidarismo”; controlar (ou neutralizar) as ações dos sindicatos; conter os gastos com o bem-estar social; privatizar (descentralizar) os bens públicos; e, manter um Estado forte, “para o controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (SADER; GENTILI, 2003, p.11)⁴².

Em complemento às medidas de Hayek, advindas do período de pós-II Guerra Mundial, estão as diretrizes promulgadas no Consenso de Washington, no final de 1989. Este Consenso foi responsável por colocar em prática todos os elementos teóricos advindos do movimento contraintervencionismo. Destaca-se assim, a disciplina fiscal para a estabilidade macroeconômica, entendida como controle inflacionário; as reorientações dos gastos públicos (ligado à disciplina fiscal) que visa o alto retorno econômico de “capital humano” (saúde, educação e infraestrutura); o aumento da base tributária e corte de impostos marginais; taxas de juros determinadas pelo mercado com certo grau de moderação a fim de incentivar a poupança; a redução significativa das tarifas de importações; a abertura para o capital estrangeiro por meio da abolição de barreiras, propiciando a competição igualitária entre empresas nacionais e estrangeiras; estimular a entrada de novas empresas; a privatização de empresas e serviços estatais, para liberar a pressão orçamentária; e, os direitos de propriedade aos setores informais da economia (PEREIRA, 2010; VADELL, 2002).

Os principais interlocutores destas medidas são representados pelos membros do Grupo do Banco Mundial⁴³. Estes entendem que a redução da desigualdade social deve ser

⁴² A primeira possibilidade de aplicação do neoliberalismo ocorreu no Reino Unido sobre o governo da primeira-ministra Margaret Thatcher em 1979 e, em anos subsequentes, nos Estados Unidos (1980), na Alemanha (1982) e na Dinamarca (1983). Para Thatcher o Estado deve ser o capacitador ou facilitador, a afirmação do “Estado mínimo, reverte nesta em: “menor, porém mais esperto”” (KERSTENETZKY, 2012, p.112). Em outras palavras, “Ademais, é preciso entrever que a história do capitalismo neoliberal é marcada por uma configuração variada, podendo estar associada aos seguintes contextos políticos: regimes políticos ditatoriais (p. ex., Argentina e Chile nos anos 1970) ou regimes democráticos (p. ex., França, Alemanha, Brasil); formas de governo presidencialistas (p. ex., Brasil e EUA) ou parlamentaristas (p. ex., Inglaterra); governos conservadores (p. ex., governos de Thatcher, na Inglaterra e de Reagan, nos EUA) ou trabalhistas (p. ex., Austrália e Nova Zelândia nos anos de 1980); países imperialistas (p. ex., EUA, Alemanha e Japão) ou países dependentes (p. ex., Brasil, Argentina, África do Sul)” (MARTUSCELLI, 2015, p.32).

⁴³ O Banco Mundial, fundado em 1944, é uma criação dos Estados Unidos (EUA), que se beneficia largamente com suas ações econômicas e políticas. Fazem parte deste grupo: “Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000; e Painel de Inspeção, criado em 1993. O chamado “Banco Mundial” é formado apenas pelo

por via do mercado, com a finalidade de assegurar a dinâmica do capital globalizado. E ainda, que são responsáveis por aplicar as medidas de ajustes econômicos, por meio de inferências diretas, com disciplinas fiscais que objetivam a maior eficiência nos mais variados setores: políticos, econômicos, administrativos e sociais.

A função do Grupo do Banco Mundial nos países periféricos tende a ser estritamente “disciplinador” (SADER; GENTILI, 2003). Segundo Mendes Pereira (2014) este grupo age como um ator político, intelectual e financeiro, desde o seu surgimento em 1944, e fornece subsídios ao setor público (e indiretamente ao setor privado). Busca por meio de “missões técnicas” analisar as condições econômicas e desenvolvimentistas de certos países, em troca de ajudas financeiras (empréstimos). Infere-se assim, que,

A rigor, desde cedo o Banco reconheceu que o ambiente de políticas de um país influenciava a produtividade de investimentos específicos e a solvência dos prestatários. Por isso, ele sempre estimulou certas políticas econômicas em detrimento de outras. [...] Na visão do Banco, a sua assistência técnica e a exigência, em troca de empréstimo, de determinadas medidas em matéria de política econômica ajudariam a melhorar a qualidade do ambiente doméstico para o desenvolvimento capitalista, em particular para o capital estrangeiro (PEREIRA, 2010, p.128).

Em sua formulação original o Banco Mundial não autorizava empréstimos destinados à área social, pois como visto os idealizadores do neoliberalismo não acreditava no funcionamento de mecanismo vindos do *Welfare State*. Entretanto, após 1960 a ideologia de “mover o dinheiro a qualquer custo” fez reconhecer na “luta contra a pobreza” um dos principais aliados ao crescimento econômico (PEREIRA, 2010). Surgem destas medidas, a “pobretologia”⁴⁴ com extensivas análises sobre os vários relatórios produzidos entre 1974 e 1976, destacando, portanto, cenários de pobreza “relativa” e pobreza “absoluta”⁴⁵.

Os relatórios pretendem esclarecer onde se concentram as populações pobres. Eles permitem verificar variações entre países ou, até mesmo, dentro de um mesmo país (BANCO MUNDIAL, 09/03/2015). A leitura destes relatórios serve aos governantes como auxílio instrumental para decidir quais políticas públicas devem ser propostas e, quais áreas deverão receber maior atenção de bens e de recursos. Assim o princípio da eficiência econômica, objetivado na materialização em prol do bem coletivo, será realizado não só por meio de

BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção” (PEREIRA, 2010, p.39).

⁴⁴ Para Mendes Pereira (2014, p.86), “a ideia de “redução da pobreza” foi academizada por sucessivos estudos e publicações do Banco, a começar pela obra coordenada por Hollis Chenery (1976), dando origem a uma espécie de “pobretologia” (Kay, 2006, p. 457), *i.e.*, à imposição da pobreza como unidade de análise, parâmetro legítimo e foco obrigatório para toda e qualquer iniciativa no âmbito da assistência ao desenvolvimento”.

⁴⁵ Além dos estudos do Banco Mundial é possível verificar relatórios semelhantes, tais como os: da CEPAL, do PNUD, do UNICEF, etc., além dos órgãos nacionais que integram os mecanismos de governo.

ações individuais, mas também regionais. Logo, “os técnicos do Banco atuavam como vendedores de projetos” (PEREIRA, 2010, p.216), sejam eles econômicos ou sociais.

No entanto, é importante frisar que os atores, gestores destas políticas, objetivam um mecanismo de mapeamento da pobreza, tendo, pois como ferramenta (índices) que revelam a necessidade (ou necessidades) de um grupo em desvantagem. Diante deste contexto de ascensão do neoliberalismo, intenta-se aprofundar a análise sobre leitura neoliberal das políticas focalizadas, orientada pela concepção do mercado distribuidor, como resposta ao combate da desigualdade social.

A reformulação e consolidação da noção de mercado distribuidor efetuada pelo neoliberalismo propiciou observar que nas políticas públicas o princípio da equidade (justiça social) passou a ser motivada por uma natureza econômica operacional. O argumento da escassez de recursos propiciou nova motivação econômica, que articuladas com o discurso do autodesenvolvimento, suporiam que as ações do Estado evidenciassem reduzir custo, sem deixar descobertas as necessidades básicas (MEDEIROS, 2001). Segundo esta leitura, as políticas focalizadas tendem a ser efêmeras, para não atenderem aos ditames paternalistas ou clientelistas.

O fator temporalidade e condicionalidade tendem nesta situação a serem mecanismos motivadores, de modo a incitar os indivíduos a buscar melhores condições de vida no mercado de trabalho. E, caberia ainda ao Estado, ajudá-lo por meio de benefícios não regulares ou contínuos, os quais permitam o desligamento ou o religamento quando oportuno.

Por esta via, é possível afirmar que a escolha proba do indivíduo valida o modo de operacionalização das políticas focalizadas, que devem abranger a eficiência, a concorrência, a autonomia e a autodeterminação (COSTA, MONTYSUMA, 2016; VÁZQUEZ, DELAPLACE, 2009). Parafraseando Costa e Montysuma (2016), percebe-se que estas dimensões podem ser exemplificadas no comportamento inteligente por parte do beneficiário, principalmente por escolher seguir as diretrizes que regem o sistema. A escolha racional⁴⁶ permitirá a contemplação do benefício, seja na etapa de aprovação dos testes de necessidades, na inserção do indivíduo no mercado de trabalho, e ainda se por necessidade, no retorno do

⁴⁶ Os ideais neoliberais utilizam da questão da escolha racional como um dos pilares de sustentação para aplicação das políticas focalizadas. Exigem dos indivíduos, principalmente daqueles que possuem certa necessidade, uma atitude “ética” frente aos critérios dos testes de meios e uma autodeterminação frente ao mercado de trabalho, pois se tem como base a “racionalidade econômica como sinônimo de maximização de benefícios, normalmente monetários” (COSTA; MONTYSUMA, 2016, p.13). Neste contexto a questão ética é tratada como sinônimo de não burlar o sistema para entrar ou permanecer em determinadas políticas públicas que exigem teste de meios. Esta discussão será trabalhada posteriormente na medida em que for apresentada a crítica às políticas focalizadas.

mesmo ao programa. Isto reforça a argumentação de que para a validação e legitimação dos programas focalizados é necessário que os próprios beneficiários visem o autodesenvolvimento (observa-se aqui, a retórica do bom e do mau pobre).

É notório que o argumento que incide diretamente na observação das condicionalidades está em conformidade com a noção de Estado mínimo, principalmente na área social. Para esta vertente, o Estado deve ser guiado pelos *slogans*: “menor, porém mais esperto” (KERSTENETZKY, 2012, p.112) e “navegar em vez de remar”. (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009, p.39). O sentido atribuído à palavra “esperto” alude às ações por meio do planejamento estratégico racional, aparentemente, macro das imposições fiscais e ações sociais minimalistas⁴⁷. E ao que se refere à palavra “navegar”, entende-se pela designação da menor parcela do Estado na provisão de bens e recursos, somada à parte da responsabilidade do indivíduo e, por conseguinte, do mercado. De outra forma, a parcela do Estado seria criar condições de inserção justa do indivíduo ao mercado de trabalho e propiciar um cenário de livre concorrência.

Outra orientação do Grupo do Banco Mundial é descentralizar as ações do Estado. Para Coraggio (2004) o papel da descentralização para os governos neoliberais é de privatizar: retirar do Estado algumas funções e serviços; de desregulamentar, devolver ao mercado a capacidade de gerenciar as transações econômicas; da participação-autogestiva, alguns serviços que eram prestados pelo Estado (educação, saúde e seguro social), principalmente na área social e que passaram a ser geridas por empresas ou grupos privados; da participação-autogoverno, redefinição das jurisdições políticas, com maior peso aos níveis locais; da participação-controle do Estado, revisar a centralização excessiva do Estado; do reconhecimento particular, defesa de interesses particulares em organizações locais; e, da construção de conselhos e agremiações locais. Por esta via, é possível afirmar, que

El neoliberalismo es, sin duda, la corriente ideológica que impulsa la propuesta de descentralización con fuerzas materiales (las presiones económicas y políticas de gobiernos centrales y del FMI, con el acompañamiento del BM y del BID, pero también el poder militar). Por otro lado, encontramos que la social democracia y en parte la democracia cristiana parecen más proclives a mantener las funciones *clásicas* de Estado como regulador, mediador y árbitro de la conflictividad social (CORAGGIO, 2004, p.45, *grifos do autor*).

⁴⁷ Esta argumentação faz alusão diretamente ao que Osorio (2014) discute sobre a noção de soberania plena, que é a capacidade estatal de decidir com autonomia no interior e para o exterior. Porém, na América Latina, órgãos multinacionais ou empresas transnacionais, correspondentemente, como o FMI, Banco Mundial e/ou Fundações FORD, Nestlé, George Soros, tomam decisões que ferem a soberania destes Estados. O caráter de política econômica emergente (ou periférica) contribui diretamente para a efetivação destas violações, obtendo-se assim, soberanias restringidas.

De modo esquemático, percebe-se que a descentralização juntamente com a privatização é igual à relação de parcerias, que agem em funções que antes eram apenas de responsabilidade do Estado. A descentralização proposta pelo FMI (e pelo Grupo do Banco Mundial) é burocrática, dado a acusação de que reorientam (ou inibe) o funcionamento das esferas participativas. Assume-se assim, um caráter de desestatização com execução das principais esferas do poder, que acobertam o plano de centralização (econômica) do capital mundial. Frente a este cenário, “Así, se usa arbitrariamente el poder estatal, sin consulta, sin participación, paternalista o dictatoríamente, para imponer a la sociedad una llamada liberación del Estado” (CORAGGIO, 2004, p.77). E toda forma de participação se resumirá em plebiscitos ou em votações, que estão vulneráveis a sistemas de manipulações e, isto colocaria novamente o clientelismo em mira⁴⁸.

No entanto, relacionado ao que foi afirmado sobre a proposta de retirar do Estado algumas funções e serviços ou da participação-autogestiva, destaca-se o trabalho de entidades que não estão diretamente ligadas ao Estado⁴⁹. Estas buscam atuar segundo a natureza eficiente dos recursos (que na maioria das vezes são próprios, adquirido por meio de doações), por meio de políticas focalizadas que visam reduzir desperdícios e objetivar o crescimento econômico e social. Tomam-se neste caso os exemplos das ONG’s, que podem ser representadas por associações em nível comunitário ou internacional. A opção de, em alguns casos, as instituições internacionais financiarem este tipo de ações está no fato de que praticamente não geram custos aos recursos públicos e desenvolvem projeto que dão suporte às principais políticas do Estado (BURITY, 2006)⁵⁰.

Entretanto, o apoio direcionado a estas entidades, não se trata de uma regra geral entre os governantes ditos neoliberais, principalmente entre aqueles que não têm tradição de envolvimento com movimentos sociais ou com setores da sociedade civil organizada (WAMPLER, 2006). Pois entendem que estas interferem no projeto de governo e promovem

⁴⁸ Esta representação serve de argumento para destacar que a América Latina não é prioritária para os grandes grupos econômicos. Dado que, “*la polarización – económica, social y cultural - debilita las bases de esa convivencia democrática a la que apunta el modelo descentralizador*. Por el contrario, favorece la discriminación, el clientelismo, el resurgimiento de los notables locales, el caciquismo o la beneficencia – formas tradicionales de dominio personalizado – y no el autogobierno por las mayorías, sean los que tienden a reemplazar el dominio burocrático” (CORAGGIO, 2004, p.99, *grifos do autor*).

⁴⁹ A discussão sobre o Terceiro Setor se refere às parcerias efetuadas entre o poder público e entidades ou Organizações não Governamentais - ONG’s, que visam transferir funções antes estritamente do Estado. No entanto, esta e outras questões serão tratadas posteriormente neste trabalho.

⁵⁰ Lopez e Abreu (2014) destaca que há três motivos fundamentais utilizados pelo Estado para escolher quais ONGs irão atuar, a saber: o conhecimento especializado e formas de atuação originais, situada nas mais variadas regiões; a legalidade frente ao quadro burocrático do Estado; e, a proximidade das demandas dos benefícios e diretos da ação. Porém, como contraponto, são forçadas a corresponderem às exigências de ajustes estruturais, principalmente àquelas que são prestadoras de serviços públicos.

falsa exaltação das liberdades individuais, dado que nem todos tem condição de governar, ou de dar ideias de modo igualitário, o que reproduz assim, os ideais elitistas que apenas parte (ou a minoria) dos cidadãos tem esta condição. A participação política além destes limites, principalmente no que diz respeito à escolha das políticas públicas, são vistas como obstrução operacional.

Por fim, visualizou-se até agora algumas das principais ponderações sobre o discurso neoliberal e as políticas focalizadas, principalmente no que diz respeito às questões norteadoras do início do texto. Apresentou-se com ênfase a discussão do modo de operacionalização e das diretrizes do mercado, sobre a forma de eficiência (redução de custo) e estratégia de focalização. Já no que diz respeito aos critérios de adesão aos programas e à finalidade (intenção) da ação, avançou-se na necessidade de descentralização política, por via da redução de custos, a impossibilidade de um controle unificado e como forma de operacionalização das políticas públicas. Já sobre a questão da participação política no âmbito da defesa do neoliberalismo, observou-se que de modo geral o indivíduo permanece com pouca capacidade de participar da estrutura do Estado. Pois cabe a cada indivíduo buscar integralmente o desenvolvimento via mercado, agindo, portanto, por meio de escolhas racionais com objetivo de evitar situações de dependência e vulnerabilidade. E isto, por sua vez, não acarretará ao Estado ônus ou despesas extras. Porém, participar torna-se sinônimo de participação-autogestiva, por meio de atuações da sociedade civil organizada, inseridas em determinados contextos que envolvem apenas grupos restritos. Ou seja, a visão neoliberal reformula a noção de participação política, direcionando-a para um viés mais restrito e distinto dos argumentos apresentado pela tradição teórica, principalmente àquela discutida no período do *Welfare State*. Diante disto, este discurso incide não só no Estado mínimo, mas também na participação mínima, o que inviabilizará as políticas públicas agirem conforme a universalização dos direitos.

2.3 A defesa da focalização pelo viés da leitura revisionista.

A discussão sobre a participação dos indivíduos no processo de execução políticas públicas não é algo recente. Para Draibe (2006), a problemática está relacionada ao contexto de análise do *Welfare State*, tal como as estratégias anticrises que proporcionaram uma leitura das políticas públicas pelo viés do planejamento democrático, na forma de abertura à

participação do todos. Ainda segundo a autora, novas versões deste sistema⁵¹ permitem averiguar apontamentos semelhantes, das quais se destacam aquelas de herança dos ideais socialdemocratas. Tal como o exemplo do Estado de Bem-Estar Ativo (*Active Welfare State*), entendido por enfatizar “a redução dos riscos sociais mediante a educação e a capacitação, com o objetivo de transformar os cidadãos de meros receptores passivos de benefícios sociais em pessoas independentes, ativas, co-produtoras da sua própria proteção social” (DRAIBE, 2006, p.6).

Entretanto, se não observado neste modelo a questão da transformação dos cidadãos menos favorecidos em co-produtores⁵², corre-se o risco de retransmitir os ideais neoliberais. Deixando, portanto, o indivíduo isolado socialmente, principalmente quanto à sua própria proteção e à mercê de atendimentos filantrópicos e caritativos. Por este viés, é necessário especificar que o presente texto busca examinar o conceito de participação política como condição de revisão de leitura das políticas focalizadas, usufruindo, portanto, dos precedentes: descentralização e participação cidadã⁵³. Em suma, entendem-se aqui por leitura revisionista, os argumentos posicionados em favor da focalização com ênfase nas ações de natureza equitativa e eficiente, tomadas, portanto, como via para a universalização.

No entanto, outro ponto que deve ser posto em destaque sobre a delimitação da discussão é entender que os principais argumentos desta defesa podem corresponder a

⁵¹ No que diz respeito aos novos modelos de *Welfare State*, cabe destacar tal como em Draibe (2006, p.6): “A concepção do bem-estar mediante a inserção produtiva apresenta-se sob as mais diferentes versões, manifestas, por exemplo, em lemas tais como *bem-estar produtivo* ou *bem-estar pelo trabalho* ou ainda o *novo bem-estar social* (Productivist Welfare, Workfare or Welfare to Work, New Welfarism) (Taylor-Gooby, 1998; 2001), o *bem-estar social positivo* (Positive Welfare) (Giddens, 1998) ou *bem-estar social ativo* (Active Welfare) (Vandenbroucke, 2005). E tem sido frequentemente associada aos partidos social-democratas europeus dos anos noventa, em especial à “terceira via” e a suas propostas de um Estado de Bem-Estar Ativo (Active Welfare State)”.

⁵² Não cabe neste trabalho aprofundar este debate. No entanto, vários trabalhos vão em direção ao esclarecimento desta forma de transformação dos sujeitos menos favorecidos em sujeitos ativos, ou da emancipação política. No que diz respeito ao primeiro termo, pode ser usado os estudos de Amartya Sen em *Desenvolvimento como liberdade* (2000). Nesta obra, compreende-se que para haver desenvolvimento econômico é necessário transformar os pobres beneficiários dos programas sociais (sujeitos passivos) em sujeitos ativos, responsáveis pela mudança social (IVO, 2004). Já sobre a questão da emancipação política Nancy Fraser (2007), aponta que para a efetivação desta condição depende de uma noção ampla de justiça social “que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto às reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença” (Fraser, 2007, p.103), objetivando assim, de modo emancipatório, reificar as identidades coletivas e integrar um modelo de distribuição e reconhecimento, sem exclusões sociais, políticas ou econômicas.

⁵³ No Brasil a noção de participação cidadã, no que diz respeito à Constituição Federal de 1988, corresponde como forma de inserção dos indivíduos na gestão pública. Destaca-se assim, que “os artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a *participação da população*, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal)” (ROCHA, 2009, p.5). Na medida em que a questão da participação cidadã não está explicitada, a versão que orienta a direção aos elementos de ordem neoliberal podem se tornar funcional, principalmente como enunciou criticamente Coraggio (2004), como correlato de participação-autogestiva – diferentemente de Teixeira (2007) que propõe a participação solidária.

estruturas de políticas mistas, junção entre as políticas focalizadas e as políticas universais como não excludentes (SARAIVA, 2004). Porém nem sempre os defensores de uma política mista visam à participação política como elemento central de análise. Pode-se assim, tomar como exemplo, os escritos de Kerstenetzky (2006, 2012) que analisa focalização e universalização pelo viés da justiça social. No entanto, a natureza da leitura revisionista adotada neste trabalho, é resultado de análises teóricas (ARRETICHE, 1995, 2000; CORAGGIO, 2004; PEREIRA, 2011, 2011a; JOHNSON, 2011, 2013; IVO, 2004) dentre estas se destaca por primeiro Ivo (2004), a qual atribui que:

A perspectiva focalizada abandona a dimensão da universalidade inclusiva e faz a opção pela “gestão estratégica da pobreza”, num ambiente adverso à mudança. Este novo paradigma, entretanto, supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra pobreza, como sujeitos deste processo, o que significa que o encaminhamento da erradicação da pobreza supõe considerar também variáveis políticas e sociais no controle e implantação dessas políticas pelos seus usuários, bem como a *construção de arenas concertadas com atores sociais locais* (IVO, 2004, pp.11-2 grifo meu).

Um dos principais argumentos de defesa da leitura revisionista se fundamenta na ideia de que a descentralização e a participação política estão intimamente relacionadas com o processo de cidadania. Encontram-se ainda nesta leitura acusações de que nos regimes neoliberais não há espaço para a participação do cidadão, que a desigualdade é estrutural e necessária, e que os governantes se elegem com o objetivo de diminuí-la, mas acaba reproduzindo-a.

Outro ponto que cabe ser observado neste primeiro argumento gira em torno da necessidade de trabalhar com a hipótese de que os recursos são insuficientes. Sobre este ponto, Arretche (2000) afirma que as primeiras lutas por reformas nas políticas sociais foram direcionadas para reorganizar os sistemas de saúde e de educação frente aos períodos de crise. A autora usou a descentralização como mecanismo para analisar a distribuição e coordenação de programas sociais. Destacou ainda, a descentralização como transferências aos governos locais (Estados, municípios) de responsabilidade para executar estas políticas, porém com os encargos fiscais centralizados na esfera Federal. Frente a este escopo, entende-se neste trabalho por descentralização: a “institucionalização no plano local de condições técnicas para implantação de tarefas de gestão de políticas sociais. Assim, é indiferente se a descentralização da política sobre análise toma a forma da estadualização e/ou da municipalização” (ARRETICHE, 2000, p.16).

A descentralização possui por objetivos centrais: desburocratizar e racionalizar a gestão em função do bem coletivo, aproximando, portanto da realidade de cada região;

remodelar e reorganizar alguns dos serviços públicos a fim de amenizar o clientelismo; e ainda, tal como observado, buscar transferir maiores responsabilidades dos serviços públicos assistencialistas às associações e agrupamentos políticos (ARRETCHE, 2000). Desta forma, a “descentralização seria uma forma de maior agilidade, democracia e eficiência de gestão” (ARRETCHE, 2000, p.91)⁵⁴.

Observa-se ainda, que para Arretche (2000) a descentralização está relacionada com o fator econômico e com a autonomia administrativa⁵⁵. Não se apresenta de modo homogêneo na ação estatal em âmbito nacional e vigora a partir de vários graus de descentralização, principalmente nos segmentos: saneamento básico, políticas habitacionais, assistência social, políticas educacionais e saúde⁵⁶.

Arretche (2000) afirma que os sistemas de proteção social (tal como no Brasil) são uma agregação de políticas setoriais, cujo desenvolvimento é dado de modo independente. Para que ocorra a efetivação das políticas sociais em uma dada região, é necessário que o município se submeta a uma relação de barganha com o governo federal. Destarte,

Dito de outro modo, a adesão dos governos locais à transferências de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 2000, p.48, grifos da autora).

Observa-se neste ponto, a presença do sistema centralizador posto de forma indireta (principalmente nos casos da Educação e Saúde), e ainda, argumentar que a centralização não é sinônima de universalização, pois distancia e bloqueia (via difícil acesso e excessiva burocratização) os bens públicos. A dificuldade real de implantação da descentralização está

⁵⁴ Segundo Arretche (2000), as áreas de desenvolvimento urbano foram avaliadas como o ponto central das corrupções do governo Collor, dado em específico sobre o cenário de centralização decisória daquelas políticas.

⁵⁵ Para Arretche (2000), as formas de gestão da Federação frente à descentralização correspondem: i. Gestão parcial: receberia recursos federais e ficaria com a responsabilidade de programação, coordenação, cadastramento, e controle avaliativo; ii. Gestão simplena: assumir a completa gestão. A municipalização seria apresentada sobre três formas de adesão: i. Gestão incipiente: assumiria o compromisso de forma imediata ou progressiva as responsabilidades. ii. Gestão parcial: além das competências integrais, o município ficaria com responsabilidade de todas as unidades ambulatoriais do município. iii. Gestão simplena: assumira a gestão do sistema municipal de saúde, o que implicaria contratação, planejamento, cadastramento, controle e pagamento dos prestadores hospitalares.

⁵⁶ A pesquisa de Arretche (2000) sobre as formas de descentralização é organizada mediante as seguintes variáveis: nível de riquezas dos Estados e municípios, com destaque para o PIB e às cidades com mais de 50 mil habitantes; participação política, representada pelo número de associados civis; e, capacidade fiscal dos governos, tal como a viabilidade dos Estados de se comprometer com o programa. E, utiliza como delimitação territorial, os Estados: Bahia, Ceará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo. No entanto, dentre tantos elementos salientados que podem ser absorvidos do trabalho de Arretche, cabe aqui observar a descentralização relacionada à gestão das políticas públicas sociais no Brasil, frente ao contrassenso do centralismo.

no fato de que nem todos os municípios teriam recursos ou condições para sustentar tais encargos. Porém, exemplifica-se aqui o caso da educação brasileira, em que são de competências da Federação acrescentar recursos automáticos aos cofres locais, a partir da distribuição de merenda escolar, livro didático, construção e ampliação de escolas. Neste caso, os recursos “não estão sujeitos à negociação política -, cujos montantes serão tanto maiores quanto maiores forem as populações escolares sob sua responsabilidade” (ARRETCHE, 2000, p.52). Logo, quem tiver mais alunos nos bancos escolares e cumprir as exigências para inscrever-se junto aos principais órgãos responsáveis serão considerados aptos a receber novos recursos federais⁵⁷.

Já no caso da saúde, a adesão dos Estados e dos Municípios vigora-se por uma disputa por maior visibilidade econômica e não por preocupação de transferências de funções⁵⁸. A descentralização possibilitou mapear as regiões onde não possuíam assistência médica e expandir a condição de política universal. A descentralização permite que uma ação focalizada cubra uma localidade de modo integral, criando assim um cenário de política universal por meio da focalização (KERSTENETZKY, 2012). De outra forma, Arretche (2000, p.170.) entende “o universal como a cobertura de todo um público-alvo de um dado programa de assistência que receberá os benefícios”. Discussão esta relevante para a discussão de uma política pública mista⁵⁹.

Contudo, reforça-se mais uma vez, que a leitura revisionista entende que a descentralização juntamente com a participação política, permite, tal como visto em Ivo (2007) reaproximar o Estado do povo por meio da construção de arenas como localidades estratégicas de diálogos. E segundo Coraggio (2004) este cenário visa criar a chamada descentralização democratizante, a qual aponta para a dimensão política, opostamente

⁵⁷ A descentralização neste caso significa a municipalização da oferta de vagas. Porém toda seleção de processo, aquisição e distribuição da oferta eram centralizadas nas agências federais. No Brasil, após os anos 80 passou-se a ter importantes esforços para mudar este cenário e descentralizar, inicialmente com a merenda escolar. E em 1993 este processo tornou-se efetivamente descentralizado (ARRETCHE, 2000).

⁵⁸ No caso do Brasil, a luta interna pela transferência de funções da federação resultou no embate de interesses entre Estados e Municípios. O exemplo do saneamento básico é pertinente. Os serviços de águas e esgotos eram (é) algo rentável e que viabilizavam um mercado em crescimento (ARRETCHE, 2000). Logo, ser detentor da prestação destes serviços seria sinônimo de maior receita.

⁵⁹ Uma consideração pertinente sobre o método *Focalizar no universalismo*, diz respeito à estratégia discorrida por Skocpol (1991) que “assentada no duplo objetivo de preservar a base universalista e democrática do *Welfare State* e reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais, frequentes sobretudo em sociedades muito desiguais” (*apud* DRAIBE, 2003, 91). De forma semelhante está os estudos de Mesa-Lago (2002), que aponta para um movimento equilibrado, tal como ocorre na Costa Rica. Para mais informações ver, correspondentemente: SKOCPOL, T. (1991), “Targeting within Universalist: politically viable policies to combat poverty in the United States”. In: JENCKS, Christopher & PETERSON, Paul E. (eds.). *The urban underclass*, Washinton, The Brookings Institution; MESA-LAGO, Carmelo. (2002), “*Models of development, social policy and reform in Latin America*”. Trabalho apresentado para o Project Social Policy in a Development Context (UNRISD), Genève.

vigorante à proposta neoliberal que entende a descentralização apenas como mecanismo de procedimento. Tem-se assim, a necessidade de criar cenários descentralizados com espaços renovados e com sujeitos atuantes, o que implicaria em um novo sentido (“popular”) para a descentralização. Dado que, “Partimos de la tesis de que en la periferia, la autodeterminación y la democracia son condiciones para el desarrollo y no mera posibilidad, una vez alcanzado un nivel de bienestar económico generalizado” (CORAGGIO, 2004, p.31).

Por esta via, o projeto democratizador da descentralização, viabiliza superar a alienação política e servir de elemento desburocratizador⁶⁰. Entende-se assim, que

El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del Estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el *reivindicacionismo*, son otras tantas tareas de lo que sólo puede calificarse como una lucha cultural (CORAGGIO, 2004, p.81).

A descentralização é entendida neste caso, como enunciador de provisões das comunidades territoriais, sociais e culturais, outorgadas pelo processo de decisão participativa e da resignificação da noção de cidadania. O processo de descentralização enfrenta como desafios de alcançar a competitividade, a governabilidade e o desenvolvimento humano sustentável (CORAGGIO, 2004). Enfrentar estes desafios é o primeiro passo para direcionar a descentralização eficiente, que por meio do desenvolvimento integral e sustentável dos indivíduos, oportunizaria a participação política dos cidadãos de modo totalizante, o que não significaria apenas melhorar os índices de qualidade de vida, mas transformá-los substancialmente.

A democracia é por natureza o recurso que permite aos cidadãos reclamar por representatividade e reivindicar por direitos fundamentais. Como barreira a este desenvolvimento, Coraggio (2004) afirma que nem todos participam de modo igualitário (aspecto que será tratado à frente, como apatia política), e se participam, também estão à mercê da acomodação ou da desilusão.

Diante disto, é necessário ampliar o papel dos governantes e das comunidades locais, com decisões que impulsionem a participação política e social, que para Rocha (2009, p.10), está

fundado na idéia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”, que pressupõe comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais.

⁶⁰ Alguns apontamentos alusivos a esta questão, serão tratados posteriormente neste tópico.

No que tange a esta questão de “cultura cívica”, é possível evidenciá-la na máxima de Teixeira (2001): “ser parte”, “fazer parte” e “tomar parte” das decisões públicas. Desta forma, deve ser observado que “a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários” (ROCHA, 2009, p.13). Cria-se assim, sujeitos e comunidades atuantes, com vocação para o espírito público e com relações horizontalmente igualitárias. Porém para que estes sujeitos atuem nos espaços democráticos deliberativos, é necessário como pré-requisito que estes tenham informações e capacidade de tomar decisões próprias, a fim de evitar que o poder decisório crie um novo centralismo (ou coronelismo) (JOHNSON, SILVA, 2011; OSORIO, 2014).

Ao mencionar a noção de participação como cidadania, infere-se que todo indivíduo deve se apresentar como membro integral da comunidade, com igualdade de direitos e de obrigações⁶¹. Assim, a educação deve ser entendida como condição básica para a liberdade civil e fornece aspiração à obtenção de informações e amadurecimento das capacidades deliberativas. Ter o *status* de cidadão e poder participar dos negócios do Estado representa o verdadeiro sentido da democracia aliado à cidadania. Ao que corresponde às políticas públicas, o cidadão pleno deve participar do planejamento e execução das mesmas e, não simplesmente, optar por uma “cidadania” com denotação de voto eleitoral (SIQUEIRA JUNIOR, 2006).

Dagnino (2004) aponta que este novo modelo de cidadania ou cidadania ampliada é, na América Latina, fruto das lutas dos movimentos sociais do final dos anos 80. Considerou que estas foram um ganho não só como estratégia política, mas também cultural e social. As estratégias representam a efetivação de três elementos: o constitutivo, quando a cidadania assume a ideia de direitos, “um direito a ter direitos” (DAGNINO, 2004, p.104) e, direito à diferença; a construção de um novo cenário por sujeitos ativos, os quais não estão vinculados às estratégias das classes dominantes; e, a criação de espaços públicos para discussão de interesses comuns e privados, ponto este que reforça a cultura do direito.

A cidadania ampliada pressupõe o reconhecimento como transformação das práticas tradicionais. Tal como pode ser observado:

⁶¹ Visualiza-se ainda em Marshall (1967, p.84) a seguinte argumentação: “A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento de direito de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos”.

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.) (DAGNINO, 2004, p.105).

No entanto, pode-se pressupor um formato mais igualitário entre as relações sociais e o reconhecimento do outro como indivíduo portador de interesses necessários e direitos legítimos. Destaca-se aqui, a ideia de *empowerment*, termo inglês que significa conferir ou fazer com que se exerça o poder, usado para expressar a compreensão do fortalecimento da sociedade civil frente às novas experiências (antes prioritariamente da esquerda) e a função de gerenciamento do plano local como potencial ativo dos participantes (SOUKI, 2006).

A participação política dos cidadãos traz à tona a eficiência e a eficácia da ação, o que faz argumentar que a paridade não está somente relacionada com o reconhecimento de legitimação da representação do outro, mas também com a capacidade de estabelecer acordos entorno de demandas específicas (BURITY, 2006). Em outras palavras, a democracia deliberativa permite que o “fazer” se torne critério de eficiência: “Quien ‘hace’ sabe, puede mostrar que sus propuestas funcionan, puede dar a entender que se encuentra ‘localizado’ en el mundo y que merece más atención. Quien ‘no hace’ es un crítico estéril, un inmovilista, un atrasado” (BURITY, 2006, p.80). Desta forma, percebe-se a composição e aplicação do empoderamento político⁶².

No entanto, a forma de operacionalização das políticas focalizadas segundo a leitura revisionista é fruto do consenso de grupo (de cidadãos), os quais incidem desde os critérios de escolha das necessidades até as formas de execução. No entanto, segundo Coraggio (2004), este cenário de consenso só existe a partir do momento da efetivação de dois elementos: ter um ativismo com orientação (para não produzir desastres sociais) e governantes comprometidos com a redistribuição e atentos aos problemas sociais. Em outras palavras, não adianta os governantes convocarem o povo sem ter o que repartir ou omitir resultados e execução de serviços (CORAGGIO, 2004). Diante disto, destacam-se como exemplo de modelos deliberativos os Foros Participativos e dos Conselhos Gestores⁶³.

⁶² Uma das experiências de participação política no Brasil foi a do “Orçamento Participativo” (OP), com maior expressividade na cidade de Porto Alegre-RS (1989-2002). Infere-se assim, que a implantação só foi possível, dado o resultado de “três gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores ao longo de toda a década de 1990 (1989-1992; 1993-1996; 1997-2000)” (FERNANDES, 2010, p.448). Este estilo ganhou forma na gestão municipal da capital gaúcha, após conseguir amadurecer a ideia da necessidade de trabalho conjunto entre profissionais da política, técnico-administrativos, cidadãos e corporações civis.

⁶³ Especifica-se aqui que a intenção apenas usar estes exemplos como forma de mecanismo e não aprofundar a discussão. Para mais informação ver: Coraggio (2004) e LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Org.). Diseño institucional y participación política: experiencias en El Brasil contemporáneo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO, 2006, p.344.

Os Foros Participativos (institucionalizados) estão vinculados às esferas subnacionais de governo. Compõem este cenário, representantes e técnicos do governo, a sociedade civil organizada e os cidadãos por meio da autorrepresentação. Desta forma, “[e]l concepto de participación está vinculado al compromiso de actores – usuarios y beneficiarios de políticas públicas, trabajadores, consumidores, profesionales, movimientos sociales, entre otros” (CÔRTEZ, 2006, p.18).

Para Souza (2004), os Foros Participativos assumem três formatos diferentes. O primeiro, representado por conselhos municipais setoriais voltados para políticas públicas específicas, que possui por característica maior representação dos cidadãos e/ou dos usuários beneficiários. O segundo, que corresponde a “capacidade delegada aos cidadãos de decidir onde e como alocar parcela dos recursos orçamentários municipais, que se materializa nas diversas experiências de OP” (SOUZA, 2004, p.38). E o terceiro, compreendido pelos programas que são realizados em comunidades rurais pobres, que são financiados por organizações multilaterais ou internacionais.

A organização destes conselhos pode estar relacionada a políticas específicas (saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc.), ou em defesa de direitos individuais ou coletivos (crianças, adolescentes, idosos, negros, deficientes, etc.) (SOUZA, 2004)⁶⁴.

Nestes Conselhos são criadas agendas, que permitem refletir os ensejos de desenvolvimento econômico e social por meio do planejamento participativo. Estas agendas contêm a ordenação das necessidades (hierarquia de urgências), estratégias metodológicas, mecanismo de fiscalização e avaliação de resultados (SARAVIA, 2006; SOUZA, 2004).

Contudo, segundo Coraggio (2004), este processo de descentralização, associado à aplicação nas políticas públicas, desenvolvem componentes de nível econômico, social, cultural e político, e se caso não for desenvolvido por alguns destes componentes não haverá crescimento ou melhorias. Os componentes correspondem assim:

Componentes económicos (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...),
Componentes sociales (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...),
Componentes culturales (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...),
Componentes políticos (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en

⁶⁴ “Diferentemente dos conselhos municipais setoriais, a adoção de formas de Orçamento Participativo – OP não foi induzida por legislação federal ou organismos multilaterais, sendo uma iniciativa dos próprios governos locais” (SOUZA, 2004, p.39).

las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...) (CORAGGIO, 2004, pp.217-8, *gifros do autor*).

Convém ressaltar que a descentralização permitiu a criação de políticas focalizadas, como intuito de assegurar os direitos universais. Esta leitura, aqui chamada de revisionista, propõe a adaptação dos mecanismos inicialmente usados nas políticas focalizadas neoliberais, com o intuito de desenvolver a noção de integralidade nos indivíduos e responder às necessidades básicas. Destaca-se assim, que coube distintamente, usar a participação política como este mecanismo integrador (e fiscalizador), principalmente no processo de descentralização e escolha de políticas públicas.

No entanto, frente a esta discussão de introdução da participação política no processo de descentralização e da criação de espaços decisórios, caberia retomar o argumento de que o projeto democratizador vislumbra-se como elemento desburocratizador. Johnson e Silva (2011) discutem esta temática frente à análise dicotômica entre o Estado mais ágil e desburocratizado (neopopulismo) *versus* o estado burocratizado e eficiente (econômico), no atual contexto político da América Latina.

Partem da perspectiva de que a partir das tentativas de obter respostas ao contexto de diminuição do crescimento econômico do período de pós-década de 70, tentativas ideológicas de “reformular o Estado” foram postas em evidências, principalmente ao que corresponde aos gastos com políticas sociais. A justificativa utilizada era equalizar a situação frente a “crescente demanda social, pressionada ainda pelo crescimento populacional, assim como pelos emergentes movimentos sociais reivindicatórios, [que] colocaria o Estado perante a impossibilidade financeira em atender às necessidades da população” (JOHNSON; SILVA, 2011, p.22), além do esgotamento do sistema taylorista-fordista como referencial produtivo.

Tem-se por primeiro, que a arremetida neoliberal, como observado, foi responsável por defender um modelo de Estado eficiente e privatista que visavam à redução de gastos, minimização de receitas e entre outras. O que passou a se compor a partir de uma característica “semelhante às grandes empresas do setor privado, a partir das quais se hierarquizam a eficiência em detrimento da eficácia e da efetividade das políticas sociais, decretando um longo e tortuoso estrangulamento do Estado Provedor” (JOHNSON; SILVA, 2011, p.22). Com estas reduções, o Estado assumiu como características ser burocrático, o que levou ao distanciamento dos cidadãos mais necessitados. A participação política mínima foi reflexo direto deste cenário. E, a eficiência almejada, tornou-se sinônimo de um mecanismo complexo de privação que regula, seleciona e estigmatiza os cidadãos.

Porém o ponto em evidência está no movimento de contratendência à noção de Estado eficiente, denominado como Estado mais ágil e desburocratizado, destaca-se aqui, “(com maior ênfase para os governos boliviano, venezuelano e equatoriano) são qualificados como neo-populistas, como expressão de certo anti-institucionalismo, personalismo e paternalismo (Burchardt, 2008)” (JOHNSON; SILVA, 2011, p.27). Ao tomar estes como exemplos, pode-se destacar que as principais características correspondem ao fato de aproximar, por via da descentralização, o Estado e seus mecanismos do bem-estar dos cidadãos, que por vezes, são reconhecidos com certo grau de certo esquerdismo (JOHNSON; SILVA, 2011).

Dado este cenário, o fundamento de um Estado ágil pode estar, ao contrário do que proferem os ideais neoliberais, na maior participação política e nos processos decisórios, principalmente de políticas públicas. Posto isto, o Estado voltaria assim, a se reaproximar dos cidadãos, dando-lhes condição de agir como igual. E, as necessidades sociais seriam atendidas por via de reivindicações nos espaços deliberativos, o que necessariamente substituiria a crescente burocratização dos bens e serviços. Frente a este caso, pode-se concluir que o Estado eficiente não significa ser ágil, pois pode pressupor os proclamas da burocratização que protelará o atendimento.

2.4 As críticas direcionadas às políticas focalizadas.

Se a natureza das políticas públicas é composta de ações intencionais, de mecanismos deliberados segundo políticas de governo e disposições de coerção externas é evidente que os resultados destas, sejam em algum momento, alvos de críticas e resistências. As críticas se tornam mais contundentes ao passo que as ações são de características focalizadas, pois possui por natureza o risco de produzir efeitos colaterais, tal como violar os direitos sociais (tratamento desigual) e criar os estigmas, o clientelismo, as políticas assistencialistas e entre outras. Diante disto, pretende-se apresentar os principais argumentos contra as políticas focalizadas e destacar que algumas críticas são direcionadas a forma de leitura neoliberal e outras à revisionista.

Por primeiro, cabe destacar que a defesa das políticas focalizadas girou em torno da premissa de que os recursos são escassos, de que é necessário cortar gastos nas áreas sociais de modo a redirecionar eficientemente as ações. Ponto que permitiu observar que a focalização é de caráter provisório e restritivo, sendo que focalizar é tratar o problema de forma paliativa (corretiva) e não preventiva. Além disto, esta pode representar “uma estratégia

pouco adequada em alguns contextos de extrema desigualdade, onde mesmo havendo uma garantia universal de direitos, os cenários de desigualdade não permite o acesso universal” (TRIVELINO, 2006, p.52).

Potyara Pereira (2003), no texto *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*, argumenta que 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 indivíduos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos. Não discriminar significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem⁶⁵, estigmatizem ou rebaixem o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública (PAUGAM, 2003).

Desta forma, as políticas focalizadas são acusadas por reproduzirem cenários de estigmas, dado que as ações são determinadas por condicionalidade, que por via de regras exigem “tratamentos desiguais” para com os indivíduos em situação de necessidade (CEPAL, 1995). Estes mecanismos condicionais estão enraizados em argumentos de vícios arcaicos e anacrônicos, tal como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza) e a *fraudemania* (mania de fraude em relação aos pobres) (PEREIRA, 2012).

Os testes de meio exigem que os indivíduos comprovem o estado de carência por meio da adequação aos pré-requisitos (formulário), comprovação documental de carência (ex, não estar registrado ou ter trabalho formal), entrevistas e visitas dos agentes administrativos do programa (REGO; PINZANI, 2014). Observa-se ainda, que em alguns programas a condicionalidade não é apenas para o acesso, mas também para a permanência no programa, tal como a frequências escolar (e participações de cursos de capacitação), vacinações ou acompanhamentos médicos.

Para não perder os benefícios dos programas, cria-se a chamada armadilha da pobreza, a qual é relacionada frente a dois pontos: primeiro, a armadilha como parte do sistema, ao qual o indivíduo fica impossibilitado de ascender economicamente, forçando-o a manter em condição social estagnada, tal com pode ser observado:

⁶⁵ A situação fica imensurável à medida que corriqueiramente se escuta, os atendidos por programas sociais são considerados “vagabundos, que não querer trabalhar”. Afirmções como estas, infringem diretamente no modo de operacionalização das políticas focalizadas, ou seja, a vergonha de ser beneficiário ou não ser reconhecido de modo igualitário, pode inviabilizar a procura pelo benefício. Além disto, “A vergonha [neste caso de ser beneficiário] se torna uma possibilidade central, que surge quando o indivíduo percebe que um de seus próprios atributos é impuro e pode imaginar-se como um não-portador dele” (GOFFMAN, 2004, p.10).

Um amplo estudo do Banco Mundial ajudou bastante ao mostrar que basicamente quem nasce pobre permanece pobre, e que quem enriquece é porque já nasceu bem. É a chamada armadilha da pobreza, a *poverty trap*. Essa pesquisa mostrou que a pobreza simplesmente trava as oportunidades para dela sair (DOWBOR, 2014, p.10).

E, por segundo, por opção do indivíduo, principalmente daqueles beneficiados pelos programas de políticas sociais. Neste caso, o “medo” de perder o benefício ou não garantir a permanência no programa impulsiona, portanto, as ações fraudulentas e a violação de informações preliminares (condicionais), tais como, fraudar o salário recebido e não informar a verdadeira quantia aos gestores daquele programa ou, não trabalhar com carteira assinada⁶⁶.

No entanto, o que tem em comum estas armadilhas é a permanência em uma condição que por vários motivos não lhe deixa escolha, seja por iniciativa própria ou por força do sistema. Visto isto, “O desafio, obviamente, é reorientar os recursos para financiar as políticas sociais destinadas a gerar uma economia inclusiva e para financiar a reconversão dos processos de produção e de consumo” (DOWBOR, 2014, p.12).

Outra crítica de consistência à focalização é a reprodução do clientelismo. Destaca-se que este historicamente é apresentado como uma forma de apoio político das classes baixas, na medida em que a assistência oferecida não é reconhecida como um direito do cidadão, mas sim, como um favor do governo, ponto que faz nutrir na população uma insegurança quanto à continuação e complementação destas políticas (MOURA, 2007). Desta forma, o clientelismo é considerado como instrumento de legitimação política autoritária⁶⁷. O patrimonialismo ou fisiologismo como ainda são conhecidos, correspondem a uma prática rural de contato entre patrão e camponeses “clientes”, com a prevalência do marco da

⁶⁶ Destaca-se aqui que não se trata de uma regra geral que todos, impreterivelmente, pretendem permanecer no programa e criam mecanismos de fraudes para burlar os aspectos condicionais, tal como no caso do PBF. Há relatos como nos estudos de Rafael Moreira (2013), que beneficiados usaram o programa como propulsor para acalantar uma situação momentânea e deixam espontaneamente o programa. De outra forma, usando as palavras de Goffman (2004, p.13): “O estigmatizado pode, também, ver as privações que sofreu como uma bênção secreta, especialmente devido à crença de que o sofrimento muito pode ensinar a uma pessoa sobre a vida e sobre as outras pessoas”. Para mais informações ver: MOREIRA, Rafael de Farias Costa. *Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família*. Brasília: Radar - tecnologia, produção e comércio exterior (Ipea). n. 25, 74 p., abr. 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5648/1/Radar_n25_Empreendedorismo.pdf.

⁶⁷ No Brasil, este sistema esteve presente nos principais regimes pós-1930, tal como destaca Nunes (2010) na obra *Gramática Política*. Nesta, aponta-se ainda, que o processo de construção institucional brasileiro é subdividido em quatro elementos, a saber: clientelismo, corporativismo, insulamento (isolamento) burocrático e universalismo de procedimento. O corporativismo também é usado como instrumento de legitimação política, pois permite estabelecer limites de participação dos indivíduos frente ao mercado, configurando-se assim, pela estratégia empresarial, por via da legalidade para manipular elementos de responsabilidade do Estado. Já o insulamento (isolamento) burocrático é apresentado como artifício tecno-burocrático das empresas que promovem o desenvolvimento, usufruindo, portanto, dos artifícios legais do Estado. E, por fim, universalismo de procedimento, que não corresponde à noção de cidadania, a qual pode ser compreendida como a representação ou formalidade de poder ser usufruída por todos os indivíduos, que se encaixem em algumas determinações do Governo (NUNES, 2010).

subordinação. Do patrimonialismo, destaca-se que “[a]ceita ser governado pela esquerda, direita, centro” (NUNES, 2010, p.14), em outras palavras, dado o peso do fator hereditário de subordinação e dependência dos necessitados se incorpora facilmente em que qualquer tipo de governo⁶⁸. Por esta via, define-se assim,

o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle de fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (NUNES, 2010, p.63).

O clientelismo é analisado no trabalho de Rego e Pinzani (2014), os quais apontam que em algumas regiões do interior brasileiro, os benefícios são trocados comumente por favores, deixando, assim, de ser um benefício por direito. Infere-se ainda, que os apontamentos destes autores favorecem a leitura de que programas sociais fornecem maior autonomia, principalmente às mulheres, que em dados relatos, não se importam se o sistema é paternalista ou clientelista. Diante desta leitura, é possível inferir que para amenizar (ou até reduzir) a reprodução do sistema clientelista, o primeiro passo é aumentar participação política dos membros bolsistas, no processo de deliberação e de aplicação dos programas sociais em cada região. Porém, tal como será visto à frente, este modelo, também apresenta problemas peculiares.

Já, para Ivo (2004) é possível colocar em xeque a eficiência racional das políticas focalizadas, usando o argumento da *fraudemania* e do clientelismo. O processo de operacionalização destas políticas, tal como inclusão na agenda, elaboração, formulação, implantação, execução, acompanhamento e avaliação (SARAVIA, 2006), pode gerar segmentação e seletividade entre aqueles considerados como “pobres” ou “muito pobres”. Por esta lógica, a partir de uma cobertura *focalizada*, faz-se necessário, novas *focalizações*, via ações complementares, que podem, por sua via, estar “gerando discriminações involuntárias no atendimento em populações igualmente ou até mais carentes e acirrando o conflito redistributivo na base da pobreza entre os que acedem e os que não acedem aos benefícios dos programas” (IVO, 2004, p.22). E, ainda criar novas despesas com a operacionalização, dado

⁶⁸ Outro elemento deste fisiologismo é o compadrio, prática comum de troca de benefícios entre parentes agregados. Opera com um conjunto de troca de favores interpessoal, de privilégios como de acordos implícito sem necessariamente a legitimidade burocrática. Para um estudo clássico sobre a herança e genealogia deste no Brasil, ver DAMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, 6 ed.

que quanto maior o critério de focalização maior o custo e a exigência de capacidade administrativa (CEPAL, 1995).

Para Coutinho e Sant'anna (2008) as principais críticas às políticas focalizadas correspondem à problemática do clientelismo e as derivações conceituais desencadeadas por este. Aponta-se assim, que “a política social focalizada surge sob os contextos de democratização e liberalização econômica como fenômeno que, no campo da política social, busca angariar apoio eleitoral sem, com isso, ameaçar as metas de austeridade fiscal” (COUTINHO; SANT'ANNA, 2008, p.7). E ainda, que a focalização apresenta-se como opção pouco efetiva, pois é resultado da tentativa de suprir o hiato entre: atender de um lado aos necessitados da sociedade, que por sinal, representam a grande maioria e que possuem pouca voz de decisão política; e do outro, objetivar o funcionamento das políticas públicas de forma eficiente e estratégia a fim de visar à manutenção da governabilidade e da legitimidade (COUTINHO; SANT'ANNA, 2008).

O clientelismo torna-se mais consistente à medida que é observado a defesa das políticas focalizadas pelo viés dos neoliberais. A primeira vista, percebe-se que as políticas neoliberais reforçam as chamadas políticas de balcões da pobreza e condição de dependência (políticas assistencialistas). Porém, se analisado de modo incisivo, pode-se perceber que o vislumbre de tal defesa é de atacar toda e qualquer forma de gastos sociais na tentativa de “destruir a relação do fundo público com a estrutura de salário, correção das desigualdades e [até mesmo] dos bolsões de pobreza” (GARCIA, 2001, p.43). Tal guinada acontece dado que a focalização é entendida dentro da lógica de mercado, a qual representa o desmonte dos direitos sociais, a participação política minimalista e a privatização de serviços públicos. No entanto, cabe também ressaltar que,

os neoliberais não propõem o desmantelamento total das funções do fundo público como antivisor, como suporte à acumulação capitalista, mas visa o repasse da reprodução social dos trabalhadores à esfera privada, sob a máscara do discurso da solidariedade direta, da cooperação, da ampliação da participação ‘cidadã’ (GARCIA, 2001, p.43).

Frente a tal posicionamento, se a lógica de defesa dos neoliberais propõe que as políticas focalizadas devem beneficiar o funcionamento do mercado⁶⁹ e, este (expressão do capitalismo) gira em torno de um sistema competitivo que cria desigualdades (OSORIO,

⁶⁹ “A tarefa do Estado, nesse projeto, consiste em garantir um mínimo aos que não podem pagar, ficando para o setor privado o atendimento dos que têm acesso ao mercado. Suas principais propostas são: caráter focalizado para atender às populações vulneráveis através do pacote básico para a saúde, ampliação da privatização, estímulo ao seguro privado, descentralização dos serviços ao nível local, eliminação da vinculação de fonte com relação ao financiamento” (BRAVO, 2006, p.15).

2014), Pereira (2011) conclui que as desigualdades só serão aceitas pelos (neo)liberais se e somente se forem favoráveis ao bem de todos (PEREIRA, 2011). Logo, mediante a junção destes argumentos, é possível questionar o modo de operacionalização destas políticas, principalmente no que corresponde ao combate da desigualdade social ou apenas como reprodutora.

Lê-se desta forma, que o modelo neoliberal guia-se por um desmonte dos direitos sociais (KERSTENETZKY, 2012), pois

Implica, entonces, superar el enfoque homogéneo, igual para toda la población, que no considera sus diferencias y peculiaridades. Se basa en la idea de la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de responder a ella, elaborando una oferta que se adecue al segmento al que interesa llegar (CEPAL, 1995, p.14).

Para Bravo (2006) este escopo de políticas focalizadas são consideradas “anti-política” social, dado que o acesso não é por via da cidadania ou dos direitos sociais, mas por grau de pobreza ou situações de desigualdades. No contexto que vigora as diretrizes neoliberais, a situação de pobreza incide diretamente na limitação da participação política, reduz às vezes apenas ao “voto”⁷⁰. Visualiza-se assim, que neste modelo, a concepção de Estado está vinculada à soma de indivíduos, o que deixa de lado a visão do coletivo ou a noção de classe (JOHNSON, 2011).

Vadell (2002) compreende que os indivíduos que vivem em regimes neoliberais não conseguem evoluir naturalmente o pensamento de construção social e política. Os Estados neoliberais elaboram políticas que visam influenciar diretamente a vida dos indivíduos, coagindo-os a agir de modo inconscientemente para benefício do mercado (HÖFLING, 2001). Aspecto que permite afirmar que isto acontece justamente porque os indivíduos não entendem a dinâmica do mercado (exploração) ou não tem conhecimentos específicos (formação superior ou senso crítico) para defender seus direitos.

Ao efetuar esta leitura, conclui-se que a intenção deste modelo é desagregar, deixar o indivíduo sozinho frente às “oportunidades” do mercado e reproduzir cenários apáticos, com indivíduos “idiotas” de direitos e deveres, principalmente quanto às questões de ordem públicas. A recomendação é que estes desfrutem do gozo de seu trabalho e rendam-se à condição cômoda social, por mais precária que seja. Logo, “não ter o que reivindicar” é sinônimo de uma vida estável. Enquanto aos que se encontram em situações de necessidade,

⁷⁰ Destaca-se aqui, que outras ponderações sobre a questão da participação por meio do voto será elencada posteriormente neste trabalho. Porém, para um estudo aprofundado sobre a questão da participação política no Brasil por meio do voto ver: LIMONGI, Fernando; CHEIBUD, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Participação política no Brasil”. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p.23-49.

“vê reduzidas suas chances de escolhas políticas e de participação num governo de maioria democrática, porque seu resultado é visto como uma ameaça às sacrossantas leis do mercado” (VADELL, 2002, p.52).

Acusa-se ainda, que no cenário neoliberal é eminente o risco de entender a noção de cidadania como mera redução à solidariedade para com os necessitados e ou como sinônimo de (pejorativamente) caridade. Tal como mostra o exemplo de Dagnino (2004, p.107):

numa propaganda na televisão, num modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil, uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: “Isto é cidadania!”

Frente a este recorte, e contraditoriamente, usando a terminologia de Vadell (2002), o indivíduo neoliberal raramente apresenta sentimentos solidários, dado que solidariedade e concorrência se autoanulam. Mas por ser puramente imitativo e impulsionado pela constante do momento, opta por “ajudar” de modo inquestionável, por exemplo, sem praticar um posicionamento crítico se isto resolveria ou apenas perpetuaria o problema de desigualdade. Sem esta atitude de crítica ao pensamento dominante, o sujeito que contribui alega ser piedoso e participante⁷¹. Para Dagnino (2004), atitude de “caridade” só reforça o princípio privatista e individualista, ressignificado (erroneamente neste caso) na noção de participação social. A noção de benefício por direito é deslocada para a esfera da despolitização⁷².

Observa-se assim, que mediante os ideais neoliberais, a ressignificação não se dá apenas na esfera individual, mas também da sociedade civil. O papel emergente do Terceiro Setor é um exemplo deste argumento. Agem por meio de empresas filantrópicas, “[r]eforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais” (DAGNINO, 2004, p. 100). Modelos que ganham importância aos olhos de órgãos multinacionais, justamente por não depender da ajuda do Estado para se desenvolver. Porém é uma questão de projeto político orientado, com objetivos, resultados e beneficiamentos específicos. Destacam-se

⁷¹ Toma-se, por exemplo, o caso do Programa Criança Esperança, que é parceria entre a UNESCO e a Rede de televisão Globo. Este programa tem por intenção ajudar a financiar projetos de ONGs espalhados pelo Brasil. A emissora recolhe doações durante o ano e repassa para UNESCO, que fica com a responsabilidade de selecionar projetos e fiscalizar a execução. No entanto, a ideia deste recorte não é menosprezar o programa, mas mostrar que a política pública de mercado pode deixar brechas argumentativamente falhas. Para mais informação do programa ver: <http://redeglobo.globo.com/criancaesperanca/>.

⁷² Sobre este ponto, Dagnino (2004), aponta que a noção de benefício por direito é deslocada para a esfera da despolitização. A despolitização pode estar disfarçada em composições de Conselhos Deliberativos; há o exemplo do Governo FHC, que convidou na ocasião para compor o Conselho de Comunidade Solidária, basicamente “indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escrevem com frequência na mídia impressa, etc.” (DAGNINO, 2004, p.102). A questão não é indagar sobre a potencialidade deliberativa destes representantes, mas sobre a não participação dos indivíduos que compõem categorias ou classes sociais mais baixas.

assim, que “Gran parte del tiempo y de la energía de los militantes pasó a ser utilizada para atender las demandas referidas a la elaboración o implementación de los proyectos de acuerdo con los reglamentos y directrices de los órganos financiadores” (BURITY, 2006, p.99).

Por esta via, o Estado incentiva a “participação solidária” e ao trabalho voluntário, como forma de “responsabilidade social”, mas na verdade, o viés central está, como visto, na privatização e desresponsabilização daquele em atender determinados serviços (até mesmo serviços básicos) (TEIXEIRA, 2007). Este modelo de participação é um eloquente elo entre empresas (organizações) da sociedade civil, “que se auto-intitulam públicas, porém não-estatais [...] é resultante das novas simbioses entre ‘público’ e ‘privado’, da penetração do ‘privado’ no espaço ‘público’, e do referido cooperativismo entre sujeitos antagônicos frente às questões sociais” (TEIXEIRA, 2007, p.155).

No entanto, além destas considerações críticas apresentadas acima, é possível eleger algumas das principais dificuldades e críticas direcionadas à defesa das políticas focalizadas pela leitura revisionista. Dentre estas, organizar-se em torno de três pontos: o primeiro que aponta que a participação política por si não é condição de atendimento aos mais necessitados; o segundo, que nos foros ou nos conselhos participativos existe a dificuldade de conciliação de ideias e de participação, pois nem todos participam da mesma forma; e o terceiro, que diz respeito ao grau de descentralização de bens e serviços, questões que incidem na descentralização apenas de encargos e excesso de burocratização.

A tese observada em Teixeira (2007), de que a participação política por si não é condição de atendimento às necessidades, vai ao encontro da forma de como é operacionalizado o programa. Reivindicar sobre as necessidades é o primeiro passo que a sociedade democrática deve dar, porém, normalmente as demandas de formulações de políticas públicas encontram fortes resistências e um longo caminho a ser percorrido. Destacam-se dentre estas, a falta de informação sobre o problema levantado (o que faz surgir estudos de casos); os recursos escassos e o controle de gastos fiscais; a excessiva burocratização desde a fase de planejamento até execução; a inviabilidade de muitos municípios para co-financiar os programas ou entrarem com contrapartidas (ex. a responsabilidade de organização e disseminação do programa); além de, como visto, as barganhas eleitorais.

De outra forma, os estudos da CEPAL (1995) reforçam esta crítica sobre operacionalização. Aponta-se assim, que o modelo tradicional de critério das políticas focalizadas consiste na lógica de “quem chega primeiro deve ser atendido primeiro”. Frente a isto, nem sempre quem está em situação de maior necessidade é atendido primeiro (ou apenas

atendido), pois segue a ordem das reivindicações de necessidades e visibilidade da legitimação da ação. Este ponto permite que alguns grupos da sociedade civil organizada consigam certos benefícios ou direitos e outros grupos não. A questão não é simplesmente sobre a força do movimento ou capacidade de agrupamento, o problema abrange esferas macros, porém se torna contundente a falta de informação, de educação política e social da maioria dos sujeitos necessitados, ou conforme visto, o desnivelamento dos pesos do “voto” político.

Porém ainda sobre o cenário das reivindicações, Coraggio (2004) defende que nos espaços participativos os interesses de alguns devem sim, ser atendidos primeiro, dado o caráter de urgência do benefício, os quais não podem ser escolhidos por critério de influência patrimonialista ou força corporativa. Ou como destaca Burity (2006), é necessário criar um rol de hierarquias de necessidades de forma deliberativa, assim como visto: “Otro aspecto de esta dificultad tiene que ver con la tradicional tendencia a la jerarquización de las diferencias, cuestión que se articula en forma más oblicua” (BURITY, 2006, p.77).

Já no que diz respeito ao segundo ponto, destaca-se que os foros participativos apresentam por debilidade não dar condição de participação equitativa e que nem todos têm condições de participar igualmente nestes espaços. Esta dificuldade é de natureza consensual e apresenta como reflexos os níveis distintos de participação. Representantes do governo e grupos sociais organizados são mais presentes e contributivos, já o engajamento direto dos indivíduos mais necessitados apresenta-se pouco efetivo (CÔRTEZ, 2006), o que reforça o modelo tradicional de critério das políticas focalizadas. Os motivos destes poucos níveis de participação estão, além de como listados acima (informação e capacitação), mas também na vergonha de expor publicamente suas necessidades, ou ainda, se caso estas venham a ser alcançadas é comum os sujeitos sentirem saciados e, por conseguinte, desaparecem dos foros ou conselhos.

Por fim, o argumento de que o processo de descentralização também apresenta dificuldade, giram em torno do excesso de burocracia, que dificultam o acesso e a propagação dos programas. E que a descentralização, é apenas descentralização dos encargos e das responsabilidades, principalmente a administrativa. Sendo que, as decisões políticas são reduzidas à dependência econômica dos municípios e dos Estados à Federação, subordinando-se às decisões centralizadas. Desta forma, o processo de descentralização, principalmente nos países subdesenvolvidos, está longe de atingir sua finalidade (JOHNSON, 2011).

De modo geral, pode-se concluir sobre as críticas e/ou resistências à aplicação das políticas focalizadas, tal como em Lautier (2012) organizadas em quatro tópicos argumentativos: por primeiro, devido ao monitoramento dos “alvos” com mais peso políticos,

especialmente aos que são visíveis, ou categorias que possuem maior *marketing* político, que deixa de fora uma parcela significativa de necessitados; por segundo, a focalização não extingue como pretendida, o clientelismo (assistencialismo) e a corrupção. Observa-se que, mesmo descentralizadas corre-se o risco de tornar-se instrumentos de troca de favores ou mecanismos de controles; por terceiro, não diminui a condição de vulnerabilidade extrema, ou seja, é uma política de cunho paliativo. O acesso à informação é outra dificuldade, que interfere não só na inclusão aos programas, mas também, no desligamento de indivíduos dos programas; e, por quarto, a focalização não pode atuar como política de proteção social nas formas puras, pois contraria os ideais aplicados tal como descreve o contexto histórico das políticas Bismarkianas ou Beveridgiana, vistas anteriormente.

2.5 Considerações parciais.

A pretensão deste capítulo foi apresentar os principais elementos constitutivos das defesas das políticas focalizadas, as formas de leituras neoliberais e revisionistas, além de apresentar algumas das principais críticas a esta forma de cobertura. Objetivou-se inicialmente apresentar o significado da focalização nas políticas públicas, representada por uma cobertura seletiva ou de prioridade, com destaque a uma situação de desigualdade ou desvantagem social. Os argumentos principais de defesa estão relacionados com a garantia de serviços eficientes e que produz menor custo de aplicação.

Ao buscar a origem destas políticas foram observados que são defendidas por dois discursos distintos e intencionais, de um lado os governos neoliberais e, do outro, defensores de uma leitura revisionista. Os governos neoliberais, enraizados na herança do (neo)liberalismo político de Hayek, formulam as teorias do livre mercado e do Estado mínimo, as quais se consolidaram como porta voz da eficiência e da maximização da liberdade do indivíduo.

A defesa revisionista aproveitou o ensejo neoliberal das políticas focalizadas, tal como aumentar a participação dos cidadãos e a descentralização de funções do Estado, remodelando-as na medida em que surgem reivindicações de atendimento dos necessitados. O resultado foi a objetivação de uma política legitimadora, deliberada e próxima da realidade de cada indivíduo. A cidadania é suscitada como novo elemento, com maior integralidade e finalidade social. Ponto este que permite aferir que na leitura revisionista há uma aproximação entre as políticas focalizadas e universais, sendo, pois a primeira uma via para a segunda.

Já no que diz respeito às críticas, centralizou-se no argumento de ser pouco efetivas em cenários de extrema desigualdade e propiciar a criação de estigmas sociais, a fraudemania e o clientelismo. Além desta, observou-se que algumas críticas foram direcionadas especificamente para ambas as leituras. O clientelismo é uma das principais críticas direcionadas à leitura neoliberal de políticas focalizadas, que corrobora com o desmonte dos direitos sociais e a privatização de serviços públicos. Todavia, estas críticas, se observada de outra forma, permite perceber que o foco do questionamento é outro, pois em determinados cenários de extrema desigualdade e de exploração da classe dominante frente aos recursos disponíveis, alguns indivíduos utilizam a fraudemania ou o clientelismo como estratégia de sobrevivência dentre as várias possíveis neste ambiente competitivo. Ou seja, as críticas às políticas focalizadas, elaboradas por defensores da universalização poderiam, neste caso, serem reformuladas e direcionadas ao sistema que gera desigualdade. Logo, a questão da necessidade de burlar programas condicionais seria apenas uma questão sintomática.

Já as críticas direcionadas à proposta de leitura revisionista são direcionadas à participação política, como não sinônima de atendimento aos necessitados; à dificuldade de conciliação de ideias e objetivos em cenários participativos; e, à descentralização como mecanismo que pode representar excessivos encargos e burocratização.

Em consonância com os argumentos de crítica, caberia aqui efetuar uma leitura sobre a retórica do “bom pobre e do mau pobre”, e buscar mostrar que ela não é algo que esteve tão somente presente nas formas primitivas de políticas focalizadas (antes do *Welfare State*). Destaca-se assim, que principalmente após a leitura dos ideais neoliberais foi possível identificar a presença desta dicotomia, porém revestida de nova roupagem vinculada a formas de testes de meios e elementos condicionais.

Dentro desta perspectiva, identifica-se que os “bons alvos”, representados por aqueles que são considerados como recuperáveis que agem por via de escolha racional e buscam se capacitar visando o autodesenvolvimento, corresponde ao objetivo desejável dos governantes, principalmente na busca por legitimar tais políticas. Contudo, pode-se observar que os mais necessitados, que em inúmeras situações são inatingíveis pelas políticas públicas, aproximam-se do cenário dos “maus alvos”. Destaca-se aqui, que não se trata tão somente dos exemplos dos beberrões, dos preguiçosos e dos aproveitadores, mas daqueles que usam por meios fraudulentos para permanecer em programas, falsificam mecanismos impostos sistematicamente, agindo, portanto, para burlar um sistema que deveria lhe proteger.

No entanto, ao efetuar um balanço entre as duas leituras é possível apontar alguns questionamentos reflexivos. Tal como a leitura neoliberal que apresenta uma forma mais

intensa e articulada de proposições de defesa ou até mesmo de críticas. Seja porque esta ressalta a natureza de individualização frente à lógica de mercado, ou reprodução de ações que violam os direitos sociais. Ou ainda, de uma experiência histórica marcada por tentativas de reabilitação econômica anticrise, por meio de medidas ortodoxas e inflexíveis principalmente com aqueles em situação de vulnerabilidade.

Ao passo que a leitura revisionista se aproxima das principais discussões do período do *Welfare State* ou dos regimes socialdemocratas. Com um formato que, mesmo incomum no período contemporâneo, pressupõe a reaproximação com as esferas do governo por via de maior participação política. No entanto, mesmo com pouca visibilidade são apresentadas evidências de funcionamento eficiente e de desenvolvimento econômico embasado nos direitos sociais e na noção de paridade.

Por fim, buscou-se recolher ponderações basilares para verificar as hipóteses elencadas no início deste capítulo. Destaca-se assim, que os argumentos clássicos neoliberais, contribuem para o entendimento de que a participação política deve ser revertida e não só entendidas por meio de votos e/ou ocupação do indivíduo no mercado de trabalho. Elemento que permite afirmar, que a ausência de reivindicações diretas, juntamente com a falta de recursos do Estado para promover políticas sociais, reforçam o argumento de que as ações focalizadas sejam de natureza corretiva ou paliativa.

Contudo, a partir dos posicionamentos de defesas da focalização, analisada segundo os critérios de leitura deste trabalho (participação política, operacionalização, descentralização política e intencionalidade) foi possível identificar argumentos que validam a hipótese de que quanto maior for a participação política, a cobertura tenderá a ser universal. Destacam-se dentre estes, as principais proposições de defesa da leitura revisionista e, também, as principais críticas à focalização, principalmente por que estas são tecidas por defensores da universalização. Porém, a defesa da universalização, vinculada aquela hipótese, apresentará maiores especificidades no próximo capítulo ao passo que for discutido a noção de cidadania e dos direitos sociais.

CAPÍTULO 3

A defesa das políticas universais: cidadania e direitos sociais.

3.1 Introdução

Com o intuito de dar continuidade à análise sobre as formas de coberturas das políticas públicas, intenta-se organizar algumas ponderações sobre a defesa das políticas universais. Salienta-se assim, a necessidade de entender qual é a natureza destas políticas; quais princípios se apresentam na formação de defesa da universalização e como estão interligados; e, por fim, quais são as críticas às políticas universais e quais as dificuldades de implantação. Diante destes elementos, será possível verificar argumentativamente quais pontos desenvolvem a hipótese principal, a saber, quanto maior a participação política a cobertura tenderá a ser universal e, caso contrário, a política será focalizada.

Embora a noção de políticas universais sejam algo que contemplem as principais discussões sobre políticas públicas nas últimas três décadas, os princípios de sustentação destas políticas são impreterivelmente anteriores. E podem estar articulados nos mais distintos níveis de análises, a saber: econômico, ético (político) e social⁷³, os quais correspondem segundo o estudo da CEPAL (2000) aos princípios de: eficiência, integralidade, solidariedade, equivalência e universalidade⁷⁴.

No que diz respeito ao primeiro ponto, é necessário ter em mente que as questões sobre políticas universais não são simplistas ou superficiais. Não se trata somente em afirmar

⁷³ Tal como observado no começo deste trabalho, é frequente encontrar estudos sobre políticas universais com enfoque nas avaliações de determinados programas sociais. Ou ainda pesquisas que visam mostrar índices de insatisfações de resultados. Destaca-se que estes não fazem parte do objetivo geral ou específico deste trabalho.

⁷⁴ É importante deixar claro que a posição da CEPAL (2000) em relação às formas de coberturas das políticas públicas tende à defesa das políticas focalizadas, tal como destacado: “Por ello, la focalización o la selectividad no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales” (CEPAL, 2000, p.74). Ou ainda: “Priorizar la asignación de subsidios en la población más pobre, esencial para la equidad, no contradice el principio de universalidad, a menos que éste se conciba como una asignación homogénea de subsidios públicos, independientemente de la capacidad económica de las familias” (CEPAL, 2000, p.74). Sendo que, “La selectividad es más importante cuando la pobreza (o uno de sus aspectos) está muy concentrada en ciertos grupos de población o espacios geográficos, y cuando la capacidad de ejecución es buena. Los programas selectivos son particularmente útiles cuando se trata de proveer beneficios para personas y familias que están en la pobreza extrema, o a título excepcional para personas que no están cubiertas por los sistemas de protección y seguridad social en forma regular. En algunos casos, especialmente ante la escasez de recursos, la protección se otorga a partir de mecanismos de selección” (CEPAL, 2000, p.74). Diante disto, faz-se pertinente destacar que estes estudos estão cada vez mais próximo das diretrizes neoliberais ou de políticas universais que ocorreram na década de 60 à 70 na América Latina e no Brasil, denominadas, segundo Nunes (2010), de universalismo de procedimento. Este tipo de universalismo não visava à eficiência das políticas públicas, mas a eficácia das mesmas. Frente ao exposto, a intenção deste trabalho é abstrair as informações preponderantes dos estudos da CEPAL (1995, 2000), a fim de compreender elementos sobre a focalização e a universalização.

que o Estado tem a obrigação “dar tudo a todos” ou que as políticas universais devem ser abrangentes, sem restrições ou testes de meios. É necessário verificar as diretrizes e mecanismos norteadores, além de observá-las como componentes das políticas públicas e de suas respectivas peculiaridades.

A presença dos princípios econômicos na defesa das políticas universais se constitui por meio da eficiência econômica ou do modo de operacionalização dos recursos. A eficiência é aqui entendida como condição de prevenção e integralidade (KERSTENETZKY, 2012). Logo, por meio da cobertura universal, principalmente de programas sociais em regiões de extrema desigualdade, pretende-se atingir mais objetivamente aqueles em situação de extrema necessidade. O alcance da cobertura por meio de políticas sem exclusões ou de elementos condicionais propiciam, além do crescimento econômico de modo equitativo, a redução de gastos com mecanismos de controle (PEREIRA, 2003)⁷⁵.

A necessidade de ascensão econômica horizontalmente equalizada em regiões de extrema desigualdade guia-se por uma lógica de que a melhor forma de encontrar o foco do problema (das necessidades) é universalizar (OCAMPO, 2008; KERSTENETZKY, 2012). Neste ponto, não se deve por em evidência a “generosidade pública” para com os mais necessitados (DRAIBE; HENRIQUE, 1988), mas os mecanismos preventivos, pois inviabiliza a construção de círculos viciosos de dependências ou redirecionamentos de recursos para outras áreas. Dado que, sem a preocupação de haver aumento dos números de dependentes, não será necessário novos ciclos de políticas corretivas ou reinserção de indivíduos aos programas.

O caráter de prevenção e não apenas de correção é ainda expresso na assertiva de que “A primeira coisa que é preciso ter em mente é que esses investimentos pagam: o valor presente dos retornos futuros é muito superior aos custos presentes” (KERSTENETZKY, 2009, p.76). O que justificaria “o porquê” dos principais investimentos em políticas sociais universais, tal como na área da previdência, saúde e educação (COUTINHO; SANT’ANNA, 2008). Por fim, a ideia de ter políticas preventivas está relacionada ao combate dos problemas mais iníquos da sociedade: pobreza, doenças, negligência, analfabetismo, indigência, entre outros.

⁷⁵ Os estudos de Kerstenetzky (2012) mostram que vertentes de economistas suecos entendem que é possível ser compatível a noção de redistribuição com crescimento econômico, o qual é nomeado por redistribuição eficiente. Destaca-se aqui, que “A intervenção pública via provisão de serviços sociais financiada progressivamente e via ampliação do acesso ao crédito se justificaria assim por promover eficiência, crescimento e desenvolvimento econômico. Em outras palavras, ao favorecer a desconcentração da riqueza, a intervenção pública contribuiria para viabilizar na participação nos mercados e em igualdade de condições de grupos em desvantagem que então veriam seus valiosos projetos produtivos finalmente realizados” (2012, pp.40-1).

Entrelaçado ao princípio da eficiência observa-se que, se não houver um Estado forte e transparente que tenha recursos e mecanismos para agir universalmente, e se os cidadãos não tiverem acesso a informações ou aos programas sociais, não será possível atingir os objetivos almejados. Cabe assim observar que,

La eficiencia debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados. La eficiencia entra en juego en las esferas macroeconómica, social y política, cuando se definen las estructuras y mecanismos de financiamiento y distribución de los recursos, de incentivos, de acceso y transparencia (CEPAL, 2000, p.53).

Já no que diz respeito ao princípio de integralidade, alude-se que este corresponde ao menos a duas dimensões nas políticas sociais, a relação com a política econômica e a relação entre os setores que formam as diretrizes das políticas sociais (CEPAL, 2000). Na primeira, destaca-se que para suprir as necessidades ou até mesmo almejar acabar com a desigualdade, devem-se direcionar as assertivas tanto para o âmbito da ética, da política e do desenvolvimento econômico.

Parte-se assim, de que a questão da integralidade diz respeito à condição do sujeito, ou ainda a possibilidade de inserção na sociedade e no mercado de trabalho por via das políticas sociais. Ponto este, que remete à segunda dimensão. A saber:

La segunda dimensión del carácter integral de la política social apunta a destacar las relaciones virtuosas de la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad (CEPAL, 2000, pp.78-9).

No entanto, o princípio de solidariedade repousa na preocupação de construir uma sociedade mais justa e integrada, com a garantia de direito e acesso aos bens e serviços. Este princípio está estruturado impreterivelmente na noção de direito (ou em específico direito à diferença) e nas prestações de serviços diferenciados. Por esta via, exime-se, assim, da acusação de beneficiamentos condicionados, pois os tratamentos diferenciados (ex. saúde) e obrigatórios (ex. educação) estão em conformidade com o nível de necessidade apresentada. Sendo assim, “las estructuras de solidaridad pueden variar en intensidad y extensión; su eficacia y legitimidad serán mayores cuanto más universal sea el acceso del conjunto de la población a las protecciones y prestaciones sociales” (CEPAL, 2000, p.75).

E ao que segue, o princípio de solidariedade contém marcos dos princípios de equivalência. Entende-se por equivalência os mecanismos moderadores ou de proporcionalidade, que permitem maior eficiência e também transparências das políticas

públicas. A solidariedade juntamente com o princípio de equivalência, postulam os atendimentos diferenciados nas políticas de proteção social, “El principio de solidaridad asume también que, dadas las externalidades del bienestar individual, existe una estrecha interrelación entre el bienestar individual y el bienestar social” (CEPAL, 2000, p.75).

Em concomitância aos dois princípios éticos anteriores, cabem suscitar a noção do princípio de universalização. Por primeiro, parte-se tal como em Ocampo (2008), que o princípio da universalização diz respeito ao “concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado como *derechos* de los ciudadanos. Según esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías” (OCAMPO, 2008, p.43, *grifos do autor*). São reconhecidos como universais, os direitos econômicos, sociais e culturais, que fazem parte dos direitos individuais e/ou coletivos. Os quais permitem o acesso a todos os cidadãos, em quantidade e em qualidade para os benefícios que lhes são suficientes ao desenvolvimento. Todavia, consta-se como bens básicos: a nutrição, a moradia (saneamento básico) e a condição digna de trabalho. Em outras palavras,

El principio de universalidad busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Este hecho genera cohesión social y sentido de pertenencia, indispensables para la construcción de una propuesta colectiva y compartida. El principio de universalidad se ha hecho realidad en procesos políticos de inclusión gradual de la población, tanto en términos de cobertura o umbrales mínimos de prestaciones como de calidad de las mismas (CEPAL, 2000, p.73).

Não obstante, Kerstenetzky (2006) identifica a condição de desmercantilização como fator ético que determina a defesa das políticas universais, que ao lado da eficiência e do tamanho do resíduo (se grande ou pequeno) formam os tipos distintos de coberturas (se focalizadas ou se universais). A desmercantilização assenta-se na prerrogativa de que somente a partir da efetivação destas políticas universais seria possível reunir a todos em uma mesma comunidade de iguais em termos de direitos sociais e de cidadania, garantidos por um mesmo estatuto de Estado de bem-estar, destacando, portanto, o grau de independência em relação ao mercado.

Ao abordar as questões éticas, remete-se impreterivelmente aos elementos estruturais oriundos da área do direito. Entende-se desta forma, que a noção do princípio de universalização é assegurada pelos Direitos Humanos e pelos direitos institucionalizados

(Constitucionais) de determinados países. As proposições dos Direitos Humanos⁷⁶ vislumbram a garantia dos chamados direitos fundamentais do cidadão, que são entendidos como:

conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana (MORAES, 1998, p. 39).

Os elementos sobre cidadania presentes nos Direitos Humanos estão ligados aos direitos de igualdade, de não discriminação, das ações afirmativas, das perspectivas de gênero, da identificação da diversidade, da seguridade contra situações de vulnerabilidade e imprevisões sociais (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2009). A proteção social é de suma responsabilidade do Estado, ao passo que a violação destes direitos deve ser avaliada sobre a penalidade de violação da dignidade da pessoa humana (ZIMMERMANN, 2006).

Nos direitos institucionais, a exemplo do Brasil na Constituição Federal/1988⁷⁷, o princípio de universalização, assim como a participação política e a descentralização, é entendido como atributos que objetivam a uma sociedade igualitária. No mais, deve-se lembrar de que, a ideia da participação política é dada na forma de direito, além de como observado em Rego e Pinzani (2014) que se fundamenta num princípio ético, a saber, o de igual respeito, que corresponde: “cada um possui os mesmos direitos que os outros no que diz respeito à participação na vida política de sua comunidade, porque cada um merece a mesma atenção e a mesma consideração” (REGO; PINZANI, 2014, p.86).

O princípio da universalização é composto pela garantia de acesso, reivindicação e monitoramento dos bens e serviços públicos, que visa assegurar impreterivelmente os direitos universais nas áreas da previdência social, da educação e da saúde. Sendo que,

a universalização da previdência (universalização do acesso no meio rural), a assistência social a quem dela necessite, a universalização da educação fundamental e média e de saúde em todos os níveis – está se convertendo em direito do cidadão e dever do Estado” (KERSTENETZKY, 2012, pp.212-3).

⁷⁶ O uso dos argumentos pertinentes aos Direitos Humanos utilizados neste trabalho visa servir de premissa de sustentação da defesa das políticas universais. Não há intenção de abordar tal problemática com maior ênfase, dado a abrangência da discussão e do distanciamento do objetivo deste trabalho.

⁷⁷ “Nesta Constituição a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de ‘direitos sociais’, ‘seguridade social’, ‘universalização’, ‘equidade’, ‘descentralização político-administrativa’, ‘controle democrático’, ‘mínimos sociais’, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país” (PEREIRA, 2006, p. 152 *apud* JOHNSON, 2011, p.190).

Todavia, diante de todas estas assertivas de natureza econômica, política, ética e social, cabem destacar que este trabalho entende por política universal aquelas ações do Estado de modo abrangente, redistributiva e preventiva. É executada por um acesso sem “exclusões condicionais”, que visa garantir e concretizar materialmente os direitos fundamentais. Está relacionada com os princípios de eficiência, de integralidade, de solidariedade, de equivalência e de universalidade, os quais contemplam a noção de cidadania e direitos social.

Depois de observado alguns dos principais fundamentos das políticas universais, é necessário destacar quem as defende; em quais pontos a defesa das políticas universais se apresentam distintas da leitura revisionista (das políticas focalizadas) ou em quais pontos são iguais; e como as noções de cidadania e de direitos sociais estão articuladas na defesa das políticas universais.

Parte-se assim, que as políticas universais são defendidas e articuladas por “sindicatos, partidos políticos, agremiações de trabalhadores e associações civis” (SANTOS, 2015, p.16), revestidos de ideais Keynesianos, Marxistas e socialistas, os quais argumentam que as perspectivas neoliberais são incapazes de preservar as políticas públicas segundo a concepção do *Welfare State*. Porém de forma peculiar, o distanciamento entre a proposta de leitura revisionista e a defesa das políticas universais está na base teórica. Pois a medida que os defensores das políticas universais se posicionam de forma irredutível quanto à diminuição de direitos e a possibilidade de segregação ou exclusão de benefícios aos cidadãos, a leitura revisionista as usa como artifício de adequação.

Cabe aqui, observar que a defesa da leitura revisionista reveste-se dos princípios de universalização, mas apenas na condição de via universalizante, que expressam potência ou possibilidade de materialização. Esta condição é resultado da aceitação dos testes de meios, dos mecanismos seletivos e do aumento da participação política, vistos como possível saída frente à incapacidade de promulgar as políticas universais.

Para ambas as defesas, sejam elas revisionistas ou universalistas, a noção de que a participação política é fundamental para a aplicação de políticas públicas; o processo de descentralização é entendido como mecanismo que beneficia aos indivíduos mais necessitados; os princípios de equivalência e solidariedade (equidade) estão presentes nos processos de deliberação e de aplicação da universalização; e, a cidadania é vista como condição de autonomia (desmercantilização) e desenvolvimento.

Frente a isto, percebe-se que para interrogar sobre a gênese histórica das políticas universais, deve-se observar a noção de cidadania e de direitos sociais. Estes elementos

validam a ideia de que as políticas universais são resultados, respectivamente, das lutas de classe e da evolução dos direitos.

Como visto no primeiro capítulo, a luta de classe no contexto de ascensão industrial, permitiu a constituição do modelo socialdemocrata de produção, com ações que visavam além de boas condições de trabalho, o desenvolvimento econômico. Prevaleceu assim, a experiência institucionalizada de universalismo, com forte relação à noção de cidadania, principalmente a partir do século XX (LARIÚ, 2004).

Marshall (1967) ao observar as transformações sociais e as formas dos desdobramentos da noção de direito, atribuiu que estas são desdobramentos necessários da noção de *status* de cidadania. A cidadania, por sua vez, apresenta-se como edificação das políticas universais, especificamente com relação à inversão de responsabilidades sobre a proteção social e o desenvolvimento econômico. A inversão de responsabilidade corresponde à passagem da responsabilidade de proteger os indivíduos, antes função da família (ou individual), para a esfera do Estado, que como visto, é fruto de reivindicações da luta de classe e de acordos entre capital e trabalho (OLIVEIRA, 1998).

O Estado passou, assim, a ter o dever de suprir as necessidades dos indivíduos. Aspecto estes, que proporcionou o surgimento dos conceitos como seguridade social e proteção social (direitos sociais). Para Potyara Pereira (2011), a noção de proteção social, que engloba seguridade social e constitui um sistema programático de segurança contra riscos, perdas ou danos sociais, podem ser entendidos como conjunto de normas, princípios ou regras, organizados para a vida em sociedade, com o objetivo de harmonizar o convívio social e o reconhecimento da condição de cidadão.

Contudo, frente aos argumentos de consolidação das políticas universais é possível entender como a universalização se tornou sinônimo de política de Estado (ALVARENGA, 2011). Em que a inversão de responsabilidade representou a obrigação do Estado em promover serviços básicos como a educação e a saúde. Doravante ao encaminhamento deste trabalho, será possível visualizar o papel do Estado como “o principal órgão” distribuidor de bens e serviços universais, protetor dos direitos dos cidadãos e da integralidade de seus membros.

3.2 A defesa da universalização assenta-se nos princípios da cidadania e de direitos sociais.

Intenta-se neste momento, direcionar a leitura para os princípios da cidadania e dos direitos sociais como fundamentos das políticas universais. O que permite dividir este subitem em três momentos, o primeiro com a leitura de relevantes aspectos sobre os argumentos de defesa das políticas universais por via da cidadania; o segundo, com análise dos argumentos de defesa das políticas universais pela via dos direitos sociais; e, por fim, entender como as políticas universais complementam a noção de cidadania.

Para compreender a argumentação referente ao primeiro tópico, parte-se da compreensão de que a participação política é condição fundamental para a efetivação da noção de cidadania (ROCHA, 2009) e da consolidação das políticas universais. Participar significa como visto, no exercício da cidadania, no acompanhamento deliberativo das decisões dos governos em prol dos interesses individuais e nas formas diretivas de representação (PATEMAN, 1992; SIQUEIRA JUNIOR, 2006).

Uma vez observado que as políticas universais são componentes das políticas públicas é necessário apontar que estas implicam em decisões políticas⁷⁸. Destaca-se aqui o caráter coletivo das políticas públicas, tal como salienta Rua (1998, p.2):

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são “públicas” – e não privadas ou apenas coletivas. Sua dimensão “pública” é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isso significa que uma de suas características centrais é o fato de que são decisões e a ações revistas da autoridade soberana do poder público.

O sentido em fazer-se parte do processo de elaboração das políticas universais está na própria cidadania. Pois, participar está para além de mostrar ser corresponsável pelo desenvolvimento da sociedade, é condição básica da natureza dos cidadãos. Nota-se assim, que “O direito de participar, embora se aplique ao indivíduo, não é um direito individual. Ele só tem sentido porque um grupo de pessoas o exercem coletivamente. Essa agência coletiva é a comunidade política” (ARAÚJO, 2000, p.6). Desta maneira, a cidadania só faz sentido se todos a praticam.

⁷⁸ Segundo Rua (1998), há um embate singular entre “decisão política” e “política pública”. Sendo que, se as políticas públicas são ações estratégicas (e isto é mais que uma simples decisão) de decisão política (que possui um leque de opções); e, se geralmente as políticas públicas envolvem mais de uma decisão, requer, portanto, diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas; logo, as decisões políticas são apenas “uma decisão” entre um leque de possibilidades, seguindo uma ordem hierárquica de preferência dos atores, “Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (RUA, 1998, p.232).

O direito de participar não pode ser tomado como estagnado ou rígido, dado que, a própria natureza da cidadania é algo em construção, “é um fenômeno histórico” (CARVALHO, 2008, p.11) e, está sempre se resignificando (ARAÚJO, 2000). Além disto, frente a este caráter de adequação, observa-se que as políticas universais também possuem tais características, podem se adequar mais facilmente em determinados contextos, exigir maior ou menor nível de participação e com tipos de abrangências específicas. O que recomenda lembrar, correspondentemente, dos exemplos das ideologias socialdemocratas e neoliberais.

É exatamente sobre o quadro de disputa de ideais, que Osorio (2014) afirma a existência de decisões políticas que não são abertas aos cidadãos. Normalmente, fica na responsabilidade de ser deliberada e executada apenas pelos representantes dos cidadãos, conhecida como “participação indireta”. Ao passo que estas se tornam mais frequentes nas sociedades democráticas, pode-se efetuar a leitura de que há uma espécie de crise de legitimidade entre conciliar o planejado e o que será executado (OSORIO, 2014). Justamente, porque o grau de incidência deliberativa dos cidadãos é amenizado, assim como os direitos de universalidade. Assim sendo, corre-se o risco da retração de direitos e de redirecionamento às diretrizes das políticas focalizadas.

Diante destas circunstâncias, Osorio (2014) chama atenção para o conflito entre governabilidade e democracia. Porém antes de descrever tal elemento, caberia observar que as noções de democracia são abordadas por este autor em dois movimentos: a substantiva e a procedimental. A primeira refere-se à democracia social, comunitária e ética. Está baseada numa concepção de sociedade unitária, com base na igualdade dos indivíduos, sem subdivisão política ou econômica. A segunda, a democracia procedimental (formal) apresenta por característica ser distinta da anterior, principalmente a partir da inserção da condição econômica. A desigualdade econômica afeta a condição política, de forma a diminuir a capacidade representativa da cidadania, reduzindo apenas à condição de cada cabeça um voto (OSORIO, 2014). Cogita-se assim, que alguns votos valem mais do que outros, não expressamente no sentido de contagem, mas por ter maior influência sobre outros votos, tal como dono de empresas (por meio de votos cabresto) ou donos de meios de comunicação (por orientação ou manipulação de informação). Contudo, para que haja igualdade (econômica e política) é necessário não só estabelecer “uma lei sobre igualdade de oportunidades (liberdade negativa), mas é necessário proporcionar efetivamente oportunidades para todos (liberdade positiva)” (OSORIO, 2014, p.67).

Feito tal observação, Osorio (2014) aponta um conflito baseado na distinção entre efetividade e legitimidade. A primeira visa a representação efetiva dos grupos em proporção de poder, enquanto a segunda objetiva a igualdade e a representação em proporção aos números de membros de cada grupo. Entretanto, longe de discorrer sobre os fundamentos deste paradoxo, cabe destacar que o resultado deste impasse se dá

para uma convocatória política, para uma reforma do Estado, para uma cidadanização e uma democratização que terminam questionando os traços menos civilizados do projeto de dominação de um capital globalizado. O qual necessita ser eficaz, ser eficiente e ter estruturas modernas de relações políticas (OSORIO, 2014, p.286).

Em síntese, depois de observado estes argumentos do estudo de Osorio (2014) poderia fazer a seguinte leitura, corroborada com o objetivo deste tópico: para que tenha uma política universal efetiva e legítima, é necessário superar (ir além de) o fator intencionalidade; ter uma participação indireta coerente e positiva (na forma de escolha dos representantes governamentais), pois estas influenciam na concepção de qual tipo de governo se objetivará e, por sua via, quais tipos de políticas públicas; e, que a democracia procedimental dê lugar à democracia social, resgatando, portanto, o sentido clássico do termo.

Já no que diz respeito ao segundo item deste tópico, analisar o argumento de defesa das políticas universais com destaque aos direitos sociais, é pertinente partir, assim como em Marshall (1967), que o próprio conceito de cidadania mantém uma ligação direta e integral com a noção de direito. Ou seja,

La ciudadanía se transformó en un significante que pasó a condensar/articular una serie de expectativas de inclusión, participación y problematización de las necesidades materiales y de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo que apuntaba hacia una mayor diferenciación y un mayor sentido de universalización del “catálogo de los derechos”, la ciudadanía empezó a nuclear un número creciente de iniciativas asociadas a otro objetivo más amplio: la profundización de la democracia (BURITY, 2006, p.78).

E justamente sobre este “catálogo de direitos” que se deve guiar a análise, e para dialogar com a questão, recorre-se ao trabalho de Carvalho (2008) em *A cidadania no Brasil: um longo caminho*. Este autor utiliza como referências os estudos de T. H. Marshall para demonstrar (exemplificar) que as noções de direitos não se desenvolvem de modo igualitário em todos os países, o que pode acarretar cenários distintos e conflitivos.

Carvalho (2008) organiza argumentativamente uma série de observações sobre o desdobramento da noção de direito nos mais variados períodos históricos do Brasil⁷⁹. Aponta que a partir de 1930, ocorrem mudanças significativas no concernente à noção de direitos e cidadania. Os direitos sociais foram postos em evidência dado a necessidade de regulamentações trabalhistas e previdenciárias⁸⁰. Já os direitos políticos e civis evoluíram mais lentamente, deixando, portanto, a noção de cidadania como parcial. Assim, “Como coroamento das políticas sociais, foi criado em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social” (CARVALHO, 2008, p.172), o qual representou significativo avanço para a abertura de novas reivindicações de direitos, que foram concretizados a partir da Constituição Federal de 1988.

O ponto que cabe especial destaque é, que ao contrário do que aferiu Marshall sobre a sociedade inglesa, Carvalho (2008) apresenta a noção de que “a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo” no Brasil, devido à configuração do processo de desenvolvimento industrial (e do capitalismo)⁸¹. Não segue a ordem civil, político e social, mas inicia justamente, por ordem inversa. Mas qual é a implicação desta inversão?

Primeiro, à medida que os governos destinavam aberturas aos direitos sociais, os indivíduos passavam a se tornar mais independentes, mas exigiam como contraponto troca de favores, o que conflita com os direitos civis e políticos. Por este motivo, interpreta-se que os direitos sociais devem ser o final da pirâmide e não o início. A condição primeira de participar (livremente e igualmente) deve estar nos fundamentos de quaisquer políticas do Estado. E, se os direitos sociais forem tomados como os primeiros a serem desenvolvidos (a exemplo do caso Brasileiro), têm-se a reprodução de políticas clientelistas ou assistencialistas. Estas medidas poderão assumir um caráter de irrevogabilidade, pois sem os demais direitos, não caberá aos cidadãos participar das tomadas de decisões sobre o próprio bem estar. Por segundo, diferentemente do caso do Brasil, a evolução dos direitos na Inglaterra girou em

⁷⁹ A análise do autor inicia no período de colonização marcado pela falta de estrutura de poder público, em que não havia garantias de direitos civis ou igualdade perante a lei. Após o período de independência ainda não foi possível identificar a noção de direitos políticos como totalidade, era algo restritivo. Este cenário não ficou diferente após a proclamação da República 1889, com destaque ao poder conferido à “República dos Coronéis”. No período que consistiu a primeira república começam a surgir resquícios tímidos de cidadania, como os movimentos abolicionistas e dos jovens oficiais do Exército em 1922, além das revoltas sociais que mapearam o território nacional: Revolta dos Cabanos, Balaiada, Cabanagem, Sabinada, Farroupilha, Revolta dos Malês (CARVALHO, 2008).

⁸⁰ Destaca-se aqui a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, com ele, a legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (PEREIRA, 2011).

⁸¹ Para um estudo aprofundando ver: FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

torno de uma série de fatores que sustentaram e legitimaram esta ação. Afirma-se sobre estes, que a sociedade inglesa já possuía uma noção de cidadania apurada historicamente.

Porém após esta breve observação do trabalho de Carvalho, caberia apontar que a noção de direito esbarra principalmente no que é de mais fundamental: suprir as necessidades básicas dos cidadãos. Desta forma, ser cidadão é ter certo padrão de bem estar (PEREIRA, 2012; MARSHALL, 1967). O básico e o mínimo estão para todos, assim como a noção de cidadania. Pressupõe condição de igualdade e de direito à proteção social. Assim a saída para uma política de qualidade e eficiente é objetivar maior participação dos cidadãos e, ter representantes legítimos e comprometidos.

Para apresentar a questão dos básicos e dos mínimos sociais pode-se recorrer aos estudos de Potyara Pereira (2011) em *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. Neste trabalho a autora, parte da noção que os mínimos sociais são uma questão heterogênea, que não se atribui à condição biológica, mas como fenômeno social relativo (heterogênea), submetido a variações como: o tipo, a lógica ou modelo de proteção social adotado, se residual ou institucional. Em alguns casos, os mínimos assumem a forma de provisão de rendas ou benefícios incidentes nas áreas da saúde, educação, habitação e entre outros.

Alerta a autora, que não se deve entender a noção de mínimos como correlato de básico. Ou seja, a noção de mínimo se refere à provisão de bens e serviços, enquanto o básico preconiza o atendimento das necessidades básicas. Em suma,

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (PEREIRA, 2011, p.26, grifos da autora).

Enquanto a noção de mínimo aceita cortes ou revisões de atendimento (tal como nas políticas liberais e neoliberais), a noção de básico requer investimentos sociais de qualidade como substrato para a otimização de resultados e desenvolvimento. Os cidadãos ativos que buscam o desenvolvimento devem usufruir por direito do básico social. Entende-se desta forma, em tom de crítica, que “O básico é direito indisponível (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema” (PEREIRA, 2011, p.35). Seguindo este raciocínio, Pereira (2011) utiliza do termo necessidades humanas básicas para substituir a noção de mínimo social, pois segundo ela, estaria na base da concretização dos direitos

fundamentais por meio das políticas públicas. E estas servem como parâmetros para a formulação de políticas universais, dado a condição de abrangência.

Observa-se que até agora, a noção de políticas universais representou marcas fundamentais nas áreas da saúde, da educação e da seguridade sociais, ou seja, em forma de serviços. E ao observar o caso das necessidades humanas básicas, seria possível discorrer e posteriormente (no tópico sobre as críticas às políticas universais) analisar criticamente a questão da redistribuição direta de (bens) renda, tal como no caso do Programa Renda Básica (PRB), buscando, portanto, entendê-lo de modo geral se corresponde a um dos possíveis exemplos de políticas universais ou se este também reproduz elementos de políticas focalizadas.

O PRB é de Philippe van Parijs e Guy Standing, fundadores da Rede Europeia da Renda Básica (*Basic Income European Network* – BIEN) em 1986. No Brasil esta ideia foi defendida pioneiramente por Antônio Maria da Silveira e Eduardo Suplicy. A renda básica tem por objetivo promover a justiça, aumentar a liberdade, melhorar a vida e preservar o meio ambiente e social. Entende-se assim, por renda básica tal como em Suplicy (2002, p.195, *grifos do autor*): “uma renda paga [em dinheiro] por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”.

A renda básica paga em dinheiro, não condiciona ou restringe os cidadãos a se beneficiar dos recursos. Segundo Rego e Pinzani (2014), a renda básica universal também não está atrelada à ideia de contrapartida, em que os indivíduos deveriam, por sua vez, dar algo à comunidade em detrimento do que recebeu. Exemplificam-se como caso de contrapartida o PBF, em que é cobrada a frequência escolar ou à vacinação de crianças.

No entanto, alerta Suplicy que, “Ela [a renda básica] complementa, e não substitui transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde pública” (SUPLICY, 2002, p.91). Serve como alento e possibilidade de sair de condições de dependência, humilhação e precariedade.

Porém a questão que intriga neste sistema é: “será efetivamente melhor para os mais pobres que também se dê aos ricos?” (SUPLICY, 2002, p.93). A primeira vista, parece que há problemas, pois beneficiar a quem não precisa geraria desperdícios de recursos, mas seriam uma espécie de “mal necessário”, dado que a proporção da cobertura de beneficiados seria alta. Não gerariam transtornos de estigmas ou exclusões, o que se tornaria algo rotineiro e inerente à condição de cidadão. Visto isto, talvez o efeito positivo seja mais evidenciado por uma questão ética do que econômica. Ao passo que, “Não há qualquer estigma, sentimento de vergonha ou humilhação em receber o benefício que é concedido a todos por uma questão de

cidadania. Elimina-se todo procedimento burocrático e intruso de controle para se saber se a pessoa é ou não destituída” (SUPLICY, 2002, p.93). E devido ao tamanho do resíduo⁸², não transformará os ricos em mais ricos.

Outra característica, é que no sistema de renda básica o cidadão não perde o direito ao benefício se conseguir um emprego acima das metas. Não há especificações de metas, ela vale sempre independente do esforço do trabalho. Isto gera autonomia e poder de barganha, e “[c]oncede aos trabalhadores muito maior possibilidade de escolha diante de ofertas de trabalho caracterizadas por condições humilhantes, subumanas ou próximas da escravidão” (SUPLICY, 2002, p.94).

Segundo o que foi visto, a intenção da renda básica é resgatar a dignidade, dar maior autonomia ao cidadão por via democrática, conferindo a condição de participar como igual das decisões políticas. Isto é,

segundo Pateman, existem argumentos em prol da renda básica (não simplesmente da renda mínima) não somente a partir da perspectiva de uma teoria da justiça social, mas também a partir de considerações relativas à democracia, já que esta precisa de cidadãos autônomos e tal autonomia (entendida por Pateman como domínio de si) só é possível em primeiro lugar como independência econômica (REGO, PINZANI, 2014, p.83)⁸³.

Não obstante, ao retomar a argumentação acima, em específico sobre o terceiro ponto de análise, a saber, como as políticas universais complementam a noção de cidadania, é pertinente mencionar que esta teve início já nas principais argumentações da apresentação. Principalmente por meio de elementos que deliberativamente mostraram que as políticas universais propiciam o desenvolvimento da noção de cidadania e, que o exercício da cidadania, por sua vez, tem respaldos significativos nos tipos de políticas públicas a serem executadas. Parte-se assim, de que

Ao incluir o beneficiário no corpo dos cidadãos, promove nele um sentimento de identificação com a nação, devido ao reconhecimento de sua pessoa por parte das instituições políticas do Estado. Suas necessidades se tornam objeto de direitos, cuja satisfação ele pode exigir do poder público. Em contrapartida, exige-se dele que assuma suas responsabilidades perante a comunidade política e o próprio Estado. Assim, ocorre o aprendizado da cidadania em uma dupla dimensão: a do sujeito de direitos e a dos sujeitos de deveres (REGO, PINZANI, 2014, p.83).

Contudo, esta argumentação deve ressaltar que além do empoderamento, da autonomia ou da liberdade social, as políticas universais possuem uma natureza de integração.

⁸² Quanto a questão do financiamento do programa de renda básica, não há um consenso quanto à origem dos subsídios. Suplicy utiliza do exemplo do Alasca, onde o valor do PIB é dividido de forma *per capita*. Dado que, a maioria deste produto é fruto do royalties do petróleo (SUPLICY, 2002).

⁸³ A referência de Pateman usadas por Rego e Pinzani (2014), corresponde a: PATEMAN, C. Democratizing Citizenship. Some Advantages of a Basic income. *Politics and Society*, 32/1, 2004, p.89-105.

Carvalho (2008) entende que a cidadania passa a existir quando as pessoas se sentem como parte do Estado e “[d]a cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação como uma nação” (CARVALHO, 2008, p.12). O sentimento de pertencimento pode variar conforme o grau de participação na vida política. No entanto, não há fórmulas ou máximas para identificar a participação política nas políticas universais e, de modo contrário, que as políticas universais correspondam positivamente à noção de cidadania. O que existe é um ciclo objetivo entre cidadania, direitos sociais e política universal, e que a interferência deste movimento acarretaram na não integração dos cidadãos de modo totalizante e integral. O que direcionará para o rol de políticas focalizadas assistencialistas e clientelistas.

3.3 As críticas às políticas universais e as dificuldades de implantação.

Pretende-se agora, discorrer sobre as críticas e dificuldades que as políticas universais enfrentam. Aponta-se que as políticas universais não contam com recursos suficientes (escassez de recursos); que a participação política no processo de planejamento das políticas universais é mínima (apatia política); que a universalização beneficia a quem não precisa (efeito Matheus); e, por fim, que as dificuldades são resultados: da falta de conciliação entre política econômica e política social (que faz surgir à retórica da falta de recursos); da incapacidade e impossibilidade (intragovernos e extragovernos) de fatores inerentes às formas de governos; e da condição de precarização dos serviços universais.

Como visto, o argumento primeiro contra a política universal é a escassez de recursos⁸⁴. Em virtude de que, se “O público-alvo dos programas universais geralmente é muito extenso, o que pode representar uma sobrecarga para os orçamentos dos programas sociais” (MEDEIROS; DINIZ; SQUINCA, 2006, p.7); e, se certamente, os recursos fossem suficientes, logo, poucos discordariam dos princípios universais, do acesso e do uso ilimitado. Mas o enfrentamento à pobreza, à enfermidade e aos altos índices de criminalidade têm altos custos financeiros e sociais. Os resultados das políticas universais, normalmente são atingidos em longo prazo, na forma de política de prevenção e exigem alto comprometimento do governo para disponibilizar recursos.

⁸⁴ Outros argumentos que discordam da falta de recurso, ver: THOEDORO, M.; DELGADO, G. *Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. Acompanhamento e análise*. Brasília, IPEA, 2003, p.122-126. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf.

Optou-se anteriormente pela concentração dos recursos e pela focalização das ações do Estado como meio para solucionar o problema da escassez de receitas. Entretanto, tal sistema também apresentou inúmeras dificuldades de consolidação, por esta via, Kerstenetzky (2012) propõe trabalhar com o conceito de universalismo estratificado, tendo, pois como fundamento a noção de “justiça social”, o que corresponderia ao modelo que permite ações objetivadas a partir de diretrizes gerais para a locação de recursos (tal como atender primeiro aos pauperismos). Em efeito, julga-se aqui, que possivelmente o universalismo estratificado não evitaria uma redução conceitual, o que deixaria de ser universal e apenas permaneceria como condição de universalizante. Embora que esta visão se aproxime do que foi tratado por revisionismo, corre-se o risco de suscitar classificações estigmatizadas e fraudulentas, o que colocaria novamente em evidência a finalidade equitativa e eficiente.

Ao que segue, dentro do argumento de cunho econômico, para Potyara Pereira (2012) a questão da escassez de recurso deveria ser reformulada, pois também recai na forma interpretativa de vícios ou anacronismos (mitos) direcionados às políticas públicas e sociais. Tal como o fator da consciência do sujeito beneficiado, interpretado de forma semelhante à “armadilha da pobreza”, em que em alguns casos o sujeito entenderá (erroneamente) o Estado como extremo protecionista, cuja função mantenedora substituirá a sua necessidade de trabalho. Ou ainda, na situação em que o sujeito sentirá vergonha ao receber o benefício, pois será considerado “vagabundo” por não ter trabalho e depender exclusivamente do Estado.

Visto de outra forma, o que deve ser suscitado sobre a escassez de recursos como impedimento para a consolidação das políticas universais, deve ser tratado como uma questão do “porquê” da falta de recursos e de “como” gerenciar os mesmos. Aspectos estes, que serão tratados à frente, mas em específico à medida que for discorrido sobre argumento das dificuldades de implantação das políticas universais.

Ao que segue a apresentação dos argumentos de críticas, ressalta-se que para consolidar e legitimar as políticas universais é necessário maior grau de participação política. Porém, como visto no decorrer do texto, a participação política por vários motivos, apresentou-se minimalista ou inexistente. Nestas circunstâncias de não reivindicação, o Estado simplesmente concentra os esforços em políticas paliativas, focalizadas. Contudo, a apatia não será analisar como graus ou hierarquias de participação, mas como elementos que inviabilizam a participação política no processo deliberativo das políticas públicas, a saber: como resultado de exclusões; como falta de capacidade (proporcionada pela falta de conhecimentos básicos ou específicos) e divergência de ideias; como ausência física ou falta

de mobilização frente às questões públicas; como condição apolítica; e como fruto do sentimento de impunidade e da não neutralidade das ações do Estado.

A apatia como resultado de exclusões é necessariamente agravada por três elementos: o analfabetismo, a condição de pobreza e a localização geográfica. A falta do conhecimento básico como ler e escrever, não é condição de exclusão. Mas, a exclusão passa a existir no momento em que as informações lhe são privadas. O analfabetismo prolonga a situação de dependência e de isolamento quanto às decisões de políticas públicas.

De forma semelhante é o caso da condição de pobreza. Já que “a adoção do sufrágio universal não implica necessariamente que a participação política efetiva não seja efetuada pela posse de recursos” (ARRETICHE, 2015, p.430). Todavia, a desigualdade de participação entre as distintas classes sociais é algo presente nas democracias modernas e com especial destaque aos países subdesenvolvidos. A ausência de participação dos mais necessitados nos conselhos de políticas públicas acaba por reproduzir a desigualdade, e o não comparecimento dos mesmos lhes afetam diretamente (ARRETICHE, 2015). Neste caso, é comum, que a participação política seja estritamente de forma indireta, dado a carência de mecanismos que deem voz aos excluídos (DAGNINO, 2004).

No caso da localização geográfica, destacam-se os bairros afastados dos centros das cidades (favelas) e/ou regiões rurais. Nas duas situações, segundo Arretche (2000), os índices de pobreza chegam a limites extremos. O difícil acesso dos agentes executores soma-se com as demais dificuldades de mapeamento das necessidades e financiamento dos programas.

De outra forma, ao analisar apatia como falta de capacidade ou resultado de divergência de ideias, pressupõe primeiramente entender que nem todos participam de modo igualitário e se participam, também estão à mercê da acomodação ou da desilusão (CORAGGIO, 2004). Este elemento reproduz os ideais elitistas que retransmitem cenários de segregação, de alienação e de exclusão social. Em que a participação política não é vista de forma igualitária ou como a prática do exercício da cidadania, mas apenas considerada como participação eleitoral, sobre a égide de cada cabeça é um voto.

Esta concepção aponta a inúmeras situações limítrofes sobre prática da cidadania, como por primeiro, a incapacidade individual de participar nos conselhos regionais ou assembleias democráticas. Visualiza-se aqui, explicitamente a crítica dos representantes neoliberais, que argumentam a respeito da “incapacidade das assembleias democráticas de pôr em prática o que parece um evidente mandato do povo [que] ocasionará inevitável descontentamento com as instituições democráticas” (HAYEK, 2010, p.79). Diante disto, efetua-se a leitura de que é necessário encará-las como resultados da falta de conhecimento

básico ou específico, frutos de um processo em que a educação não funciona de modo universal e emancipatório.

Por segundo, o fator divergência, como por exemplo, no caso em que os técnicos dos governos discordam de determinados assuntos levantados pelos cidadãos, principalmente quando estes entendem distintamente que tais são necessários ou prioritários⁸⁵. E, por fim, o descontentamento dos resultados não serem imediatos, tal como pode ser observado em Coraggio (2004, p.154):

Hay una condición, me parece, para impedir esto, y es que hay resultados rápidos, o sea que con la participación no va a llevar cinco o seis años en tener resultados, sino que inmediatamente se aseguran una serie de experiencias exitosas que muestran que la participación vale, que es un mecanismo que cambia realmente las condiciones de vida de la gente, y que estar en esos espacios redundo en mejor condiciones para todos. Esto tiene que ver con la estrategia y la dotación de recursos para apoyar este proceso.

Em todas estas circunstâncias as resistências dos cidadãos se apresentam de forma significativa (direta e indireta), o que representa a não consolidação dos direitos sociais e da participação no poder político. Portanto, “Un pueblo sin esperanzas, sin dirección moral, no puede autodeterminarse ni mucho menos ganar una guerra” (CORAGGIO, 2004, p.31).

Por terceiro, a apatia como sinônimo de ausência ou falta de mobilização dos cidadãos frente às questões públicas⁸⁶, diz respeito ao efeito da desarticulação política, principalmente das classes trabalhadoras, como observado durante o período de queda do sistema do *Welfare State*, o que prolongou longos períodos de instabilidades econômicas e de individualismo. A individualização, fruto da modernidade, ganhou nova ênfase nas exigências do mercado de trabalho e, necessariamente, proporcionou aos indivíduos a condição de dependência e de subordinação. Infere-se aqui, que não se trata apenas de ausência física, mas também intelectual como a capacidade de desenvolver-se e mobilizar-se. Esses comportamentos representam uma espécie de desencantamento, como lembra Osorio (2014, p.321): “o desencantamento com a democracia, com os políticos e com a política, diante da incapacidade dos governos civis de solucionar as demandas mais imediatas, como emprego, maiores salários e a superação da pobreza e da extrema pobreza em geral”.

⁸⁵ Para exemplificar, Coraggio (2004) usa o fato da escolha de onde colocar um semáforo. Neste caso, a linguagem utilizada por técnicos divergem da linguagem falada pelo povo, tal como pelo motivo de que as decisões dos técnicos são diferentes do que o povo pede. E acrescenta ainda, que os técnicos não estão acostumados a dialogar com o povo.

⁸⁶ A ausência pode ser tomada enquanto inércia do Estado. Pois destaca as peculiaridades das políticas públicas, que possuem por natureza escolher atender ou ser omissa (SOUZA, 2006).

O quarto ponto, vislumbra a ideia da apatia como condição apolítica, o qual pode ser entendido como o mais danoso das formas de apatia. Pois representam ideais rígidos de que não há necessidade de participar das questões públicas por simplesmente não querer mudanças. Para Siqueria Jr. (2006) o apolítico é um conservador que julga estar em uma condição necessária e não quer arriscar ser prejudicado em prol da coletividade. Ausenta-se parcialmente da condição de cidadão, não por privação ou falta de capacidade, mas por escolha própria. Resta-lhe apenas, a confiança de que a representação indireta cumpra com sua função: ter ações que visem o bem estar de todos.

O quinto ponto, a apatia como resultado do sentimento de impunidade e da não neutralidade das ações do Estado, vai ao encontro da opção de que “não há alternativa” para resolver os seus problemas ou ainda de desistência frente à busca por direitos. Primeiramente, para entender esta argumentação, é necessário recorrer ao estudo de Darling (2016) em: *El Estado como disciplinador Del conflicto social: movimiento sociales y masacres em la América Latina*. Neste a autora usa como cenário de análise o atual contexto dos conflitos sociais na América Latina, que é marcado por um processo significativo de violências contra os movimentos sociais. A análise mostra que o Estado age como disciplinador e que por meio de força, oprime e reproduz os ideais das classes dominantes.

A “ameaça” ao se tornar mecanismo de controle visa reprimir aqueles movimentos sociais de modo a condiciona-los, dado que “A lo largo de la historia reciente de la región, gobiernos más o menos progresistas atentaran contra procesos de movilización social buscando a través del miedo, la paralización de procesos de contestación” (DARLING, 2016, p.66)⁸⁷. Este cenário, segundo Darling (2016), apresenta-se paradigmático por ser orquestrado pelo Estado contra a insurgência de levantes de reivindicatórios. Lê-se desta forma, assim como na visão marxista, que o Estado está a serviço ou serve de instrumento de dominação e perpetuação de uma ideologia de classe, que busca se perpetuar no poder (JESSOP, 2007).

Diante de tais argumentos, observa-se que a capacidade de participar das tomadas de decisões sobre determinadas ações do Estado, por meio do consenso e o diálogo, se torna algo insustentável, justamente por pertencer a um cenário coercitivo e impositivo. Desta forma,

El estado disciplina a los movimientos sociales para amedrentarlos con la amenaza de que aquello que sucedió, puede volver a ocurrir. Ahora bien, existen casos en que el fuego de la violencia enerva aún más a quienes se movilizan, o lo contrario. La

⁸⁷ Darling (2016) utiliza três ações de repreensões que exemplificam este cenário de contra insurgência, a saber: o massacre de El Dourado dos Carajás contra o Movimento dos Sem Terra-MST em 1996 no Brasil, com a morte de 17 militantes; O massacre de Acteal, atentado contra os indígenas em 1997 no sul do México, com mais de 30 nativos mortos; o Massacre de Ayotzinapa contra estudantes secundaristas de uma escola rural também no México, o fato ocorreu em 2014 e registrou 6 mortos, 25 feridos e 43 estudantes desaparecidos.

eficacia de la dominación, parece radicar en la creencia generalizada de que “no hay alternativa” (DARLING, 2016, p.71).

Sobre esta questão, não se trata de que o Estado não tenha recursos para resolver assuntos de tais importâncias. Mas a não neutralidade do mesmo permite refletir sobre sua capacidade transformadora e representadora dos interesses gerais, possibilitando, portanto, concluir que o Estado representa os ideais de grupos dominantes, ou na leitura de Johnson (2013, p.186): “máquina política e instrumento de dominação de classe”.

Neste caso, o que há é um sistema reprodutor de controle social, que viabiliza diretamente na forma de participação dos cidadãos, tornando-os apáticos. Aquelas atrocidades contra os movimentos sociais servem de sujeição a todas e qualquer forma de participação política. Intimidações, impunidade, juntamente com a escassez de mecanismos de consensos e de diálogos, incidem nas investidas de busca por direito, bens ou serviços. Logo, frente a tal contexto, o cidadão se sentirá amedrontado e até mesmo inerte quanto às formas de participar e, como visto, apresentará repulsa contra a busca do que lhes é por direito. E isto diretamente, representa “o enfraquecimento da organização política popular [que] fortalece os traços autocráticos dos governantes, ficando a nação à mercê destes e obstruindo formas independentes e soberanas de organização política” (JOHNSON; SILVA, 2011, p.20).

Para sintetizar a argumentação entorno da apatia política cabe recorrer aos argumentos de Bernard Berelson⁸⁸, o qual trata a apatia como uma deficiência na prática democrática, e que mesmo assim, de modo paradoxal, permite o funcionamento do sistema democrático.

Segundo Pateman (1992), Berelson propõe examinar as implicações dos modelos de qualidades e atitudes que a teoria clássica política supostamente exige dos cidadãos. Destaca-se que certas exigências são necessárias para o funcionamento da democracia e que não são encontradas no comportamento do cidadão, tal como o interesse na participação dos assuntos políticos. Estas deficiências nas práticas democráticas sobrevivem ao tempo, pois:

Os eleitores isolados, hoje em dia, parecem incapazes de satisfazer as exigências de um sistema de governo democrático tal qual delineado pelos teóricos políticos. Mas um *sistema de democracia* deve ir ao encontro de certas exigências para que exista uma organização política. Os membros, tomados individualmente, podem não satisfazer a todos os padrões, mas assim mesmo o todo sobrevive e cresce (BERELSON, 1954, p.312 *apud* PATEMAN, 1992, p.15, *grifos de Berelson*).

⁸⁸ Bernard Berelson (1912-1979), sociólogo e cientista estadunidense. Os trabalhos deste autor serão transcritos tal como as observações de Pateman (1992), os quais correspondem à: BERELSON, B. R. Democratic Theory and Public Opinion, *Public Opinion Quarterly*, vol. 16, n.º 3, 1952, pp. 313-30. BERELSON, B. R.; LAZARFELD, P. F.; e MACPHEE, W. N. *Voting*. Chicago, University of Chicago Press, 1954.

Conforme esta leitura, Berelson pretende mostrar que as ciências políticas pouco se concentraram em analisar o cidadão isolado, sendo que apenas levaram em consideração as instituições específicas e não as condições gerais para que estas instituições funcionem.

O resultado da análise deste autor encaminha para a noção de que não há uma cidadania homogênea, mas heterogênea. A cidadania heterogênea é necessária, dada a forma que permite o funcionamento da democracia. Em outras palavras, “funciona devido ao modo pelo qual as qualificações e atitudes se distribuem entre o eleitorado; tal distribuição permite que as contradições se resolvam, ao mesmo tempo em que se matem a estabilidade do sistema” (PATEMAN, 1992, p.16).

Por outro lado, um dos pontos mais polêmicos é mostrar que “a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias dos ajustes e das mudanças” (PATEMAN, 1992, p.16). E isto só faz sentido à medida que o nível de participação política é minimalista e que a defesa de interesses é apenas de um grupo de cidadãos. E, “[p]ortanto, chega-se ao argumento de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável” (PATEMAN, 1992, p.17). Em suma, conclui Berelson, que mesmo não explicando quais são “as características necessárias para que um sistema político possa ser descrito como “democrático”, uma vez que o máximo de participação de todos os cidadãos não é uma delas” (PATEMAN, 1992, p.17).

No entanto, sobre a leitura de Pateman (1992), cabe acrescentar que a questão da apatia está relacionada diretamente com a participação política e as escolhas legítimas do Estado. Observa-se por primeiro que o Estado exige determinado nível de participação política dos cidadãos para que suas ações sejam legitimadas. Porém, não é necessário que todos participem ou que todos fiquem apáticos. A exigência de participação dos cidadãos é mínima, pois ao elevar o número de participantes o consenso de determinadas ações com benefícios específicos não serão atingidas. Porém, se todos os cidadãos assumirem posturas apáticas, também ilegítimariam a função do Estado, pois a quem será prestada conta do que está sendo feito (PATEMAN, 1992)? Ou ainda, para manter o controle e perpetuação da classe dominante no poder, quem se posicionará como subordinado ou submisso? Logo, esta classe depende de que alguém supra esta lacuna e de “forma silenciosa”.

Desta forma, para o funcionamento do Estado conforme os ideais dominantes não é necessário à participação de todos os cidadãos; assim, como não é necessário que todos sejam completamente apáticos. Logo, deve haver um nível permissível (que não significa ser justo), tal como pode ser visto:

São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (maquina eleitoral) funcionando, ou seja, deveria manter-se no nível que existe atualmente nas democracias anglo-americanas. O fato de atitudes não-democráticas serem relativamente mais comuns entre os inativos significa que um aumento da participação dos apáticos enfraqueceria o consenso quanto às normas do método democrático, o que é mais uma das condições necessárias (PATEMAN, 1992, p.25).

No tocante às questões discursivas sobre as críticas às políticas universais, cabem destacar o “efeito Matheus”⁸⁹ que se refere ao atendimento à quem não necessita. Em virtude de, ao buscar o foco correto dos problemas, corre-se o risco de ter gastos indevidos, “como quando se atinge melhor os mais necessitados estendendo-se um benefício a todos dentro de um determinado território, supostamente razoavelmente homogêneo, e não apenas aos mais necessitados” (KERSTENETZKY, 2006, p.570). As políticas universais não estariam sendo eficientes como pretenderiam, a saber, redistribuir a todos de modo igualitário, o que deixariam supostamente os ricos mais ricos e os pobres mais pobres, contrariamente como enunciado na argumentação do PRB que exaltam os princípios éticos como mais importantes do que os benefícios econômicos. Neste caso, não resolveria apenas encontrar o foco do problema com uma ação universal sem criar mecanismos burocráticos de fiscalização, o que levaria a novos gastos indevidos.

Observa-se que a instrumentalização desta crítica encontra-se fundamentada no fator da necessidade como condição ou característica dos cidadãos e não como uma questão de direito. Não leva em consideração que para o funcionamento das políticas universais é necessário a adoção de alguns princípios, os quais podem ser sintetizados pela noção de justiça social e na ampla aplicação de recursos, concentrados principalmente em áreas ou setores que operacionalizam com mais dificuldades. No entanto, esta crítica pode ser direcionada mais veementemente ao caso dos Programas de Renda Básica, que visam à distribuição de receitas diretas aos indivíduos, independente de condições ou testes de meios.

Contudo, a partir dos levantamentos obtidos acima sobre o PRB e em consonância com a crítica do “efeito Matheus”, pode-se analisar se este programa ao tentar produzir políticas universais, acabaria indiretamente reproduzindo cenários e contextos semelhantes das políticas focalizadas. Para entender esta questão não de modo paradoxal ou contraditório, recorre-se aqui ao fator intencional das políticas públicas.

⁸⁹ Segundo Camila Pereira (2013) este termo é utilizado por Luís Moreno, sociólogo espanhol, na obra *Ciudadanos Precários: La ultima red de protección social*, referindo-se a passagem do evangelho de Mateus: “Pois a todo aquele que tem será dado ainda mais, e ficará em abundância; mas, daquele que nada tem será tirado até mesmo aquilo que tem” (2013, p.155).

Posto desta forma, a cobertura universal do PRB só faz sentido “efetivamente” para os mais necessitados. Para verificar tal afirmação, pode-se tomar de forma similar, o exemplo da análise de Rego e Pinzani (2014) sobre programas focalizados de transferências de renda, que mostram famílias de determinadas regiões brasileiras vivendo em situações de extrema vulnerabilidade, e fazem dos próprios programas sociais (ex. PBF) a renda mensal.

No outro extremo, encontra-se a realidade dos que menos necessitam. Nesta, a diferença do valor da renda transferida poderá ser até mesmo irrelevante, porém a permanência destes nos programas não se trata de uma questão de necessidades, mas por gozar de direito. Diante destes cenários, pode-se identificar que o PRB possui as características de políticas “para pobres”, ou seja, é uma política com viés de focalização. Reconhece-se aqui, o mecanismo utilizado para atingir os objetivos, tal como desenhado por Kerstenetzky (2012), que a melhor forma de focalizar em regiões de extrema desigualdade é universalizar. Assim, atingem-se eficazmente os objetivos: atender aos mais necessitados. Ponto este, que pode reverter em atendimento de baixa qualidade ou de quantias estritamente baixas.

Por este norte, o PRB possui mecanismos e intenções que visam atingir objetivos que as políticas condicionais não vislumbram, por exemplo, ser uma política de prevenção e não apenas de correção. Porém não significa dizer que as políticas focalizadas são políticas “para pobres”. O que determina esta condição é a forma de abordagem e de reprodução de interesses de grupos, em outras palavras, o fator intencional. Outro ponto que não pode ser deixado de lado sobre o PRB, é que este também propicia maior autonomia dos cidadãos, por via da desmercantilização. Logo, o PRB aproximar-se do que foi apresentado por uma política universalizante.

É interessante notar, que semelhante crítica pode ser tecida ao Sistema Único de Saúde – SUS brasileiro. Observa-se assim, que a criação do SUS na década de 80 era para atender principalmente as camadas mais baixas da sociedade (ARRETCHE, 2000) e pouco foi mudado na atualidade. E, mesmo sendo um sistema de cobertura universal, quem realmente utiliza este tipo de serviço são os cidadãos que não tem condição de pagar por outra forma de atendimento e aqueles que podem pagar por bens e serviços “eficientes e de qualidade” (mais ágeis), certamente não o utilizam, caracterizando, portanto, ainda mais como política para pobre. No entanto, não se trata apenas de caracterização, mas da falta de redirecionamento de investimentos, que na maioria das vezes esbarram em ideais, tal como nos privatistas do modelo neoliberal, que disseminaram ao longo do tempo a noção de um Estado Mínimo. Visto isto, o SUS também reproduz uma política universalizante. Pois assim como

identificado no PRB, possui por características ser “política para pobre”. Estas abordagens levam à conclusão de que não basta que as políticas universais sejam “políticas para pobres”, mas que também que não reproduzam ideais e objetivos “pobres”.

Em detrimento dos ditames traçados acima cabe agora efetuar uma leitura das principais dificuldades e resistências que o Estado encontra para aplicar e consolidar as políticas universais. Afere-se assim, a argumentação de três elementos: a questão da escassez de recursos como proposição falaciosa, pois na verdade o que se têm é uma dificuldade para conciliar política econômica e política social; a falta de capacidade dos órgãos em gerir ações universais; e a precarização dos serviços públicos universais.

A primeira assertiva toca na principal crítica às políticas universais, a falta de recursos para atender a todos de modo abrangente. Se bem que, qualquer que seja o tipo de políticas escolhidas, focalizada ou universal, requer gastos. E no caso das políticas universais, se destacaram justamente por ter a cobertura mais abrangente, que obviamente necessitaria de maior orçamento. Eis, pois, que surge a seguinte questão: Como faz o Estado para adquirir novos recursos e, estes, podem ser direcionados para alguma área específica?

Obviamente, que para responder esta questão, seriam necessários fontes teóricas aprofundadas sobre economia e gastos públicos. Mas de forma reduzida pode-se argumentar que para adquirir novos recursos são necessários novos mecanismos de recolhimento, tal como criar ou aumentar impostos. Exemplifica-se neste caso, o fato acontecido no Brasil entre 1996-2007:

Em 1996, após a interrupção das transferências de recursos para a Saúde por parte da Previdência Social, a questão do financiamento retorna como questão essencial para uma política igualitária e universalista de saúde. Recursos para investimento para recuperação de uma rede sucateada pelo subfinanciamento são buscados através de fontes externas. É aprovada uma nova fonte de receita para a Seguridade Social, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira — CPMF, logo onerada, como as demais fontes, pelo Fundo de Estabilização Fiscal (nova denominação do FSE), que depois se transformará na Desvinculação de Receitas da União, a DRU (BRASIL, 2007) (NORONHA; PEREIRA, 2013, p.26).

O exemplo acima mostra que o Estado possui autonomia de criar ou extinguir mecanismos administrativos ou fiscais. Por esta via, “[f]oi 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” (ALVARENGA, 2011, p.8)⁹⁰. E, não obstante, afirmar

⁹⁰ O primeiro esboço da “CPMF” foi criada em 1993, no governo Itamar Franco, com o nome de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Esta cobrança tinha como objetivo cobrir despesas com saúde, e vigorou até dezembro de 1994. Em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a então

que não há recursos suficientes para atendimentos de bens e serviços públicos universais, sendo o mesmo que não reconhecer a condição de autonomia fiscal do Estado.

No segundo elemento, observa-se a falta de capacidade dos órgãos públicos para executar tais políticas públicas. Entende-se aqui, que não se trata tão somente da falta de conhecimentos ou técnicas para desenvolver determinadas políticas, mas das complexas e distintas relações intragovernamental e extragovernamental. A primeira representa as dificuldades frente ao processo de descentralização e a segunda da mundialização (globalização).

Ressalta-se aqui, que a questão da descentralização aproximou os cidadãos das questões deliberativas do Estado. Permitiu a expansão do alcance das políticas públicas, em áreas ou regiões de extrema necessidade. Mas de forma negativa, suscitou a discussão do centralismo e dependência institucional financeira, que ocorre principalmente em países subdesenvolvidos, em que a descentralização corresponde apenas às funções e não aos recursos. Sobre tal assunto, discorre Alvarenga (2011, p.3):

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.

Deve-se assim, considerar que a questão administrativa envolvendo a descentralização, necessita de revisões e estratégias, a fim de evitar ser empecilho burocrático para a efetivação das políticas universais.

A falta de capacidade dos órgãos públicos quanto aos elementos extragovernamentais, está relacionada com a desenvoltura política e econômica frente ao processo de mundialização. Para Carvalho (2008) este elemento corresponde à diminuição da capacidade do Estado frente ao fator externo, ou nas assertivas do autor:

A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo dos direitos políticos e sociais. Se os direitos políticos significam participar no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão-de-obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o

chamada CPMF que pretendia vigorar até 1999, porém prorrogada até 2007, quando foi extinta pelo Senado Federal. Para mais informações sobre este assunto ver: ALBUQUERQUE, Pedro Henrique. Os Efeitos Econômicos da CPMF. *Carta de Conjuntura - Economia em Perspectiva*. São Paulo: Conselho Regional de Economia 2a Região (2001). Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIPremio/financas/2tefpVIPTN/ALBUQUERQUE_Pedro_Henrique.pdf.

emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais (CARVALHO, 2008, p.13).

Porém, sobre tal assunto, encontra-se no trabalho de Osorio (2014) uma leitura crítica sobre o papel e desenvoltura do Estado frente à mundialização. Este autor parte da perspectiva de que seu trabalho segue em linha oposta aos principais debates do século XX e XXI sobre os temas Estados e poder, os quais encaminham para o enfraquecimento do Estado. Para o autor, “o capitalismo necessita de um sistema interestatal para se reproduzir e a atual etapa da mundialização precisa do Estado-nação para operar, tanto no centro quanto na periferia do sistema mundial capitalista” (OSORIO, 2014, p.9).

A questão não se trata do desmantelamento do Estado, mas de usá-lo como mecanismo para a reprodução de interesses particulares que visam apenas a favorecer a dinâmica do capital. Que necessariamente coincide com as diretrizes neoliberais, a apatia política e com políticas focalizadas. Osorio (2014) entende este modelo de Estado como capitalista ou burguês que expressa a força da classe dominante de forma centralizada, sem deixar que as parcelas do poder político fiquem sob a tutela dos dominados. Nota-se que, “*O Estado capitalista não expressa uma correlação de forças na qual predominam os interesses das classes dominantes. É, antes de mais nada, uma relação social que cria força e modifica essas correlações em favor dos que dominam*” (OSORIO, 2014, p.51, *grifos do autor*).

No mais, ao mencionar o projeto de políticas universais no contexto da mundialização, pode aproximar ao máximo à questão do universalismo estratificado, que segundo Kerstenetzky (2012), refere-se às políticas sociais amplas com segmentações por estrato ocupacional. Em outras palavras,

Políticas sociais “estratificadas” atenderiam aos trabalhadores formais segundo as regras de estratificação vigentes. O universalismo dessas políticas dependeria então do grau de generalização do emprego formal. De fato, é a extensão da formalização o que separa a universalistas estratificados de duais, enquanto ambos se distinguiram dos sistemas residuais pela ausência ou presença pouco significativa do Estado (KERSTENETZKY, 2012, p.168).

Diante disto, o projeto de políticas universais esbarra em um grande nexo de ações conflituosas que envolvem diretamente as funções do Estado e do cidadão, dentre estas: o financiamento de políticas sociais, frente à lógica da desterritorialização da economia; a conciliação abrangente e complementar entre política econômica e política social, pois “Nunca a política foi tanta econômica concentrada [...] Nunca a economia foi tanta política concentrada” (OSORIO, 2014, p.246); e, a aproximação das relações entre as noções de

política, de poder político e de classes sociais, dado que para Osorio (2014) a política é muito mais do que luta pelo poder, é também

resistência, esforços para recuperar a dignidade, sentido de pertencimento, de reconhecimento, resposta a ofensas morais, etc.. Contudo, *o poder político – em última instância – constitui o núcleo articulador de qualquer projeto emancipatório que pretenda transformar as bases da dominação e da opressão* (OSORIO, 2014, p.93, grifos do autor).

Por fim, o terceiro elemento sobre as dificuldades de aplicação das políticas universais está na perspectiva de que estas tendem a se tornarem precárias. Não obstante, se não observado detalhadamente, tende-se naturalmente a apontar que a causa primária da precarização dos serviços de caráter universal está na falta de recursos⁹¹. Alerta-se, desta forma, sobre a falta de responsabilidade dos agentes públicos nas áreas de proteção social. Infere-se assim, que

A crescente desresponsabilização do Estado com relação às políticas sociais tem conduzido à crescente precarização dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que os governos incentivam o ingresso do capital privado em setores antes exclusivos do Estado, mercantilizando cada vez mais o acesso aos meios simbólicos e materiais de satisfação das necessidades humanas (JOHNSON, 2011, pp.193-4).

Esta desresponsabilização ou apatia dos gestores públicos reproduzem as situações de vulnerabilidade e de necessidade. Impedem que as políticas universais objetivem os resultados de forma eficiente e eficaz. É notável que esta discussão se direcionem para privatização dos serviços públicos, sobre o lema “privado é melhor” (PEREIRA, 2013, p.124).

Observa-se ainda, que a precarização é vista pelos neoliberais como uma das principais críticas à universalização, os quais atribuem à “falta de competitividade e, conseqüentemente, da ausência de incentivos à inovação e ao aprimoramento, a esfera pública associa-se diretamente à precariedade, à ineficiência, à ineficácia, à decadência” (PEREIRA, 2013, p.123). E acrescentam que os programas monopolistas (centralizados) são de péssima qualidade, burocratizados e executados por profissionais desmotivados e desqualificados.

Contudo, Camila Pereira (2013) aponta que os socialdemocratas, ao analisar as ações privatizadas nas áreas sociais, acusam de criar uma dualidade de perspectivas e, que pode apresentar como resultante a segregação “entre quem pode e quem não pode pagar por ela; e

⁹¹ “Quando um serviço gratuito, como no caso da assistência médica, é ampliado de um grupo de renda restrito para a população total o efeito é, em parte, aumentar a desigualdade de rendas disponíveis, mais uma vez sujeitas à alteração em virtude da incidência de tributos. Pois os membros das classes médias, que costumavam pagar seus médicos, se defrontam com esta parte de sua renda disponível para ser gasta com outros bens e serviços” (MARSHALL, 1976, p.94).

resultaria na precarização do que é público e gratuito e na valorização do que é particular e pago” (PEREIRA, 2013, p.244). E complementa, que segundo George e Wilding (1994 *apud* PEREIRA, 2013)⁹² se as classes média e alta acessarem a proteção social como nos casos dos hospitais, das escolas e das universidades, os serviços se tornariam de qualidade e seriam, até mesmo, mais duradouros. Neste caso, a influência e a participação destas classes no governo é algo significativa. E ao relacionar com a discussão sobre apatia, infere-se que as classes médias e altas fazem parte daquele grupo minoritário que legitimam as ações do Estado. Desta forma, estes representantes teriam maiores condições (por proximidade) de exigir serviços eficientes e de qualidades para seu próprio benefício, o que indiretamente beneficiaria a todos os demais cidadãos.

3.4. Considerações parciais.

Objetivou-se nas linhas deste capítulo, apresentar algumas considerações sobre a defesa das políticas universais, dos elementos que fundamentam a discussão sobre universalização e, por fim, das críticas direcionadas a esta forma de cobertura, assim como as dificuldades de implantação de programas universais. As principais assertivas que fundamentam esta defesa foram centralizadas nas noções de cidadania e de direitos sociais, com o objetivo de demonstrar que a participação política é parte constituinte das políticas públicas universais.

No intuito de entender a natureza das políticas universais fez-se necessário partir do pressuposto de que os princípios de sustentação destas políticas são impreterivelmente anteriores à discussão das formas de coberturas e que correspondem aos princípios econômicos: de eficiência e de integralidade; e os princípios éticos e políticos: de solidariedade, de equivalência e de universalidade.

Depois de observado quais princípios estavam contidos na natureza das políticas universais coube defini-las como: as ações do Estado de modo abrangente, redistributiva e preventiva; não possuem mecanismos de acesso ou de exclusões; e, estão asseguradas pela noção de cidadania e de direitos sociais.

Ao que segue esta leitura, foi possível perceber que as políticas universais são resultantes da luta de classes, aguçadas pela noção de participação política e de integração com o meio social. A participação política mediante esta defesa é entendida como exercício

⁹² A referência de George e Wilding (1994) usada por Pereira (2013) corresponde a: GEORGE, Vic e WILDING, Paul. *Welfare and ideology*. New York, London, Toronto, Sidney, Tokyo, Singapore: Harvester/Wheatsheaf, 1994.

da cidadania, em que tomar parte das decisões de políticas públicas é uma das funções mais elementares da natureza do cidadão. A universalização das políticas sociais deve ser objetivada pelo propósito da cidadania, que é, a saber, que todos façam parte igualmente, principalmente da redistribuição de bens e serviços, de modo integral e não exclusivo.

Ao analisar os direitos sociais como componente constitutivo da defesa das políticas universais, foi possível identificá-lo com certa proximidade do próprio conceito de cidadania. Partiu-se do pressuposto que a cidadania contém um catálogo de direitos e que estes não se desenvolvem de modo igualitário em todos os lugares. Algumas peculiaridades foram observadas no fato de que a evolução dos direitos não contemplam uma cronologia ou formatos próprios. Frente a este aspecto, pode-se observar que se os direitos sociais não corresponderem ao ponto final do processo de evolução dos direitos, haverá a inversão da hierarquia de direitos, a qual não seguirá como visto em Marshall: direitos civis, políticos e sociais. E isto implicará fortemente nas formas do exercício da cidadania. Dado que pensar em um conceito de cidadania que tenha mais direitos sociais e poucos direito civis e políticos, corre-se assim risco de reproduzir ações assistencialistas e clientelistas, sem necessariamente a condição de reivindicações ou mudanças.

Outro argumento relacionado com a leitura dos direitos sociais é a noção de necessidades sociais. Entendeu-se por necessidades sociais, aquelas situações em que se opera entre o mínimo e o básico para sobrevivência dos cidadãos, principalmente envolvendo as áreas da educação, habitação, saneamento e saúde. Desta forma, as necessidades humanas básicas também representam um dos principais argumentos de defesa da universalização, pois está na base da concretização dos direitos fundamentais individuais, e operam ao mesmo tempo como condição de igualdade e de abrangência.

Atrelado a esta temática das necessidades humanas básicas, tomou-se como exemplo de provisão de recursos o formato do Programa de Renda Básica, que destina recursos em dinheiro, de forma universal a todos os cidadãos, com a justificativa de possibilitar maior autonomia e independência dos sujeitos beneficiados. O que se constatou é que as principais críticas foram direcionadas especificamente a este programa, devido ao formato e mecanismos de operacionalização. No entanto, outras críticas também foram direcionadas a este tipo de programa, as quais permitiram perceber que ele reproduz intenções de políticas focalizadas, pois o principal objetivo está em atingir aos mais necessitados, o que sinonimamente e intencionalmente correspondeu a uma “política para pobre”.

E, para sintetizar os argumentos de defesa das políticas universais, coube questionar em que sentido as políticas universais incidem na noção de cidadania. Percebeu-se por

primeiro, que os cidadãos a serem inseridos em programas sociais, passaram a desenvolver um sentimento de pertencimento e identificação com o meio social. Por mais que seja uma fomentação de natureza ética, o respaldo tende a ser político. O cidadão ao visualizar suas necessidades atendidas e asseguradas por direito e, não como caridade, passa a participar de forma ativa, ou se reconhece como sujeito de deveres para com o Estado, ou age, guiado pelo fator intencional próprio, para não perder os direitos. De toda forma, as políticas universais correspondem positivamente à noção de cidadania e a cidadania é elemento fundamental para consolidar a noção de política universal, logo, há uma via dupla de desenvolvimento e correspondência entre ambos os conceitos.

O terceiro momento deste capítulo possibilitou visualizar algumas das principais críticas às políticas universais, tecidas principalmente por defensores das políticas focalizadas (neoliberais), assim como as dificuldades que estas enfrentam para se consolidar. Tratou-se como críticas, a escassez de recursos, a apatia política e o efeito Matheus e, por dificuldades, a conciliação entre política econômica e política social, a falta de capacidade dos órgãos gestores e a precarização dos serviços públicos universais. No entanto, cabe salientar que a escassez de recurso não passa de um sofisma, pois não está fundamentada em elementos quantitativos expressamente divulgados pelos governos. O discurso de que não há recursos para políticas públicas, é visto como máxima de governos neoliberais que pretendem relocar recursos para outras áreas do governo. Confunde-se ainda, a escassez de recursos com recursos limitados, sendo que para resolver tais problemas exigiria a criação de novas formas de tributações.

De forma geral, pode-se perceber que as críticas são na verdade resultados da não conciliação de mecanismos de governos com coberturas de políticas públicas. Por exemplo, a falta de recursos pode ser amenizada por uma maior aproximação entre política econômica e política social. Por mais que todas as políticas sociais dependam diretamente de uma política econômica, nem toda a política econômica observa resultados de proteção social. Ou seja, o foco do problema não está na estrutura do Estado, mas na forma de gerenciamento destes mecanismos. A apatia política foi observada como sinônimo de ausência ou de afastamento da condição de participação dos cidadãos. Assim, sem participação ou fiscalização dos cidadãos nas esferas públicas, as necessidades podem não ser assistidas e os serviços públicos podem se tornar precários. E por fim, a questão da distribuição a quem não necessita, não representa desperdício, pois o acesso é dado por direito e não por barganha política.

Em suma, cabe ainda destacar a presença dos critérios elencados no início do texto, que serviram neste capítulo, como mecanismos de análise das políticas universais, a saber, a

participação política, o modo de operacionalização, a descentralização política e a intencionalidade. Observou-se assim, que a participação política, se apresentou como um dos principais mecanismos de defesa dos direitos individuais e coletivo; que o modo de operacionalização, representado pela análise das diretrizes econômicas, esteve presente na noção de eficiência, organizada mediante a lógica de prevenção e de condição de integralidade; que a descentralização política, mesmo sendo pouco trabalhada neste capítulo, representou a condição de mecanismo que possibilita maior participação política e desburocratização do acesso; por fim, que a intencionalidade foi observada como parte da noção de cidadania, pois os cidadãos são os principais interessados de que as políticas universais funcionem (e funcionem de modo quantitativo e qualitativo).

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente trabalho buscou apresentar uma análise dos principais argumentos sobre as políticas focalizadas e as políticas universais à luz da participação política, com intuito de entender se esta incide diretamente nas escolhas das ações do Estado. Frente a isto, foi possível efetuar uma leitura dos principais mecanismos, estruturas e dinâmicas sobre cada forma de cobertura, de modo a apontar que quanto maior for a participação política dos cidadãos, a política tenderá a ser universal e caso contrário, será focalizada.

De modo geral, identificou-se que as questões sobre as políticas focalizadas e as políticas universais surgiram conceitualmente desde a época de ascensão e crise do *Welfare State*, ganhando, portanto, força na atual conjuntura das últimas três décadas. Apurou-se que as políticas focalizadas e universais podem representar intenções distintas, segundo a forma de participação política, de operacionalização, de controle e de intenções de resultados, pontos estes que foram utilizados como marcadores conceituais para apresentar e discutir as principais leituras de cada tipo de políticas. Percebeu-se que a focalização e a universalização não representam tão somente um método, mas também ideais de governos que refletem no modelo de Estado.

No decorrer da análise mostrou-se ainda, que a aplicação dos marcadores conceituais na questão da focalização permitiu identificar a leitura revisionista das políticas focalizadas, que não se trata tão somente de uma leitura mista, mas representa maior importância à participação política e ao processo de descentralização. Contudo, ao que trata sobre a participação política, destacou-se como o elemento que inverte a lógica de que apenas em cenários centralizados é possível obter resultados universais, pois em cenários descentralizados os poderes decisórios são próximos dos cidadãos o que favorece ao atendimento de ações eficientes e equitativas. E ainda, que sem a participação política, as políticas universais podem ser reproduzidas em ideais focalizadores, como por exemplo, no caso de que para universalizar é necessário focalizar.

Para atingir estes principais resultados, foi necessário utilizar um rol de bibliografias específicas sobre políticas públicas e participação política. No que diz respeito a forma de leitura destes autores, não se optou por analisá-los segundo a classificação de ordens ideológicas ou contextuais, mas de modo considerá-los frente aos principais argumentos da problemática. Estas leituras possibilitaram a verificação da hipótese central deste trabalho, tal como visto na introdução, além de fornecer norteamentos conceituais e interpretação de fatos

históricos ou contextuais. Incorreu-se desta forma, que por via da metodologia conceitual comparativa e da técnica de pesquisa qualitativa bibliográfica, pode-se chegar satisfatoriamente aos principais resultados previamente estipulados. Considerando-os, portanto, dentro da dinâmica de limitações deste trabalho, o qual optou por subdividir respeitando os três objetivos específicos, a saber: entender os elementos conceituais e históricos envoltos na dicotomia e da questão da participação política; apresentar as principais características das políticas focalizadas, destacando, portanto, as duas formas de leituras: a neoliberal e a revisionista; e por terceiro, analisar as políticas universais que são asseguradas por direitos sociais e pela noção de cidadania.

No primeiro capítulo, fez-se primeiramente necessário, especificar alguns conceitos que foram utilizados no decorrer da apresentação, tal como as políticas públicas representadas pela assertiva de ações ou omissões do Estado, que age por meio de coberturas caracterizadas pelos fatores da intencionalidade e que caracteriza não ser tratadas tão somente como métodos alternativos de enfrentamento aos problemas sociais; os direitos sociais, que segundo Marshall remete-se ao resultado final dos direitos dos cidadãos, possibilitam o autodesenvolvimento e participação de modo igualitário na distribuição de bens e serviços; e, por fim, a participação política como exercício e efetivação da democracia, ou capacidade de agir publicamente em detrimento dos seus direitos, enunciada, portanto, pela máxima, “ser parte”, “fazer parte” e “tomar parte” das decisões públicas.

No entanto, além de observar estas questões conceituais, fez-se também necessário, remeter a análise para o período do *Welfare State*, marcado por amplas intervenções (focalizadas, universais ou em ambos os casos) do Estado frente ao processo de transformação industrial, atendendo, assim as reivindicações da classe trabalhadora. Neste período, foram criados os primeiros programas sociais de transferências de renda e serviços sociais, representados por meio de conquistas e direitos sociais. Estas por sua vez, visavam ao fortalecimento do mercado, executadas por meio do financiamento do fundo público. Já a crise que envolveu este sistema, diz respeito ao esgotamento da visão keynesiana de proteção social, que segundo os críticos econômicos foram responsáveis por elevar os *déficits* nos orçamentos públicos, e segundo os críticos políticos, é resultante da insatisfatória relação harmônica entre Estado e sociedade.

No segundo capítulo apresentaram-se como políticas focalizadas aquelas ações seletivas ou de prioridade, que atendem a um público específico, em situação de desigualdade ou desvantagem social, territorial, demográficas, entre outras. Esta cobertura diz respeito aos

serviços estruturalmente deliberados e que podem ser classificados por emergenciais, residuais, provisórios e ou políticas afirmativas.

Ao buscar os princípios destas políticas, observou-se a presença de dois discursos intencionais e distintos, de um lado a leitura segundo os ideais neoliberais e, do outro, a leitura revisionista. Todavia, ao aplicá-las aos marcadores conceituais, pode-se perceber que o modo de operacionalização das políticas focalizadas segundo os princípios neoliberais são enraizados na herança da teoria do livre mercado e do Estado mínimo, os quais se consolidaram como porta voz da eficiência e da maximização da liberdade do indivíduo. Destaca-se também que não se trata apenas de um Estado mínimo (controlador e autoritário), mas também de uma participação minimalista, em que participar é apenas sinônimo de “voto”, de ocupação no mercado de trabalho e da participação-autogestiva (privatista), como observado na apresentação do Terceiro Setor. Ou seja, estas políticas interessam apenas à reprodução dos interesses do grupo dominante que se encontra no poder.

Em contrapartida, a operacionalização das políticas focalizadas segundo os leitores revisionistas, pretende recuperar o segmento de focalização em prol da universalização e não somente como nos neoliberais, como representação de eficiência sem necessariamente observar a eficácia e efetividade. A defesa revisionista parte do princípio que por meio da participação política e da descentralização do poder político pode-se obter políticas públicas legitimadoras, resultado de um processo deliberado que aproximam os cidadãos dos bens e serviços públicos, os quais lhes são dados por direitos e não por benefícios. A cidadania é suscitada como elemento inovador, com maior integralidade e finalidade social. Ponto este que permite aferir que na leitura revisionista há uma aproximação entre as políticas focalizadas e universais, sendo, pois a primeira é uma via para a segunda.

De modo geral, no que diz respeito às críticas as políticas focalizadas, enfatizou-se nos argumentos de ser pouco efetivas em cenários de extrema desigualdade e propiciam cenários de estigmas sociais, de fraudes e de clientelismo. Destaca-se aqui, que o clientelismo foi uma das principais críticas que incidiram à leitura neoliberal, relacionada principalmente ao desmonte dos direitos sociais e à privatização de serviços públicos. Enquanto para a leitura revisionista as críticas estão direcionadas à forma de participação política, que nem todos participam de modo igual, além do processo de descentralização não cumprir sua função, que é aproximar os benefícios dos mais necessitados, criando, assim, uma excessiva carga de burocratização.

No terceiro capítulo, buscou-se definir a noção de política universal como as ações do Estado de modo abrangente, redistributiva e preventiva, sem mecanismos de acesso ou de

exclusões, asseguradas pela noção de cidadania e de direitos sociais. Não obstante, para fundamentar tal abordagem foi necessário primeiramente recorrer aos princípios econômicos: de eficiência e de integralidade; e os princípios éticos e políticos: de solidariedade, de equivalência e de universalidade.

O modo de operacionalização destas políticas é guiado pela noção de participação política e de integração com o meio social. Desta forma, desenvolve a primeira argumentação, que refere a universalização das políticas sociais objetivada pelo propósito da cidadania, que é, a saber, que todos façam parte igualmente, principalmente da redistribuição de bens e serviços, de modo integral e não exclusivo. Já o argumento sobre os direitos sociais (ao lado dos direitos civis e políticos) fazem parte dos componentes constitutivos do conceito de cidadania, que se desdobra no formato de proteção às necessidades sociais, principalmente envolvendo as áreas da educação, habitação, saneamento e saúde. Porém a questão da descentralização pouco foi tocada, dado que se há espaço para a participação política, relacionalmente o Estado estaria mais próximo dos cidadãos, com atuações equitativas e preventivas.

As críticas a este modelo giraram em torno de acusações de defensores neoliberais e algumas delas, estão intimamente ligadas às dificuldades de consolidação ou implantação. Observou-se como críticas, a escassez de recursos, a apatia política e o efeito Matheus e, por dificuldades, a conciliação entre política econômica e política social, a falta de capacidade dos órgãos gestores e a precarização dos serviços públicos universais. Após observar estas críticas, e relacioná-las com as críticas às políticas focalizadas, pode-se aferir que ambas não são tão somente direcionadas à forma de cobertura, mas o sistema como um todo, pois revelam a deficiência operacional de cada modelo de governo na busca por respostas aos mais variados problemas de necessidades sociais.

Por outra via, é de compreensão que dada a relevância da temática abordada neste trabalho, nem todas as questões levantadas no decorrer do mesmo foram objetivadas como pontos a serem respondidas. Tem-se assim, que algumas discussões que serviram de pontos norteadores e ajudaram a entender os direcionamentos tomados, sem necessariamente tentar limita-las em conceitos, foram apenas tocadas de modo tangencial ou sublimadas por não fazerem parte dos principais objetivos, mas que simplesmente propiciariam novos caminhos e leituras para debates futuros. Desta forma, não caberia enuncia-las descritivamente, mas entende-las como elementos germinatórios que poderão ser cultivadas e produzirem novos frutos.

Nesse sentido, a análise deste trabalho buscou expandir a leitura de que as políticas focalizadas são tão somente condicionais ou residuais, as quais buscam a eficiência e qualidade na aplicação de recursos; e de modo semelhante, que as políticas universais são aquelas ações abrangentes sem exclusões condicionais, que garantem a concretização material dos direitos fundamentais. Desta forma, percebeu-se que elas estão carregadas de significados e características próprias e que ao serem lidas sobre a luz da participação política propiciam cenários de aproximação entre o Estado e sociedade, de forma legítima e harmônica.

BIBLIOGRAFIA

ALVARENGA, Livia Vilas-Bôas. **A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares**. Texto para Discussão N. 56 – Outubro 2011. Rio de Janeiro: CEDE: Centro de Estudo Sobre Desigualdade e Desenvolvimento - UFF. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD56.pdf>.

ARAÚJO, Cicero. República e Democracia. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, SP, n. 51, p. 5-30, 2000.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais*, n. 39, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995. Disponível: <http://anpocs.org/index.php/uniuniverso/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp. Cem, 2015.

AVRITZER, Leandro. Um novo desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, SP, n.39, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a09n39.pdf>.

BANCO MUNDIAL. Rompendo o ciclo da pobreza crônica na América Latina e no Caribe. Publicado em 09/03/2015. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/03/09/breaking-the-cycle-of-chronic-poverty-in-latin-america-and-the-caribbean>.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil In: Maria Inês Souza Bravo; Ana Elisabete Mota; Roberta Uchoa; Vera Nogueira; Regina Marsiglia; Luciano Gomes; Mariene Teixeira. (Org.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 1ªed. São Paulo: OPAS, OMS, MINISTÉRIO DA SAÚDE, CORTEZ EDITORA, v. 1, 2006, p.88-110. Disponível em: www.saude.mt.gov.br/arquivo/2163

_____; PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política Social e Democracia. São Paulo: Editora Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/92 a 26/00 e Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94. Ed. Atual. Em 2000. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 370p.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C. & PASSERON, J.-C.. **A profissão de sociólogo: Preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.45-73.

BURITY, Joanildo A.. Identidades colectivas en transición y la activación de una esfera pública no Estatal. In: LUBAMBO, Catia Wanderley; COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Orgs.). **Deseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO: Fundação Joaquim Nabuco. El Núcleo de Opinião e Políticas Públicas, 2006, p. 73-124.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 10 Ed.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão POPULAR, 2013.

CELLARD, André. A análise documental. In: Poupart, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008, p.295-316.

CORAGGIO, José Luis. **Descentralizar: barajar y dar de nuevo: la participación en juego**. Quito – Equador: FLACSO, 2004.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas: Foros participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Org.). **Diseño institucional y participación política: experiencias en El Brasil contemporáneo**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO, 2006, p.15-37.

COSTA, Carlos Alberto Franco; MONTYSUMA, Marcos Fábio Freire. **Racionalidade do dinheiro: contrapontos à racionalidade ambiental**. Jundiaí: Paco Editorial: 2016.

CEPAL. **Cuadernos de la Cepal: Focalización y pobreza. Santiago**. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995. Disponible em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1994/S9450705.pdf>

_____. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000. Disponible em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf;jsessionid=B1F21D258A1AB608CF1A3D712F0639F0?sequence=2.

COUTINHO, Marcelo; SANT'ANNA, Julia. Estados de reacomodação social: políticas e políticas de combate à pobreza na América do Sul. **Estudos e Cenários**. Rio de Janeiro: OPSA-IUPRJ/UCAM, abr., 2008. Disponible em <http://observatorio.iurperj.br>.

DAGNINO, Evelina “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

DARLING, Victoria. El Estado como disciplinador Del conflicto social: movimiento sociales y masacres em la América Latina. In: JOHNSON, et al. (Orgs). **América Platina: Fronteiras de diversidades e resistência**. Curitiba-PR: Editora Appris, 2016, p.59-72.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DOWBOR, Ladislau. Entender a desigualdade: reflexões sobre o Capital no Século XXI. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. Tradução de Equipe Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Veneta, 2014.

DRAIBE, S. M.. O padrão Brasileiro de Proteção Social. In: **Análise Conjuntural**. Iparides, n.2, 1986.

_____. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social, USP: 2003.

_____. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: **30º Encontro Anual da ANPOCS: GT19 - Políticas Públicas/Sessão 1 - Reformas Institucionais e Políticas Sociais**. Caxambu, 2006. Disponível em:

http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3416&Itemid=232.

_____; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.3, n.6, fev., 1988. Disponível em:

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=231:rbc-06&catid=69:rbc&Itemid=293

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do *Welfare State*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova**, n. 24, 1991. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. In: **CADERNOS EBAPE**. Rio de Janeiro-BR, v. 8, n.3, artigo 4, Set., 2010, p.438-452.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? Tradução de: Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, 2007, p.101-138.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>.

FRIEDMAN, M. (1977), *Capitalismo e liberdade*. São Paulo, Arte Nova. Edição semelhante está disponível em: <http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para Organizar avaliações da ação governamental. In: IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1, n.1, 2001, p.7-70.

GILDER, G. Acerca de la riqueza y la pobreza (Capítulos 5 y 6). In: **Revista Estudios Públicos**. Tradução de Revista Estudios Públicos. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos-CEP, n. 24, 1986. Disponível em: http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183138/rev24_gilder.pdf.

GOFFMAN, E. **Estigma – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução: Mathias Lamber, 2004 (Versão digitalizada). Disponível em: <https://we.riseup.net/assets/212390/versions/1/Erving%20Goffman%20ESTIGMA.pdf>.

GOULART, J. O. Orçamento Participativo e gestão democrática do poder local. In: **Lua Nova**, São Paulo: n.69, 2006.

IVO, Anete Brito Leal. A Reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. In: **São Paulo Perspectiva**, v.18, n.2, 2004, p.57-67. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a07v18n2.pdf>.

_____. Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico. In: **Bahia Análise & Dados**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.17, n. 2, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). n. 36, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>.

JESSOP, Bob. O estado e a construção de Estados. **Outubro**. São Paulo, n.15, 2007, p.11-43.

JOHNSON, Guillermo Alfredo. Os alicerces das políticas públicas: adversidades da universalização. In: FAISTING, André Luiz; FARIAS, Marisa de Fátima Lomba de (Orgs). **Direitos Humanos, Diversidade e Movimentos Sociais: um diálogo Necessário**. Dourados: Editora UFGD, 2011, p.179-203.

_____. **A quimera democrática na América Latina: o Brasil sob o império**. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

_____; SILVA, Marcos Antonio. Participação política e processo decisório: paradoxos latino-americanos. In: **Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas**. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UnB), v.5, n.1, 2011. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/5515/4621>.

HAYEK, Friedrich Von. **O caminho da Servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro, para o Instituto Liberal. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.mises.org.br/files/literature/O%20CAMINHO%20DA%20SERVID%C3%83O%20-%20WEB.pdf>.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**. Ano XXI, n.55, Nov., 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br>.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 4(104), out-dez 2006, p.564-574. Disponível em: <http://www.scielo.br/>.

_____, Celia Lessa. **Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.52, n.1, 2009, p.53-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>.

_____. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LARIÚ, Cecília Ishikawa. A política social que queremos: um embate entre a universalização e focalização. **Revista do Serviço Público.** Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v.55, n.4, out-dez, 2004, p.71-75. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/258>.

LAUTIER, Bruno. O difícil percurso para a universalização da proteção social na América Latina. In: COUTINHO, Joana Aparecida; LOPES, Josefa Batista (ORGs). **Crise do Capital, lutas sociais e políticas públicas.** São Paulo: Xamã, 2012, p.123-146.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais.** Texto para discussão 1949. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2014. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos e Pesquisas/ponto de vista do s_gestores_federais.pdf.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTUSCELLI, Danillo Enrico. **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil.** Curitiba: Editora CRV, 2015.

MATTOS, P.T. L. A formação do Estado Regulador. **Novos estudos CEBRAP.** São Paulo, n. 76, Nov., 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990.** Texto para Discussão n° 852. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/a_trajetoria_do_welfare_state_no_brasil_p_apel_redistributivo_das_politicas_sociais_dos_anos_1930_aos_anos_1990.pdf.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SQUINCA, Flávia. **Transferência de renda para população com deficiência no Brasil: uma análise do benefício de prestação continuada.** Texto para discussão n° 1184. Brasília, IPEA, 2006. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/publications/cct/td_1184.pdf.

MELO, Marcos André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sergio (Org). **O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999, p.59-99. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=648&Itemid=390.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Atlas, 1998.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político? **Revista Katál**. Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), v.10, n.1, jan/jun, 2007, p.115-122. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100013.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **O Estado de Bem-estar Social: origens e desenvolvimentos**. In: Revista Katálysis. Florianópolis, Santa Catarina, UFSC, n.5, jul./dez., 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/5738/5260>

NORONHA, JC.; PEREIRA, TR. Princípios do sistema de saúde brasileiro. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 3, 2013, p.19-32.

OCAMPO, José Antonio. Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización. **Revista Nueva Sociedad**. Buenos Aires-ARG: Fundación Foro Nueva Sociedad, n.215, mayo-junio, 2008. Disponível em: www.nuso.org.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Editoras Vozes, 1998.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. Tradução de Fernando Correa Prado. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. Tradução de Gamila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307f. (Tese de Doutorado) Universidade de Brasília UnB, Instituto de Ciências Humanas – IH, Departamento de Serviço Social – Ser, Programa de Pós-Graduação em política social – Mestrado em Política Social. Brasília, 2013. Disponível em:

http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15153/1/2013_CamilaPotyaraPereira.pdf.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. In: **Revista Brasileira de Educação**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, v. 19, n. 56, jan.-mar., 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n56/v19n56a05.pdf>.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília: Núcleo de Estudo e Pesquisas em Políticas Sociais – Neppos, 2003. Disponível em: http://www.neppos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. Política social e democracia. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Editora Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012, p.221-238.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

RIBEIRO, Eduardo Augusto Werneck. Eficiência, efetividade e eficácia do planejamento dos gastos em saúde. **HYGEIA, Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**. Uberlândia-MG: Universidade Federal de Uberlândia, v.2, n.2, jun, 2006, p.27-46. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/viewFile/16845/9270>.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós-Ciências Sociais*. São Luis do Maranhão, v.1, n.11, 2009.

ROSSATO, Ricardo; ROSSATO, Ermélio; ROSSATO, Elisiane. **As bases da Sociologia**. Santa Maria: Biblos, 2006.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2003.

SANTOS, Eduardo Altheman Camargo. **A economia do poder e o poder da economia: neoliberalismo e governamentalidade em Foucault**. São Paulo: FFLCH/USP, 2015. (Produção Acadêmica Premiada) Originalmente apresentada como Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2015. ISBN 978-85-7506-251-7 1. Neoliberalismo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-13022014-101526/pt-br.php>.

SARAIVA, André Luis L. R.. Políticas sociais: focalização versus universalização. **Revista de Serviço Público**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.5, n.3, jul-set, 2004. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1339>.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 8º Ed.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Direitos Humanos e Políticas Públicas. In: **XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006, Manaus, AM. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI**. São Paulo, SP: Fundação Boiteux, 2006, p.93-94. In: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/031.pdf>.

SOUKI, Lea Guiamaraes. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. In: **Civitas: revista de ciências sociais**. Porto Alegre. v.6, n.1, jan. jun., 2006, p.39-58.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol.18 n.2, abr/jun, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Revista de Sociologia Política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 24, jun., 2005, p.105-121.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. Porto Alegre, v.8, n.16, jul/dez., 2006, p.20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

STEIN, Rosa Helena. "A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento". **Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social da UnB**. Brasília-DF, v.6, 2000, p.133-168. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/235.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez Editora; Fundação Perseu Abramo, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. In: **Revista Katál**. Florianópolis, v.10, n.2, jul./dez., 2007, p.154-163.

TRIVELINO, Alexandra de Souza. **Ação afirmativa e política social: focalização como instrumento de justiça social**. 2006. 131f. (Dissertação) - Universidade de Brasília UnB, Instituto de Ciências Humanas – IH, Departamento de Serviço Social – Ser, Programa de Pós-Graduação em política social – Mestrado em Política Social. Brasília, 2006. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8178/1/2006_ALEXANDRA%20DE%20SOUZA%20TRIVELINO.pdf.

VADELL, Javier Alberto. **O pensamento social de Friedrich Von Hayek e a teoria política contemporânea**. 2002. 236 f. (Tese de doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000241397>.

VÁZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. **Pensamento e realidade**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração – FEA. São Paulo: PUC-S, v.21, 2007. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8307>

_____ ; DELAPLACE. D. **Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção**. 2009. Disponível em: <http://www.surjournal.org/rules14.php>

VIDAL, Francisco Baqueiro. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o Caminho da Servidão. *In: Observatório Social do Nordeste – OBSERVANORDESTE*. Fundação Joaquim Nabuco, (textos especiais), 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/fvidal.pdf>.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *In: Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, Jun., 2008, p.65-95.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1, 2012, 4º Ed., 3º reimpressão.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *In: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.3, n.4, 2006, p.144-159.