Título: O debate sobre Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?
Resumo: O debate sobre políticas sociais no Brasil se apresenta polarizado na escolha entre dois estilos de política, a focalizada e a universal. Entretanto, a decisão sobre o estilo de política social revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar, fazendo, por exemplo, com que se associe automaticamente, e erradamente, a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça. Distinguindo três sentidos de focalização – como residualismo, condicionalidade ou reparação – e observando que políticas universais podem ser compatíveis com políticas sociais minimalistas, o texto avança na explicitação de opções que não têm circulado no debate brasileiro.

Palavras-chave: políticas sociais; focalização; universalização; justiça distributiva; estado do bem estar.

Tìtulo: Social policy: Targeting or Universalism?
Abstract: Public debate on social policies in Brazil has focused on the choice between targeted and universal programs. The article argues that the choice is unclear and misleading unless a previous decision is taken concerning principles of social justice. After distinguishing three different connotations of targeting – as residualism, conditionality or retification – and noting that universal programs may be compatible with minimalist social policy, the article goes on to make explicit a number of neglected options.

Keywords: social policy; targeted policies; universal policies; distributive justice; welfare state.

Área: Economia e Estado

"O debate sobre políticas sociais: focalização ou universalização?"[1]

(março de 2005)

Celia Lessa Kerstenetzky[2]

O debate sobre políticas sociais no Brasil se apresenta polarizado na escolha entre dois estilos de política, a focalizada e a universal[3]. É bem possível que tanto concepções

[1] Versão anterior deste trabalho foi apresentada na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Européia Ampliada – CEU/UFRJ, em setembro de 2004. A autora agradece os comentários então recebidos.
[2] Professora-adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense e pesquisadora-bolsista do CNPq.
[3] Refira-se, por exemplo, às contribuições ao número especial da Revista Econômica, sobre o Gasto Público Social no Brasil, de junho de 2003.

divergentes do caráter "social" de uma política pública quanto distintas visões de "justiça social" estejam na raiz do dilema brasileiro. Mas não é garantido e, certamente, não é necessário que assim seja.

No presente texto, argumento que a decisão sobre o estilo de política social, se focalizada ou universal, revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar, fazendo, por exemplo, com que se associe automaticamente, e erradamente a meu ver, a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça. Em outras palavras, sugiro que o marco em termos de justiça - por exemplo, justiça de mercado ou, alternativamente, justiça distributiva - é crucial para esclarecer nossas atitudes perante estilos de política social. Uma vez, por exemplo, que se selecione uma concepção de justiça reparatória ou distributiva, a escolha do grau de focalização ou universalização em cada programa específico poderá ser transferida ao campo da "tecnologia social", do cálculo da eficiência social relativa, deixando de suscitar maiores paixões, pelo menos no que respeita à eqüidade. Focalização e universalização apareceriam, então, como *métodos* alternativos, quando não complementares, de implementação de uma noção de justiça previamente definida.

Justiça social[4]

Noções de justiça social, por mais variadas que sejam em seus detalhes, podem ser agrupadas em torno das duas instituições mais importantes na promoção da distribuição dos resultados econômicos no mundo contemporâneo: o mercado e o Estado.

A família de concepções de "justiça de mercado" atribui ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas (por meio de remunerações diferenciadas aos portadores de recursos econômicos), cabendo ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu funcionamento, o que implica basicamente na garantia dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, além de proteção contra a

[4] Desenvolvi os argumentos reunidos nessa seção em trabalhos anteriores. Maior detalhamento das concepções de justiça distributiva aqui referidas pode ser encontrado em C.L. Kerstenetzky (2002) e C.L. Kerstenetzky (2003).

fraude. Uma vez implementada em sociedades específicas, essa concepção genérica apresentaria alguns atrativos na competição com arranjos sociais alternativos, onde, por hipótese, a presença do Estado fosse mais visível, na alocação de recursos ou na distribuição de vantagens. Por um lado, a liberdade de escolha dos indivíduos seria maximizada, por outro, a eficiência econômica seria promovida, já que a alocação de recursos seria induzida exclusivamente pelos incentivos do mercado.

Em algumas versões, influentes sobretudo no discurso público norte-americano, essa concepção incorporaria, ainda, uma "ética da responsabilidade", na medida em que ganhos diferenciados meramente ecoariam recompensas e punições a escolhas mais ou menos responsáveis. Entretanto, é possível observar que esta vertente não acomoda adequadamente o aspecto evolucionário da instituição do mercado, relativo à capacidade deste de engendrar, juntamente com a prosperidade econômica, mudança permanente e imprevisível, aspecto celebrado, por exemplo, na argumentação de Friedrich Hayek (1967). Se o progresso material convive com (e talvez mesmo parasite) a incerteza, não há como assegurar que esforços serão recompensados e negligências punidas. Outra defesa de natureza normativa, dessa vez realçando predicados morais intrínsecos, e não apenas instrumentais, do mercado, é a que faz Robert Nozick (1974), quando assinala a qualidade de proteção de direitos pessoais invioláveis (assimilados, contudo, à noção de liberdade econômica) que seria distintivamente associada ao mercado.

Seja porque implementa uma noção de justiça na distribuição de vantagens econômicas de acordo com o mérito ou responsabilidade individual, seja porque promove progresso material e, então, "civilizatório", apesar de não assegurar recompensa ao mérito, ou ainda porque protege imbativelmente direitos pessoais, o mercado não poderia produzir senão desigualdades justificáveis. Ademais, argumenta-se que a própria eficiência econômica se beneficiaria das desigualdades, o que acabaria por favorecer os mais pobres: as remunerações desiguais funcionariam como incentivos ao trabalho e à poupança, induzindo re-alocações de recursos promotoras de eficiência; uma maior eficiência econômica, dinamicamente, se traduziria em crescimento econômico, então em emprego e renda, estendendo vantagens também aos menos favorecidos.

Finalmente, essa concepção, sobretudo na vertente hayekiana (que admite a existência de incerteza nos mercados), 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.

É possível distinguir, em contraste com essa concepção *fina*, "mercadocêntrica", de justiça, uma noção mais *espessa*. Nesta, a justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica. Mesmo concedendo ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, essa concepção ou família de concepções arroga uma importante função complementar - sobretudo na (re)distribuição de vantagens socioeconômicas - ao Estado.

Essa intervenção pública mais forte sobre os resultados gerados pelo jogo do mercado se justificaria pela compreensão de que este jogo tem como pressuposto uma distribuição prévia de recursos e vantagens que, por sua vez, pré-determinaria as chances de sucesso dos indivíduos, ensejando desigualdades "injustas" de chances de realização - isto é, desigualdades não baseadas na escolha e na responsabilidade individual.Um conjunto de características que não podem ser ditas de responsabilidade individual, tais como classe, família, cor, gênero, etnia, habilidades e talentos inatos, influenciariam fortemente os resultados finais, determinando em ampla medida os recursos que os indivíduos levam ao mercado e restringindo desigualmente o espectro de sua liberdade de escolha. Seria necessário, para que as escolhas individuais fossem realmente livres, que os indivíduos tivessem acesso a um conjunto significativo de opções, em termos de oportunidades reais de obtenção de vantagens socioeconômicas. Estas oportunidades, portanto, incluiriam não apenas a importante e inegociável, porém não suficiente, igualdade de liberdades civis e econômicas, mas também a igualdade de oportunidades políticas (de participação dos processos de decisão coletiva cujos resultados afetam as chances individuais de realização), sociais (como o acesso à educação e à saúde) e econômicas (renda e riqueza). A promoção dessas oportunidades requereria políticas fortemente redistributivas.

Enquanto as liberdades e oportunidades sociais e políticas deveriam ser maximamente iguais, um importante fator limitativo da extensão da redistribuição de renda e riqueza é representado, nessas concepções, pelas exigências da eficiência. Reconhecendo a impossibilidade bem como a indesejabilidade da eliminação das

desigualdades socioeconômicas - se e na medida em que sua eliminação pudesse afetar de modo significativo a eficiência econômica -, a influente versão do filósofo norte-americano John Rawls (1971) dessa família de concepções de justiça recomenda que se aprovem apenas as desigualdades socioeconômicas que beneficiem os menos favorecidos, isto é, superiormente ao que faria uma situação em que prevalecesse a igualdade econômica[5]. Contudo, é importante notar que o conjunto de opções de distribuições alternativas, entre as quais se selecionaria a mais justa (isto é, a que maximizasse as perspectivas dos menos favorecidos), conteria apenas aquelas que já tivessem sido "corrigidas" por oportunidades sociais e políticas razoavelmente iguais.

Uma vez que a justiça social é pensada como redistribuição de oportunidades de realização, incluindo, ainda que limitadamente, renda e riqueza, alguns caminhos parecem descartados enquanto novos desafios se apresentam. Por um lado, ao descartar o ideal de igualdade de resultados individuais, ou, ainda, ao apoiar-se no mercado em sua função alocativa e desconsiderar como alternativa válida a propriedade coletiva da totalidade dos meios de produção, essa perspectiva de justiça exclui alguns tipos de arranjos da pauta de opções, como, por exemplo, o socialismo com planificação econômica centralizada. Por outro, é fácil perceber que a busca de maior eqüidade na distribuição de oportunidades reais de realização nas sociedades contemporâneas encontra tradução em arranjos sociais os mais variados. A ação redistributiva do Estado se faz, nas democracias sociais européias, por exemplo, via múltiplas intervenções, apresentando variação significativa entre países, incidindo tanto no lado do gasto quanto da arrecadação.

Alternativamente, como já apontou Gosta Esping-Andersen (1990, 2002), países anglo-saxões têm experimentado regimes de bem-estar de cunho "liberal" ou, na terminologia sugerida neste ensaio, "mercadocêntricos", com alguma variação em torno do tema. Ou seja, o fato de se aderir a uma ou outra família de concepções de justiça - caricaturalmente, mercadocêntricas ou estadocêntricas - não resolve o problema de se determinar qual o arranjo social "ideal" nem tampouco detalhar as políticas. A sugestão aqui, no entanto, é que uma vez explicitadas as noções de justiça social com que

[5] Convém lembrar que o referencial normativo ou situação distributiva ideal seria a situação de igualdade econômica plena, da qual só seria justificável afastar-se se a nova situação distributiva favorecesse em termos absolutos os segmentos sociais em desvantagem.

julgamos a justeza de arranjos sociais específicos, fica esclarecida a noção de *eqüidade* com que operamos e, então, o que buscamos alcançar com o desenho e a implementação de políticas sociais.

Focalização e Universalização tendo como pano de fundo as duas concepções alternativas de justiça social, fina e espessa

Contra o pano de fundo das visões alternativas de justiça social esboçadas na seção anterior, é chegado o momento de situar o debate brasileiro sobre políticas sociais, que tem confrontado adeptos da "focalização" com devotos da "universalização". Haveria uma correspondência entre estas opções e as famílias de concepções de justiça delineadas na seção anterior?

Focalização como residualismo

No debate público brasileiro, salvo melhor juízo, a noção de focalização desperta uma reação negativa da parte de interlocutores que se identificam com ideais de justiça distributiva *porque é por estes associada à concepção de justiça de mercado*. Segundo esta última, como vimos, uma economia de mercado seria dotada de uma capacidade integradora irresistível pois seus benefícios materiais se transmitiriam à (quase) totalidade da sociedade. Nesse campo normativo-conceitual, as políticas sociais seriam *residuais*, incidindo sobre os segmentos à margem dos processos econômicos integradores. É relativamente desimportante, nesse contexto, se os grupos sociais à margem já se encontravam excluídos ou se o processo de exclusão originou-se precisamente no processo de modernização econômica orientada para o mercado, pois o remédio seria, em qualquer caso, o mesmo, vale dizer, aprofundamento da lógica do mercado com focalização das políticas sociais.

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira "política social" seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos). Em particular, essa concepção de

política social focalizada rejeita a consideração das *desigualdades socioeconômicas* como motivadora da intervenção pública: é característico da concepção fina de justiça entender como justa a *distribuição* de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras imprevisíveis da vida.

Convém notar, pois, que a defesa da focalização por via desse gênero de argumentação, embora a apresente como o estilo "racional" de política social, envolve uma certa visão moral sobre *o que deve e o que não deve* ser objeto de responsabilidade pública. Em particular, a pobreza imerecida _ resultante não de escolhas "irresponsáveis", mas do acaso que ninguém poderia prever _ seria a principal circunstância a justificar a intervenção pública na forma de um seguro social contra o infortúnio[6]. De resto, a livre operação dos mercados promoveria a alocação ótima dos recursos econômicos gerando virtudes estáticas (os recursos sempre fluirão para o seu melhor uso) e dinâmicas (recursos fluirão para oportunidades lucrativas, gerando, no processo, crescimento e emprego/renda), para a promoção das quais seria imprescindível que não se distorcesse a distribuição das vantagens econômicas resultantes, sob pena de eliminar os incentivos.

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global – obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados - superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) eqüidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da "pobreza imerecida".

Nesse caso, a crítica à visão de uma política social residual não equivaleria a uma crítica à eficiência e à racionalização *per se*, mas sim à prioridade que estas propriedades de sistemas e processos reivindiquem em relação a direitos de cidadania e noções mais "espessas" de eqüidade, ou talvez, melhor dizendo, à *suficiência ética* de considerações de eficiência no juízo sobre a oportunidade da intervenção pública.

---

[6] Um misto de "ética da responsabilidade" e considerações de incerteza parece estar sendo implementado no chamado "workfare" americano, onde benefícios sociais são condicionais ao trabalho.

Além disso, pode-se aduzir à insatisfação dos críticos à focalização no sentido de *residualismo*, como aqui exposto, a percepção de que a crença nas propriedades de auto-cura das economias de mercado encontraria um número cada vez mais minguado de devotos, frente à evidência significativa de sua derrota no campo dos fatos. Chama a atenção, por exemplo, uma série de *ineficiências* associadas à operação desimpedida dos mercados, não apenas em países em desenvolvimento como nos desenvolvidos, onde as instituições de mercado já estariam mais solidamente estabelecidas. Como implicação dessas persistentes "falhas de mercado", o contingente dos que "precisam de ajuda" ultrapassaria o estrato, facilmente reconhecível na topografia social, dos "pobres imerecidos", podendo abrigar qualquer um, mesmo o indivíduo válido, qualificado e que tenha exercido plenamente sua escolha racional quando foi tentar a sorte no mercado. O mercado apresenta-se cada vez mais como um jogo de salão, ambiente para jogadores profissionais, onde são maiores e melhores as chances dos que têm cacife maior, e não necessariamente mais eficientes os resultados globais. Se, portanto, a aqui descrita acepção do termo focalização, como política social residual, fosse a única possível, as reações negativas a ela seriam bem justificadas.

Focalização como condicionalidade

Passo a considerar, agora, os argumentos em favor da focalização que não se encerram na noção de "pequena" política social ou de residualismo, no interior de uma concepção de justiça de mercado. São pelo menos dois. O primeiro, bastante simples, e que não nos ocupará por muito tempo, defende a focalização no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema *previamente especificado*, portanto como um aumento de eficiência local, isto é, eficiência na solução desse problema específico: para obter A, é melhor gastar em X ou em Z? Este é um problema típico de tecnologia social.

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. A avaliação de políticas públicas já experimentadas de modo incremental é também parte importante da busca de soluções. E aqui, é evidente que a eficiência do gasto é crucial;

dela depende a existência de recursos para serem gastos em outras áreas carentes. E a correta focalização - mesmo que a noção de correção seja incremental e assintótica apenas - é desejável. Às vezes, a busca do foco correto pode resultar no formato contra-intuitivo de incondicionalidade, 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 (em que se poupam, por exemplo, os custos de monitoramento). Neste caso específico, a melhor forma de encontrar o foco é "universalizar". Em todo caso, a eficiência local relativa dos dois métodos de política social – com ou sem *condicionalidades*[7]- é certamente um fator relevante na decisão do gestor público, aqui.

Focalização como ação reparatória

Há ainda um segundo sentido possível de focalização, como *ação reparatória*, necessária para restituir a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente iguais - acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades. Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante. Em certo sentido, essas ações *complementariam* políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, como, por exemplo, educação e saúde universais, afeiçoando-se à sua lógica, na medida em que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos.

É sabido, por exemplo, que a universalização da educação pública no Brasil não elimina as distâncias entre a realização educacional de pobres e ricos, que sempre têm como alternativa o sistema privado. Parte do problema tem a ver com a desigualdade de renda pura e simples, além da desigualdade na qualidade da educação oferecida pelos

[7] A rigor, deveríamos distinguir entre condicionalidades "mais genéricas" ou "mais específicas". Por exemplo: benefícios sociais que tenham como beneficiários "as crianças", ou alternativamente, "as crianças pobres". Mesmo uma política social universal como a "renda básica incondicional" tem, em seu desenho, algumas condicionalidades, como a residência e a faixa etária.

estabelecimentos educacionais. Políticas que tornem viável a "opção pela escola" dos mais pobres e que valorizem a escola pública tornam-se, assim, importantes. Porém, mesmo em condições ideais, controlados níveis e qualidade da realização educacional, sabe-se que restaria ainda, por exemplo, a distância determinada pelos diferentes *backgrounds* familiares. Uma política educacional focalizada complementaria a universal por meio da oferta de reforço escolar e cursos preparatórios. Não haveria, pois, uma contradição entre os dois estilos de política social, nesse caso.

Em uma sociedade onde o déficit de universalidade dos direitos legalmente garantidos seja baixo, onde oportunidades de realização sejam razoavelmente equânimes, a necessidade de focalização nesse segundo sentido será menos importante. Em contraste, em uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de "focalização", se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo sentido de focalização, esta emerge do interior de uma *concepção republicana* de direitos de cidadania. A focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos, compatível com o princípio da retificação ou da reparação e, portanto, também com a concepção de justiça social rawlsiana, onde liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades.

A focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniqüidade). Enquanto no primeiro caso, se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais - cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais - que se estaria atendendo

Podemos concluir, provisoriamente, que o primeiro e o segundo sentidos de focalização acima mencionados, como *condicionalidade* e como *retificação ou redistribuição*, indicam que, como estilos de política social, focalização e universalização

podem se combinar sob a batuta de uma concepção de justiça distributiva. Apenas na acepção restrita de política social *residual*, a focalização se encaixaria comodamente na visão de justiça de mercado, em sua versão popularizada na onda do chamado neo-liberalismo.

Universalização: eficiência, "desmercantilização" e residualismo

É importante lembrar que em favor da implementação de políticas de caráter universal também encontram-se argumentos tanto de eficiência social quanto de natureza ética. É freqüentemente apontado o fato de que políticas universais economizam vários recursos na alocação do gasto social, em particular, os custos associados ao desenho minucioso, à implementação e ao monitoramento de políticas focalizadas, e posterior avaliação dos impactos, necessária para a correção incremental dos "vazamentos" ou "exclusões" indevidos. Políticas universais economizariam outros custos menos tangíveis como o estigma. Além disso, como observou Albert Hirschman, "políticas para pobres seriam políticas pobres", no sentido de o grau de *responsiveness* e *accountability* políticos correspondentes ser mais baixo do que quando as políticas sociais têm como beneficiários estratos politicamente mais organizados e ativos da população. Portanto, segundo argumentos universalistas preocupados com a eficiência social dos gastos sociais, para atingir os pobres mais eficientemente são necessárias políticas universais.

Do ponto de vista ético, defensores de políticas universais argumentam que tais políticas nos reuniriam, a todos, numa mesma comunidade de iguais em termos de direitos sociais de cidadania, maciçamente garantidos pelo estado do bem-estar, em consonância com uma concepção espessa de justiça distributiva, como praticada, ao que parece, em países escandinavos. Esping Andersen (1990, 2002) chamou este processo de "desmercantilização" (em inglês, *de-commodification*); neste regime de estado do bem estar, os cidadãos teriam suas necessidades de um conjunto crescente de bens e serviços atendidas *fora* do mercado.

Entretanto, é possível conceber a universalização também no interior de uma noção de justiça de mercado, quando se tem em mente um desenho de seguridade social básica universal, e oportunidades sociais básicas de educação e saúde com cobertura universal, a partir da mesma lógica residualista da primeira noção de focalização

mencionada na abertura dessa seção, como parece ser o caso do regime de estado do bem-estar inglês. Recordando, sob essa lógica a política social é apenas residual, dando conta da responsabilidade pública essencialmente em termos de proteção social contra os riscos comuns. A diferença entre focalização e universalização, no âmbito de uma concepção de justiça de mercado, estaria principalmente no *tamanho* do resíduo.

* * *

Em síntese, é possível, pois, combinar focalização e universalização com duas concepções de justiça alternativas, aqui denominadas de *fina* e *espessa*. O conjunto de cenários "ideal-típicos" resultante seria:

(1) concepção *fina* de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima – como parece ser a experiência norte-americana;

(2) concepção *fina* com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas – como parece ser a experiência inglesa;

(3) concepção *espessa* de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas – como parece ser a experiência escandinava;

(4) concepção *espessa* com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa – cenário hipotético, porém plausível[8].

Em apenas um dos cenários, a focalização aparece como sinônimo de residualismo e em apenas um também, a universalização é sinônimo de redistribuição generosa. Ou seja, tanto a focalização pode estar associada a uma concepção espessa de justiça, quanto a universalização, a uma concepção de justiça de mercado. Portanto, apresentar a escolha entre focalização e universalização como uma eleição entre eficiência e eqüidade não esclarece a totalidade de opções no debate.

Outra questão é saber, tendo como referência prévia uma concepção de justiça, qual o método apropriado para se atingir um objetivo anteriormente especificado, envolvendo ou não *condicionalidades*, focalizando ou universalizando os benefícios neste

[8] Na prática, o conjunto de intervenções do estado, implementando as distintas visões aqui elencadas, tem *efeitos* redistributivos. A variação no conjunto é, entretanto, perceptível em termos da *profundidade* desses efeitos, envolvendo, ao que parece, distintas presunções quanto ao arranjo distributivo ideal.

sentido específico; a decisão aqui depende do confronto entre as eficiências relativas dos dois métodos em cada caso. Há porém uma escolha anterior, quanto a princípios genéricos de justiça, que refere-se às opções *residualismo*, como na noção fina de justiça, ou *redistribuição/reparação*, como na noção espessa.

Concluindo

A partir de uma rápida análise das diferentes acepções que a focalização das políticas sociais pode assumir, tendo em vista os variados argumentos que se apresentam no debate:

(1) é possível perceber que em apenas uma dessas conotações focalização seria sinônimo do residualismo típico de noções de justiça "mercadocêntricas". A focalização seria igualmente compatível com noções de justiça distributiva. Simetricamente, a defesa da universalização tem significados dessemelhantes se feita a partir da concepção *residualista* ou da perspectiva *redistributivista*. Portanto, sem referência a noções de justiça, não haveria uma equivalência imediata entre focalização-"eficiência" e universalização-"eqüidade". Essas posições precisam ser explicitadas no debate brasileiro, a meu juízo;

(2) focalização e universalização podem significar ainda, respectivamente, a inclusão ou não de *condicionalidades* no desenho de políticas sociais específicas, como forma de aumentar sua eficiência relativa – neste segundo sentido, a decisão dependeria, principalmente, da eficiência social relativa das opções em cada caso. É possível,

ademais, conciliar focalização e universalização na implementação de justiça social, levando em consideração uma combinação eficiente dos dois métodos.

Referências

ESPING-ANDERSEN, G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, G., (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.

HAYEK, F., (1993), *The Constitution of Liberty*, London: Routledge.

KERSTENETZKY, C.L., (2002), "Por que se importar com a desigualdade", *Dados* 45(4), Rio de Janeiro: IUPERJ.

KERSTENETZKY, C.L., (2003), "Desigualdade como questão política", *Observatório da Cidadania* no. 7, Rio de Janeiro: Ibase.

NOZICK, R., (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books.

RAWLS, J., (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: The Belknap Harvard Press.

REVISTA ECONÔMICA 5(3): *Número Especial sobre o Gasto Público Social no Brasil*, junho de 2003, Niterói: Revista da pós-graduação em Economia da UFF.