

Desigualdade, pobreza e políticas sociais: discutindo a focalização das políticas sociais no Brasil

Autoras:

Darcilene Cláudio Gomes
(Doutoranda em Economia Aplicada)
Giovana Carolina de Resende Pinto
Luciane dos Santos Moraes Dellova de Campos
(Mestrandas em Desenvolvimento Econômico)

Instituto de Economia / Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Resumo: A partir dos anos 80 novos encaminhamentos em matéria de política social foram conduzidos pelo Estado, sendo consagrados na Constituição de 1988. O caminho das reformas indicava que o Brasil dava o primeiro passo para a construção de instituições de proteção social próximas daquelas edificadas principalmente nos países europeus. Entretanto, a tentativa tardia em implementar políticas sociais equitativas esbarrou em condicionantes econômicos e políticos. Novas orientações foram enunciadas com o advento da hegemonia do projeto neoliberal. Ao longo dos anos 90 e até os dias atuais estão sendo travados vários debates que buscam avaliar as políticas sociais existentes no país. O objetivo desse texto é discutir uma das concepções sobre a forma que deve ser assumida pela política social brasileira, a qual é defendida por R. P. de Barros, pesquisador do IPEA em conjunto com outros pesquisadores. Para apresentar e dialogar com as idéias defendidas por Barros, este trabalho está dividido em dois itens. No primeiro deles, procurar-se-á levantar as principais questões sobre o debate distribuição de renda, crescimento econômico e pobreza. No segundo item, será discutida a formatação da política social sugerida nos textos do autor.

Introdução

A política social brasileira após 1964 foi marcada, em linhas gerais, pela regressividade dos mecanismos de financiamento, centralização do processo decisório, privatização do espaço público (estabelecendo-se um delicado relacionamento entre o setor público e o privado na provisão dos serviços sociais), expansão da cobertura (com a incorporação de novos grupos e com a expansão de alguns serviços para o conjunto da

população, ensaiando-se, neste caso, a tentativa de universalização de algumas políticas sociais)¹, e reduzido caráter redistributivo (FAGNANI, 1997).

Mas no final dos anos 70, as políticas de proteção social começaram a apresentar problemas organizacionais e principalmente em relação ao seu financiamento. A extensão dos serviços criou uma pressão por atendimento que o sistema não conseguiu atender satisfatoriamente. Algumas tentativas de modificação da estrutura existente foram organizadas nos anos 80, mas somente em meados da década de 80 novos encaminhamentos em matéria de política social foram conduzidos pelo Estado, sendo consagrados na Constituição de 1988.

O caminho das reformas indicava que o Brasil dava o primeiro passo para a construção de instituições de proteção social próximas daquelas edificadas principalmente nos países europeus. O Brasil faz isso no final da década de 80, quando a crise que principiou o abalo dos *Welfare States* já durava quase 20 anos.

Contudo, a tentativa tardia em implementar políticas sociais equitativas esbarrou em condicionantes econômicos (crise econômica) e políticos (a emergência de um novo governo com concepções conservadoras). Sobretudo, novas orientações foram enunciadas com o advento da hegemonia do projeto neoliberal². Nessa perspectiva, ocorre uma inflexão em relação aos princípios defendidos na Constituição Federal. Ao longo dos anos 90 e até os dias atuais estão sendo travados vários debates que buscam avaliar as políticas sociais existentes no país e, a partir dessa avaliação, indicar a melhor forma de estruturação do conjunto das políticas visando dotar o “sistema de proteção social brasileiro” de maior eficiência e efetividade.³

O objetivo desse texto é exatamente discutir uma das concepções sobre a forma que deve ser assumida pela política social brasileira, a qual é defendida por Ricardo Paes de Barros - pesquisador do IPEA, em conjunto com outros pesquisadores. Barros desenvolveu

¹ O atendimento de emergência nos hospitais, por exemplo, foi estendido para o conjunto da população. Antes, só os trabalhadores formais poderiam recorrer aos serviços do INAMPS.

² Entendido como uma “reinvenção” do liberalismo, mas com algumas quatro características distintas, como aponta Fiori (1997): o esforço em se formalizar a teoria através da utilização da matemática, elaborando sofisticados modelos explicativos, tentando revesti-la de cientificidade; seus conceitos e políticas terem se adequados às modificações econômicas e políticas as quais o capitalismo vem passando desde a década de 70; o avanço das idéias e políticas neoliberais no mundo inteiro e o fato de ter surgido como “...vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança contra a política e contra os trabalhadores” (FIORI, 1997:215).

³ Por avaliação de eficiência entende-se a relação entre o esforço despendido na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. A efetividade é entendida como o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e resultados. As análises sobre políticas públicas também mencionam “eficácia” que diz respeito à relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos tais como observar se as metas foram alcançadas (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETCHE, 1999).

ao longo da década de 90 uma série de estudos que podem ser reunidos em dois grupos: os que discutem a desigualdade e os que debatem os rumos da política social. O primeiro conjunto de textos defende o papel da desigualdade de renda na manutenção das condições sociais no país, procurando demonstrar que o país não é pobre e sim desigual. Estes trabalhos apontam o alto grau de desigualdade de renda no Brasil em relação aos demais países demonstrando uma trajetória ascendente da desigualdade de renda no país até 1990 e estabilidade na década de 90. Barros advoga que, embora o crescimento econômico não possa ser descartado, as “políticas redistributivas” teriam papel mais efetivo para combater a pobreza e a desigualdade no país. Aponta ainda a inexistência de escassez de recursos pois “... uma distribuição eqüitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza” (BARROS, HENRIQUE e MENDONÇA, 2001).

Os textos que discutem as políticas sociais (BARROS, CONSEUIL E FOGUEL (2001); BARROS E CARVALHO, 2003) partem do diagnóstico feito por Barros nos estudos sobre a desigualdade apontados acima. Assim, para ele, os recursos existentes são suficientes para redução da desigualdade e extinção das condições de pobreza e isso só não acontece porque as políticas sociais não possuem desenho adequado para atuar precisamente sobre o problema. Neste sentido, as políticas sociais precisariam ser reformadas, principalmente na escolha dos beneficiários: os mais pobres.

Para apresentar e dialogar com as idéias defendidas por Barros (e outros), este trabalho está dividido em dois itens. No primeiro deles, procurar-se-á levantar as principais questões sobre o debate distribuição de renda, crescimento econômico e pobreza. No segundo item, será discutida a formatação da política social sugerida nos textos do autor.

1. Crescimento econômico X Desigualdade de renda

Diversos textos de R. P. Barros em co-autoria com outros pesquisadores⁴ (do IPEA e de outros institutos de pesquisas, universidades e organismos multilaterais) revelam que o grau de desigualdade no país além de ser elevado é o maior determinante da pobreza. Este conjunto de estudos aponta a crescente desigualdade de renda no país entre as décadas de 60 e 90, sendo que os grupos que mais sofreram com a concentração foram as classes médias (na década de 60) e os mais pobres (nos anos 80).⁵ Já os anos 90 apresentam

⁴ Para citar alguns: Barros e Camargo (1991); Barros e Mendonça (1995); Barros, Mendonça e Duarte (1997); Barros, Henrique e Mendonça (2001).

⁵ Barros e Mendonça (1995) mostram que a intensidade do crescimento da desigualdade de renda foi maior nos anos 60 e 80. De 1960 a 1970 o índice de gini cresceu 12%, entre 1970 e 1980 o incremento no gini foi de 5,4% e de 1980 a 1990 o gini cresceu 6,8%.

estabilidade nos indicadores de concentração de renda e de pobreza (no caso dos indicadores de pobreza, estes exibem sensível melhora após a implementação do Plano Real e estabilidade nos anos seguintes).

Esta seria a “desigualdade inaceitável” mencionada nos trabalhos de R. P. de Barros. Após a apresentação dos indicadores de concentração de renda, Barros, Henrique e Mendonça (2001) mostram duas opções para o combate à pobreza: o crescimento da renda *per capita* e a distribuição mais igualitária da renda. Por meio de simulações econométricas os autores concluem que a forma mais rápida e efetiva de redução do número de pobres reside em alteração no quadro da distribuição da renda. Segundo Barros e Carvalho (2003:3),

“... para se alcançar uma redução na extrema pobreza em 10 pontos percentuais (isto é, para reduzi-la de 15% para 5%), bastaria diminuir o grau de desigualdade em 10%. Caso a mesma redução na extrema pobreza tivesse de ser alcançada apenas com crescimento econômico, sem nenhuma alteração no grau de desigualdade, a renda *per capita* precisaria mais que dobrar, o que, mesmo com um crescimento contínuo na renda *per capita* de 3% a.a., levaria 28 anos para ser alcançado”.

Assim, o crescimento econômico, apesar de importante, seria uma via lenta para redução da pobreza no país e teria que possuir uma trajetória ascendente durante muitos anos “... para produzir uma alteração relevante na magnitude da pobreza” (BARROS, HENRIQUE e MENDONÇA, 2001:20).

Neste sentido, a argumentação presente nos trabalhos de Barros aponta: 1) estabilidade nos indicadores de concentração de renda nos anos 90; 2) a redistribuição de renda como estratégia mais efetiva para combater a pobreza. Essas duas teses difundidas por R. P. de Barros serão objeto de discussão nos próximos parágrafos.

Quadros e Antunes (2001) propõem uma forma alternativa àquela utilizada pelos estudos sobre concentração de renda que mostram estabilidade nos anos 90 (os quais utilizam basicamente os índices de gini e T-Theil) para analisar as condições sociais no país. Segundo os autores, a gravidade da desigualdade social e da concentração da renda exige uma análise mais detalhada, dado o quadro social historicamente excludente que encontramos. Assim, partindo do trabalho de W. Mills, a desigualdade social será analisada através da segmentação da sociedade em classes sociais⁶.

⁶ Segundo a pesquisa desses autores os grupos ocupacionais estão agregados em quatro camadas: a 1ª é composta pelos proprietários que empregam mão de obra assalariada e pela alta classe média, assalariada ou não, conformando-se a “elite”

Os resultados apresentados por Quadros e Antunes divergem dos apresentados por Barros. Em primeiro lugar, o quadro de estabilidade não é confirmado, pois houve movimentação dentro da estrutura social e tais movimentos aprofundaram a desigualdade no país. Os dados apontam que apenas a elite sócio-ocupacional obteve aumento da participação da renda nos anos 90, os setores intermediários praticamente mantêm suas posições, os perdedores localizam-se na massa trabalhadora urbana e na massa rural. Diante desses resultados

“... parece-nos bastante inadequada a imagem de estabilidade das (péssimas) condições sociais divulgada pelas análises oficiais e oficiosas. Julgamos corresponder melhor à realidade vigente a visão de que, salvo uma pequena minoria, praticamente todos perderam.” (QUADROS, 2003:135)

Estes dados observados na década de 90 resultam das transformações econômicas e sociais ocorridas no Brasil, onde a renda continuou a se concentrar na camada mais alta, assim como as classes mais penalizadas pela concentração da renda são aquelas situadas nas camadas inferiores e que foram mais afetadas pelo desemprego (que foi o principal mecanismo de concentração de renda neste período).

Sobre o segundo argumento de Barros, cabe alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, o autor não descarta a via do crescimento econômico como alternativa para superação da pobreza, hora ou outra o termo surge em seus textos. Entretanto, a menção é sempre “vacilante”, pois o crescimento não aparece como ponto central em sua argumentação em nenhum momento. Na verdade, outro documento no qual Barros participou como co-autor precisa melhor o *status* do crescimento econômico em suas análises:

“A experiência do crescimento econômico brasileiro, orientada pela abordagem tradicionalmente conservadora dos ‘desenvolvimentistas’, não contempla elementos cruciais de uma agenda integrada de desenvolvimento. Além de absolutizar a opção pelo crescimento e de não ultrapassar o plano da retórica no tratamento da desigualdade, essa abordagem desconsidera dimensões relevantes do desenvolvimento”. (IETS, 2002, p. 7-8)

sócio-econômica. A 2ª camada diz respeito aos “setores intermediários”, isto é, a média classe média e os proprietários do pequeno negócio familiar urbano. Já a 3ª camada é composta pela “massa trabalhadora urbana” constituída pela baixa classe média assalariada, pelos segmentos operários e demais assalariados populares e pelos segmentos inferiores dos trabalhadores autônomos. A 4ª camada é formada pela base do mercado de trabalho urbano (segmentos mais baixos de trabalhadores assalariados e autônomos e as empregadas domésticas, que a rigor devem ser incluídos na massa trabalhadora urbana) e pela “massa rural” de agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Na verdade, este debate tem muito mais elementos do que parece, sendo que ele não está restrito a concepções sobre a melhor ou a mais eficiente política social para combater a pobreza.

Boito Jr. (1999), por exemplo, aponta o fato segundo o qual medidas governamentais em áreas como saúde, educação, previdência, saneamento, habitação e transporte não podem ser analisadas separadamente da política econômica. Diferentemente de Barros e Carvalho (2003:15), que apontam existir “...grande independência entre as políticas social e econômica”.

Historicamente, a política social brasileira desfrutou de posição subordinada aos desígnios da política econômica. As políticas sociais foram relegadas a um segundo plano, sendo subordinadas às diretrizes gerais determinadas pelas políticas econômicas. Kowarick (s/d apud DEMO,1978:14), ao analisar os planos de diversos governos brasileiros, afirmou existir reduzido tratamento dado aos setores sociais, de modo que

“... os diversos esforços realizados no Brasil, em matéria de planejamento, são predominantemente econômicos (...) As mudanças que se originaram com o processo de industrialização e que repercutiram ao nível da sociedade global, são tratadas exclusivamente sobre a ótica econômica (...) [conferindo] ao social um papel extremamente residual”.

Entretanto, a submissão do social ao econômico ganha, na década de 90, novos contornos. Nas palavras de Dedecca (2002, p. 32),

“...será fundada uma nova forma de subordinação da política social à econômica. Ao invés de tratá-la como complementares, define-se uma perspectiva de autonomia da política econômica, devendo-se conduzir a política social nas brechas ou limites permitidos pela primeira”.

Além disso, definiu-se, ainda segundo Dedecca (2002), um novo enfoque para distinguir a política econômica: o seu aparente caráter passivo. Durante o processo de industrialização da economia brasileira, as políticas fiscal, monetária e cambial assumiram uma função ativa, sendo utilizadas como meio para o resguardo da estrutura produtiva e do mercado interno. Nos anos 90, essas políticas perdem sua marca intervencionista, “...mas devem continuar garantindo as formas de apropriação e valorização da riqueza.” (DEDECCA, 2002:32).

A condução da política econômica se pautou nos anos 90 por contração dos gastos públicos, política monetária restritiva e política de câmbio valorizado. Singer (1999)

demonstra, já no título de seu artigo, “A raiz do desastre social: a política econômica de FHC”, as limitações impostas para a superação das desigualdades sociais pela política econômica implementada no país na década de 90, a qual redefiniu a inserção do país na economia mundial, sacrificando o crescimento e comprometendo a prestação de serviços sociais, por obedecer aos imperativos do ajuste fiscal. Neste sentido, as políticas sociais precisaram ser “ajustadas”.

É exatamente neste ponto que o documento do IETS, os trabalhos de Barros, entre outros, se colocam. O combate à pobreza não passa pela alteração das políticas econômicas vigentes, mais do que isso, as políticas sociais (focalizadas) se adaptariam às políticas econômicas em vigor.

2. Quais políticas sociais?

Para Barros e Carvalho (2003), o quadro de estabilidade em altos patamares dos indicadores de concentração de renda contrasta com o nível relativamente alto da renda *per capita* e elevado percentual de recursos direcionados à política social no Brasil. Tal constatação faz com que, na opinião dos autores, “...o esforço para erradicar a extrema pobreza seja modesto” no país (BARROS e CARVALHO, 2003:2).

No caso das políticas sociais, apesar da existência e da mobilização de recursos expressivos, estas não conseguiram reduzir o nível de desigualdade no país. Barros e Carvalho apontam como explicação, a baixa efetividade da política social no Brasil, a qual seria explicada principalmente em razão do baixo grau de focalização e de eficácia.

A baixa focalização diz respeito ao fato segundo o qual grande parte dos programas sociais deixaria de beneficiar os segmentos mais pobres, em detrimento dos segmentos não-pobres. Na verdade, o que está em questão é a discussão sobre a utilização dos gastos sociais entre políticas focalizadas ou políticas mais abrangentes ou universais (os quais beneficiariam indivíduos não pobres). Para Barros e Carvalho (2003:5), embora o volume de gastos sociais seja elevado, “... estes não são tão abundantes para permitir atender também a uma parcela significativa da população não-pobre”.

O baixo grau de focalização é explicado por: não utilização de critérios de carência na repartição dos recursos entre as unidades da federação; pelo próprio desenho dos programas⁷; pelo chamado “viés intergeracional”⁸; e pela falta de cadastro.

A baixa eficácia diz respeito ao impacto sobre os beneficiários por meio da expansão da capacidade produtiva ou garantindo oportunidades para que essa capacidade possa ser utilizada, oferecendo acesso a bens e serviços básicos. No Brasil, faltariam informações sobre a eficácia dos programas existentes.

Os autores elencam ainda outros problemas das políticas sociais. Dentre as demais dificuldades que impossibilitam diminuir a baixa efetividade nas políticas sociais brasileiras, destacam-se: a) o atendimento não-integrado das políticas sociais; b) a necessidade da informação ser disseminada; c) necessidade de unificar e simplificar a política social como um todo; d) necessidade de coordenação entre os programas federais, estaduais e municipais; e) necessidade de interação e de registro documental da política social; f) respeitar as especificidades locais; g) participação comunitária (mencionam os conselhos e os programas de desenvolvimento local); h) participação do setor privado (combinar a produção pública com a privada).

Eles, contudo, fazem uma ressalva em relação às políticas sociais existentes no país, houve avanço na estruturação das políticas sociais ao longo dos anos 90, sendo que atualmente “... o país conta com uma grande variedade de programas sociais modernos e descentralizados” (BARROS e CARVALHO, 2003:1).

Nenhum pesquisador julga que o conjunto das políticas sociais brasileiras não apresente limitações e enfrente dificuldades diversas. Vários problemas de ordem administrativa apontados por Barros e Carvalho são reais e precisam avançar para que os programas sociais sejam mais efetivos, entre eles: a integração entre as diversas ações sociais, a coordenação entre as esferas governamentais, a produção de informações e o registro documental dos programas.

Entretanto, a outra parte da argumentação desenvolvida por Barros e Carvalho merece alguns comentários. Em primeiro lugar, o esforço para redução da desigualdade e o combate à pobreza de forma alguma é modesto. Resolver a desigualdade social, a qual foi

⁷ Barros e Carvalho (2003) citam o Abono Salarial concedido aos trabalhadores inscritos no PIS como exemplo de política social mal focalizada, pois apenas os trabalhadores que tiveram registro em carteira teriam acesso ao benefício e estes não seriam os mais necessitados.

⁸ A política social brasileira teria o idoso como principal beneficiário.

construída historicamente e possui diversas faces não requer soluções mágicas e simplificadoras. Ademais, a desigualdade social e o nível de pobreza no país estão longe de serem combatidos exclusivamente pela política social. O meio econômico de baixo crescimento, de desemprego, de restrições fiscais tão duras, são altamente responsáveis pela situação social atual em que o país se encontra. E sobre esses pontos, R. P. Barros não se pronuncia pois ele, conforme foi apontado anteriormente, concorda com a orientação da política econômica a qual é uma das principais responsáveis por todas as restrições impostas ao social nos anos 90, ao criar mais situações de carência e por restringir os recursos direcionados para as ações sociais.

Os autores, na verdade, se limitaram a explicar as dificuldades de se reduzir a baixa efetividade da política social apenas por fatores não-estruturais e organizacionais limitados no escopo da área social, subestimando a importância de fatores estruturais⁹. A efetividade da política social brasileira, portanto, precisa ter seus condicionantes analisados de forma mais abrangente do que aquela que se limite à análise de fatores isolados e restritos ao plano da política social, sem maiores associações com a realidade econômica nacional e internacional.

Obstáculos que contribuem para a baixa efetividade, como a pequena participação do setor privado argumentada no texto, devem ser analisadas com cuidado. A relação entre o setor público e privado na provisão de serviços públicos já demonstrou ser, no mínimo, controversa. É só mencionar os inúmeros exemplos de privatização do espaço público mencionadas por Fagnani (1997). A mercantilização dos serviços sociais observada com as reformas na área na década de 90 são sintomáticas dos limites que a participação privada deve ter na provisão de políticas sociais. Além disso, deve-se levar em conta os riscos de clientelismo e corporativismo que as parcerias público-privadas podem vir a surtir, o que requer maior cuidado administrativo e organizacional. O Estado não pode perder seu grau de participação majoritária e ativa na conformação e implementação das políticas sociais, uma vez que seu papel de provedor dos bens sociais e proteção fazem parte de sua natureza. A melhora da qualidade dos serviços público não se pode dar a qualquer custo. Existe uma grande importância e diferença entre serviços sociais providos publicamente e com boa qualidade, seguindo os princípios do Estado como provedor social, e aqueles munidos com lógica mercantil, mesmo que com boa qualidade.

⁹ Pode-se citar como fatores estruturais a estrutura fundiária altamente concentrada observada no país.

A querela sobre o gasto social ganhou nos dois últimos anos maior destaque em virtude do documento apresentado pelo Ministério da Fazenda, “Gasto social do governo central 2001-2002” (BRASIL, 2003), o qual questiona a efetividade do gasto no que se refere ao combate à pobreza e à melhoria da distribuição de renda¹⁰. Nota-se que a tese defendida pela Fazenda é semelhante à desenvolvida por Barros e Carvalho e se resume a dois argumentos básicos: o país já gasta muito com o “social”, mas gasta mal.

Tratar da efetividade do gasto social no Brasil passa, necessariamente, por analisar suas fontes de financiamento¹¹. Não é nenhuma novidade, em conformidade com Soares (2003), dizer que a estrutura de financiamento do gasto social é regressiva. A composição dos recursos para financiamento da política social continua basicamente a mesma de décadas atrás, ou seja, baseada em contribuições, fundos sociais e receitas vinculadas, e não em recursos fiscais. Nesse sentido, o financiamento não tem atuado como mecanismo de redistribuição indireta de renda. Aliás, seu efeito é contrário, isto é, têm servido para demonstrar o aspecto excludente das políticas governamentais na área social (FAGNANI, 1999). A magnitude do gasto também deve ser relativizada. A comparação internacional sempre é problemática, é difícil comparar quadros tão distintos de desigualdade e de carências.

Entretanto, o debate em questão não passa pela proposição de alterações na estrutura de financiamento do gasto público. Na verdade, as proposições vão no sentido de melhorar a “qualidade” dos gastos, o que seria obtido por meio da focalização nos mais pobres.

A focalização, contudo, torna-se mais um mecanismo de exclusão, pois acaba deixando de fora um grande número de famílias, que mesmo não se adequando aos critérios continuam em situação de precariedade (SOARES, 2003). A focalização acaba também por exigir a mobilização de uma quantidade de recursos expressivos para “acertar o alvo” e evitar “vazamentos para os não-pobres” (como a criação de uma equipe de fiscalização). Cria-se, ainda, situações desconfortáveis para as famílias que são obrigadas a preencher extensos questionários (os quais pedem informações difíceis de serem dadas) e comprovar sua situação de pobreza.

¹⁰ Cabe registrar que o assunto não é novo, pois vem “... sendo repetida de forma cansativa por diversos organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial e pela maioria dos governos latino-americanos há pelos menos duas décadas” (SOARES, 2003:1).

¹¹ Salm (2004) também propõe uma melhor conceituação para gasto social. Para ele, gasto social deveria ser apenas aquele financiado por impostos, os recursos derivados de contribuições específicas, como o caso dos seguros, não deveriam ser computados como tal.

Por fim, as dificuldades para se alcançar maior efetividade na política social devem, portanto, ir além dos argumentos propostos nos textos de R. P. Barros, uma vez que as deficiências da área social são muitas vezes estruturais e a evolução das alterações sistemáticas em seus diversos setores ainda caminha de forma diferenciada e modesta. Obviamente não se pretende negar o baixo grau de efetividade que alguns programas sociais brasileiros apresentam. No entanto, os argumentos para explicar as dificuldades na sua melhora devem ser apresentados com cuidado e de maneira diferenciada daquela proposta por Barros.

Conclusão

O trabalho buscou discutir os rumos das políticas sociais no Brasil a partir do ponto de vista defendido por R. P. Barros e outros. Procurou-se apontar que sua análise sobre a desigualdade e pobreza por se basear na utilização de determinados indicadores os quais sinalizam uma situação de estabilidade, em patamares elevados, da concentração de renda no país não permitem mostrar que houve realidades bem distintas na década de 90, com o grupo de renda mais elevada se afastando dos demais, e as classes médias e os mais pobres perdendo participação na renda gerada. Longe de se observar, portanto, estabilidade no período.

Buscou-se apontar também que a dicotomia crescimento X distribuição de renda tem a função, na verdade, mais elementos do que a simples discussão sobre a mais eficiente política social. A discussão tem a ver com a escolha da política social que melhor se adapta à realidade da política econômica e todo seu cardápio de restrições. Assim, o elevado patamar dos gastos sociais tem um sentido: não se pode gastar mais, deve-se adaptar o orçamento às necessidades do ajuste fiscal. Aliás, já se discute como cortar os “excessivos” gastos e o alvo preferencial têm sido os benefícios previdenciários (em especial a previdência rural) e os benefícios concedidos pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Dessa forma, já no diagnóstico desenhado por Barros encontram-se problemas. Problemas maiores são encontrados quando se analisa as soluções apontadas pelos autores para superação das graves e históricas carências sociais no país: a focalização nos mais pobres. Simples assim, é só focalizar os recursos públicos existentes nos mais pobres.

Entretanto, a tarefa de se reduzir o nível de pobreza, de concentração de renda, de desigualdades sociais não é simples. Se pensarmos apenas na pobreza, esta assume no Brasil contornos alarmantes, pela sua extensão, profundidade e complexidade. O fenômeno

atinge mais de cinquenta milhões de pessoas, encontra-se em qualquer região e estrato, apresenta um grande distanciamento entre os mais pobres e os mais ricos. Dessa maneira, apontar uma solução para redução da pobreza torna-se uma tarefa complexa.

A análise sobre a política social brasileira deve ser pautar por outros elementos e não só aqueles restritos à própria política, embora deva, necessariamente, passar por estes, principalmente no que se refere à estrutura de financiamento dos gastos sociais. Deve também levar em consideração o ambiente econômico e político nos planos internacional e nacional.

Por último, a solução apontada por Barros peca também por não se basear em estudos, em evidências que mostrem a diminuição da pobreza e a desconcentração de renda em países que adotaram políticas focalizadas. A realidade, em verdade, é outra. Soares (2003) mostra que o quadro social em países que fizeram esse tipo de opção não é melhor, sendo muitas vezes pior. Lavinias; Garson (2004) apresentando dados sobre a União Européia concluem que “O impacto redistributivo de benefícios universais bem desenhados é inquestionável, tendo efeito de foco sobre a parcela mais pobre da população (...) Ainda por cima, fortalece-se a coesão social, criando homogeneidade social na relação com o Estado”.

Bibliografia

ARRETCHE, M. T. S. "Tendência no Estudo sobre Avaliação." In: RICO, E. M. (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate, São Paulo, Cortez, 1999.

BARROS, R. P. e CAMARGO, J. M. "As causas da pobreza no Brasil." In: IPEA. Perspectivas da Economia Brasileira, Rio de Janeiro, IPEA, 1991.

BARROS, R. P. e MENDONÇA, R. S. P. Os determinantes da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1995. (Texto para Discussão n.º 377)

BARROS, R. P., MENDONÇA, R. S. P e DUARTE, R. P. N. Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais. Rio de Janeiro, 1997. (Texto para Discussão n.º 454)

BARROS, R. P., CONSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. Rio de Janeiro, 2001. (Texto para Discussão n.º 784).

BARROS, R. P., HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. S. P. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para Discussão n.º 800).

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. Desafios para a política social brasileira. Rio de Janeiro, IPEA, 2003. (Texto para Discussão n.º 985).

BOITO JR., A. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo, Xamã Editora, 1999.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Gasto social do governo central 2001-2002. Brasília, Secretaria de Política Econômica, 2003. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/spe>>. Acesso em 15/01/2004.

DEDECCA, C. S. "Política social e política econômica". Teoria e Debate, São Paulo, ano 15, n.º 50, 2002.

DEMO, P. Desenvolvimento e política social no Brasil. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978.

FAGNANI, E. "Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92". Revista Economia e Sociedade. Campinas: IE/Unicamp, n.º 8, 1997.

_____. "Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas." In: RICO, E. M. (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez, 1999.

FIORI, J. L. "Neoliberalismo e políticas públicas". In: _____. Os Moedeiros Falsos, Petrópolis - RJ, Vozes, 1997.

IETS. Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil. Rio de Janeiro, IETS, 2002. (Policy Papers n.º 01) Disponível em <<http://www.iets.inf.br>>. Acesso em 01/10/2003.

LAVINAS, L.; GARSON, S. "O gasto social no Brasil: transparência, sim, *parti-pris*, não!". Econômica, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 1, 2004.

SALM, C. "Privações sociais e gasto público". Econômica, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 1, 2004.

SINGER, P. "A raiz do desastre social: a política econômica de FHC". In: LESBAUPIN, I. (org.). O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Petrópolis - RJ, Vozes, 1999.

SOARES, L. T. R. O debate sobre o gasto social do governo federal ou "os economistas da Fazenda atacam outra vez". Rio de Janeiro, LPP – Outro Brasil, 2003. Disponível em <<http://www.outrobrasil.net>>. Acesso em 10/09/2004.

QUADROS, W. J; ANTUNES, D. J. N. "Classes sociais e distribuição de renda no Brasil dos anos noventa". Cadernos do CESIT, Campinas: IE/Unicamp, n.º 30, 2001.

QUADROS, W. J. Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90. Tese de Livre-Docência, IE/Unicamp, Campinas, 2003.