

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - vinte anos da Constituição Federal.** Brasília: IPEA, n. 17, 2010.

Juliane Sant'Ana Bento<sup>1</sup>

Herdeira de uma tradição substancial no balanço da política social brasileira, devido ao acúmulo analítico construído ao longo de seus oito anos, vem a público a mais recente edição do Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos do Ministério de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos.

Coerente a sua missão de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, de modo a possibilitar a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, têm a referida agência virtudes muito maiores quando disponibiliza à sociedade as pesquisas e os estudos realizados por seus gabaritados técnicos.

Mais do que um boletim oficial com publicação de dados, em suas mais de 1.000 páginas, lê-se na obra um Brasil social retratado fidedignamente por estudos analíticos maduros embasados nas mais consolidadas fontes estatísticas do país. Para além dos números, no entanto, há o efetivo acompanhamento das principais políticas e programas sob a responsabilidade do governo federal em matéria de seguridade, previdência, assistência e segurança alimentar, saúde, educação, trabalho e renda, igualdade racial, direitos humanos, justiça e cidadania e desenvolvimento rural.

Partindo do pressuposto da necessidade de construir uma “interação sinérgica entre dinâmica econômica inclusiva e a política social no país”, trata a referida obra de reconstruir a trajetória da redemocratização brasileira, constatar os valores em 1988 privilegiados no texto da Carta Constitucional, analisar sob a égide de quais forças políticas se estabeleceram tais garantias e, principalmente, reconhecer que os direitos tutelados pela CF/88, possivelmente pela amplitude com que foram tratados, compõem-na como “obra aberta” e são diuturnamente objeto de revalorizações para aplicação prática.

A gênese do novo sistema brasileiro de proteção social, dada pela ruptura política provocada pela Constituição Federal Cidadã, pôs fim ao modelo meritocrático-conservador,

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais / Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: julianevento@ymail.com

característico pela *assistencialização* da proteção social, cada vez mais focalizada e seletiva, devido ao subfinanciamento e com níveis de qualidade largamente insuficientes, e aproximou-se ao modelo redistributivista, voltado para a universalidade da proteção contra os riscos da economia de mercado.

O projeto, citado como sendo comparável à concepção clássica de T. H. Marshall, uma vez que proclamava o restabelecimento do Estado Democrático de Direito reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, fundava uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, pretendendo igualar seus membros através de uma solidariedade implícita inclusive na forma de financiamento de tais direitos.

A publicação do IPEA, composto por um anexo estatístico, um volume introdutório e três volumes de corpo de texto que abordam em capítulos cada política social estudada, torna-se o documento mais recente de análise das políticas sociais brasileiras e único por sua envergadura.

Na Introdução, intitulada “As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios”, Jorge Abrahão de Castro e José Aparecido Ribeiro traçam com bastante eficácia os eixos de análise que predominarão na obra, submetendo os elementos essenciais à publicação a um mesmo fio condutor: o desenvolvimento das políticas sociais no país deve-se a um contexto sociopolítico e de opções governamentais permeadas pela macroeconomia. Em síntese, ao apontarem as características das políticas sociais vigentes até 1988, os autores demonstram de que modo o fortalecimento do estado democrático é condição privilegiada para a sedimentação dos direitos sociais, cada vez mais eficazes e universais.

O primeiro volume trata das áreas sociais integradas no conceito de Seguridade Social, que desde 1988 é princípio norteador da proteção social, e importam na medida em que diminuem as vulnerabilidades dos indivíduos na sociedade de mercado. Atenção é dedicada a ressaltar sua incompleta implementação, dadas as resistências à estrutura de financiamento. O segundo capítulo do volume fala na expansão, na inclusão de trabalhadores sob a tutela da **Previdência Social**, como o exemplo do trabalho rural, muito embora ainda haja um contingente de trabalhadores sem proteção previdenciária. A seguir, dedicando atenção à **Assistência Social** e **Segurança Alimentar**, constata-se as mudanças estruturais que passaram a garantir o acesso a serviços e benefícios por parte das populações necessitadas, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Em termos de **Saúde**, focaliza-se a análise sobre as propostas e as gestões do Sistema Único de Saúde no

Brasil, discutindo os desafios de financiamento, da relação com o sistema privado de saúde e o fenômeno da *judicialização* como meio de garantia de assistência.

O segundo volume aborda políticas de garantia de acesso a recursos e benefícios adquiridos, seja por meio da **Educação** e da **Cultura**, ou pela **regulação do mercado de trabalho**, ou através da redistribuição direta de ativos, como no caso da insipiente **Reforma Agrária** brasileira. Nos dois primeiros casos a publicação analisa a construção histórica dos marcos jurídico-legais e a situação populacional com relação à educação e à cultura no país, constatando os resultados conquistados, os limites e os desafios para as políticas públicas. A regulação das relações de trabalho é abordada quanto às controvérsias que suscita entre os interesses de trabalhadores e empresários, a flexibilização normativa infraconstitucional e os processos de assalariamento irregular, que favoreceu, em certo ponto, formas precárias de trabalho.

O derradeiro volume, por sua vez, é agrupado em torno das questões de promoção e garantia de direitos, e tratará de **Direitos Humanos**, estudando o Programa Nacional de Direitos Humanos como política proativa e estratégica, porém restritiva da governança no tema, do **Acesso à Justiça** enquanto compromisso na remoção dos obstáculos econômicos, sociais e culturais de realização da justiça na solução dos conflitos (mensurável através do impacto da EC/45), da **Segurança Pública** como reconfiguração da atuação da polícia, da **Igualdade de Gênero**, partindo do suposto de que a cidadania feminina constitucionalizada é subalterna e concedida, vez que vinculada ao papel da mulher na família, e da **Igualdade Racial**, analisando as políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial.

Como exemplo da apropriada leitura do processo histórico das décadas analisadas, o capítulo “Regulação das Relações de Trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente”, do segundo volume da série, assinado por Gonzalez, Galiza, Amorim, Vaz e Parreiras, demarca relevantes questões na abordagem do problema do trabalho enquanto questão social: vence acertadamente velhos paradigmas de identificação do conflito trabalhista à luta de classes quando reconhece novos movimentos para além da equação estrutural determinada pela economia.

De fato, muito embora existam fenômenos economicamente relevantes, não se pode dizer que estes condicionem o mundo do trabalho, também sob a ingerência de ações políticas e culturais de seus atores, devidamente reconfigurados ao longo do tempo, conforme demonstram as tabelas elaboradas a partir de microdados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad/IBGE). Ocorre que no período 1995-2007 percebe-se

diminuição de quase 20% entre os trabalhadores com menos de 8 anos de instrução, e consecutivo aumento, de 21,8% para 40,2% entre os trabalhadores com mais de 11 anos de instrução. Pode-se afirmar, portanto, também a partir dos dados do IBGE, que a população começa a ocupar-se menos cedo e tende a seguir trabalhando até mais avançada idade quando se lê os dados de diminuição de 2% entre as faixas etárias entre 16-17 anos e 18-24 anos, sendo que permanece menor a taxa de trabalhadores entre 25-29 anos de 1995 a 2007. Em contrapartida, notou-se significativo aumento do número de trabalhadores ocupados na faixa dos 50-59 anos.

Por mais que parta de perspectiva macro social para observar a política social brasileira, o texto rompe com a visão industrialista que inscreveria o cidadão na estrutura produtiva e delimita seus interesses e valores. Dota-o, na realidade, da possibilidade de ser portador de valores renovados e agente de instrumentos constitucionais que lhe garantem maior eficácia aos direitos assegurados, ainda que no contexto de presumida maior vulnerabilidade dada pela integração dos mercados mundiais.

Por mais que o boletim reconheça as controvérsias nos discursos sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado na configuração definida pela CF/88, previu como necessário o expressivo processo de flexibilização do trabalho, não de todo considerado prejudicial ao trabalhador. Se apesar dos avanços nos direitos do trabalho, a Constituição não logrou cumprir a promessa de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas para defesa dos trabalhadores, trazendo de fato o aumento dos custos do trabalho assalariado para as empresas e enrijecendo as normas laborais, o resultado desses últimos 20 anos aponta para o balanceamento dos interesses envolvidos.

A importante tríade de conceitos que será trabalhada ao longo do capítulo, quais sejam: *regulação, direitos e flexibilização* do trabalho é desenvolvida de modo elucidativo. Importam em considerar a regulação pública como requisito para evitar a assimetria de poder entre empresas e trabalhadores em favor das empresas, constituindo-se como efetivos *direitos* do trabalho, que marca a ideia da transição do entendimento do trabalho enquanto *contrato entre iguais* (como concepção dos contratos de aluguel de serviços dos primórdios da industrialização) para a defesa da organização coletiva e proteção do trabalhador.

Muito embora tenha sido assim entendida a regulação pública no capitalismo, estreitamente relacionada com o mercado de trabalho e como proteção decorrente do grau de dependência dos trabalhadores em relação ao trabalho assalariado para prover sua subsistência, à medida que se reduz esta dependência, promove-se a *desmercantilização* do

trabalho. Nesse contexto, os sistemas de proteção social que assegurem seguro-desemprego, previdência social ou programas de renda mínima, também contribuem para *desmercantilizar* o mercado de trabalho e tornar os trabalhadores menos dependentes deste. Aliás, não há contradição entre regulação, desmercantilização e flexibilidade quando se admite a última como capacidade de adaptação de regras a circunstâncias específicas que não impliquem em perda de direitos, como a adoção de horários de trabalho mais flexíveis, que conciliem compromissos fora do trabalho – que podem inclusive representar maior produtividade.

Um Estado de desenvolvimento, portanto, é o Brasil que se apresenta no Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal, em que a questão social é favorecida por uma boa gestão econômica aliada a boas escolhas de gastos sociais.

Entendido a partir da perspectiva de que o conhecimento das práticas nos confere maiores capacidades de ação, constitui-se a obra como documento indispensável a todos os que pretendam construir discursos analíticos sobre o Brasil social contemporâneo, sua trajetória e suas possibilidades para o futuro. Ela mesma é, ademais, instrumento que permite verdadeira extensão da condição cidadã, já que coloca o seu leitor no lugar de agente do processo de construção e fiscalização das garantias sociais constitucionalizadas, tendo em vista o montante de conhecimento privilegiado que revela.