





## APRESENTAÇÃO

O dia 5 de outubro de 1988 é celebrado por vários autores e vasta literatura como um marco para a cidadania brasileira. Em tal dia, em que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, promulgou a Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, define-se uma ruptura histórica de notáveis consequências, desaguadouro de um longo processo de luta pela redemocratização do país. A nova Carta proclamava o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Alcançava-se um novo patamar de cidadania, comparável à concepção clássica de Marshall, 1967: direitos civis, políticos e sociais.

No processo de redemocratização iniciado nos anos 1970, de um lado, posicionavam-se os líderes do regime militar, defensores da abertura *lenta, gradual e segura* – não sem enfrentar consideráveis resistências internamente ao regime –, e de outro, um partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se ampliava naquele momento histórico, assimilando outras correntes e movimentos sociais em uma *frente de centro-esquerda* pelo restabelecimento da democracia. A importância dos movimentos sociais em todo este processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar.

Assim, quando da convocação da ANC, a configuração de forças presente permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse conquistada a elaboração de um novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isto em um momento em que o pensamento liberal e conservador tornara-se hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo *Estado mínimo* em vários países subdesenvolvidos. Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, com o objetivo de promover mais igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

Naquele 5 de outubro, grandes expectativas eram geradas a partir do que a nova Constituição permitia vislumbrar. Logo no preâmbulo do texto constitucional, os constituintes declaram que seu objetivo foi

(...) instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...).

E embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que parecia ser em alguns momentos ao longo do processo, ela foi, efetivamente, a constituição possível naquelas circunstâncias, reflexo de uma vontade constituinte que legislou sob a influência de um conjunto de forças heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas.

Desde então, a regulamentação e implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. Não foram poucos os pontos que foram adulterados, ou simplesmente cancelados, até mesmo antes de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. Ainda assim, parte importante das conquistas de 1988 foi mantida.

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) dedicou-se ao longo do último ano. Cada capítulo desta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* pretende, à luz das agendas presentes à Constituinte e aos compromissos estabelecidos na Constituição promulgada, analisar os avanços conquistados, as derrotas sofridas, as lacunas que permanecem e os desafios que se renovam, no difícil enfrentamento das questões sociais nacionais pelas políticas públicas.

Inicia esta edição especial do periódico o capítulo de introdução, *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, que objetiva recuperar as principais características das políticas sociais vigentes até 1988, bem como as críticas a estas direcionadas, para então demarcar as principais inovações trazidas pela Constituição e poder chegar à situação atual das políticas sociais no Brasil. Há uma tentativa panorâmica de apresentar o que será detidamente analisado em cada capítulo dos outros volumes desta edição.

No primeiro volume, agruparam-se as áreas sociais vinculadas à proteção social, que desde a CF/88 estão unidas sob o conceito de Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o da não possibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego.

Abre o volume o capítulo *Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania*, em que são ressaltados a importância da Seguridade Social, enquanto princípio norteador para a proteção social no país a partir da CF/88, e a sua institucionalização incompleta, em razão, principalmente, dos constantes ataques às suas estruturas de financiamento – uma constante durante todo o período até os dias de hoje.

O capítulo seguinte, intitulado *Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte Anos após a Promulgação da Constituição Federal de 1988*, aponta para a expansão na inclusão e proteção previdenciárias proporcionadas pela CF/88, com destaque para os trabalhadores rurais – mas alerta para a permanência de grandes contingentes de trabalhadores excluídos da proteção previdenciária, o que mantém as políticas de inclusão previdenciária no centro da agenda.

O próximo capítulo, *Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)*, se dedica à tarefa de analisar estas duas áreas da política social. Enfoca, inicialmente, o período de importantes mudanças estruturantes para a Assistência Social iniciadas a partir da CF/88, que reconheceu a Assistência Social como política pública, garantindo o direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, abrindo uma nova fase de desenvolvimento para o setor, tanto no que refere a oferta dos serviços socioassistenciais quanto em relação aos benefícios monetários – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o mais recente Programa Bolsa Família (PBF). Em seguida, aborda a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: em que pese o fato de o texto constitucional não ter dado destaque ao tema, o compromisso ali afirmado pelo enfrentamento da pobreza favoreceu a consolidação desta questão na agenda no período que se seguiu.

O capítulo *Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira?* discute os avanços obtidos na área de saúde e os desafios que estão sendo enfrentados desde a promulgação da CF/88, quando a saúde foi declarada direito de todos e dever do Estado. O texto recupera os antecedentes conceituais e históricos do SUS, a difícil trajetória dos instrumentos de gestão e financiamento necessários à sua implantação, para, em seguida, focar os resultados do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus significados para a população brasileira. Ao fim, avança-se nas discussões sobre alguns desafios do setor de saúde: o financiamento insuficiente; a difícil relação entre os sistemas público e privado; e o fenômeno da *judicialização*.

Integram o segundo volume os capítulos dedicados às políticas sociais que, a partir de suas ações, pretendem garantir aos cidadãos mais equânimes oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico. Seja pela formação, qualificação e desenvolvimento do cidadão – como, por exemplo, por meio da educação e do acesso à cultura –, seja pela regulação do mercado de trabalho,<sup>1</sup> seja pela redistribuição direta de ativos – como no caso da Reforma Agrária.

---

1. Um dos pilares do Sistema Público de Emprego brasileiro é o seguro-desemprego – que é considerado parte da Seguridade Social, precisamente porque visa proteger o cidadão contra o risco de insuficiência de renda ao sofrer a perda do emprego. Entretanto, o capítulo desta edição focalizou prioritariamente a questão da regulação do mercado de trabalho – por isso, a opção por alocá-lo neste volume.

O capítulo *Vinte Anos de Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira* retorna inclusive ao período anterior à Constituinte para reconstruir o marco jurídico-legal e a situação educacional da população brasileira que vigorava então, para em seguida recuperar os principais debates durante o processo constituinte. A partir daí, são analisados os desdobramentos legais pós-Constituição, sobretudo no que se referem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e aos resultados conquistados, destacando os avanços, os limites e os desafios da educação brasileira nas últimas duas décadas.

O capítulo seguinte, *A Constituição e a Democracia Cultural*, revisita todas as Constituições brasileiras para analisar a trajetória da intervenção do Estado no âmbito cultural, percebendo diversas transformações conceituais importantes no entendimento do que define a cultura como questão de política pública. A CF/88 é descrita, então, como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado à garantia de proteção e desenvolvimento da cultura. Há uma transição de um Estado que protege *direitos*, de modo neutro em relação à produção e ao acesso à cultura – a preocupação central neste âmbito é proteger o cidadão dos excessos do poder público –, para outra concepção em que o Estado é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura. Para a compreensão desta intervenção, o texto explora diversos conceitos, como democratização cultural, circuitos culturais e Estado cultural.

O ponto de partida do capítulo *Regulação das Relações de Trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte* é a controvérsia sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado na configuração definida pela CF/88. Do ponto de vista do trabalhador, apesar dos avanços em diversos direitos trabalhistas, a Constituição permaneceu como uma promessa não cumprida de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas. Do ponto de vista empresarial, a Constituição trouxe o aumento dos custos do trabalho assalariado e enrijeceu as normas laborais, tornando necessário um amplo processo de flexibilização das normas trabalhistas. Realiza-se, então, um balanço destes movimentos nos últimos 20 anos, analisando o expressivo processo de flexibilização do trabalho, centrado em mudanças na legislação infraconstitucional – e mesmo em entendimentos jurisprudenciais –, e agravado por um contexto do mercado de trabalho que favoreceu a proliferação de formas precárias de trabalho em detrimento do assalariamento regular. Assim, embora a Constituição pouco tenha sido alterada no tocante às normas do trabalho após a sua promulgação, observa-se, na prática, alteração no alcance de diversos dispositivos; em particular, os referentes à contratação, à remuneração e à jornada de trabalho.

Como permite deduzir o próprio título do capítulo, *Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da Reforma Agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)*, o legado da CF/88 neste campo não é nada animador. Argumenta-se que os dispositivos que regulam os atuais parâmetros da questão agrária compõem um conjunto normativo menos comprometido com a Reforma Agrária do que o Estatuto da Terra, editado nos primeiros anos do regime militar, que trazia conceitos como *função social, propriedade familiar e módulo rural*. Recuperam-se, em detalhe, os embates ocorridos no âmbito da ANC, uma discussão de tal modo polarizada que só poderia ter dois desfechos: manter a nossa histórica concentração fundiária ou promover uma reforma agrária massiva. Os interesses conservadores prevaleceram, e mais uma oportunidade foi perdida. O quadro não progrediu nos 20 anos que se seguiram, com a intervenção do Estado no setor sendo flagrantemente insuficiente para promover qualquer alteração importante na questão da estrutura agrária no país, que se mantém incólume desde o período colonial até a CF/88 e, lamentavelmente, também até os tempos de hoje, posteriores à promulgação desta.

No último volume, foram unidos, por afinidade, os capítulos dedicados aos temas dos Direitos Humanos e Cidadania, do Acesso à Justiça, da Segurança Pública, da Igualdade de Gênero e da Igualdade Racial – todos temas de algum modo relacionados à promoção e à garantia de direitos.

O capítulo *Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios* retorna ao período entre a promulgação do Ato Institucional (AI-5) e a redemocratização para reconstruir, sinteticamente, o processo histórico que culmina na atual situação dos direitos humanos no país, tendo como marco a CF/88. Ainda que sem uma descrição exaustiva do período, buscam-se as inter-relações entre a conjuntura histórica e a lógica de atuação dos principais atores sociais e políticos relacionados à temática dos direitos humanos, apresentando também os atores que viriam a se tornar preponderantes para a compreensão da Política Nacional de Direitos Humanos nos últimos 20 anos. No período pós-Constituinte, analisa-se, em particular, a elaboração e a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH): as mudanças ali instituídas marcam uma nova fase – proativa e estratégica, porém restritiva – de atuação do governo federal na questão dos direitos humanos. Fecha o capítulo seção dedicada à discussão das políticas de direitos humanos voltadas para grupos específicos – crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiência e indígenas.

Tema do capítulo *Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil*, promover o acesso à justiça é um compromisso das sociedades democráticas que implica remover os obstáculos econômicos, sociais e culturais que conduzem a possibilidades diferenciadas de realização da justiça na vida

dos cidadãos. A justiça, na solução dos conflitos e das disputas em que se envolvem cidadãos e organizações, é um dos objetivos essenciais da atuação do poder público. E um requisito fundamental para o alcance deste objetivo é o de que o conjunto de instituições que conformam o sistema judicial seja acessível a todos os cidadãos.

Fortalecido pela frustração das expectativas redistributivistas geradas pelo *milagre econômico* e pela luta pela redemocratização do país, a relevância do tema fez-se refletir nos debates constituintes e em sua inclusão, com avanços expressivos, na CF/88. Este capítulo discute exatamente as potencialidades inscritas no marco constitucional para a efetivação dos direitos dos brasileiros por meio do sistema de justiça. Partindo de uma breve reconstrução histórica e conceitual, propõe-se a seguir uma leitura da múltipla inserção do tema na CF/88 como forma de efetivação de direitos. Analisa-se o crescimento verificado na procura pelo sistema de justiça ao longo dos anos 1990 e apontam-se os avanços obtidos com a recente reforma do Judiciário, iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Conclui o capítulo a abordagem de algumas perspectivas e desafios que se apresentam atualmente para a promoção do acesso à justiça no Brasil.

O capítulo seguinte, *Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas* busca examinar a forma como a CF/88 configurou o sistema de segurança pública no país, seus desdobramentos nos últimos 20 anos e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das nossas cidades. É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. Os debates ocorridos na ANC resultaram em importantes aspectos de continuidade que permanecem como marcas da atuação das instituições de segurança pública ao longo dos últimos 20 anos, e cujas perspectivas de superação não são muito animadoras – apesar da existência de algumas possibilidades em prol de uma reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito.

Analisar o desenvolvimento dos direitos das mulheres a partir da CF/88 é o objetivo do capítulo *Sujeito de Direitos? Cidadania Feminina nos Vinte Anos da Constituição Cidadã*. Argumenta-se que, apesar das inúmeras conquistas comemoradas pelo movimento de mulheres/feminista brasileiro, a cidadania feminina que se consolidou na Carta Magna é uma cidadania *subalterna e concedida*. Tal qualificação está diretamente relacionada à cultura política brasileira mais ampla que, historicamente, investiu mais nos direitos sociais – entendidos



como dádivas – do que nos direitos civis; à forma como o feminismo – ideologia estrangeira nascida no berço de tradições democráticas liberais – dialogou e se acomodou às realidades e aos valores culturais brasileiros, aproximando-se da retórica dos direitos sociais; e, finalmente, à grande valorização de certo ideário em que a mulher, enquanto mãe, assume um papel crucial na família.

Focando a análise na questão da violência contra a mulher no país, das demandas feministas à ANC, do texto constitucional propriamente dito e dos seus desdobramentos históricos em legislações e políticas públicas, verifica-se que a cidadania feminina encontra-se atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família. Ou seja, ao invés das mulheres serem investidas de direitos como sujeitos em si, elas o são na medida em que estão ligadas ao ente *família*, como procurou se demonstrar na explicitação do lugar destinado à demanda das mulheres em relação à violência no texto constitucional (Artigo 226) e a sua linha de coerência na legislação sobre violência doméstica (Lei Maria da Penha), e na constituição de um programa de segurança pública com cidadania voltado aos jovens, tendo como base de implementação as mulheres enquanto mães (Programa Mulheres da Paz, que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci). Tal concepção da cidadania feminina, contudo, não impediu o desenvolvimento das garantias dos direitos das mulheres e das políticas de enfrentamento da violência, bem como a consolidação do tema.

Completa este volume, fechando esta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* dedicado à análise dos 20 anos da CF/88, o capítulo *Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008)*, que aborda a promoção da igualdade racial como tema organizador de políticas públicas. Um processo ocorrido nos últimos 20 anos e que se origina de dois pilares: do tratamento dado à temática racial pela CF/88, em que, de forma inédita, o texto constitucional reconhece o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los; e dos esforços do movimento social negro no sentido de estimular, no debate político, a necessidade de não apenas combater o racismo, mas também de efetivamente atuar na promoção da igualdade racial. A partir daí, recupera-se a trajetória das políticas públicas nesta temática, trajetória esta que, embora recente, já possui seus marcos e apresenta resultados para discussão.

Por fim, é necessário agradecer o constante apoio de Jorge Abrahão de Castro – Diretor de Estudos e Políticas Sociais – e Helder Rogério Ferreira – Diretor-Adjunto. É preciso ressaltar que esta edição não teria sido possível sem a dedicação dos pesquisadores de todas as coordenações aqui representadas, ou sem a colaboração

do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc). Cabe agradecer, e destacar, o afincamento que Ângela Rabelo Barreto, Brancolina Ferreira, Fábio Alves, Leonardo Rangel, Luciana Jaccoud, Luciana Mendes Servo, Luseni Aquino, Martha Cassiolato, Natália Fontoura, Roberto Gonzalez e Silvana Carvalho dedicaram-se às nossas tarefas e debates como membros do Conselho Editorial ao longo de todo este longo caminho. Especialmente no que se refere à análise das diversas versões preliminares dos capítulos, empreendendo exaustivas e profícuas discussões que fortaleceram enormemente esta publicação. Agradecimentos são devidos igualmente aos colegas que aceitaram o convite do Conselho Editorial para também contribuir com sua leitura atenta, críticas e sugestões às versões preliminares de cada um dos capítulos: Sergio Francisco Piola, José Celso Cardoso Jr., Alinne Bonetti, André Gambier Campos, Stella Taquette, Ronaldo Coutinho Garcia, Mario Lisboa Theodoro e Roberto Passos Nogueira. É preciso registrar também o inestimável trabalho da Assessoria de Comunicação do Ipea, coordenada por Daniel Castro, e da Coordenação Editorial, conduzida por Iranilde Rego, que, por meio da equipe da NJobs Comunicação, viabilizaram a revisão final, a diagramação, a editoração dos textos e a impressão dos volumes – além de ter-nos propiciado a reformulação do projeto gráfico desta publicação.