

A POLÍTICA SOCIAL E O ESTADO
UMA ABORDAGEM SOCIOLOGICA DA TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS PÚBLICOS
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ.

FÁTIMA CATUNDA ROCHA MOREIRA DE ANDRADE

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO
DE SOCIOLOGIA, COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

356

FORTALEZA-CEARÁ
JUNHO/1991

BH/UFG

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Elaborada por FÁTIMA CATUNDA ROCHA MOREIRA DE ANDRADE.

Aprovada com conceito SATISFATÓRIO por todos membros da Banca Examinadora, aceita pela Coordenação do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Sociologia.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com a participação de pessoas que de alguma forma tornaram possível o fim dessa longa caminhada. Fiz desse trabalho uma lição de vida e perseverança pois procurei transpor todas as limitações e barreiras do meu cotidiano profissional e pessoal para concluí-lo. E vendo-o como resultado de meu trabalho intelectual quero compartilhá-lo com quantos me ofereceram sua colaboração, dando aqui meu reconhecimento:

- Ao meu esposo e companheiro JORGE e aos meus filhos VIRNALISE e MARK.
- Ao filho que espero e que nascerá cercado de amor e carinho.
- À Professora e Orientadora Teresa Maria Frota Haquette que conduziu-me com sua experiência, zelo e competência.
- À bolsista Maria Rener de Souza pela dedicação e esforço.
- Ao Sr. Josely pelos serviços datilográficos.
- À amiga e companheira professora Maria da Conceição Pio pelo apoio e incentivo na conclusão desse trabalho.
- À prestativa amiga geógrafa Terezinha de Jesus de Almeida Oliveira pela disponibilidade e apoio na busca de dados e informações.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iv
APRESENTAÇÃO	vi
INTRODUÇÃO	1
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	7
PRIMEIRA PARTE - A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÚBLICA: UMA RESENHA	15
CAPÍTULO I - O Estado do Bem-Estar e as Funções da Política Social	15
CAPÍTULO II - O Significado da Assistência e do Assistencialismo no Contexto das Políticas Sociais	46
CAPÍTULO III - O Perfil das Políticas Públicas de Assistência Social no Brasil	80
SÉGUNDA PARTE - A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÚBLICA NO CEARÁ	109
CAPÍTULO I - Igreja, Estado e Assistência Social: o Balanço da Realidade Cearense.....	109
CAPÍTULO II - Indicadores Sociais e Intervenção Governamental: A Assistência Social em Questão	149
CAPÍTULO III - Elementos para uma Análise Crítica da Assistência Social no Ceará	223
CONCLUSÃO	234
BIBLIOGRAFIA	238

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho representa um esforço de análise da política social na realidade cearense, em especial os programas implementados pelo Estado para enfrentamento das questões sociais.

Dentro desta perspectiva o estudo está dividido em duas partes. Na primeira parte, dividida em três capítulos, elaboramos uma resenha sobre a assistência social pública, de tal sorte que se possa evidenciar o estado do bem-estar e as funções da política social; o significado da assistência e do assistencialismo no contexto das políticas sociais e, por fim, o perfil das políticas públicas de assistência social no Brasil.

Na segunda parte fizemos o aprofundamento da assistência social no âmbito da ação governamental da realidade cearense em três capítulos abordando os temas Igreja, Estado e Assistência (o balanço da realidade cearense); Indicadores Sociais e Intervenção Governamental e Elementos para uma Análise Crítica da Assistência Social no Ceará.

Essa segunda parte ocupa-se do estudo empírico, na busca de operacionalizar os objetivos propostos. Quatro indicadores balizarão esta investigação: população; habitação; mortalidade infantil e assistência social. O período pesquisado se dividirá em três conjunturas equivalentes aos períodos dos Governos Virgílio Távora (1979/82), Gonzaga Mota (1983/1986) e Tasso Jereissati (1987/1990). Para cada conjuntura foram analisados os indicadores sociais e a intervenção governamental adotada sobre cada quadro. Em seguida o desempenho de cada conjuntura foi cotejado no sentido de se configurar a trajetória da política social em cada uma.

No final foram apresentadas as conclusões que servem muito mais como elementos de reflexão em torno da teoria e da prática da assistência social no âmbito da ação governamental.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho pretendemos empreender uma análise sociológica das alterações na trajetória da assistência social pública no estado do Ceará, entre as gestões governamentais compreendidas no período de 1979 a 1990. Este direcionamento se justifica primordialmente, por essa conjuntura caracterizar-se pelo incremento de programas sociais no âmbito da intervenção governamental e, no contexto sócio-político, configurar a emergência dos movimentos populares com o ressurgimento da sociedade civil lançando em cena novos atores e sujeitos políticos. Isto fez com que as gestões governamentais refizessem suas relações com as camadas populares, fato também refletido na execução de políticas públicas no âmbito social.

Deste modo, estudar o tema implica em situá-lo na realidade da estrutura econômica cearense, na configuração das principais questões sociais do Estado e na sua conjuntura social e política.

Como reflexo do cenário nacional o Ceará sofre as conseqüências da retração da atividade econômica e da maior crise por que passa o País nos últimos anos. Essa crise, desencadeada no início da década de 80, elegeu o processo de ajustamento como alternativa diante da dívida externa que se acumulara. Tal alternativa, no entanto, acarretou o aumento da taxa interna de juros e reduziu a capacidade de investimento do País. "A dívida externa pública que no início da década representava pouco mais do que 50% da dívida total, representa hoje 87%. A dívida interna pública, que passou a crescer devido à persistência do déficit público e suspensão de novos empréstimos internacionais, tornou-se recentemente superior à dívida externa pública." (FOLHA DE SÃO PAULO, 28/12/89)

Os reflexos desse cenário no Ceará surgem através dos indicadores das condições de vida da população e no comportamento da economia local.

Partindo da realidade de Fortaleza verificam-se enormes contrastes progresso/miséria. Considerada a quinta capital brasileira em termos de população, Fortaleza faz jus ao "título" em função da exacerbação da migração campo-cidade. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, na publicação "Alguns dados sobre o solo urbano no Brasil" de agosto de 1982, a população de Fortaleza cresceu de 655 mil habitantes em 1960, para 1.713 em 1980, representando um crescimento de 63%.

O setor industrial cearense é marcado por pequenas e médias empresas e o crescimento do mercado de trabalho não acompanha o índice da PEA nem a demanda de empregos. Segundo o informativo bimestral editado pelo Sistema Nacional de Empregos - SINE, de junho de 1989, o universo de desempregados em Fortaleza, para uma PEA de 625.622, era de 58.496 pessoas em desemprego aberto — procurando emprego — o que corresponde a uma taxa de 9,35% daquele total, índice que ultrapassa os 8,77 dos desempregados no final de 1988.

Cabe salientar que são os dados referentes ao subemprego invisível — pessoas que através de biscates auferem renda inferior a um piso nacional de salário — que evidenciam a situação de pobreza da população. Em Fortaleza as taxas atingiram em 1988 um patamar superior a 31%. No interior do Estado o quadro ainda é mais grave. Mesmo nos municípios de médio porte a "inatividade" é bastante elevada tendo, em média, em 1988, índices superando a casa dos 50%, segundo dados do SINE em sua publicação bimestral de novembro de 1988.

O fraco desempenho da economia refletido por estes indicadores é, ao mesmo tempo, causa e efeito das principais questões sociais do Estado. Essas questões se configuram em indicadores como: renda, mortalidade infantil, escolarização, déficit habitacional, dentre outros, segundo

diagnóstico publicado no "Plano de Mudanças" do Governo Tasso Jereissati (PLAMES, 1987).

Além disto, em 1986 (dados do PLAMES), o Estado detinha um índice de, aproximadamente, 48% de analfabetos, e das crianças e jovens em idade escolar 33,95% não freqüentavam a escola. A evasão escolar é responsável, em parte, pelo elevado número de menores de ruas que, são em Fortaleza, em 1988 são calculados em cerca de 10.000 sendo que destes, 87% com menos de 14 anos. (Secretaria da Ação Social — Relatório de 1988).

Do total de 1,2 milhões de domicílios existentes no Estado, 10% são favelados, 20% rústicos e, 42% não têm infraestrutura. A convivência multifamiliar, sob o mesmo teto, é acentuada, estando 145.000 famílias nesta situação, necessitando de moradias (PLAMES - 1987).

Em Fortaleza, que detém metade da população urbana do Estado, existem mais de 400 favelas, que abrigam perto de 400.000 pessoas. A Capital exibe um déficit habitacional de 100.000 moradias, de acordo com o último levantamento feito pela Fundação Programa de Assistência às Favelas da RMF-PROAFA, no ano de 1985(*).

Por outro lado, segmentos especiais da população como o idoso e o deficiente, sofrem de vulnerabilidade social, segundo ainda o diagnóstico constante no PLAMES: o contingente de pessoas idosas no Estado do Ceará representa 7% da população total e, de acordo com o Censo de 1980, 89% dos aposentados e pensionistas ganhavam até 1 salário mínimo. O percentual estimado de deficientes, por sua vez, está em torno de 12% a 15%, aproximadamente 780.000 ultrapassando o índice previsto pela Organização Mundial da Saúde para os grandes centros urbanos que é de 10%. O percentual de atendimento desse segmento é de 1%. (PLAMES - 1986)

(*) "Levantamento das Favelas e Núcleos da Região Metropolitana de Fortaleza" 1985. Fundação PROAFA.

É no interior dessa realidade que entram em cena as políticas sociais para dar atendimento às demandas das classes populares e fortalecer as bases da legitimação do Estado no enfrentamento dessas questões sociais. As políticas sociais, em princípio, cumprem a função básica de corrigir as distorções distributivas do modelo econômico e de prevenir as destituições permanentes oriundas dessa conjuntura.

No entanto, "pela natureza de seus objetivos, ela sempre redistribui recursos em favor dos despossuídos. Mas, objetivos sem a força de vontade política incontrastável na sua efetiva e adequada implementação, não passam de mera decoração ideológica. Não pode haver política substantivamente eficaz sem o lastro dos direitos inalienáveis da cidadania". (ABRANCHES, 1986:82)

As políticas sociais no estado do Ceará ganham impulso na década de 80, pois até 1979 o órgão responsável pela execução das políticas de assistência social era a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, órgão municipal criado em 1963, executor de programas para populações faveladas e responsável pela implantação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos em nível local (1975) quando são criados seis deles na Capital.

Porém, o elevado índice de população residentes em favelas, o crescimento do déficit habitacional e a inexistência de um órgão que destinasse programas habitacionais para as camadas populares motivam o Estado a criar a Fundação Programa de Assistência às Favelas da RMF - PROAFA em 1979. Isto coincide com a implantação do PROMORAR, em nível nacional, passando de imediato a PROAFA a ser o órgão executor deste programa no estado até 1986.(1)

(1) A PROAFA, além de atuar no setor habitacional em conjuntos habitacionais, também desenvolvia um trabalho social com as comunidades, a partir de programas de orientação profissional, assistência materno-infantil, atividades com pré-escolar e de organização das comunidades. Nessa trajetória o estado cria também, nesse período, a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará - FUNSESCE que, de 1979 a 1986, desenvolve programas de formação para o trabalho, ação comunitária, apoio ao artesanato e assistência a migrantes, mendigos em Centros Sociais Urbanos, Centros Comunitários e Centro de Reintegração Social. (PLAMEG, Plano do Governo Virgílio Távora, 1979).

Paralelo a essas atividades funciona o Movimento de Promoção Social, criado em 1975, para dar apoio às atividades da Primeira Dama do Estado na distribuição de benefícios à clientela considerada "carente", na integração de instituições sociais e clubes de serviços para trabalho de voluntariado e, por fim, a promoção de atividades benemerentes com as Primeiras Damas dos municípios cearenses.

Como se pode perceber, no período de 1979 a 1986 a Assistência Social desenvolve-se na sua forma convencional de outorga de personificação do favor, do benefício por parte dos governantes que os concedem de forma humanitária para as situações de miséria. Porém, a partir de 1987, o estado modifica suas estratégias de enfrentamento das questões sociais. Para isso ele assume o discurso das mudanças sociais e desloca o eixo da prestação da assistência: de uma prática paternalista personificada, para a prestação da assistência devida por direito de cidadania. Essa filosofia de ação harmonizou-se com o discurso da Nova República de resgate da dívida social acumulada, cujas ações governamentais deveriam voltar-se para programas sociais que reintegrassem o homem "marginalizado" ao processo sócio-econômico-político.

Dentro destes pressupostos no Ceará em 1987 o Movimento de Promoção Social, a Fundação Programa de Assistência às Favelas da RMF - PROAFA, e a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará - FUNSESCE foram absorvidas em um único órgão, a Secretaria da Ação Social. Esse órgão, responsável pela execução da Política Social do Estado do Ceará, pauta-se no discurso de respeito e fortalecimento às organizações populares e na Assistência Social como direito de cidadania.

Frente a essa realidade este estudo objetiva compreender a trajetória da Assistência Social Pública no contexto sócio-político da realidade cearense no período compreendido entre 1979 a 1990, como forma a contribuir para o tratamento dado à questão da Assistência Social no Ceará. Diante do exposto, refletir sobre a Assistência Social Pública significa investigar as respostas políticas instituídas pelo estado pa-

ra confrontar as desigualdades sociais evidenciadas na pauperização crescente, absoluta e relativa, da massa proletária.

Nesse processo as políticas sociais públicas emergem como mediações para amortecer as tensões sociais, sendo acionadas como medidas que dão vazão às demandas de amplos setores sociais no limiar da sobrevivência.

Portanto, neste estudo adotaremos como prioridade a compreensão das alterações significativas na formulação e implementação dos programas públicos de assistência social - veiculados pelo governo estadual - que refletem as novas formas de legitimação do estado bem como as formas por ele adotado para enfrentamento das questões sociais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este item ocupa-se dos procedimentos metodológicos aplicados à presente investigação. Na busca de operacionalizar os objetivos propostos, classificaremos primeiramente o modelo de estudo adotado. As seções que se seguem tratam da delimitação do tempo (período escolhido para análise); a seleção do espaço e dos sujeitos; o universo; a amostra; a coleta e análise dos dados.

- Modelo de Estudo

A pesquisa, no que se refere à caracterização dos grupos sociais usuários da assistência, bem como no que se refere à tipificação das carências, será conduzida segundo um modelo que pode ser classificado como estudo descritivo. Esse estudo tem por objetivos "apresentar precisamente as características de uma situação, um grupo ou um indivíduo específico (com ou sem hipóteses específicas iniciais a respeito da natureza de tais características);... verificar a frequência com que algo ocorre ou com que está ligado a alguma outra coisa (geralmente, mas não sempre, com uma hipótese inicial específica)". (SELLTIZ et alii, 1965:59)

- Tempo

Sem estabelecer um corte na história elege-se o período do desenvolvimento das políticas públicas de assistência Social no Ceará, relativo ao período de 1979 até 1990. Isto porque no plano nacional os dois primeiros anos deste período registraram vários eventos que marcaram o final da era autoritária como por exemplo os trabalhos da Consti-

tuinte. O encaminhamento do projeto "Tudo pelo Social", o "plano cruzado" e o lançamento de um programa de reforma agrária criaram momentos de grandes expectativas mas também de grandes frustrações, que se estenderam até o final da década de 80 para a sociedade brasileira. Nesse período ressalta-se ainda a introdução no cenário nacional do comprometimento oficial com o resgate da "dívida social" trazendo à ordem do dia alguns princípios como a descentralização político-administrativa no âmbito das políticas assistenciais; a integração local dos serviços e equipamentos e uma maior participação popular. A assistência social adquiriu status de política social e passou a fazer parte do compósito da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência. Dois novos programas foram criados ressaltando-se no campo social: o Programa Nacional do Leite (PNL), e o Programa de Alimentação Popular (PAP) sem no entanto causar impacto na qualidade das Políticas Sociais. A alteração mais significativa ocorreu na área da saúde através do Sistema Unificado o Descentralizado de Saúde - SUDS.

No plano local, da realidade cearense, esse momento coincide com a implantação de uma nova gestão governamental entre 1987/1990. O quadro de indicadores econômicos e sociais nesse período revela a magnitude dos problemas e das dificuldades do Estado. Segundo dados do PNAD(1) de 1985: 66% da PEA encontra-se em situação de pobreza absoluta, correspondendo a 1.6 milhões de pessoas situadas na faixa de zero a um salário mínimo; 48% dos cearenses na faixa de 15 anos ou acima, são analfabetos, 65% deles concentrados na zona rural.

Os programas sociais até então executados tinham feições nitidamente assistencialistas, personificavam o favor e se desenvolviam numa ossatura institucional múltipla, paralela com superposição de atividades de caráter fragmentado e instável.

(1) Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD) 1985 - FIBGE.

No ano de 1987 é criada uma Secretaria de Ação Social que absorve essa multiplicidade de serviços assistenciais e assume como discurso a mudança na prática da prestação da assistência social, deslocando o eixo da perspectiva assistencialista para aquela do direito de cidadania. A Assistência Social representa um direito para quem recebe e dever social do estado que a presta.

Por esses motivos elegeu-se o período compreendido entre 1979 a 1990 para caracterizar a assistência social pública no Ceará, como forma de cotejar a intervenção dos três períodos de governo contidos nessa conjuntura.

- Espaço e Sujeitos

O espaço escolhido para o estudo é o órgão estadual responsável pela política de Assistência Social, ou seja, a Secretaria de Ação Social (SAS)(2), especificamente a Fundação da Ação Social (FAS), tomando como unidade empírica o Departamento de Assistência Devida (DAD)(3).

Esse departamento dirige suas ações para segmentos sociais sem condições de auto-sustentação pois, além das condições de pobreza, são idosos, deficientes, migrantes, doentes crônicos, etc.

É válido ressaltar que nesse espaço de estudo existem três programas que, por si sós, constituem unidades po-

(2) A SAS desenvolve sua programação através de dois órgãos vinculados: a Fundação da Ação Social (FAS) e a Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEMCE).

(3) A FAS possui quatro departamentos técnicos de execução: o Departamento de Atividades Produtivas (DAP), o Departamento de Artesanato (DART), o Departamento de Ação Comunitária (DAC) e, por fim, o Departamento de Assistência Devida (DAD).

tenciais para este estudo(4). No entanto elegeu-se o Programa de Assistência Emergencial para estudo, por ele conter as características do que se pretende analisar. Esse programa, segundo dados da Coordenadoria de Planejamento da FAS, no período, ocorreu um atendimento a 24.042 demandas de benefícios sociais, registrados em 4.580 prontuários, enquanto que o Programa de assistência complementar assessorou 87 entidades de atendimento ao idoso e ao deficiente beneficiando cerca de 11.157 pessoas desses segmentos inclusive seus familiares. O vale transporte foi fornecido a 2.914 deficientes e seus acompanhantes totalizando 7.052.774 vales, e a unidade de abrigo interna 65 idosos permanentes além de uma clientela rotativa de 173 clientes.

Essa é, portanto, a composição do espaço e dos grupos que se classificam como objetos selecionados para este estudo.

- Universo e Amostra

Serão tomados como universo os 4.580 "Prontuários do Serviço de Atendimento ao Carente" pelo fato de a escolha delimitar o Programa de Assistência Emergencial como unidade de estudo.

No entanto, é válido salientar que se fossem incluídas as outras ações do espaço citado, o universo somaria 15.737 pessoas para 38.113 benefícios sociais concedidos (segundo dados da Coordenadoria de Planejamento da FAS).

(4) "Programa de Assistência Emergencial tem por objetivo "assistir às pessoas ou grupos que permanente ou temporariamente não apresentam condições de gerir com autonomia sua própria vida ou sustento (utiliza a estratégia do plantão de atendimento)". Programa de Assistência Básica - através de uma unidade de abrigo: "atende a segmentos especiais obrigando-os provisoriamente no caso do migrante e mendigos, e, permanentemente, em se tratando de pessoas idosas abandonadas e incapazes de se auto-sustentar". Programa de Assistência Complementar - "Apoia e fortalece o trabalho desenvolvido por entidades filantrópicas que assistem ao idoso e ao deficiente, através de cooperação técnica e financeira"(Fundação da Ação Social: atuação no Período 1987-1990).

O processo de amostragem será do tipo sistemático aleatório o qual se define como o "subconjunto de uma população selecionada de tal forma que todos os possíveis sub-conjuntos de tamanho semelhantes contidos na mesma população apresentem a mesma probabilidade de serem selecionados" (BASTOS et alii, 1981:104). O tamanho da amostra será de 10% do universo, ou seja 458 prontuários, e sua escolha se fará através dos seguintes passos:

- qualificação dos prontuários de acordo com os benefícios sociais neles registrados;
- separação das fichas de acordo com os itens qualificados;
- numeração das fichas;
- identificação da participação de cada item no universo pesquisado;
- definição do número de fichas por item de acordo com sua percentagem de participação;
- sorteio das fichas pesquisadas de 1 a 5 para, em seguida, escolhê-las aleatoriamente em série.

Exemplo: Se o item alimentação registrar 200 fichas, e sua participação no universo for de 20%, terei que escolher 40 fichas. Irei sortear o número de 1 a 5. Se o número sorteado for 5 irei retirar em seguida os nºs 15, 20, 25, 30, 35 e assim, sucessivamente, até retirar as 40 fichas. Após separadas as 458 fichas estratificadas serão seguidos os seguintes passos:

- remuneração da amostra em ordem cronológica;
- codificação dos itens do prontuário;
- preparação de um manual de codificação das categorias (anexo I e II).

Cabe salientar que o processo de estratificação da amostra - que tem como critério os benefícios sociais (tipo

de assistência prestada) - e a participação de cada item no universo; registra o seguinte quadro:

1 - Alimentação	= 19%
2 - Medicamentos	= 28%
3 - Passagens	= 13%
4 - Orteses	= 10%
5 - Próteses	= 1%
6 - Exames Médicos	= 2%
7 - Funeral	= 11%
8 - Auxílio Financeiro	= 7%
9 - Instrumental de Trabalho	= 3%
10 - Auxílio Transporte	= 2%
11 - Cadeira de Rodas	= 4%

- Coleta de Dados

Terá como fonte os "Prontuários do Serviço de Atendimento ao Carentado" através das seguintes categorias:

- 1 - Idade
- 2 - Procedência
- 3 - Sexo
- 4 - Estado Civil
- 5 - Grau de Instrução
- 6 - Previdência Social
- 7 - Profissão
- 8 - Condições de habitação
- 9 - Número de familiares
- 10 - Rendimento mensal familiar
- 11 - Natureza do benefício social.

- Análise dos Dados

Para efeito da elaboração do perfil do usuário da assistência e da tipificação das carências como demandas sociais, os dados serão tratados descritivamente e apresentados sob a forma de tabelas conforme o que foi explicitado no item universo e amostra.

Quanto à análise e caracterização da Assistência Pública como ação de Governo (relatórios, planos), serão utilizados dados secundários para interpretação de evidências obtidas em termos comparativos. Para isso realizamos o mapeamento de documentos públicos que consideramos relevantes na análise que se pretende.

Isto porque no que se refere a descrição da trajetória da assistência social nas políticas públicas do período utilizaremos a análise de outros indicadores sociais que consideramos importantes para estabelecermos comparativos às metas governamentais do período. São eles: mortalidade infantil, habitação, dentre outros. Para dimensionamento dos resultados e aprofundamentos da análise serão utilizados relatórios e avaliações dos órgãos governamentais. Esse aprofundamento da análise com o uso dessa documentação ocorrerá em termos comparativos com o que foi dimensionado como metas dos planos de governo do período estudado com ênfase na área de abrangência da assistência social e dos indicadores sociais aqui mapeados.

- Tabulação dos Dados

Será feita manualmente de acordo com o manual de codificação anexo e o tratamento desses dados se dará por meio do computador.

As tabelas que se pretende construir irão cotejar:

- Usuário da assistência por grupo de idade segundo procedência e sexo.
- Distribuição do usuário da assistência por grupo de idade segundo grau de instrução.
- Usuário da assistência por grupo de idade segundo sexo e estado civil.
- Distribuição do rendimento familiar do usuário por profissão e sexo.
- Distribuição do rendimento familiar segundo o tamanho da família.
- Situação de habitação do usuário segundo procedência.
- Distribuição do usuário segundo o tipo de vinculação com a previdência por profissão.
- Distribuição do usuário por classe do rendimento mensal familiar segundo o benefício social concedido por sexo.
- Distribuição do usuário de acordo com o tipo de vinculação com a previdência e segundo o benefício social concedido por sexo.
- Distribuição do benefício social concedido ao usuário por período.

PRIMEIRA PARTE

A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÚBLICA. UMA RESENHA

CAPÍTULO I

O ESTADO DO BEM-ESTAR E AS FUNÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL

Empreender uma reflexão sobre a Assistência Social Pública, o Estado e a função das políticas sociais representa um desafio quando se pretende compreender o caráter contraditório da dominação exercida pelo Estado e as ambiguidades na sua relação com a realidade social.

Por esse motivo a perspectiva escolhida para analisar neste estudo é a concepção liberal do Estado do Bem Estar que o apresenta para o conjunto da sociedade como um árbitro, como aquele que administra os conflitos sociais propugnando pelo consenso e promovendo a igualdade dos cidadãos. É baseado nesses pressupostos que essa reflexão buscará compreender o viés contraditório da visão do Estado, partindo dos fundamentos que enunciam a posição de defesa dos direitos humanos e de promoção do homem onde a Política Social representa o canal que torna possível a consecução desses objetivos, ao mesmo tempo que se constitui em "medida necessária" na busca de harmonização das tensões de classe.

A concepção do Estado do Bem Estar fundamenta-se nos valores básicos do liberalismo, portanto, abordaremos os principais aspectos dessa doutrina antes de adentrarmos no estudo das funções da Política Social e na natureza do Estado do Bem Estar. Porém, não é objetivo desse estudo fazer uma análise exaustiva do surgimento e evolução do liberalismo enfocando as idéias da totalidade de seus pensadores ou defensores. O que se pretende é uma abordagem sintética so-

bre seus fundamentos evocando algumas figuras que contribuíram para o arcabouço doutrinário dessa filosofia para que essa rápida análise possa subsidiar a investigação do tema proposto neste item. Assim, adotaremos periodização demarcada a partir da definição do liberalismo como "a doutrina que tomou a si a defesa e a realização da liberdade no campo político. Tal doutrina nasce e se afirma na Idade Moderna e pode ser considerada e dividida em duas fases: 1.^a a fase do século XVIII, caracterizada pelo individualismo; 2.^a a fase do século XIX caracterizada pelo estatismo (ABBAGNANO, 1982: 576) e por fim o liberalismo no século XX.

I - Liberalismo: a Fase do Individualismo (Séc. XVIII)

Os ideais dominantes nesta primeira fase derivam dos pressupostos do jusnaturalismo, do contratualismo e do liberalismo econômico.

O jusnaturalismo é a teoria do direito natural que confere ao indivíduo direitos inalienáveis e originários enfocando a autonomia da razão tanto no campo moral como político, fato que a distingue da teoria tradicional. Com o contratualismo social o Estado se manifesta como criação, consciente e deliberada da vontade dos indivíduos. Assim esses princípios doutrinários apontaram para um Estado jurídico, guardião das liberdades individuais.

Um dos pensadores que contribuiu para a doutrina liberal foi THOMAS HOBBS (1588 - 1679) que apregoava, no campo político, o direito natural do Estado personificado na dominação da soberania absoluta, o implacável Leviatã. Ao enfocar o direito público e o problema do fundamento e da natureza do Estado, Hobbes serve-se da doutrina do contrato para defesa do poder absoluto. Afirma que "quando os homens primitivos vivem no estado natural, como animais, eles se jogam uns contra os outros pelo desejo de poder, de riquezas, de propriedades. Mas, como dessa forma, os homens destroem-se uns aos outros, eles percebem a necessidade de es-

tabelecerem entre si um acordo. Um contrato para constituirem um Estado que refreie os lobos, que impeça o desencadear-se dos egoismos e a destruição mútua. Esse contrato cria um Estado absoluto de poder absoluto". (GRUPPI, 1980:12)

Assim pressupõe que os homens têm seus direitos naturais a que irão renunciar em benefício do grande Monarca Leviatã desde que os outros também o façam. Esse contrato gera um Estado absoluto. Em sua obra política fundamental - *Leviatã* - HOBBS enuncia que "o Estado tem tanta força e poder que pode disciplinar a vontade de todos para a conquista da paz interna e para a ajuda mútua contra os inimigos externos". (ABBA'GNANO, 1982:191). Na geração desse Estado absoluto ressalta-se a questão da moral que é inteiramente baseada no egoísmo, causa única da origem da sociedade. Segundo ele, se o homem tende fatalmente para seu bem-estar material é fundamentalmente egoísta. No entanto defende que a moral não deve extinguir esse egoísmo mas valorizá-lo "para um egoísmo mais refinado, aplicando a razão ao egoísmo cego, transformando o hedonismo em utilitarismo" (PADOVANI e CASTAGNOLIA, 1981:320). Assim o homem renuncia ao Estado de natureza, ao egoísmo originário - onde vive desorganizado - e passa a um egoísmo iluminado, disciplinado onde se agrupa na sociedade política. No pensamento hobbesiano, o contrato o protege dos egoísmos individuais e faz renunciar aos egoísmos contrastantes, inclusive à própria liberdade, a ser protegida por um poder superior, pelo poder do soberano, pelo estado. O poder absoluto desse soberano advém do fato de que o contrato não se realiza entre o soberano e os súditos, mas somente entre os súditos que elevam o poder às mãos do soberano o qual conserva o egoísmo originário, o poder da natureza, com a força a seu serviço⁽¹⁾. Assim HOBBS faz servir a doutrina do contrato à defesa do poder absoluto radical, uma tirania da força material já que o soberano pode determinar o que é justo e santo: "dada pois a concepção naturalista, materialista de HOBBS em que não há lugar para os valores espirituais, morais, religiosos, o soberano poderá fazer e impor o que melhor lhe agradar; nada sendo a ele superior, ele é soberano

não por direito racional e divino" (PADOVANI, e CASTAGNOLA, 1981:320)

Seguindo pois na exposição das idéias de pensadores políticos que influenciaram ou defenderam o liberalismo, destaca-se John Locke (1632-1704) para o qual o objetivo maior da filosofia situa-se no campo moral de orientar o homem para vida. A gnosiologia de Locke influenciou sensivelmente as idéias da época e no campo moral e político a doutrina liberal em especial. Enquanto HOBBS pugna por um contrato que gera um Estado absoluto, Locke defende um Estado que pode ser feito e desfeito como qualquer contrato. E defende que os governos são criados pelos indivíduos espontaneamente através de acordos contratuais e que os homens permitem ser governados já que o governo é necessário à proteção dos direitos naturais e inalienáveis (vida, liberdade, propriedade). Quando os governos não protegem esses direitos, eles legitimamente seriam mudados. Os elementos contratuais e jusnaturalistas contidos no pensamento de Locke⁽²⁾ evidenciam-se na sua afirmação de que "os homens se juntam em sociedades políticas e submetem-se a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades. O estado natural (isto é, a falta de um Estado) não garante a propriedade. É necessário constituir um Estado que garanta o exercício da propriedade, a segurança da propriedade" (in: GRUPPI, 1980:13). Esse pensamento de Locke revela um estado gestado pelo contrato cuja preocupação é com o indivíduo, seus interesses e direitos de propriedade. Evidencia o individualismo para o qual a liberdade representa o desfrutar passivo dos direitos pessoais a serem protegidos da interferência de governos ou de outros indivíduos em seus direitos à vida, à liberdade e à propriedade privada. Para Locke, portanto, o Estado é soberano, mas sua atividade origina-se do contrato que o faz nascer.

Como a liberdade para Locke é o desfrute dos direitos pessoais, é válido ressaltar um aspecto presente no campo político clássico e contemporâneo que está ligado também a essa reflexão; são as dicotomias público/privado e so

cidade civil/estado.⁽³⁾ A dicotomia público/privado pode ser identificada no pensamento de Locke que apregoa uma ordem social de indivíduos autônomos e independentes que são responsáveis por seus próprios destinos onde a propriedade transforma-se num direito natural com seu livre exercício garantido pela lei do Estado. Esse aspecto do pensamento de Locke é abordado por BOBBIO em sua análise exaustiva sobre essa dicotomia público/privado. Ressalta BOBBIO que através de Locke "a inviolabilidade da propriedade que compreende todos os direitos individuais naturais, como a liberdade e a vida e indica a existência de uma esfera do indivíduo singular autônoma com respeito à esfera sobre a qual se estende o poder público, torna-se um dos eixos da concepção liberal do Estado, que nesse contexto pode então ser redefinida como a mais consciente, coerente e historicamente relevante teoria do primado do privado sobre o público" (BOBBIO, 1987: 23-24).

Assim, o Estado não deve interferir nos direitos de propriedade e sim garantir e tutelar o seu livre exercício. Essa questão está embricada àquela da sociedade civil/estado já que esses direitos de propriedade são exercidos na sociedade civil. Enquanto na Idade Média o poder político e a sociedade estavam entrelaçados, na sociedade moderna eles estão separados já que na sociedade civil há a transmissão da propriedade mas não há a transmissão do poder público. Ainda sobre esse assunto BOBBIO⁽⁴⁾ cita Locke, mais precisamente quanto à sua obra Segundo tratado: "aliás a finalidade em função da qual os indivíduos instituem o estado civil é principalmente a tutela da propriedade (que entre outras coisas é a garantia da tutela de um outro sumo bem que é a liberdade pessoal)... por poder político, entendo o direito de fazer leis com penalidade de morte e por conseqüente com toda penalidade menor para o fim de regulamentar e conservar a propriedade" (BOBBIO e BOVERO, 1987: 73-74).

Portanto essa relação indissociável entre propriedade e liberdade aparece tanto na sociedade política como na sociedade civil regida por leis diferentes.

Em decorrência posições filosóficas no campo moral e político do jusnaturalismo e do contratualismo pode se chegar, para o liberalismo, a algumas considerações como: o zelo doutrinário de buscar formas de redução e limitação do poder do estado; de tornar o estado um servo do indivíduo ou guardião das liberdades individuais; de negação do absolutismo e, principalmente, a coincidência entre o interesse público e o privado.

Esses postulados que caracterizam a influência doutrinária da primeira fase de afirmação política do liberalismo (a fase do Sec. XVII caracterizada pelo individualismo) aglutina outra diretiva doutrinária, a do liberalismo econômico, característica da escola fisiocrática que propõe a não intervenção do Estado no sistema econômico o qual seria governado por um conjunto de leis naturais. Nessa fase a coincidência entre interesse público e privado é característica e está evidenciada na obra (*Wealth of Nations*) A Riqueza das Nações do escocês Adam Smith. A doutrina econômica de Smith é fundada na defesa de que o verdadeiro bem estar econômico não pode ser alcançado através do mercantilismo mas no combate de qualquer restrição ou controle do mercado. (5)

Ele estava preocupado tanto em analisar qual sistema econômico serviria à multiplicação da riqueza das nações como em identificar as leis econômicas que orientam a repartição das riquezas entre as classes sociais. Evidencia então o individualismo quando enuncia a liberdade do indivíduo em agir na busca de seus próprios interesses o que acaba por promover os interesses da sociedade: o trabalho dos cidadãos é o que resulta na riqueza da nação (interesse privado/interesse público).

O arcabouço teórico dos clássicos da economia política baseou-se no pensamento científico do liberalismo clássico e em seu aparecimento no mundo moderno. Como já foi acima citado o fundamento teórico para tal é o individualismo e a coincidência do interesse privado com o interesse pú

blico. Essa postulação pode ser identificada em algumas citações de Smith como "cada indivíduo, portanto, se empenha o mais que pode para empregar seu capital em apoio da economia nacional e orientar essa economia de modo que seu produto seja de valor máximo; cada indivíduo necessariamente trabalha para tornar a renda anual da sociedade tão grande quanto ela possa (torná-la) ... ao perseguir seu próprio interesse ele frequentemente promove o da sociedade mais efetivamente do que quando ele realmente tenciona promovê-lo" (SMITH in SINGER, 1982:8)

Porém essa filosofia econômica do laissez-faire, esse liberalismo individualístico começa a entrar em crise. O conjunto de leis naturais que governaria a ordem econômica começa a desmoronar-se ante os problemas sociais e as crises constantes que abalavam as economias nacionais. Além do mais o liberalismo proposto pelos clássicos no campo político e econômico parecia realizar a defesa de uma única classe de cidadãos - a burguesia - ao invés de seu conjunto. Inicia-se aí a segunda fase do liberalismo, a do século XIX, caracterizada pelo estatismo. As doutrinas políticas de Rousseau e Hegel são reações precedentes da crise que resultou nesta segunda fase do liberalismo.

II - Liberalismo: A Fase do Estatismo (Sec. XIX)

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) faz uma reviravolta no individualismo, defendendo que o problema político é fundamentalmente o da conciliação entre liberdade/autoridade, indivíduo/estado. O estado e a sociedade têm o papel de tutelar a liberdade e os direitos do indivíduo. Ao contrário de Hobbes, sustenta que a soberania política não compete ao soberano mas à vontade geral do povo. Esse estado tirânico deverá ser substituído pelo Estado como liberdade, ou seja, como expressão da vontade geral. Em sua obra, o Contrato Social (1762) baseia suas idéias políti-

cas e sociais na bondade originária da natureza humana. Aquilo que os jusnaturalistas conferem como direito dos indivíduos, Rousseau atribui somente aos cidadãos: "aquilo que o homem perde pelo contrato social é a sua liberdade e o direito ilimitado a tudo aquilo que o tenta e que pode obter; o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo aquilo que possui... a obediência à lei que nos foi prescrita é a liberdade: de forma que somente no Estado o homem é livre (ROUSSEAU, in ABBGAGNANO, 1982:576). Assim insurge-se a superioridade do Estado sobre o indivíduo, pressuposto combatido pelo liberalismo em sua primeira fase. De tal modo a igualdade procede das vertentes desse contratualismo de Rousseau segundo o qual a liberdade baseia-se na igualdade mas essencialmente na igualdade jurídica, pois os indivíduos, ao conferirem ao Estado momentaneamente os seus direitos, os restituem a todos sob outra denominação - não são mais direitos naturais, mas direitos civis. Sendo esse ato cumprido igualmente para todos, ninguém seria privilegiado e se preservaria a igualdade. Sobre isso Rousseau enfatiza: "encontrar uma forma de associação que proteja com toda força a pessoa e os bens de cada membro e pela qual cada um unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Tal o problema fundamental que o contrato social dá solução" (ROUSSEAU in BONAVIDES, 1980:17). Para ele cada indivíduo conserva sua liberdade ao tornar-se subordinado unicamente ao Estado - síntese das liberdades individuais. Proclamava ainda que o único sistema político moral era aquele em que a comunidade e seus integrantes fossem soberanos. Suas idéias influenciaram sobremaneira a fase democrática da Revolução Francesa⁽⁶⁾, a de Robespierre em 1793, cujo pressuposto era que somente quando o povo fizesse suas próprias leis haveria verdadeira liberdade e a probabilidade de que o bem comum fosse atendido seria ampliada substancialmente.

O século XIX, portanto, pode ser considerado como uma era liberal, notadamente na Europa, tendo essa última, em sua história, registrado fatos de vitórias

em prol do movimento liberal como "o ato de emancipação católica (1829); o ato de reforma (1842); e a revogação das leis dos cereais (1846), juntamente com a enorme quantidade de pequenas medidas constituíram provas de força de agitação e de opinião liberal na Inglaterra durante essas décadas" (Gray, 1988:54).

Apesar de o liberalismo clássico dominar grande parte das idéias, o mesmo teve seu retrocesso durante quase todo o século XIX na Inglaterra, cuja ruptura (liberalismo Inglês liberalismo clássico) se deu a partir do ímpeto reformador dos utilitaristas⁽⁷⁾ mais conhecidos na época como "filosofos radicais" e cujo fundador foi JEREMY BERTHAN (1748-1832).

O utilitarismo nasceu num quadro social de crescimento da pobreza nas grandes cidades inglesas motivado pela aceleração da migração rural-urbana conseqüente dos constantes e sucessivos desastres agrícolas; pelas guerras napoleônicas e pelo colapso do comércio internacional que incidiam sobre essa realidade. "O problema da pobreza adquiria, assim, uma visibilidade e uma urgência que conduziria para o primeiro plano na agenda dos filósofos radicais - e não só deles! - enquanto que para os economistas do século XVIII, ele jamais havia chegado a ocupar o centro das atenções. Se Adam Smith buscou desvendar as causas da riqueza das nações, os utilitaristas na geração seguinte irão investigar a natureza e as causas da pobreza das nações" (BONAR, in GIANETTI, 1987:21).

Os elementos básicos dessa doutrina regem-se pelo princípio da utilidade onde cada objeto pode satisfazer uma necessidade e o atributo de sua utilidade é subjetiva. O que importa é encontrar critérios racionais, razões, argumentos que serviam de base aos juízos de valor; a utilidade como critério da vida social, econômica e política, substitui os direitos morais e sociais. Isto gera, para os utilitaristas, uma fórmula que pressupõe que a utilidade particular coincida com a utilidade pública. As decisões públi-

cas devem ter como consequência a capacidade de promover eficientemente o bem estar material da maioria da população.

Os utilitaristas não invocam nenhum tipo de direito natural e defendem o ideário do liberalismo econômico: o livre comércio; o mercado competitivo (regido pelo sistema de preços); a livre iniciativa; a instituição da propriedade privada, enfim, defendem a ossatura institucional adequada ao funcionamento do sistema de mercado.

Por fim temos, ainda no final do século XIX, John Stuart Mills (1806-1873), discípulo de Bentham, que redefiniu o utilitarismo introduzindo critérios não subjetivos, padrões quantitativos; "no aspecto em que se reconhecem distorções quantitativas entre as satisfações humanas, hierarquizadas segundo o papel que as várias satisfações desempenham na promoção da individualização" (GRAY, 1988:58). Na sua obra Princípios da Economia Política (1848), estabelece a distinção entre produção e a distribuição da vida econômica criando um sistema de pensamento que legitimou as tendências internacionalistas do estado, marcando seu afastamento do liberalismo clássico.

O final do século e sua viragem ainda foram berço da influência da imperfeita perspectiva liberal de Mills. E alguns autores consideram ainda a existência de idéias liberais revisionistas inspirados na filosofia hegeliana.

No entanto, é válido ressaltar que as principais reações ao classicismo ocorreram com o pensamento de MARX (1818-1883) que teve seu estatuto de maturidade, sua viragem iniciada nos anos 40 do século XIX. Nesse período ocorria historicamente a formação das tendências decorrentes da nova filosofia burguesa com as idéias de STUART MILLS e COMTE, cujas concepções historicistas e elitistas deste (COMTE), exerceram forte peso em MILLS, ainda que este criticasse a natureza anti-individualista da filosofia comteana. Nesse período (1843), depois de sua chegada a Paris, Marx entra em contato com o movimento dos operários franceses e procurar apoiar suas teses sobre a experiência da luta prática desses operá

rios, e redige o seu artigo sobre a crítica da Filosofia do Direito de Hegel (Introdução). Nesse momento Marx descobre o proletariado e a força material - que ele acredita destruirá o regime burguês e libertará para sempre a humanidade de toda exploração. Dessa fato - após contato com o movimento operário socialista francês - ele resolve, então, estudar com afinco a Economia Política. Nessa época a Inglaterra era o país onde o sistema capitalista se achava mais desenvolvido e por isso Marx começou a analisar minuciosamente o seu funcionamento. Pôs-se a estudar SMITH, RICARDO e MILLS, e sob esse ângulo desenvolve a crítica à economia clássica, a filosofia defendida pelos fisiocratas e repensa a herança filosófica hegeliana, procurando criar uma metodologia científica para a luta teórica e prática. Contesta a tese hegeliana de que a história se identifica com o desenvolvimento dialético da idéia e dele é o resultado obrigatório. Afirma que a história não se resolve na idéia mas a idéia na história e que não se trata de entender o processo histórico mas transformá-lo. Daí procura demonstrar que os clássicos erraram - ao admitirem que a ordem econômica seria governada por um conjunto de leis naturais - já que as sociedades estão sujeitas a uma constante transformação histórica.

Contesta as posições individualísticas de SMITH e o aspecto contratualístico de ROUSSEAU na sua Crítica da Economia Política: "o caçador e o pescador individuais e isolados, de que partem Smith e Ricardo, pertencem às pobres ficções robinsonadas do século XVIII. Estas não expressam, de modo algum - como se afigura aos historiadores da civilização - uma simples reação contra os excessos de requinte e um retorno mal compreendido a uma vida natural. Do mesmo modo, o contrato social de Rousseau, que relaciona e liga sujeitos independentes por natureza, por meio de um contrato, tampouco repousa sobre tal naturalismo" - Nesse mesmo posicionamento Marx aborda o indivíduo na sociedade consubstanciada na filosofia do laissez-faire e das clássicas leis do ajustamento automático - "nesta

sociedade da livre concorrência, o indivíduo aparece despreendido dos laços naturais, que em épocas históricas remotas fizeram dele um acessório de um conglomerado humano limitado e determinado... vêem-no não como um resultado histórico, mas como ponto de partida da História, porque o consideravam como um indivíduo conforme à natureza - dentro da representação que tinham da natureza humana - que não se originou historicamente, mas foi posto como tal pela natureza" (MARX, 1978: 103-104).

Marx entende que as relações materiais são basicamente as relações de produção da vida, que compreendem as relações dos homens com a natureza e dos homens entre si. A individualidade é diluída na situação de classe e uma classe se define sempre em relação a outra. Na carta de Marx a J. Weydemeyer⁽⁸⁾ ele enfoca sua crítica à economia clássica (consubstanciada pelo liberalismo) no que se refere o individualismo/classe social: "no que a mim se refere, não me cabe o mérito de haver descoberto a existência das classes na sociedade moderna, nem a luta entre elas. Muito antes de mim, alguns historiadores burgueses já haviam exposto o desenvolvimento histórico dessa luta de classes alguns a sua anatomia econômica. O que eu trouxe de novo foi a demonstração de que:

- 1-) a existência das classes só se liga a determinadas fases históricas de desenvolvimento da produção;
- 2-) a luta de classe conduz necessariamente à ditadura do proletariado;
- 3-) esta mesma ditadura não é por si mais que a transição para a abolição de todas as classes e para uma sociedade sem classe (MARX, 1984: 99).

Nessa perspectiva Marx evidencia teses que delinham interpretações sobre o Estado. Enquanto na tradição liberal clássica HOBBS enuncia o poder soberano e absoluto do Estado tendo por base moral o egoísmo, LOCKE trata da questão público/privado num Estado guardião dos direitos na

turais individuais, Marx apregoa que o "Estado se funda na contradição entre o público e a vida privada entre o interesse geral e o particular" (MARX, 1984:31). Além dessa relação dicotômica as obras de Marx evidenciam outras teses sobre o Estado que não seriam aqui objeto de análise já que a perspectiva teórica é análise do Estado nas diretrizes da doutrina liberal. Porém o pensamento marxiano eleva um posicionamento crítico em relação à questão de um caráter ambíguo de um estado guardião da propriedade e dos interesses de uma classe. Tal perspectiva está na Ideologia Alemã enunciada pelo comentário "pela emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular a par e fora da sociedade civil; mas ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa como internamente para garantia mútua de sua propriedade e dos interesses" (MARX e ENGELS, 1984:101).

Como se pode perceber, a noção do estado não se constrói sob perspectivas individualísticas ou sobre direitos naturais, mas sim, aparece sobre a premissa da organização social em classes fundamentais (dominantes/dominados) cuja função é garantir, reproduzir e assegurar essa divisão de classes, defendendo em particular o interesse de uma delas.

Com o pensamento marxiano queremos, pois, caracterizar os fatos e reações que influíram no início do fim da era liberal. Em seguida enfocaremos o liberalismo no século XX como esteio às análises das teorias do bem estar.

III - O Liberalismo no Século XX

O final da era liberal parece ter tido sua concretização na Primeira Grande Guerra Mundial. No entanto, anteriormente, no final do século XIX, os anos 1870 a 1880 registravam movimentos anti-liberais onde a tradição clássica

estava a ser suplantada pelas idéias liberais revisionistas frequentemente inspiradas pela filosofia hegeliana. Também as obras de Marx revolucionaram a história do pensamento econômico provocando grandes impactos e modificações na ordem econômica de várias nações. Dentre suas obras, O Capital (1867) foi o que mais influenciou, com repercussões na análise econômica na viragem do século.

Apesar disso, o século XX em seus primeiros decênios, testemunhou a continuação do Liberalismo estatista apesar de o pensamento hegeliano prevalecer na época. A doutrina de Benedetto Croce (1866-1952) será a escolhida nessa análise pela conotação revisionista de seu pensamento quanto à imbricação liberalismo-democracia.

Croce procura estabelecer, no campo político, a diferenciação entre liberalismo e democracia, o que na época não se fazia por serem estes elementos entrelaçados. Para ele trata-se de duas concepções diferentes "o liberalismo é inimigo da monarquia absoluta e do clericalismo, bem como de um terceiro sistema, de uma terceira fé que parecia confundir-se (ou pelo menos entrelaçar-se) com o liberalismo: o ideal democrático...os democratas e os liberais concebiam de maneiras diferentes o indivíduo, a igualdade, a soberania, o povo" (GRUPPI, 1980:23). Ele considerava que os democratas apregoavam os indivíduos como pessoas iguais enquanto homens, mas, não eram iguais enquanto cidadãos.

Croce é um idealista que não reconhece nenhuma filosofia além de Hegel. Apesar disto afasta-se de Hegel quando, segundo ele, o espírito não é apenas a síntese dos contrários mas também o nexos dos distintos. Essas formas fundamentais do espírito contêm em si a síntese dos contrários que não se opõem, não se unem em síntese com as demais, mas permanecem distintos, criam um nexos. A gnosologia croceana apregoa que toda realidade é a idéia e que nada conhecemos a não ser a forma sob a qual as coisas se apresentam no nosso pensamento e nas nossas sensações.

Dentro dessas concepções a influência de Croce no

liberalismo se deu na diferenciação entre democratas e liberais. Para os primeiros o povo se constituía na soma de forças iguais e para os liberais "o povo era um mecanismo diferenciado, válido em cada uma das suas peças e em sua associação, com uma unidade complexa, com governantes e governados; com classes dirigentes abertas e móveis mas sempre necessárias para as tarefas de poder"(GRUPPI, 1980:23).

Outra figura que cabe ressaltar nessa análise, no campo econômico em relação ao liberalismo, é JOHN MAYNARD KEYNES, (1883-1946) vibrante combatente do laissez-faire e do liberalismo radical. Se Adam Smith triunfou sobre o mercantilismo; o keynesianismo representa em parte o meio-termo entre liberdade econômica absoluta e o total controle do Estado sobre a ordem econômica. Keynes representa um dos mais importantes economistas da primeira metade do século XX e seu pensamento se propagou nos anos da grande depressão quando as idéias clássicas já não mais davam conta da realidade, apesar de que nesse período as nações ocidentais ainda seguiam as coordenadas gerais da doutrina clássica radicalmente liberal do laissez-faire e do automatismo autorregulador das economias de mercado.

Diante dos profundos abalos das economias ocidentais com quadros concentradores e desiguais, Keynes procurou construir os alicerces de uma abordagem macro-econômica do sistema. A sua base doutrinária parte do estudo dos determinantes dos níveis de renda e emprego no nível nacional constatando que o Estado deveria participar da economia não com um dirigismo total mas complementar. Defendia que esse intervencionismo deveria dar-se sobre as grandes linhas do sistema e nos períodos depressivos dos ciclos econômicos o Estado procuraria compensar os investimentos privados. Esses investimentos complementares serviriam de determinantes e de garantia da recuperação e do reequilíbrio da atividade monetária. Esse intervencionismo moderado inclui, portanto, instrumentos da política econômica - ação nas áreas monetária e tributária. Sobre essa sua tese Keynes escreve na sua obra "GENERAL THEORY: "não se vê nenhuma razão evidente que

justifique um socialismo de Estado envolvendo a maior parte da vida econômica da comunidade. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se este for capaz de determinar o montante global dos recursos destinados a aumentar os meios de produção e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado tudo o que lhe corresponde. De resto, as medidas necessárias de socialização podem ser gradualmente introduzidas, sem alterar as tradições generalizadas da sociedade" (KEYNES in: ROSSETTI, 1974:91). Assim fica claro que Keynes combateu o laissez-faire e não propôs um dirigismo total e autoritário do Estado mas um intervencionismo que não substituiria por completo a iniciativa privada.

Após todas essas considerações sobre a periodização das idéias doutrinárias do liberalismo cabe sintetizar alguns elementos da teoria liberal que, lastreado nesse passado filosófico, influem sobre a concepção do Estado do Bem-Estar Social apoiado nos valores básicos do liberalismo.

IV - As Funções da Política Social na Concepção do Estado do Bem-Estar

A interpretação teórica das funções da política social no Estado do Bem-Estar Social são recentes, principalmente, se essas interpretações ocorrem no campo da teoria sociológica e no bojo das grandes correntes do pensamento contemporâneo. Nesses termos buscamos demarcar algumas perspectivas de análise a partir de colocação esquemáticas, mais aprofundadas sobre a questão, no intuito de em seguida estabelecer a imbricação com o tema da assistência social.

Para proceder a presente reflexão recorreremos ao ensaio "a especificidade do "Welfare State" brasileiro constante no doc. 3 da CEPAL (Economia e Desenvolvimento) cujas autoras demarcam que "talvez seja de JEANS ALBER a produção mais importante que tratou de explicitar correntes teóricas e hipóteses de

verificações empírica relacionada à gênese e à expansão do "Welfare State". Segundo esse autor, é possível identificar quatro grandes correntes teóricas de interpretação do "Welfare State". A principal linha de demarcação é a que coloca de um lado os modelos pluralistas e, de outro, os modelos marxistas. Por sua vez cada uma dessas orientações segundo Alber, dividem-se em dois tipos de abordagem: a funcionalista e a que opera com teorias de conflito (conflitualista, a partir de agora)" (DRAIBE e Aureliano in: Economia e Desenvolvimento, 1989: 92).

Dentro desta perspectiva reproduziremos aqui o quadro de análise do Welfare State de JENS ALBER em sua obra Dalla Carità Allo Stato Sociale (1986) como indicador para que em seguida possamos estabelecer uma visão das funções da política social e nela a de assistência social. Isto porque essa esquematização - longe de querer reduzir a análise - busca à luz dessas perspectivas o entendimento para o tema em questão neste capítulo.

É válido ressaltar que essas teorias não trabalham o conceito de assistência social, no entanto será estabelecido com essas correntes interpretativas um nexos com a questão, através de três outras interpretações, a funcionalista, a liberal e a marxista. Após a apresentação e comentário do quadro de ALBER discorreremos sobre o conteúdo, no campo da assistência social.

Sob pressão da periferia
(Política Social de "baixo")

Por iniciativa do centro
(Política Social de "alto")

Tradição Durkheimiana

Reação as novas formas de vida e aos problemas gerados pela modernização (industrialização, urbanização, diferenciação) e pelo declínio funcional dos sistemas tradicionais de seguridade.

ACHINGER

MODELOS
PLURALISTAS

WILENSKY/LEBEAUX

Tradição Weberiana

Reação à democratização e à organização dos trabalhadores.

MARSHALL

(Direitos Sociais como consequência da institucionalização do papel do cidadão)

HEIMANN
GOLDTHORPE

Reação à questão
(Resultante dos objetivos e dos conflitos entre grupos sociais e indivíduos).

GEORGE

(Redefinição dos problemas sociais em consequência do alargamento do sufrágio e do esforço do movimento operário)

RIMLINGER

Exigência de legitimação e ideologia das elites políticas no contexto das instituições e dos problemas específicos da industrialização e da mobilização)

MODELOS INTEGRADOS - PETER FLORA

Reação à politização dos problemas da modernização, variável segundo a estrutura organizativa envolvida e aberta a diversas soluções, segundo as características institucionais e a estrutura organizativa do Estado.

(*) FONTE: ALBER, J. Dalla Carità allo Stato Sociale. Bologna, Il Mulino, 1989. in: DRAIBE, Sonia e Aureliano Liana, A Especificidade do Welfare State Brasileiro. In: Economia e Desenvolvimento 3; MPSA/CEPAL, Brasília, 1989, p. 93.

Continua....

VODRUNDA

HABERMAS/OFFE

KROPI

OFFE

NARR/OFFE

LENHARDT/OFFE

(O Estado tutela a reprodução ameaçada pela força de trabalho, regula a participação no processo produtivo e persegue uma ordem de prioridade típica do sistema capitalista, dispensando medidas pacificadoras de políticas sociais aos grupos privados de capacidade de luta)

(Gradual eliminação dos problemas de segurança devidos à exploração graças ao crescimento do poder da classe operária em consequência da organização sindical e política; políticas sociais como resultado das relações de força das classes).

A assunção estatal das tarefas sociais para enfrentar as disfunções do capitalismo cria novos modelos e legítimação que, por sua vez, impõem um maior compromisso social.

Reação social integrativa necessária para a defesa do poder político sobre as organizações dos trabalhadores, dependência do Estado fiscal em relação à acumulação capitalista).

MODE MULLER/NEUSSUS

LOS (MED) MAR-XIS-TAS (Operando na qualidade de centro ideal do capitalismo, o Estado tutela a reprodução ameaçada da força de trabalho (isto é, a produção de plusvalia). E estabiliza a acumulações.

O'CONNOR

(O crescimento do setor monopolista exige a socialização dos custos do trabalho e produz excesso de capacidade e força de trabalho para cuja pacificação torne-se necessária a política social).

PEVEN/CLOWARD

(Política Social como meio de participação/ controle do protesto coletivo provocado pelos ciclos econômicos do capitalismo).

GINSBURGH

(Controle social dos trabalhadores que seguem a emergência dos sindicatos militantes e da organização política de classe operária. A garantia estatal da subsistência absolve temporaneamente funções pacificadoras e disciplinares).

MODELOS INTEGRADOS - GOUGH

(O desenvolvimento capitalista cria problemas e provoca conflitos de classe favorecido pela mobilização sindical dos trabalhadores, pela relativa autonomia do Estado e pela sua centralização (em parte devido à intensidade dos conflitos, mas, também, herdada pelo absolutismo). Tudo isso torna prováveis as reações públicas no campo social).

Na análise geral desse quadro DRAIBE e AURELIANO retiram aspectos importantes de reflexão e entendem que: "para os marxistas a política social é um produto específico do desenvolvimento capitalista indispensável para garantir a acumulação do capital, assim como para regular os conflitos de classe. Na sua versão funcionalista, entende-se a política social como exigência do desenvolvimento econômico enfatizando-se a ameaça que a exarcebção da exploração capitalista impõe sobre a reprodução da força de trabalho. Na sua tradução conflitualista embora considerando as transformações estruturais, o desenvolvimento da política social é remetido antes do protesto coletivo e à luta de classes" (DRAIBE e AURELIANO, in MPAS/CEPAL, 1989: 92).

Aprofundando essas colocações vamos situar as funções da política social dentro de três concepções básicas: a funcionalista, a liberal e a marxista que estarão correlacionadas a uma concepção de realidade; a uma concepção de homem fazendo o nexo com a questão da assistência social.

A primeira perspectiva que iremos apresentar é aquela pautada na corrente funcionalista que tem como base para o processo social a circularidade de movimentos que se dá em torno da ordem social na busca de uma posição de equilíbrio, de manutenção do sistema e da estrutura. Essa concepção teórica expressa como postulados básicos, o equilíbrio, a harmonia, a função; postulados esses, contidos num modelo ideal de funcionamento social que identifica como disfunção, tudo aquilo que não se enquadra nesse modelo.

Para essa perspectiva a sociedade se baseia na combinação harmoniosa das diferentes funções e atividades que as partes desempenham. É a sociedade um todo potencialmente harmônico e organizado onde a mudança social e o conflito são levados em conta, mas, secundarizados como elementos reformadores e nunca transformadores do sistema, e que ocorrem por evolução e não por processo de superação histórica. Para essa concepção poderíamos situar o Estado como um sistema social integrado composto de unidades sociais que fun-

cionam e as partes e cujas relações sociais são interindividuais o papel do estado é de tutela social. Para entender esse sistema integrado, cabe esclarecer que os funcionalistas encaram que "um todo integrado é aquele em que todos os aspectos estruturais, as partes, estão ajustadas com pelo menos um mínimo de unidade ou compatibilidade mútua" (SKIDMORE, 1976:180).

Nessa dinâmica a política social é o conjunto de ações setorializadas que tem por finalidade atuar sobre as carências e disfunções individuais e/ou sociais resultantes do estado de desequilíbrio pelas mudanças ocorridas na sociedade e como exigência do desenvolvimento econômico.

Nessa realidade, a Assistência Social aparece pautada no assistencialismo na perspectiva de dependência acrescida do discurso do ajustamento social, da promoção humana onde cada componente contribui de maneira particular para o funcionamento social. A clientela da assistência social é o carenciado é o indivíduo passivo no processo de mudança social, ser de ajustamento e de adaptação à realidade social.

Depreende-se dessa versão funcionalista que a função da política social é portanto atuar sobre a exacerbação advinda das modificações ocorridas pelo processo de modernização e do desenvolvimento econômico sobre a estrutura da sociedade. Essas modificações não se fazem segundo ritmos harmoniosos, o que produz o desequilíbrio.

Já a segunda perspectiva é a resultante da teoria liberal que tem como base a noção de igualdade de todos os homens, com direitos e deveres advindos de sua condição de participante da sociedade, ou seja, cidadãos. A condição de funcionamento pleno da sociedade é a afirmação da liberdade individual e da igualdade de direitos e deveres de todos os cidadãos.

O Estado é aquela instância neutra que está acima dos interesses da sociedade e objetiva garantir a justiça e o bem estar de todos atuando acima dos conflitos sociais. Alguns elementos se colocam nessa questão; o primeiro deles

é o individualismo, fator que "pugna pela primazia moral da pessoa contra qualquer pretensão da coletividade social" (GRAY, 1988:12). Nesse sentido, o Estado considera como sujeito de direitos o indivíduo e não os grupos ou as classes. As políticas sociais são também consideradas para que cada indivíduo busque conquistar o seu direito dentro do consenso social, garantindo um mínimo razoável. Outro elemento a destacar é a visão igualitária presente na concepção do Estado já que esse fator "confere a todos os homens o mesmo estatuto moral e nega a relevância de graus de diferenciação legais ou políticos de riqueza moral entre seres humanos" (GRAY, 1988:12). Dentro desse pressuposto a introdução dos direitos sociais funciona de maneira compensatória na satisfação das necessidades dos indivíduos. Este caráter compensatório se justifica pela igualdade de oportunidade, pela justiça distributiva, daí, o Estado propor que todos os serviços sejam efetivados com a acessibilidade, buscando romper as barreiras que impedem os indivíduos de conseguirem seus direitos, na visão dicotômica entre fracos e fortes.

A visão universalista é outro elemento que "afirma a equidade moral da espécie humana com importância secundária para as associações históricas e as formas culturais específicas" (GRAY, 1988:12). Nesse sentido, todos, universalmente, têm seus direitos iguais, assistidos e a liberdade é vista como bem maior que não pode ser afetada.

Dentro dessa linha de raciocínio a concepção liberal do Estado do bem estar baseia-se em postulados como a neutralidade e o humanitarismo em uma sociedade consensual onde a liberdade é o "bem maior" que não pode ser abalado nem mesmo com melhoria para a igualdade.

O Estado é, pois, o organismo político responsável pela garantia da liberdade, da propriedade e da justiça. Diante dessa posição o Estado busca o consenso entre os cidadãos, isto é, a criação de direitos sociais para a manutenção de um número razoável para os menos favorecidos bem como a abertura de oportunidades, uma vez que tem interesses

que precisam se harmonizar com os interesses comuns. Como o Estado se coloca como neutro e imparcial acima dos grupos sociais, ele mantém uma relação de autonomia absoluta com a sociedade civil. Por outro lado, essa sociedade civil, no liberalismo, é constituída não de classes com interesses antagônicos, mas agregados de indivíduos com interesses que devem ser harmonizados. Esses indivíduos possuem sua liberdade que deve ser preservada o que é condição para resolver as desigualdades.

Assim queremos situar o aspecto contraditório contido nesta perspectiva pois o Estado liberal considera que todos os indivíduos têm oportunidades iguais e liberdade para conquistar essas oportunidades, porém, nem todos os indivíduos têm capacidade para serem bem sucedidos, e, como consequência dessa incapacidade ficam pobres. Nessa visão inexiste a dimensão da totalidade onde o antagonismo de classe está na dinâmica do processo social além da não consideração do modo de produção que estabelece a forma de organização da sociedade.

Portanto, na ideologia liberal o Estado "se apresenta como o protetor dos fracos, como meio de satisfazer as necessidades sociais, pelas medidas legais que compensem as fraquezas dos indivíduos, pela introdução dos direitos sociais. Esta compensação se justifica em nome de uma justiça distributiva, da equidade ou da igualdade de oportunidades" (FALEIROS, 1982:43). Assim, aqueles que não conseguem prosperar são amparados pelo Estado que lhes proporciona condições de sobrevivência e a abertura de novas oportunidades para que tentassem sair-se bem novamente. Porém isso pode prejudicar a livre iniciativa da economia, a propriedade. O mercado deve regular naturalmente a sociedade, fazendo com que as capacidades e incapacidades se revelem.

É válido ressaltar que toda teoria liberal do bem-estar está baseada no consumo e no mercado. Adam Smith, por exemplo, defendia que o bem-estar se identifica com a riqueza já que esta depende do esforço individual e que é no mer

cado onde se produz o equilíbrio entre consumo e produção. Na essência, Smith diz que cada indivíduo "se empenha o mais que pode para empregar o seu capital em apoio da economia nacional e orientar uma economia de modo que seu produto seja de valor máximo; cada indivíduo necessariamente trabalha para tornar a renda anual da sociedade tão grande quanto ele possa (torná-la)" (Smith, in Singer: 1982:8).

Assim, sob o ponto de vista das teorias econômicas liberais é no mercado que o indivíduo satisfaz suas necessidades de serviços e bens, enfim, é através do mercado que o indivíduo adquire seu bem-estar. Nessa linha de pensamento o bem-estar está identificado com o crescimento. E é essa a concepção que orienta a teoria atual do "Welfare economics". Segundo essa idéia "certos economistas medem a riqueza de um país, e não a de seus habitantes e continuam utilizando as estatísticas de crescimento do produto (PIB) e dos rendimentos, como índices do aumento do bem-estar" (FALEIROS, 1982:12).

No entanto, esta teoria atual do bem-estar que define uma concepção de Estado, o "Welfare State", tem suas raízes no pensamento de Vilfredo Pareto (1848 -1923)⁽⁹⁾ na passagem de sua obra Cours d'Economie Politique quando ele defende que somente com o crescimento das riquezas proporcional à população é que poderão ocorrer o aumento das rendas inferiores e a diminuição das desigualdades das rendas: "o problema do crescimento do bem-estar das classes pobres é mais um problema de produção e de conservação da riqueza do que um problema de distribuição. O meio mais seguro para melhorar a condição das classes pobres é agir de modo que a riqueza cresça mais depressa que a população" (PARETO, in ARON, 1982:428).

Nesse modelo o indivíduo é responsável pela sua situação e a situação da pobreza e da riqueza uma condição natural não resultante do tipo de produção existente.

Todos esses postulados anteriormente expostos constituem elementos básicos para as considerações que se se-

quem. Isto posto, temos que o Estado do Bem Estar Social se realiza dentro de uma perspectiva de sociedade onde cada elemento possui uma função: tudo ajustado dentro de uma estrutura do sistema para que não haja conflito. É uma maneira de implementar a política de conservação da ordem vigente.

Nesses termos a sociedade seria formada por indivíduos com interesses que devem ser harmonizados, e não por classes antagônicas. Esses indivíduos possuem sua liberdade que deve ser preservada como condição de solução das desigualdades. Todos os indivíduos têm oportunidades iguais e liberdade para conquistar sua condição de vida. Porém, nem todos são fortes ou capazes, suficientemente para alcançar esse nível de bem-estar e, por causa disso, dessa incapacidade, ficam pobres. Dessa ordem de considerações, resulta que o Estado deve defender a liberdade, a propriedade e a livre iniciativa da atividade econômica, intervindo o mínimo possível na economia. A sociedade passa a ser consensual pois nela não existem conflitos já que todos tendem a harmonizar seus interesses comuns.

Nessa dinâmica surge a política social cuja função primordial é garantir a harmonia das relações sociais, dirigidas àqueles que por sua incapacidade, precisam ser protegidos por não terem sido bem sucedidos, ou criando oportunidades que garantirem um mínimo essencial à sobrevivência.

A política social expressaria assim, as relações de classe refletindo a direção política das relações econômicas na sociedade. Essa política "aparece" como medida que se situa fora do contexto dessas relações econômicas, no entanto, ela visa defender os interesses econômicos. A política social é implantada e intervêm "no hiato derivado dos desequilíbrios, na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas assim como na promoção da igualdade" (ABRANCHES, 1987:11).

O atendimento do direito não foge às estratégias de acumulação, implantam-se políticas sociais que possibilitam

a reprodução da força de trabalho e sua disponibilidade como reserva. Estabelecem-se normas que visam controlar os conflitos sociais determinando a resolução dos problemas em termos de negociação, pacto, conciliação, entendimentos, etc.

Assim, a aplicação concreta da teoria econômica do bem-estar ⁽¹⁰⁾ no campo social ocorre por intermédio de projetos sociais na tentativa da implantação de um sistema custo-benéfico; nos sistemas de seguridade; através de subvenções; auxílios sociais, etc.

Desta forma, na perspectiva liberal, as políticas sociais são instrumentos amortecedores de tensões sociais e que aparecem como aquelas que irão proporcionar a igualdade entre todos, no sistema onde seria a liberdade de iniciativa da atividade econômica.

A assistência social por seu lado aparece como uma ajuda aos mais necessitados e incapazes. A nuance assumida por essa postura é o acréscimo à prática da assistência, do discurso da igualdade de oportunidades, apontando para o aparecimento do Estado benfeitor privilegiando o individualismo e o utilitarismo sob a capa da benesse, do favor e da outorga.

Nesse esquema a função da política social compreende "a criação de direitos dentro do consenso social, para a manutenção de um mínimo razoável, para os menos favorecidos e a abertura de oportunidades" (FALEIROS, 1982:22).

Como se pode perceber, tanto na perspectiva, funcionalista como na liberal, a política social é destinada à clientela carente e/ou incapaz buscando adaptar ou integrar o indivíduo ou estabelecer o controle social e o funcionamento social. Sobre esse ponto é interessante ressaltar FALEIROS que afirma: "ao implantar políticas sociais com intenção de reintegrar os desviados sociais estes são marcados pela própria existência dessa política social em relação ao desvio, agora definido oficialmente como anormal" (FALEIROS, 1982: 57).

A terceira e última perspectiva a ser apresentada

nesta análise é a resultante das idéias da teoria marxista que tem como base não a legitimação do capitalismo, mas, a do movimento histórico, contraditório e incessante da luta de classe essência do processo social.

A sociedade é determinada pela produção da vida material e o conflito significa a busca de soluções entre os grupos. A ideologia dominante, sua reprodução, e, difusão, fazem parte do aparato que forma o exercício do controle social pois "as idéias dominantes não são mais do que a expressão ideal das relações materiais concebidas como idéias, portanto das relações que precisamente tornam dominante uma classe, portanto, as idéias do seu domínio" (MARX, 1984:56).

O Estado é revestido por ideologias na reprodução de relações econômicas, sociais e políticas. Não é concebido como um "comitê de classe" mas como uma instância atravessada pelas contradições de classe: o Estado defende os interesses da classe dominante, mas possui um espaço outro no sentido de incorporar os interesses, as demandas da classe dominada - mesmo estando em defesa da classe dominante - fato esse resultante das forças políticas dos diversos grupos sociais e sua mobilização na dinâmica social. Para manter o seu poder e/ou legitimar-se, o Estado assume posicionamentos diversos conforme a força de pressão ou recuo dos movimentos sociais, da correlação de forças sociais que se estabelece. "Nos momentos em que as forças populares se mobilizam e chegam a por em jogo a hegemonia do Estado, há expansão das políticas assistenciais e nos momentos em que as forças dominadas estão desmobilizadas, desorganizadas, enfraquecidas, as políticas assistenciais são reduzidas" (YASBECK e outras, 1985:87).

A política social é considerada nessa perspectiva como uma das formas pelas quais o Estado incorpora os interesses da classe dominada, "é uma gestão estatal da força de trabalho articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social". (FALEIROS, 1982:59). Ao contrário da ideologia liberal, os pro

blemas sociais são classificados numa dimensão de totalidade, de interdependência, determinados a partir das relações de produção entre o capital e o trabalho.

É importante notar que, na tradição marxista, ao situarmos a assistência social, caracterizamos sua prestação não como uma ajuda. Ela é concebida nessa visão como parte do valor criado pela classe trabalhadora, sendo apropriado pelo Estado e repassado às camadas populares sob a forma de benefício. Apesar de ser concedida pelo poder público como expressão humanitária do Estado, se constitui num direito do trabalhador.

Ao contrário das duas posturas anteriores a função da política social está em trabalhar, não as carências, mas sim as expressões cotidianas das contradições sociais onde a assistência social se constitui na prestação de serviços complementada por uma ação educativa, superadora da dependência e rompendo com o paternalismo que se constitui "na manutenção ou na distribuição de um direito como se fosse um favor, obtendo-se em troca a lealdade do indivíduo (FALEIROS, 1987:23).

Essas são, portanto, as três posturas que demarcam as funções da política social, funções essas que não se explicam isoladamente mas no bojo de uma corrente doutrinária onde para cada uma delas corresponde uma visão interpretativa da realidade.

Na seção seguinte desse estudo será abordado o significado da Assistência Social e do assistencialismo no contexto das políticas sociais, como extensão das reflexões acima efetuadas.

NOTAS DO ITEM 1.1 DO CAPÍTULO I

- (1) Lembramos aqui as colocações de BOBBIO em sua obra "Estado Governo, Sociedade - Para uma teoria geral da política", quando ele se refere ao modelo hobbesiano comparativamente ao modelo aristotélico, de abordagem do Estado. Ele afirma que no modelo hobbesiano "o Estado é a antítese do estado de natureza, da societas naturalis constituída por indivíduos hipoteticamente livres e iguais. A diferença repousa no fato de que, enquanto a societas civilis do modelo aristotélico é sempre uma sociedade natural, no sentido de que corresponde perfeitamente à natureza social do homem (politikon Zoon), a mesma societas civilis do modelo hobbesiano, na medida em que é a antítese do estado de natureza e é constituída mediante acordo dos indivíduos que decidem sair do estado de natureza, é uma sociedade instituída ou artificial (o homem artificialista ou a machina machinarum de Hobbes)(1987:45).
- (2) Para complementar essa reflexão, ressalte-se referências de PADOVANI e CASTAGNOLA op. cit., p. 324 - "Locke deriva a lei civil da lei natural, racional, moral, em virtude da qual todos os homens - como seres racionais - são livres, iguais, têm direito à vida, e à propriedade; e, entrando na vida política não pode renunciar a estes direitos sem renunciar à própria dignidade, à natureza humana. Locke admite um originário estado de natureza antes do estado civilizado. Não porém no sentido brutal e egoísta de inimizade universal, como dizia HOBBS; mas em um sentido moral, em virtude do qual cada um sente o dever racional de respeitar nos outros a mesma personalidade que nele se encontra".
- (3) Veja: BOBBIO, Norberto - Estado Governo Sociedade para uma teoria geral da política, Paz e Terra, Coleção Pensamento Crítico. Vol. 69, Rio de Janeiro, 1987.

- (4) A respeito do modelo jusnaturalista no estudo estado/sociedade civil, consultar: BOBBIO e BOVERO - Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.
- (5) Walkins e Kramnick sintetizam as idéias de Smith ao propor o liberalismo econômico e ao defender o individualismo. Para eles, Smith defende que "a verdadeira riqueza dos indivíduos e comunidades não é medida pela posse de maior ou menor quantidade de ouro ou prata; o que importa é a quantidade e a qualidade dos produtos e serviços à sua disposição. Se os produtores mais eficientes tiverem liberdade de vender onde quer que desejem, a competição entre eles automaticamente fará com que os preços baixem até um nível uniforme - o preço do mercado mundial - e os consumidores receberão por seu dinheiro mais quantidade e melhores produtos" Watkins, Frederick M. e Kramnick Isaac - "O surgimento do liberalismo" in Liberalismo: Curso A necessidade da política vol. 4 - Instituto Tancredo Neves, Brasília, 1987.
- (6) GRAY enfatiza que o liberalismo francês emergiu e desenvolveu-se contra um passado de práticas feudais e de instituições absolutistas e que "a revolução (do mesmo modo que levou na Inglaterra, através dos escritos de Edmund Burke, ao desenvolvimento de uma forma de conservadorismo em que valores liberais eram preservados mas as esperanças liberais punidas) gerou na França uma literatura desiludida de um auto-criticismo liberal... A Revolução Francesa depressa desapontou as esperanças liberais de democracia assim como aguçou os medos liberais de soberania popular... Na França o terror levou os principais pensadores liberais a reconsiderar o otimismo e o racionalismo do movimento iluminista e, em particular, a repudiar a teoria totalitária da democracia como veículo de uma vontade geral que tenha sido esboçada nos escritos de Rousseau" (GRAY, 1988:43-44).
- (7) Eduardo Gianetti ao comentar os princípios do liberalismo e o utilitarismo explica que "as razões do ímpeto re

formador utilitarista e de vigor com que se dedicaram à tarefa de transformar as instituições vigentes estão ligadas, em parte, ao momento histórico em que atuaram. A primeira geração de economistas clássicos liberais, a geração de Adam Smith e dos fisiocratas, vive ainda numa época relativamente calma e estável: sua contribuição antecede tanto a Revolução Industrial Inglesa (1780-1840) quanto a Revolução Francesa (1789). Já a geração dos utilitaristas ingleses trabalha sob o impacto direto da "dupla revolução" e vive portanto numa época marcada por rápidas e profundas mudanças econômicas, institucionais, tecnológicas e demográficas (GIANNETTI, 1987:20-21).

- (8) Sobre o assunto consultar MARX - Sociologia, Editora Ática vol. 10, org. Octávio Ianni, São Paulo, 1984.
- (9) Sobre a questão consultar os comentários de Raymond Aron na sua obra As Etapas do Pensamento Sociológico, Ed. UnB, Coleção Sociedade Moderna, 1982, pág. 377 e 457.
- (10) "Toda teoria liberal do bem estar, está baseada no mercado e no consumo. É no mercado que os indivíduos, átomos sociais, devem procurar satisfazer suas preferências, seus gostos, segundo uma curva de indiferença... Assim supõe-se que todos os bens que atendam às necessidades básicas do homem estejam no mercado. (FALEIROS, op. cit.).

CAPÍTULO IIO SIGNIFICADO DA ASSISTÊNCIA E DO ASSISTENCIALISMO NO CON-
TEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Convencionalmente, sempre que se fala em assistência social, tende-se a confundí-la com o assistencialismo⁽¹⁾ com a prática da caridade, caracterizada pela outorga, pelo favor e pela benesse. Historicamente esse estigma contribuiu para que se considerasse esse tema irrelevante do ponto de vista acadêmico, reforçado por uma prática relegada por seu caráter emergencial e fragmentário, carente de uma política social nacionalmente integrada.

Porém, as duas últimas décadas do século XX, trouxeram inovações profundas para a assistência social, há três séculos marcada pelo estigma do assistencialismo, traduzido em dependência, subserviência além do caráter confessional do benefício social às camadas pobres.

Considerada atualmente como direito do cidadão e como estatuto de política social, a assistência passou a integrar um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos que é a seguridade com base em princípios que se caracterizam pelo caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade.

Todo esse processo tornou a assistência social o "assunto do dia" para estudiosos e profissionais da área social. Nesse sentido, para abordagem do tema, correlacionando-o ao assistencialismo e às políticas sociais, necessário se faz uma periodização de sua evolução como um conjunto de fatos sociais historicamente determinados, além de uma abordagem teórica para definição de conceitos.

Assim procuramos nesse estudo analisar cada contexto histórico. Os períodos anunciados se apresentam divididos apenas para os fins da análise que se pretende, no entanto, não haverá necessidade de se detalhar datas precisas, mas, momentos que marcaram essa evolução no contexto histórico.

I - Do século XVI a XIX:

Os séculos XIV e XV e os primeiros anos do século XVI foram marcados por um movimento cultural e filosófico que anunciou a transição da Idade Média para o mundo moderno - A Renascença (2).

"A renascença é uma poderosa afirmação, particularmente no campo da prática do humanismo e de imanentismo, o que é manifestado pelo seu individualismo, pelo seu esteticismo, pelo seu ardente interesse pelo mundo a conquistar, dominar, gozar com meios humanos; pelo seu naturalismo que diviniza o homem material - como já aconteceu no paganismo antigo para o qual o humanismo de fato, apela, e de que parece um retômo" (PADOVANI e CASTAGNOLA, 1981:261).

Esse movimento em sua essência defendia o gozo desta vida e a indiferença pelo sobrenatural; a natureza era intrinsecamente boa e havia a crença na razão e na tolerância; o passado que a Renascença procurava reviver era a antiguidade greco-romana.

O quadro sócio-econômico e político dessa época revelava que a Igreja tinha se tornando um estado político com domínio espiritual total já que grande parte das nações eram cristãs. A mesma possuía extensos territórios na França e na Itália, e o Papa, além de chefe supremo da Igreja, era também um personagem político importante. As funções da sociedade eram divididas entre governo, igreja e particulares. Nesse contexto a assistência social (destinada aos pobres, velhos, crianças abandonadas, "miseráveis" bem como cuidado aos doentes e enfermos) era função da Igreja. O campo da economia era função dos particulares onde a indústria ainda apresentava-se em estado artesanal e o comércio já bastante avançado, procurando expandir-se para o Oriente. Ao Estado, porém, cabia as funções de defesa contra os inimigos bem como de tributação e arrecadação.

Porém é o ano de 1517 que marca o início da civilização ocidental moderna caracterizada pelo mercantilismo,

absolutismo, racionalismo. É a Reforma protestante que inrompe com a doutrina de Martinho Lutero aprovada na Dieta de Worms (1517) expostas nas "confissões de Augsburgo" (1521). Suas idéias se levantaram contra a Igreja romana e levaram a maior parte da Europa setentrional a separar-se dela. "A reforma não foi realmente parte do movimento renascentista. Na verdade, representou uma ruptura muito mais violenta com a civilização da época feudal do que o movimento chefiado pelos humanistas". (BURNS, 1977:450) A Reforma protestante rejeitava o sistema de teologia do final da Idade Média cujas doutrinas de Pedro Lombardo e São Tomaz de Aquino defendiam que o homem foi dotado por Deus, de livre arbítrio para escolher o bem e evitar o mal, mas, não podia fazer essa escolha sem auxílio sob pena de cair em pecado. "Aos cristãos educados sob influência Agostiniana, davam a impressão de diminuir a soberania de Deus e contradizer os claros ensinamentos de Paulo, segundo os quais a vontade do homem é escrava e a sua natureza indescritivelmente vil. Pior ainda, na opinião desses críticos, era o fato de que a nova teologia fortalecia muitíssimo a autoridade do clero" (BURNS, 1977:455).

Essas idéias protestantes ganhavam adeptos, principalmente na Alemanha, onde os príncipes - beneficiados com a Reforma - cobiçavam os bens da Igreja, altamente vulnerável pelos excessos de boa parte de seus membros.

Nessa dinâmica a Assistência Social aparece(3) Na perspectiva da filantropia ela se define como: deve-se "fazer o bem por amor ao homem". E nessa perspectiva surge um pensador considerado o precursor da Assistência Social pública organizada; Juan Luíís Vives, (1492-1540), filósofo, humanista, grande amigo de Erasmo de Roterda.

Vives atuava na Espanha e na França organizando a beneficência pública, com base no dever do indivíduo de ajudar-se mutuamente: "Os infortúnios do homem tanto são causa dos por ele mesmo, como por outros. Esta desigualdade na so ciedade é contrária à natureza humana pois Deus criou todos os homens iguais à sua imagem e semelhança. Por isso, os

homens têm o dever de se ajudarem mutuamente: quem tem muito, dê muito; quem tem pouco dê pouco; mas todos devem dar de acordo com suas posses" (VIVES in VIEIRA, 1984:23). A obra que marcou o pensamento de VIVES e que apresentou a primeira teoria leiga sobre assistência social pública foi De SUBVENCIONE PAUPERUM (Da assistência aos pobres) escrita no período efervescente no contexto da Reforma quando alguns humanistas dividiam-se e aderiam mas outros como Erasmo permanecia fiel à doutrina católica - apesar de inclinar-se para algumas propostas - e outros como VIVES, criticavam duramente os excessos da Igreja mas considerava as doutrinas protestantes prejudiciais à sociedade.

Essa obra repercutiu fortemente na Europa, em particular nos Países Baixos e na Inglaterra. Foi duramente criticada pelas ordens mendicantes, pela nobreza da época, pelos magistrados de Bugres e principalmente pela Igreja. Isto porque uma das idéias básicas da tese de VIVES é que a Assistência Social aos necessitados deveria ser responsabilidade do governo cujo papel não se restringia às funções de defesa ou tributárias mas também incluiria o desenvolvimento e a manutenção do bem-estar social da sociedade.

Para a Igreja essas idéias contrariavam a doutrina do "pobre de Assis" pois pregava tanto a municipalização como a laicização da assistência. Mas Vives sustenta suas teses e acresce às suas defesas discussão de temas como a desigualdade de bens entre as pessoas; a mendicância; as doenças contagiosas; prostituição; ignorância e abandono de crianças. Advoga também que a administração pública deve restringir suas despesas ostentatórias e promover uma "Organização racional dos pedidos, a centralização dos recursos e a unificação da direção e repartição do trabalho administrativo" (VIVES in VIEIRA, 1984:29). Define o pobre, a esmola e a miséria na perspectiva de que a ajuda aos outros é uma tendência natural já que o homem se destina a viver em sociedade: "Defino o pobre como aquele que é tributário de outro e, portanto, precisa de misericórdia, cujo nome grego é pitimosjne". O que significa esmola, não consiste apenas

na distribuição de dinheiro, mas em qualquer meio pelo qual pode ser socorrida a miséria humana" (VIVES, in VIEIRA, 1984: 23).

Como se pode perceber nas idéias de VIVES está a influência do humanismo onde há o reconhecimento do valor do homem e a tentativa de compreendê-lo no mundo (destinado a nele viver e a dominá-lo). Além disso suas teses evidenciam fundamentos nos limites e interesses do homem ao classificar a Assistência Social no pressuposto de que se deve "fazer o bem por amor ao homem". Outro ponto que interfere nas idéias de Vives é que na época, as explicações para o agir situavam-se nos princípios religiosos, nos trechos das Sagradas Escrituras, daí se invocar que a Assistência Social além de trazer vantagens materiais, oportunizava vantagens espirituais como a paz de espírito, o amor mútuo, a concórdia, etc...

Por outro lado, com a Reforma surge uma nova afirmação de poder ao lado do clero, os príncipes e os burgueses. As batalhas entre católicos e huguenotes nas zonas rurais trazia como consequência o êxodo aumentando a população das cidades. A pobreza começava a preocupar a classe dominante e diante da intensa e crescente miséria propagando-se na Europa, o primeiro país a adotar uma atitude em relação a problema foi a Inglaterra que em 1601 promulgou a POOR'S LAW (a lei dos pobres)(4). Essa lei estabelecia o princípio da "assistência financiada" por taxas cobradas de famílias mais abastadas. A pobreza era estigmatizada e reprimida ao mesmo tempo que era tratada como filantropia. Os "maus pobres" eram considerados vagabundos e os "bons pobres" amparados. A assistência seria de ajuda aos desempregados, crianças abandonadas, idosos, doentes e mulheres sem proteção desde que fossem residentes permanentes da paróquia. Ao mesmo tempo foram criados os asilos (Workhouse), tipo de casas onde os indigentes recebiam treinamento para um ofício ou produziam recebendo parte desse produto.

Nesse período se destaca na "historiografia" da Assistência Social, São Vicente de Paula o qual apregoava a

individualização e aceitação do necessitado através da sistematização e organização da distribuição dos socorros e reabilitação dos pedintes com o auxílio de "mulheres de sociedade". Considerava que para se ter uma visão clara do problema a ser equacionado era necessário o "princípio do relacionamento" - mais adiante identificado como princípio fundamental do serviço social de casos, adequado uso das relações profissionais. (5) Enquanto a situação social assim se delineava, no mundo das idéias, o que caracterizou o segundo grande período do pensamento moderno foi o florescimento do racionalismo e do empirismo tendências paralelas que abrangeram os séculos XVII e XVIII: "embora mutuamente em antítese, como uma gnosiologia intelectualista está em antítese com uma gnosiologia sensista, concordam, no fundo, em fenomenismo e subjetivismo comuns, por isso que o homem não conhece mais as coisas, mas, o conhecimento das coisas, a saber, as impressões (subjetivas) que as coisas exercem sobre ele, sobre o seu intelecto (racionalismo) e sobre os seus sentidos (empirismo) (PADOVANI e CASTAGNOLA, 1981:287).

O racionalismo estabelece a autoridade soberana da razão, que é para essa doutrina a fonte principal do conhecimento. Rejeita a revelação do sobrenatural e apregoa a existência de verdades a priori, universais e necessárias, independentes da experiência. Defende que a razão é imutável, inata e igual em todos os homens. Por outro lado, o empirismo considera a experiência como critério único da verdade, é a negação da autonomia do homem, da razão, é a forma do saber através do conteúdo da experiência.

A relação do empirismo e do racionalismo com as ciências, com a história e em particular com a Assistência Social, ocorre a partir do desenvolvimento das ciências naturais e exatas dado o interesse das sociedades e do pensamento moderno pela experiência.

Nas ciências o racionalismo foi preso pelo ideal físico-matemático, dedutivo, quantitativo enquanto o empirismo foi atraído pelo método indutivo experimental. No campo da Assistência Social as explicações para a

pobreza, a indigência e os "desajustes sociais" sinalizavam para a possibilidade de se fugir ao esquema escolástico de apreensão da realidade - corrente filosófica fundamentada basicamente na concepção religiosa do mundo e através da qual se justifica e explica todo fato histórico.

Por volta da metade do século XVIII a feição social delineava-se dicotomicamente com: a classe dominante de um lado e representada pelos senhores feudais, reis, clero, nobreza, burguesia. De outro lado estava a pobreza, a fome, a pauperização, os camponeses, os desempregados, os peões, o artesão, aliados da produção social e na visão da classe dominante ameaçando a ordem econômico-político e social. Como anteparo foram alicerçados e incrementadas inúmeras medidas assistenciais com a finalidade de neutralizar esses grupos sociais "afetados" pelas disfuncionalidades geradas pelo sistema social reinante. Foram então criados orfanatos, asilos, centros de assistência aos idosos, mendigos e deficientes mentais.

Porém a emergente industrialização iniciada no ramo têxtil e difundida nos séculos XVIII e XIX para a indústria mecânica, favorecida pela sucessão de inventos técnicos - acarreta a quebra das forças tradicionais de trabalho das corporações artesanais, aliados ao da máquina que trazem como consequência:

a) problemas sociais como o aglomerado e excedente populacional nos centros urbanos e a consequente promiscuidade, doença, falta de habitação;

b) problemas econômicos como a miséria, o desemprego e o sub-emprego e o consequente incremento do processo de mendicância;

c) problemas legais como a exploração do trabalho com jornadas excessivas, baixos salários, trabalho de mulheres e menores, onde a acumulação da riqueza social produzida por muitos era apropriada por poucos.

Está portanto instalado o desenvolvimento do capitalismo e a transição das sociedades pré-industriais ao capi-

talismo industrial. Nesse contexto o Estado é chamado a intervir diante da amplitude dos problemas sociais. As formas de Assistência Social fundamentada na filantropia, na caridade e na beneficiência tornar-se inop^oante e incapaz diante dos problemas sociais. Com o desenvolvimento da produção capitalista mecanizada ocorre também uma profunda transformação na estrutura social, devido ao modo das relações de vida derivados da sociedade industrial. Cresce o antagonismo social e define-se como classes fundamentais do sistema a burguesia e o proletariado.

Diante desse quadro de desaparecimento de um tipo de sociedade e do surgimento de outro a magnitude dos problemas sociais começa a preocupar a classe dominante que mostra-se consciente que não basta mais "fazer o bem por amor a Deus e ao próximo" é preciso controlar as disfunções sociais de maneira eficaz utilizando métodos e técnicas condizentes com a situação. Surgem então as Charity Organization Society (COS) e expande-se a POOR LAW (criada em 1601)(6) "A técnica invade o campo do assistencialismo, pois a nova ordem estabelecida não deseja barreiras a seu crescimento, representados por aquelas manifestações — principalmente do povo errante e sem posses — que possam cercear o livre desenvolvimento da racionalidade do sistema. Dentro deste contexto é fácil compreender porque a "POOR LAW" e a "Charity Organization Society" já são respostas de grupos organizados pelo e para o Estado." (LIMA, 1978: 51).

No entanto as Charity Organization Society (COS) se caracterizavam nessa época como o movimento ideal e capaz

de corrigir as falhas da POOR'S LAW e das obras sociais privadas. Concentrava seus esforços num trabalho individualizado encarando os problemas sociais como deficiências sociais: "procuravam eximir a ordem social de qualquer responsabilidade para com as condições sociais e reduzia os assistidos a posições de culpados pela situação"(FINK in Vieira, 1984: 64). Na Europa a COS foi fundada em Londres (1869) e em 1883 a Alemanha também sistematiza seus serviços de bem estar mas com diferentes características - com sistemas coletivos devido a grande massa de pobreza causada pelas migrações com o objetivo de tornarem-se operários urbanos.

Nesse período do século XIX há grande influência das idéias de Karl Marx (1818-1883) e Augusto Comte (1798-1857). O positivismo de Augusto Comte(7) exerceu larga influência nos mais variados círculos e se constituiu um dos traços característicos do pensamento na Europa do século XIX. Nessa época a França foi palco da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, onde setores populares insatisfeitos viam crescer a situação de pobreza paralelamente ao desenvolvimento da indústria. O sentido dessa crise social é dado por Comte com o aparecimento de uma nova sociedade: "um sistema social que se extingue, um sistema novo chegado à maturidade plena e que tende a constituir-se, eis o caráter atribuído a época atual pela marcha geral da civilização. Em conformidade com este estado de coisas, dois movimentos de natureza diferente agitam hoje a sociedade; um movimento de desorganização e outro de reorganização... É na coexistência destas duas tendências opostas que consiste a grande crise sofrida pelas nações mais civilizadas. É sob este duplo aspecto que a crise deve ser considerada para ser compreendida"(COMTE, in CORDON e MARTINEZ, 1983: 23). Além dessa percepção Comte revela uma concepção organicista da sociedade pois acredita na existência da correspondência real entre um organismo social e o individual - as famílias formam os tecidos; e os órgãos são as cidades e os estados.

O positivismo exerceu profunda influência no surgimento e evolução da profissão que mais tarde, no século XX

sistematiza, a prestação da Assistência Social - a profissão de Assistente Social, o Serviço Social.

Por outro lado, o crescimento da classe operária en seja o crescimento da marcha da acumulação e multiplica o número de proletários: desvalorizando a força de trabalho tanto decorrente dos avanços tecnológicos no final do século XIX como o surgimento dos exércitos de reserva. A queda dos salários eleva a níveis insuportáveis as condições de vida da classe operária. Nessa dinâmica as idéias de Karl Marx(8) têm ressonância pois de 1848 a 1883 ele decide juntamente com Engels que vai dedicar-se ao estudo da economia e a atividade revolucionária. Em 1864 interrompe suas produções teóricas e vai dedicar-se mais às lutas e organização dos segmentos operários nos vários países europeus.

Posteriormente, em 1866, celebra-se o primeiro congresso da International Socialista. Marx escreve para esse congresso o folheto "Salário, preço e lucro" e no ano seguinte, publica O Capital sua obra principal, onde procura demonstrar que a acumulação de capital tende a polarizar a sociedade num crescente antagonismo entre uma minoria crescentemente rica e poderosa e uma maioria crescentemente oprimida e pobre: "A transformação da propriedade privada dispersa, baseada no trabalho pessoal do indivíduo, na propriedade privada capitalista é, naturalmente, um processo muitíssimo mais lento, mais difícil e mais penoso do que será a transformação da propriedade privada capitalista que de fato se baseia já num processo social de produção em propriedade social. Antes tratava-se da expropriação da massa do povo por alguns usurpadores; agora, trata-se da expropriação de alguns usurpadores pela massa do povo" (MARX, Engels, 1985:21)

Além da propagação desses ideais, a pobreza causava à classe dominante receio sobre a crise social. Era necessário agir sobre os conflitos buscando reparar os efeitos da industrialização e do capitalismo. Assim o século XIX encerra-se, no âmbito da Assistência Social, na busca do con-

trole social de combate ao paupérrimo onde o impulso idealístico de ajudar aos outros e de melhorar a humanidade vai dar lugar à exigência de uma ação profissional que atue para abafar os conflitos e eximir a ordem social de qualquer responsabilidade para com as condições sociais.

Nesse processo a COS norte-americana cria a Escola de Filantropia de New York (1898) e em Amsterdã é implantado o Instituto de Treinamento em Serviço Social (1899).

II - A Assistência Social no Século XX:

O século XX inicia-se com o acirramento do antagonismo social, por exemplo na Alemanha, onde o fenômeno de concentração de rendas para uma minoria origina-se de grandes lucros obtidos às custas do baixo nível de vida do operário alemão. Na Inglaterra, os bairros operários em Glasgow, Londres e Manchester eram verdadeiras antologias de miséria de uma miséria operária indigente em contraste com uma classe burguesa rica.

Esse início de era testemunha o aprofundamento das tensões de classe caracterizadas pela formação do operariado e sua entrada definitiva no cenário político, fato que gerou a necessidade do reconhecimento dessa classe pelo Estado, bem como da implementação de políticas que de alguma forma levassem em conta seus interesses. As tensões de classe vão exigir do Estado e do Patronato sua posição diante da força de trabalho no controle aos movimentos sindicais e operários emergentes.

Com o aprofundamento do capitalismo e vinculada ao conflito capital X trabalho entra em cena a "questão social" que se define como o "conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da sociedade capitalista" (CERQUEIRA FILHO, 1982:21). No entanto nesse período (início do séc.

XX) a questão social é encarada como uma disfuncionalidade da sociedade transformada em problemas pessoais ou sociais que se transformaram em anormalidades no tecido social. A classe dominante no trato da questão social procura uma perspectiva de integração social com "a possibilidade que os conflitos entre o capital e o trabalho possam ser resolvidos fora dos limites da luta de classe... a estratégia do discurso burguês é a conversão do ideológico em "natural" visando acima de tudo neutralizar os efeitos da luta de classe, procurando apresentar uma imagem de harmonia e integração" (CERQUEIRA FILHO, 1982:27). Ora, a questão social assim tratada transforma-se em problemas pessoais ou sociais que passam a se identificar com anormalidades da vida social, e embora haja uma história irregular de recorrência pelos setores dominantes aos aparelhos ideológicos e repressivos no plano do agir (prática política), existe sempre uma relativa continuidade no plano de pensar (plano do discurso hegemônico) em tratar a questão social no interior de uma teoria da integração social. Por outro lado, CERQUEIRA FILHO caracteriza duas definições da questão social. A primeira é quando ela é tratada como uma "questão política" cuja solução ocorre via favor recíproco, conciliação, troca, barganha. Essa situação ocorre caracterizada pelo processo de implantação e desenvolvimento do Estado Burguês⁽⁹⁾ - a reprodução dos setores dominados e o processo de luta de classe fundamentais. Esse processo caracteriza-se por um lado pelos setores dominantes buscando sua manutenção e a ampliação do capital; e por outro os setores dominados lutando por melhores condições de trabalho e de vida, buscando sua emancipação.

Para ilustrar o processo de se considerar a questão social como uma questão política, recorre-se ao aspecto defendido por KOWARICK na sua tese do "pacto de dominação" (1971). Isto porque, se a solução para a questão social no aspecto político ocorre com base na conciliação e na barganha, no "pacto de dominação", de um lado se mantêm as normas de exclusão econômica e política e, de outro, procura-

-se assegurar uma distribuição de benefícios para os setores dominados. Por outro lado, a segunda caracterização de Cerqueira Filho é a "questão social" como uma questão de polícia, que ocorre no momento de aguçamento da crise de hegemonia e a "questão social" passa a ser resolvida no âmbito da conjugação dos efeitos ideológicos e repressivos. Como exemplo disso temos as leis criadas no início do século na França, as leis de assistência às crianças (1904) e as leis de assistência ao idoso (1905) que foram consideradas "leis de polícia e segurança" dando uma visão de pobreza estigmatizada.

Acresce-se a essa ótica da segunda definição de "questão social" - que marca o início do século XX - a perspectiva da "tecnificação da caridade" ou "modernização da caridade"⁽¹¹⁾ com a criação da primeira Escola de Serviço Social nos Estados Unidos da América do Norte (1904) com a proposta de instrumentar os agentes prestadores da assistência social, de formação técnico-metodológica para tal. Durante o século essas escolas se expandem pela Europa, América Latina, Brasil.

Não resta dúvida que os fatos históricos que realmente marcam a trajetória da assistência social no século XX são as duas grandes guerras mundiais, e seus efeitos, aliadas as mudanças ocorridas no final do século XIX, modificando profundamente a estrutura do tecido social. Em primeiro lugar com revolução industrial a assistência social passa a constituir-se como a base histórica da profissão de Serviço Social⁽¹²⁾ - prática profissional inserida no âmbito das relações do Estado (instituições públicas) e das instituições privadas de caráter patronal, com os setores populares para prestar serviços e/ou administrar Serviços Sociais (base material). A partir dessa base material o Serviço Social desenvolve uma ação educativa sobre o modo de viver e de pensar dos indivíduos em sua inserção na dinâmica social. Em segundo lugar, o que se acreditava nas primeiras décadas desse século, é que as modificações estruturais da sociedade ocorriam segundo ritmos não harmoniosos produzindo

do um estado de desequilíbrio que numa visão durkhemiana (13) poderíamos chamar de "anomia", já que a conduta "anômica" surge como um sintoma de dissociação entre as aspirações culturais e as prescrições da sociedade para chegar a tais aspirações. Essa perspectiva apregoa que o indivíduo com conduta anti-social seria aquele incapaz de superar sua situação de pobreza. Como extensão dessas perspectivas as três primeiras décadas do século XX testemunham a trajetória da Assistência Social estigmatizada pela incapacidade dos indivíduos de ascenderem e a prestação da assistência se volta para capacitar o indivíduo a resolver seus problemas, desenvolvendo sua personalidade através de ajustamentos efetuados entre os homens e o ambiente social. Isto se correlaciona também com a Psicologia Social que se desenvolveu nos EUA na década de 1900 marcando "o choque entre duas correntes: a biológica ou dos instintos, com William Mac-Dougall à frente, e o interacionismo social assim chamado por Kimball Young, agrupando várias posições que coincidem em repelir a anterior e acentuar a importância da inter-relação meio-indivíduo na formação da personalidade humana" (Kisnerman, 1980:20).

Dentro dessa perspectiva, a Assistência Social dimensionava-se numa visão terapêutica onde os indivíduos para enfrentarem as mudanças sociais geradas pela industrialização e pelas crises econômicas precisam ser educados para: se interessarem pelo processo social; ajudá-los a resolver seus problemas e a desenvolver sua personalidade social. Essa forma tradicional de pensar defende que a "culpa" da pobreza, da "conduta anti-social" está no homem, na sua personalidade e não na estrutura social no tipo de formação econômica da sociedade, na exploração do homem em suas relações de trabalho.

Podemos situar essa perspectiva influenciada pela visão do liberalismo que com SMITH acreditava que a riqueza das nações seria resultado de todos que individualmente trabalhassem e atuassem com sucesso no mercado. A liberdade econômica e o egoísmo seriam portanto condições fundamentais para se alcançar a riqueza e o progresso.

Acreditavam os clássicos liberais que o desejo individual de enriquecer consolidado pelo trabalho individual e pela necessidade de melhoria da vida material (através da troca) surge a divisão do trabalho e conseqüentemente a riqueza de cada indivíduo e da nação.

Essa percepção estabelece uma distinção darwinista entre fracos e fortes que vai refletir na condição da pobreza e na prestação da Assistência. Isto porque se tomarmos por base essa perspectiva teríamos o seguinte quadro: a) o tecido social é composto por indivíduos com interesses a serem harmonizados e não por classes antagônicas; b) esses indivíduos possuem sua liberdade que deve ser preservada para que as desigualdades possam ser resolvidas; c) todos os indivíduos tem liberdade para conquistar oportunidades (iguais para todos), porém nem todos eles são suficientemente capazes ou fortes para saírem-se bem e por conta dessa incapacidade se tornam pobres; d) há uma tendência para se considerar a realidade social como algo estático equilibrado e harmônico onde cada componente contribui de maneira particular para a ordem social; e) a busca de solução para os problemas sociais centra-se nos problemas pessoais ou sociais que se transformaram em "anormalidades da vida social" e há uma perspectiva de erradicar "enfermidades sociais" que perturbam o equilíbrio do corpo social. Essa visão clássica e discriminatória coaduna-se e influencia também a perspectiva antes citada da pobreza e da "questão social" ser tratada como um caso de polícia.

Porém a crise dos anos 30 traz como consequência a necessidade de reativação do consumo-pós-guerra- como a necessidade da elevação do bem estar social. Assim, na Inglaterra, "uma comissão liderada por Lord Beveridge sistematiza o conceito de seguridade social (em base a um mínimo de necessidades básicas a serem garantidas em caso de perda dos rendimentos) estruturando, de fato o chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) após um longo e conflituoso processo de legislação relativa aos pobres, à previdência so-

cial e aos direitos civis" (FALEIROS in Rev. Serviço Social e Sociedade nº 30, 1987:112)

Com mais esse fato podemos então sintetizar o que caracteriza a trajetória da Assistência Social nesse século: em primeiro lugar, a função terapêutica de "adaptar" o indivíduo às novas formas de vida e aos problemas gerados pela modernização (urbanização, industrialização, etc...); em segundo lugar, a afirmação da liberdade individual como condição de funcionamento da nova dinâmica da sociedade; e em terceiro lugar, o desenvolvimento da noção de cidadania encravada na conquista dos seus direitos sociais. Nessa medida o liberalismo ferrenho vai perdendo terreno - sob influência do Keynesianismo⁽¹⁴⁾ - para o Estado assumir progressivamente os encargos sociais diante da sociedade.

Ora, os serviços sociais englobam a saúde, a educação, a assistência social ou seja, são serviços públicos previstos em políticas sociais específicas e representam a expressão das conquistas das classes populares na sua luta por sobrevivência, melhores condições de trabalho e de vida consolidadas em legislações sociais e trabalhistas. E essas lutas se acentuaram nos anos 60 quando a Assistência Social foi considerada como dever do Estado em garantir a sobrevivência de todos. É o momento em que o processo recessivo e de crises econômicas depara-se com a organização dos mecanismos democráticos, direito a voto e a luta pelos direitos sociais. As políticas sociais e os serviços caracterizam-se como vindos "de baixo" sob pressão da "periferia". É o que Marshall considera direitos sociais, em consequência da institucionalização do papel do cidadão, pois, para ele, a cidadania compreende os direitos civis que são aqueles "necessários à liberdade individual". Os direitos políticos que compreendem o "direito de participar do exercício do poder" - seja de autoridade, seja de eleitor - e o direito social que compreende "tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar uma vida de um ser

civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligados a ele são o sistema educacional e os serviços sociais" (MARSHALL, 1967:63-64).

Assim, se a década de 60 "desculpabiliza" o assistido no processo de luta pelos direitos civis, a década de 70 - por outro lado é marcada pelo discurso do bem-estar entendido como objetivo final do desenvolvimento (developmental social Welfare) resultante da The International Conference of Ministers Responsible for Social Welfare (ONU - 1968) a qual em suas conclusões apregoa que o bem-estar social deve propiciar ao povo oportunidades e condições para "desenvolver, ao máximo, suas capacidades de cidadão sadio, educado e participante" (JUNQUEIRA, in Rev. Serv. Soc., nº 7, 1981:15).

No entanto esse discurso e essa ideologia desenvolvimentista em países de economia dependente como os da América Latina logo demonstraram sua inoperância. O caso do Brasil por exemplo serve para ilustrar tal fato.

No Brasil, a década de 70 é marcada pelo "centralismo autoritário" onde as contradições sociais são controladas através do fortalecimento do poder executivo a exemplo dos dois governos pós-golpe militar de 1964. Essa característica consolida-se através da eliminação da expressão popular e de sua organização, anulando a participação decisória da sociedade civil. No início da década a euforia do "milagre" cria condições para viabilização da entrada do capital estrangeiro no país, estimulando a formação de conglomerados financeiros industriais aumentando sobremaneira o poder aquisitivo da classe média e alta em detrimento das classes inferiores.

Nesse contexto a política do bem-estar social "nos meios governamentais foi como um setor de perdas e ganhos, destinados a minorar e prevenir tensões sociais sérias, determinadas das medidas de arrocho salarial e da repressão às manifestações populares e aos movimentos reivindicatórios. Mesmo como um setor entre outros, passou a identificar-se co-

mo a somatória de programas elaborados e executados de forma compartimentalizada, orientada por uma estratégia causalística, enfrentando os problemas na medida em que estes afloravam" (JUNQUEIRA in Rev. Serv. Soc. e Soc. nº 7, 1981: 21).

Daí as políticas sociais surgem por iniciativa do centro, "do alto" como uma estratégia de legitimação e de controle social dos grupos dominantes e de seu aparato administrativo e no seu bojo está a Assistência Social.

Por outro lado, a história política e econômica brasileira dos anos 80 registrou o delineamento pela sociedade civil de um processo de democratização da vida social, após duas décadas de exceção. Neste período nasce o embrião de uma moderna cidadania que procura cotejar a participação popular com democracia representativa. No cenário político da década, as entidades da sociedade civil crescem em importância, apontando a possibilidade de uma tênue "Cultura Democrática" em vista a participação popular haver remetido novas regras e novos embates ao jogo político. A característica principal deste fim de era autoritária é a "ressurreição" da sociedade civil que revisita a democracia e eclode em mobilização para tentar reconquistar e garantir seus direitos civis, políticos e sociais em meio a contextos de extrema miséria e desigualdade.

Esse ressurgir teve seu esteio no início da década com os movimentos sindicais que contribuíram para o avanço na consciência e organização dos trabalhadores e prosseguiram com o movimento das diretas como expressão maior de uma sociedade civil que cria força e tenta se modernizar. Obviamente que esse período foi o nascedouro de um "divisor de águas" na história recente do país - a chamada transição democrática. Essa transição se implanta de forma "inercial", pois se dá com um discurso de resgate da chamada "dívida social", mas articulada às metas do desenvolvimento econômico, mantendo assim o modelo da Nova República.

Nesse movimento a trajetória histórica registra um

momento significativo que é a tentativa de restabelecer o Estado de Direito através da definição de um novo quadro constitucional, quando instala-se a Assembléia Nacional Constituinte e posteriormente promulga-se a Carta Constitucional de 1988. Não se pode negar que apesar das ambiguidades contidas em alguns dispositivos, a Constituição uniformizou e restabeleceu em seus preceitos direitos sociais e conquistados pelas classes populares. Dessas conquistas, a descentralização político-administrativa e a autonomia municipal são os princípios essenciais à consolidação de uma democratização da vida social. Isto porque é nesse movimento que as classes populares poderão lutar para exercer o "controle democrático" sobre as instâncias delegadas de poder, ou seja, é o ponto onde a democracia participativa faz intercessão com a democracia representativa. Outra conquista foi a introdução de Assistência Social no composto da seguridade social (junto com a saúde e a previdência), dando-lhe status de política social e considerando-a, na constituição federal, no rol dos direitos sociais. Apesar disso não podemos dizer ainda que temos uma política social consistente de Assistência Social apesar da constituição explicitamente instituída, mas a década de 80, em seu final, registra a tentativa do resgate dos direitos políticos dos cidadãos, com a conquista da realização das eleições presidenciais, após 29 anos de exceção. O rico processo da discussão política nos dois turnos fez avançar, o amadurecimento da democracia.

Porém, se esse é um século que nas suas últimas décadas se caracteriza pela luta da conquista da cidadania, revisitando princípios como a afirmação da igualdade e da justiça social concluimos essas reflexões com a premissa de Marshall sobre direitos sociais e igualdade/desigualdade, ele afirma que "se a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra, pelo menos durante a metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade. Eis o que necessita de explicação como é possível que estes dois princípios opo-

dos possam florescer lado a lado no mesmo solo? O que fez com que eles se reconciliassem e se tornassem, ao mesmo tempo, aliados ao invés de antagonistas? A questão é pertinente, pois não há dúvida de que no século XX, a cidadania e o sistema de classe estão em guerra". (MARSHALL, 1967:76).

A partir dessa visão e se introduzirmos a Assistência Social no bojo desse discurso da igualdade social; dos direitos sociais e da cidadania ela terá a seguinte caracterização: como estratégia de legitimação e controle dos grupos dominantes, como também, aparecerá como demanda dos grupos dominados na sua busca de sobrevivência e como consequência da institucionalização do papel do cidadão.

III - O Mito da Assistência Social e seu Significado

A proposta de compreensão do significado da assistência social não é tarefa fácil. Isto porque as preocupações acadêmicas em investigar o tema são recentes e em consequência, as contribuições teóricas são quase inexistentes. Além disso classificamos duas ambiguidades conceituais que se colocam na questão, sendo as mais comuns: sua identificação com o assistencialismo; e a concepção maniqueísta de servir exclusivamente de tutela para os interesses dominantes.

O primeiro equívoco incorre no vício de confundí-la com o assistencialismo referindo-se a ações residuais e emergenciais para solução de problemas imediatos sem levar em conta a conquista social do direito devido por condição de cidadania. Para esclarecer essa questão Pedro Demo estabelece as principais características do assistencialismo, que deve ser conhecido para evitar essas ambiguidades: "o assistencialismo é o vício típico de políticas sociais que negaram a realidade da pobreza, sendo especificamente estratégia de sua reprodução. São marcas assistencialistas:

- a) encarar conseqüências, sintomas, emergências, ignorando ou escamoteando as raízes do problema social;
- b) cultivar no assistido a postura da dependência, de tal sorte que não venha a emancipar-se;
- c) tratar a questão de maneira residual e compensatória, como se fosse possível fazer alguma coisa séria com as sobras do sistema;
- d) investir em manobras de adiamento de confrontos no sentido do controle e da desmobilização social;
- e) soterrar no assistido o surgimento da consciência de seus direitos à assistência adequada;
- f) subordinar a política social aos interesses econômicos e políticos;
- g) apelar para posturas piegas, piedosas, voluntárias, como se a questão da desigualdade social pudesse ser enfrentada com tais paliativos que no fundo fazem apenas mascarar o problema e ilusoriamente aplacar consciências;
- h) requintar a visão do Estado clientelista benfeitor, tutor, recriando no assistido a expectativa do favor, não do direito;
- i) justificar para o pobre políticas pobres". (DEMO, 1989:3-4)

A assistência social não deve ser considerada um fim em si mesmo por ser vocacionada para expansão e reconhecimento dos direitos sociais. Sua função de garantir formas de acesso aos recursos necessários à manutenção e sobrevivência das camadas populares não deve se confundir com o aspecto biológico de sobrevivência mas recolocar a questão assistencial (e não assistencialista) como questão de direitos.

Outro equívoco é pensar a assistência social como atividade mediadora exclusivamente a serviço dos interesses dominantes num projeto de controle e regulação da pobreza e da luta de classe. Essa concepção visualiza monoliticamen

te a questão pois assim sendo a prática da assistência só caberia um espaço, o da classe dominante na manutenção de suas bases de apoio e reprodução.

Defendemos que a Assistência Social, em seu campo, se constitui numa das estratégias de sobrevivência, mútua, nas relações de classe da sociedade. Tanto ela é demandada pelos segmentos dominantes para administrar a pobreza e desigualdades sociais - na busca da legitimação da condição do dominante - como também é demandada pelas camadas populares no bojo de sua luta por cidadania e sobrevivência.

Daí é válido ressaltar a coexistência de elementos que organicamente se relacionam nesse processo: "para que a assistência não se identifique apenas com a sua manifestação fenomênica de atenção complementar aos pobres, é importante que ela seja analisada a partir de uma contradição fundamental, qual seja: coexistência da afluência com a pobreza e, portanto, do princípio da rentabilidade econômica com o princípio da atenção às necessidades sociais em um mesmo modo de produção. Em se tratando do modo de produção capitalista, o princípio da rentabilidade econômica afigura-se como a afirmação ou o elemento justificador da lógica da acumulação; mas, esta afirmação cria, contraditoriamente as condições para o aparecimento de sua negação - o princípio da atenção às necessidades sociais, que tem na justiça social a sua justificação"(PEREIRA, 1989:3).

De acordo com PEREIRA a lógica da acumulação e a justiça social estão num confronto sistemático do cotidiano que é a prática social global. A mediação fundamental é a assistência social. São princípios distintos, contrários mas não excludentes ligados pelo antagonismo "ao mesmo tempo em que se repelem, confrontam-se e reciclam-se nessa relação" (PEREIRA: 1989:3).

Portanto os embates e confrontos presentes nas políticas sociais e cotidiano das relações sociais contêm o movimento da lógica do capital (rentabilidade econômica) que cria as necessidades sociais (lógica do trabalho) que se recriam, se unem se influenciam e se embatem.

Por fim, o ponto fulcral para o presente estudo que intitula-se A Política Social e o Estado retiramos das reflexões de DEMO que nortearão nossas colocações teóricas e nossas investigações empíricas que é o reconhecimento dos limites da assistência social como direito:

"É ingênuo ou perverso atribuir à assistência a capacidade de enfrentamento suficiente do problema social. Por sua natureza, assistência é mero atendimento, por mais que seja bem feito, pois não "resolve" a questão em sua causa. "Não resolver a questão em sua causa" não é defeito, mas característica assistencial, que não a denigre ou diminui apenas a coloca na sua devida condição... Nestes termos, atendimentos assistenciais são tão necessários, quanto limitados. São necessários porque realizam direitos fundamentais à sobrevivência material, mas são limitados porque não atingem nível estrutural de enfrentamento". (DEMO, 1989:5)

NOTAS DO ITEM 1.2 do CAPÍTULO I

- (1) A questão do assistencialismo na Assistência Social é uma ambiguidade conceitual presente, na discussão do tema. Sobre esse assunto consultar: PEREIRA, POTYARA A.P. - A Assistência Social como Garantia de Direitos (Crítica aos equívocos conceituais e políticos), mimeo, Brasília, 1989. DEMO, Pedro - Assistência e Emancipação. Discutindo a estratégia de trabalho com meninos de rua, IPEA/CEC, mimeo, Brasília, 1989.
- (2) Como a Renascença é uma afirmação de humanismo e imanentismo lembramos aqui as definições de ABBAGNANO sobre essas doutrinas. O termo humanismo "é usado para indicar duas coisas diferentes, isto é: I) o movimento literário e filosófico que teve suas origens na Itália, na segunda metade do sec. XIV e da Itália difundiu-se para os demais países da Europa, constituindo-se a origem da cultura moderna; II) qualquer movimento filosófico que tenha como fundamento a matéria humana ou os limites e interesses do homem" (op. cit. 1982:493). Por outro lado, o imanentismo é usado para indicar três aspectos: "1. Indica-se com esse termo a doutrina que admite a imanência no 3º significado (estabelecido pelo idealismo post-kantiano), isto é que nega qualquer realidade ou ser fora da consciência ou da autoconsciência neste sentido são doutrina imanentistas o idealismo romântico, o idealismo gnosiológico e todas as formas do concienzialismo; 2 - O termo é também usado para indicar a doutrina da imanência no 1º significado (baseado nos Escolásticos) e neste sentido é equivalente ao panteísmo; 3 alguma vez, especialmente em francês, o termo é empregado para significar o método da imanência (o divino é de alguma maneira imanente no homem)". ABBAGNANO, Nicola - Dicionário de Filosofia, Ed. Mestre Jou, S.P., 1982, p. 515.

- (3) Lembramos aqui a caracterização de dois tipos de assistência social que caracterizam esse período de desenvolvimento da assistência social, segundo JUAN BARREIX: "as de aspiração religiosa - cristãs em grau apreciável - motivadas em seu trabalho pela concepção "fazer o bem por amor a Deus". "Trata-se da caridade ou beneficência" "as de aspiração laica - como exemplo a maçonaria e a burguesia - cujo lema "fazer o bem por amor ao homem" conduz ao que se conhece como filantropia" BARREIX, Juan, História del Servicio Social. Hoy en Servicio Social. Buenos Aires, p. 19-20, 1971.
- (4) "No século XVI, no bojo do capitalismo concorrencial, surgiram formas de administrar a caridade em nível municipal ou paroquial de acordo com a lei inglesa dos pobres ou com iniciativas de comerciantes, como foi o caso de Lyon na França. Estava em jogo nesses casos, tanto a manutenção de mão-de-obra local como a ordem social vigente. A desagregação econômica da economia feudal, lançou milhares de pessoas nas cidades à procura de víveres e de trabalho ameaçando a ordem pública. Conter a revolta através da ajuda e repressão fazia parte da lei dos pobres para manter a mão-de-obra localmente disponível. Os considerados vagabundos eram obrigados a trabalhar e se o recusassem eram marcados a ferro com a letra S (Slave), podendo ser tomados como escravos (Lei inglesa 1601). Os incapacitados receberiam uma ajuda da paróquia. A assistência tratava ao mesmo tempo de manter a ordem e o indivíduo" (FALEIROS, in Revista Serviço Social e Sociedade nº 30, 1989: 110).
- (5) "O Serviço Social nasceu como resposta institucional às problemáticas sociais, a partir de uma roupagem nova, configurada por técnicas mais sofisticadas e apetrechos científicos, à chamada assistência social, que já não estava respondendo eficazmente às necessidades da sociedade capitalista". SERRA, Rose Mary - A prática institucionalizada do Serviço Social, Cortez Ed., São Paulo,

1982, p. 43. Sobre o Serviço Social seu surgimento e evolução consultar: IAMAMOTO, Marilda Vilela e Carvalho Raul de - Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Cortez/CELATS Ed. São Paulo, 1982.

- (6) Sobre essa questão consultar LIMA, Bóris Alexis, Contribuição à Metodologia do Serviço Social, Interlivros, MG, 1978, p. 50: "A Poor Law compreende um sistema primitivo de seguro social e a COS uma tentativa sistematizada de prestar ajuda atendendo às necessidades individuais. Podemos citar tais formas de assistência como precursoras das atuais agências sociais. Seus objetivos eram dispor de um mínimo de recursos para prestar os serviços, manter um fichário, individualizar os pedidos etc. Este era o objetivo manifestado de tais organizações, pois o que implicitamente pretendiam era controlar os conflitos ou minimizar as disfuncionalidades sociais de modo mais sistemático e racional. Assim, uma ação reformista é posta em prática para enfrentar os problemas sócio-econômicos do momento".
- (7) Sobre a gnosiologia comteana temos: toda coisa para Comte, obedece às leis imutáveis da natureza, que é missão da ciência descobrir e reduzir o mais possível à unidade. A razão não pode ir além e por isso é abandonada a investigação das causas primeiras e últimas. A metafísica pertence a uma fase histórica superada. Portanto, três doutrinas dominam o sistema comteano: - a lei dos três estados; - a classificação das ciências; - e a religião da humanidade. Neste contexto, a humanidade, para Comte, se desenvolve passando através de três estádios: a) o estágio teológico: no qual os homens, sob o domínio da fantasia, explicam os fenômenos da natureza pela intervenção dos seres sobrenaturais (neste estágio, politicamente, domina a autoridade absoluta, o militarismo, o sacerdócio; b) o estágio metafísico: no qual prevalece a razão, e, os fatos naturais se explicam postulando das forças ocultas e misteriosas, onde são substituídos os agentes sobrenaturais por entidades abstra-

tas: formas substanciais, faculdades da alma, força vital, etc... (é a idade do nacionalismo e da abstrata soberania popular); c) o estágio positivo: no qual o homem renuncia a toda investigação de essências e entidades metafísicas pela indagação das relações constantes de semelhança e "sucesso" entre os vários fenômenos. Esse estágio, procura o quanto possível a superação do estágio metafísico. (Esta é a época do industrialismo e da divisão do poder entre as forças produtivas da riqueza). De acordo com essa descrição, o primeiro estágio é provisório, o segundo é transitório e o terceiro definitivo. Assim é que a lei dos três estágios preside, não só, a evolução da humanidade, como a formação de cada ciência e ao desenvolvimento individual do homem. Sobre a lei dos três estágios da humanidade, Comte funda também a sua classificação das ciências. A ordem de sucessão é estabelecida pela passagem de cada uma das ciências através dos três estágios (Matemática, Astronomia, Física, Química, Biologia e Sociologia). Quando mais simples e abstrata é uma ciência, tanto mais rapidamente entra no estágio positivo: a Matemática foi a primeira; a última a Sociologia, pela complexidade dos seus problemas e por sua concreção. Construir a sociologia positiva ou "física social" (estágio positivo dos fenômenos sociais), segundo Comte, é o fim mais urgente que deve atingir a filosofia. A sociologia, para Comte, é a ciência universal da sociedade humana, pois segundo ele: é o fruto melhor produzido pela ciência positiva, o fundamento de toda reforma e melhoramento da sociedade, o fim último de todas as ciências. É objeto da sociologia perceber nitidamente o sistema geral das operações sucessivas, filosóficas e políticas, que devem libertar a sociedade da sua fatal tendência a dissolução iminente e conduzi-la diretamente a uma nova organização, mais progressiva e mais sólida que aquela que repousava sobre a filosofia teológica. Neste sentido, a sociologia pode realizar estes pressupostos somente se se consti-

tuir como disciplina e se estudar os fenômenos sociais como sujeitos a leis naturais, de modo que seja possível a sua previsão. Para atingir estes objetivos nesta visão, ela deve: 1) estabelecer, com a ajuda da biologia, as leis universais da vida social, de acordo com o homem vive e desenvolve-se; 2) indagar as condições gerais da própria vida social (do indivíduo, da família, da sociedade) e é esta a estática social, cujo fim é descobrir a relação necessária que têm entre elas as várias partes de um sistema social (existe relação necessária entre um regime político e uma fase da civilização humana; conseqüentemente, um determinado regime não corresponde mais a uma fase sucessiva; 3) indagar as leis universais que governam a evolução e o progresso social e é esta dinâmica social, na qual a noção de progresso é fundamental: no caso seria o resultado necessário de um estágio precedente, e, o motor indispensável do sucessivo, neste aspecto, a sociedade é incessante aperfeiçoamento. Portanto, como indicou-se, o único para Comte é o da observação externa; a introspecção para ele é absurda. E, na sua discussão sobre estática social, Comte revela sua concepção organísmica da sociedade. Neste sentido, ele assinala que existe uma correspondência real entre um organismo social e o individual, desde que a sociedade possui os atributos da vitalidade e do crescimento. Assim sendo, suas partes (sociedade), são iguais ao organismo individual: - as famílias são as células; - as forças sociais formam os tecidos; - e os órgãos são as cidades e os estados. Nesta visão, na sociedade como no indivíduo, existem especializações e uma divisão do trabalho. A distribuição de funções se faz possível em ambas instâncias pela combinação de esforços, e são caracterizadas pelo consenso. Segundo esse enfoque, Comte demonstrou a tendência de equacionar o estudo da sociedade com o estudo da natureza, o que torna, uma ciência natural, a biologia, o paradigma da teoria sociológica. Para aprofundamento das questões

aqui colocadas consultar: SCIACCA, Michele Frederico - História da Filosofia: do Século XIX aos nossos dias, Ed. Mestre Jou, São Paulo, 1968.

- (8) Sobre Marx e seu pensamento: O Capital constitui durante dezenas de anos um desafio aos estudiosos de Marx, por não lhes dar uma resposta clara do modo como essa contradição levará à derrocada do sistema capitalista. De fato a lacuna existe não por ser um problema insolúvel para Marx ou ainda por não ter encontrado resposta, mas porque nas conclusões a que chegou nos Grundrisse estiveram (inacessíveis) fora do alcance dos estudiosos. Quase até o princípio deste século O Capital era uma obra que ainda não havia se estabelecido, ainda porque constituía uma obra inacabada, os Grundrisse foi o fecho do pensamento de Marx. Desde o início que a economia dos Grundrisse é mais ambiciosa e mais diretamente importante ao problema da derrocada do capitalismo do que a economia em outras partes do Capital. Neste, Marx levanta a questão sobre o nível de necessidade do consumidor, que prevalece no sistema econômico, como um dado histórico, sendo que sua preocupação maior é de saber como o excedente ocorre e não se realmente não ocorre. Nos Grundrisse ele afirma que o processo de produção, considerado historicamente, gera não só o objetivo de consumo, mas ainda a necessidade do consumidor e o tipo de consumo. Sua crítica a Ricardo, se dá por este colocar o problema da utilidade fora da esfera econômica, e diz que a relação entre o consumidor e a mercadoria, por ser um produto da produção, estar dentro da economia política. Todas essas conotações gerais foram postas de lado com uma observação "esse relacionamento entre produção e consumo deve ser desenvolvido mais tarde". O assunto é então retomado há cem páginas à frente, após uma crítica à omissão de Ricardo ao problema do consumo e nas panacéias utópicas de Sisnardi contra a superprodução, Marx então elabora a contradição estreitamente ligada ao capitalismo como uma "contradição entre a pro

dução e a realização" do valor excedente. "Para começar há um limite para a produção, não a produção em geral, mas para a produção fundada no capital... Basta demonstrar que o Capital contém uma barreira específica contra a produção - que é uma contradição fundamental ao capitalismo desenvolvido". Estas limitações coincidem com a natureza do capital, com os seus determinantes, os limites necessários são: 1) trabalho necessário; 2) valor excedente; 3) transformação em dinheiro; 4) restrição à produção dos valores de uso. Porém estes limites representam apenas os diferentes aspectos da contradição entre "forças de produção" e "relações sociais de produção". O fato de manter o poder na extração do valor do excedente tendo em vista a necessidade de converter esse valor de excedente em valor de troca torna-se ainda mais difícil à medida que o sistema capitalista se move de um estágio para outro. De forma prática, esses quatro "limites" podem ser expresso com 4 alternativas político-econômicas relacionadas entre si, nas contraditórias mutuamente, entre as quais o sistema capitalista deve, mas não pode escolher: 1) os salários devem ser aumentados para aumentar a demanda efetiva; 2) menor valor excedente deve ser extraído; 3) os produtos devem ser distribuídos independente da demanda efetiva; 4) os produtos que não podem ser vendidos, não devem ser produzidos. As alternativas 1 e 2 limitam o lucro, a e é inviável sob o ponto de vista capitalista (a não ser como medida provisória) e a 4 exprime depressão. Na teoria de Marx, o que é de grande expressão no desmoronamento do capitalismo "é a sua grande abrangência e flexibilidade". Crises cataclísticas favorecerão o processo revolucionário, que é apenas uma das determinante no processo de derrocada; Marx, no entanto dá pouca ênfase a esse tipo de crise nos Grundrisse. Para cada tendência à derrocada, Marx cita várias tendências contemporizadas: o desenvolvimento do monopólio, a conquista do mercado mundial, e faz menção significativa ao pagamen-

to de "salários excedentes" pelos capitalistas aos operários. Tendo em vista tudo isto, a teoria de derrocada, nos Grundrisse é uma extensão da afirmação do PREFÁCIO de que "nenhuma ordem social desaparece antes que todas as forças produtivas que contêm tenham sido desenvolvidas". Marx coloca muito bem nos Grundrisse a questão da ordem capitalista não estar pronta para a revolução, enquanto a classe trabalhadora - em vez de ser reduzida ao nível de meros animais - não tenha ampliado o seu consumo acima de suas necessidades de subsistência e incluído o aproveitamento dos frutos do trabalho excedente, como uma necessidade geral. Em vez da imagem de um proletariado faminto, morrendo à mingua devido às enfadantes 18 horas de trabalho diário, Marx apresenta um proletariado bem alimentado, cientificamente competente, para o qual o dia de 8hs parece apenas uma perda de tempo. Neste aspecto e em outros nos Grundrisse, Marx mostra que a aplicação de sua teoria não é válida apenas para as condições industriais do século XIX. Seria uma teoria pobre caso previsse o colapso da ordem capitalista quando essa consistia apenas em trabalho do menor, exploração do trabalhador, fome, desnutrição crônica, doenças e todas as maldições dos primeiros estádios. Desta forma Marx imagina o caso mais favorável do capitalismo, para então expor as contradições que o levarão ao colapso. Os Grundrisse constituem um dos trabalhos mais felizes de Marx, onde encontraremos a linha reta de continuidade que remonta às idéias dos Manuscritos de 1844, e ainda à fusão do pensamento filosófico e econômico, e aquelas partes muitas vezes "tecnicamente" não claras do Capital revelam seu sentido mais amplo. Em virtude de Marx ter feito novas descobertas e aperfeiçoamentos nos Grundrisse, isto realçou para os estudiosos de Marx as deficiências econômicas dos primeiros trabalhos. É nos Grundrisse onde está o registro gráfico da descoberta e da sistematização da teoria do valor excedente, sobre o qual a sua teoria do colapso do capitalismo é construída. A

teoria de Marx dos salários e lucros, por exemplo é uma função de um modelo de oferta-procura do sistema econômico, a qual necessita de uma análise à luz deste novo modelo do valor excedente. Comentários que têm como fonte o texto de Martin Nicolaus "O Marx Desconhecido", no livro Ideologia nas Ciências Sociais, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.

- (9) Sobre a caracterização do Estado Burguês como subsídios ao entendimento da questão social consultar Francisco de Oliveira, pois o mesmo defende que: "para existência do Estado Burguês é necessário que existam as classes sociais que são os agentes do capitalismo, antagônicas, umbelical e contraditoriamente unidas no coração da alienação; tais classes são, como é óbvio, a burguesia e o proletariado" OLIVEIRA, Francisco de - "Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classe". In: Contradições urbanas e Movimentos Sociais nº 1, CEDEC/Paz e Terra, RJ, 1977, p. 73.
- (10) Para Kowarick o pacto de dominação representa "a defesa dos interesses básicos e fundamentais das frações dominantes. Mas reflete sempre uma dinâmica de oposições e conflitos que ocorrem no âmbito das classes dominantes. Mas reflete sempre uma dinâmica de oposições e conflitos que ocorrem no âmbito das classes dominantes (contradições secundárias) que se fazem secundárias ante o inimigo principal, na medida em que este põe em risco o caráter básico do "pacto de dominação" que é o nível onde se inscrevem as contradições principais". KOWARICK, Lúcio - "O processo de desenvolvimento do Estado na América Latina" in: Revista Serviço Social e Sociedade nº 17, Cortez Ed., SP, 1985, p. 7.
- (11) Terminologia utilizada por Maria Carmelita Yasbeck, em palestra ministrada no Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará no período de 9 a 11/08/85.

- (12) Lembramos que para uma compreensão do real significado da profissão na sociedade consultar MARTINELLI, Maria Lúcia - Serviço Social: identidade e alienação, Cortez Ed., São Paulo, 1989.
- (13) Para um maior entendimento sintetizamos algumas idéias de Durkheim na obra A Divisão do trabalho social in Coleção Grandes Cientistas, vol. 1 Ed. Ática, São Paulo, 1984. O Estado está intimamente relacionada (a definição) com a de sociedade. O Estado é o sistema nervoso central do corpo social. É no Estado que presidem as idéias coletivas autoconscientes. A função essencial do Estado é pensar. O Estado tem a responsabilidade de fazer o homem cumprir seu dever a contento daquele a quem ele o deve. As formas de autoridade que obrigam moralmente o homem, são: a religião; a família; a comunidade e as organizações corporativas. Para Durkheim, então, estabelecendo uma vida em grupo viável que exercitasse controle moral sobre todos os membros efetivamente, essas corporações ocupacionais, forneceriam a rede que ligaria o indivíduo e o estado para que o estado e a família eram incompetentes e o que as organizações religiosas eram incapazes de fazer. A Normalidade Social é concebida como relativa a determinado tipo de grupossociais num certo momento de seu desenvolvimento. Em fases de transição de uma sociedade é muito difícil definir o que seja normal. Ao estudar as formas de patologia social, (crises econômicas, inadaptação dos trabalhadores e suas ocupações, a violência das reivindicações dos indivíduos com relação à coletividade) introduziu o conceito de anomia que é a ausência ou desintegração das normas sociais. A Natureza humana é uma síntese da nossa herança biológica e cultural. É somente a cultural é quem salva o homem do caos social (anomia) e da destruição individual (suicídio). A cultura humaniza o homem na medida em que o transforma, de um organismo biológico superequipado em

um ser humano civilizado. A Anomia é característica das sociedades orgânicas desenvolvidas e seu aparecimento ocorreria quando diversas funções sociais se tornassem muito tenuês e intermitentes. Preocupado com as consequências políticas e éticas da desintegração das sociedades - resultante da complexidade dessas sociedades pela divisão do trabalho social, Durkheim propõe como remédio as formas cooperativistas de atividade econômica. (pág. 73-102).

- (14) Sobre o keynesianismo correlacionado ao Welfare State consultar: PRWORSKI, A e Wallerstein. O Capitalismo democrático na encruzilhada. Estudos CEBRAP nº 22 out. 88 p. 29-44.

CAPÍTULO IIIO PERFIL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O processo de investigação do perfil da Assistência Social, no conjunto das ações do Estado, no Brasil, exige sua correlação com uma série de fatores, um dos quais é o reconhecimento dos direitos sociais na concepção da cidadania⁽¹⁾ pois "as práticas assistenciais governamentais, enquanto produtoras de bens e serviços, são um espaço para a constituição de uma nova forma de cidadania para as classes subalternas... É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista... Em outras palavras, o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em contrapartida, são as garantias buscadas pela população. Esta apreensão permite levantar a hipótese de que no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão da cidadania às classes subalternas".(YASBECK, 1985:35)

Assim, para o traçado desse perfil necessário se faz uma periodização da experiência brasileira nesse campo, pois o elemento de historicidade é indispensável para se compreender a interferência do Estado brasileiro nas relações sociais e nas políticas assistenciais daí advém o tom do perfil dessas últimas.

Em linhas gerais a periodização da experiência brasileira nas políticas de bem estar social, e que nos permitirá localizar a assistência social, tem início no período que se estende de 1900 a 1930 (fase embrionário); dá um salto de 1930 a 1946 (fase da integração social), muda suas funções no período de 1946 a 1964 (frente ao papel desmobilizador da estrutura do Estado brasileiro, nessa fase). No período

do de 1964 a 1979 as políticas do bem-estar sofrem as consequências da repressão política e do centralismo, temperados pelo "milagre" que prometem riqueza e poder à nação. Essas políticas estavam travestidas de novos discursos mas eram filhas do populismo. No período de 1979 a 1985 o país vivencia a crise em suas instituições e a proposta de reabertura democrática, conjugada à crise do capitalismo internacional e a redução das atividades econômicas no Brasil. Esses fatos fazem com que fossem ampliadas pelo Estado, as ações sociais para minimizar os impactos da crise servindo de instrumento de sustentação política. Por outro lado, o período de 1985 a 1990 diagnosticou as falhas das políticas sociais frente à dramática situação social do País. O Estado compromete-se oficialmente com a dívida social na chamada Nova República conjugada com um período de transição democrática. Essa é também uma fase de resgate da condição de Estado de direito com o uso do discurso ampliado dos direitos sociais, sob a égide da moderna cidadania, mas com políticas sociais sem feições ou perfis definidos, sem maiores transformações.

Após esse panorama tentaremos aprofundar essa periodização com os fatos históricos significativos nesse estudo.

I - Fase Embrionária - 1900 a 1930

Esse período é considerado por muitos estudiosos como a fase embrionária da interferência do estado nas políticas sociais, isto porque as iniciativas e formas básicas de proteção social, até então, eram privadas, de cunho médico-social: Instituições como as irmandades, as congregações as ordens e as Santas Casas voltavam-se para essas ações como também algumas categorias profissionais como, por exemplo, os militares, implantavam caixas de ajuda mútua sem qualquer participação pública. Por esse motivo "a origem do sistema de proteção social brasileiro coincide com a origem da própria nação". (OLIVEIRA & BARRETO e Azevedo, 1985:61)

A marca efetiva do início dessas medidas governamentais frente às categorias sociais é 1903 quando o estado passa a reconhecer a existência coletiva dos trabalhadores da agricultura e indústrias rurais concedendo-lhes o direito de se organizarem em sindicatos. Quatro anos depois, a lei de 1907 estende esse direito a qualquer categoria profissional. A partir daí os sindicatos passaram a definir metas acerca das condições do operariado urbano industrial tais como: regulamentação da jornada de trabalho; condições de trabalho (acidentes e higiene); repouso do trabalho (descanso semanal e direito a férias); participação dos menores e mulheres no esforço de acumulação. Porém é na década de vinte que se registram as primeiras legislações sobre acidente de trabalho (1919); sobre a velhice, invalidez e morte com a Lei Eloy Chaves (1923), que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, são criadas as bases do sistema previdenciário brasileiro pois essa legislação coloca o Estado no campo da questão previdenciária (consiste em contratos entre empregador, empregado e Estado). Em 1926 é decretado o Código de Menores que, ao contrário de elencar direitos de proteção social, volta-se para estabelecer procedimentos jurídicos para esses segmentos.

Nessa fase os reflexos da I Guerra Mundial concretizam-se na crise de produção e na queda vertiginosa dos salários resultando em ondas de greves de massas que de 1918 a 1920 alastravam-se em São Paulo, Porto Alegre, Pernambuco, Rio de Janeiro, etc... Ressalte-se também nessa dinâmica o período áureo do movimento anarquista que representava a liderança do movimento operário brasileiro. Essa liderança durou até 1922 quando foi superado⁽²⁾ pela fundação do PCB (Partido Comunista Brasileiro) que predominou no movimento operário, a partir daí organizando-se politicamente em um partido.

"A assistência social neste contexto incipiente da política social brasileira, onde predominava o mandonismo local (coronelismo) e uma estrutura econômica predominantemen-

te agrária, ficou relegada à iniciativa privada (instituições religiosas, famílias, etc...) (OLIVEIRA, 1988: 107)

2 - A Fase Integradora 1930 a 1946

A partir de 1930 o Brasil ingressa na fase da Revolução Industrial rompendo com suas bases agrário-exportadoras de caráter basicamente colonial - frente à oportunidade econômica para investimentos industriais provocada pela "crise econômica" de 1929. Outro fato importante decisivo e, considerado por muitos autores, como "divisor de águas" na história da formação social brasileira é a Revolução de 1930. Com esses fatos inicia-se a ruptura entre a "burguesia industrial nascente de origem emigrante e o latifúndio cafeeiro mercantil, ruptura essa que dominaria o processo econômico e político brasileiro até 1964" (PEREIRA, 1987:13). No entanto, é válido salientar que há autores que ao analisarem esse momento crítico o pacto populista entre as esquerdas e a burguesia nacional e afirmam que "o processo iniciado em 1930, assemelha-se ao que Lênin denominou "reformismo pelo alto", ou seja um acordo entre as frações dominantes feito pelo alto, conciliando os interesses agrários com os interesses urbanos emergentes e excluindo qualquer forma de participação efetiva da classe operária" (ANTUNES, 1987:59). Porém, o fato é que essa década representa um marco na história do país e ao Estado cabe dar forma orgânica à organização nacional regulamentando as relações sociais, integrando as partes desconexas desse todo. Ao lado dessa função de plasmar a nacionalidade, o Estado procurou conciliar a política de acumulação com uma política social que a ela se vinculasse e que desempenhasse um papel estratégico de incorporação das populações trabalhadoras urbanas.

Nessa ordem de considerações alguns fatos demonstram a atuação governamental na área social. No âmbito do

trabalho: em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com o objetivo de elaborar uma "política sindical"; em 1931 o decreto nº 19.770 altera a legislação sindical fazendo a diferenciação entre sindicato de empregadores e Sindicato de empregados; em 1932 estabelecia-se em lei a profissão do trabalhador e criava-se a carteira de trabalho. Nesse ano foi também regulamentada em oito horas a jornada de trabalho para comerciários e industriários; disciplinando o trabalho feminino e de proteção à gestante. Nesses fatos está demonstrada a interferência do Estado na regulação e subordinação do fator trabalho às novas necessidades da indústria além de caracterizar-se também nesse momento o Estado Corporativo. É com esse controle estatal de regulação das profissões e de subordinação dos direitos sociais aos direitos das profissões o estado estabelece quem é ou não é cidadão. É o que Wanderley Guilherme dos Santos⁽³⁾ conceituou como "cidadania regulada" ao se referir a interferência do estado no binômio ocupação/cidadania: "por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional, é definido por norma legal... A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade." (SANTOS, 1987:68).

Esta legislação protetora do trabalho, esse surgimento constante de novas instituições (seguro social, Justiça do Trabalho, etc...) em tese, condicionam-se ao atrelamento do movimento operário ao aparelho estatal. Como forma de ilustração pode-se ressaltar que ao ocorrer "a liquidação da Aliança Nacional Libertadora em 1935 e a desarticulação do restante do movimento operário com a repressão que se segue ao golpe de Estado de 37, os sindicatos são definitivamente transformados em agências de colaboração com o poder público e sua capacidade de reivindicação é condicionada a

uma complexa e imobilizante rede de normas burocráticas diretamente controladas pelo Ministério do Trabalho." (IAMAMOTO, 1982:245)

Nessa ordem de fatos a legislação social, no que concerne à fixação do salário mínimo apregoada na carta de 34, passa a ser efetivada quando é instituída a lei nº 185 de 1936, mas sua regulamentação corre através do decreto lei nº 399 de 1938 e sua aplicação prática se dá em 1940 com o decreto-lei nº 2.162 - quando se publica sua primeira tabela. Nesse mesmo ano também é decretado o Imposto Sindical (contribuição compulsória anual). Em 1943 é promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) depois da qual nada de efetivamente significativo ocorre.

No que tange ao setor da Previdência Social são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões por categorias ao lado das CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões) já existentes e que funcionavam na esfera privada. Portanto, em 1933 é criado o IAPM (marítimos) que teoricamente respondia por pensões auxílios-doença, assistência médica e aposentadoria. Seguiram-se em 1934 o IAPC (comerciário), o IAPB (bancário), em 1937 o IAPI (industriários) e em 1938 o IAPETEC (empregados de carga) e o EPASE. "A competição entre a forma estatal, representada pelas IAPs, e a forma privada, representada pelas CAPs, era evidente, mas, não obstante, coexistiram durante todo período ditatorial de Vargas, contribuindo para que fosse abortada a tentativa de unificação de todo o sistema previdenciário proposta pelo mesmo Vargas pouco antes de ser deposto em 1945." (SANTOS, 1987:30)

Como parte da estratégia do Estado, nesse período, as medidas visam a integração e mobilização controlada dos trabalhadores urbanos. Além dessas, em 1940 é criado o Sistema de Alimentação de Previdência Social - SAPS, com a finalidade de fornecer para o trabalhador, alimentação de custo baixo. Assim, a estrutura previdenciária se organiza: de forma corporativista e fragmentada.

No tocante às ações públicas na área de saúde, até 1930 elas eram poucas. Nesse ano, no entanto, é criado o Ministério da Educação e Saúde e a partir de 1934 várias campanhas de saúde são realizadas como também a criação dos serviços nacionais de febre amarela (1937); malária no Nordeste (1939); malária na baixada fluminense (1940). Em 1941 há a reforma e ampliação do Ministério criando o Departamento Nacional da Criança como uma resposta às altas taxas de mortalidade infantil.

No campo da educação, até 1930 faltavam recursos para esse setor e o fortalecimento da ação da União é tentado através da criação do Ministério (1930) visando a unificação do sistema educacional. Essa fase de 1930 a 1945 é marcada pelo esforço de implantação de um aparelho nacional e de compositos de leis orgânicas de ensino que se consolidam somente em 1946. No setor de habitação registra-se que alguns IAPs desenvolviam planos de habitação cujo significado é pouco conhecido. O que se ressalta nesse período é a criação da Fundação da Casa Popular em 1946.

Também no campo da Assistência Social o Estado permaneceu resolvendo a "questão social" através de pactos, acordos, com uma política de privilégios e de paternalismos, conserva a "cidadania regulada".⁽³⁾ Em 1938 o decreto-lei nº 525 estatui a organização nacional do Serviço Social, como serviço público, implantando junto do Ministério de Educação e Saúde, o Conselho Nacional de Serviço Social cujas funções se constituíram em ações consultivas do governo e das entidades privadas.

Em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição de assistência social reconhecida como órgão de colaboração com o estado, pelo decreto lei nº 4.830 de 15/10/1942.

A LBA é criada com o intuito de prestar assistência às famílias dos soldados convocados para lutar na Segunda Guerra Mundial mas, aos poucos, dessa ação emergencial, passam a ações permanente em todas as áreas de assistência so-

cial (maternidade, velhice, doentes, deficientes, etc...). Nesse mesmo ano (1942) um decreto-lei federal nº 4.048 de 22/02/1942 cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e atribui à Confederação Nacional da Indústria a função de coordená-lo. O objetivo do SENAI era organizar e administrar nacionalmente as escolas de aprendizagem para industriários "embora, em última instância, visavam à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão, reforçaram esta 'evolução' da assistência social". (OLIVEIRA, 1988:98)

Dentro da mesma perspectiva surge o Serviço Social da Indústria, oficializado pelo decreto-lei nº 9.403 de 25/06/1946 para desenvolver ações para o trabalhador no âmbito do bem-estar social. Nessa época a luta pelo fortalecimento da unidade sindical avançava sob a égide da perspectiva comunista. Nesse momento (1946) é criada a Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT. "O avanço considerável das classes populares amedrontava os setores mais reacionários da sociedade brasileira. A permanência de Vargas no poder os ameaçava, pois com ele se verificava a cada dia o avanço da classe operária". (ANTUNES, 1987:67)

Por esses fatos percebe-se o incremento da criação de entidades assistenciais para enfrentamento da "questão social". É o caso também da resposta às grandes concentrações de populações pobres nos centros urbanos, habitando em favelas. Para tal foi criada em 1946 a Fundação Leão XIII oficializada para atuar nas favelas da Cidade do Rio de Janeiro (capital do país nessa época).

III - A Fase da "extensão desmobilizadora". 1946-1964

"A estrutura do Estado brasileiro estava praticamente pronta em 1945 quando da redemocratização. O período compreendido entre aquele ano e 1964 iria observar a mudança de suas funções, para um papel de freio à mobilização espontânea das populações pobres, e sua progressiva radicalização e

incapacidade de preencher esse mesmo papel". (COIMBRA, 1979: 15)

No campo do trabalho o que se registra é a amplitude do movimento operário apesar da legislação sindical permanecer sem transformações, mantendo suas tendências corporativas. Na década de 50 a população operária brasileira dobrou seu contingente e as greves tornavam-se constantes, como as de 1951, 1953, 1963.

No que se refere à economia, o segundo governo Vargas (1951-1954) tenta incrementar a promoção do desenvolvimento industrial brasileiro. No entanto, é o Governo JK (1956-1961) quem consolida a industrialização. Seu plano de metas objetivou a continuidade do processo de substituição das importações gerando condições propícias à diversificação da economia e evolução da indústria. Já os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1963) registraram a radicalização dos antagonismos políticos e sócio-econômicos em função do modelo de desenvolvimento econômico adotado.

Na previdência os fatos desse período são: a sanção em 1960 da Lei Orgânica da Previdência (LOPS) que restringia a participação do Estado na manutenção das atividades previdenciárias. Em 1963 é criado o Salário Família. Na área de saúde consolidou-se a estrutura do setor com a separação dos Ministérios da Saúde e Educação em 1953. Também é criado em 1956 o Departamento Nacional de Endemias Rurais que passa a centralizar os serviços de combate às enfermidades endêmicas. Por outro lado, a partir de 1960 ocorre a redução relativa dos gastos em saúde pública e incremento da medicina previdenciária que passa à implementação da política de saúde.

No setor de habitação, em 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação e o BNH montado sob dois pilares o FFGS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), destinado à construção de Conjuntos Habitacionais, projetos de cooperativas e de formas associativas de construção da casa própria e de unidades para a população rural.

Na educação em 1953 há desvinculação da saúde com a separação dos ministérios. Em 1955 é instituída a Campanha de Merenda Escolar destinada a fornecer uma refeição diária ao escolar de 7 a 14 anos cujos gêneros alimentícios na maioria eram subsidiados pelo Governo Federal e o restante coberto pela esfera estadual e a municipal. Em 1961 é criada a Lei de Diretrizes e Bases que define a estrutura da expansão do sistema.

No que se refere às políticas assistenciais o fato mais significativo foi a criação da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), em 1964, para implantar uma política para o menor. Até então as ações se voltavam para a complementação alimentar, atendimento individual. Nesse período inicia-se o processo de consolidação da prestação dos serviços sociais básicos.

Este período encerra-se, pois, com o populismo tornando-se incompetente frente aos conflitos sociais. A reação surge com o golpe militar de 1964.

4 - A Fase da "extensão mista" - 1964-1979

Essa etapa se constitui num novo período na história brasileira esteada pelo movimento de 1964.

"A violação da ordem democrática colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira. O Estado burocrático-autoritário não permitiu, nem subordinadamente, a participação da classe trabalhadora no processo decisório, embora tenha ampliado os benefícios sociais, no intuito de controlar e desmobilizar as massas". (OLIVEIRA, 1988:113). A política social não tem uma ação global nem sistemática mas em medidas setorializadas destinadas a amenizar as situações de crise social. Para exemplificar essa assertiva o Quadro I desse estudo explicita as principais características dos planos nacionais das décadas de 60 e 70. Neles é fácil perceber

<p>1961-1961 (Governo Juscelino Kubitschek)</p>	<p>1957-1961</p>	<p>- Dar continuidade de ao processo de Substituição de Importações - Resolver os problemas da não complementariedade da estrutura industrial.</p>	<p>Indústria de base (mecânica, elétrica, cimento, metalurgia) Indústria de construção Indústria automobilística Energia Elétrica, nuclear, carvão mineral Petróleo (refinado) Agricultura Alimentação Transportes (rodovias, navegação) Educação (formação de Técnicos) Indústria de base (siderurgia, metalurgia, química, cimento) Mineração Indústria de bens de capital Indústria de construção Energia (elétrica, nuclear, carvão mineral) Petróleo (produção nacional de</p>	<p>- Inversão direta em infra-estrutura - Expansão da indústria de bens de capital - Instalação e ampliação de setores intermedeários (siderurgia, Alumínio, metais não ferrosos, cimento, etc.)</p>	<p>Presidência da República e Conselho de Desenvolvimento</p>
<p>1963-1963 (Governo João Goulart)</p>	<p>1963-1965</p>	<p>- Recuperar o ritmo de crescimento do PIB observado no período 1957-1961 - Conter progressivamente o processo inflacionário - Atenuar os desníveis pessoais e regionais de renda - Intensificar a</p>	<p>- Realização de reformas de base (administrativa, fiscal, bancária, agrária, etc.) - Reescalonamento da dívida externa - Contenção do crédito - Expansão dos investimentos públicos</p>	<p>Crescimento do PNB 7% a.a. Expansão industrial: 11% no triênio Expansão agrícola: 6% no triênio Expansão do emprego: não mencionada Inflação 1º ano 25%, 2º ano 10% Importação: não mencionada.</p>	<p>Presidência da República e Ministério Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica.</p>

Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG)	1964-1966 (Governo Castello Branco)	Objetivos Básicos	Principais Eixos do Plano	Estratégias	Indicadores e Metas	Promotores
Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG)	1964-1966 (Governo Castello Branco)	<p>ação governamental no campo da educação, pesquisa científica e tecnologia</p> <p>- Reforma de base (fiscal, agrária, bancária, administrativa)</p>	<p>petróleo bruto e derivados</p> <p>. Agricultura</p> <p>. Transportes, rodovias, ferrovias, navegação, transporte aéreo.</p> <p>. Comunicações</p> <p>. Alimentação</p> <p>. Saúde e saneamento</p> <p>. Educação</p> <p>. Indústria de base (siderurgia, metalurgia, química, cimento, papel e celulose)</p> <p>. Mineração</p> <p>. Indústria Têxtil</p> <p>. Energia (elétrica, carvão mineral, xisto)</p> <p>. Petróleo (pesquisa, transporte, refinaria)</p> <p>. Agropecuária</p> <p>. Transporte (rodovias, navegação)</p> <p>. Habitação</p> <p>. Saúde e Saneamento</p>	<p>- Redução do Déficit do governo</p> <p>- Estimulo às exportações</p> <p>- Crescimento de meios de pagamentos igual ao do PIB.</p>	<p>. Crescimento do PNB: 6% a.a.</p> <p>. Expansão Industrial: não mencionada</p> <p>. Expansão Agropecuária: 10% em 66 - 12% em 67</p> <p>. Importação: não mencionada</p> <p>. Exportação: não mencionada</p> <p>. Inflação: 25% em 65 - 10% em 77</p>	Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica

Nome do Plano	Período do Governo	Período que compreende o plano	Objetivos básicos	Setores contemplados	Estratégias	Indicadores Metas	Promotores
Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED)	1967-1969 (Governo Costa e Silva)	1968-1970	<ul style="list-style-type: none"> -Acelerar o crescimento econômico -Conter a inflação -Controlar o balanço de pagamentos -Expandir a oferta de empregos -Obter o progresso social 	<ul style="list-style-type: none"> .Educação .Previdência Social .Indústria de base (siderurgia, metalurgia, química, mecânica, elétrica) .Mineração .Energia Elétrica .Carvão mineral .Petróleo (exploração e refino) .Agricultura .Comércio interno e externo .Transportes: (ferrovias, rodovias, navegação) .Comunicações .Habituação .Saúde e Saneamento .Educação .Trabalho e Previdência Social .Desenvolvimento Cient. e Tec. .Justiça. 	<p>(administrativa, fiscal, bancária, agrária, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Melhor utilização da capacidade existente -Expansão das exportações -Expansão da quantidade e melhoria da qualidade dos fatores de produção -Expansão de mercado interno -Revolução tecnológica na Agricultura -Reformas administrativas institucionais 	<ul style="list-style-type: none"> .Crescimento do PNB: no mínimo 6% a.a. .Expansão industrial: 7 a 8% a.a. .Expansão agrícola: 5% a.a. .Expansão do emprego: 3,3 a 3,5 até 1973 .Importações: não mencionadas .Exportações: 6% a.a. .Inflação: inferior a de 1966 	Ministério de Planejamento e Coordenação Geral

Ano	Objetivo	Estratégias	Resultados	Avaliação	Instituição
1970-74 (Governo Goulart)	<ul style="list-style-type: none"> - Colocar o país na categoria da Nação Desenvolvida - Decrescer a taxa de inflação - Equilibrar o balanço de pagamentos - Expandir a oferta de emprego - Corrigir gradualmente o desequilíbrio regional e setoriais - Distribuir a renda pessoal - Reformas de base (agrária e administrativa) 	<ul style="list-style-type: none"> - Indústria de base (siderurgia, metalurgia, química, mecânica, elétrica, cimento) - Mineração - Energia (Elétrica, nuclear, xisto, carvão mineral, gás) - Petróleo (exploração e refinaria) - Agricultura - Comércio interno e externo - Transportes (rodovias e navegação) - Comunicações - Habitação - Educação - Trabalho e Prev. Social - Desenv. Cient. e Tecnológico - Turismo - Justiça 	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento do PIB: 7 a 9% a.a. no período e. - Evoluiu para 10% - Expansão industrial: 9 e 11% a.a. - Expansão agrícola: 6 a 8% a.a. - Expansão do emprego: de 3,3% à altura de 1973 - Importações: 7 a 10% a.a. - Inflação: inferior a 10% a.a. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento mais integrado entre setores - Fortalecimento da indústria nacional - Maior competitividade no mercado externo - Integração nacional através da expansão da fronteira econômica - Integração social - Reformas administrativas-institucionais 	Presidência da República

Ano	Presidente	Objetivos	Estratégias	Setores	Notas
1973 (Governo Garrett Azul)	1972-1974	<ul style="list-style-type: none"> - Colocar o país na categoria de Nação Desenvolvida (duplicar a renda per capita em comparação com 1969 até 1980, obtendo taxas de crescimento do produto entre 8 e 10% a.a.) - Reduzir progressivamente a inflação - Reduzir as disparidades regionais de renda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indústria de base (siderurgia, metalurgia, química, mecânica, elétrica, cimento) - Energia (elétrica, xisto, carvão mineral e nuclear) - Petróleo (refino) - Agricultura - Comércio internacional - Transporte (rodovias e navegação) - Comunicações - Habitação - Saúde e saneamento - Desenv. Cient. e Tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento tecnológico - Integração nacional - Maior competitividade no mercado externo - Fortalecimento da indústria nacional - Maior mobilização do sistema nacional e do mercado de capitais - Desenvolvimento da agricultura de base empresarial - Expansão do mercado interno 	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento do PIB: 6 a 10% a.a. - Expansão Industrial acima de 10% a.a. - Expansão agrícola acima de 7% a.a. - Expansão do emprego até 3,2% em 1974 - Importações acima de 3% a.a. - Exportações acima de 10% a.a. - Inflação 10% a.a. - Renda per capita: ultrapassar a barreira dos US\$500 em 1974
A partir de 1974 (Governo Ernesto Geisel)	1975-1979	<ul style="list-style-type: none"> - Manter o crescimento acelerado - Reafirma a política de contenção da inflação pelo método gradualista. - Manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indústria de base (siderurgia, metalurgia, material de transporte, mecânica, elétrica, material de comunicação, química, papel e celulose) 	<ul style="list-style-type: none"> - Integração com a economia internacional - Substituição de importações de bens de capital e matéria-primas. - Maior competitividade no mercado interno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento do PIB: da ordem de 61% no quinquênio, ultrapassando a barreira dos US\$100 bilhões em 1977 - Expansão industrial: 12% a.a. - Expansão agrícola: 7% a.a.

<p>- Melhorar a distribuição de renda - Preservar a estabilidade social e política. - Realizar o desenvolvimento sem deteriorar a qualidade de vida</p>	<p>. Indústria de bens de capital . Mineração . Energia (elétrica, nuclear, xisto, carvão mineral, gás, pesq. de fontes não convencionais) . Petróleo (exploração e refino) . Agricultura . Comércio interno e externo . Transporte: (rodovias, ferrovias, navegação) . Comunicações . Habitação . Saúde e saneamento . Trabalho e Prev. Soc. . Desenv. Cient. e Tecnológico . Turismo.</p>	<p>- Desenvolvimento urbano - Desconcentração industrial - Expansão da fronteira agrícola - Fortalecimento da agro-indústria - Expansão do mercado interno.</p>	<p>. Expansão do emprego: 3,5% a.a. . Importações: inferior a 20% a.a.? . Exportações: 25% a.a. . Inflação: não menciona . Renda per capita: ultrapassar a barreira dos US\$1.000 em 1979.</p>
---	---	---	--

apresentado pela Profa. Potyara Amazoneida P. Pereira (Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Brasília) na disciplina Política Social, mimeo, UNB, 1984.

que as metas sociais são elementos secundários, dependentes ou mesmo nulos. Isto porque a experiência brasileira de desenvolvimento econômico planejado, historicamente demonstram que raramente as mudanças sociais acompanham a amplitude das mudanças econômicas: à população cabe o elevado "custo social" dessa amplitude como se pode observar.

Nos governos militares a marca de regime político é aquele fortemente totalitário. A participação decisória da sociedade civil e os mecanismos de pressão popular são anulados.

A primeira medida desses governos e que influenciou na transformação da política social brasileira foi a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, que unificou as instituições previdenciárias passando todo o controle desse sistema ao Estado. Ainda nesse ano é criado o FGTS, pela lei nº 5.517, substituindo o capítulo "da Estabilidade" constante da CLT. Em 1970 instituiu-se o Programa de Integração Social (PIS), e o de Formação do Patrimônio dos Servidores Públicos (PASEP) com a finalidade de permitir uma maior participação do assalariado na renda nacional que, na verdade, procura reafirmar a vinculação da "política de equidade à política de acumulação". Essa é a era do milagre, início da década de 70. O País caracterizava-se pelo predomínio do governo no forte controle do salário, da moeda, do crédito, do câmbio, dos preços (instrumentos da política econômica). Apresentava ainda um contingente alto de desempregados e subempregados, que acarretava o custo reduzido para uma mão-de-obra desqualificada ou de baixa qualificação. No comércio internacional a fase era ascendente para as transações no mercado de capitais internacional. Esse era o campo fértil para se implantar o "milagre" pois o propalado é que o crescimento econômico acelerado se traduziria em condições mais satisfatórias para a maioria da população entendendo isto de maneira automática. Com base nessa prerrogativa a estratégia do "milagre"⁽⁴⁾ residia em alguns pontos como o incentivo à formação de conglomerados industriais financeiros, a entrada do capital estrangeiro e significativo aumento do poder aquisitivo da classe média alta garantindo o consumo interno.

Porém, "a partir de 1974 tem início um processo de desaceleração econômica que culmina com a grande recessão de 1981. Entre 1967 e 1973, o produto interno bruto cresce a uma taxa de 11,3% enquanto que entre 1974 a 1981 essa taxa baixa para apenas 5,4%."(PEREIRA, 1987:218). Assim, o "milagre" entra em declínio a partir de 1974 acarretando o agravamento do quadro de carência e as disparidades entre a opulência de poucos e a pobreza de muitos.

Para confrontar as medidas de garantia da política de acumulação com as de enfrentamento dos antagonismos sociais ocorre uma evolução na legislação e organização da previdência. Em 1971 é criado o Programa de Assistência ao Produtor Rural (PRORURAL) e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, com o objetivo de estender os benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Em 1972 a extensão da cobertura ocorre para as empregadas domésticas, em 1973 os trabalhadores autônomos. O auge dessas medidas se dá com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, com o objetivo de "conciliar aquilo que seria sua função específica - promover a maximização da equidade na comunidade nacional brasileira - com a outra linha estratégica governamental, a saber, a mobilização em prol das mais altas taxas possíveis de acumulação."(SANTOS, 1987:36)

A partir daí, no ano de 1974, são instituídos o salário maternidade; o amparo preventivo aos inválidos e maiores de 70 anos e ao acidente de trabalho para os trabalhadores rurais; em 1977 é criado o SINPAS (Sistema Nacional de Prevenção e Assistência Social). Nessa fase o setor da assistência social apresenta a tendência de expansão no âmbito da prestação direta dos serviços sociais à população. Assim, vários programas sociais são implantados como o MOBREAL, em 1967, para promover a alfabetização e a educação continuada, como um programa de massa para adolescentes e adultos. E 1969 a LBA transforma-se em fundação vinculada ao MPAS. É criado também em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) destinado à suplementação alimentar a gestantes, nutrízes, crianças entre 0 e 14 anos. Em 1975 foi instituído o Programa Na-

cional de Centros Sociais Urbanos (CSU) com o objetivo de implantar centros de atividades com as comunidades. A edificação caberia ao governo federal em colaboração com o estadual, enquanto a manutenção seria assumida pela municipalidade.

Essa fase, então, experimenta momentos que vão do esgotamento do modelo econômico de substituição de importações, passando pela euforia do pseudomilagre, esbarrando na crise pós-milagre. Essa crise fez com que a economia declinasse agravando o problema do desemprego, acentuando o êxodo rural e a marginalidade da periferia das cidades.

5 - A Fase da Crise Econômica e Institucional 1979-1985.

A crise no capitalismo internacional, se expressa também no Brasil com a redução da atividade econômica; o desequilíbrio do balanço de pagamentos; o acentuado endividamento; as altas taxas de inflação dentre outros problemas. Esses efeitos não se constituem na questão central dessa crise que se localiza no modelo de desenvolvimento adotado. "Este modelo, como já a experiência demonstrou sobejamente, socializa os sacrifícios e concentra em poucas pessoas os benefícios, além de agravar a dependência externa, tornando o país cada vez mais vulnerável aos altos e baixos da economia sob o comando do capitalismo monopolista internacional". (BRUM, 1986: 137)

Além dessa tendência, uma outra caracteriza essa fase, é a crise do militarismo e a rearticulação da sociedade civil na busca da redemocratização. O "pacto social democrático de 1977"⁽⁵⁾ contribuiu para a aceleração do processo de redemocratização - apesar de ter sido feito sob a hegemonia das forças conservadoras - com a extinção do AI-5.

Os principais fatos dessa fase foram a eleição do Presidente Figueiredo pelo Colégio Eleitoral; a anistia em 1979; o voto direto para governadores em 1982. Por ou

tro lado, ocorre um avanço na organização e consciência da sociedade civil. Em 1981 inicia-se o processo de construção das centrais sindicais com posterior desdobramento na CONCLAT e CUT. Em 1984 o movimento das "Diretas Já" é a expressão maior de uma sociedade civil que cria força e se moderniza.

Toda essa conjuntura leva os governantes a priorizarem a ampliação das ações sociais para minimizar os impactos da crise e servir de instrumento de sustentação política. Porém a crise econômica impõe obstáculos à continuidade da aplicação e expansão dos gastos sociais paralelo ao aumento das tensões sociais.

Para exemplificar, no âmbito da saúde, ocorre a tentativa da unificação do sistema de saúde. Em 1980 é instituído o PREVSAÚDE (Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde) em 1982 é elaborado o Plano de Reorientação da Assistência à Saúde (CONASP); e em 1984 são perseguidas as ações integradas de saúde nas esferas federal, estadual e municipal. A partir de 1980 várias iniciativas estaduais e municipais objetivam produzir moradias para os setores mais pobres (mutirões, lotes urbanizados, ajuda mútua etc.); no conjunto das medidas do governo federal na área de habitação exemplifica-se o PROMORAR (1980) mas de uma forma geral as políticas habitacionais foram claramente regressivas se forem cotejados os dados de construção para as camadas de baixa renda.

6 - A Nova República - 1985-1990

A instalação da "Nova República", o encaminhamento do projeto "Tudo pelo Social"; os trabalhos da Constituinte; o Plano Cruzado; a moratória; a promulgação da Carta Constitucional e as eleições presidenciais, são sem dúvida os eventos que geraram grandes expectativas e grandes frustrações para a sociedade brasileira, nessa fase.

Em 1985 quando o Governo Sarney lança o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, sistematizou três metas de governo centradas nas reformas, no crescimento econômico e combate à pobreza. "Os programas sociais no novo contexto conjuntural, articulados à manutenção do modelo econômico da Velha República, parecem indicar, de um lado, uma resposta ao processo de pauperização crescente a que se viu submetida a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, resultante do processo de concentração de capital e de renda verificado nesse período. Ora, o governo defronta-se com os perigos potenciais da miséria absoluta, tornando-se a assistência e a ampliação quantitativa da rede de serviços sociais formas de atenuação da miséria, mantendo, no entanto, as desigualdades fundamentais". (IAMAMOTO, 1987:41)

Nessa perspectiva o Governo assume oficialmente o comprometimento do resgate da dívida social. As medidas de política social não causam efeitos apesar de ocorrer um aumento dos recursos destinados às políticas assistenciais. O campo dos serviços sociais como campo de investimento do capital levou ao condicionamento da assistência pública à reprodução do capital - subordinação do econômico ao social à qualidade de vida da população. Apenas três novos programas nacionais foram criados: o Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC), o Programa de Alimentação Popular (PAP) e o de Medicamentos e Imunobiológicos.

Porém em 1988 o Jornal do Brasil divulga um relatório interno do Banco Mundial (BIRD) dando conta do fracasso

dos programas sociais. A matéria comenta que "o governo brasileiro tem sido totalmente ineficiente na tentativa de melhorar o padrão de vida de sua população carente e reverter os indicadores sociais de pobreza da maioria de seus habitantes, apesar de injetar uma considerável soma de recursos na execução de programas de caráter social - 9,1% do seu Produto Interno Bruto, em 1986" (JORNAL DO BRASIL, 19 Cad.: 17/7/88:21)

O fracasso e inoperância desses programas se fazem notar pela superposição, paralelismo e irracionalidade na aplicação desses recursos.

Como exemplo, sō na área de alimentação e nutrição existiam sete programas em órgãos e ministérios distintos: o PAT (Programa Alimentar do Trabalhador); o PSA (Programa de Suplementação Alimentar); o PAP (Programa de Alimentação Popular); a merenda escolar; o PROAB (Programa de Alimentação Brasileira), o PCA (Programa de Complementação Alimentar) e por fim o PNLCC (Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes). Ao lado desses programas é criada uma Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) que administrou o PNLCC e alguns programas habitacionais.

Em 1988 com a promulgação da Constituição Federal foram contemplados alguns reclamos da sociedade que trouxeram inovações profundas para a Assistência Social brasileira considerada como direito do cidadão e como estatuto de política social. A assistência social passou a integrar um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos que é a Seguridade Social no texto constitucional, o capítulo II que se refere aos direitos sociais afirma no art. 6º que "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a seguridade, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Formando tripé com a saúde e a previdência, a assistência social foi circunscrita no âmbito da seguridade social, com base em princípios que se caracterizam pelo caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação popular.

No entanto, num balanço de final de década, chegar-se-ia à conclusão que essa política social não surtiu efeito e que os programas sociais implantados não causaram impacto na qualidade de vida da população.

O país chegou aos anos 90 lutando para retomar sua condição de Estado de direito em meio a uma crise econômica considerada a maior de sua história. Essa crise conseguiu exceder-se de maneira abjeta sobre a situação de pobreza da população quando a alta indexação e a desenfreada inflação interagiram com uma estagnação da renda média por habitante, durante a década de 80.

Os fatos que marcam esse início de era rumo ao ano 2000 é a criação do Ministério da Ação Social (MAS) em 1990. Estruturado através de quatro ações básicas, que correspondem às secretarias que coordenam as atividades de sua competência como: a Promoção Social, a Habitação, o Saneamento e a Defesa Civil. O Ministério vinculou à sua estrutura, as principais instituições de política social do país: a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência - FCBIA (ex-FUNABEM); a FLBA; a CORDE - Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Deficiente; e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Nessa dinâmica foi extinta a SEHAC (ex-SEAC) e suas funções foram absorvidas pela LBA e pela Secretaria de Habitação.

Por outro lado, o projeto de lei orgânica da Assistência Social que reulamenta os dispositivos constitucionais não foi regulamentado impossibilitando uma ação planejada na cobertura dos benefícios sociais aos segmentos que deles necessitam. No entanto, em 13/07/90 a lei federal nº 8069 cria o Estatuto da Criança e do Adolescente sob maciça mobilização popular, conferindo operacionalidade ao art. 227 da Constituição Federal.

Como se pode perceber a forma de conduzir políticas de assistência social no país até hoje têm mais reflexos do que avanços. Geralmente são marcadas pelo clientelismo e o paternalismo sem respeito à autonomia ou ao direito dos cidadãos à vida, à convivência familiar e à convivência comunitária.

Conclusão

Até hoje as características das políticas públicas de assistência social que delineiam seu perfil têm se classificado:

- a) pela centralização financeira e política;
- b) pela fragmentação institucional que enseja a superposição de competências e a irracionalidade na distribuição e aplicação de recursos;
- c) pela presença de interesses privados e ausência da participação popular;
- d) pelo distanciamento do reconhecimento efetivo dos direitos sociais e aproximação ao clientelismo e assistencialismo;
- e) pela redução à lógica de que o progresso social é derivado fundamentalmente do crescimento econômico (sem redistribuição efetiva dos benefícios do crescimento).

Ora, essa política tem se voltado nos últimos anos para o incremento da cobertura estatal às carências básicas da população, mas de maneira seletiva, excludente, cujos benefícios se fazem sobre problemas sociais segmentados em situações isoladas, emergenciais, circunscritas ao momento e desconectadas da totalidade social.

"Tais fatos imprimem à ação da Assistência Social, mesmo quando pensada enquanto uma política de assistência social, um caráter compensatório não necessariamente de carência - porque os recursos para o setor são classicamente excessivos - mas compensatórios com relação aos demais segmentos da esfera de ação das demais políticas sociais. O que leva a que sua identidade seja sempre definida pelo negativo: é a ação que os outros setores não desejam implementar, é a população-alvo que os outros setores não entendem como de sua competência". (COHN; DRAIBE; KARSCH in Serv. Soc. e Soc. vol. 23:79).

Aliada a essa situação está uma sociedade urbana industrial altamente diversificada; numa conjuntura política profundamente contraditória, encontra-se uma máquina pública inchada, fragmentada, resistente à mudança e que oferece à questão social um tratamento assistencialista, tecnocrata, sustentado sobre um discurso de democratização mas baseado num modelo populista.

Na verdade os programas sociais brasileiros, bem como os anti-inflacionários e econômicos, têm sido uma sucessão de fracassos na tentativa de melhorar o padrão de vida da população.

A reversão dos indicadores sociais de pobreza não ocorreram apesar do gasto social no país em programas de:

- alimentação e nutrição
- saúde
- saneamento e proteção ao meio ambiente
- educação e cultura
- habitação e urbanismo
- trabalho
- assistência social e previdência.

Para ilustrar essas assertivas apresentaremos um quadro de domicílios e famílias pobres no Brasil para dar uma amostra da dimensão que é a pauperização crescente no país. Tal estimativa vai enfatizar a década entre 1970 e 1980 (do milagre à derrocada e à crise) pelos indicativos⁽⁶⁾ conclui-se que "em torno de 43% dos domicílios e/ou famílias vivem abaixo da linha de pobreza no país. Na área urbana estima-se em 30% e na rural 70%. Em torno de 20% dos domicílios e/ou famílias vivem abaixo da linha de indigência, ou na extrema pobreza, no país. Na área urbana o percentual varia de 10 a 20%, enquanto na área rural está entre 30 e 40% (CALSING, 1983:14).

QUADRO II (*) - Estimativas de Domicílios e Famílias Pobres
Brasil: 1970 e 1980.

DEFINIÇÃO	DOMICÍLIOS E FAMÍLIAS POBRES			
	1970		1980	
	Nºs Absolutos (em milhões)	% Sobre o Total Geral	Nºs Absolutos (em milhões)	% Sobre o Total Geral
Abaixo da linha	8,6 a 9,0 ⁽³⁾	49,0 ⁽¹⁾	11,4 ⁽⁴⁾	43,0 ⁽⁴⁾
	3,6 ⁽³⁾	35,0 ⁽¹⁾	5,6 ⁽⁴⁾	31,0 ⁽⁴⁾
	5,4 ⁽³⁾	73,0 ⁽¹⁾	5,8 ⁽⁴⁾	70,0 ⁽⁴⁾
Abaixo da linha relativa	9,5 ⁽³⁾	54,0 ⁽¹⁾	11,1 ⁽⁴⁾	42,0 ⁽⁴⁾
	5,3 ⁽³⁾	52,0 ⁽¹⁾	5,1 ⁽⁴⁾	28,0 ⁽⁴⁾
	4,2 ⁽³⁾	57,0 ⁽¹⁾	6,0 ⁽⁴⁾	73,0 ⁽⁴⁾
Abaixo da linha extrema	4,4 a 4,6 ⁽³⁾	25,0 ⁽¹⁾	5,6 ⁽⁴⁾	21,0 ⁽⁴⁾
	1,5 ⁽³⁾	15,0 ⁽¹⁾	2,2 ⁽⁴⁾	12,0 ⁽⁴⁾
	3,1 ⁽³⁾	42,0 ⁽¹⁾	3,4 ⁽⁴⁾	41,0 ⁽⁴⁾
Pobres	11,5 ⁽²⁾	69,1 ⁽²⁾	10,2 ⁽²⁾	40,8 ⁽²⁾
	3,8 ⁽³⁾	50,7 ⁽²⁾	4,8 ⁽⁴⁾	27,8 ⁽⁴⁾
	7,7 ⁽³⁾	84,0 ⁽²⁾	5,4 ⁽⁴⁾	69,7 ⁽⁴⁾
Extrema pobre-	7,3 ⁽²⁾	43,9 ⁽²⁾	4,4 ⁽²⁾	17,7 ⁽²⁾
	1,7 ⁽³⁾	22,6 ⁽²⁾	1,6 ⁽²⁾	9,4 ⁽²⁾
	5,6 ⁽³⁾	61,2 ⁽²⁾	2,8 ⁽²⁾	26,2 ⁽²⁾
Pobreza relati	4,2 ⁽²⁾	25,2 ⁽²⁾	5,8 ⁽²⁾	23,2 ⁽²⁾
	2,1 ⁽³⁾	28,1 ⁽²⁾	3,2 ⁽⁴⁾	18,5 ⁽⁴⁾
	2,1 ⁽³⁾	22,8 ⁽²⁾	2,6 ⁽⁴⁾	33,6 ⁽⁴⁾

ALTIMIR. La Dimensión de la Pobreza em América Latina, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL, 1979;

PASTORE e outros. Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980, São Paulo, Livraria Pioneira Editora e FIPE, 1983;

Estimativas feitas por E.F. CALSING, tomando como referência os números de domicílios e/ou famílias dados pelo Censo Demográfico de 1978;

Estimativas feitas por E.F. CALSING, baseando-se, o quanto isso era possível, nos respectivos conceitos de pobreza. No que se refere aos domicílios, tomou-se como referência as informações fornecidas pelo Censo Demográfico de 1980 e, para as famílias, os valores utilizados por J. PASTORE.

Extraído do documento Extensão e Características da Pobreza no Brasil, Elizeu Francisco CALSING. O referido trabalho foi preparado dentro do convenio de cooperação técnica entre CNRH/IPEA e UNICEF. Brasília, mimeo, 1983.

Esse é o quadro. E sua alteração está condicionada ao crescimento econômico que só influirá sobre o progresso social quando a eles se aliar a alteração do quadro concentrador e desigual da economia brasileira.

NOTAS DO CAP. III da 1.^a Parte

- (1) Sobre essa questão recomendamos consultar o artigo Política e Políticas de Bem Estar: Uma periodização da Experiência Brasileira da autoria de Marco Antônio Estellita Lins de Salvo Coimbra, mimeo, BH, 1979. É um trabalho que se constitui na versão resumida de um "paper" originalmente apresentado ao "Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento", Recife, MDU 4-7/12/78. Neste artigo COIMBRA faz uma afirmação válida: "em termos gerais as políticas de bem-estar nasceram e se desenvolveram no Brasil como parte de uma estratégia de intervenção e controle do Estado sobre as classes trabalhadoras. Esta afirmação, se correta, não deve, contudo, fazer com que se perca de vista que são ações do Estado que promovem, em certos momentos históricos e certos casos, um acesso real mais amplo, que, em suma, fazem com que determinados bens estejam ao alcance de quem não os tinha. Há, portanto, essa ambiguidade a percorrer toda a história das políticas que tratamos. De um lado, são ganhos para os mais pobres. De outro são funcionais para a dominação". (COIMBRA, 1979:3)
- (2) Consultar: ANTUNES, Ricardo - O que é Sindicalismo, Coleção Primeiros Passos.
- (3) A abordagem sobre a cidadania regulada bem como sobre legislação, instituições e recursos da política social brasileira deve ser aprofundada em SANTOS, Wanderley Guilherme - Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- (4) Consultar: SINGER, Paul - A Crise do Milagre, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

- (5) Sobre o pacto, aprofundar a discussão com MOISÉS e GUI-
LHON - Dilemas da Consolidação da Democracia, Rio de Ja-
neiro, Paz e Terra, 1989.
- (6) As estimativas das desigualdades sociais e da pobreza no
Brasil delimitados entre 1970-1980 devem ser consultados
no paper de CALSING, Elizeu Francisco - Extensão e Carac-
terísticas da Pobreza no Brasil, Brasília, mimeo, CHRH/
IPEA/UNICEF, 1983.

SEGUNDA PARTEA ASSISTÊNCIA SOCIAL PÚBLICA NO CEARÁCAPÍTULO IIGREJA, ESTADO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: O BALANÇO DA REALIDADE
CEARENSE

Historicamente a assistência social no Ceará foi liderada pela Igreja que teve papel preponderante na história cearense pela articulação e influência na sociedade civil e no movimento laico(1).

O marco da trajetória da assistência no Estado ocorre com a implantação da Escola de Serviço Social — responsável pela formação de Assistentes Sociais que tem a assistência como campo da prática profissional. A escola foi fundada em 25 de março de 1950 sob iniciativa da Igreja, ligada à Associação de Educação Familiar e Social de Fortaleza, cujo presidente era o arcebispo Dom Antônio de Almeida Lustosa e cujo comando da implantação da entidade ficou com a religiosa Maria Áurea Bessa, da Congregação Sociedade das Filhas do Coração de Maria.

O Serviço Social, bem como a prática da assistência no Ceará, foi marcada por um caráter missionário cuja orientação valorativa na formação dos Assistentes Sociais tinha fortes bases cristãs, refletidas: no currículo, que incluía disciplinas como Cultura Religiosa e Doutrina Social da Igreja; na composição do corpo de professores formado por membros da Ação Católica Masculina e Feminina; do Movimento Integralista; do Grupo de Médicos Católicos; do Jornal "O Nordeste", de padres e religiosos.

Isto se deve à própria implantação e administração da Escola, naquele período ligada à Igreja. No depoimento de Maria Áurea Bessa gravado(2) em 05/07/84 observa-se esses fatos quando ela se refere à necessidade de se criar uma menta

tidade, um ambiente junto a ação católica, para fundar a escola de Serviço Social:

"Então eu tinha que criar um ambiente nas minhas relações de ação católica masculina e feminina, junto à Arquidiocese, junto àqueles cristãos que eu tinha mais perto, professores que eu conhecia, pessoas que eu conhecia, preparados em Sociologia e Filosofia".

Por outro lado, a Assistência Social evidencia a marca da visão missionária, e do voluntariado mesmo no âmbito da formação profissional quando se atribui às mulheres a função de exercê-la. Ainda no trecho da entrevista individual da religiosa Maria Áurea Bessa isto se observa:

"A escola, quando foi fundada, ela era essencialmente feminina. A Arquidiocese, foi uma das exigências que ela fez, que a escola fosse feminina. E realmente, naquele tempo não havia uma concepção ainda tão firmada como hoje de que é uma profissão que pode ser também masculina. Mas na década de 60 já se tornou aberta para qualquer procura, qualquer matrícula do sexo masculino. Mas sempre houve muito pouca procura, talvez porque essa idéia sentimentalista de que o Serviço Social é muito sentimentalista, exige muita compreensão, muita bondade."

Nesse período, no nível federal, a LBA foi a entidade que fundamentalmente prestou atendimento de assistência social no Ceará. Fundada em 1942 tinha a finalidade de prestar assistência à maternidade e à infância. Através da implantação de uma rede de Centros Sociais - Monte Castelo (1943), Pan Americano, Mucuripe, Piedade (1950) - prestava atendimento educacional (pré-escolar), médico-odontológico; de enfermagem; lactário e iniciação profissional às populações carentes. Ao lado dessa ação implantou 03 centros materiais de profissionalização destinados à "promoção humana das mães e de seus dependentes" (FCOSC, 1976:81) nos bairros da Piedade (1964); do Pio XII e Monte Castelo (1965). As ações da LBA tinham como objetivo precípuo a prestação da assistência so-

cial à população carente, dando prioridade à assistência pré-natal, natal, complementação alimentar; atendimento médico e iniciação profissional.

No âmbito da empresa privada a assistência social foi prestada através do Serviço Social da Indústria e Serviço Social do Comércio por intermédio de suas administrações regionais do Ceará fundadas, ambas, em 1948. A finalidade do SESC - registrada no Fichário Central de Obras Sociais do Ceará (FCOSC) seria a prestação da assistência "visando promover a paz social entre os trabalhadores no comércio, contribuir para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida do comerciário e seus familiares, assim como para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade". (FCOSC, 1976: 127)

Pelo discurso percebe-se o reflexo da fase que classificamos no capítulo anterior, como "fase integradora" onde o Estado procurou conciliar a política social com a política de acumulação, como forma de incorporação da população trabalhadora urbana. Reflete também a feição intervencionista que o Estado assumiu a partir da década de 40, acumulada com a feição populista do período 1945-64 que precariamente implantou políticas sociais sob a égide do Estado do bem estar social. É nesse momento que o Ceará, a partir da década de 60, experimenta a viragem para um processo de ampliação das políticas sociais como forma de enfrentamento da "questão social".

Na esfera estadual o órgão que executa a prestação de Assistência Social é a Secretaria de Desporto e Promoção Social no seu departamento de Serviço Social. Através dele foi mantido o Serviço de Recuperação do Mendigo (SERME) fundado em 1955 para prestar serviço médico-odontológico, de enfermagem, social e de triagem, localizado no bairro de Olavo Bilac, atendendo ao mendigo coletado nas ruas pela própria Secretaria ou por entidades e pessoas particulares. Além desse serviço fundou 05 Centros Sociais com a finalidade de "promoção da pessoa humana e da comunidade" (FCOSC, 1976: 127). Esses centros localizavam-se nos bairros pobres ou nas

proximidades de favelas: Centro Social Netinha Castelo (Mourna Brasil) fundado em 1960; Centro Social Pe. Guilherme Waisen (Dias Macêdo) fundado em 1961; Centro Social do Farol (Serviluz) fundado em 1965; Centro Social Feliciano de Atayde (Praia do Futuro) fundado em 1967 e Centro Social D. Antônio Lustosa na Praia de Iracema. Assim a ação da Secretaria de Cultura Desporto e Promoção Social, através dessa rede de Centros, desenvolvia ações profissionalizantes, médico-social calcadas na visão de promoção social que àquela época já iniciava sua difusão. Essa visão entendemos ser a de que por promoção social compreende-se "um conjunto de ações visando desencadear um processo de desenvolvimento humano e social, no qual se criem, para as faixas carentes da população, oportunidades de satisfação de suas necessidades econômicas, sociais, culturais e de participação consciente e responsável" (CBCISS, 1974:5).

Nesse período a Igreja mantinha diversos Centros Sociais e missionários administrados pelas paróquias, além da existência da Fundação das Pioneiras Sociais, fundada em 1958, vinculada à Fundação Nacional das Pioneiras, oferecendo serviços de voluntários nas áreas educacional médico-social e enfermagem. De iniciativa autônoma registrava-se ainda os Círculos Operários e de Trabalhadores Cristãos, as Associações e Caixas Beneficentes, dentre outros.

Na esfera municipal, em 1963, criou-se a Fundação do Serviço Social de Fortaleza - FSSF, cuja atribuição básica seria a realização do Serviço Social do Município abrangendo educação social e qualificação de mão-de-obra. No entanto, de 1963 a 1968, construiu 126 casas populares em Fortaleza - conjuntamente com a CHEC (atual COHAB) - que se constituiu no Conjunto Pirambu - Ajuda Mútua e em 1969, já com a atual COHAB-CE construiu o Conjunto Habitacional Santa Luzia do Cocó com 294 casas-embrião. A FSSF passa, então, a ser responsável pelo "Programa de Desfavelamento" de áreas solicitadas pela Prefeitura para construção de obras públicas.

Esse momento da viragem de 64 e da década de 60 trou

se a ideologia da modernização conservadora e do centralismo autoritário. O reflexo nas políticas sociais se fez sentir no pragmatismo e burocratização do planejamento e, nas esferas estaduais, na reprodução e importação de programas das esferas federais numa relação verticalizada (de cima para baixo) de planejamento.

HABITAÇÃO

Nesse período, da 2.^a metade da década de 60 ao final da década de 70, merece ser salientado o setor habitacional no Ceará. Isto porque a ação do setor público nessa área somente é assumida pela esfera estadual em 1963. Anterior a esse período, ou seja, de 1940 a 1963, a intervenção oficial se dava através das Carteiras Habitacionais e Hipotecárias da Caixa Econômica, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), da Fundação Casa Popular e das Carteiras Habitacionais dos Clubes Militares.

A distribuição dessa ação no setor pode ser percebida no Quadro I apresentado a seguir.

Órgão Promotor	Período	Unid. HABIT.	Tipo de Intervenção	Localização em Fortaleza
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários	1950/60	108	Construção, ampliação e reforma	-
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários	1950	151	casas para aluguel c/42m ² e 49m ²	Vila dos Industriários
	1950	168	Apartamentos com 68m ²	Parque Ibiapava Barra do Ceará
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais	1955	50	Apartamentos	Distrito Mondubim
Instituto de Aposentadoria e Pensões Serv. do Estado	1956/60	259	-	-
	1940	50	Casa aluguel 45m ² a 60m ²	Bairro Mucuripe
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas	1950	15	Casas	-
	1959	70	Casas com 43m ² e 51m ²	Montese
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários	1940/60	147	Financiamento de Construção e compra de casas	Diversos
	1940/60	60	Casas	Vila Valdemar Falcão
Fundação Casa Popular	1952/53	456	Casas de 36m ²	-
Companhia de Habitação do Estado do Ceará CHEC/FSSF	1963	126	Casas	Pirambu

FONTES: IPE - Universidade do Ceará - Condições de Habitação em Fortaleza - Coleção Estudos Econômicos, Fortaleza, 1963.
 IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará - pesquisa secundária com antigos funcionários da CHEC.

(*) Extraído da publicação: "Revisão da Política Habitacional para as populações de baixa renda". IPLANCE, Governo do Estado do Ceará, 1979.

Como se pode perceber a esfera Estadual passa a intervir na habitação a partir da construção do conjunto Pimambú-Ajuda-Mútua, aqui já referido. Essa construção foi executada pela Companhia de Habitação do Estado do Ceará, CHEC e FSSF, com a colaboração financeira da USAID (Agência Internacional de Desenvolvimento dos EUA).

Cabe salientar que nesse setor também intervieram entidades de cunho religioso que desenvolviam um trabalho junto às comunidades pobres. A ação pública se dava através da Secretaria de Obras e Serviços Públicos - SOSOP e SUNAB, no Interior e RMF, e, pela FSSF na Capital. Essa ação pode ser visualizada no Quadro II, a seguir.

ÓRGÃO PROMOTOR	TIPO DE INTERVENÇÃO	PERÍODO	QUANT. HABIT.	LOCALIZAÇÃO
ENTIDADES PÚBLICAS				
Secretaria de Obras e Serviços Públicos - SOSP	Conj. Hab. de Aracati	1974	150	Munic. Aracati
	Conj. Hab. de Itapipoca	1974	60	Munic. Itapipoca
	Conj. Hab. de Jaguaribe	1974	100	Munic. Jaguaribe
	Conj. Hab. de Ico	1974	120	Munic. de Ico
Fundação do Serviço Social de Fortaleza - FSSF	Conj. Hab. Sta. Lúzia do Cocô (Convênio COHAB-CE)	1969	294	Aldeota Sul/Fort.
	Conj. Hab. Alvaorada (1)	1971	310	Aldeota Sul/Fort.
	Conj. Hab. Mal. Rondon (1)	1972	1280	Granja Portugal/Fort.
	Conj. Hab. Palmeiras (1)	1974	732	Messejana/Fort.
Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB	Conj. Hab. de Tianguá (2)	1977/78	80	Munic. Tianguá
	Conj. Hab. de Caucaia	1977	100	Caucaia/RMF
	Conj. Hab. de Quixeramobim	1977/78	10	Munic. Quixeramobim
ENTIDADES CIVIS (3)				
Paróquia de Trairi	Comunidade Agrícola Padre Anchieta	1976/78	15	Munic. Trairi
Entidade Evangélica - DIACONIA	Conj. Hab. Limoeiro Alto (Convênio SUNAB) (2)	1975	94	Munic. Lim. do Norte
	Conju. Hab. de Marco (Convênio SUNAB)	1976	20	Município de Marco
	Conj. Hab. de Russas	1974	10	Munic. Russas

FONTES: SOSP 1977/FSSF - Programa Vitorioso de Desfavelamento - Fort. 1974/SUNAB 1977/IPLANCE - Pesquisa direta município de Trairi, 1977/DIACONIA 1977/BNB - IPLANCE - PROJETO RONDON - Pesquisa direta sobre as Condições Sócio-Econômicas dos Conjuntos Habitacionais, Fortaleza, 1978.

(1) Programa de Desfavelamento; (2) Em construção; (3) Os exemplos mencionados dizem respeito ao meio rural e restringem-se à entidade Evangélica DIACONIA e a um tipo de atuação da Igreja Católica. Estes dois exemplos, porém, não esgotam as experiências civis ligadas à habitação popular.

(*) Extraído da publicação: "Revisão da Política Habitacional para as populações de baixa renda". IPLANCE, Governo do Estado do Ceará, 1979.

Por outro lado, é a COHAB quem desenvolve uma ação efetiva no setor habitacional do Ceará. "É de competência da COHAB o levantamento das necessidades habitacionais, a compra do terreno, estudo topográfico da área, elaboração do projeto urbanístico, arquitetônico e construtivo, controle e fiscalização física e financeira das obras" (IPLANCE, 1979:49). Nesse período sua atuação pode ser percebida através do quadro III:

QUADRO III* - Atuação da COHAB-CE no Estado do Ceará - 1967/mar.78.

MUNICÍPIO	DENOMINAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL	ANO DE CONSTRUÇÃO	QUANT. DE HABITAÇÃO	LOCALIZAÇÃO BAIRRO OU DISTRITO
Fortaleza	Pirambu	1967	218	Pirambu
Fortaleza	Pres. Cast. Branco	1968	380	Pres. Kennedy
Fortaleza	Aliança	1970	84	Mondubim
Fortaleza	Sta. Luzia Cocô**	1970	294	Aldeota Sul
Fortaleza	Pref. José Walter	1972	4.742	Mondubim
Fortaleza	Ceará 1a. etapa	1976	966	Gja. Portugal
Fortaleza	Ceará 2a. etapa	1978	1.200	Gja. Portugal
Sobral	-	1968	469	-
Independência	-	1968	100	-
Tabuleiro Norte	-	1968	100	-
Juazeiro do Norte	-	1968	172	-
Limoeiro Norte	-	1968	180	-
Itajara	-	1969	40	-
TOTAL			8.945	

FONTES: COHAB-CE
IPLANCE

(*) Extraído da publicação: "Revisão da Política Habitacional para as populações de baixa renda" IPLANCE, Gov. do Estado, 1979.

(**) Conjunto habitacional construído em convênio com a FSSF.
Ano de assinatura do contrato de construção.

Nessa dinâmica a COHAB mantinha uma rede de seis núcleos de ação comunitária (1974) no Conjunto José Walter, no Mondubim com o objetivo de prestar "assistência social e educacional aos moradores do bairro" (FCOSCS, 1976:121).

Outra área que merece ser salientada nessa trajetória é a área da política com o menor. Com a implantação do Plano de Integração do Menor na Comunidade elaborado pela FUNABEM e com a implantação da Lei 4.513/64 que cria a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em nível nacional - a questão da menoridade repercute de forma mais intensa na sociedade brasileira. No Ceará, na área da administração estadual, é implantada em 1969 a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEMCE) com a finalidade de "prestar assistência a menores infratores e abandonados" (FCOSCS, 1976:110). Nesse período os registros do FCOSCS já indicavam a existência de um Núcleo de Menores Desembargador Olívio Câmara (ex-Núcleo de Menores Cel. Murilo Borges) ligado à Secretaria do Interior e Justiça e fundado em 1957, com o objetivo de dar assistência ao menor abandonado no setor educacional, profissionalizante e médico-social.

Dez anos depois da criação a FEBEMCE já registrava uma capacidade instalada para atendimento a quase 10.000 crianças de 0 a 18 anos. Suas unidades distribuíam-se nas cidades de Fortaleza, Sobral, Crato e Iguatú:

"Cerca de 10% de sua capacidade de atendimento destina-se à função terapêutica; uma unidade de reeducação do menor atende até 100 menores; 2 cresches cujo atendimento abrange 200 menores na faixa de 0 a 6 anos; um Centro de Recepção e Triagem com capacidade para 60 menores e dois núcleos de menores que funcionam em regime de internato e semi-internato para 200 menores na faixa de 6 a 18 anos". (PLAMEG, Diagnóstico, 1979:347).

A visão da problemática do menor, nesse período, era

dada pela ótica da desagregação da estrutura familiar; da carência; das condutas anti-sociais que tenham causas psicológicas. Não se registram abordagens à problemática do menor imbricadas às relações sociais e organização da sociedade que, pelo binômio desigualdade/concentração de renda, são responsáveis pelos antagonismos sociais.

Outras iniciativas na área de assistência à criança ocorrem nesse período. Em 1972 é implantado o Fundo Cristão para a Criança (CCF) entidade filantrópica, norte-americana com escritório no Brasil, instalado em Belo Horizonte. No Ceará a CCF implantou inicialmente 04 FHP (postos na comunidade) nos bairros de Jardim Iracema (1972), Conjunto Alvorada (Água Fria), Reino Encantado (Álvaro Weyne), Conjunto Marechal Rondon (Jurema) sendo esses três últimos em 1973. A CCF define como finalidade de sua ação:

"Ajudar as crianças nos seus próprios lares através de um programa de ajuda mútua familiar alcançando-lhe no aspecto social e escolar, saúde, nutrição, recreação..." (FCOSC, 1976:113)

Na visão assistencialista que permeava a prática da assistência social por toda a década de 70, um fato que reforçou essa postura foi a da criação do Movimento de Promoção Social (MPS) em 1971 no Governo César Cals de Oliveira. Como entidade particular ligada à 1ª Dama do Estado o MPS funcionava como um corpo de voluntariado e com técnicos do estado lotados no órgão. Era presidido pela 1ª Dama do Estado e cabia à Casa Civil assumir as despesas de funcionamento.

A ação do MPS ocorria através do Serviço de Atendimento ao Carentiado (SA) que por meio do plantão concedia cadeiras de rodas, auxílio financeiro para transporte, bolsa de estudo e óculos de grau a estudantes carentes além de outros benefícios para gestantes e crianças.

Em 1975 o MPS foi reestruturado. Nessa ocasião foram criados o Serviço de Assistência e Orientação aos MPSs do

Interior (SAOM) e o Serviço de Integração de Instituições Sociais (SIIS); ao primeiro coube a orientação técnica aos municípios para estruturarem seu MPS, e ao segundo, a colaboração técnica com entidades sociais bem como o treinamento de voluntários. Essa reestruturação não representou nenhum avanço na face assistencialista do trabalho social desenvolvido pela entidade.

É válido salientar que nesse período predominava o discurso do bem-estar social enquanto objetivo do desenvolvimento nacional e a ação efetiva desse fato é a ampliação das ações sociais em todo país. No Ceará o quadro IV evidencia a realidade das entidades sociais existentes na segunda metade da década de 70.

QUADRO IV - Entidades Sociais na Região Metropolitana de Fortaleza por Categoria Segundo Origem.

1976

ENTIDADE CATEGORIA	ASSOCIAÇÃO		FUNDAÇÃO		SOCIEDADES		CONSELHOS		CENTROS SOCIAIS		INSTITU- TOS		NÚCLEOS		SERVIÇOS		OUTRAS		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
. Particular.	98	91,0	03	30,0	03	75,0	01	34,0	07	44,0	07	88,0	07	100,0	05	100,0	20	76,0	151	81,0
. Federal	01	1,0	02	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	02	8,0	04	3,0
. Estadual	07	7,0	04	40,0	01	25,0	02	66,0	08	50,0	01	12,0	-	-	-	-	02	8,0	25	13,0
. Municipal	01	1,0	01	10,0	-	-	-	-	01	6,0	-	-	-	-	-	-	02	8,0	05	3,0
TOTAL	107	100,0	10	100,0	04	100,0	03	100,0	16	100,0	08	100,0	07	100,0	05	100,0	26	100,0	186	100,0

FONTE: - Catálogo de Obras Sociais da Região Metropolitana de Fortaleza - 1976.

- Pesquisa direta feita pelo Fichário de Obras Sociais - 1974/75.

- Outras: Patronatos, Departamentos, Centros Comunitários, Centros Artesanais, Ligas...

Pelo exposto percebe-se nesse período que o predomínio da cobertura da prestação dos serviços de ação social é de iniciativa particular com um percentual de 81% relativo às demais categorias. A esfera estadual com 13% vem em segundo lugar, fato esse que se torna crescente no final da década de 70 e por toda a seguinte. Quanto ao tipo de entidade predominam as associações em número de 107, do tipo assistenciais, beneficentes de categorias profissionais, religiosas, culturais, recreativas, clubes de serviços etc.

Outro fato a ser ressaltado é o trabalho dos Centros Sociais nas esferas estadual e municipal. Em 1974 existiam 09 Centros na Região Metropolitana - sendo 8 estaduais e 01 municipal - e 23 nas cidades do interior. No ano seguinte o governo implanta o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU) instituindo os CSUs como instrumento de política social para catalizar esforços na melhoria do padrão de bem-estar social da comunidade. A experiência do Ceará é modelo pois antecedeu ao programa federal desempenhando funções de terminais da prestação dos serviços de assistência social à população. O programa federal possibilitou a reativação de alguns existentes e a implantação de novos; "no período de 1975/78 foram construídos pelo Estado e prefeituras municipais cerca de 70 novos centros desta categoria. Outros centros semelhantes foram construídos com recursos próprios das prefeituras". (PLAMEG, diagnóstico, 1979:352).

Em 1979 o país passa a viver momentos de rearticulação da sociedade civil na luta por um regime democrático. Não obstante o agravamento da crise econômica "pôs milagre" acirra o quadro da desigualdade social e da concentração de renda nas mãos de poucos. No Ceará esse quadro se reflete ostensivamente na situação de pobreza e miséria em que vive a maior parte da população cearense agravado em decorrência dos longos períodos de estiagem que no decorrer dos anos assolam o Estado.

Se tomarmos apenas um indicativo para esse quadro de miséria, por exemplo, a mortalidade infantil, teremos a seguinte situação.

QUADRO V - Taxa de Mortalidade Infantil - Ceará, 1977.

Regiões Administrativas	Óbitos de 1 ano de idade	Nascidos Vivos	Taxa de Mortalidade 1.000 hab. (**)
I - Fortaleza	628	4.301	146,0
II - Crateús	74	3.148	23,5
III - Crato	218	2.566	85,0
IV - Iguatú	282	1.239	227,6
V - Juazeiro do Norte	565	5.442	103,8
VI - Limoeiro do Norte	316	2.473	127,8
VII - Quixadá	97	1.751	55,4
VIII - Russas	426	4.020	106,0
IX - Senador Pompeu	150	1.422	105,0
X - Sobral	280	8.148	34,4
XI - Tauá	45	317	142,0
XII - Tianguá	28	2.031	13,8
XIII - Itapipoca	291	2.007	145,0
TOTAL	3.400	38.865	87,5

FONTE: DEE - Divisão de Epidemiologia e Estatística-Secretaria de Saúde

NOTA: (*) Somente o Interior de Fortaleza = (não está incluída a Capital)

(**) Taxas de Mortalidade Infantil = (nº de óbitos de menores de 1 ano, em certa área durante um ano/nº de nascidos vivos ocorridos na mesma área durante o ano considerado) x 1.000.

(***) Publicado no Indicadores Sociais, 1978 - IPLANCE.

Em 1977 a taxa de mortalidade infantil em Fortaleza era a segunda maior do Estado com 146 óbitos por 1.000 habitantes calculada pelo número de óbitos de menores de 1 ano em determinada região, durante um ano, em relação ao número de nascidos vivos na mesma região no mesmo período em mil habitantes. A taxa de Fortaleza nesse período só perde para Iguatú com 227,6 de mortalidade infantil.

QUADRO VI - PRINCIPAIS CAUSAS DE MORTALIDADE POR GRUPO SOTERIONADOS DE IDADE, FORTALEZA - 1976.

PRINCIPAIS CAUSAS	FAIXA ETÁRIA											TOTAL
	-1	1-4	5-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75 +	Ign	
	01 - Enterite e Outras Doenças Diarréicas	1.022	115	12	1	4	1	3	2	8	13	
02 - Causas de Mortalidade Perinatal	711	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	711
03 - Neoplasmas Malignos	-	8	20	27	34	83	114	155	152	104	12	709
04 - Doenças Cérebro-vasculares	2	1	7	10	14	39	59	77	137	213	6	565
05 - Outras Formas de Doenças Cardíacas	3	12	6	7	18	24	46	62	91	131	5	405
06 - Acidentes de Veículos a Motor	-	12	53	67	59	43	34	30	21	14	12	345
07 - Pneumonia	123	88	15	6	6	3	7	10	17	29	2	306
08 - Doenças Esquêmicas do Coração	-	-	-	3	4	17	28	42	73	86	2	255
09 - Homicídios	-	4	6	53	62	43	24	15	8	-	24	239
10 - Outros Acidentes	5	15	29	58	36	27	22	9	7	2	7	217
	1.866	255	148	232	237	280	337	402	514	592	80	4.943

FONTE: DEE - Divisão de Epidemiologia e Estatística - Secretaria de Saúde.
 - Indicadores Sociais - 1978, IPLANCE.

Se analisarmos as causas dessas mortalidades em Fortaleza, por grupo de idade, constatamos que, de 4.943 pessoas que morreram - no período pesquisado - 1.022 são da faixa de menos de 1 ano acometidas por enterite ou outras doenças diarréicas, ou seja 86% das pessoas que morrem, por essa categoria de doença, são crianças e ainda 43% desse universo de população pesquisada são crianças de 0 a 4 anos.

Foi nessa realidade pinçada aqui por esse exemplo indicativo, que de 1979 a 84 o governo Virgílio Távora administrou o Ceará, marcado por conflitos em torno da questão da habitação - que merece maior destaque - tendo como resposta a ampliação estratégica da ação social no Estado e criação de duas Fundações. A Fundação Programa de Assistência às Favelas da RMF (PROAFA) e a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE) para fazer frente à problemática social emergente.

À FUNSESCE coube a absorção do Departamento de Promoção Social da Secretaria de Cultura e vinculação à sua estrutura do movimento de Promoção Social(3).

A PROAFA foi criada como resposta a situações de conflitos na questão habitacional tanto em função do despejo da Favela José Bastos, com sérios confrontos repressivos ao movimento de resistência, como, por outro lado, "entrevistas com técnicos revelaram existência de divergências políticas entre o Governador do Estado e o Prefeito de Fortaleza as quais influenciaram na decisão do primeiro de criar um órgão para assumir funções semelhantes às exercidas pela FSSF, sobretudo para absorver os recursos do Governo Federal". (BRAGA e BARREIRA, 1991:88)

Como nesse período o Estado buscava legitimar-se numa conjuntura de "reabertura democrática" as ações sociais davam ênfase ao desenvolvimento comunitário, à iniciação e orientação profissional, à geração de ocupações, dando ênfase às áreas atendidas pelos programas habitacionais (PROMOÇÃO e JOÃO DE BARRO).

Isto porque o Estado, para enfrentar a questão habita

cional deparava-se com um índice elevado de famílias residentes em favelas ou seja cerca de 22,1% da população de Fortaleza - dado fornecido pelo Levantamento das Favelas e Núcleos Favelados da RMF, executado pela PROAFA - relativo ao ano de 1981, sobre uma população total de 1.585.339 habitantes na RMF. O quadro que se segue explicita essa situação.

QUADRO VII - Número de Favelas e Núcleos Favelados segundo o nº de Casas e Famílias,
1981

LOCALIZAÇÃO	Nº FAVELAS	Nº NÚCLEOS (1) FAVELADOS	TOTAL	Nº CASAS	Nº FAMÍLIAS	POPULAÇÃO
01 - Fortaleza	224	44	268	60.830	66.924	334.620
02 - Caucaia	06	01	07	1.681	1.849	9.245
03 - Pacatuba	04	-	04	772	849	4.245
04 - Maranguape	02	-	02	385	424	2.120
05 - Aquiraz	-	01	01	24	26	130
TOTAL	236	46	282	63.692	70.072	350.360

FONTE: PROAFA, Levantamento das Favelas e Núcleos Favelados da RMF. Fortaleza, 1981.

(1) No referido levantamento foi conceituado como favela "um aglomerado de habitações sub-normais, espacialmente desordenadas, em contraste com o traçado urbano da área em que se encontra inserida, localizada em terreno de propriedade de terceiros, tomando-se como parâmetro um número de 25 habitações. Aquela que não atinge este limite é considerada núcleo favelado". (PROAFA, 1981:2).

Numa tentativa de atuar sobre essa questão a PROAFA desenvolvia projetos de reurbanização ou remoção de áreas faveladas. Na reurbanização era efetivado o reloteamento com a titulação do terreno; execução de infra-estrutura básica da área e construção de equipamentos comunitários. Na remoção das favelas era efetuada a construção do conjunto habitacional no local da favela ou nas imediações, com infra-estrutura básica e equipamentos comunitários.

Nessa dinâmica a PROAFA construiu e urbanizou nas seguintes áreas:

QUADRO VIII - Projetos de Conjuntos Habitacionais e Urbanização - PROAFA - 1981.

CONJUNTO HABITACIONAL	ESPECIFICAÇÃO DO PROJETO
<p>01. SANTA TEREZINHA I</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 528 . Área do Terreno = 18,6ha . Localização = Mucuripe 	<ul style="list-style-type: none"> . Loteamento . Habitações . Terraplenagem e Drenagem . Equipamentos Comunitários (Centro Comunitário, Oficina de Produção, Lavanderia e Mercadinho Comunitário).
<p>02. SÃO FRANCISCO</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 991 . Área do Terreno = 27,0ha . Localização = Antª Bezerira. 	<ul style="list-style-type: none"> . Loteamento . Habitações . Abastecimento d'água e esgotamento sanitário. . Equipamentos Comunitários (Centro Comunitário, Escola, Creche, Oficina de Produção, Praça, Quadra de Esportes e Capela).

Continua

CONJUNTO HABITACIONAL	ESPECIFICAÇÃO DO PROJETO
<p>13. SANTA CECÍLIA</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 444 . Área do Terreno = 2,1ha . Localização = Aldeota 	<ul style="list-style-type: none"> . Abastecimento d'água e esgotamento sanitário. . Habitações . Centro Comunitário . Alojamentos provisórios
<p>14. LAGAMAR CONJUNTO TANCREDO NEVES</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades total = 2.087 . Área do terreno = 285 ha . Localização = Aerolândia São João do Tauape/Cocô. 	<ul style="list-style-type: none"> . Anteprojeto geral para ocupação da área. . Estudo para aquisição de terrenos. . Quadra Experimental = 164 unidades <ul style="list-style-type: none"> - Loteamento - Terraplenagem e Drenagem - Abastecimento d'água e esgotamento sanitário - Habitações - Salão Comunitário . 1.^a Etapa = 1.921 unidades <ul style="list-style-type: none"> - Loteamento - Terraplenagem e drenagem - Arborização - Abastecimento d'água e esgotamento sanitário - Equipamentos Comunitários (Centro Comunitário, Creche, 02 Escolas, Lavanderia, 04 Oficinas de Produção, Mercado e Capela).

Continua....

CONJUNTO HABITACIONAL	ESPECIFICAÇÃO DO PROJETO
<p>05. SANTA TEREZINHA II</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 494 . Área do Terreno = 20,1ha . Localização = Mucuripe 6 meses <p>Remoção de favelas: Baixa da Santana, Lagoa do Coração</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Loteamento . Habitações . Terraplenagem e Drenagem . Arborização . Abastecimento d'água . Equipamento Comunitário . Quadra de Esportes
<p>06. PLANALTO DAS GOIABEIRAS</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 1.013 . Área do Terreno = . Localização = Pirambu 	<ul style="list-style-type: none"> . Reurbanização e Remoção de Favelas do Pirambu . Loteamento . Terraplenagem e Drenagem . Habitações . Água e esgoto . Equipamentos Comunitários
<p>07. CAMPO DO AMÉRICA (ALDEOTA)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 615 . Área do Terreno = . Localização: Aldeota 	<ul style="list-style-type: none"> . Água e esgoto . Loteamento . Recuperação de moradias . Alinhamento de ruas.
<p>08. CONJUNTO JOÃO PAULO II</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nº de Unidades = 884 . Área do Terreno = . Localização: Jangurussū 	<ul style="list-style-type: none"> . Loteamento . Terraplenagem e Drenagem . Habitações . Água e esgoto
<p>09. OUTROS PROJETOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Projeto Aldeia em convênio com a FEBEMCE. . Carpintaria no Conjunto S.Miguel . Capela no Conjunto São Miguel . Ampliações da sede da PROAFA.

Fonte: Levantamento das Favelas e Núcleos Favelados da RMF - PROAFA - Fortaleza, 1982.

Apesar do incremento dos programas sociais, isto não correspondeu a uma ação mais efetiva na formulação e implementação de uma Política Social eficaz, que não apenas admistrasse a pobreza e seus conflitos, mas que a enfrentasse de forma ampla em suas causas. Outro fato é que o Governo Federal por várias décadas centralizou o planejamento dessas políticas atrelando a esfera estadual às decisões do poder central. A multiplicidade de órgãos estaduais numa estrutura institucional fragmentada, paralela e superposta dificultou a racionalidade na aplicação e distribuição dos recursos sociais.

Todos esses indicativos aliam-se ao agravamento do quadro econômico onde, no Ceará, os dados do PNAD de 1985 revelam que 66,30% da PEA total estão em situação de subemprego invisível, ou seja, não têm remuneração ou ganham até um salário mínimo, conforme o quadro IX seguinte.

QUADRO IX - Taxas de Desemprego, Subemprego e Coeficiente de Dependência - Estado do Ceará.

DISCRIMINAÇÃO	Em Percentagem		
	1970	1980	1985
Desemprego Aberto			
. Total	2,00	1,99	2,13
. Homens	1,97	2,03	2,03
. Mulheres	2,11	1,79	2,42
Subemprego Visível			
. Total	-	21,70	28,15
. Homens	-	16,00	16,33
. Mulheres	-	37,60	49,94
Subemprego Invisível			
. Total	89,20	68,80	66,30
. Homens	88,50	66,30	57,71
. Mulheres	92,50	78,00	77,51
Coeficiente de Dependência	2,47	2,08	1,49

FONTE: FIGBE/CENSO/PNAD/SUDENE - PLAMES/1989.

NOTAS: Desemprego Aberto = Pessoas não ocupadas/PEA

Subemprego Visível = Pessoas trabalhando menos de quarenta horas semanais/PEA

Subemprego Invisível = Pessoas sem remuneração ou que ganham até um salário mínimo/PEA

Coeficiente de Dependência = População inativa/PEA (expresso em unidades).

O clima nacional, a partir de 1985, era do resgate do Estado de Direito, da reconquista, por parte da sociedade civil - da cidadania social e da participação social. Instalou-se a transição democrática sobre os pilares de discursos como resgate da vida social a redução das desigualdades, etc.

No Ceará esse período coincide com a metade da gestão do Governo Gonzaga Mota (1983/87) que assume no discurso a retórica da participação e da redução das desigualdades, estabelecendo um novo padrão de relacionamento entre o Estado e os movimentos sociais que à época já colocava no cenário social novos atores como a Federação de Bairros e Favelas as Associações de Bairros e Comunidades, dentre outros.

Com o surgimento dessas estruturas organizativas da sociedade civil - onde os movimentos sociais ressuscitam a cidadania revisitando a democracia - o Estado busca novas formas de enfrentar a "questão social" e de relacionar-se com esses movimentos através da participação popular, da parceria e da auto-gestão comunitária.

Na esfera federal a criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), em 1985, é decisiva nessa nova forma de relação, como expressam suas finalidades:

"A SEHAC cria, portanto, oportunidades para que a população decida sobre o que deve ser realizado; apoia a comunidade na concretização da vontade popular, possibilitando a realização de obras e serviços que venham atender às comunidades". (ARAÚJO, 1989:81)

Os programas desenvolvidos pelo órgão ampliam seu raio de abrangência para área habitacional e a SEAC passa a denominar-se Secretaria de Habitação e Ação Comunitária com os seguintes programas:

- . PNLCC: Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - Projeto Cresça Criança;
- . PAC: Programa Nacional de Ação Comunitária com 16 sub programas nas áreas de alimentação, saúde, educação, esporte, etc.

- . FALA FAVELA: Programa de Apoio às comunidades faveladas com reformas de moradias, obras de melhoramento e centros comunitários.
- . PA - Rural: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural com a construção de Centros Comunitários rurais.
- . MUTIRÕES HABITACIONAIS: Programa Nacional de Mutirões habitacionais na área urbana e rural.

Todos esses programas chegam ao Ceará com a implantação da representação local da SEHAC, em 1986. Até então a ação do Governo Federal no Estado era marcada pela presença direta da LBA. Com a SEHAC, dois programas passam a fazer parte das formas de relação Estado/Movimentos Sociais: o PNCC e os mutirões habitacionais.

Para execução desses é condição a existência de uma associação de moradores legalizada ou no segundo caso, a formação de uma sociedade habitacional para administrar o mutirão.

No programa do leite a SEHAC conveniou no Ceará com cerca de 1.333 entidades cearenses em 48 municípios; a abrangência da ação da SEHAC no Ceará pode ser medida pelos quadros a seguir.

QUADRO X - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, Nº de Crianças e Famílias Beneficiadas, Média de Renda, Nº de Entidades e de Municípios em que o Programa está Implantado (Setembro, 1989).

Unidade da Federação	Nº de Crianças Benef. por dia	Nº de Famílias Benef. por dia	Média de renda (% S.M.)	Número de Entidades	Nº de Municípios Implantados
AC	34.800	13.050	0,65	91	5
AL	174.120	65.295	0,52	659	26
AM	118.800	44.550	0,54	392	3
AP	16.560	6.210	0,52	40	1
BA	381.240	142.965	0,48	2.076	22
CE	403.200	151.200	0,49	1.333	48
DF	163.200	61.200	0,64	347	5
ES	235.200	88.200	0,63	920	16
GO	260.160	97.560	0,72	660	27
MA	384.240	144.090	0,46	1.042	27
MG	776.640	291.240	0,70	2.746	42
MS	61.680	23.130	0,60	256	9
MT	66.360	24.885	0,83	270	6
PA	129.240	48.465	0,52	446	6
PB	192.840	72.315	0,54	448	22
PE	340.800	127.800	0,48	834	16
PI	176.160	66.060	0,44	433	15
PR	217.080	81.405	0,88	859	36
RJ	1.015.920	380.970	0,62	3.467	31
RN	253.800	95.175	0,49	863	79
RO	59.520	22.320	0,85	198	9
RR	10.320	3.870	0,58	26	2
RS	656.280	246.105	0,50	1.469	41
SC	156.000	58.500	0,85	836	27
SE	133.680	50.130	0,45	411	26
SP	1.189.440	446.040	0,83	4.114	57
Totais	7.607.280	2.852.730	0,62	25.236	604

FONTE: ARAÚJO, Rocival Cyrio: Situação Alimentar e Nutricional do Brasil, TIPOGRESSO Ed. Brasília-DF, 1989.

QUADRO XI - Mutirão Habitacional - Casas Previstas e Concluídas em Fortaleza. Convênios SEHAC/Governo do Estado/Prefeitura Municipal.

CONVÊNIO COM O GOVERNO ESTADUAL			CONVÊNIO COM A PREF. MUNICIPAL		
ÁREAS	Nº DE CASAS		ÁREAS	Nº DE CASAS	
	PREVIS TAS	CONCLUÍ DAS		PREVIS TAS	CONCLUÍ DAS
Piranabu	1.000	359	Quintino Cunha	576	250
Serviluz	400	104	São Francisco	34	34
Cristo Redentor	500	161	Boa Vista	128	29
Jardim Iracema	114	114	J. Iracema	44	44
Opunirim	100	100	Jangurussu	75	02
Jangurussu	100	90	Nova Esperança	98	20
Parque S. Miguel	560	188	Santa Rita	26	26
Capatã	400	390			
98-116	438	438			
Jardim União	509	300			
TOTAL:	4.121	2.224		981	403

Fonte: SEHAC, Junho de 1989.

Outro ponto interessante que deve ser ressaltado é o relativo ao PNLCC que efetivamente marca essa fase na trajetória da assistência social - é o resultado da pesquisa de avaliação realizada pela SENSUS - Mercado e Opinião S/C Ltda. em outubro de 1989, no Distrito Federal. Nessa pesquisa constatou-se que cerca de 58% dos beneficiários utilizam o ticket para o leite e que os demais trocam por outros produtos como o pão, procurado por 73% dos beneficiários para troca. Esses dados explicitam-se nos quadros a seguir.

QUADRO XII - Leite: Os Beneficiários do Programa segundo a área e o tipo de troca.

ESPECIFICAÇÃO	PLANO PILOTO	GUARÁ	N. BANDEIRANTE	GAMA	TAGUA-TINGA	CEILÂNDIA	PLANAL-TINA	TOTAL
Usam Ticket p/leite	100,0	100,0	66,7	5,0	53,3	76,7	100,0	57,4
Troca outros pro			33,3	90,0	30,0	23,3		36,6
Troca outros ben				5,0	6,7			3,0
MS						10,0		8,0
TOTAL	1,0	1,0	8,9	19,8	29,7	29,7	9,9	100,0

FONTE: Page 10 Sensus - Mercado & Opinião Projeto: SEHAC - P. Jurídica
Pesquisa de Opinião/BH - Outubro/1989.

QUADRO XIII - Leite: Produto Procurado para troca, segundo a área e o tipo de troca.

ESPECIFICAÇÃO	PLANO PILOTO	GUARÁ	N. BANDEI- RANTE	GAMA	TAGUA- TINGA	CEILÂNDIA	PLANAL- TINA	TOTAL
Bebidas					6,7	3,3	10,0	4,0
Cigarros					3,3			1,0
pães	100,0	100,0	55,6	70,0	50,0	93,3	90,0	72,3
Outros gêneros a line			11,1	25,0	6,7			7,9
Outras gen. não			11,1	5,0	3,3	3,3		4,0
NS					23,3			6,9
NR			22,2		6,7			4,0
TOTAL	1,0	1,0	8,9	19,8	29,7	29,7	9,9	100,0

FONTE: Page 11 SENSUS - Mercado & Opinião Projeto: SEHAC - P. Jurídica.

Pesquisa de Opinião/BH - Outubro/1989.

Como se observa em algumas áreas a irregularidade chega a 90% na troca por outros produtos. Porém, se comparado ao dado pelo produto procurado para troca, verifica-se que o contingente maior é em alimento e não bebidas ou outros bens.

Contudo verifica-se que os efeitos desse programa não podem ser analisados apenas pela ótica monolítica de aparelhamento das entidades ou de assistencialismo paternalismo, passividade e irregularidade.

Pela pesquisa pode-se levantar o pressuposto de que o programa fortaleceu as entidades com um incremento de 58,8% de seus associados e dados 41,2% não vêm exclusivamente receber o ticket do leite mas participam de outros programas da entidade e dos problemas comunitários. É válido ressaltar que esse não é o objetivo maior do programa, mas, as entidades fortaleceram-se pois o seu cotidiano de lutas comunitárias suplantou o sectarismo do programa.

QUADRO XIV - Leite: Número de Associados

ESPECIFICAÇÃO	PLANO PILOTO	GUARÁ	N. BANDEIRANTE	GAMA	TAGUATINGA	CEILÂNDIA	PLANALTINA	TOTAL
Aumentou	81,8	80,0	28,6	73,7	50,0	41,9	80,0	58,8
Não ausen/Nem di	9,1	-	71,4	26,3	42,9	48,4	20,0	35,1
Diminuiu	-	-	-	-	-	3,2	-	1,0
NS	9,1	20,0	-	-	-	6,5	-	4,1
NR	-	-	-	-	7,1	-	-	1,0
TOTAL	11,3	5,2	7,2	19,6	14,4	32,0	10,3	100,0

Fonte: Page 18 - SENSUS - Mercado & Opinião. Projeto: SEHAC - P. Jurídica. Pesquisa de Opinião/BH - Outubro/1989.

QUADRO XV - Leite: Participam de Outros Programas.

ESPECIFICAÇÃO	PLANO PILOTO	GUARÁ	N. BAN-DEIRANTE	GAMA	TAGUATINGA	CEILÂN DIA	PLANAL TINA
Sim	63,6	60,0	28,6	31,6	14,3	58,1	20,0
Não	36,4	40,0	71,4	63,2	71,4	35,5	80,0
NS	-	-	-	5,3	-	6,5	-
NR	-	-	-	-	14,3	-	-
TOTAL	11,3	5,2	7,2	19,6	14,4	32,0	10,3

FORNTE: Page 17 - SENSUS - Mercado & Opinião. Projeto: SEHAC - P. Jurídica Pesquisa de Opinião/BH - Outubro/1989.

Como se observa o índice de 35,5% dos que são vão pelo ticket ainda é alto mas o de outros programas é também significativo.

Daí é que se evidencia a tese de que a assistência social ao mesmo tempo em que é utilizada como estratégia de legitimação do Estado ela pode servir de espaço para a população buscar sua cidadania e alcançar o suprimento de suas necessidades sociais, fortalecendo sua organização.

O aumento do número de associados pode corresponder à capacidade de barganha e de ampliação de espaços nas lutas comunitárias (sem desprezar as falhas e inoperância do programa).

Diante de toda a realidade até aqui explicitada a análise chega ao período da gestão administrativa do Governo Tasso Jereissati (1987/91).

Baseado na experiência de fragmentação de órgãos e de ações de políticas sociais assistencialistas, o discurso do governo assumiu a participação comunitária na seguinte perspectiva:

"Compreende-se que ao Estado não cabe tutelar, suprimir ou substituir a organização da sociedade, mas unicamente estabelecer uma política democrática de relacionamento, criando, para isso, mecanismos institucionais que a viabilizem". (PLAMES, 1987:89).

Diante dessa perspectiva foi concebido um sistema de Ação Social que consistiu na criação de uma Secretaria de Ação Social que aglutinaria MPS, Missão Asa Branca, FEBEMCE, FUNSESCE e PROAFA, Ação Comunitária aos carentes ACC, FCOSC, todos esses órgãos até então desenvolvendo programas de assistência social.

Assim, a Secretaria da Ação Social teria como vinculadas a FEBEMCE e a FAS (que fundiu FUNSESCE e PROAFA)(4).

Nesse período o quadro de indicadores evidenciava a magnitude dos problemas sociais e a intenção da SAS foi de coordenar as ações para enfrentamento desses problemas, assumindo o discurso que a prestação da Assistência Social é dever do estado e direito do cidadão.

No capítulo seguinte analisaremos as consequências desse fator na "historiografia" da Assistência.

NOTAS DO CAP. 1 da Parte II

- (1) A este respeito consultar MONTENEGRO, João Alfredo de Sousa, Integralismo e Catolicismo no Ceará, Jornal da Cultura. Fortaleza, UFC, nº 14, 1984.

Especificamente sobre o movimento integralista no Ceará dos estudos históricos já realizados podem ser consultados:

- MONTENEGRO, João Alfredo de Sousa. O Integralismo no Ceará - Variações Ideológicas, IOCE, Fortaleza, 1986.
- PARENTE, Josênio Camelo - Anauê, Os Camisas Verde no Poder. A Igreja e o Integralismo no Ceará, Fortaleza, Ed. UFC, 1986.

- (2) Entrevista gravada pela aluna do Curso de Serviço Social Lusemary Soares.

- (3) Para maior compreensão desse período histórico recorreu-se ao Relatório da Fundação da Ação Social (ex. FUNSESCE-PROAFA). "Assim é que foi criado, dentro da estrutura da FUNSESCE, o Núcleo de Apoio ao Movimento de Promoção Social - NAMPS, a nível de Coordenadoria e ligado diretamente à Presidência, responsável pelo pagamento do pessoal técnico e administrativo, o qual fazia parte do quadro de funcionalismo do Estado. Além disso, a FUNSESCE passou a desenvolver um trabalho social bem mais amplo, que compreendia as seguintes linhas de atuação:

- Assistência sócio-educativa e promocional aos extratos populacionais de baixa renda considerados grupos especiais por exigirem tratamento diferenciado migrantes, mendigos, deficientes físicos e mentais e presidiários, prestada através da Unidade de Abrigo;
- Treinamento de formação de mão-de-obra para o mercado formal e informal, voltados sobretudo para os integrantes dos grupos de interesse que desenvolviam atividades nos Centros Sociais Urbanos - CSU's e Centros Comunitários - CC's, e de capacitação de recursos humano da própria instituição;
- Desenvolvimento de programas de educação, saúde e nutrição, atividades produtivas, recreação e desporto, e

ação comunitária, voltados para a população de baixa renda e operacionalizados, em sua maioria, nos CSUs e CC's;

- Treinamento de educação de base e cursos profissionais - formação e/ou fortalecimento de Associações de Pequenos Agricultores, dentro do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP, que fazia parte do Projeto Nordeste; - Apoio ao Artesanato, visando melhorar as condições de renda das pessoas e/ou grupos envolvidos nesta atividade, estimulando o associativismo e favorecendo a auto-sustentação dos mesmos.

Quanto à PROAFA, foi criada para dar uma resposta ao problema habitacional da população de baixa renda moradora em favelas, em função do elevado Índice de pessoas residentes nestes tipos de aglomerados, das precárias condições de habitabilidade dos mesmos e da inexistência, até então, de um órgão eficiente para arcar com a responsabilidade de conduzir programas habitacionais dirigidos a essa parcela da população de baixa renda.

Essas ações na área habitacional eram realizadas através de programas como o PROMORAR e o João-de-Barro, posteriormente do (extinto) Banco Nacional da Habitação- BNH, e consistiam: na reurbanização de áreas faveladas, compreendendo o loteamento com titulação dos terrenos e colocação de infra-estrutura básica; na construção de conjuntos no local das favelas ou em suas proximidades; e na recuperação e/ou ampliação de moradias, compreendendo o financiamento de material de construção para as famílias que possuíam terreno próprio e desejavam construir ou melhorar as suas moradias.

Todavia, como a problemática da habitação não se esgotava na casa em si, além desses programas, a PROAFA desenvolvia outros que lhes eram complementares, os quais se voltavam para a organização comunitária, iniciação e orientação profissional, geração de emprego e renda, e educação e saúde, esta trabalhada mais no aspecto preventivo-

vo, tendo sempre como clientela as comunidades atendidas pelos programas habitacionais supramencionados. Estas Fundações, juntamente com a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEMCE constituíam o Centro Administrativo da Ação Social também criado em 1979. Entretanto, embora este atuasse sob coordenação da Primeira-Dama do Estado, não apresentou, na prática, uma ação integrada como seria de se esperar vez que estes órgãos esbarraram em grandes dificuldades para harmonizar as suas ações, decorrentes principalmente das suas diferentes vinculações institucionais, vez que a FUNSESCE era subordinada à Vice-Governadoria, a PROAFA era ligada à Secretaria de Planejamento e a FEBEMCE, vinculada à Secretaria de Justiça. Isto porque tal fato acarretava um paralelismo de ações, com conseqüente desperdício de recursos, pela falta de uma maior racionalização na alocação de verbas destinadas, muitas vezes, a programas similares, impedindo dessa forma uma maior eficácia das metas da Política Social que vinham sendo implementadas até então.

Para agravar ainda mais a situação desse quadro institucional já confuso pela existência de tantos órgãos que atuavam de forma isolada na Política Social, a partir de 1982 foram criadas mais duas entidades filantrópicas presididas pela Primeira-Dama: a Missão Asa Branca e a Assistência Comunitária aos Carentes - ACC. Estas entidades não tinham quadro de pessoal próprio, trabalhando com voluntários, e realizavam suas atividades com recursos do Governo do Estado, repassados através da FUNSESCE, em cujas dependências funcionavam. Além disso, tinham a função específica de prestar assistência aos desabrigados das secas e enchentes, notadamente através da distribuição de alimentos tanto nas favelas da capital como no interior do Estado, desenvolvendo uma ação de caráter visivelmente assistencialista e clientelista, razão pela qual foram extintas no atual Governo.

Finalmente, não se poderia concluir o histórico da atuação dos diversos órgãos que sempre conduziram a Política Social no Estado, sem falar do Fichário Central de Obras

Sociais do Ceará - FCOSC. Criado em 1955, o Fichário é uma entidade privada sem fins lucrativos que exerce uma função pública, e se constitui numa das mais antigas instituições do Ceará que desenvolvem atividades voltadas para apoiar as ações emanadas dessa política, valendo ressaltar que, ao contrário das demais entidades filantrópicas citadas anteriormente, conta com um quadro de pessoal próprio, embora tenha tido sempre como presidente a Primeira Dama e tenha funcionado, desde a sua fundação, com recursos oriundos do Estado, repassados pela rubrica de subvenção, através de convênios firmados com órgãos distintos desta esfera de poder, em diferentes períodos. Destes períodos, um dos mais promissores foi aquele em que esteve ligado à SUDEC, a partir do ano de 1972, após ter passado praticamente dois anos inativo, em decorrência de uma série de dificuldades que vinha enfrentando, sendo que, a partir de 1979, com a criação da FUNSESCE, o convênio que garantia recursos para o seu funcionamento passou a ser celebrado com esta Fundação.

Como entidade de apoio às ações desenvolvidas por órgãos governamentais, o Fichário Central tinha como funções:

- Acompanhamento e orientação técnico-organizacional e administrativa às instituições privadas ou públicas da área social, em funcionamento e/ou em implantação;
- Realização de Encontros e Seminários com entidades sociais por bairro, segundo os seus setores de atuação (menor, idoso, etc.), para troca de experiências e integração dos serviços nas diversas áreas;
- Montagem de uma Central de Informações contendo todos os dados sobre as entidades sociais e outros recursos assistenciais existentes no Estado;
- Publicação de catálogos das entidades sociais em funcionamento na capital e interior, por setor de atuação (saúde, educação, menor, idoso, deficiente, etc.), os quais deveriam servir de subsídio aos projetos governamentais; e
- Cadastramento das entidades sociais, orientando-as quanto aos procedimentos necessários à sua legalização e ex-

pedindo "atestado de funcionamento" às instituições selecionadas para obtenção de verbas públicas, habilitando-as, desse modo, a firmar convênios ou acordos com o Governo do Estado.

Vale ressaltar, porém, que, não obstante a importância do seu trabalho, o Fichário Central vinha sofrendo um certo esvaziamento em virtude das dificuldades financeiras provenientes da insuficiência de recursos para o desenvolvimento de suas atividades, que ficaram restritas basicamente à última da série supracitada, tendo se constatado que a elaboração de catálogos foi suspensa ainda em 1987 e a criação da Central de Informações nunca chegou a ser efetivada, razão pela qual o Fichário sofreu, no atual Governo, uma reestruturação, ao fazer parte do Sistema SAS." GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, Fundação da Ação Social, Relatório 1987/1991, Fortaleza, 1991.

- (4) A criação do Sistema de Ação Social pode ser melhor compreendida em outros itens do mesmo relatório:

"Para garantir um bom funcionamento do Sistema como um todo, tornou-se necessário se proceder a uma mudança mais profunda na estrutura administrativa dessas Fundações que seriam vinculadas da SAS, principalmente da FUNSESCE e PROAFA, uma vez que a FEBEMCE, por trabalhar com uma clientela bastante específica, qual seja, o menor, não era tão afetada, com ações paralelas por parte de outros órgãos.

Assim foi tomada, em nível governamental, a decisão de se fundirem FUNSESCE e PROAFA num só órgão chamado Fundação da Ação Social - FAS, numa tentativa de se concentrar esforços e racionalizar o trabalho, vez que esta tem por objetivo desenvolver basicamente as linhas programáticas que constituíam as áreas de atuação da FUNSESCE e PROAFA, separadamente.

A única exceção se deve aos programas de moradias para pessoas de baixa renda que auferiam de 0 a 3 salários mínimos mensais e moravam em favelas, que antes eram geridos pela PROAFA e passaram a ser da competência da COHAB, a qual, para bem conduzir estes programas habitacionais

voltados para uma clientela com a qual não estava acostumada a trabalhar, teve que criar uma estrutura própria, através da Diretoria de Assentamentos Especiais - DIASE, posteriormente englobada pela Diretoria Técnica, além de ter absorvido o acervo da PROAFA e parte da equipe técnica responsável pela execução desses programas. Vale ressaltar que esta transferência de responsabilidades se deu em razão da COHAB ser o órgão encarregado de tratar da questão da habitação em nível no Estado e, como tal, deveria ter sob seu controle todas as ações dessa instância governamental voltadas para tal fim.

Nesse contexto, e uma vez definidas as competências de cada órgão que iria compor o Sistema de Ação Social, se deu, pois, a fusão da FUNSESCE e PROAFA. Todavia, esta fusão não se deu de maneira simplista e imediata, nem apenas no papel. Ela foi o resultado de um longo processo de discussões que se no início se mostrou um tanto fechado, foi aos poucos ganhando espaço entre os servidores das duas Fundações envolvidas, de modo a se constituir, já mais para o final, num amplo forum de debates, em que todas as pessoas interessadas tiveram oportunidade de dar, com base em sua experiência e perspectivas, uma contribuição concreta a respeito de como deveria funcionar o novo órgão que se estava formando, tanto na definição de programas, quanto na sua operacionalização.

Para isso foram formadas quatro comissões para discutirem temas específicos, com o objetivo de definir as diretrizes, programas e estratégias a serem adotados pelas linhas de ação voltadas para Geração de Ocupação e Renda (no que se incluem Atividades Produtivas e Artesanato), Ação Comunitária, Assistência Devida e Interface, esta encarregada de tratar da articulação de todas essas ações com outros órgãos.

Essas comissões trabalharam sob a coordenação de uma outra maior, chamada Comissão de Sistematização, de quem receberam orientações quanto ao conteúdo a ser discutido e quanto à metodologia a ser adotada, tendo em vista se

garantir uma certa unidade, em termos da abordagem dos temas a serem tratados por cada grupo. Destes, participaram técnicos da FUNSESCE e PROAFA que, juntamente com a Comissão de Sistematização, articularam e mobilizaram outras pessoas interessadas em comporem as comissões de modo a garantir que a participação dos servidores nesse processo se desse de maneira bastante democrática. Tanto assim que o engajamento destes em cada grupo se deu por escolha própria conforme a afinidade de cada um, o que permitiu, que posteriormente, cada técnico pudesse ser aproveitado no setor cujo trabalho correspondesse à sua área de interesse.

Como resultado do trabalho dessas comissões foram produzidos quatro documentos, os quais serviram de subsídio para que a equipe encarregada de definir a estrutura da FAS pudesse elaborar o organograma do órgão contendo todas as unidades administrativas que o compunham, e as suas respectivas competências. Além disso esses documentos, como importantes marcos da filosofia de trabalho a ser adotada em cada uma das linhas de ação a que se referiam, foram o ponto de partida para a produção de vários outros setoriais, elaborados no âmbito dos diversos Departamentos da FAS, já num nível de maior profundidade e detalhamento, com o objetivo de nortear as ações de cada uma dessas unidades administrativas.

Ao final desse processo foi então consolidado o atual Sistema de Ação Social, composto pela Secretaria de Ação Social - SAS e suas vinculadas FEBEMCE e FAS, a qual, embora desde o início do Governo tenha funcionado, na prática, como fusão da FUNSESCE e PROAFA, só recentemente foi legalizada, através da Lei nº 11.732, de 14/09/90.

Quanto à situação do Fichário Central de Obras Sociais do Ceará - FCOSC, este, por realizar atividades diretamente ligadas às entidades sociais, que são também sujeitos ativos no trabalho desenvolvido pela FAS, teve as suas funções absorvidas por um dos Departamentos desta Fundação, o de Ação Comunitária - DAC, as quais são desempenhadas: sobretudo através da Divisão de Obras So-

ciais. Vale ressaltar que esta Divisão já foi dimensionada de modo a receber a equipe do Fichário, a qual, embora esteja lotada na FAS, é ainda mantida com recursos provenientes de convênio, não fazendo parte do quadro de servidores deste órgão, permanecendo esta questão pendente até hoje, à espera de uma solução, que estima-se, seja dada no próximo Governo." Governo do Estado do Ceará - Relatório 1987/1991. Fundação da Ação Social, Fortaleza, 1991.

CAPÍTULO II

INDICADORES SOCIAIS E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL: A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM QUESTÃO

O estudo da assistência social pública no Estado do Ceará torna-se efetivo se aliado à análise de alguns indicadores sociais que propiciem o cotejamento das ações governamentais com a modificação na qualidade de vida das populações. Esse estudo também presta-se à compreensão de problemas sociais fornecendo - no caso particular desta investigação - elementos para uma análise crítica das políticas de assistência social no Estado. E a escolha dessa investigação se dá a partir de três pontos básicos. O primeiro diz respeito ao interesse em analisar a cobertura estatal aos benefícios sociais e ao tratamento dado à "questão social" no Ceará que reflete as determinações conjunturais da sociedade brasileira. O segundo refere-se ao interesse em privilegiar as políticas assistenciais por considerá-las mediações na relação entre o Estado e as populações carentes que, utilizando-a, buscam a reconquista de seus direitos sociais. O terceiro ponto surge como uma forma de contribuição ao tratamento dado à questão, pois, historicamente, no Ceará, a assistência social ainda permanece obscura no âmbito das preocupações dos estudiosos das Ciências Sociais. Atribui-se esse fato ao estigma do assistencialismo que, "marca historicamente a interpretação ideologizada da assistência que tem desviado a atenção da comunidade científica do campo da assistência social como, supostamente, desprovido de dignidade acadêmica". (ABESS, 1987:3)

O objeto de estudo a ser trabalhado nesse capítulo objetiva a análise da evolução da prestação da assistência social nos períodos das gestões governamentais relativas ao Governo Virgílio Távora (1979/82), Gonzaga Mota (1983/86) e Tasso Jereissati (1987/1990).

Especificamente buscou-se analisar as alterações significativas na formulação e implementação das políticas públicas de assistência social que refletem as novas formas de legitimação do Estado nesses três períodos de governo.

Para tanto foram eleitos alguns indicadores sociais para consecução desse objetivo, indicadores esses que consideramos essenciais para exibir o quadro social do estado e, em seguida, dimensionar a ação governamental nessa realidade, cobrindo-as quanto à evolução dos programas públicos de assistência social.

Os indicadores escolhidos foram: 1. População; 2. habitação; 3. mortalidade infantil e 4. assistência social.

Para efetuar essa investigação foi utilizado um modelo que pode ser classificado como estudo descritivo que se desenvolverá através da coleta de dados por meio de uma pesquisa bibliográfica em documentos oficiais através de três fontes básicas, para os indicadores sociais:

1. Os Anuários Estatísticos;
2. As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs);
3. E, em menor escala, as estatísticas e diagnósticos da SUDENE sobre o Nordeste.

Quanto à cobertura estatal dos programas sociais as fontes residirão nos relatórios avaliativos; planos de governo; estatísticas de estudos e levantamentos por eles efetuados.

Em suma, o conjunto integrado e consistente dos indicadores sociais possibilitará uma análise mais profunda do tema objeto de estudo da presente investigação.

II. POPULAÇÃO

É notório que os indicadores demográficos, são de fundamental importância já que o nível de desenvolvimento e bem estar de uma população contém uma ligação com sua estrutura e crescimento.

Procura-se aqui situar o Ceará detalhadamente na Região Nordeste mas buscando localizá-lo também na realidade brasileira utilizando como fonte de dados brutos a projeção efetuada no Anuário Estatístico do Brasil, FIBGE (1990).

Assim os cálculos da taxa de crescimento e da participação de cada estado no percentual demográfico da região foram feitos com base nesses dados brutos. Ressalta-se ainda que a escolha da região Sudeste para análise comparativa com o Nordeste ocorre pelo fato de ser a 1.^a a região brasileira com maior densidade populacional estando o Nordeste em segundo lugar. A partir dessa realidade é que iremos situar a situação do Ceará.

Segundo o "Diagnóstico Habitacional do Nordeste" elaborado pela SUDENE, (1989) a Região Nordeste corresponde a 19,85% do território nacional com uma área de 1.689.373 Km². Aliado a esse fato as peculiaridades contrastantes da região - quanto ao meio natural, físico e de atividade econômica - impõe diferenciações internas; persistentes níveis de pobreza, com manifestações nas condições de habitação, altíssimo déficit habitacional; mendicância; altas taxas de morbidade e mortalidade infantil; subemprego e desemprego, dentre outros. Esses níveis de pobreza se manifestam também pela alarmante situação de desigualdade social e "em grande parte estes problemas têm origem no campo, onde o êxodo rural persiste, alimentado por fatores como a vulnerabilidade da produção agrícola às estiagens, o crescimento vegetativo da população acima da capacidade de sua absorção pela estrutura fundiária tradicional, além da modernização de determinadas áreas, com a introdução de tecnologia poupadoras da mão-de-obra". (SUDENE, 1989:2)

Tudo isso alia-se à dimensão da população regional o que explica em parte a gravidade dos problemas sociais frente às soluções requeridas.

Estima-se que atualmente vivem na região Nordeste 28,5% da população brasileira, o equivalente em 1990 a 42.822.000 habitantes. Em quatro anos (1986-1990) o Nordeste

ganhou 3.058.300 habitantes (vide tabela I) e registrou uma taxa de crescimento de 6,34% na população urbana e uma tendência declinante de -3,29% na população rural.

Se comparado à região Sudeste esta teve um incremento de 5.152.500 habitantes em quatro anos (1986-1990) cuja taxa de crescimento foi de 4,95% na área urbana e -1,98% na zona rural. É fácil perceber que o índice da população urbana da região Sudeste (88,3% em 1990) denota o processo de urbanização onde só a cidade de São Paulo detém 52,5% desse contingente tendo sido durante décadas, o pólo atrativo das migrações de nordestinos - além de gerar desigualdades inter-regionais pela concentração espacial nessa região.

Conforme se observa na tabela I em 1986 a densidade da população urbana do Nordeste era de 55,4% enquanto que em 1990 ela aumentou para 58,3% ou seja passa de 22.018.900 para cerca de 25.001.000 habitantes, enquanto que a zona rural passa de 44,6% em 1986 para 41,7% em 1990. "É importante lembrar que a distribuição da população no espaço nordestino se dá de forma altamente heterogênea, observando-se forte concentração na faixa litorânea (em especial na zona da mata) e no agreste, áreas onde se localizam os principais centros urbanos da região. No interior - Sertão e Nordeste Ocidental - a ocupação é bastante rarefeita com grande isolamento entre os núcleos de maior densidade demográfica" (SUDENE, 1989:5).

Conforme já referido a participação do Nordeste na população brasileira é de 28,5% perdendo para o Sudeste que é de 43,5%. No entanto, é a região com o mais alto índice de habitantes na zona rural com 47,3% ou 17.821.100 habitantes enquanto que o somatório das demais regiões é de 19.803.000 habitantes para a zona rural ou 52,7%.

TABELA I - Estimativa da população residente nos Estados integrantes do Nordeste e Sudeste frente as demais regiões.
1986-1990

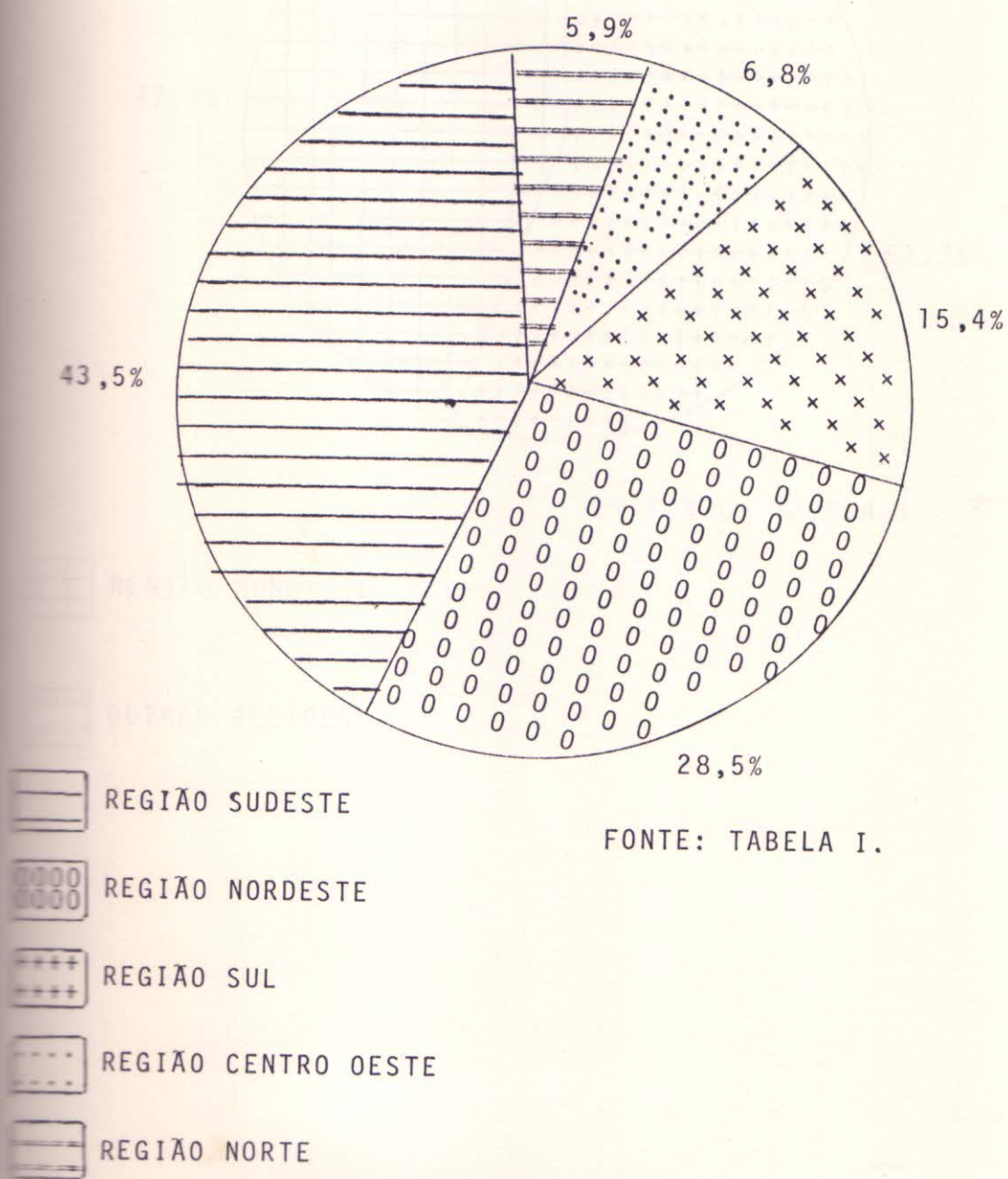
REGIÃO/ESTADO	1986(A)						1990(B)						TAXA DE CRESCIMENTO				
	POPULAÇÃO (1)			POPULAÇÃO (2)			URBANA			RURAL			TOTAL		URB:	RURAL	
	Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%			
NORDESTE																	
Maranhão	1.694.300	7,8	3.065.000	17,3	4.759.300	11,9	1.970.200	7,8	3.211.600	18,0	5.181.800	12,1	7,53	2,34			
Piauí	1.179.900	5,4	1.288.600	7,3	2.468.500	6,2	1.379.200	5,6	1.286.900	7,2	2.666.100	6,2	7,79	-0,07			
Ceará	3.539.100	16,4	2.406.800	13,5	6.005.900	15,5	4.108.500	16,4	2.363.300	13,2	6.471.800	15,1	6,61	-0,91			
R.G. Norte	1.393.100	6,4	760.000	4,4	2.153.100	5,4	1.578.500	6,5	740.540	4,2	2.318.900	5,4	6,24	-1,31			
Paraíba	1.776.300	8,0	1.279.500	7,3	3.056.400	7,6	1.993.000	7,9	1.254.600	7,1	3.247.600	7,5	5,73	-0,98			
Pernambuco	4.526.700	20,5	2.339.700	13,2	6.866.400	17,2	5.054.800	20,3	2.306.100	12,9	7.360.900	17,4	5,51	-0,72			
Alagoas	1.235.100	5,6	1.028.300	5,7	2.263.400	5,6	1.393.100	5,5	1.027.300	5,7	2.420.400	5,6	6,01	0,05			
Sergipe	780.900	3,5	540.300	3,0	1.321.200	3,3	876.100	3,5	540.500	3,2	1.416.600	3,3	5,75	0,02			
Bahia	5.832.900	26,4	5.036.600	28,3	10.869.500	27,3	6.647.600	26,5	5.090.400	28,5	11.738.000	27,4	6,53	0,53			
SUDESTE	22.018.900	55,4	17.744.800	44,6	39.763.700	100,0	25.001.000	58,3	17.821.100	41,7	42.822.00	100,0	6,34	-3,29			
Esp. Santo	1.691.100	3,2	643.600	8,2	2.334.700	3,9	1.921.300	3,3	602.600	7,8	2.523.900	3,8	6,36	-3,29			
R. Janeiro	12.122.100	23,1	857.600	10,7	12.979.700	21,6	13.314.600	22,9	818.700	10,7	14.133.300	21,5	4,69	-2,32			
S. Paulo	27.594.400	52,6	2.643.900	33,2	30.238.300	50,0	30.432.500	52,5	2.637.400	34,6	33.069.900	50,4	4,89	-0,12			
M. Gerais	11.040.800	21,1	3.812.900	47,9	14.853.700	24,5	12.242.000	21,3	3.589.800	46,9	15.831.800	24,3	5,16	-3,01			
NORTE	52.448.400	86,8	7.958.000	13,2	60.406.400	100,0	57.910.400	88,3	7.648.500	11,7	65.558.900	100,0	4,95	-1,98			
SUL	4.268.300	54,0	3.625.800	46,0	7.894.100	100,0	4.988.500	56,0	3.904.400	44,0	8.902.900	100,0	7,78	-			
Centro/Oeste	14.856.500	70,4	6.243.500	29,6	21.100.000	100,0	16.775.200	73,6	5.987.100	26,4	22.762.300	100,0	6,07	-			
	7.009.100	75,1	2.319.600	24,9	9.328.700	100,0	8.068.600	78,0	2.263.000	22,0	10.331.600	100,0	7,03	-			

FORNE DOS DADOS BRUTOS: FIBGE - Anuário Estatístico do Brasil - 1990.

FIBGE Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio = PNAD 1988.

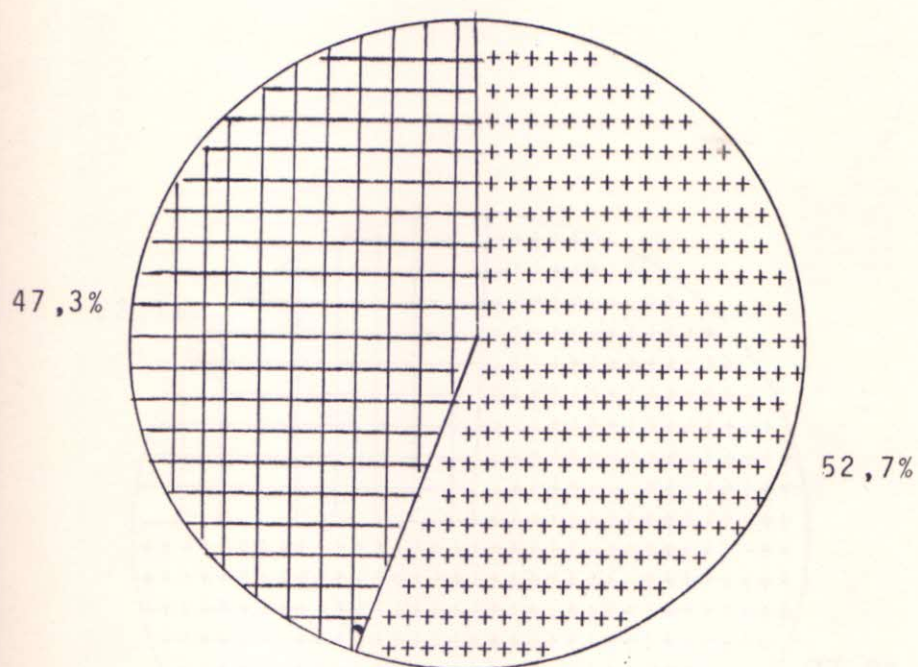
Os gráficos a seguir facilitam a visualização dessa participação.

GRÁFICO 01 - PARTICIPAÇÃO DO NORDESTE NO TOTAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA - 1990.




FONTE: TABELA I.

GRÁFICO 02 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA DO NORDESTE NO TOTAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA, 1990.

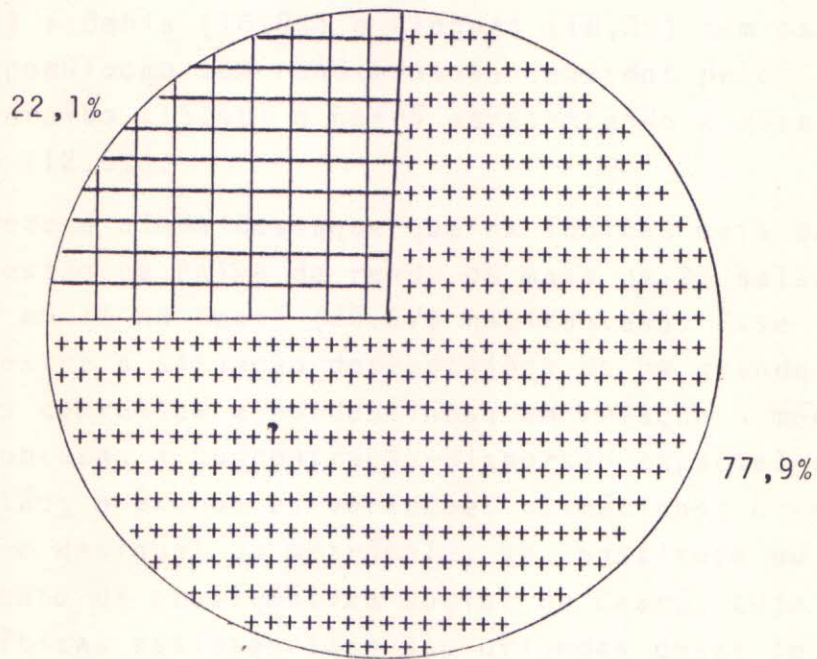


FONTE: TABELA I


 REGIÃO NORDESTE,

 OUTRAS REGIÕES

GRÁFICO 03 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL DO NORDESTE NO TOTAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA. 1990.



FONTE: TABELA I

 REGIÃO NORDESTE

 OUTRAS REGIÕES

É nesse quadro que o Ceará, situa-se como o terceiro estado mais populoso da região (6.471.800 habitantes). Sua taxa de urbanização (16,4%), como a da Bahia (26,5%) e Pernambuco (20,3%) estão em níveis acima da média dos demais estados (entre 3,5% e 7,9%), conforme tabela I. Quanto à população rural a do Ceará teve uma taxa, em quatro anos (1986-1990), de declínio de -0,98% só perdendo para o Rio Grande do Norte cuja taxa negativa de crescimento da zona rural foi de -1,31%.

Cotejando esse quadro do Ceará com os demais estados do Nordeste em relação à população economicamente ativa (tabela II) segundo a classe de rendimentos constata-se que o Piauí (18,1%) a Bahia (18,0%) e Alagoas (18,3%) têm os mesmos níveis de população sem rendimentos, seguidos pelo Maranhão (15,2%), Paraíba (15,4%) o Ceará apresentando a mesma taxa de Pernambuco (12,6%).

Merece ainda destaque que os índices mais baixos da população estão na faixa de renda de mais de 20 salários, representada em 1% no Ceará (25.275 habitantes). Esse quadro coloca à mostra a situação desvantajosa de um grande número de famílias cearenses e nordestinas, em relação à média brasileira. A pobreza, a concentração-dispersão espacial da população na região; o êxodo; as variações climáticas; o crescimento intenso e desigual da metrópole, se constituem no cenário de agravamento da problemática social no Ceará, cuja clientela das políticas assistenciais são oriundas dessa teia de variáveis que caracteriza a conjuntura cearense.

No Ceará 70,6% das famílias tem renda mensal de até 02 salários o que evidencia a situação de pobreza e a forte concentração de renda no Estado. Esses dados, se aliados a 12,6% das famílias sem renda, mostram uma situação ainda mais aguda, só perdendo na região para o Rio Grande do Norte cuja faixa de pobreza é estimada em 81,4% - se assim considerarmos as famílias que percebem até 2 salários mínimos.

A conjuntura cearense - como os demais estados do Nordeste - historicamente é marcada pela forte desigualdade social e concentração de renda. Se, por um lado, "na sociedade

TABLE II - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA DE CADA UM DOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO, segundo as classes de rendimento mensal.

ESTADO	TOTAL	FAIXA DE RENDA (em salário mínimo)												S/R		SD	
		Até 2		3 - 5		5 - 10		10 - 20		+ 20							
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Maranhão	1.890.061	1.258.944	66,6	215.381	11,3	79.614	4,3	23.489	1,3	6.527	0,4	288.481	15,2	17.625	0,9		
Piauí	1.021.377	707.732	69,3	87.770	8,6	18.934	1,8	11.184	1,1	5.163	0,5	184.142	18,1	6.452	0,6		
Ceará	2.501.382	1.762.430	70,6	263.276	10,5	84.175	3,6	43.483	1,7	25.275	1,0	315.641	12,6	7.102	0,3		
R.G.do Norte	853.410	573.843	67,2	120.631	14,2	45.644	5,4	17.521	2,1	11.411	1,3	85.953	9,1	407	0,1		
Paraíba	1.188.358	801.606	67,5	134.350	11,3	39.086	3,3	18.318	1,5	9.362	0,8	183.194	15,4	2.442	0,2		
Pernambuco	2.772.560	1.728.684	62,3	437.389	15,8	131.453	4,7	64.639	2,3	33.413	1,2	349.075	12,6	27.907	1,1		
Alagoas	910.670	563.903	61,9	132.646	14,6	26.869	2,9	12.575	1,4	8.239	0,9	166.436	18,3	-	-		
Sergipe	530.777	356.427	67,1	65.278	12,3	24.152	4,6	11.938	2,3	7.965	1,5	61.567	11,6	3.450	0,6		
Bahia	4.736.882	2.809.674	59,3	658.363	13,9	196.165	4,2	104.570	2,2	57.964	1,2	835.873	18,0	74.293	1,2		

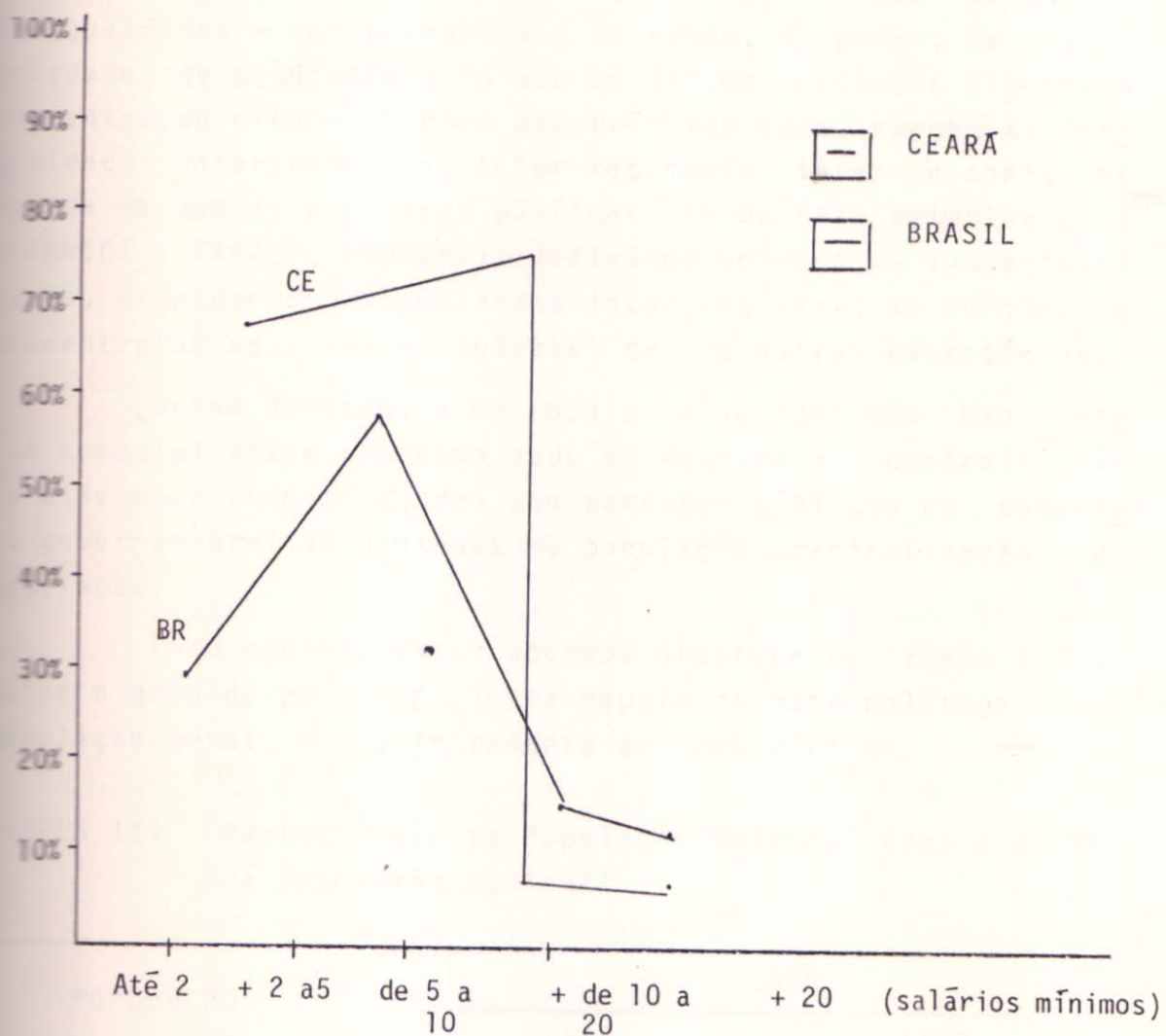
DADOS BRUTOS: FIBGE - PNAD 1988.

brasileira, cerca de 62% das famílias recebem mensalmente até 05 salários mínimos (29,4%) tem renda mensal de até 02 salários mínimos" (SUDENE, 1989:5), no Ceará 70,6% da PEA (vide tabela II) tem salário mensal de até 02 salários mensais, confirmando a condição de pobreza da maioria da população cearense. Essa situação pode ser visualizada no gráfico 04 que cateja a realidade cearense com a conjuntura brasileira.

Essa estrutura de renda se constitui num importante indicador de um quadro social alarmante no Estado no qual as políticas sociais não conseguem atingir patamares significativos tendo sua implementação restrita no tocante ao atingimento da totalidade dos segmentos sociais. Isto faz com que a área da Assistência Social contenha programas de caracterização redistributiva(1) que procuram promover o acesso desse contingente a bens e serviços aos quais ele ficou excluído, através das políticas públicas básicas. Exemplo disto são as creches domiciliares, comunitárias; a suplementação alimentar, escolas comunitárias, dentre outras.

GRÁFICO 04 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA DO CEARÁ EM RELAÇÃO À BRASILEIRA SEGUNDO RENDIMENTOS MENSAIS.

POPULAÇÃO 1988-89



FONTE: Tabela II - elaborada sobre dados brutos do PNAD 1988 in Diagnóstico Habitacional do Nordeste - 1989 - SUDENE.

2. HABITAÇÃO

O indicador social da habitação é considerado de relevância no contexto desse estudo visto que o processo de urbanização continuará a agravar o quadro social com profundas desigualdades e concentrações - de renda, de poder, de propriedade, de população - "o que em última instância significa concentração urbana. E como decorrências suas, surgem as desigualdades intersetoriais, inter-regionais, inter-pessoais na medida em que as políticas públicas são de fato seletivas..." (SCHMIDT e FARRET, 1986:83), definindo setores de industrialização, acentuando desigualdades inter-regionais ao forçarem a concentração espacial no Sudeste, dentre outras estratégias.

Nessa questão, a metrópole surge como uma manifestação espacial desse processo onde se desnuda a centralização da atividade econômica, dos equipamentos públicos da cobertura governamental às demandas da população; centralização da população.

Como exemplo disso podemos observar na Tabela III abaixo o grau de participação da população metropolitana na população geral, e seu incremento em três décadas.

TABELA III - Participação da População Metropolitana e da PEA na População Nacional.

POPULAÇÃO	ANO	
	1950	1980
- Metropolitana	17,6	29,0
- Economicamente ativa	19,2	37,5

FRONTE: SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo - A questão urbana, Zahar Ed., RJ, 1986.

"O Censo Demográfico de 1980 mostra, a par da urbanização definitiva do País (67% da população total), a crescente concentração dessa população em nove áreas metropolitanas (Região Metropolitana de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém), num total de 134 municípios". (SCHMIDT e FARRET, 1986: 41)

Se considerarmos essa variável e a elas juntarmos os baixos níveis de rendimentos de muitos e a concentração de renda nas mãos de poucos e as desigualdades sociais, podemos raciocinar que o problema da moradia, da habitação, para a população pobre não está no deficit habitacional que é apenas uma das variáveis que se reflete no bem-estar social como também nas condições sócio-econômicas da população e dessa forma precisa ser entendido no conjunto da problemática social do Estado.

Frente a essas considerações, e sob a ótica desse pressuposto, cabe exemplificar que a taxa de crescimento populacional de Fortaleza em seis anos teve um incremento de 3,4% o que representa - face às duas maiores capitais do Nordeste (Recife e Salvador) - o segundo maior índice de crescimento populacional passando de 1.581.588 habitantes em 1980 para uma população de 2.066.661 em 1988. Por outro lado, em termos absolutos a população de Fortaleza se coloca em terceiro lugar na região apesar do incremento de seu crescimento, como se pode visualizar pela tabela IV que se segue.

Essa variável pode ser analisada juntamente com o crescimento dos aglomerados urbanos das favelas. Até 1980 o crescimento do País se caracteriza por um processo acelerado de metropolitização. Segundo dados do Anuário Estatístico do Brasil em 1976 a população brasileira censitária para a área urbana em 1970 era de 56% passando para 64% em 1980. Por outro lado, a população rural de 44% em 1970 declina para 36% em 1980. Esse incremento, motivado pelo processo migratório, traz como conseqüências o agravamento dos problemas urbanos, refletindo na organização das cidades além dos insatisfatórios atendimentos dos serviços públicos e da expansão de favelas.

TABELA IV - Estimativa da População da Região Metropolitana de Fortaleza em relação às duas maiores capitais do Nordeste.

REGIÃO METROPOLITANA	POPULAÇÃO		TAXA DE CRES- CIMENTO 80/86	POPULAÇÃO 1988
	1980	1986		
Fortaleza	1.581.588	1.936.759	3,4	2.066.661
Recife	2.348.362	2.767.221	2,8	2.928.877
Salvador	1.772.018	2.182.615	3,6	2.351.467

FORTE: SUDENE - Diagnóstico Habitacional do Nordeste, 1989.

FIBGE - Censo Demográfico, 1980.

FIBGE - PNAD, 1986.

As migrações nem sempre representam o reflexo de um processo de desenvolvimento mas pode ocorrer por estagnação. Os desequilíbrios regionais, por exemplo, podem responder por esse fato: "a modernização dos setores produtivos no Sudeste conduziu a agricultura nordestina a um retrocesso pois os produtos do Nordeste não puderam mais concorrer com aqueles da região mais atualizada do país" (SARMENTO, 1984:63).

Exemplo disso pode ser observado se cotejarmos a população total das regiões metropolitanas na década de 70 - momento de incremento desse processo - das regiões Sudeste e Nordeste para identificar o percentual de migrantes.

TABELA V - População total, população migrante, participação de migrantes na população total das Regiões Metropolitanas - 1970.

REGIÕES METROPOLITANAS	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO MIGRANTE	PERCENTUAL TOTAL DE MIGRANTES NA POPULAÇÃO TOTAL
São Paulo	8.139.705	1.522.467	18,7
Rio de Janeiro	7.063.760	994.027	14,1
Recife	1.791.322	252.102	13,0
Fortaleza	1.036.779	134.957	14,1

Fonte: FIBGE: Indicadores Sociais para áreas urbanas - 1977.

IPLANCE: Revisão da Política Habitacional para Populações de Baixa Renda - 1979.

Como se pode observar a cidade de São Paulo (18,7) detém um maior percentual de população migrante, no entanto, o que chama a atenção na leitura dessa realidade é que Fortaleza, com menor densidade populacional apresenta a segunda maior taxa de população migrante que poderíamos atribuir às migrações internas que têm como consequência as dificuldades na zona rural, particularizadas no Ceará - pelos seguintes fatores:

- sistema de latifúndio - minifúndio, distribuição desigual da terra, fonte de trabalho e de produção de bens;
- relações de trabalho rígidas, abrangendo percentual majoritário de trabalhadores rurais sem terra ou pequenos proprietários, trabalhando em regime de parceria, arrendamento e assalariamento, dependentes dos intermediários na comercialização dos produtos, auferindo baixos rendimentos ao nível de subsistência;

- dificuldades climática, de crédito, educacionais e sanitárias;
- atividades agrícolas de baixa produtividade" (IPLAN-CE, 1979:17).

Esses condicionantes são alguns dentre vários que impulsionam o processo migratório e, ao mesmo tempo, levam a um crescente empobrecimento das camadas mais carentes da população às custas das quais os pólos de desenvolvimento tendem a crescer.

Nessa realidade se insere o anarcimento e a expansão das favelas na cidade.

O elenco de dados aqui colocados para análise da população favelada em Fortaleza, está longe de ser completo, tanto em seus números absolutos como nos relativos. Isto porque os dados sobre favelas em Fortaleza não foram suficientemente sistematizados em documentos oficiais. As fontes únicas de consulta estão em alguns estudos acadêmicos e em levantamentos efetuados por órgãos públicos como a PROAFA - que desde 1985 não efetua esse levantamento - ou a SUDENE que, em 1989, projetou esses dados. Não obstante, procuramos fazer uma estimativa dessa situação com base nesse elenco de informações utilizando como fonte de dados brutos documentos oficiais, estudos acadêmicos e levantamentos de órgãos públicos.

O período abrangerá 15 anos, a partir da metade da década de 70 aos dois anos finais da década de 80.

Para aproximação dessa análise à realidade a tabela VI retrata a participação da população favelada na população total.

TABELA VI - ESTIMATIVA DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO FAVELADA DE FORTALEZA NO CONTEXTO POPULACIONAL global.

POPULAÇÃO	1973	1982	1983	1984	1985	1988
• População Favelada (I)	205.506(5)	330.825(4)	351.025(4)	359.095(4)	358.045(4)	478.605(3)
• População Total (II)	1.036.779(2)	1.414.311(1)	1.470.883(1)	1.529.718(1)	1.590.906(1)	1.789.551(3)
• Participação % (I):(II)	19,82	23,39	23,86	23,47	22,51	26,74

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (1) FIBGE: Anuário Estatístico do Brasil, 1985 - (a população total foi calculada pelo crescimento médio para o decênio 70/80 ou seja 4% a.a) com exceção do ano de 1973.
 (2) FIBGE: Indicadores sociais para área urbana, 1977 (extraiu-se a população da RMF em 1973).
 (3) SUDENE, Diagnóstico Habitacional do Nordeste, 1989 (os dados de favelas de 1985/88 o órgão responsável por tais dados (PROAFA) não efetivou nenhum levantamento sobre favelas em Fortaleza.
 (4) PROAFA, Levantamento de Favelas e Núcleos da RMF, 1985 (a população favelada de 1982 a 1985 é extraída desse estudo).
 (5) BARREIRA, M.S. Croissance Urbaine et Expansion de la Pauvreté, Paris, 1980 in BRAGA, Elza e BARREIRA. Irllys - A Política da Escassez, UFC/FDR, 1991 (dessa fonte foram extraídos os mínimos da população favelada do ano de 1973).

Em 1973 existiam em Fortaleza 79 favelas com 34.251 domicílios concentrando uma população de 205.506 habitantes o que, à época, representava 19,82% da população total. Em dez anos (1983) há um incremento de 145 favelas que passam a totalizar 224, com 63.814 domicílios registrando um aumento de 53,6% habitações além de concentrar uma população de 257.025 habitantes o que representa uma participação de 23,86% sobre a população total. Percebe-se ainda que de 1982 a 1984 há uma certa estabilidade no crescimento dessa população que varia entre 23,39% a 23,86%. Em 1985 verifica-se uma tendência declinante nessa população em 0,96% ou seja ela passa de 253.095 para 252.045 representando 22,51% da população total. No entanto o número de favelas em 1985 tem um incremento de 3 aglomerados passando de 231 (1984) para 234 (1985).

Em 1988, segundo estimativas da SUDENE, há um incremento de 120.560 habitantes nas favelas o que representa um acréscimo de 4,23% na participação da população total. Apesar de não termos da mesma fonte o número de favelas existentes - para abalizarmos esse incremento - um levantamento em andamento (maio 1991) efetuado pela Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará tem registro, com 80% (das áreas levantadas) de existência de 214 favelas com 52.570 domicílios e 289.313 habitantes que aqui referimos a título de ilustração.

Esse incremento populacional pode ser atribuído ao processo de "invasão urbana" desencadeado em 1986. Segundo pesquisas na imprensa constatamos:

"Por todo o ano de 1986 houve 25 invasões, no ano seguinte, 70, e 24 somente nos primeiros anos de 88". (Jornal Diário do Nordeste, 28/05/88, Caderno Grande Fortaleza, p. 12).

Essas invasões chegaram a registrar uma população de 100.000 habitantes, grosso modo, representando 5,46% da população estimada para Fortaleza em 1988. Além desse fato as invasões urbanas têm fortes componentes políticos e da repro

dução do processo de especulação no espaço urbano:

"A ocupação de terrenos se agravou mais ainda na administração Maria Luíza que não só acompanhou de perto, na qualidade de Chefe do Executivo Municipal, como chegou a criar situações embaraçosas com proprietários de terrenos particulares". (Jornal O POVO, 7/12/88, Caderno Cidade, p. 9).

"Tornou-se fácil manipular pessoas carentes para buscarem espaço na cidade grande ocupando terrenos alheios enquanto aguardam as ilusórias oportunidades de melhoria de vida". (Jornal Tribuna do Ceará, 31/05/88, Editorial, p. 2).

"A desorganização tomou conta das invasões, não deixando de passar pela questão política. Vereadores acusavam a Prefeitura como a incentivadora das invasões. A Prefeitura se defendia acusando entidades populares, bem como os próprios vereadores de estarem estimulando a baderna. Essas moradias permanecem, o que criou novas favelas na cidade". (Jornal Diário do Nordeste, 31/12/87, Retrospectiva, p. 3).

Aliadas a esses componentes, as "invasões urbanas" têm sido alvo fácil de especuladores que se aproximam da grande maioria que não tem casa:

"hã invasores considerados profissionais, que constroem as casas, passam um mês e a negociam, juntando-se a outras pessoas para invadir novas terras". (Jornal, Diário do Nordeste, 28/05/88, Caderno Grande Fortaleza, p. 12).

"Temos observado a predominância, nas últimas invasões, de especuladores. Na verdade as razões pelas quais se ocupam terreno, são as mais diversas... Entre os que realmente precisam, verifica-se número razoável de oportunistas, pessoas que têm até casa ou lote marcado em outros terrenos ocupados anteriormente e que vivem, portanto, no comércio de terra" - diz certa o Diretor de Fiscalização de Posturas da SUOP, (Jornal O POVO, 21/4/88, Reportagem).

Portanto, as "invasões urbanas" se processam na complexa teia da urbanização eivada de componentes político-ideológicos, sócio-econômicos e conjunturais cujas pontas do "iceberg" revelam-se nos desequilíbrios na distribuição de renda e nas desigualdades sociais.

Daí por que as "invasões urbanas" explicam em parte o incremento do processo de favelização em Fortaleza (tabela 05) onde a população desses aglomerados margeia os 500.000 habitantes representando quase 30% da população da cidade.

Por fim, a favelização e as invasões são efeitos dentre outros de uma elevada marca de desemprego - segundo Boletim de Informações do SINE - dez-90 - em outubro (1990) era de 84.316 o número de desempregados ou seja 11,13% da PEA - subemprego e empobrecimento das camadas carentes.

A par dessas considerações outro fato deve ser ressaltado: a concentração de favelas nas áreas de Fortaleza. Segundo a estimativa da tabela VII e do gráfico 05, a zona 08 concentra o maior índice de favelas 35 (14,96%) nos bairros de Bela Vista, Demócrito Rocha, Pici, Cachoeirinha, Vila União, Montese, Parangaba, Serrinha, Maraponga, Dendê, Passarê, Vila Perí, Jôquei Club; nessas áreas o número de habitantes favelados é de 40.650 representando 11,35% da população favelada da cidade. Porém é a zona 01 que lidera a maior densidade de população favelada com um número menor de áreas. Nessa zona foram estimados 97.420 habitantes nos bairros do Pirambu, Bar-

TABELA VII - ESTIMATIVA DA CONCENTRAÇÃO DE FAVELAS DAS ZONAS DE FORTALEZA.

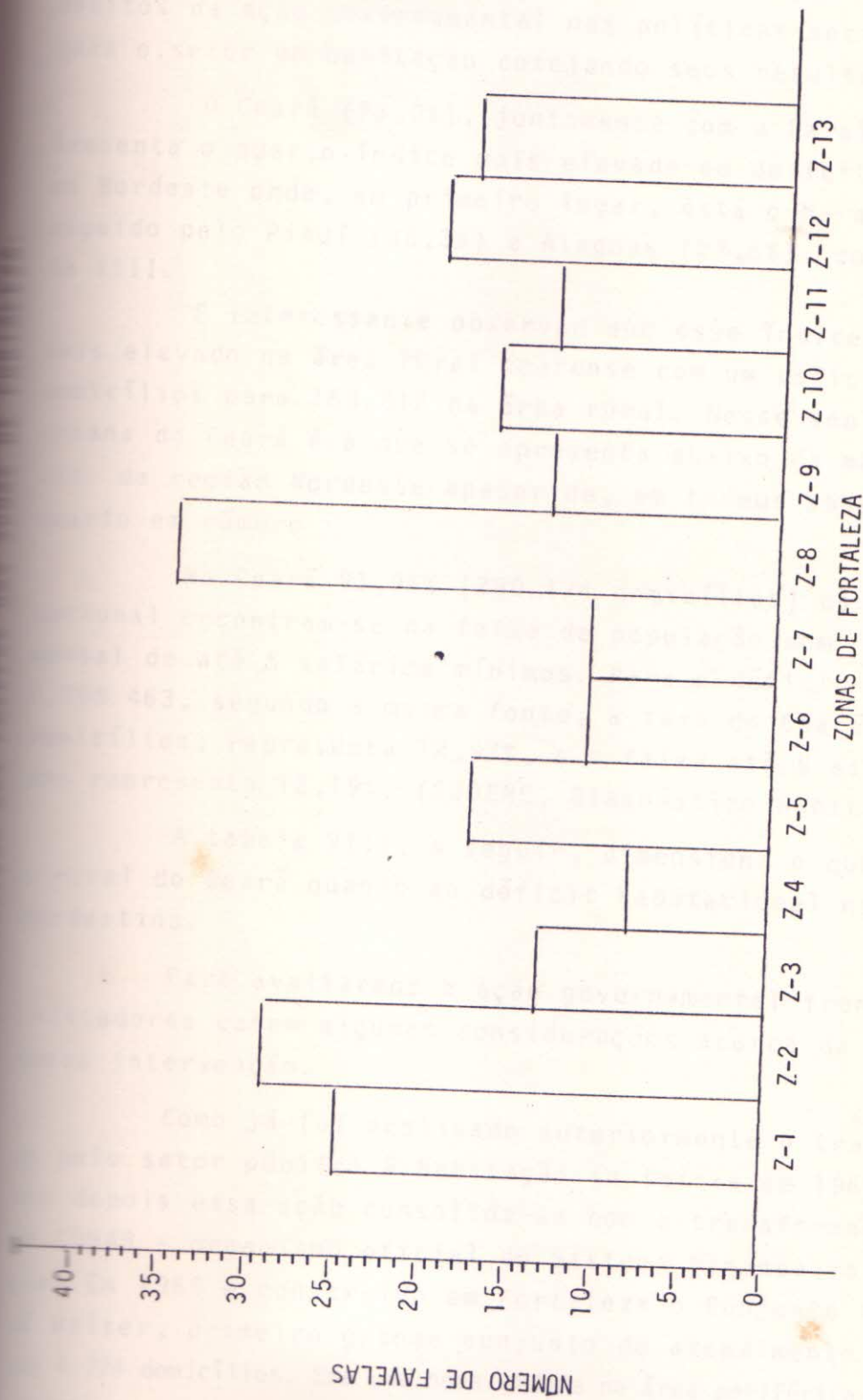
Z O N A (1)	FAVELAS.		DOMICÍLIOS		HABITANTES	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
01	25	10,68	17.712	27,21	97.420	27,21
02	29	12,39	4.333	6,66	23.835	6,66
03	13	5,56	5.698	8,75	31.350	8,76
04	08	3,41	3.829	5,81	21.065	5,88
05	17	7,26	4.178	6,42	22.975	6,42
06	12	5,13	1.972	3,30	10.855	3,03
07	12	5,13	5.187	7,77	28.535	7,97
08	35	14,96	7.391	11,36	40.650	11,35
09	13	5,56	1.864	2,86	10.250	2,86
10	16	6,84	3.548	5,45	19.515	5,45
11	13	5,56	1.533	2,36	8.435	2,36
12	21	8,97	4.704	7,23	25.890	7,23
13	20	8,55	3.139	4,82	17.270	4,82
TOTAL	234	100,00	65.088	100,00	358.045	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Levantamento das favelas da RM de Fortaleza - PROAFA - 1985.

NOTA (1): O zoneamento efetuado pela PROAFA encontra-se anexado a essa tabela no quadro seguinte e dimensiona os bairros de Fortaleza por zona.

BAIRROS/ZONAS DE FORTALEZA

<p>ZONA 01</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Floresta 02. Jardim Iracema 03. Jardim Guanabara 04. Barra do Ceara 05. Vila Velha 	<p>ZONA 06</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Jardim América 14. José Bonifácio 15. Aeroporto 16. Pici 17. Fátima 	<p>ZONA 12</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Salinas 02. Eng. Luciano Cavalcante 03. Jardim das Oliveiras 04. Cidade dos Funcionários 05. Parque Manibura 06. Parque Iracema 07. Cambeba 08. Cajazeiras
<p>ZONA 02</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Cristo Redentor 02. Álvaro Weyne 03. Vila Ellery 04. Carlito Pamploma 05. Pirambu 06. Monte Castelo 07. Jacarecanga 	<p>ZONA 07</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Aldeota 02. Dionísio Torres 03. Joaquim Távora 04. S. João do Tauape 	<p>ZONA 13</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Edson Queiroz 02. Lagoa Sapiranga 03. Sabiaguaba 04. Lagoa Redonda
<p>ZONA 03</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Praia de Iracema 02. Meireles 03. Arraial Moura Brasil 	<p>ZONA 08</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Conjunto Ceará I 02. Conjunto Ceará II 03. Parque Genibaú 04. Granja Portugal 05. Granja Lisboa 06. Siqueira 07. Bom Jardim 08. Canindezinho 	<p>ZONA 14</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Pref. José Walter 02. Mondubim 03. Jardim Cearense 04. Maraponga 05. Parque São José 06. Parque Santa Rosa 07. Conjunto Esperança 08. Presidente Vargas 09. Manoel Sátiro.
<p>ZONA 04</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Papicu 02. Varjota 03. Mucuripe 04. Vicente Pinzón 05. Cocó 06. Guararapes 	<p>ZONA 09</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Henrique Jorge 02. Jôquei Clube 03. João XXIII 04. Bom Sucesso 05. Demócrito Rocha 06. Pan Americano 07. Bela Vista 	<p>ZONA 15</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Passaré 02. Castelão 03. Mata Galinha
<p>ZONA 05</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Quintino Cunha 02. Antônio Bezerra 03. Autran Nunes 04. Dom Lustosa 05. Padre Andrade 06. Presidente Kennedy 	<p>ZONA 10</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Parangaba 02. Serrinha 03. Dendê 04. Itaoca 05. Itapery 06. Parque 2 Irmãos 07. Montese 08. Vila Perí 09. Couto Fernandes 	<p>ZONA 16</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Barroso 02. Messejana 03. Alagadiço Novo 04. Curió 05. Guageru 06. Coaçu 07. Paupina 08. Pedras 09. Ancuri 10. Jangurussu
<p>ZONA 06</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Centro 02. Alagadiço 03. Farias Brito 04. Amadeu Furtado 05. Rodolfo Teófilo 06. Parquelândia 07. Parque Araxá 08. Bom Futuro 09. Benfica 10. Damas 11. Parreão 12. Vila União 	<p>ZONA 11</p> <ol style="list-style-type: none"> 01. Dias Macedo 02. Aerolândia 03. Alto da Balança 	



FONTE: TABELA V.

na do Ceará, Cristo Redentor, Goiabeiras, Vila Velha, Álvaro Cayula, Jacarecanga, em 25 favelas, ou seja, 10,68%.

O último item de análise no indicador habitação se refere ao deficit habitacional. Em seguida partiremos para os efeitos da ação governamental nas políticas sociais voltadas para o setor de habitação cotejando seus resultados.

O Ceará (23,0%), juntamente com a Paraíba (23,0%), representa o quarto índice mais elevado em deficit habitacional no Nordeste onde, em primeiro lugar, está o Maranhão (65,6%) seguido pelo Piauí (38,3%) e Alagoas (27,6%), conforme a tabela VIII.

É interessante observar que esse índice é um pouco mais elevado na área rural cearense com um deficit de 128.385 domicílios para 169.812 na área rural. Nesse sentido a área urbana do Ceará é a que se apresenta abaixo da média dos deficit da região Nordeste apesar de, em termos absolutos, ser o quarto em número.

No Ceará 93,96% (280.174 domicílios) do deficit habitacional encontram-se na faixa de população com rendimento mensal de até 5 salários mínimos. Para o deficit do Nordeste, 2.298.463, segundo a mesma fonte, a taxa do Ceará, 298.197 domicílios, representa 12,97%, e a faixa até 5 salários mínimos representa 12,19%. (SUDENE, Diagnóstico Habitacional, 1979)

A tabela VIII, a seguir, dimensiona o quadro urbano e rural do Ceará quanto ao deficit habitacional na realidade nordestina.

Para avaliarmos a ação governamental frente a esses indicadores cabem algumas considerações acerca da evolução dessa intervenção.

Como já foi analisado anteriormente o tratamento dado pelo setor público à habitação se inicia em 1965. Dois anos depois essa ação consolida-se com a transformação da CHEC em COHAB - organismo oficial do Sistema Financeiro de Habitação. Em 1969 é construído em Fortaleza o Conjunto Prefeito José Walter, primeiro grande conjunto de atendimento em massa, com 4.774 domicílios. Era uma nova cidade na área periférica integrada à capital.

ESTADOS	ÁREA URBANA				ÁREA RURAL				TOTAL	
	DOMICÍLIOS URBANOS	DEFICIT		DOMICÍLIOS RURAIS	DEFICIT		TOTAL DE DOMICÍLIOS	DEFICIT TOTAL		
		ABS	%		ABS	%		ABS	%	
Maranhão	362.830	174.163	48,0	648.999	492.391	75,9	1.011.829	666.554	65,9	
Piauí	254.910	67.017	26,3	250.389	126.540	50,0	505.299	193.557	38,3	
Ceará	830.075	169.812	20,4	466.295	128.385	27,5	1.296.370	298.197	23,0	
R.G. do Norte	328.403	78.907	23,0	152.967	31.739	20,7	481.370	110.646	23,0	
Paraíba	422.390	95.913	22,7	258.091	33.389	12,9	680.481	129.302	19,0	
Pernambuco	1.071.468	226.572	21,1	473.504	64.147	13,5	1.544.972	290.719	18,8	
Alagoas	281.436	67.618	24,0	207.589	50.183	24,2	489.025	117.801	24,1	
Sergipe	191.722	45.900	23,9	115.500	38.889	33,7	307.222	84.789	27,6	
Bahia	1.391.300	334.260	24,0	1.074.594	190.303	17,7	2.465.894	524.563	21,3	
RMNO	179.862	31.856	17,7	154.330	32.481	21,0	334.192	64.337	19,2	
NORDESTE	5.314.396	1.292.018	24,3	3.802.258	1.188.447	31,2	9.116.654	2.480.465	27,2	

FONTE: SUDENE - Diagnóstico Habitacional do Nordeste - Recife/1989.

FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1987/88.

FIBGE, Censos Demográficos, 1970, 1980.

FIBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, 1986.

No entanto, de 1970 a 1974 a ação governamental não chega a construir sequer uma unidade ou conjunto habitacional gerando uma descontinuidade nessa política de ação.

Essa intervenção é retomada em 1975 com a construção da 1.^a Etapa do Conjunto Ceará. "Apesar da criação do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, pelo BNH, em 1973, a COHAB teve dificuldades de incrementar a oferta de habitações a despeito dos 27.035 financiamentos planejados para o período 1977-79, conforme convênio assinado com o Estado". (SDU, 1989:3)

O período de 1979/83 foi fortemente marcada por conflitos em torno da questão da habitação merecendo destaque o despejo da ocupação José Bastos, e do Morro das Placas em 1982, na Praia do Futuro. Esse corresponde ao período da gestão do governo Virgílio Távora. A repressão ao Movimento da José Bastos, que deu origem ao Conjunto São Miguel, o crescimento da população de baixa renda e o incremento de 145 favelas no início da década de 80 (de 79 em 1973, para 224, em 1982), levaram o poder público a adotar medidas como incremento das ações da COHAB e criação da PROAFA, para desenvolver o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR) do BNH.

A PROAFA como órgão de execução do PROMORAR passa a ser responsável pela implementação de programas habitacionais para as populações faveladas, faixa não atendida pela COHAB. Seus objetivos institucionais permitem

"Definir e institucionalizar instrumentos capazes de integrar a população residente em aglomerados de habitação, de forma a proporcionar a esta população melhores condições de habitabilidade a um nível condizente com sua capacidade aquisitiva". (PROAFA, 1980:2)

Com respaldo de recursos advindos do Governo Federal e FDC (Fundo do Desenvolvimento do Ceará) a PROAFA passa, numa primeira fase, à remoção de favelas - em situações críticas

de habitabilidade ou de conflitos quanto à posse da terra - para áreas próximas, ao contrário das experiências anteriores (década 60 e 70) o desfavelamento criou grandes conjuntos sem infra-estrutura como Palmeiras, Marechal Rondon, Alvoada, cujos moradores foram removidos das áreas mais diversas e distantes de seus locais de trabalho.

Ainda assim os reassentamentos feitos pela PROAFA eram alvo de resistências e insatisfações por parte dos moradores das favelas, isto porque as moradias, em sua maioria eram do tipo embrião composta de 03 compartimentos com $19,7m^2$ não comportando o número de pessoas da família. Segundo eles, na favela, a casa, apesar de precária, muitas vezes era mais ampla e a do conjunto deveria obedecer às mesmas dimensões, fato que não ocorria. Outro ponto de insatisfação na estratégia de remoção era relativo ao pagamento das prestações que se elevavam frente ao baixo poder aquisitivo dos moradores das favelas.

Nessa realidade ocorre a remoção de 18 favelas para três conjuntos habitacionais. O conjunto São Francisco localizado em Antônio Bezerra é implantado com as famílias moradoras das favelas atingidas pelas cheias do rio Maranguapinho em 1980 (Km 10, Búbú, Maranguapinho, Muriçoca Alta e Baixa). Das 991 famílias, 102 tiveram suas moradias totalmente destruídas, instalando-se em acampamento próximo a área atingida, até à construção do Conjunto (vide tabela IX).

Já as duas etapas do Conjunto Santa Terezinha foram formadas por favelas com problemas de conflito quanto à posse da terra com processo de despejo, como a favela Maceió e parte da Lagoa do Coração, dentre outras. O núcleo situa-se nas dunas do Mucuripe e hoje é alvo de forte especulação imobiliária.

O Conjunto Tancredo Neves surge do Projeto Lagamar acionado pelo Governo do estado através da PROAFA e condicionado pela intensa valorização da área do Lagamar, incrementada pela expansão do bairro da Água Fria, pela construção da perimetral e pela expansão da avenida Borges de Melo. A área do Projeto Lagamar foi declarada de utilidade pública em 1979 e de interesse social em 1980, pelo Governo do Estado.

TABELA IX - Unidades habitacionais construídas pela PROAFA através da remoção de favelas. Gov. Virgílio Távora - 1979/82.

CONJUNTO HABITACIONAL	FAVELAS REMOVIDAS	Nº DE UNIDADES HABITACIONAIS
São Francisco	KM 10 Būbū Maranguapinho Muriçoca Alta Muriçoca Baixa	991
Santa Terezinha I	Maceiō Themishell Olga Barroso Buraco da Jia Mucuripe Morro do Teixeira Guabirū	528
Santa Terezinha II	Baixa da Santana Lagoa do Coração	494
Tancredo Neves	Lagamar Ilha Canal Travessa Coração	2.087
TOTAL	18	4.100(1)

FORTE: PROAFA.

NOTA(1): Desse total sō serā considerado neste governo 3.372 moradias, jã que 728 foram concluīdas na gestão posterior.

Apōs inūmeras polēmicas sobre sua propriedade e desapropriação o Conjunto Tancredo Neves abrigou as favelas da Ilha, Lagamar Velho, Canal, Travessa Coração, 2.085 moradias das quais cerca de 728 sō foram concluīdas no Governo seguinte (Gonzaga Mota).

A ação da PROAFA no âmbito da remoção de favelas e reassentamento de famílias passa a adotar nova estratégia; a reurbanização de núcleos favelados onde as famílias permanecem no local que passa pelo processo de: drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento d'água, recuperação das habitações, alinhamento de ruas e construção de equipamentos comunitários, como quadra de esporte, centros comunitários.

As favelas Santa Cecília e Campo do América foram reurbanizadas e se constituíram numa grande polêmica por situar-se na Aldeota, área nobre da cidade.

TABELA X - Urbanização de favelas de Fortaleza Gov. Virgílio Távora - 1979/82.

FAVELA	Nº DE UNIDADES	INÍCIO	CONCLUSÃO
- Santa Cecília (Conj. S.Vicente de Paula)	444	1982	1984
- Campo do América	615	1982	1984
- Planalto das Goiabeiras (Pirambu/Goiabeiras)	1.014	1982	1984
TOTAL	2.073		

Fonte: PROAFA.

Por outro lado, o Planalto das Goiabeiras foi implantado com famílias residentes na faixa situada na beira da praia que vai do Kartódromo ao Cristo Redentor. Todas essas obras (tabela X) iniciaram-se no Governo Virgílio Távora e foram concluídas na gestão seguinte.

Quanto ao desempenho da COHAB na conjuntura 79/83 o número de conjuntos habitacionais construídos e/ou iniciados é de 12 em Fortaleza, 9 nos outros municípios da RMF e 75 no interior, totalizando 96 no período, destacando-se dentre eles o Conjunto Esperança, a 4.^a Etapa do Conjunto Ceará.

O incremento de unidades habitacionais pela intervenção governamental nesse período contribui de algum modo na tendência de estabilidade no crescimento dos núcleos favelados em 1982 (tabela VI) e nos anos seguintes de conclusão dos conjuntos habitacionais iniciados nesse período.

Para melhor visualização da intervenção governamental nessa conjuntura a tabela XI especifica o desempenho da COHAB.

Em síntese há uma resposta da ação governamental nessa conjuntura se considerarmos o deficit urbano^(*) de 195.445 domicílios em 1982 e a construção de 35.388 habitações. Esse cotejo, aponta para um atendimento de 19,11% do déficit habitacional urbano.

Por outro lado, a intervenção governamental na conjuntura (83/86) Gov. Gonzaga Mota, só atinge a 13,14% do desempenho da gestão Virgílio Távora em termos de construção de unidades habitacionais pela ação da COHAB, que se dá essencialmente nos municípios de Maracanaú e Caucaia pela expansão destes e pela localização do Distrito Industrial. Porém "a política de localização dos grandes conjuntos em zonas de emprego, como foi o caso dos conjuntos construídos nas proximidades do Distrito Industrial, não foi compatível com as necessidades da classe trabalhadora e o equacionamento que exigia os deficientes serviços urbanos, uma vez que o parque industrial ali instalado não tem capacidade de absorver o contingente de mão-de-obra, que para tal zona foi transferido" (SDU, 1989:4). Além disso a questão das "invasões urbanas" remetem em 1983 com a ocupação das casas do conjunto Tancredo Neves construído pela PROAFA.

O número de conjuntos habitacionais iniciados e construídos nesse período foram apenas dois na RMF: o Nova Metrópole II, o Araturí II e o início do Jereissati III. Os demais, com ano de venda nessa época, tiveram seu contrato inicial na conjuntura anterior.

(*) Calculado sobre o déficit urbano de 1970 com um crescimento populacional de 4,5% da população urbana.

TABELA XI - Unidades habitacionais construídas pela COHAB - Gov. Virgílio Távora.

ANO	FORTALEZA	OUTROS MUN. DA RMF	TOTAL DA RMF	INTERIOR	TOTAL DO PERÍODO
1979	5.189	4.876	10.065	246	10.311
1980	720	5.000	5.720	6.022	11.742
1981	-	5.000	5.000	-	5.000
1982	395	4.333	4.728	235	4.963
TOTAL	6.304	19.209	25.513	6.503	32.016

FONTE: SDU: Habitação Popular: avaliação e alternativas, 1989.

TABELA XII - Unidades habitacionais construídas pela COHAB - Gov. Gonzaga Mota.

ANO	FORTALEZA	OUTROS MUNICÍ- PIOS DA RMF	TOTAL RMF	INTERIOR	TOTAL DO PERÍODO
1983	-	2.237	2.237	-	2.237
1984	-	1.334	1.334	-	1.334
1985	-	-	-	-	-
1986	-	-	-	-	-
TOTAL	-	3.571	3.572	-	3.571

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SDU, Habitação Popular: avaliação e alternativas, 1989.

A atuação da PROAFA foi com a: conclusão das 728 unidades habitacionais iniciadas no Projeto Lagamar (1979); a reurbanização das três áreas também iniciadas no ano anterior no início da gestão em tela; e a construção do Conjunto João Paulo II com 351 unidades. Esse conjunto, além de abrigar a remoção de 163 moradores das favelas 3.000, Caucaia, Gavião São Sebastião e Vila Rolim, foi também construídas pelas 188 famílias que em 1983 invadiram as 728 casas em construção do Conjunto Tancredo Neves. Essa invasão ocorreu em dois momentos: após uma grande chuva que provocou cheias no Lagamar o contingente de 540 moradores da favela que já estavam cadastrados para ocupar as unidades em conclusão, as invadiu. Dez dias depois a segunda invasão foi de 188 moradores não cadastrado - transferidos posteriormente para João Paulo II.

TABELA XIII - Unidades habitacionais construídas pela PROAFA através da remoção de favelas. Governo Gonzaga Mota - 1983/86.

CONJUNTO HABITACIONAL	FAVELAS REMOVIDAS	Nº DE UNIDADES HABITACIONAIS
João Paulo II	3.000 Carcará Gavião S. Sebastião Vila Rolim	351
TOTAL	05	351 (1)

FORTE: PROAFA.

NOTA: (1) - A esse total será somado o percentual de 728 moradias do Lagamar construídas nesta gestão, o que totalizará 1.079.

Se considerarmos o déficit urbano estimado nesse estado encontraremos 233.072 unidades, e considerando o desempenho PROAFA e COHAB em 4.650 moradias, teremos um percentual de desempenho de 2,0%. Daí explicou-se o crescimento dos conflitos urbanos ao final dessa conjuntura e por extensão, na posterior, demonstrado pelo crescimento de invasões urbanas de 1985 a 1988, motivadas, além da questão política, pelas precárias condições de vida e pelo aumento do déficit habitacional na área urbana para 169.812 (SUDENE, 1989) moradias, ou seja, em termos absolutos, de 1985 a 1988, há um incremento no déficit de 6.561 moradias.

Esse quadro demonstra o fraco desempenho governamental frente à questão da habitação no período (1983/1986) aliado à criação de medidas assistencialistas para enfrentar a questão social com a missão Asa Branca e o Serviço de Atendimento aos Comunitários Carentes.

A conjuntura 1987/1990 inicia-se tentando redirecionar a intervenção na questão da habitação. As ações da PROAFA são absorvidas pela COHAB que, por sua vez, passa a ser vinculada a um órgão intitulado Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, SDU criada com a finalidade de coordenar e compatibilizar as políticas de habitação, desenvolvimento urbano, meio ambiente e saneamento básico. A PROAFA, por sua vez, sofre fusão com a FUNSESCE e irão compor a Fundação da Ação Social, vinculada a outro órgão criado com a finalidade de complementar a política social no Estado que é a Secretaria da Ação Social.

Desse modo é a SDU o órgão responsável pela ação de habitação no Estado; o discurso adotado pelo Governo estabelece como prioridade: "tratar do setor de habitação popular dentro de uma filosofia de utilização de técnicas de construção apropriadas ao meio, com a utilização de materiais existentes na própria ambiência. Será importante despertar o interesse popular em favor da utilização de iniciativas comunitárias". (Governo do Ceará, 1987:28)

Dentro desse enfoque a intervenção governamental

ocorreu pelo sistema tradicional de construção de conjuntos habitacionais pela COHAB para a faixa de rendimentos de 2 a 6 salários mínimos e o outro método de mutirão para atender as faixas críticas das populações moradoras de favelas.

O desempenho da COHAB pode ser visto pela tabela a seguir:

TABELA XIV - Unidades habitacionais construídas pela COHAB - Gov. Tasso Jereissati - 1987/90.

ANO	R.M. FORTALEZA	INTERIOR	TOTAL
1987	2.541	-	2.541
1988	2.223	1.180	3.403
1989/90	1.480	146	1.626
TOTAL	6.244	1.326	7.570

Fonte dos dados brutos: SDU: Habitação Popular: Avaliação e Alternativas, 1989.

SDU: Relatório de Atividades 1987/91.

Essas unidades foram construídas em 32 conjuntos habitacionais sendo 18 na Capital, 02 em outros municípios da região metropolitana e 12 no interior, dentre eles destaca-se o Nova Metrôpole III com 2.541 unidades e a conclusão do Jereissati III. E no contexto da utilização de iniciativas comunitárias outros programas habitacionais foram implementados, como revela a tabela XV, a seguir.

É o incremento de habitações para a faixa de renda até 2 salários mínimos (mutirões, PAVE e ação emergencial) onde 62,53% dos domicílios (12.634) foram destinados a essa faixa de rendimentos, enquanto 52,53% destinaram-se à faixa de 2 a 6 salários mínimos (7.570 domicílios). Além desse fato os programas adotaram a estratégia de parceria com iniciativas comunitárias. É o mutirão, cuja organização se dá pela

TABELA XV - Unidades habitacionais construídas pelos diversos programas habitacionais - Gov. Tasso Jereissati.

PROGRAMAS HABITACIONAIS	R. M. FORTALEZA	INTERIOR	TOTAL
- COHAB (1)	6.244	1.326	7.570
- Mutirões (2)	5.926	1.201	7.127
- PAVE (3)	-	2.135	2.135
- Ação Emergencial (4)	2.204	1.168	3.372
TOTAL	14.374	5.830	20.204

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SDU: Relatório de Atividades 1987/91.

SAS: Relatório de Atividades 1987/91.

- OBS.: (1) Construídas pela COHAB para famílias na faixa entre 6 e 2 SM - recursos da CEF.
- (2) Unidades financiadas pela SDU e construídas por entidades comunitárias - recurso do Governo Estadual e SEHAC.
- (3) Programa de atendimento às vítimas da estiagem - construído por Prefeituras e entidades comunitárias - recurso do Governo do Estado - SDU.
- (4) Programa de Reconstrução de Moradias feito por entidades comunitárias - recursos do Governo do Estado - SAS.

formação de uma sociedade habitacional composta por mutirantes que formam um Conselho Comunitário com um fundo habitacional por ele administrado e que representa uma contribuição mensal para a melhoria de novas casas. Outra estratégia de ação são os programas ligados à seca como o PAVE ou os de ação emergencial que, aliado ao mutirão, fornecem treinamento de mão-de-obra para implantação de olarias comunitárias e fabriquetas de confecção de sanitários.

Os mutirões da capital foram realizados em áreas críticas de favelas como Aerolândia BR-116; Aerolândia (Tancredo Neves) Conjunto Tasso Jereissati; Jardim União (Castelão); Parque São Miguel; Genibaú; Pirambu, Serviluz, Bom Jardim, dentre outras.

Ao contrário das teses de que o mutirão desvaloriza o trabalho e explora a mão-de-obra, defendemos que a parceria governo-população (mantidos os limites e papéis de cada instância) é imprescindível no enfrentamento das questões sociais. O mutirão pode ser um espaço de ampliação das lutas populares e sua dinâmica reproduz as relações sociais que norteiam a sociedade.

Com isso voltamos ao pressuposto que, mesmo atendendo à "rentabilidade econômica", essas estratégias participativas servem às "necessidades sociais", às camadas carentes da população tendo no palco de seu cotidiano espaços a serem ocupados e campo para criação de uma cultura das entidades populares evidenciadas na relação entidade-povo; entidade-governo, entidade-entidade.

Outra estratégia de ação foi o resgate do processo de urbanização de favelas utilizado também o processo de mutirão para recuperar as moradias e implantar os serviços de ligação de água.

A urbanização consiste na regularização fundiária, abertura e/ou prolongamento de vias, implantação de infra-estrutura básica (serviços de água, esgoto, drenagem e pavimentação), equipamentos comunitários e construção de casas.

Através da COHAB também foram recuperados conjuntos habitacionais com deficiência de infra-estrutura compreendendo 13.759 famílias beneficiadas.

Quanto à urbanização a tabela XVI revela:

TABELA XVI - Urbanização das favelas de Fortaleza - Gov. Tasso Jereissati.

FAVELA/LOCAL	Nº DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	%
. Língua de Cobra (Padre Andrade)	2.500	15,0
. Lagamar (Tauape)	3 000	18,0
. Dendê	1.722	10,3
. Jardim Iracema	1.000	6,0
. Genibaú	4.000	24,1
. Campo do América	601	3,7
. Forrô da Bala (Papicū)	500	3,1
. Buraco da Jia (Antônio Bezerra)	257	1,5
. Tupinambã da Frota	3.043	18,3
TOTAL	16.623	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SDU - Relatório de Atividades 1987/91.

O déficit habitacional urbano calculado nesse estudo e especificado no quadro abaixo, é de 265.974 domicílios em 1979. Se no período foram construídas 20.204 habitações, significa que 8,00% desse déficit foi atendido.

O cotejo das três gestões governamentais nos revela o seguinte tabela XVII:

TABELA XVII - Percentual de participação na oferta de domicílios por intervenção governamental e déficit.

PERÍODOS	Nº UNIDADES CONSTRUÍDAS	%	DÉFICIT (1)	ATENDIMENTO AO DÉFICIT
1965/1978	10.345	14,66	115.247	8,98
1979/1982	35.388	50,13	195.445	18,11
1983/1986	4.650	6,59	233.072	2,00
1987/1990	20.204	28,62	265.974	8,00
TOTAL	70.587	100,00	-	-

FORNE DE DADOS BRUTOS: SDU - Habitação Popular, Avaliação e Alternativas.

(1) Calculado sobre o déficit urbano de 1970 com um crescimento de 4,5% a.a da população urbana.

Há que se considerar na análise dessa tabela que, no que diz respeito à oferta de domicílios, as duas conjunturas de maior desempenho foram as do Governo Virgílio Távora (79/82) com 50% da oferta de domicílios e a do Governo Tasso Jereisanti (87/90) com 28% de participação no total desses domicílios construídos.

Longe de efetivamente atenderem ao déficit habitacional crescente essas gestões inovaram no aspecto da urbanização de favelas e, em particular, a conjuntura (87/90) quando alia a urbanização com o mutirão de água e habitação.

Com a estratégia do mutirão um número mais significativo de famílias passa a ser atendido (tabela XVI) ou seja 16.623 (1987/90) famílias com casas dotadas de infra-estrutura no Governo Tasso.

Na conjuntura (79/82) a urbanização é introduzida como estratégia governamental praticamente no último ano de administração e não tem continuidade efetiva no período seguinte senão com a conclusão em três áreas beneficiando cerca de 2.073 famílias. Isto demonstra o desempenho baixíssimo no pe-

riodo (83/86) que nem alcança a casa dos 10% na oferta de domicílios ou sequer se eleva de 2% no atendimento ao déficit habitacional.

Considerando o crescimento populacional, os períodos de estiagem e o fraco desempenho nesse setor (1983/86) e que ocorre o agravamento da questão do solo urbano com invasões e incremento da população moradora de favelas, conforme enfocamos anteriormente neste estudo. No ano de 1987 as ocupações de terreno em Fortaleza ganhavam espaço na imprensa:

"Já somam mais de 80 as áreas ocupadas por invasores em Fortaleza, resultando num total de cerca de duas mil famílias esperando uma solução para o problema da moradia". Jornal "O POVO" - 13/12/87 Caderno Cidade, p. 14.

Assim sendo, a gestão 1987/90 enfrenta uma conjuntura de inúmeros conflitos e "invasões urbanas". Por outro lado, o desempenho de 28,62% no total da oferta acumulada em 25 anos efetivou-se também pela conquista das comunidades nos movimentos de definição de áreas prioritárias - como por exemplo o Parque Genibaú, primeiro grande movimento reivindicatório, nesse período, pela posse da terra que beneficiou 4.000 famílias - e na parceria com mutirões habitacionais para coordenação e execução da obra.

2. MORTALIDADE INFANTIL

O aumento da mortalidade infantil da década de 60 até meados de 1976 foi objeto de inúmeros estudos. Porém o declínio dessas taxas não tem tido o mesmo espaço de discussão seja como indicador social, seja como intervenção da expansão dos serviços de saúde ou da rede sanitária públicos.

Para se ter uma idéia da situação atual é válido oferecer um panorama da evolução da mortalidade infantil desde

o período 70-80 partindo da realidade Brasil/Nordeste/Ceará para se chegar à conjuntura 87/90.

No período 70/80 as mais altas taxas de mortalidade infantil - nas capitais e regiões - ocorreram entre 70 e 76.

De uma forma geral nas capitais brasileiras a mortalidade infantil sofre um declínio significativo - apesar de apresentar ainda coeficiente elevado - passando de 102,4 por mil em 1975 para 65,5 óbitos infantis de menores de 1 ano por mil nascidos vivos em 1980 (tabela XVIII) o mesmo ocorrendo nas regiões cujo maior índice é registrado em 1976 (97,7%) declinando para 68,1 em 1980.

Nesse contexto é a região Nordeste que lidera os mais altos coeficientes na estrutura do obituário infantil tanto nas capitais como nas regiões. Pela análise da tabela XVIII o ano de 1976, para a região Nordeste, evidencia a mais alta taxa das regiões brasileiras (150,9) seguida pelo Norte (127,1), Sudeste (83,9) e Centro Oeste (81,2) e, por último, a região Sul (67,8), por mil.

O mesmo quadro se repete em 1980 apesar do declínio nesse percentual que passa para 107,2 óbitos por mil nascidos vivos no Nordeste e nas capitais nordestinas registra-se 92,6 de coeficiente, o mais alto do Brasil.

Pela análise da variação dessa taxa na tabela XVIII percebe-se que houve uma diminuição em todas as regiões, no período, exceto a Região Norte cujo coeficiente de variação foi de +87,9 e o maior declínio foi da Centro-Oeste com 93,3 ficando o Nordeste no mesmo patamar do Sudeste e Sul.

As principais causas da mortalidade infantil no Nordeste, em crianças menores de 5 anos, foram as doenças diarreicas que como principal causa da morte para menores de 5 anos, tem um incremento, de 1975 a 1980, de 8,5%, ou seja, pas

TABELA XVIII - Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos segundo regiões e capitais - 1980.

REGIÕES	1970		1975		1976		1977		1978		1979		1980		VARIACÃO (1)
	CAPITAL		CAPITAL		TOTAL	CAPITAL	TOTAL	CAPITAL	TOTAL	CAPITAL	TOTAL	CAPITAL	TOTAL	CAPITAL	
Brasil	92,0		102,4		97,7	97,6	87,8	84,2	81,2	82,7	74,0	72,6	68,1	65,5	- 90,2
Norte	67,1		70,5		127,1	121,3	122,2	114,1	103,3	104,7	96,0	94,9	89,1	83,5	+ 87,9
Nordeste	149,3		137,0		150,9	134,1	139,7	110,3	126,3	118,5	114,8	101,0	107,2	92,6	- 91,6
Sudeste	83,5		101,9		83,9	86,2	73,4	75,7	68,6	71,9	63,9	63,5	64,9	57,8	- 91,0
Sul	77,1		64,4		67,8	78,7	64,9	70,9	55,1	62,9	49,3	55,4	46,1	50,6	- 91,3
Centro-Oeste	80,3		55,3		81,2	85,8	66,0	65,5	60,3	63,8	51,2	49,4	45,2	46,2	- 93,0

FONTE: MINTER/SUDENE: Aspectos do Quadro Social do Nordeste, 1985.

MINTER/SUDENE: Indicadores Sociais do Nordeste, 1970/80.

NOTA: (1) Variação calculada dos dados brutos da tabela.

sa de 27,4% para 35,9% (tabela XIX). Assim, pela ordem e no ano de 80 como referência, as principais causas de morte são: doenças diarréicas; afecções peri-natais; doenças do aparelho respiratório e doenças nutricionais.

TABELA XIX - Mortalidade proporcional pelas principais causas em menores de 5 anos - Nordeste.

CAUSAS	ANO	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	Enterites e outras doenças diarréicas		27,4	26,5	30,4	34,7	32,5
Lesões do parto e afecções perinatais		14,9	15,9	15,3	15,5	18,2	16,0
Pneumonias e bronco-pneumonias		14,9	16,1	13,4	6,8	7,9	11,0
Avitaminoses e doenças nutricionais		3,2	3,3	3,4	2,8	3,6	4,1
TOTAL		60,4	61,3	62,5	59,8	62,2	67,0

FONTE: MINTER/SUDENE: Aspecto do Quadro Social do Nordeste, 1985.

MINTER/SUDENE: Indicadores sociais do Nordeste 1970/80.

Quanto às principais causas de óbito de menores de 1 ano, nas capitais, o quadro é o mesmo sendo que Fortaleza apresenta o mais baixo nível da região (47,8%) no ano de 1980 estando significativamente abaixo da média: Aracajú (89,4%), Teresina (89,3%) Maceio (87,5%), Salvador (84,6%), Teresina (84,0%), Recife (83,5%) e Natal (81,2%). Nesse contexto Fortaleza e João Pessoa (55,8%) são as duas capitais com menor coeficiente de mortalidade infantil de menores de 1 ano. E apesar da causa básica dessa estrutura obtuária ser a deficiência nutricional, a causa mais expressiva são as doenças infecciosas intestinais com 34,1% nas capitais nordestinas (tabela XX) onde visualizamos que a mortalidade ainda apresenta altas taxas apesar do expressivo declínio comprovado no ano de 1980.

TABELA XX - Principais causas de óbito de menores de 1 ano nas Capitais do Nordeste - 1980.

CAPITAIS DOS ESTADOS	PRINCIPAIS CAUSAS DE ÓBITO					TOTAL
	DOENÇAS INFECCIOSAS INTESTINAIS	AFEÇÕES ORIGINAIS DAS PERÍODOS PERI-NATAL	DOENÇAS DO APARELHO RESPIRATÓRIO	DEFICIÊNCIAS NUTRICIONAIS		
São Luiz	44,4	19,0	12,4	8,2	84,0	
Teresina	33,8	46,8	7,3	1,4	89,3	
Fortaleza	33,2	8,3	5,3	1,0	47,8	
Natal	39,8	16,0	14,1	11,3	81,2	
João Pessoa	34,3	20,5	1,0	-	55,8	
Recife	26,1	39,6	14,1	3,7	83,5	
Maceió	53,6	18,4	7,8	7,7	87,5	
Aracaju	29,7	39,8	11,5	8,4	89,4	
Salvador	31,0	32,7	16,8	4,1	84,6	
NORDESTE	34,1	25,5	10,6	4,0	74,2	

FONTE: MINTER, Aspectos do quadro social do Nordeste, 1985,
MIN. da Saúde, Estatística de Mortalidade - Brasil, 1980.

Em termos proporcionais além das condições nutricionais as condições de saneamento têm participação decisiva nesse quadro, em particular o abastecimento d'água e o destino dos dejetos.

Por exemplo, segundo dados do MINTER/SUDENE - Aspectos do Quadro Social do Nordeste 1985 a proporção de domicílios particulares do Nordeste sem abastecimento d'água, da rede global ou de poços de nascente era de 79,3% em 1970 e 43,9% em 1980. A proporção de domicílios sem instalações sanitárias era de 92,0% em 1970 e de 83,6% em 1980. Portanto, esses coeficientes coadunam-se com o declínio da taxa de mortalidade infantil nessa década tendo em vista as variáveis que implicam no aumento das taxas terem sofrido constrangimento, apesar de reconhecermos que os coeficientes de mortalidade infantil, até então, se mantiveram elevados.

No Ceará a mortalidade infantil alcança seu pico em 1965 e 1971 e daí vem declinando. (2)

A partir da análise dessa evolução do quadro de mortalidade infantil partimos para o objetivo da análise desses indicadores que é o cotejamento da intervenção governamental e seus resultados em matéria de políticas sociais para as camadas carentes. Essa análise se fará pela 2.^a pesquisa de Saúde Materno Infantil - PESMIC que o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF-promoveram no Ceará através da Secretaria de Saúde com planejamento metodológico e análise dos dados efetuados pelo Projeto Hope. (3)

Em termos de dados comparados abordaremos a conjuntura 83/86 (Gov. Gonzaga Mota) e a conjuntura 87/90 (Gov. Tasso Jereissati), já que do Governo Virgílio Távora temos somente o coeficiente da mortalidade naquele período que registrava 108,9 por 1.000 habitantes.

Na conjuntura 83/86 a estimativa de mortalidade infantil está retratada na tabela XXI, a seguir.

TABELA XXI - Mortalidade Infantil - Estimativas na Conjuntura - 1983/86.

ANO	ESTIMATIVA
Início de 1983 (I)	102/1.000
Início de 1986 (II)	95/1.000
Redução	6,87% (7%)

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESMIC 2 - 1990 - UNICEF/SOCEP/SSE-CE/HOPE.

NOTA: Redução = $\frac{(I) - (II)}{(I)}$

Nesse período ocorre uma ligeira redução inferior a 10% da mortalidade infantil (7%). Essa estimativa baseia-se na sobrevivência de todos os filhos tidos por mulheres de 20-34 anos na época da pesquisa.

Já a análise da conjuntura 87/89 mostra outros aspectos.

TABELA XXII - Mortalidade Infantil - Estimativa na Conjuntura 1987/1990.

ANO	ESTIMATIVA
Meados de 1986 (I)	57/1.000
Meados de 1989 (II)	39/1.000
Redução	(31,58%) (32%)

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESMIC 2 - 1990-UNICEF/SOCEP/SSE-CE/HOPE.

NOTA: Redução = $\frac{(I) - (II)}{(I)}$

Esta estimativa foi obtida através do método direto que se constitui numa pergunta sobre o número de filhos que nasceram nos últimos três anos pelas mulheres entrevistadas na faixa etária de 15 a 49 anos, e sobre quantos desses filhos morreram até a data da pesquisa.

Nesse sentido a tendência é que nos últimos 4 anos a mortalidade decresceu em 32% no Ceará e essa queda "calculada pelo método direto (que tende à subestimação), acontecida no período de 3 anos entre os dois estudos parece ter tido um ritmo anual sensivelmente maior do que foi estimado para o Nordeste, que segundo o estudo de Celso Simões, (Novas Estimativas da Mortalidade Infantil, 1980/87), apresenta uma redução de 33,8% neste período de 7 anos". (PESIIIC 2, 1990/49)

Por outro lado, se considerarmos as causas da mortalidade infantil na estrutura obtuária com relação à idade da criança na ocasião do óbito, confirmaremos essa tendência declinante embora ainda alta.

Enquanto, em 1987, 47% das crianças morriam por diarreia, em sua maioria na faixa de 1 a 5 meses, em 1990, 32% de crianças morriam por diarreia na mesma faixa etária.

De uma forma geral os indicadores de impacto na situação de saúde das crianças vêm evoluindo favoravelmente no Nordeste e no Ceará, embora os mesmos estejam ainda longe de se constituírem em baixos coeficientes suficientes para uma queda vertiginosa na mortalidade infantil. No entanto, no período de 1987/90 a redução da mortalidade infantil pode ser validada, se considerarmos os indicadores de comportamento e de intervenção governamental; no Gráfico 04 na página 198 podemos atribuir esse declínio em parte à expansão das ações básicas de saúde.

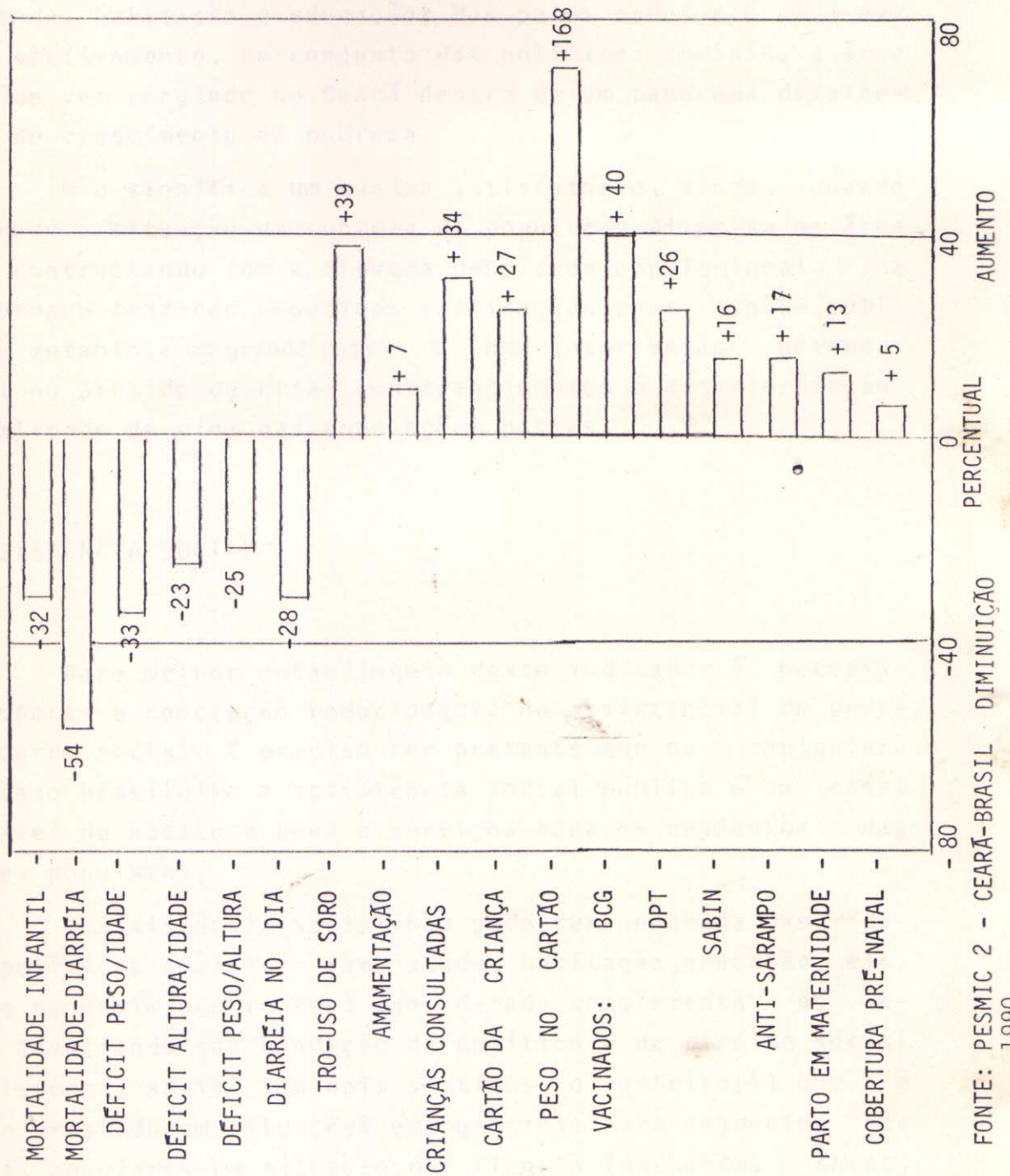
Enquanto a amamentação e a cobertura pré-natal deixam a desejar no compósito das intervenções, o uso do soro, de controle de peso e do estado nutricional, evidenciam-se como as ações de melhor desempenho.

TABELA XXIII - Mortalidade Infantil no Ceará pelas principais causas em menores de 3 anos
1987/90

CAUSAS	IDADES EM MESES												TOTAL			
	< 1		1 - 5		6 - 11		12 - 35		IGN		1987		1990			
	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990		
Perinatais	20	26	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	22	29	7%	26%
Diarréias	27	6	81	20	39	6	11	3	-	-	-	-	158	35	47%	32%
IRAS	3	-	15	1	11	7	5	2	-	-	-	-	34	10	10%	8%
Outras	17	10	29	7	17	2	13	2	-	-	-	-	76	23	22%	21%
Mal definidas	18	5	15	6	10	2	6	1	-	-	-	-	49	14	14%	13%
TOTAL	85	47	142	37	77	17	35	8	-	-	-	-	339	111	100%	100%
%	25	42	42	33	33	15	10	7	-	-	-	-	100	100	-	-

FONTE: UNICEF/SOCEP/SSE-CE/HOPE, Pesquisa de Saúde Materno Infantil - PESMIC 2 - 1990.

GRÁFICO 04 - SAÚDE INFANTIL NO CEARÁ - DIFERENÇAS RELATIVAS DE 1987 PARA 1990.



FONTE: PESMIC 2 - CEARÁ-BRASIL
1990

De resto esses índices ainda são preocupantes e suas raízes são conjunturais como emprego, habitação, saneamento, renda, habitação e educação. Mas pelos dados até aqui exibidos efetivamente, no conjunto das políticas sociais, a área da saúde vem reagindo no Ceará dentro de um panorama desalentador do crescimento da pobreza.

Não significa um quadro satisfatório, ainda, quando comparado à situação de pobreza da população dispersa na área rural contrastando com a elevada densidade populacional na área urbana trazendo negativas implicações para a saúde pública. No entanto, é um grande passo a uma intervenção governamental no sentido de criar constrangimentos à deteriorização da qualidade de vida das populações pobres.

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para melhor entendimento desse indicador é necessário superar a concepção reducionista do assistencial de pronto-socorro social. É preciso ter presente que na conjuntura do Estado brasileiro a assistência social pública é um canal favorável de acesso a bens e serviços para os segmentos das classes populares.

A assistência social não pode ser separada das demais políticas sociais - como saúde, habitação, educação etc. - pois se assim ocorrer será considerada complementar às demais, esvaziando sua condição de política e de direito social. A assistência social tem dois sentidos: o restrito(4) que é aquele prestado em situações emergenciais para segmentos das camadas populares em situação de: flagelo (enchente, secas, etc.), sem autosustentação (crianças, idosos, deficientes) e de vulnerabilidade social (menino de rua, autor de atos infracionais, abandonados, etc.). Não pode ser uma prática rechaçada, relegada, prescindível, pois na realidade brasileira com alarmantes indicadores sociais e quadros desalentadores de pobreza a clientela da assistência é bastante numerosa.

O outro sentido é a assistência social ampla (lato sensu), a que está presente em todos os setores da política social para que estejam voltados para as camadas carentes da população. Não são essas políticas que geram benefícios mas são elas instâncias de direitos que devolvem os benefícios gerados pelos assistidos, sob a forma de valor administrado pelo Estado - instância delegada de serviço público - cujo papel é equalizar as oportunidades.

O drama brasileiro da assistência social é que sua clientela é bastante alta o que lhe impõe a seletividade onde o percentual de atendidos é muito baixo. A assistência social não resolve e isto não é defeito, é característica. No entanto, essa assistência só superará a condição de compensatória, se gerar efeitos emancipatórios, ou seja, cercando-se de estratégias produtivas e participativas, passando pela geração de ocupação-renda.

Na abordagem que se vem procedendo nesta investigação os três setores de política social que escolhemos como análise foi a habitação, a saúde e a assistência social delimitadas pela sua importância na formação de um quadro social no estado.

No âmbito da assistência analisaremos aquela considerada o strict sensu, com particular interesse para as características dos usuários da assistência e que representam manifestações de um dado segmento populacional.

O usuário da assistência social, nessa amostragem, é aquele que se situa na faixa etária de 21 a 50 anos (tabela XXIV) representando 71,61% do universo pesquisado; são geralmente pessoas portadoras de deficiência, insuficiência renal crônica, tuberculose, hanseníase ou algum tipo de doença mental que as impossibilita de auto-sustentar-se. Desse segmento 25,98% são do sexo masculino e 45,63% do sexo feminino cujo grau de instrução predominante é do 1º grau incompleto (32,09) seguido dos semi-analfabetos (10,26%). A faixa dos idosos representa 18,5% da clientela com percentual de 11,79% do sexo masculino e 21,18% do sexo feminino.

GRUPO DE IDADE/SEXO

GRAU DE INSTRUÇÃO	GRUPO DE IDADE/SEXO												(TOTAL)																			
	0 - 20		21 - 30		31 - 40		41 - 50		51 - 60		> 60		IDADE IGNORADA		MULHER		HOMEM															
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%														
ANALFA-BETO	3	0,66	1	0,22	4	0,87	11	2,40	4	0,87	13	2,84	-	-	5	1,09	4	0,87	6	1,31	6	1,31	18	3,93	46	10,04	64	13,97				
SEMI-ANALFA-BETO	-	-	2	0,44	4	0,87	7	1,53	14	3,06	11	2,40	6	1,31	9	1,97	6	1,31	3	0,66	-	-	1	0,22	37	8,00	37	8,08	74	16,16		
1º GRAU INCOMP.	6	1,31	8	1,75	35	7,64	19	4,15	40	8,32	22	4,84	28	6,11	8	1,75	15	3,28	3	0,66	6	1,31	2	0,44	63	13,76	63	13,76	201	43,89		
1º GRAU COMPLETO	3	0,66	-	-	5	1,09	7	1,53	5	1,09	12	2,62	1	0,22	6	1,31	-	-	1	0,22	-	-	2	0,44	1	0,22	15	3,20	28	6,11	43	9,39
2º GRAU INCOMP.	1	0,22	-	-	3	0,66	4	0,87	3	0,66	4	0,87	2	0,44	1	0,22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	1,97	9	1,97	18	3,93	
2º GRAU COMPLETO	3	0,66	-	-	5	1,09	8	1,75	6	1,31	5	1,09	3	0,66	4	0,87	3	0,66	2	0,44	-	-	3	0,66	-	-	20	4,37	22	4,80	42	9,17
SEM DE-CLARAÇÃO	-	-	-	-	2	0,44	4	0,87	-	-	-	-	-	-	1	0,22	1	0,22	1	0,22	-	-	1	0,22	2	0,44	-	-	7	1,53	16	3,49
(TOTAL)	16	3,49	11	2,40	69	15,07	48	10,48	76	16,59	36	7,86	64	13,97	18	3,93	33	7,21	13	2,84	21	4,59	5	1,09	13	2,84	171	37,34	287	62,66	458	100,00

FONTE: Pesquisa Direta.

A maioria, ou seja 62,23% é do sexo feminino para 37,77% do sexo masculino. Destes 44,10% têm o 1º grau incompleto, 30,18% são analfabetos e semi-analfabetos, distribuídos predominantemente na faixa etária de 21 a 50 anos (71,61%).

São pessoas oriundas de famílias compostas predominantemente de 3 a 5 pessoas sem rendimento mensal que sobrevivem como pedintes ou da ajuda de parentes e vizinhos como donas de casa ou desempregados (tabela XXV); são famílias na extrema pobreza (31,44%) que praticamente vivem no limite da sobrevivência. São segmentos onde é alto o nível de pobreza pois se juntarmos as faixas de famílias que sobrevivem com menos de meioatê um salário mínimo é de cerca de 44% e em termos gerais é razoável supor que famílias com esse rendimento tem extremas dificuldades para adquirir bens e serviços necessários a sua manutenção e sobrevivência.

A esse quadro de pobreza e indigência - quanto à saúde, moradia, alimentação, emprego, ocupação, etc. - vem aliar-se a situação de flagelo e/ou vulnerabilidade desses usuários que são os doentes crônicos, os deficientes, os idosos, ou sem condições de auto-sustentação.

Levando-se em conta que o acumulado dos sem renda até 3 salários mínimos é de 92,58%, considera-se que os usuários da assistência vivem em situação de extrema indigência e pobreza onde os rendimentos não são suficientes nem para comprar parte da ração indispensável para uma família, o que dizer para tratamento de saúde especializado.

Esses grupos sociais são oriundos, na maioria, de Fortaleza (82,31%) de bairros periféricos e áreas faveladas cuja condição de habitação (tabela XXVI) própria (33,84%) representa na maioria das vezes apenas a casa pois o terreno apropriado ou é público ou particular alvo de ocupações urbanas. É significativo o percentual de famílias que paga aluguel (21,18%) outro agravante na sua situação de sobrevivência. Esse quadro é predominante na capital pois no interior a maior parte das famílias reside em domicílios cedidos quando é razoável supor que são aquelas que trabalham na agricultura como meeiros em terras de particulares.

TABELA XXV - Distribuição do rendimento familiar segundo o tamanho da família.

NÚMERO DE FAMILIARES	CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR															
	SEM RENDA		< 1/2 SM		1/2 - 1 SM		1 1/2-2 SM		2 1/2-3 SM		> 3 SM		S/DECLARAÇÃO (TOTAL)			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
1 - 2	23	3,02	7	1,53	7	1,53	1	0,22	1	0,22	2	0,44	1	0,22	42	9,17
3 - 5	69	15,07	33	7,21	66	14,41	26	5,68	5	0,09	14	3,06	1	0,22	214	46,72
6 - 7	21	4,59	24	5,24	28	6,11	14	3,06	6	1,31	5	1,09	3	0,66	101	22,05
8 - 9	11	2,40	10	2,18	16	3,49	11	2,40	6	1,31	3	0,66	1	0,22	58	12,66
=> 10	6	1,31	3	0,66	5	1,09	8	1,75	-	-	2	0,44	1	0,22	25	5,46
SEM DECLARAÇÃO	14	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	18	-
TOTAL	144	31,44	78	17,03	123	26,86	61	13,32	18	3,93	26	5,68	8	0,80	458	100,00

FONTE: Pesquisa Direta, 1990.

TABELA XXVI - Situação de habitação do usuário segundo procedência (local de residência).

PROCEDÊNCIA	CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO											
	ALUGADA		PRÓPRIA		FINANCIADA		CEDIDA		SEM DECLARAÇÃO		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Capital	85	18,56	134	29,26	23	5,02	91	19,87	44	9,61	377	82,31
R M F	3	0,66	3	0,66	6	1,31	6	1,31	-	-	18	3,91
Interior	8	1,75	17	3,71	1	0,22	21	4,59	7	1,53	54	11,79
N R A	1	0,22	1	0,22	-	-	1	0,22	6	1,31	9	1,97
TOTAL	97	21,18	155	33,84	30	6,55	119	25,98	57	12,45	458	100,00

FONTE: Pesquisa Direta, 1990.

No que diz respeito à categorização desse usuário da assistência relativo à ocupação, tem-se que 31,4% estão desempregados mesmo tendo uma ocupação. Os usuários empregados predominantemente são trabalhadores ligados ao ramo de serventia em domicílios, hotéis, bares e lanchonetes (31,7%) como: empregadas domésticas, bábás, camareiras, garçons, copeiros, atendentes de lanchonetes, cozinheiros e lavadeiras. Em seguida vem a categoria dos aposentados e licenciados (14,9%).

É válido salientar que esse contingente situa-se na faixa de salário até 1 salário mínimo.

Esses dados podem ser constatados na tabela XXVII a seguir.

Em linhas gerais o perfil do usuário da assistência social pública no Ceará pertence a famílias que vivem abaixo da linha de pobreza e da indigência, sem renda desempregados ou com baixíssimos salários. São famílias urbanas numerosas cujo grau de instrução oscila entre os analfabetos e alfabetizados e, quando muito, ao 1º grau incompleto. Apresentam ainda como característica serem pessoas portadoras de deficiências, doenças crônicas, distúrbios mentais ou hormonais, doenças cardíacas e infecto-contagiosas.

TABELA XXVII - DISTRIBUIÇÃO DO GRUPO DE DESEMPREGADO E INDIQUIDO

RAMO DE OCUPAÇÃO	SEM RENDA(1)	< 1/2	1/2 - 1 SM	1 e 1/2 - 2 SM	2 e 1/2 - 3 SM	> 3 SM	SEM DECLARAÇÃO	TOTAL	
								Nº	%
ADM Escritório	3	2	2	2	1	7	-	17	3,7
Comércio em Geral	4	-	5	2	1	1	-	13	2,8
Limpeza e Proteção	5	1	3	2	-	-	-	11	2,4
Transporte e Similares	2	1	2	2	-	-	-	8	1,7
Domicílios e Hotéis	44	31	44	23	1	4	3	150	32,7
Conservação e Limpeza	3	4	4	2	1	-	-	13	2,8
Construção Civil	7	-	9	2	-	-	-	19	4,1
Alimentos e Bebidas	3	-	-	-	-	-	-	3	0,6
Artigos Têxteis	4	2	6	1	2	-	-	15	3,2
Metais e Eletricidade	1	1	2	1	1	1	-	7	1,5
Higiene e Embelezamento	2	-	-	-	-	-	-	2	0,4
Pesqueiros e Portuárias	1	-	1	1	-	-	-	5	1,0
Saúde e Educação	3	4	2	6	2	-	-	17	3,7
Agropecuárias	9	2	2	1	-	1	2	17	3,7
Estudante	1	-	-	-	-	-	-	1	0,2
Funcionário Público	2	2	-	-	-	-	-	6	1,3
Aposentado licenciado	20	15	20	9	5	4	-	73	14,9
Pensionista	1	2	1	-	-	-	-	4	0,8
Dona de Casa	8	-	-	-	-	-	-	8	1,7
Pedinte	8	-	-	-	-	-	-	8	1,7
Sem Ocupação	5	7	6	-	-	-	-	18	2,9
Desempregado	-	4	-	-	-	-	-	-	-
NRA	8	-	12	7	4	5	3	45	9,3
TOTAL	144	78	123	61	18	26	8	458	100
%	31,4	17,3	26,8	13,3	3,9	5,6	1,7	100	-

FONTE: Pesquisa Direta - 1991.

NOTA: (1) O grupo de sem renda equivale aos desempregados com e sem ocupação.

Nessa realidade os principais serviços assistenciais demandados por esses segmentos são:

TABELA XXVIII - Distribuição do benefício por natureza.

ESPECIFICAÇÃO	Nº	%
Alimentação	84	18,34
Medicamentos	139	30,35
Funeral	58	12,66
Auxílio Financeiro	11	2,40
Auxílio Transporte	6	1,31
Instrumental Trabalho	14	3,06
Cadeira de Rodas	21	4,59
Ortese (auditiva, ortopédica, ocular)	34	7,42
Prótese (ocular, auditiva, ortopédica)	7	1,53
Exames Médicos (especializados)	6	1,31
Passagens	78	17,03
N R A	-	-
TOTAL	458	100,00

FORNE: Pesquisa Direta, 1990.

A predominância de medicamentos (30,35%) é por conta do usuário apresentar-se como portador de doenças e deficiências anteriormente citadas, enquanto a alimentação (18,34%) é geralmente fornecida em situações extremas de fome ou aos doentes que mensalmente recebem uma cesta básica juntamente com a medicação. Outro benefício que merece comentários é a passagem (17,03), que prioritariamente é fornecida para tratamento de saúde fora do estado ou para o migrante retornar ao seu local de origem. O auxílio funeral (12,66) é o único fornecido no estado, não existe outro órgão que preste tal serviço.

Quanto à prestação do benefício social segundo a idade do usuário temos a alimentação cuja faixa de 53,57% é de-

mandada entre 21 e 50 anos que é uma complementação mensal fornecida aos doentes mais graves portadores de insuficiência renal, hanseníases, tuberculose, câncer ou algum tipo de cardiopatia. Os medicamentos especializados são fornecidos predominantemente à faixa etária de 21 a 50, basicamente a mesma acometida pelas doenças referidas. Pelas pesquisas nos relatórios do órgão esses dois benefícios (alimentação e medicamento) tem sofrido inúmeras reduções pelo baixo valor do bônus alimentação (Cr\$ 600,00 em 1990) e pela grande procura pela clientela. Já o medicamento reduziu-se tendo em vista as altas de preços constantes e grande número de mensalistas que o recebem. O auxílio financeiro e de transporte é geralmente destinado ao tratamento de saúde de pessoas residentes na RMF e se deslocam para Fortaleza a fim de submeter-se a tratamento especializado, aos deficientes especificamente se destina o Vale Transporte. As cadeiras de rodas são demandadas por deficientes e idosos na faixa etária acima de 51 anos (52,38%) e na órtese e prótese destacam-se os aparelhos auditivos e óculos destinados à faixa etária de 31 a 40 anos (35,29%) em geral pessoas que exercem atividades profissionais como costureiras, artesãs ou operários. A prótese é fornecida basicamente aos deficientes na faixa de 21 a 50 anos (85,71%) (pernas mecânicas, aparelhos auditivos, prótese ocular, lente para implante etc.).

Os exames médicos (eletroencefalograma, eletrocardiograma, tomografia computadorizada, exames renais, etc.) ocorre na faixa etária de 21 a 30 anos (66,67%) que corresponde aos doentes aqui categorizados. As passagens são requeridas geralmente por indivíduos que precisam deslocar-se para realização de tratamento de saúde fora do estado, migrantes que desejam retomar ao seu local de origem, indivíduos com emprego comprovado e que necessitam viajar para outros estados. Esse contingente representa 60,25% na faixa etária de 21 a 40 anos. Outro ponto a ser salientado é que as passagens para faixa de 0 a 20 (7,69%) muitas vezes são destinadas a crianças e adolescentes da FEBEMCE como resultado do trabalho para reintegração familiar.

Pelo que se pode observar (tabela XXIX) do usuário aqui caracterizado, 57,66% têm vínculo com algum tipo de previdência. Consequentemente é válido supor que isso advém da insuficiência de atendimento necessário aos tratamentos especializados na rede pública, que vão desde exames especializados ao fornecimento de medicamentos para dar continuidade ao tratamento. São pessoas carentes não de assistência somente mas de atenção médico-terapêutica efetiva. O que dizer então dos totalmente indigentes (38,21%) sem vinculação com a previdência? Esses segmentos se vêem sem amparo, sem soluções para seus problemas e é o plantão de atendimento ao cancelado o único serviço público para tal fim. Ainda nessa realidade tem-se a incidência maior de mulheres (62,23%) em todos os benefícios, cujas previdenciárias (30,57%) do INPS suplantam as que não têm vínculo (23,58%) sendo medicamento o benefício mais solicitado (30,35%). Isto devido ao alto custo de medicamentos especializados sem atendimento na demanda na rede hospitalar ou em postos de saúde. São também as mulheres que mais demandam a complementação alimentícia (11,79%) seja para portadoras de doenças ou em situação emergencial.

As tabelas a seguir demonstram essa realidade. Após traçar o perfil do usuário da assistência, cabe agora situá-lo na trajetória das três gestões governamentais aqui abordada, cotejando a intervenção destas em cada conjuntura.

No período de 1979/82 a concessão de benefício social foi consolidada no serviço público através do movimento de Promoção Social - onde a Primeira Dama do Estado era a presidente - eram fornecidos os "auxílios" pessoalmente concedidos pela Primeira Dama, em atendimentos diários com a ajuda de uma equipe social que realizava a triagem muitas vezes incipiente justificada pelo grande número de pessoas que procuravam o plantão atraídas pelos benefícios oferecidos sem maiores questionamentos.

O poder decisório da concessão desses benefícios centralizava-se na Primeira Dama e se caracterizava como um atendimento assistencialista momentâneo e, consequentemente, paliativo.

TABELA A11X - DISTRIBUIÇÃO DO BENEFÍCIO DE ACÓRDO COM IDADE DO BENEFICIÁRIO

BENEFÍCIOS	0 - 20		21 - 30		31 - 40		41 - 50		51 - 60		> 60		IGNORADA		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
	Alimentação	7	8,32	13	15,48	21	25,00	24	28,57	10	11,90	6	7,14	3	3,57	84
Medicamentos	3	2,16	29	20,86	38	27,34	34	24,46	17	12,23	13	9,35	5	3,60	139	30,35
Funeral	3	5,17	12	20,69	19	32,76	15	25,86	6	10,34	1	1,72	2	3,45	58	12,66
Auxílio Financeiro	1	9,09	5	45,45	1	9,09	-	-	1	9,09	3	27,27	-	-	11	2,40
Auxílio Transporte	1	16,67	2	33,33	1	16,67	1	16,67	-	-	-	-	1	16,67	6	1,31
Instrumental de Trabalho	-	-	6	42,86	3	21,43	2	14,29	2	14,29	-	-	-	-	14	3,06
Cadeira de rodas	3	14,29	2	9,52	1	4,76	2	9,52	5	23,81	6	28,57	2	9,52	21	4,59
Órtese (ocular, auditiva, orto- pédica)	3	8,82	8	23,53	12	35,29	4	11,76	5	14,71	2	5,88	-	-	34	7,42
Prótese (ocular, auditiva, ortopédica)	-	-	2	28,57	2	28,57	2	28,57	-	-	1	14,29	-	-	7	1,53
Exames médicos especializados	-	-	4	66,67	-	-	1	16,67	-	-	1	16,67	-	-	6	1,31
Passagens	6	7,69	21	26,92	26	33,33	15	19,23	5	6,41	1	1,28	4	5,13	78	17,03
N R A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	27	5,90	104	22,71	124	27,07	100	21,83	51	11,14	34	7,42	18	3,93	458	100,00

FONTE: Pesquisa Direta, 1990.

tivo face ao problema. É bem verdade que um grande número de pessoas foi atendido com tais concessões que sempre representaram as benesses que o estado concedia, numa visão humanitária do trabalho de uma Primeira Dama para amortecer as situações de tensão social das famílias de extrema pobreza e indigência.

TABELA XXXI - Levantamento dos benefícios sociais fornecidos pelo serviço de atendimento aos carenciados Governo Virgílio Távora - 1979/82.

ESPECIFICAÇÃO	Nº PESSOAS ATENDIDAS				
	1979	1980	1981	1982	TOTAL
. Setor Saúde Cadeira de rodas, Ortese e Prótese, tratamento de saúde, medicamentos, etc.	655	2.304	7.342	13.045	23.346 22,22%
. Setor Trabalho Instrumental de trabalho, Fotografias p/documentos, etc.	53	4.172	11.552	7.531	23.308 22,19%
. Setor Educação Fardamento, material escolar, bolsa estudo, etc.	56	1.417	8.724	15.563	25.760 24,52%
. Setor Habitação Ajuda para construção ou reparo.	66	66	-	-	132 0,13%
. Setor Social Enxovais, funeral, financiamentos	418	360	21.905	9.822	32.505 30,94%
TOTAL	1.248	8.319	49.523	45.961	105.051

FONTE: Movimento de Promoção Social, Relatório de Atividades - 1982.

As concessões mais significativas eram no setor social onde a Primeira Dama fornecia enxovais de bebê para gestantes, transporte para gestantes, passagem, auxílio financeiri

ro, funeral que representavam um atendimento de 30,94% dos atendimentos. A área de educação representava o segundo setor na cronologia do atendimento com 24,52% e basicamente era renovação e concessão de bolsas de estudo, auxílio para transporte de estudantes e material escolar. O setor saúde (22,22%) e o setor trabalho (22,19%) deram ênfase respectivamente a órteses, próteses, medicamentos bem como a instrumental de trabalho e fotografias para documentos.

Essa mesma estratégia de concessão de benefícios teve continuidade na gestão seguinte (1983/86). No entanto, dois outros serviços de cunho assistencialista foram criados: a missão Asa Branca (1983) e a Assistência Comunitária aos Carentes (ACC) (1985).

A missão Asa Branca personificava a "benemerência" da Primeira Dama e do voluntariado que com ela trabalhava: "a idéia nasceu da necessidade identificada por Da. Mirian Porto Mota, Presidente do Movimento de Promoção Social do Estado, de que era preciso somar providências do Governo às potencialidades da iniciativa privada, com o objetivo de minorar a agonia da fome e sede" (Missão Asa Branca - Relatório, 1984:1).

Esse programa distribuía sacolões com alimentos e roupas no interior em municípios atingidos pela seca e enchentes e, na capital, em favelas, presídios, manicômios e entidades beneficentes. Distribuía também leite de soja em algumas comunidades do Mucuripe e unidades da FEBEMCE e Merenda Escolar nos Centros Comunitários.

Já a ACC percorria a periferia de Fortaleza em trailers fazendo atendimento médico-odontológico e ambulatorial enquanto postos de saúde atendiam precariamente a população por falta de infra-estrutura básica.

O sentido da outorga, paternalista e confessional dessas ações estava presente até mesmo no discurso do Relatório de Atividades da Missão Asa Branca do período janeiro a setembro de 1984:

"Mas mesmo assim os efeitos assistenciais e os condicionantes psicológicos decorrentes da modalidade de atendimento paliativo, nos tem aferido excelentes resultados, pois traduz temporariamente paz espiritual aos nossos irmãos enquanto se trabalha em prol de uma saída definitiva para o problema". (p. 4)

Ao contrário dessa saída definitiva estava a dependência e a subserviência da população ao benefício concedido e recebido. O mesmo ocorria no serviço de atendimento ao carente do Movimento de Promoção Social, mais um serviço paralelo e fragmentado dentro de um mesmo Governo. Isto enseja que "o cliente se transforma em prontuário e soma de carências das quais cada instituição pinça a carência que lhe pertence ou que lhe faculta destinar a ajuda. O cliente perde assim sua identidade de cidadão e aprende fatalmente, se rompeu a burocracia e obteve ajuda, a percorrer individualmente as várias instituições para obter novas ajudas parciais". (SPOSITI e FALCÃO, 1985: 59)

Portanto, nesse plantão de atendimentos é o setor Saúde (41,62%), com cadeiras de rodas, medicamentos, órtese e prótese, o que mais benefícios concedeu personificado na figura da Primeira Dama. Ao contrário da gestão anterior os setores de educação e trabalho têm menor ênfase para o setor social (40,97%) que continua com os enxovais e auxílios para gestantes.

Não resta dúvida que em termos absolutos há um incremento no total de pessoas atendidas diante da conjuntura anterior (tabela XXXII).

TABELA XXXII - Levantamento dos benefícios sociais fornecidos pelo Serviço de Atendimento aos Carentes - Governo Gonzaga Mota - 1983/86.

ESPECIFICAÇÃO	Nº PESSOAS ATENDIDAS				
	1983	1984	1985	1986	TOTAL
. Setor Saúde Cadeiras de Rodas, ortese e prótese, tratamento de saúde, medicamentos, etc.	8.267	13.965	13.724	9.265	45.221 41,62%
. Setor Trabalho Instrumental de trabalho fotografia para documentos	7.795	4.098	3.364	826	16.083 14,80%
. Setor Educação Transporte p/estudantes, material escolar, bolsa de estudo, etc.	1.270	815	748	3	2.836 2,61%
. Setor Social Auxílio funeral, transporte e enxoval p/gestantes passagens, aux. financeiro, etc.	4.600	11.748	17.612	10.556	44.516 40,97%
TOTAL	21.932	30.626	35.448	20.650	108.656

FONTE: Movimento de Promoção Social - Relatórios de Atividades - 1986.

A conjuntura 1987/90 inicia-se com um redirecionamento no arranjo institucional dos órgãos prestadores da assistência social. São extintos a Missão Asa Branca, a Assistência Comunitária aos Carentes e desativado o Movimento de Promoção Social. Nessa realidade é criada a Secretaria de Ação Social com duas vinculadas: a Fundação da Ação Social (FAS) e a Fundação do Bem-Estar do Menor do Ceará (FEBEMCE).

Todo o serviço de atendimento ao carente foi descentralizado do poder decisório e personalista da Primeira Dama, para um departamento da área técnica da FAS o Departamento de Assistência Devida.

Não havia nessa ação uma triagem incipiente mas tinha como estratégia de ação "o estudo da solicitação de cada cidadão, análise da história de vida de cada solicitante, refletindo com o mesmo os vários fatores que o levaram a situação apresentada, definição conjunta do encaminhamento a ser dado a solicitação de acordo com os recursos disponíveis e os existentes em outros órgãos". (FAS, 1990:11)

Isso representou uma inovação pois, pela primeira vez no Ceará, a assistência social de governo desvincula-se das outorgas da Primeira Dama e é prestada na esfera técnica com critérios determinados.

Apesar disso não houve incremento desse atendimento se considerarmos as gestões anteriores. Nessa conjuntura 38.113 pessoas foram beneficiadas; no entanto foi delimitado esse atendimento para apenas o segmento social caracterizado por:

- grupos sociais incapacitados de se auto-sustentarem: idosos, pessoas portadoras de deficiência física ou mental;
- grupos sociais em situação crônica de saúde: insuficiência renal crônica, portadores de hanseníase, tuberculose, cardiopatias graves;
- grupos sociais intinerantes, migrantes, mendicantes.

Ficam então delimitados os usuários da assistência e extingue-se o atendimento a estudantes e clubes de mães com enxovais de recém-nascidos.

Desses atendimentos o mais significativo (63,07%) foram os emergenciais destinados aos grupos sociais supra-citados.

O atendimento ao idoso (15,33%) e deficiente (13,95%) deu-se de forma indireta com o assessoramento técnico e financeiro às entidades filantrópicas e representativas desses segmentos.

Quantitativamente não houve um desempenho que superasse a intervenção das duas conjunturas anteriores pois se

comparado a 1979/83 representa 36,28% do atendimento e quanto a de 1983/86 35,08% do desempenho.

TABELA XXXIII - Levantamento dos benefícios sociais fornecidos pelo Plantão de Atendimento ao Carentiado. Governo Tasso Jereissati - 1987/90.

ESPECIFICAÇÃO	PESSOAS ATENDIDAS 1987/1990
. PROGRAMA DE APOIO AO IDOSO	5.841
. Entidades com assessoramento técnico	15,33%
. Convênios para assistência financeira	
. PROGRAMA DE APOIO AO DEFICIENTE	5.316
. Entidades com assessoramento técnico	13,95%
. Convênios para assistência financeira	
. PROGRAMA DE VALE-TRANSPORTE PARA DEFICIENTES	2.914
. Vales Transporte concedidos	7,65%
. ATENDIMENTOS EMERGENCIAIS	24.042
. Alimentação	63,07%
. Medicamentos	
. Auxílio Transporte	
. Auxílio Funeral	
. Passagens	
. Auxílio financeiro	
. Exames médicos	
. Instrumental de trabalho	
. Instrumentos e aparelhos ortopédicos	
. Próteses (ocular)	
. Órteses (auditiva, ocular)	
TOTAL	38.113

FONTE: Fundação da Ação Social: Plantão de Atendimento ao Carentiado - Relatório de Avaliação - 1990.

E apesar da principal modificação na qualificação da prestação da assistência sair da esfera personalística do Governo bondoso, caridoso - é a equipe técnica a esfera de decisão da concessão do benefício - historicamente essa visão está impregnada na clientela que procura o plantão pela prática paternalista de governo para esses segmentos. O próprio Departamento de Assistência Devida em 1990 realizou um levantamento para conhecer a concepção que o cliente tem do benefício enquanto favor ou direito, através do questionamento feito individualmente e registrado em prontuário:

"Do universo de 300 clientes, 88% foram questionados, ou seja, 243 clientes, podendo se aferir que 77% consideram o benefício favor do Governo; 21% como direito e 3% como favor do técnico". (FAS, 1990:13)

Daí a necessidade de se reavaliar tecnicamente a instrumentação da ação educativa que se vem desenvolvendo pois "a prática deve orientar-se para desnudar o direito à assistência" (SPOSATI, 1985:7) caso não ocorra continua-se repassando os serviços como benefícios concedidos a beneficiários assistidos e desprovidos de direito.

NOTAS DO CAPÍTULO 2 DA 2.^a PARTE

(1) Taxonomia dos Programas Sociais consultar: DA COSTA, Antônio Carlos Gomes, Infância, Juventude e Política Social no Brasil in: Brasil Urgente, Columbus Ed., São Paulo, 1989 p. 35.

(2) Veja na última página destas Notas.

(3) Conforme a 2.^a PESMIC, a metodologia da pesquisa efetivou-se da seguinte forma:

"O sub-registro da notificação de óbitos infantis, no Ceará, principalmente no Interior do Estado, impõe a necessidade de se utilizar outros meios para estimar a mortalidade infantil.

- As estimativas preliminares sobre os níveis deste indicador a partir dos dados colhidos em 1990, foram obtidas com metodologia idêntica à utilizada em pesquisa anterior de 1987, para permitir a comparabilidade dos resultados. Em ambas as pesquisas, foram entrevistadas amostras representativas de mulheres de idade reprodutiva, totalizando cerca de 11.000 mulheres em 1987 e 8.000 em 1990. Os resultados foram analisados conforme os dois métodos descritos abaixo.

O método indireto, proposto por Brass-Trussel, baseia-se no número de filhos tidos e filhos sobreviventes de mulheres de 20 a 34 anos; esta técnica é razoavelmente precisa, mas produz estimativas de níveis de mortalidade para uma época cerca de 4 anos antes da coleta de dados (estimativa para o início de 1983 conforme os dados da pesquisa de 1987, e para o início de 1986 conforme a pesquisa de 1990). Uma desvantagem desse método é o fato de não ser sensível para declínios rápidos da mortalidade, uma vez que baseia-se na sobrevivência de todos os filhos tidos por mulheres de 20-34 anos, alguns dos quais podem haver nascido e morrido até cerca de 20 anos

Os resultados correspondentes a este método estão listados no Quadro 1, o qual sugere ter havido uma ligeira redução inferior a 10% na mortalidade infantil entre 1983 e 1986.

QUADRO 1 - Estimativas de mortalidade infantil pelo método indireto.

Pesquisa	Data da estimativa	Estimativa (por mil)
1987	início de 1983	102
1990	início de 1986	95

O segundo método, que convencionamos chamar de "direto", baseia-se em uma pergunta sobre o número de filhos tidos nos últimos três anos pelas mulheres entrevistadas (entre 15 e 49 anos de idade), e sobre quantos desses haviam morrido até a data da pesquisa. Estes dados foram submetidos a uma análise de sobrevivência. O quadro 2 mostra que a mortalidade estimada decresceu de cerca de 57 por mil em meados de 1986 para 39 em meados de 1989, uma redução de aproximadamente 30%.

QUADRO 2 - Estimativa de mortalidade infantil pelo método direto.

Pesquisa	Data da Estimativa	Estimativa (por mil)
1987	Meados de 1986	57
1990	Meados de 1989	39

A comparação dos dois métodos fornece resultados bastante discrepantes, os quais podem ser explicados pelas diferentes metodologias. Em especial, o método indireto é mais preciso mas também menos sensível a mudanças recentes nas taxas de mortalidade. Por outro lado, o método direto detecta rapidamente eventuais reduções, mas sabida e consistentemente subestima os níveis de mortalida

calculado através do método direto com base na pesquisa de 1987, comparado com o índice de 95 por mil para o mesmo ano calculado a partir da pesquisa de 1990 pelo método indireto).

Em resumo, os dados recentes, obtidos através do método direto, estão claramente subestimados, principalmente se comparados com outros indicadores de saúde infantil do estado, como a mortalidade proporcional por doenças infecciosas e as prevalências de diarreia e desnutrição. No entanto, se aceitarmos que os níveis de subestimativa ocorridos em 1987 e 1990 foram semelhantes, os resultados acima são compatíveis com uma queda substancial da Mortalidade Infantil nos últimos quatro anos." (UNICEF/SOCEP/SSE-CE/HOPE, 1990: 15-17)

- (4) Consultar, PEREIRA, Potyara A.P. A Assistência como garantia de direitos (crítica aos equívocos conceituais e políticos) mimeo, Brasília, 1989.

(2) Tabela de mortalidade infantil no Ceará, década de 70/80.

TABELA XVII - Coeficiente de Mortalidade Geral e Mortalidade Infantil no Ceará.

ANOS	COEFICIENTE DE MORTALIDADE GERAL	MÉDIA MÓVEL DE 5 EM 5 ANOS	COEFICIENTE DE MORTALIDADE INFANTIL	MÉDIA MÓVEL DE 5 EM 5 ANOS
1963	17,2	-	176,3	-
1964	9,2	-	157,4	-
1965	11,6	12,3	197,7	150,8
1966	11,6	11,0	130,0	137,6
1967	12,1	11,7	93,0	127,6
1968	10,8	12,0	110,0	97,7
1969	12,3	12,8	107,4	123,7
1970	13,4	12,7	147,9	132,4
1971	15,5	12,7	160,0	135,5
1972	11,8	12,4	136,9	140,8
1973	10,8	11,6	125,3	134,8
1974	10,8	10,6	134,0	125,2
1975	9,2	10,1	117,9	119,6
1976	10,3	-	112,0	-
1977	9,4	-	108,9	-

FONTE: FSESP DR/CE - SETOR SAÚDE- RELATÓRIOS ANUAIS - SEPLAN, Indicadores Sociais, 1978.

NOTA: Os dados referem-se somente a 14 municípios onde atua a Fundação SESP.

CAPÍTULO III

ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ

A partir da análise teórico-prática empreendida neste trabalho, formulamos algumas considerações analíticas sobre o tema, visando subsidiar uma reflexão crítica em torno da assistência social e suas interações nas relações no âmbito da sociedade.

Cidadania Revisitada

A história política e econômica brasileira dos anos 80 registrou o delineamento de um processo de democratização da vida social, após duas décadas de regime de exceção. Neste período nasce o embrião de uma moderna cidadania, que procura cotejar a participação popular com democracia representativa. No cenário político da década as entidades da sociedade civil cresceram em importância, apontando a possibilidade de uma "cultura democrática em vista de a participação popular haver remetido novas regras e novos embates ao jogo político. A característica principal deste fim de era autoritária é a "ressurreição" da sociedade civil que "revisita" a democracia e eclode em mobilizações para tentar reconquistar seus direitos civis, políticos e sociais em meio a contextos de extrema miséria e desigualdade.

Isto significa que um dos fenômenos mais significativos para a sociedade brasileira é esse ressurgimento dos movimentos reivindicatórios - tanto rurais como urbano. "Existe como que uma consciência crescente daquilo que se poderia chamar de desnaturalização dos problemas sociais, ou seja, as

coisas não são vistas mais como fenômenos naturais, mas como problemas que têm suas origens em causas sócio-econômicas e políticas. Em outros termos, surge uma consciência, ainda fragmentária que articula os problemas e suas causas. Isso tem originado aquilo que se poderia chamar de campo incipiente de organização de reivindicações populares, o de a população se organiza por meios próprios, com recursos ditos informais que permitem a ela sobreviver..."(KOWARICK, 1985:75)

E esse fato ocorre também em Fortaleza a partir da década de 70 - apesar das lutas comunitárias datarem da década de 60 e se estenderem na década de 80 - quando os movimentos sociais passam a se tornar mais frequente sob a forma de associações, uniões, conselhos de bairros e comunitários e suas lutas centram-se prioritariamente na questão da habitação. Essa situação é reflexo do cenário nacional; do incremento migratório; e da incipiência da economia cearense para dar respostas às demandas de sobrevivência das camadas carentes via trabalho/participação na renda.

Esse ressurgir contribui para o avanço - em nível nacional - na consciência e organização dos trabalhadores, esteado nos movimentos sindicais e prosseguiram com o movimento das diretas como expressão maior de uma sociedade civil que cria força e tenta modernizar-se. Obviamente, esse período foi o nascedouro de um "divisor de águas" na história do país - a chamada transição democrática. Essa transição se implanta de forma "inercial" pois se dá com um discurso de resgate da chamada "dívida social", mas articulada às metas do desenvolvimento econômico. Nesse ponto é interessante a premissa que afirma: "a essência da política social, a partir de meados da década de 60, era de que só o desenvolvimento econômico resolveria a miséria. Stricto sensu, a lógica dessa premissa é irreparável pois sem prosperidade, não há o que distribuir. Ninguém vai ser tolo de negar a transcendência do crescimento econômico no desenvolvimento social; no dizer do conhecido socialista francês contemporâneo Rocard, só se pode distribuir o que se produz. Na prática, porém, o efeito do crescimento econômico sobre o social depen-

de de como são redistribuídos os benefícios do crescimento".
(MARTINE, 1988:6)

Ao associar o desenvolvimento econômico à solução da problemática social, mistifica-se essa relação e tangencia-se o fato de que a lógica do modelo de desenvolvimento econômico socializa custos e privatiza lucros concentrando renda. Daí a "agudização" do processo de empobrecimento evidenciando as desigualdades e a extrema miséria como pautas desse processo. Esse período de transição passa, então a ser impulsionado pela vitalidade da sociedade civil com suas demonstrações massivas em eventos que acabaram sendo as forças propulsoras das principais mudanças do País. Em que pese, essa cidadania emergente, aglutina e põe em cena novos atores: os movimentos de mulheres, os movimentos de mutuários, os Conselhos Comunitários, as associações de bairros, as federações de favelas, dentre outros. No entanto, o vigor deste processo sai da cidade e vige também no campo, onde os trabalhadores rurais procuram reafirmar sua existência política e social, por intermédio da luta pelos direitos sindicais, trabalhistas e da terra. Nesse movimento é válido atarmos o pressuposto de que "o caráter conflitual que acompanhou o desenvolvimento da moderna cidadania indica, pois que a participação é seu núcleo central. Sem participação no processo decisório de uma sociedade, nas suas instituições chave, a cidadania não avança. Quando novos grupos entram em processo de decisão, eles tendem a enlargar o alcance da cidadania em favor de seus próprios interesses". (HAGUETTE, 1982:125)

Outro momento significativo nessa trajetória histórica do processo de desenvolvimento da cidadania é a tentativa do restabelecimento do Estado de direito, através da definição de um novo quadro constitucional - quando se instala a Assembléia Nacional Constituinte e, posteriormente, promulga-se a Carta Constitucional de 1988. Não se pode negar que, apesar das ambiguidades contidas em alguns de seus dispositivos, a Constituição uniformizou e restabeleceu em seus

preceitos, direitos sociais reprimidos ou conquistados pela sociedade, em seus diversos segmentos. Dessas conquistas a descentralização político-administrativa e a autonomia municipal são princípios essenciais à consolidação de uma democratização da vida social. Isto porque, é nesse movimento que a população poderá exercer o "controle democrático" sobre as instâncias delegadas de poder - ou seja aquilo que os cientistas políticos chamam de res publica, ou coisa pública. Esse controle é pois o ponto onde a democracia participativa faz interseção com a democracia representativa.

Nesse sentido o que deve se materializar no dia a dia da prática democrática, ao considerarmos o Estado como instância delegada de poder - que não tutela, mas, deve instrumentar essa cidadania - é o sentido dessa instância ser sedimentada no verdadeiro sentido da tradição de res publica a qual "se ampara na cuidadosa distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privado, ou pessoal. Dela surge a idéia do governante como um servidor de quem o elegeu e em cuja representação administra os interesses públicos. Tal é, por sua vez, o fundamento do Estado de Direito, que consagra a separação entre público e privado, e ao fazê-lo sujeita as decisões dos governantes a suas regras e sanciona as eventuais violação das mesmas. A concepção se relaciona com a idéia de accountability, termo que, talvez não por acaso, não tem tradução em nosso idioma e quer dizer duas coisas: uma, que o governante (e o funcionário) podem ser chamados a prestar contas de seus atos por força da lei; outra, que o governo deve ter transparência bastante para que a nação possa avaliar sua gestão e, enfim, ratificá-la ou rechaçá-la em eleições limpas e competitivas". (O'DONNEL, 1987:10)

Nessas considerações podemos concentrar toda uma visão de Estado se considerarmos as análises até aqui empreendidas. É preciso pensar que a consolidação democrática e o resgate da cidadania que revisita a era oitenta-noventa, precisa estar diretamente articulada a uma nova construção política e institucional e que essa consolidação não é herdada,

mas construída no âmbito social. Nessa construção de uma ordem pública moderna, os princípios que a legitimam são; a participação popular e a justiça social. A década de oitenta iniciou-se com o pior quadro econômico dos últimos anos e chega ao fim com um processo democrático embrionário e capitalmente colocado na sociedade civil, dando margens ao surgimento de um novo padrão cultural.

ASSISTÊNCIA SOCIAL: Por que?

A tradição conceitual da assistência social é a de concebê-la pela sua função o que tende a confundir-la com a prática da caridade, caracterizada pela outorga, pela personificação e pelo favor. Historicamente pode-se vincular essas concepções de assistência à presença do favor na sociedade brasileira, cujas causas estruturais desse mecanismo, têm origem nas relações sociais que marcaram o quadro do sistema agro-exportador e escravista. "O favor é a nossa mediação quase universal - e sendo mais simpático do que o nexo escravista, a outra relação que a colônia nos legara - é compreensível que os escritores tenham baseado nele a sua interpretação do Brasil, involuntariamente disfarçando a violência que sempre reinou na esfera da produção". (SCHWARZ, 1972:12)

Destarte essa tradição conceitual da assistência pode também nos levar ao equívoco de concebê-la apenas como mecanismo monolítico de controle e regulação da pobreza, como forma efetiva de administração das desigualdades sociais. Nessa visão não se percebe a dimensão ampliada e contraditória de que a assistência social é um mecanismo, uma estratégia de mútua sobrevivência entre governantes e governados: de um lado serve manutenção das bases de apoio do próprio estado, e, de outro, é reivindicação básica, é ponto de pauta comum da classe trabalhadora e das camadas populares no compósito de suas lutas pela cidadania - representa a forma de acesso aos recursos necessários a sua manutenção e sobrevivência.

"A assistência social, enquanto um processo que resulta da relação entre interesses contrários (o do capital e o do trabalho) tanto pode servir a um como a outro interesse, dependendo de quem, historicamente, estiver melhor situado na correlação de forças". (PEREIRA, 1989:2) Naturalmente que a prática da assistência social ao refletir, as contradições da sociedade, terá seu avanço maior ou menor de acordo com a conjuntura social, com a organização das camadas populares (por exemplo) de um lado, e/ou a administração das tensões oriundas das desigualdades sociais de outro. Essa é a estrutura contraditória e de embates de interesses opostos presentes nas políticas sociais, "o que pode ser explicado pelo confronto permanente no âmbito dessas políticas, entre os imperativos calcados nos princípios da rentabilidade social. A história da assistência social é a história dessa tensão contraditória, pois a proteção aos desiguais nada mais é do que o esforço de realização do princípio da atenção às necessidades sociais, contraposto e imbricado ao princípio da rentabilidade econômica". (PEREIRA, 1989:4)

Assim concebida a assistência social na década de oitenta ingressa nos princípios da moderna cidadania como "garantias de direitos" procurando romper com a prática de "pronto socorro", fragmentada e carente de uma política social nacionalmente integrada. A Constituição Federal de 1988, ao uniformizar as conquistas da sociedade, trouxe inovações profundas para a Assistência Social brasileira. Considerada como direito do cidadão e com estatuto de política social, passou a integrar um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos que é a seguridade social. No texto constitucional, o capítulo II, que se refere aos direitos sociais, afirma no art. 6º que "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a seguridade, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados". Formando tripé com a saúde e a previdência, a assistência social foi circunscrita no âmbito da seguridade social com base em princípios que se caracterizam pelo caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa,

com a participação da comunidade. Neste sentido, "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social" (art. 203), com o objetivo da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice, como também a habilitação e reabilitação da pessoa portadora de deficiência. Todo esse processo tornou a Assistência Social o "assunto do dia" para estudiosos e profissionais da área social e em particular para os Assistentes Sociais que historicamente têm sido os veiculadores da Assistência. Outro ponto importante é a temática de assegurar as diretrizes conquistadas na organização da assistência estabelecida no art. 204 que dispõe sobre a "descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social". (Constituição Federal)

Essa descentralização toca na questão do arranjo institucional para prestação da assistência, no sentido do estabelecimento do comando único em cada esfera de governo. Tal disposição liga-se ao fato de que atualmente se observa uma superposição de órgãos federais, estaduais e municipais prestadores da assistência, ensejando o paralelismo de ações; a ausência de um perfil de política social; a irracionalidade na aplicação de recursos que na maioria das vezes concentra-se nas várias esferas e em programas de ações similares sem priorizar outros até de maior importância.

A manutenção de uma estrutura de projeção local de órgãos federais, além do paralelismo ensejado, constitui-se forte inibidor da autonomia das esferas estaduais e municipais, já que os recursos são centralizados e definidos no âmbito federal, distante do locus da prestação da assistência. Adicionalmente, as entidades beneficentes e comunitárias na busca de recursos, se envolvem no emaranhado burocrático e exaustivo do arranjo institucional de projeção da esfera federal no nível local, finalizando essa busca com re-

curso insuficientes as suas demandas. Essa ossatura institucional que sustenta os programas assistenciais apresenta-se pulverizada em cada uma e entre as esferas de governo, fragilizando a prestação da Assistência Social.

Assim, descentralizar para estados e municípios a coordenação e execução dos programas sociais significa tanto a possibilidade de uma maior racionalidade na aplicação dos recursos desses programas, como também a erradicação da reprodução e do paralelismo em relação as estruturas locais. A descentralização da Assistência supõe a ênfase ao localismo, entendido como fator imprescindível ao desenvolvimento, levando em conta as particularizações da realidade social e o papel decisivo das entidades, organizações e grupos sociais locais. Outro ponto nessa discussão emerge do fato de que a participação popular é aliada fiel da descentralização político-administrativa, pois através dela é que será exercido o controle democrático das ações, da formulação das políticas e da qualidade e racionalidade do serviço prestado à população.

Todos esses fatos credenciaram a Assistência Social para transpor as ações que procuravam solucionar problemas individualmente ou em pequenos grupos, com uma visão compartimentalizada da realidade e com uma ação particularista e ajustadora. No quadro atual a ênfase demandada é dirigida à perspectiva de globalidade, às estratégias coletivas, fundadas no fortalecimento das organizações populares. Acontece porém, que dado ao quadro social brasileiro um fato não pode ser esquecido, é o de que as políticas assistenciais "são necessárias em qualquer tipo de regime para suprir as necessidades de determinados segmentos da população que, por problemas estruturais, questões pessoais, circunstâncias associadas ao curso vital, calamidades públicas ou tragédias particulares, ficam permanente ou temporariamente dependentes, vendo-se incapacitados de prover suas necessidades básicas com um mínimo de dignidade". (MARTINE, 1988:8)

No entanto essa ação contingencial - necessária, admite-se nessas situações - não deve se constituir um fim em si mesma, vocacionada ao clientelismo e ao paternalismo e ao

caráter permanente. Ao contrário da função de socializar carência ou reparar os efeitos da injustiça social, a assistência social numa visão ampliada é aquela que trabalha com base nas expressões cotidianas das contradições sociais, complementada por outros processos e práticas sociais que lhes confira um caráter emancipador da situação de pobreza, da dependência, recolocando a questão assistencial a serviço do trabalho e da extensão da cidadania.

Como acréscimo a essa análise podemos tecer alguns comentários sobre a conjuntura cearense e os programas na área da assistência.

A análise do material empírico deste trabalho nos permite distinguir uma conjuntura política que se caracteriza pelo processo de declínio do centralismo autoritário do Estado e pela emergência dos movimentos populares. Essa conjuntura contém três períodos históricos no Ceará, que se inicia com o governo Virgílio Távora (79/82); segue-se o de Gonzaga Mota(83/86) e encerra a década com a gestão Tasso Jereissati (87/90). Nestas conjunturas o Estado formula posturas diferenciadas de políticas sociais para enfrentamento dos inúmeros conflitos sociais, dentre os quais evidencia-se a questão da moradia e do transporte, como mais visíveis no seio dos movimentos reivindicatórios dessa conjuntura.

O período 79/82 associa o desenvolvimento econômico ao social para o qual as políticas assistenciais se constituem em respostas efetivas. O aparato estatal - na área da assistência - cresce e é incrementado inclusive em níveis de recursos, complexidade, variedade e cobertura. O padrão predominante de implementação dessas políticas e na relação com as camadas populares é o tecnocrático e autoritário. O discurso, no entanto, é permeado pela dinâmica do desenvolvimento comunitário e da criação de oportunidades de ocupação. Para acompanhar esse discurso o estado busca estratégias de legitimação junto à população, tendo em vista o momento político-rearticulação da sociedade civil - uma desses mecanismos é o Programa de Centros Sociais Urbanos que possibilitou

a ampliação da área de atuação do Governo e sua penetração junto as áreas carentes e periféricas do Estado. O apogeu desse programa foi na gestão 1979/82 onde funcionava em cerca de 25 municípios inclusive em 05 grandes bairros da periferia de Fortaleza. Outro ponto de incremento da ação governamental é a administração dos conflitos pela questão da terra e da moradia. O PROMORAR, programa de erradicação de sub-habitações tem na PROAFA seu órgão executor que se transforma no peso político do governo, como forma do Estado "dar respostas políticas" às necessidades de habitação da população.

Já o Governo Gonzaga Mota (83/86) vivencia a necessidade de estabelecer novos relacionamentos com as camadas populares pela força de pressão da sociedade civil frente à pobreza abjeta da grande maioria da população. Nessa ótica o governo assume o discurso da "Participação e bem-estar" para o qual "economicamente justa significa uma sociedade em que as ações estão voltadas para a redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade entre pessoas, regiões e setores. Politicamente aberta expressa uma comunidade em estágio superior de organização social, onde o primado da participação é um requisito de aperfeiçoamento democrático". (Governo do Estado, 1983:1)

Apesar da retórica esse período não inovou na qualidade ou impacto de "respostas políticas" às questões sociais, apesar de haver rompido com o Governo militar e apoiado a candidatura Tancredo Neves no movimento das diretas. A ação social é incrementada com várias ações paliativas como distribuição de alimentos pelo interior do estado nas áreas atingidas pela seca e na periferia de Fortaleza. Ocorre uma mudança na denominação de alguns programas, no entanto não se modifica substancialmente seus conteúdos. Por sua vez a atuação na questão da moradia é incipiente e restringe-se à conclusão de obras iniciadas no governo anterior.

O governo que se instalou de 1987/90 preconizou como filosofia de ação na área social: o combate ao clientelismo na cobertura dos benefícios sociais; a racionalização e a di

namização da rede institucional da área social com a criação de um órgão único de prestação de serviços sociais; e incentivar projetos de geração de renda. Nesta perspectiva ocorre uma modificação na forma de relacionamento do Estado, frente à nova conjuntura política que se instalara com a eclosão dos movimentos sociais e sua energia. A estratégia básica adotada foi a da parceria com organizações populares, entidades sindicais, filantrópicas e prefeituras municipais. Nessa realidade foram realizados mutirões habitacionais implantadas creches comunitárias e projetos de atividades produtivas.

Por outro lado, a inovação da estratégia governamental foi a do atendimento "stricto sensu" da assistência social. Pela primeira vez, na realidade política cearense, a Primeira Dama não assume o movimento de Promoção Social, transferindo suas atividades para um departamento técnico do órgão prestador da ação social.

A par dessas considerações podemos constatar que cada conjuntura se reordena em função do momento político em que se desenvolve. Por outro lado, as necessidades sociais são históricas, e produtos do período em que estão situadas. A questão da participação da comunidade, como parceria com o governo, devem ser avaliadas pelo seu caráter contraditório: possibilidade de servir simultaneamente ao Estado e a sociedade dependendo da relação entre ambos. Se por um lado a comunidade pode vir a ser explorada pela instância prestadora de serviços sociais, por outro lado, podem aproveitar-se da mesma possibilidade para exercer o "controle democrático" sobre essa instância.

"É preciso que a política de assistência social ganhe visibilidade no que se refere ao seu significado e à sua extensão. A assistência social no Brasil não é apenas "pronto socorro social" mas sim o principal mecanismo: pelo qual se opera a extensão dos serviços de infra-estrutura urbana e social aos pauperizados". (SPOSATI, 1989:123)

CONCLUSÃO

Nos últimos trinta anos a nação brasileira cresceu como os países capitalistas avançados e se tornou a oitava economia mundial. No entanto, ao lado disso evidencia-se um angustiante quadro social que mostra como pontos visíveis do processo de empobrecimento, a desigualdade social e a extrema miséria que atingem a população.

Essa crise, desencadeada no início da década passada, consegue exceder-se de maneira abjeta sobre a situação de pobreza da população quando nos damos conta de que a concentração de renda itera com a estagnação da renda média do brasileiro por habitante nos últimos dez anos.

No enfrentamento à progressiva deteriorização do quadro social em que vive no País, emergiram as políticas sociais tentando reduzir agudizações e dar vazão a demandas a partir de recursos de instituições públicas específicas.

As políticas sociais no Brasil, nos últimos vinte anos, têm se voltado para o incremento da cobertura estatal às carências básicas da população, mas, de maneira seletiva, excludente, cujos benefícios se fazem sobre problemas sociais segmentados em situações isoladas, emergenciais, com dimensões distintas, circunscritas ao problema e desconectada da totalidade social.

Numa sociedade urbana industrial altamente diversificada, numa conjuntura política profundamente contraditória, insta uma máquina pública inchada, fragmentada, resistente à mudança e que oferece à questão social um tratamento assistencialista, tecnocrata sustentado sobre um discurso de democratização, mas baseado em um modelo populista.

Além de um centralismo excessivo há ausência de um perfil de política social sendo também essas políticas minadas pela ossatura institucional que sustenta os programas a qual deve o recurso que chega na ponta, aos beneficiários, de maneira insolvente.

Se estamos vivendo uma "nova era" urge que medidas audaciosas seja adotadas no enfrentamento da questão social.

As políticas sociais precisam perder o caráter unicamente compensatório e a face clientelista para cercar-se de estratégias produtivas e participativas de efeitos emancipatórios. Precisam lastrear-se nos direitos sociais e insurgir-se contra o aparato burocrático e centralizador da máquina, que criou uma cultura organizacional e administrativa.

É preciso pensar que as políticas sociais são interfe^{re}n^{ci}as governamentais no âmbito da alocação e distribuição de bens e recursos no espaço social, recursos esses extraídos do conjunto da população. Por esse motivo o retorno desses bens e recursos sob a forma de políticas sociais, hoje, só terão impacto no cotidiano se aliados a medidas econômicas que visem alterar o quadro concentrador e desigual da realidade de brasileiras.

Cabe salientar que atuar sobre essa estrutura social — que evidencia gritantes problemas sociais oriundos de um processo de exclusão popular na participação econômica, social e política do país — representa um desafio para o trabalhador social. Desafio não no enfrentamento desses problemas somente, mas na forma de prestar a assistência social, deslocando-se da postura convencional da prática clientelística para o estatuto da cidadania. O Estado é o instrumentador e não o condutor pois ele não faz a participação popular, ele instrumentaliza.

Dentro dessa linha de argumentação apresentamos as seguintes conclusões:

- 1-) em conjunturas políticas profundamente contraditórias as relações de classe assumem formas novas,

exigindo dos estudiosos e trabalhadores sociais lucidez para desvelamento das mediações nessa relação;

- 2-) não cabe aos Governos, ao Estado, tutelar, substituir ou suprimir a organização das camadas populares, mas estabelecer uma política de relacionamento onde a assistência social "pronto socorro" seja prestada numa perspectiva do coletivo, acoplada de ações que criem oportunidades emancipatórias de pobreza através de estratégias produtivas de geração de ocupação e renda pois cada pessoa se emancipa se trabalha, se participa;
- 3-) a assistência social é uma via de mão dupla na medida em que serve de estratégia de sobrevivência mútua nas relações da sociedade. Tanto é demandada pelos governantes para legitimar-se como é demandada pelos governados para satisfazer^{as} suas necessidades básicas de sobrevivência e de cidadania;
- 4-) as ações públicas assistenciais não têm capacidade de suprir ou ministrar o bem estar social às populações pobres;
- 5-) as intervenções governamentais analisadas nessa conjuntura, apesar de alcançarem em alguns momentos desempenho efetivo, não chegam a suprir nem o crescimento dos deficits sociais, como por exemplo o setor habitacional;
- 6-) a prática da assistência social deve orientar-se para o desvelamento do seu real sentido do direito de cidadania. Se isto não fica claro continua-se mantendo exércitos de subservientes de assistidos penderes ao favor à outorga, estigmatizados ou rotulados de carentes, assistidos em lugar de cidadãos;
- 7-) os programas redistributivos, se efetivam muito

mais como ações compensatórias as quais fazem cada vez mais aflorar as necessidades básicas de grande parte da população que sobrevive sem as mínimas condições de dignidade humana;

- 8-) a raiz da questão está na estrutura concentradora de renda e consequente desigualdade social daí advinda. Os níveis de rendimento da população (como vimos, nesse estudo) são na maioria, dois terço e três quarto da PEA total que se encontra afluindo até dois salários mínimos. Tais níveis são claramente insuficientes para satisfazerem as necessidades de sobrevivência da população e não serão as políticas sociais os mecanismos de solução dessas questões enquanto não se modificar a concentração de renda na estrutura sócio-econômica da dinâmica social.

A política social assistencial "somente é eficaz quando ela concerne a uma parcela relativamente pequena da população ou quando ela é aplicada a grande massa durante um tempo relativamente curto. Não há país no mundo com recursos suficientes para ministrar bem-estar social convenientemente às populações miseráveis durante muito tempo, quando estas constituem maioria". (MARTINE, 1989:9).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAGNANO, Nicola - Dicionário de Filosofia. Ed. Mestre Jou, São Paulo, 1982.
- ABESS, Ante Projeto de Pesquisa "A questão social, a assistência e a Assistência no Brasil". Associação Brasileira de Ensino do Serviço Social, mimeo, 1987.
- ABRANCHES, Sérgio H. - Os Despossuídos. 2a. ed., RJ, Zahar, 1936.
- _____ - Política Social e Combate à Pobreza, Ed. Zahar, RJ, 1987.
- ANTUNES, Ricardo - O que é sindicalismo, Coleção 19s Passos, 1987.
- ARAÚJO, Rocival Cyrio - Situação alimentar e nutricional do Brasil. Tipogresso Ed., Brasília, 1989.
- ARON, Raymond - As Etapas do Pensamento Sociológico, Ed. UnB, Martins Fontes, Brasília, 1982.
- BARDIN, Laurence - Análise de Conteúdo, Lisboa, Edições 70/ Martins Fontes, 1977.
- BARREIX, Juan - História Del Serviço Social - Hoy em Serviço Social. Buenos Aires, 1972.
- BASTOS, Lília da Rocha e outros, Manual de elaboração de projetos, teses e dissertações, Zahar Ed., RJ, 1981.
- BOBBIO, Norberto - Estado Governo Sociedade, Coleção Pensamento Crítico, vol. 69, Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1987.

- BOBBIO, Norberto e BOVERNO Michelangelo - Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.
- BONAVIDES, Paulo - Do Estado Liberal ao Estado Social, Ed. Forense, RJ, 1980.
- BRAGA, Elza Ma. Franco e BARREIRA, Irllys Alencar (orgs.), A Política da Escassez. Lutas urbanas e programas governamentais. FDR/UFC/SDU, CE, 1991.
- BRUM, Argemiro J., O Desenvolvimento Econômico Brasileiro, Ed. Vozes, RJ, 1986.
- BURNS, Edward Mchall, História da Civilização Ocidental. Ed. Globo, Porto Alegre, 1977.
- CALSING, Elizeu Francisco - Extensão e Característica da Pobreza no Brasil, mimeo, Brasília, 1983..
- CBCISS - O plano de desenvolvimento local de Serviço Social nº 65.
- CARVALHO, Alba Ma. P. de - A questão da transformação e o trabalho social: uma análise gramsciana, 1a. ed., SP. Cortez Ed. 1983.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio - A questão social no Brasil: crítica do discurso político, 1a. ed., RJ, Civ. Bras., 1982.
- CETREDE - Ideologia e Política Social do Estado (caso de Fortaleza). CE, 1981.
- _____ - O Migrante na Cidade: Reflexos sobre uma prática, CE, 1981.
- COIMBRA, Marco Antônio Estellita Luís de Salvo - "Política e Políticos de Bem Estar: uma periodização da experiência brasileira, mimeo, BH, 1979.
- COHN, Amélia; Draibe Sônia e Karsch, Ursula - Desafios atuais para assistência social: a busca de alternativas. in: Revista Serv. Social e Socied., nº 23, Cortez Ed., SP, 1987.

- COUTINHO, Carlos Nêlson - Dualidade de Poderes. 2a. ed., SP, Brasiliense, 1987.
- CURSO A NECESSIDADE DA POLÍTICA, Liberalismo. Vol. 4, Instituto Tancredo Neves, Brasília, 1987.
- CORDON, Juan Manuel Navarro e MARTINES Tomãs Calvo - História da Filosofia. 3º volume, edições 70, Lisboa, 1987.
- DA COSTA, Antônio Carlos Gomes e outros. Brasil Criança Urgente, Columbus Cultural, SP, 1989.
- DA SILVA, José Borzacchello, Movimentos Sociais Populares em Fortaleza - uma abordagem geográfica, USP, São Paulo, Tesde de doutoramento, 1986.
- DEMO, Pedro - Assistência e Emancipação: Discutindo a estratégia de trabalho com meninos de rua, IPEA/CEC, mimeo, Brasília, 1989.
- _____ - Participação comunitária e constituição - avanços e ambiguidades, IPLAN/CEC, Brasília, mimeo, 1981.
- _____ - "Estado Inevitável e necessário - contornos de uma polêmica relevante", in Cadernos CEAM nº 1, Brasília, 1988.
- _____ - Participação é Conquista - noções de Política Social participativa. Cortez Ed., SP, 1988.
- DURANT, Will - História da Filosofia, Coleção Vida e Cultura, vol. 7, Ed. Livros do Brasil, Lisboa.
- DURKHEIM, Emile - "A Divisão do Trabalho Social" in Coleção Grandes Cientistas, vol. 1, Ed. Ática, São Paulo, 1984.
- DRAÏBE, Sônia Miriam - O sistema brasileiro de proteção social: características e desafios na democratização - CENDEC, doc. 34.
- FALEIROS, Vicente de Paula - A política social no Estado capitalista, 2a. ed., SP, Cortez Ed., 1982.

- _____ - Saber Profissional e Poder Institucional, 1a. ed., SP, Cortez, 1985.
- _____ - A Política Social no Estado Capitalista, Cortez ed., SP, 1982.
- _____ - *A Questão da assistência social in: Revista Serviço Social e Sociedade nº 30, Cortez Ed., São Paulo, 1987.
- FCOSC, Cadastro de Obras Sociais, Fichário Central de Obras Sociais, CE, 1976.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 28/12/89.
- GARDET, Jeanne Bisiliot (org.) - Mutirão: utopia e necessidade, CNPq/ORSTOM, SP, 1990.
- GIANNOTTI, José Artur - Os Pensadores: Marx, Ed. Abril, SP, 1978.
- GIANNETTI da Fonseca, Eduardo - Liberalismo x Pobreza, 1987.
- GRAY, John - O Liberalismo, Temas de Ciências Sociais nº 4, Ed. Estampa, Lisboa, 1988.
- GRUPPI, Luciano - Tudo começou com Maquiavel, L. & BM Ed., Porto Alegre, 1980.
- HELLER, Agnes - O cotidiano e a história. RJ, Paz e Terra, 1972.
- HAGUETTE, Teresa Ma. Frota - "Os direitos de cidadania no Nordeste brasileiro". In: Revista de Ciências Sociais, _____ - Trabalho e condições de vida no Nordeste brasileiro, Hucitec/CNPq, 1984.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela e CARVALHO, Raul de - Relações sociais e Serviço Social no Brasil, 1a. ed., São Paulo, Cortez/CELATS, 1982.

- IBASE, Alguns dados sobre o solo urbano no Brasil, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, RJ, 1982.
- IPEA/IPLAN/UNICEF, A Criança no Brasil: o que fazer, série Acompanhamento de políticas públicas nº 23, Brasília, 1990.
- JORNAL do Brasil - 17/7/88.
- JORNAL O Povo - 13/12/87, 21/04/88, 7/12/88.
- JORNAL O Diário do Nordeste - 31/12/87, 28/05/88.
- JORNAL Tribuna do Ceará - 31/5/88.
- JUNQUEIRA, Helena Iracy - "Política de Bem Estar Social na década de 70", in: Rev. Serviço Social e Sociedade nº 7, Cortez Ed., 1981.
- KISNERMAN, Natálio - Serviço Social de Grupo. Ed. Vozes, RJ, 1980.
- KOWARICK, Lúcio - "O Processo de Desenvolvimento do Estado na América Latina". In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 17, SP, Cortez Ed., 1985.
- _____ - "O Estado e a Participação Popular", in: Crise nas metrópoles, SEMPLA, SP, 1985.
- LAMOUNIER, Bolivar (org.) - Direito, Cidadania e Participação, SP, TAQ. Ed., 1981.
- LEFEBVRE, H. - Sociologia de Marx, SP. Forense, 1968.
- LIMA, Boris Alexis - Contribuição à Metodologia do Serviço Social, Interlivros, BNH, 1978.
- MANNEHEIM, K. - Sociologia Sistemática, SP, Pioneira, 1971.
- MARX, Karl - O Capital, RJ, Civilização Brasileira, 1975.
- _____ - "Introdução à Crítica da Economia Política" in: GIANNOTTI, José Artur. Os Pensadores. Ed. Abril, SP, 1978.

- _____ - "Cartas de Marx a J. Weydemeyer" in IANNI, Octávio, Karl Marx: Sociologia, Coleção Grandes Cientistas, Ed. Ática, 1984.
- MARX e Engels - Ideologia Alemã, Cortez Ed., SP, 1984.
- _____ - Obras Escolhidas. Vol. 2. Alfa Ômega, São Paulo, 1985.
- MARTINS, J.S. - Capitalismo e Tradicionalismo - Estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil, SP, Pioneira, 1973.
- MARTINE, George - A política social, o crescimento e a pobreza: o passado, o presente e (o futuro?). IPEA/PNUD/CENDEC, Brasília, 1988.
- MARSHALL, T.H. - Cidadania classes social e desenvolvimento social, RS. Zahar, 1967.
- MARTINELLI, Ma. Lúcia - Serviço Social: identidade e alienação, Cortez Ed., SP, 1989.
- MONTENEGRO, João Alfredo de Sousa. Integralismo e Catolicismo no Ceará, Jornal da Cultura, Fort.-CE, UFC, nº 14, 1984.
- _____ - O integralismo no Ceará, Variações Ideológicas, IOCE-CE, 1986.
- MOISÉS e GUILHON - Dilemas da Consolidação da Democracia, Paz e Terra, RJ, 1989.
- MPAS/CEPAL - Economia e Desenvolvimento. Vol. 1, Projeto: Política Social em tempo de crise, Brasília, 1989.
- NETTO, José Paulo e FALCÃO, Ma. do Carmo - Cotidiano: Conhecimento e Crítica, 1a. ed., SP, Cortez, 1987.
- NICOLAUS, Martin - "O Marx Desconhecido" in: BLACBUN Robin. Ideologia na Ciência Social, Paz e Terra, RJ, 1982.

- O'DONNEL, Guilherme - "Transição Democrática e Políticas Sociais" in: Rev. de Administração Pública nº 4, 1987.
- _____ - Artigo "A Transição é um imenso Pastiche". Revista Senhor, 18/08/87, p. 10.
- OLIVEIRA, Francisco E. e BARRETO e AZEVEDO, Ma. Emília - "Previdência Social; Diagnóstico e Perspectiva", In: Revista de Administração Pública, vol. 19, FGV, 1985.
- OLIVEIRA, Francisco de - "Acumulação monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classe". In: Contradições urbanas e movimentos sociais, nº 1, RJ, CEDEC/Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Valéria Rezende de Oliveira - "Política de Assistência no Brasil" in: Revista Serviço Social e Sociedade 29, Cortez Ed., SP, 1988.
- OFFE, Clauss - Mudanças estruturais do Estado Capitalista, Tempo Brasileiro, RJ, 1984.
- PADOVANI, Umberto e CASTAGNOLA, Luiz - História da Filosofia, Ed. Melhoramentos, SP, 1981.
- PARENTE, Josênio Camelo - Anuaê, Os Camisas Verdes no Poder. A Igreja e o Integralismo no Ceará. Fortaleza-CE, UFC, 1986.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida - "O Estado de Bem Estar e as Controvérsias da Igualdade" in: Rev. Serviço Social e Sociedade de nº 20, Cortez Ed., 1986.
- _____ - A Assistência Social como Garantia de Direitos (Crítica aos equívocos conceituais e políticos. Mimeo, Brasília, 1989.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - Desenvolvimento e Crise no Brasil, 1930-1983, Ed. Brasiliense, SP. 1987.
- PRWORSKI, A. e Wallerstein M., O Capitalismo Democrático na encruzilhada. Estudos CEBRAP nº 22, Out., 1988.
- POULANTZAS, Nicos - O Estado, o Poder, o Socialismo, R.J., Graal, 1980.

- PORTELLI, Hugues - Gramsci e o Bloco Histórico, RJ, Paz e Terra, 1977.
- RAICHELIS, Raquele - Legitimidade Popular e Poder Público, 1a. ed., SP, Cortez Ed., 1988.
- ROSSETTI, José Paschoal - Introdução à Economia, Ed. Atlas, SP, 1974.
- SANTOS, Wanderley Guilherme - Cidadania e Justiça, RJ, Campus Ed., 1979.
- _____ - "Princípios do Estatuto da Cidadania" in: Revista Presença nº 9, 1987.
- SANTOS, Milton - Pobreza urbana, Coleção Estudos Urbanos, Hucitec/UFPe, CNPU, SP/PE, 1978.
- SINE - Informativo Bimestral, CE., 1989.
- SCIACCA, Michelle Frederico - História da Filosofia: do século XIX aos nossos dias, Ed. Mestre Jou, SP, 1968.
- SCHWARZ, Roberto - "As idéias fora do lugar" - in: Cadernos CEBRAP nº 3, SP, 1972.
- SCHMIDT, Benício e FARRET Ricardo. A questão urbana, Zahar Ed., RJ, 1986.
- SINGER, Paul - Karl Marx: Economia, Coleção Grandes Cientistas, Ed. Ática, SP, 1982.
- _____ - A Crise do Milagre, Paz e Terra, RJ, 1989.
- SERRA, Rosemary - A prática institucionalizada do Serviço Social, Cortez Ed., São Paulo, 1982.
- SELLETIZ e outros. Métodos de Pesquisa na relações sociais, E.P.U. Ed., SP, 1960.
- SKIDMORE, William - Pensamento teórico em Sociologia, Ed. Zahar, RJ, 1976.

- SARMENTO, Walney Moraes - Nordeste, a Urbanização do Subdesenvolvimento, Série Novas Perspectivas, nº 13, Mercado Aberto Ed., RS, 1984.
- SPOSATI, Aldaíza e outros - O direito dos desassistidos sociais, Cortez Ed., SP, 1989.
- SPOSATI, Aldaíza - Vida Urbana e Gestão da Pobreza, Cortez Ed., SP, 1988.
- VIEIRA, Balbina Otonni - Precursores do Serviço Social, Ed. Agir, RJ, 1984.
- WANDERLEY, Luís Eduardo - Movimentos Sociais Populares: aspectos econômicos, sociais e políticos, Encontros com a Civilização Brasileira, RJ, 1980.
- YASBECK, Ma. Carmelita - Assistência na Trajetória das Políticas Sociais, Cortez Ed., SP, 1985.
- YASBECK, Ma. Carmelita e alii. "A Prática Assistencial no Brasil". in: Revista Serviço Social e Sociedade nº 17, Cortez Ed., SP, 1985.

DOCUMENTOS

- FIBGE, Indicadores Sociais para áreas urbanas, RJ, 1977.
- FIBGE, Pesquisa Nacional por amostra de domicílios, RJ, 1985 e 1988.
- FIBGE, Anuário Estatístico, RJ, 1985 e 1990.
- FUNSESCE - "Relatório de Atividades da FUNSESCE". Gov. Est. FUNSESCE 1987-1988.
- "Fundação da Ação Social: Atuação no Período 1987-1990" Gov. Est. SAS/FAS - 1991.
- MISSÃO ASA BRANCA - "Relatório Missão Asa Branca" Gov. Estado - 1986.
- MINTER/SUDENE, Aspectos do Quadro Social do Nordeste, PE, 1985.
- PROAFA, "Avaliação e Propostas de Consolidação". Gov. Est./PROAFA- 1982.

- MPS - "Relatório do Movimento de Promoção Social". Gov. Estado - 1984-1988.
- SAS/FAS - "Relatório Anual do Departamento de Assistência Devida". Gov. Estado - 1988-1989-1990.
- SAS/FAS - "Relatório Anual de Atividades FAS (FUNSESCE-PROAFA)". Gov. Estado - 1989-1990.
- SAS/FAS - "Diagnóstico do Departamento de Atividades Produtivas". Gov. Est. - 1991.
- SAS/FAS - "Documento de Avaliação do Departamento de Ação Comunitária: 1987-1991". Gov. Est. - 1991.
- SAS/FAS - "Realizações de Obras e Intervenções 1987-1989". Gov. Est. - 1989.
- SAS/FAS - "Relatório de atividades desenvolvidas pelo Departamento de Assistência Devida no período 1987-1990" - Gov. Est. - 1991.
- SAS/FAS - "Fundação da Ação Social: Atuação no Período 1987-1990". Gov. Est. - 1991.
- SAS/FAS - "Relatório do Encontro de Comunidades para Avaliação do Trabalho da FAS - 1987-1990". Gov. Estado - 1991.
- FUNSESCE - "Os Caminhos da FUNSESCE". Junho 79 dez 80 - Gov. Est. - 1980.
- SUDENE - Diagnóstico Habitacional do Nordeste, PE, 1989.
- SENSUS, Mercado e Opinião S/C - Relatório Geral da Pesquisa de avaliação do Programa Nacional do Leite, SEHAC, Brasília, 1989.
- "II PLAMEG - Diagnóstico e Programação Governo Virgílio Távora" - Estado do Ceará - 1979-1983.
- "PLANED 1983-87" Governo Gonzaga Mota - Estado do Ceará, 1987.

"PLANO de Mudanças" Governo Tasso Jereissati. Estado do Ceará - 1987-1991.

"PROGRAMA Estadual de Apoio ao Migrante de Baixa Renda". Plano Geral 1980/1984 IPLANCE. Estado do Ceará, 1979.

"CEARÁ - Governo Realizações: Coragem e Decisão" - Governo Gonzaga Mota, 1985.

"PLANO Operativo Anual". Gov. Est. SAS/FAS, 1990.

"PROGRAMAÇÃO 1988". Gov. Est. FUNSESCE, 1988.

Poderão ser utilizados alguns estudos efetuados pelas instituições sociais, que enriquecerão a análise:

"Creches Comunitárias", UNICEF/Gov. Est/SAS - 1989.

"Ação Institucional para a população de 0 a 18 anos no Estado do Ceará". Gov. Est. SAS - 1988.

"A Questão habitacional na Cidade de Fortaleza" - Comissão Interinstitucional - PMF, Gov. Estado - 1989.

"Ação Governamental e particular de atendimento a População Idosa" - Gov. Est. SAS/1989.

"Subsídios à formulação e uma nova política habitacional para a população de baixa renda". - Gov. Est. PROAFA, 1985.

"PROAFA: Diretrizes para o Planejamento". Gov. Estado/PROAFA, 1984.

"PROAFA: Ontem e Hoje" - Gov. Estado - PROAFA - 1985.

"Ação Institucional para a Criança de 0 a 6 anos no Estado do Ceará". Gov. Estado-SAS, 1988.

"Diagnóstico de Saúde das Crianças Cearense". UNICEF, Gov. Est. - Sec. Saúde - 1987.

"A Saúde das Crianças Cearenses". Gov. Estado, Sec. Saúde. Viva Criança - UNICEF - 1990.

- "A Participação da FAS nas políticas municipais de Ação Social". Gov. Estado SAS/FAS - 1990.
- "Estatística Básica de Fortaleza" - Gov. Estado. SAS - 1988.
- "Perfil do Sistema de Ação Social no Estado do Ceará. Gov. Est. - SAS - 1990.
- "Levantamento das Favelas e Núcleos da RMF". Gov. Est. -PROAFA, 1982-1983-1984-1985.
- "Levantamento físico das favelas e núcleos favelados de Fortaleza" - Gov. Est. SAS - 1990.
- "Pesquisa Subsidiária a implantação de Programas Habitacionais" - Gov. Est. PROAFA - 1977.
- "Revisão da Política Habitacional para as populações de baixa renda" - Gov. Estado. IPLANCE - 1979.
- "Jornal das Mudanças" - Gov. Est. ANO I - Nº 1. Janeiro, 1989.
- "Jornal das Mudanças" - Gov. Est. ANO I - Nº 8. Out/Nov. 89.
- "A Mudança Começa com a Criança" nº 1. Gov. Est./UNICEF, 1989.
- "Ação - Por um Ceará Melhor" - Gov. Estado. Marco de 1990.
- "Boletim Informativo Anual da FAS". 1987-1988-1989.
- "Revista Econômica do Nordeste" - BNB. Vol. 20 nº 2 Abril/Junho/1989.
- SDU - Habitação Popular: Avaliação e Alternativas, 1989.
- UNICEF/SOCEP/SSE-CE/HOPE - 2a. Pesquisa de Saúde Materno Infantil, 1990.