



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
RUTE QUEIROZ BARROCAS

**“MARCA DE FOGO”: ASSISTÊNCIA SOCIAL E FAMÍLIA
NO CONTEXTO DO PROGRAMA CRIANÇA FORA DA
RUA, DENTRO DA ESCOLA**

Fortaleza – Ceará
2005

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Rute Queiroz Barrocas

**“MARCA DE FOGO”: ASSISTÊNCIA SOCIAL E FAMÍLIA NO
CONTEXTO DO PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO
DA ESCOLA**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Liduína Farias Almeida da Costa

Fortaleza – Ceará

2005

Universidade Estadual do Ceará
Mestrado

Título do Trabalho: “Marca de Fogo”: Assistência Social e Família no Contexto do
Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola

Autora: Rute Queiroz Barrocas

Defesa em ____ / ____ / ____

Conceito obtido: _____

Banca Examinadora

Prof^a. Liduína Farias Almeida da Costa
PROF^a ORIENTADORA

Prof^a Maria Helena de Paula Frota
DOUTORA

Prof^a Kelma Socorro Lopes de Matos
DOUTORA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I. EXAMINANDO REFERENCIAIS TEÓRICOS

1. 1. A Política de Assistência Social

1.1.1 Aspectos históricos

1.1.2 Aspectos legais

1.1.3 As novas tendências

1.2. Família, Famílias

1.2.1 Pluralidade de conceitos que a categoria família comporta

1.2.2 Família brasileira: tradicionalismo e nova ordem de complexidade contemporânea

1.2.3 Condições de vida de famílias cearenses

CAPÍTULO II. A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ

2.1. Instâncias de participação da sociedade: os conselhos

2.2. O programa criança fora da rua dentro da escola

CAPÍTULO III. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROGRAMA

3.1. Indicadores

3.1.1. Redução do número de crianças e adolescentes nas ruas

3.1.2. Redução do número de crianças e adolescentes no trabalho infantil

3.1.3. Fortalecimento dos vínculos familiares e sociais

3.1.4. Permanência na escola de crianças e adolescentes

3.1.5. Número de famílias atendidas com bolsas, cestas básicas,

e benefícios eventuais

3.1.6. Famílias encaminhadas para serviços de saúde

3.1.7. Adolescentes e famílias engajados em cursos de capacitação

3.1.8. Famílias beneficiadas com instrumental de trabalho

CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de avaliar o Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, desenvolvido pela Secretaria da Ação Social do Estado do Ceará. O interesse pelo tema deveu-se à observação da presença cotidiana de crianças e adolescentes em esquinas e diferentes pontos das ruas de Fortaleza, limpando pára-brisa de carros, esmolando, fazendo uso de drogas, praticando furtos, prostituindo-se ou em outras situações de vulnerabilidade. Esse fato suscitou questionamentos acerca da efetividade do programa mencionado, em execução há quase dez anos, sem que se observem sinais do alcance de seus objetivos. Para avaliar o programa, realizaram-se pesquisas bibliográfica e documental. A primeira reuniu obras clássicas e contemporâneas, cujos estudos fundamentam a historicidade da assistência social no Brasil, das transformações na família e suas repercussões na contingência das situações de risco a que está sujeita significativa parcela de crianças e adolescentes em Fortaleza. A pesquisa documental se utilizou de legislação e material técnico produzido pela equipe gestora do programa. Delimitou-se como unidade temporal de análise o período compreendido entre janeiro de 2003 e junho de 2004, quando se concentrou maior atenção aos indicadores produzidos e divulgados pela instituição gestora. Como resultado, apresentam-se os limites observados no planejamento, monitoramento e avaliação do programa ao longo de sua execução, o que compromete a qualidade de qualquer intenção avaliativa. Destaque-se que essa realidade permeia o histórico das políticas públicas brasileiras, motivo pelo qual a relevância deste estudo prende-se muito mais àquilo que não consegue objetivar, ou seja, a dificuldades gerenciais que ainda se verificam no campo da política de assistência social.

ABSTRACT

This study seeks to evaluate the Children off the Street, In the Schools Program, and run by the Social Action Secretariat of the State of Ceará. The interest in this theme came about through daily observation of children and teenagers on corners and different points on the streets of Fortaleza, cleaning car windshields, begging, using drugs, stealing, trading sex for money or involved in other vulnerable situations. This fact raised questions about the effectiveness of the aforementioned program, which has been running for almost ten years, without clear signs of having reached its goals. In order to evaluate the program, bibliographical and document research was conducted.

The first gathered classical and contemporary literature, whose studies served as the historical basis for social assistance in Brazil, as well as for the transformation in families and its repercussion on the contingency of high risk situations to which a significant amount of children and teenagers in Fortaleza are subjected to. The document research made use of legal technical material produced by the program's management team. The period of January 2003 to June 2004 was defined as the temporal analysis unit, in which there was a greater concentration of indicators produced and divulged by the managing institution. As a result, the limits observed in the planning, monitoring and evaluation of the program during its execution are presented, which hinders the quality of any evaluative intention. This reality permeates the history of Brazilian public policies, reason for which the relevance of the study is related much more to that which was not objectified, in other words, the managerial challenges still present within the political scope of social assistance work.

INTRODUÇÃO

As crianças e adolescentes que “invadem” diariamente as ruas das grandes cidades brasileiras em busca de meios para continuar sobrevivendo, constituem sem dúvidas, fenômeno nacional. Em Fortaleza, essa condição é visível e constitui-se consequência da perversa situação de pobreza vivenciada por suas famílias e do não atendimento aos seus direitos individuais, quais sejam: à vida, à liberdade, à igualdade, assim como aos coletivos na qualidade de grupo familiar, de caráter econômico, social e cultural.

A partir da reflexão sobre essa realidade, decidiu-se investigar como a família é inserida no contexto da Política de Assistência Social. Nos limites desta pesquisa, a necessidade de delimitar um campo de análise justificou a focalização no “Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola” dada a perspectiva que se queria analisar.

É consenso entre diversos estudiosos ser a família brasileira contemporânea produto de longo percurso histórico que atravessa a sociedade colonial, camponesa e artesanal, e chega à sociedade industrial, deixando pontos de discussão no que concerne a comportamentos sublinhados de rituais tradicionais e, ao mesmo tempo, a características atuais, assimiladas de outras culturas, por força de condicionantes geopolíticos e socioeconômicos que o desenvolvimento e a abertura global vêm forjando.

Na sociedade contemporânea, a família brasileira, vista de maneira ampla, ainda guarda algumas características universais de sua formação e apresenta singularidades específicas que se reproduzem para uma pluralidade de comportamentos e diversidade de relações. Assim, é possível, nos dias atuais, identificar um modelo tradicional de família coexistindo com outras alternativas de convivência familiar.

Para alguns, o casamento permanece indissolúvel e sobrevive aos mais diferentes conflitos familiares; para outros, deixou de ser um contrato permanente “até que a morte os separe”, transformando-se na opção por relacionamentos

baseados no transitório, “que não seja imortal posto que é chama, mas que seja infinito enquanto dure”. (MORAIS, V.:1939)

O grande número de separações informais ou judiciais expressa a desorganização de famílias constituídas na perspectiva do modelo tradicional, originando, dentre outros tipos de família, a monoparental, constituída predominantemente por mãe e filhos.

Em geral, o rompimento de laços familiares interfere diretamente no poder econômico de seus pares e compromete a capacidade financeira de alimentação, educação, enfim, acarretando sempre a dificuldade do casal separado de oferecer aos filhos as condições materiais básicas para um desenvolvimento biopsíquicosocial saudável.

No percurso dessas mudanças, emergiram famílias do segundo e terceiro casamentos, com características particulares: homens e mulheres trazem para as novas relações os filhos dos casamentos desfeitos, o que pode determinar o surgimento de impasses de convivência. Os direitos e deveres de uns e de outros se mostram contraditórios e às vezes irreconciliáveis. As disputas entre os “irmãos” de pais e mães diferentes, ou meio-irmãos, se estendem ao casal, provocando novas rupturas e novas relações emergem no ciclo da transitoriedade das relações homem – mulher.

As conseqüências dessa uniões – separações eventuais são diversas e se agravam quando as famílias transitórias se organizam e se desorganizam no contexto da pobreza. A luta empreendida de forma conjunta pelos apartados de uma mesma família, no contexto de profundas injustiças e desigualdades sociais, não se revela suficiente para libertá-los de condições de crescente empobrecimento.

Ao mesmo tempo, a realidade tem mostrado que todos os esforços empreendidos pelos grupos familiares para superação da condição de pobreza não são capazes de garantir, por si sós, mobilidade socioeconômica.

As várias situações de risco que se detectam no seio da família merecem também mais apurada descrição e análise. Há indiscutivelmente um

público-alvo distinto, com necessidades protetivas peculiares, composto de crianças e jovens negligenciados, discriminados, explorados e violentados em suas próprias famílias e no seu entorno familiar. (UNICEF /FLACSO, 1996)

ZALUAR (1995), analisando a situação familiar nas classes populares, no contexto urbano, parte de uma premissa segundo a qual os filhos deixam de ser um investimento para o futuro e passam a ser um peso, tanto maior quanto mais pobre a família e quanto mais ausente o pai. A diminuição acentuada da presença paterna, quer por abandono, quer por indiferença moral e psicológica, ocasionou um acúmulo das funções maternas, recaindo sobre a mãe, além de outras responsabilidades, a de zelar pela moralidade da família.

Os pobres desenvolvem mecanismos para realizar o que para eles é família. Em geral, justificam porque não é mais possível dispensar a ajuda dos filhos menores na formação da renda familiar, fato que leva crianças e adolescentes a procurar meios de renda nas ruas em biscates ou simplesmente na mendicância ou ainda na prática eventual de furtos, roubos ou coisas do gênero.

Neste estudo, focalizou-se o grande contingente de crianças e adolescentes abandonados que perderam seus vínculos familiares ou simplesmente desistiram de compartilhar o mesmo teto com os que sobraram de uniões desfeitas ou refeitas e sobrevivem nas ruas na mesma condição de pobreza de seus antigos núcleos familiares, via de regra, em nome da liberdade.

Não se pretende discutir aqui o sentido filosófico da liberdade, mas sim chamar a atenção para o desafio que ela pode representar para crianças e adolescentes que se lançam às aventuras da vida na rua.

Vivendo nas ruas, meninos e meninas enfrentam a tortura de não ter para onde ir ou voltar. Passam por situações de abandono, agressão, violência e buscam nas drogas uma forma diferente de se alienar, estranho ao que se passa ao seu redor.

Nesse cenário, crianças e adolescentes e, porque não dizer, os elementos das famílias das quais se desgarraram, encontram-se num horizonte de

segregação em que as fronteiras entre pobreza e miséria se acentuam, ao tempo em que se restringem, cada dia mais, as possibilidades de acesso, inserção e mobilidade social.

Para fazer frente a essa realidade, a Secretaria da Ação Social do Estado do Ceará, dentre outras iniciativas, desenvolve o Programa Criança Fora da Rua, Dentro da escola – questão central a ser avaliada neste estudo.

A avaliação de projetos sociais tem se revelado condição básica, quando se pensa em dar respostas às demandas da coletividade. Nesse sentido, é especialmente importante centrar-se na compreensão da metodologia para a formulação e avaliação de projetos, já que, em uma situação de escassez de recursos e necessidades incrementadas, será ainda mais imprescindível a tarefa de comparar, escolher e descartar projetos alternativos, procurando aumentar a racionalidade das opções adotadas.

Estudos recentes sugerem que as decisões no campo dos programas sociais costumam ser tomadas com as melhores intenções de atender às necessidades de determinada população, mas geralmente carecem da análise técnica das alternativas que permita selecionar a mais eficaz para a consecução dos objetivos propostos e a mais eficiente considerando os recursos que serão destinados a tal programa. Por isso, é necessário e factível avaliar as políticas sociais, para medir os resultados das ações realizadas. (COHEN e FRANCO: 2000: 14-17)

Em geral, as pesquisas que tomaram como objeto de reflexão questões relacionadas à Assistência Social e à família têm privilegiado análises de fatores significativos, entretanto, os meios de verificação deixam a desejar no que concerne à racionalidade técnica e os atores sociais envolvidos são refratários à avaliação do que realizam. (COHEN e FRANCO: 2000)

Ao privilegiar o ângulo da avaliação de indicadores de desempenho do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, esta pesquisa elege como preocupação a natureza dos problemas vivenciados pela família em situação de pobreza e o fundamento que norteia as ações desenvolvidas para fazer face às

demandas que emergem do contexto familiar, o que justifica o interesse pelo desenvolvimento deste estudo, nascido de uma prática profissional exercida no âmbito da Secretaria da Ação Social do Estado do Ceará – SAS. Mais especificamente, objetivou-se avaliar os indicadores de desempenho do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola; compreender as estratégias de inserção socioeconômica das famílias cujas crianças e adolescentes são atendidas pelo programa; subsidiar tomadas de decisões que favoreçam maior eficiência, eficácia e efetividade das ações do programa em foco e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias nele inseridas.

Nessa perspectiva, optou-se pela realização de pesquisas do tipo bibliográfica e documental. A primeira tomou por base obras clássicas, de autores como Aires (1981); Engels (1977); Freud (1984), Marx (1985); Weber (1974) dentre outros incluindo outras de autores contemporâneas tais como Abranches (1985); Boschetti (2001); Cohen e Franco (2000); Raichelis (1988); Osterne (1991); Sposati (1988) dentre outros. Quanto à pesquisa documental, utilizaram-se referências produzidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Governo do Estado do Ceará – Secretaria da Ação Social, especificamente os documentos de planejamento, execução e avaliação do Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola, além da legislação produzida para a garantia dos direitos dessa população, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e outros. Os resultados dessas pesquisas serviram de base para a estruturação deste trabalho em três capítulos.

O primeiro focaliza a política de assistência social no Brasil em seus aspectos históricos, legais e das novas tendências. Essa abordagem abrange diferentes períodos, partindo do ponto em que a assistência social se reproduziu como produto da civilização até adquirir o *status* de política pública pela via da Constituição de 1988, para atingir a contemporaneidade, quando novas tendências se delineam sob os princípios do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Ainda no primeiro capítulo, trata-se da questão da família, no que tange à sua importância no contexto da política de assistência social. Na revisão literária sobre o tema, relacionaram-se estudos clássicos e contemporâneos, referências que dão sentido ao significado das transformações por que têm passado as famílias e suas repercussões sobre o modo como se “arranjam” novos modelos de convivência familiar, ao tempo em que se delineiam as características de famílias pobres que se encontram por trás das crianças e adolescentes que buscam nas ruas estratégias de sobrevivência.

No segundo capítulo, o foco recai sobre a organização dos serviços de assistência social no Ceará, observando-se as instâncias da participação da sociedade, os Conselhos de Assistência Social, a partir da competência de deliberação e controle social que legalmente lhes cabe na execução dessa política. Esses estudos permitiram considerar que a organização dos serviços de assistência social no Ceará carece de maior atenção por parte desses Conselhos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Em seguida, apresenta-se o Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola nos aspectos relativos ao seu surgimento, objetivos, estrutura organizacional, fluxo operacional, metodologia, intersetorialidade, critérios e, como não poderia deixar de ser, aos seus indicadores e meios de verificação. Recorre-se, portanto, a documentos produzidos pela Secretaria da Ação Social, instituição gestora do programa e a estudos e pesquisas formulados ao longo de nove anos de sua prática.

No terceiro capítulo, o estudo se volta para a análise dos indicadores de desempenho do programa, identificando-se aspectos gerais relativos ao perfil de crianças nas ruas de Fortaleza, ao tempo em que se investigam os indicadores de desempenho do programa, sobretudo no ponto referente ao objetivo de retirá-los das ruas, inseri-los na escola e trabalhar com suas famílias para livrá-los dessa condição de vida, reconhecidamente subumana.

Nas considerações finais, destacam-se as determinações que limitam a avaliação de políticas ou programas sociais no contexto brasileiro. Uma breve

análise sobre a forma como a avaliação vem sendo gerenciada a nível institucional
conclui este trabalho.

CAPÍTULO 1. EXAMINANDO REFERENCIAIS TEÓRICOS

1.1. A Política de Assistência Social

A abordagem da “Assistência Social” visa apreender os diferentes enfoques de sua produção e (re) produção na realidade brasileira, como possibilidade de leitura do passado, desvelamento do presente, tentando uma prospecção para o futuro. Nessa perspectiva, realizam-se três enfoques subseqüentes e complementares: o histórico, o legal e as novas tendências.

1.1.1. Aspectos Históricos

A assistência tem se manifestado entre os seres humanos um produto das civilizações. O caráter social da assistência assume diferentes conotações no tempo e no espaço. Identificar traços de sua trajetória no Brasil é o interesse deste capítulo.

Estudos de Sposati et al (1987) sobre a assistência social no Brasil dão conta de que, até 1930, não havia por parte do Estado uma compreensão da pobreza como expressão da questão social. Assim, os problemas sociais eram entendidos como “caso de polícia e tratados no interior de seus aparelhos repressivos.” (SPOSATI et al: 1987, p. 41)

Enquanto o Estado brasileiro assumia tal postura diante dos problemas sociais, uma rede de organismos de solidariedade emergia por iniciativa da sociedade, especialmente de pessoas ligadas a distintas religiões, as quais, diferentemente do Estado, compreendiam a assistência como um gesto de benevolência e caridade para com o próximo.

Percebendo situações de pobreza como “disfunção pessoal” (Ib. Id.: 1987, p. 41), a intervenção do Estado nesses casos se limitava ao apoio eventual às iniciativas da sociedade, à prestação de atendimento asilar ou internação de

indivíduos em Santas Casas de Misericórdia, criadas com a finalidade de acolher pobres e miseráveis.

O Estado brasileiro dos anos 30 intervinha nas situações de pobreza e miséria de forma ambígua. Em algumas situações, o caso ainda era “de polícia” e, assim sendo, da competência de seus aparelhos repressivos; em outras, o pobre era visto como doente, incapaz e por isso mesmo, entregue aos cuidados de instituições de assistência médica, por exemplo as Santas Casas de Misericórdia. Com essas ambigüidades, a assistência prestada pelo Estado no período desconhecia os múltiplos fatores que, associados, convergiam para as conseqüências e manifestações das situações de pobreza. Nessas circunstâncias, os serviços assistenciais limitavam-se ao plano superficial e fragmentação de ações que visavam a casos isolados.

Na década de 30, a partir da crise mundial do capitalismo, o Estado brasileiro, buscando alternativas para se posicionar frente à sociedade nesse contexto, insere-se na nova relação capital-trabalho. Cria, em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, instância que passa a controlar as ações junto à força de trabalho.

Gradativamente, sob a égide dos governos populistas, o Estado brasileiro vai editando uma legislação trabalhista. A partir de então, organizam-se sindicatos com a proteção e o paternalismo do Estado que passa a reconhecer a questão social como política, portanto de sua competência. “A assistência começa a se configurar como esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, como mecanismo político para amortecimento das tensões sociais, (Ib. Id.: 1987, p. 41)

Nesse mesmo contexto, em 1936, é concebida e implantada a primeira Escola de Serviço Social do Brasil, em São Paulo, através do Centro de Estudos e Ação Social – CEAS, cuja importância para a assistência social é reconhecida no debate acadêmico. O Serviço Social teve suas bases fundamentadas “no modelo europeu, organizado em torno do binômio trabalho e saúde da mão-de-obra.” (Faleiros: 1981, p. 20). “Os métodos de ensino e de trabalho foram “copiados” das escolas européias, com uma ideologia determinada: servir ao sistema existente,

isto é, ao capitalismo, no sentido da correção dos problemas disfuncionais deste.” (Ib. Id.: 1981, p. 20)

Seguindo a orientação européia, o ensino do Serviço Social no Brasil adotava um currículo composto de disciplinas vinculadas à saúde e à legislação social, com o predomínio da prática de casos, basicamente sob a forma de ações de aconselhamento e consolo.

Nesse contexto, a sociedade brasileira apresenta ainda traços colonialistas, arraigada tradição de caridade individual e falta de ação social, como também grande número de obras privadas, de âmbito limitado, sem recursos financeiros e com atuação empírica. (VIEIRA: 1977, p. 140)

A concepção histórica do Serviço Social defendida por Faleiros (1981) o qualificava como profissão ligada ao Estado e às instituições religiosas amparada na idéia de adaptar o homem à sociedade “com a missão de reconduzir os desviados ao bom caminho.”

Seguindo o raciocínio de Sposati (1987) acerca do Serviço Social, no Brasil, é possível reafirmar sua importância no campo assistencial que, por muito tempo, não passava de benemerência voluntária, determinada pela solidariedade de alguns. A autora sugere que o Serviço Social veio a afirmar-se como profissão, contrapondo-se à prática assistencialista pura e simples, até então exercida por pessoas bem intencionadas, mas destituídas de qualificação e credenciamento para uma ação transformadora da realidade. Sobre o assunto argumenta: “Este traço, da busca do rompimento da dependência, marca a trajetória da profissão e lhe confere uma face de compromisso com a justiça e a liberdade.” (SPOSATI: 1987, p. 44)

Se de um lado o Serviço Social trazia para o campo da assistência o compromisso com a justiça e a liberdade, por outro, o Estado não assumia os mesmos propósitos. Tal como afirma Faleiros, por esse tempo, “A visão religiosa e moral dos problemas da classe operária predominava ainda nos debates parlamentares, combinada com uma visão profilática da raça (melhor raça) e com a visão do capital humano necessário à industrialização e ao “progresso”. Igreja,

Estado e empresariado estavam articulados politicamente e portanto ideologicamente.” (FALEIROS: 1981, p. 21)

A força da ideologia burguesa convergia para o fortalecimento do capitalismo e, nesse contexto, a tensão social e os conflitos entre Estado e sociedade se originavam da situação do proletariado urbano que já enfrentava o processo de exclusão do mercado de trabalho pela desqualificação de mão-de-obra, então incapaz de operar o maquinário importado e de atender as novas exigências impostas pela industrialização que se implantava.

Dentre outros recursos utilizados pelo Estado para conter insatisfações e promover “reformas dentro da ordem” (Neto: 1992, p. 22), o Serviço Social revelou-se como profissão estratégica a ser reconhecida e utilizada para proceder à integração da classe trabalhadora nos interesses do capital.

A ultrapassagem do assistencialismo para a assistência social no Brasil foi alimentada e realimentada de forma gradual pelas ciências sociais, destacando-se a psicologia social e a economia, dentre outras disciplinas incorporadas aos currículos dos cursos de Serviço Social no país, de modo a propiciar aos profissionais fundamentos teóricos para a compreensão das questões sociais que se manifestavam no período.

Em decorrência das formas de reprodução da ordem burguesa e como modalidade sócio-histórica de tratamento da questão social, o Estado passa a necessitar de um conjunto de práticas, tais como ramos de especialização e instituições que lhe servissem de instrumento para o alcance dos fins econômicos e políticos que representa, em conjunturas sócio-históricas diversas. (GUERRA: 2000, p. 17)

Em meio aos antagonismos, ambigüidades, injustiças, divergências e conflitos gerados na sociedade brasileira pelo processo de implantação e evolução das formas de produção capitalista, o Serviço Social se desenvolveu, como não poderia deixar de ser, permeado por interferências políticas, econômicas, ideológicas e culturais que a realidade cotidiana enseja.

Nos anos 80, os estudos efetivados e a própria prática política contribuíram para se compreender melhor as contradições da assistência social.

Vários estudos como os de Faleiros (1981), Iamamoto (1987) e Sposati (1991), dentre outros, apontavam para o papel histórico da assistência social no reconhecimento dos direitos sociais, ou seja, no fortalecimento e não no esvaziamento das lutas populares pela conquista desses mesmos direitos.

O conceito de cidadania e dos direitos sociais suscitou ampla discussão no período, tendo sido ratificado na Carta Constitucional de 1988. É a partir da nova Constituição que a assistência social emerge, com a saúde e a previdência como políticas integrantes da seguridade social, portanto, um direito social.

A análise de Draibe (1990) sobre o conteúdo legal da assistência social a partir da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica (Lei nº 8.724, de 7 de dezembro de 1993) a ela referente, enfatiza que a implementação das mudanças assume um caráter de verdadeiro desafio se consideradas as características históricas que marcaram a assistência no Brasil: descontinuidade, pulverização e paralelismo, além de forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços; centralização tecnocrática; fragmentação institucional; ausência de mecanismos de participação e controle popular e opacidade entre o público e o privado na área da gestão governamental e da atuação de entidades assistenciais que recebem recursos públicos. (DRAIBE: 1990 In BOSCHETTI: 2001, p. 49)

A implementação da política de assistência social, após 1988, passou a ser amplamente discutida nos meios acadêmicos e por estudiosos do tema como Telles (1994), Baptista (1997), Sposati (1988), Yazbek (1996), dentre outros, com o propósito de buscar referências teórico-práticas para dar-lhe visibilidade, por entendê-la como política voltada para a garantia de direitos. “Marcada, portanto, pelo caráter “civilizatório” presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as “provisões assistenciais” sejam prioritariamente pensadas no âmbito da “garantia de cidadania sob vigilância do Estado”, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.” (YAZBEK: 2004, p. 12)

O caráter de direito não contributivo, destinado “aos que dela necessitar”, coloca a assistência social diante de grandes desafios. Era necessário, dentre outras iniciativas, desmontar antigas estruturas e formular o

novo desenho institucional como pré-requisito para sua operacionalização; abrir canais de participação popular, não só no âmbito das demandas, como também para o exercício do controle da gestão dos gastos públicos a ela destinados. “Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não-política para o campo da política pública.” (Id. lb.: 2002, p. 14)

Aprofundar a análise acerca dos aspectos legais que fundamentam a efetivação da política de assistência social no Brasil contemporâneo é o que se pretende desenvolver a seguir.

1.1.2. Aspectos Legais

A partir da Constituição de 1988, a assistência social passa por mudanças que serão regulamentadas através de sucessivas legislações. As reflexões que se seguem expressam a busca de referências de análise acerca da implementação dessa política, entendida como “direito do cidadão e dever do Estado”, em conformidade com o preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.724, de 7 de dezembro de 1993.

As inovações legais assumem caráter de desafio “se consideradas as características históricas que marcaram a assistência no Brasil” (Boschetti: 2001, p. 49). De fato, as novas proposições dizem respeito à exigência da reorganização da Assistência Social em todas as esferas de sua implementação, interferindo em mudanças que vão desde sua concepção como política pública aos seus mecanismos de financiamento e de gestão.

Historicamente, a assistência no Brasil permaneceu, por longo tempo, desvinculada de legislação específica que atribuísse a seus procedimentos referências normativas. Sem esses requisitos, a prática assistencial foi assumida pelo voluntarismo de pessoas e organizações da sociedade civil os quais, resguardadas as “boas intenções”, não conseguiam responder às demandas da população brasileira, cujo perfil de pobreza se agravava a cada novo senso

demográfico. Por outro lado, mesmo a ação de profissionais a serviço do Estado carecia de embasamento normativo e teórico que legitimasse suas ações e subsidiasse tomadas de decisão político-administrativas conseqüentes.

Em seu art. 5º, III, a LOAS institui a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo. A partir de então, compete ao Estado assegurar as condições financeiras, institucionais e políticas indispensáveis à sua materialização. “O status de direito social atribuído à assistência lhe confere, assim, obrigatoriedade governamental na implementação, amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação, e possibilidade de o usuário reconhecer-se como cidadão portador de direitos.” (BOSCHETTI: 2001, p. 51)

Entretanto, a história testemunha que as conquistas populares, mesmo quando adquirem formato legal, exigem o enfrentamento de desafios sucessivos no que tange a sua implementação. Esses desafios desencadeiam uma relação triangular que envolve o Estado, os sujeitos de direitos e as instâncias representativas da sociedade. Sem uma articulação correspondente aos interesses desses três segmentos, a legislação não toma forma, não se exercita na prática, permanecendo sob o sentido do ideal, quase sempre inclinado à utopia.

Concomitante aos avanços legais conquistados pela assistência social, o voluntariado ganha notoriedade. Regulamentado no Brasil em 1998, pela Lei 9.790, de 23 de março de 1998, o trabalho voluntário retorna à cena política fortalecido, já que é considerado portador de atributos como: “capacidade de captar apoios espontâneos, o que desonera os cofres públicos; capacidade de inovar nas respostas às demandas sociais e de oferecer serviços com agilidade e transparência; capacidade de promover a descentralização do poder tradicionalmente concentrado no Estado.” (PEREIRA: 2003, p. 87-88)

Num cenário de plena evolução da ideologia neo-liberal, a legalização do serviço voluntário veio responder aos interesses de redução das obrigações do

Estado no que concerne, principalmente, à responsabilidade com investimentos em políticas sociais.

Desse modo, a assistência social e o voluntariado se colocam na condição (agora legal) de responderem às questões sociais emanadas de boa parcela da população. Entretanto, tal como considera Pereira (2001) contraditoriamente, a ação voluntária no Brasil é imprevisível, instável, incompleta, sem condições de garantir direitos e, em várias situações, opressora e excludente.

Não se constitui interesse deste estudo aprofundar-se no tema ação voluntária no Brasil. Na verdade, esse breve comentário vem apenas ilustrar uma realidade manifesta na relação entre assistência e voluntarismo presente nas intervenções governamentais direcionadas a grande parcela da população brasileira que, ao longo do processo histórico, demanda ações voltadas ao atendimento de necessidades elementares.

Os estudos na área, a exemplo dos de Sposati (1985); Faleiros (1989); Pereira (1996), apontam para várias direções e muitos elementos de explicação foram levantados. Segundo Alayon (1989) in Boschetti (2001, p. 29), na verdade, a compreensão da assistência social, seu campo de ação e finalidades só ganham maior visibilidade após seu reconhecimento pela Constituição de 1988, quando o Estado a assume como “dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever social.” (Ib. Id.: 2001, p. 29)

Historicamente, a assistência social no Brasil acumula referências suficientes para se reconhecer que, apesar dos avanços no campo jurídico, ela continua enfrentando muitas resistências ao seu reconhecimento como direito, o que concorre para os entraves na sua implementação.

Na fase inicial de seu processo de implementação, a LOAS suscitou muitas dúvidas e dificuldades de consenso sobre as especificidades da assistência social em decorrência da instabilidade de sua definição e funções. O art. 1º da LOAS diz que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado; é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais para a garantia de atendimento às necessidades básicas.

As reflexões de Pereira (1999) chamaram a atenção para o fato de que a assistência social, como toda e qualquer política social, é uma espécie de política pública ou um capítulo dela. Ao ampliar a concepção de ação pública, esta autora afirma: “Política pública não é uma atividade exclusiva do Estado. A palavra pública, associada à política, não é sinônimo de ação estatal, ou de ingerência governamental, mas tem identificação com a “res pública” isto é, coisa de todos do povo, e por isso, afigura-se como o espaço de atuação tanto do Estado, como da sociedade. É em outras palavras, ação pública aquela em que, além do Estado, a sociedade passa a ter representatividade, poder decisório e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado.” (PEREIRA: 1999, p. 109)

Nessa perspectiva, e considerando a assistência social uma política pública, a autora explicita suas distinções com relação à visão funcional / sistêmica que entende política pública como sinônimo de direção estatal e, nessa lógica, comporta a tomada de decisões autoritárias, postas em prática pelo Estado na sociedade. Caberia a este, segundo essa lógica, assumir o papel de criador e condutor das políticas públicas, enquanto a sociedade seria “terreno pacífico ou amorfo onde estas políticas são operacionalizadas.” (Ib. Id.: 1999, p. 109)

Rejeitando essa concepção funcionalista, Pereira (1999) não nega a importância da participação do Estado e dos governos no processo de formulação e execução de políticas públicas, mas ressalta que Estado e governos não são sujeitos exclusivos desse processo.

A assistência social, conforme seu novo ordenamento jurídico, passa a ser uma política pública inserida no contexto da política social.

Os direitos assistenciais assegurados legalmente se materializam em serviços, programas e projetos, implementados de forma descentralizada, a partir de demandas identificadas localmente.

O debate acerca da assistência social como política pública, iniciado logo após a promulgação da LOAS (1993), permanece atual dada a inovação conceitual a respeito da abrangência dos direitos. Definida como política que deve prover mínimos sociais, a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas

(art.1º da LOAS), mas regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais (art. 4º da LOAS), a assistência social converge para o binômio seletividade *versus* universalidade.

Veja-se a interpretação de Boschetti (2001) acerca dessa dualidade: “Muitas interpretações limitadas e equivocadas destas orientações levam a restringir os direitos assistenciais ao mínimo necessário para a sobrevivência humana, focalizando-os em segmentos e parcelas da população tidas como vulneráveis (em geral aqueles segmentos inaptos ao trabalho: crianças, idosos, portadores de deficiência). (BOSCHETTI: 2001, p. 54)

O caráter seletivo da assistência social converge para uma dicotomia presente na compreensão do significado desses “mínimos” a serem dispensados para o enfrentamento das dificuldades vivenciadas pelos segmentos e parcelas da população vulnerabilizada.

Observam-se diferentes interpretações sobre algumas categorias que integram o texto da LOAS. Há divergências de opiniões sobre conceitos de universalismo, focalização, seletividade, pobreza, desigualdades, vulnerabilidade, exclusão, mínimos sociais, distribuição de renda, transferência de renda, dentre outros termos usualmente empregados na discussão sobre a política de assistência social.

Uma interpretação acerca do caráter seletivo da assistência social encontra sustentação na perspectiva que alia assistência à pobreza absoluta, limitando-a a ações minimalistas, em geral pontuais, assistenciais, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais, ou seja, em vez de voltar as ações para desenvolvimento das necessidades humanas básicas, limita-se aos mínimos sociais. (PEREIRA:2000)

Por outro lado, o princípio da universalização garantido legalmente aponta para uma dupla compreensão da assistência social: ao mesmo tempo em que garante o acesso aos direitos assistenciais a todo o universo demarcado pela LOAS, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por lei, de outra parte pressupõe uma articulação com as demais políticas sociais e econômicas para a construção de um sistema de

proteção social contínuo, sistemático e planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, operacionalizado por meio de ações complementares, de modo a evitar o paralelismo, a fragmentação e a dispersão dos recursos.

Tais reflexões se inscrevem como esforços para implementar o que a Constituição Federal de 1988 consagrou como direito nos seus artigos 203 e 204: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social.”

Contudo, é preciso reconhecer que esses avanços na área legal demandaram tempo para se concretizar na prática.

Após a promulgação da LOAS, registram-se mudanças na organização da política de assistência social, determinadas por preceitos legais ou por decisões do Governo Federal.

O Conselho Nacional de Serviço Social foi extinto por força da LOAS (art. 32) e em seu lugar, conforme previsto nas disposições gerais e transitórias da lei, foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

O reordenamento da assistência social foi amplamente debatido por um conjunto de atores que se mobilizaram em todo o país com o intuito de encontrar um ponto convergente de opiniões. Assim, a década de 90 foi repleta de eventos e constantes reformas em torno do processo de organização dessa política. “As constantes reformas administrativas reestruturavam os tradicionais órgãos de assistência e/ou os transferiam para distintos ministérios (ARRETCHE: 1999), o que correspondeu a uma freqüente instabilidade institucional, forte elemento obstaculizador da capacidade federal para implementar reformas efetivas para a área assistencial.” (LIMA: 2003, p. 27)

Em meio às mudanças, as competências da assistência social, antes assumidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pela prestação de serviços diretos e indiretos por meio de convênios, com representação nos 27 estados da federação, e pela Secretaria de Promoção Social do extinto Ministério do Bem-Estar Social (MBES), foram incorporados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, através de dois órgãos: a

Secretaria de Assistência Social (SAS), cuja função era a de coordenar a Política Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), responsáveis pelas diretrizes dessa política.

No contexto das transformações verificadas no campo da assistência, o Governo Federal cria uma Secretaria Executiva para o programa Comunidade Solidária, com a função de coordenar as ações governamentais voltadas para parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza. (PEREIRA: 1995)

Essa medida provocou resistência, principalmente entre aqueles mais envolvidos no processo de reordenamento da política, vez que a perspectiva da efetivação do Comunidade Solidária feria a LOAS em sua proposta de comando único das ações, com vistas a evitar a dispersão dos programas em diferentes agências governamentais. “Evitar a fragmentação institucional seria central em uma reforma que realmente buscasse mudar a feição da política, visando superar um legado de atomização e pulverização das ações e programas.” (LIMA: 2003, p. 29)

Apesar de todas as manifestações contrárias, o Programa Comunidade Solidária foi implementado e disseminado em todo o país, suscitando a criação da figura dos interlocutores sociais, responsáveis pela coordenação das ações do programa em cada unidade da federação.

Os fatos são, portanto, sugestivos de que, após o ano de 1993, data da promulgação da LOAS, e por toda a década de 90, apesar dos avanços legais, outros desafios são impostos à sua implementação.

A partir de 93, contradizendo a perspectiva da municipalização, organizou-se o processo de estadualização da assistência social, isto é, o repasse de recursos federais para os governos estaduais que, por não terem mais a competência legal de execução da política, os repassariam às prefeituras municipais e/ou a instituições conveniadas.

Com essas medidas, alguns problemas de ordem prática foram gerados. Descentralizaram-se as competências para os estados sem que lhes fossem dispensadas condições objetivas de gerenciamento. Considere-se que, no

período em apreço, os estados demandavam uma estrutura técnico-administrativa habilitada para dar conta do novo módulo de gestão.

Entre 1995 e 1996, o MPAS/SAS priorizou a elaboração da Política Nacional de Assistência Social e a implantação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, dando os primeiros passos no sentido da viabilização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Somente em 1997, com a aprovação da Norma Operacional Básica nº 01, (NOB), tem início o processo de municipalização da assistência. Nesse momento, a atuação do MPAS/SAS, numa estratégia para implementação da LOAS, dinamizou, em todo o país eventos de capacitação, em parceria com governos estaduais e municipais, e Organizações não Governamentais envolvidos com a coordenação e operacionalização da política, com o objetivo de satisfazer o artigo 30, para a criação de conselhos, planos e fundos nas instâncias estaduais e municipais, tendo, na ocasião, elaborado e distribuído material de conteúdo informativo para orientar o processo.

Como resultado desse trabalho de amplitude nacional, em janeiro de 1998, todos os municípios brasileiros que cumpriram o artigo 30 da LOAS (tendo criado seus conselhos e fundos e elaborado seus planos) e receberam recursos federais para o Serviço de Ação Continuada (SAC), foram considerados aptos à municipalização, ou seja, assumiram a gestão municipal de acordo com a NOB nº 01.

Os mesmos impasses gerados na estadualização se verificaram no processo de municipalização, desta feita, de modo mais preocupante face às dificuldades de ordem técnica, administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros. Sobre os constrangimentos gerados aos municípios, Lima (2003) acrescenta: “Os custos do processo de municipalização eram altos, graças à necessidade de estruturação organizacional exigida pelos novos paradigmas da gestão e à responsabilidade de responder prontamente às demandas da população.” (LIMA: 2003, p. 33)

Resta considerar outra agravante: na ocasião, as prefeituras brasileiras estavam envolvidas com campanha eleitoral. Apesar de todos esses entraves, o

repassse de recursos da União (FNAS) para os municípios (FMAS) aconteceu desprovido de procedimentos que garantissem o reconhecimento da diversidade dos municípios, desconsiderando-se, pois, os princípios do gradualismo e da flexibilidade, o que serviu para demonstrar a fragilidade dos conselhos, instâncias deliberativas que, não se posicionando contrário, permitiram que o processo de descentralização se verificasse, apesar dos constrangimentos gerados. “A estratégia para superar esses problemas envolveria, necessariamente, incentivos, tanto financeiros, para minimizar custos da gestão, quanto técnico-administrativos, para a formação continuada, visando habilitar governos para as novas prerrogativas. O reconhecimento às fragilidades teve como alternativas proporções que ficaram na retórica e não apontaram para a construção real de um sistema nacional de proteção social.” (LIMA: 2003, p. 39)

Merece também registro o fato de o disposto no art. 30 da LOAS (criação de Conselhos, Fundos e Planos) ser condição necessária para a operacionalização do sistema, embora não se tenham revelado suficientes para a garantir a eficiência da gestão, reiterando assim que, além de aporte financeiro, a capacidade técnico-gerencial, dentre outros requisitos de ordem teórico-prática, é condição imprescindível ao processo, sobretudo no que tange à aplicação dos recursos.

1.1.3. As Novas Tendências

As referências para identificar o compromisso do Governo Luís Inácio Lula da Silva com a gestão da política de assistência social encontram-se em proposta elaborada pela 10ª Reunião Ampliada da Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (PT). Pretende-se aqui relacionar o discurso contido nessa proposta às práticas efetivadas, tomando-se como referência matérias jornalísticas relacionadas ao tema veiculadas em nível nacional. Estas, ainda que desprovidas de fundamento acadêmico, indicam como

o governo referido vem implementando, em seu primeiro ano de mandato, a política de assistência social.

A Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, instância criada em 1994, em sua trajetória, organizou movimentos voltados ao fortalecimento das articulações da representação do partido para a consolidação da política de assistência social no âmbito de estados e municípios, os quais, no período (1994 – aos dias atuais), se mantiveram ou ainda se mantêm sob o comando governista.

A referida setorial conquistou interlocução junto à Comissão de Transição do governo Lula, através da participação de seus integrantes a quem atribuiu-se a análise técnico-política situacional da assistência social. Concluída essa etapa, foi apresentado um relatório ao Presidente da República, no qual estão condensadas as discussões de temáticas referentes à implantação da Lei Orgânica de Assistência Social.

Os diversos posicionamentos estão destacados nesta dissertação, seguidos de análises formuladas a partir de pesquisa documental e em textos jornalísticos.

Martins e Paiva (2003) técnicos que participaram da elaboração do relatório da Setorial Nacional de Assistência Social e do encaminhamento da proposta ao governo em referência, grifaram algumas recomendações, consideradas fundamentais para o alcance dos propósitos de inclusão social, com foco na redução da miséria, da pobreza e das desigualdades sociais no país, conforme a seguir:

- “A política de assistência social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento a pobreza. A erradicação da fome é componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada na área mostra que é preciso articular distribuição de renda, com complexo acompanhamento social e geração de renda para as famílias contempladas”;

- “É nessa perspectiva que se abre um grande portal de interface entre a LOAS e o Programa Fome Zero, ou seja, entre a política pública de assistência Social e a política de segurança alimentar do governo Lula”;
- “É importante destacar que dentro deste eixo as famílias beneficiárias devem tornar-se os principais protagonistas na definição de estratégias que superem o ciclo da pobreza e da exclusão social.”
- “... a montagem de programas voltados para o enfrentamento da pobreza e da fome deve ser corretamente ancorada em arcabouço teórico-metodológico especializado, de preferência construído interdisciplinarmente por diferentes trabalhadores sociais, pesquisadores, militantes, com participação intensa dos centros de conhecimento das universidades brasileiras”;
- “... assim, a potencialização das ações do Programa Fome Zero, poderá ser obtida pela combinação entre suas ações e os benefícios e serviços de atenção imediata às necessidades básicas, programas de geração de trabalho e renda, projetos de combate à pobreza e o acesso ampliado às demais políticas básicas...”

Emir Sader (2003)¹, em entrevista ao Jornal O Povo, de 08 de setembro de 2003, critica as concessões feitas pelo Presidente Lula nos primeiros meses de governo e sugere que ele pode estar deixando passar uma oportunidade histórica de romper com o sistema capitalista e servir de exemplo para outros países do mundo. Interrogado sobre a política social do governo Lula, ele responde: “Acho que ele está tendo uma atitude possivelmente continuista. Ele não está cumprindo por enquanto, nem mostra que está disposto a cumprir tanto as mudanças, quanto as prioridades sociais. Significaria sair do modelo econômico existente... O Lula não só manteve como também aprofundou o modelo, fez um ajuste mais duro, mais conservador, mais pesado, transferindo ainda mais recursos para o setor especulativo.” (SADER:2003, p. 16). Lula prometeu um novo pacto que possibilitasse a implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, tendo o social como eixo, mas esse novo modelo só poderia ter êxito se fosse

¹ Emir Sader é doutor em Ciências Políticas, Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Filiado ao PT, é respeitável intelectual de esquerda.

“acompanhado da democratização do Estado e das relações sociais e da diminuição da dependência externa.” (SADER:2003)

Ao considerar as dificuldades do atual governo, Unger (2003) se pronuncia: “Das heranças malditas que o governo atual herdou do anterior, a mais maldita é o conjunto de práticas liberticidas que o governo de hoje trata de agravar sem que nenhuma força poderosa se levante para combatê-lo.”

Em meio a dificuldades que se acrescem a cada dia, a protelação do governo Lula na resolutividade de questões fundamentais pode transformar-se em desesperança, o que desmobiliza qualquer governo, mesmo um que teve o apoio entusiástico de 56 (cinquenta e seis) milhões de eleitores.

Legitimado pelo voto de expressiva maioria dos eleitores brasileiros, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu os destinos da nação, nomeando nada menos que 35 (trinta e cinco) novos ministros, dentre eles, Benedita da Silva para o Ministério da Assistência e Promoção Social.

Com menos de um ano, o recém-criado Ministério da Assistência e Promoção Social ganhou destaque nas manchetes de jornais de todo o país. Não pelo sonhado êxito no trabalho de combate à pobreza, inclusão social e garantia dos direitos sociais aos brasileiros menos favorecidos, mas, por ter sua possível extinção na pauta da reforma ministerial, prevista para 2004. Matéria divulgada em 11 de novembro de 2003, no Jornal Folha de São Paulo, destaca as dificuldades que o Presidente teria em retirar do posto alguns de seus antigos amigos e militantes do PT, que prestaram serviços ao Partido... As razões para a saída de Benedita são a unificação dos programas sociais que tirou sentido de sua pasta, e a viagem dela a Argentina em setembro para um evento religioso.” (ALENCAR: 2003, p. 15)²

O suposto esvaziamento da pasta ministerial da assistência social, não se justifica pela unificação dos programas sociais; na verdade, tal requisito atenderia ao pressuposto do “comando único”.

² Kennedy Alencar é colunista da Folha Online, é repórter especial da Sucursal de Brasília da Folha de S.Paulo. Entre outras funções, foi editor da coluna "Painel" e de enviado especial às guerras do Kosovo (1999) e do Afeganistão (2001). Escreve na seção Brasília Online aos domingos

Tendo anunciado, desde sua campanha eleitoral o Programa Fome Zero como prioridade de seu governo na área social, Lula vem gerando, entre simpatizantes do PT que o elegeram, não poucos constrangimentos, resultantes sobretudo do discurso vazio e de uma proposta equivocada que vem sendo qualificada pela imprensa como mera “jogada de *marketing* para encher o vazio dos primeiros dias da nova administração.” (FSP. 04/11/03)

A questão do “comando único”, contemplada legalmente e reivindicada por profissionais da assistência social com severas críticas ao Programa Comunidade Solidária (do governo FHC) também não dá sinais que se efetivará no governo do PT. Embora esteja em curso o processo da descentralização, o Fome Zero pressupõe gestão similar à do extinto Comunidade Solidária.

Quem acompanha com atenção o que se passa no governo Lula sabe da intenção que subjaz à divulgação de desenvolvimento de um projeto de redução da pobreza e da desigualdade. Certo é que, depois de um ano no poder, o que se tem de evidente na área social são muitos discursos e poucas mudanças. Miriam Leitão³, em matéria publicada no Jornal Diário do Nordeste de 12/11/03, a esse respeito destaca: “... é necessário que os ministérios da área social se apressem, e os gerentes gerenciem, e os teóricos ponham sua teoria, e, principalmente, que saiam todos do palanque porque está terminando o primeiro ano. É hora de parar de falar em “liderança maldita”, olhar os indicadores sociais com objetividade e seguir as políticas públicas que escolheram... Se o governo tem dois ministérios para fazer a mesma coisa na área social e, apesar disso, criou uma secretaria para ser a terceira instância da mesma tarefa, o problema é de falta de capacidade administrativa e não da política econômica.” (LEITÃO: 2003:DN:07)

A crítica de Miriam Leitão traz alguma identificação com o Relatório da Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, quando denuncia: “Ainda hoje, mesmo depois de nove anos de promulgação, a política de Assistência Social não possui um comando único em nível federal. A Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS) permanece com a política deletéria da

³ Miriam Leitão é jornalista e especialista em Economia. Colunista do Jornal “O Globo” desde 1991 e atual comentarista de economia na TV Globo e Rádio CBN.

definição arbitrária de programas para serem executados pelos municípios, de forma setorializada e pulverizada.” (MARTINS e PAIVA: 2003, p. 73)

Na verdade, as semelhanças na condução da política de assistência social entre os governos FHC e Lula são mais evidentes que qualquer mudança. Até o presente, o governo Lula não dá sinais eloqüentes das intenções declaradas em campanha eleitoral. Na opinião de Unger (2003), “Já se consolidou na minoria relativamente mais informada do país a convicção de que as políticas de governo praticadas pelo PT e pelo PSDB se exaurem num mesmo projeto: Esse projeto, se define por dois traços: modelo de desenvolvimento que prioriza as exigências da confiança financeira, mesmo quando em prejuízo da economia real, e esforço para atenuar a desigualdade e a miséria por meio de “redes de proteção social” – políticas sociais compensatórias.”⁴ (UNGER: 2003: FSP:12).

As considerações de Unger deixam pistas para se compreender que a questão social brasileira permanece relegada a um plano secundário. A sociedade encontra o caminho para conduzir ao poder um representante do partido de esquerda, esperando radicais transformações na condução das políticas sociais e econômicas, mas, contraditoriamente, não se delineiam as mudanças prometidas e tão almejadas por aqueles que elegeram o Presidente Lula.

Longe de apresentar a nação qualquer projeto político de caráter emancipatório, o governo do Presidente Lula, erguido sob a bandeira do PT, vem cometendo equívocos sucessivos na condução das políticas sociais de modo geral. O episódio do orçamento destinado à área de saúde em 2004 gerou polêmica e protestos entre profissionais da área que rejeitaram a perspectiva de incluir no orçamento da saúde, despesas de outras áreas como o Fome Zero.

É válido destacar a afirmativa do Presidente Lula acerca do referido programa, por ocasião da abertura do 22º Congresso da Internacional Socialista em São Paulo, em 27/10/03. Para o Presidente, a intervenção do atual governo na questão da fome no Brasil superaria a assistência: “Nosso programa Fome Zero, por meio do qual queremos erradicar essa vergonha nacional, não é – como alguns pretendem – um mero programa assistencial.”

⁴ Roberto Mangabeira Unger é cientista político e escreve às terças-feiras no Jornal Folha de São Paulo (www.law.harvard.edu/unger)

E reafirma não ser possível aos que têm fome “esperar resultados da reconstrução da economia”. E continua: “torna-se evidente que teremos de lançar mão de políticas emergenciais”, embora em outras ocasiões haja afirmado que o “espetáculo do crescimento” (prometido para o segundo semestre de 2003) “já está em marcha”, significando um novo, vigoroso e duradouro ciclo de desenvolvimento”.

Sobre a fala do Presidente Lula no Congresso, Leonel Brizola, presidente do PDT, único partido brasileiro filiado à Internacional Socialista, na ocasião, comentou: “A atuação do presidente foi até surpreendente. Outra questão é querer pôr ao lado do governo dele suas palavras. Não casam.” (BRIZOLA: 2003, p. 06). A crítica ora referida pode ser interpretada à luz do pensamento de Roberto Freire, presidente do PPS, que definiu o Fome Zero como “política assistencialista e compensatória” reiterando que o programa “não resolve”.

No âmbito político, acerca da condução das finanças do país, o Ministro Palocci argumenta que a estabilização da economia brasileira “foi uma das maiores histórias de sucesso dos últimos 12 meses”. Ao destacar a arrasadora vitória eleitoral do Presidente, lembra que este conseguiu manter níveis de popularidade respeitáveis e modificou radicalmente as noções dos investidores a respeito do Brasil. Diz ainda que “o risco Brasil (medido pela margem de rendimentos dos títulos do país em relação aos do tesouro americano) teria alcançado o seu nível mais baixo nos últimos cinco anos”.

Há, entretanto, controvérsias acerca desse otimismo no que concerne ao quadro econômico e ao estilo e preceitos adotados pela atual política econômica nacional. Sem dúvida, ela satisfaz às exigências do FMI, postura antes tão criticada pelo atual presidente e por todos os seguidores do PT.

Na verdade, conforme Miriam Leitão, a recuperação do Brasil continua vulnerável, especialmente a choques externos. A economia brasileira está relativamente estagnada. Mesmo considerando alguns indícios recentes de retomada da produção industrial, a produção em geral deverá aumentar apenas 0,5% em 2003.

O desemprego subiu a quase 13%. O crescimento lento ajuda a explicar por que o peso da dívida pública do Brasil continua alto, ou seja, correspondente a quase 60% do PIB.

O corte nos gastos públicos continua. O relator do Orçamento Federal para 2004, Deputado Jorge Bitar, juntamente com a Comissão Mista de Orçamento do Congresso, definem como será feito o corte nos gastos e usam a expressão: “pulverizar ao máximo”.

Pressionado por entidades e congressistas ligados ao setor da saúde apoiados pelo Ministério Público, o governo Lula usa a estratégia da pulverização dos recursos no orçamento para 2004, para destinar R\$ 3,5 bilhões para o setor no próximo ano.

O Ministro José Graziano, responsável pelo Programa de Segurança Alimentar e Combate à Fome, defendeu a inclusão de R\$ 3,6 bilhões do Fundo de Combate à Pobreza no orçamento de 2004, para gastos em saúde, o que foi refutado por técnicos da área, em cujos pronunciamentos, acusam publicamente o governo de estar “maquiando o orçamento para atingir o mínimo de investimento exigido pela Constituição para a área de saúde.” (KRAKOVICS: 2003, p. 18)

Mesmo considerando-se que saúde não se restringe à ausência de doenças, mas à qualidade de vida, tal como preconiza a Organização Mundial de Saúde, não seria reduzindo o orçamento dessa pasta que o governo demonstraria capitulação a esse conceito. Considerando-se as dificuldades operacionais do setor, incluir novas responsabilidades sem dar conta dos problemas tradicionais, é pecar pelo contra-senso.

Ao incluir o combate à pobreza no orçamento da saúde, na prática, o que o governo Lula promove é um dramático corte nas despesas do setor que já é ineficiente, agravando seriamente a crise em que está mergulhado, sendo comum a imprensa noticiar as mortes nos corredores de hospitais pela insuficiência de UTIs em todo o Brasil.

Por desventura, os desatinos não ficam só nas políticas de assistência social e saúde. Também na educação geram-se impasses. O Diário Oficial da União (26-11-03) noticiou ter o Presidente Lula vetado projeto aprovado na

Câmara e no Senado que inclui no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) alunos considerados especiais. O argumento do governo segue orientação do Ministério da Fazenda: “o projeto contraria interesses nacionais ao aumentar a base de cálculo do FUNDEF” (F.S.P. 28/11/03). Essa medida suscitou protestos em todo o país e veio reforçar a insatisfação popular, especialmente quando o Ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, condicionou o pagamento de benefícios para aposentados com mais de 90 anos ao comparecimento aos bancos a fim de proceder a um recadastramento, decisão que, dias depois, foi revogada em razão da revolta dominante em todo o país. Todavia, no caso dos portadores de necessidades especiais, não há perspectivas de inclusão no orçamento do FUNDEF.

Ao longo de um ano de governo, o Presidente gerou muitas contradições. Os fatos cobram definições que vão se adiando, ao tempo em que a população se desencanta com o discurso que o elegeu. As promessas de geração de emprego também não se efetivaram nas proporções anunciadas. É bem verdade que, durante os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o número de brasileiros empregados cresceu, mas em ritmo inferior ao da população economicamente ativa. Isso resultou no aumento dos desocupados, que passaram de 4,4 milhões em 1993 para 7,9 milhões em 2002 – crescimento de 79,2%. (Dados da PNAD/IBGE – 2002)

A persistência da concentração de renda, bem como a pálida retomada ao crescimento e, conseqüentemente, a baixa expansão do emprego são pontos constatados no primeiro ano de governo Lula por analistas como Unger (2003) e Leitão (2003), os quais recomendaram redobrado empenho nas políticas sociais, não apenas as de renda mínima, mas também aquelas que contribuíssem para assegurar o acesso universal à saúde e à educação. Ainda assim, não tem sido essa a resposta do governo.

Outra repercussão negativa para a política de assistência social foi provocada pela Ministra Benedita da Silva, num episódio que gerou, em toda imprensa nacional, comentários de caráter pejorativo em torno da utilização

indevida de verbas públicas destinadas à pasta sob sua tutela, comprometendo a credibilidade nacional na gestão dessa política.

Sem alcançar a repercussão almejada no Projeto Fome Zero, especialmente no que se refere à inclusão social das camadas miseráveis, o governo federal lançou, em outubro de 2003, o programa Bolsa-Família, que vem representar a unificação de todos os programas sociais, cujo dispêndio pode ser de até US\$ 1 bilhão, oriundos de empréstimos contraídos junto ao Banco Mundial. Trata-se de algo que merece reflexões profundas, haja vista que envolve um governo cujo presidente pertence a um partido que escreveu, com tinta cor de sangue, nos muros brancos de todo o país, as frases “FORA FMI”; “FORA FHC”.

O programa Bolsa-Família foi constituído a partir da unificação dos programas sociais já existentes, destinados à complementação de renda como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás. Para tanto, o atual governo reproduz mais uma vez os equívocos na condução da política de assistência social, criando uma Secretaria Executiva para o Programa Bolsa-Família, estratégia já empregada pelo governo FHC, quando da criação da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, fato que gerou entre assistentes sociais atuantes em todo o país acalorados debates e denúncias de esvaziamento dos trabalhos da Secretaria Nacional de Assistência Social, à época vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Até o final de 2003, trezentas e vinte mil famílias cearenses estariam cadastradas no Programa, conforme o anunciado pela Secretária Executiva das Ações Sociais do Governo Lula, Ana Fonseca, por ocasião do seu lançamento, em 04 de novembro de 2003, na Assembléia Legislativa do Ceará. Na ocasião, a Deputada Estadual Tânia Gurgel (PSDB) lembrou que a idéia de unificar programas sociais vinha sendo esboçada pelo governo anterior (FHC) a partir da implantação do cadastro único das famílias pobres. No Ceará, esse cadastro já efetivado, serviria como base de dados para o novo programa. Na opinião dela, o Presidente Lula adota uma postura louvável quando preserva iniciativas de sucesso herdadas da gestão anterior. No entanto, a deputada critica e questiona a unificação dos programas de transferência de renda, dizendo: “É preciso saber se

com a migração dos quatro programas para o Bolsa-Família ficará assegurada a continuidade dos benefícios a todas as famílias que compõem o cadastro único”. (Jornal O Estado – 05/11/03)

Esse e tantos outros questionamentos emergem em torno das propostas lançadas até então pelo governo Lula para a área social, justamente pela falta de embasamento teórico e critérios técnicos que atribuam maior visibilidade aos seus projetos.

Embora possam parecer recentes ou prematuras as críticas ao modo como o governo federal vem conduzindo a Política de Assistência Social, não se pode deixar de registrar, no âmbito deste estudo, as atuais tendências que se anunciam em torno do tema e das questões sociais a ele vinculadas.

1.2. Família, Famílias

A família só pode ser compreendida no contexto histórico que lhe dá forma, razão porque buscar a compreensão dos diferentes conceitos a ela atribuídos, tecendo considerações de ordem geral e suas relações como modo de produção capitalista é um dos objetivos desta pesquisa. Nessa perspectiva, resgatam-se, no caso brasileiro, os aspectos mais significativos desde o período colonial aos dias contemporâneos.

Sem a pretensão de esgotar o tema, pretende-se, também, situar a família no contexto da sociedade cearense, focalizando aspectos determinantes de padrões familiares que interferem no comportamento de crianças e adolescentes que buscam nas ruas da cidade estratégias de sobrevivência.

1.2.1. Pluralidade de Conceitos que a Família Comporta

Nos dicionários da Língua Portuguesa, a palavra “família” significa “conjunto de pai, mãe e filhos, pessoas do mesmo sangue, descendência e linhagem”.

Do ponto de vista antropológico, o conceito transcende o de parentesco comumente aceito (casal e filhos), ou seja, a família nuclear, isto é, as noções de família e de parentesco não são as mesmas em todas as sociedades. Divergem profundamente os conceitos de paternidade e de maternidade, por exemplo, assumidas pelos indígenas, daqueles defendidos pela sociedade ocidental vigente, em que, de modo geral, caracteriza-se a família como um grupo social que tem residência comum, que coopera economicamente e que se reproduz. No entanto, suas características mais gerais não residem apenas nas funções que proporciona as relações entre seus membros.

No Antigo Testamento, o termo hebreu para a família é “*bê’tab*” que significa a “casa do pai”. Essa definição indica o caráter patriarcal da família hebréia, entre eles, a maior unidade social abaixo do clã e da tribo. “A família do Antigo Testamento incluía todos os membros do mesmo sangue ou que viviam numa habitação comum. Incluía assim, o marido e pai – chefe da família – sua esposa e concubinas, seus filhos, escravos e servos, clientes e os hóspedes estrangeiros, filhos viúvos ou repudiados, os filhos e filhas solteiros” (MCKENZIE: 1984, p. 337)

Entre o povo hebreu, a solidariedade familiar era muito profunda, já que o indivíduo dependia inteiramente da família nos aspectos de sustento e proteção. Entre eles, não se concebia a possibilidade de vida fora da família.

Gradativamente, com o passar do tempo, não só entre o povo hebreu ou entre povos indígenas, o conceito de família foi adquirindo novos contornos.

A família de Adão foi retratada como Sagrada Família numa tela do pintor italiano Veronese. Nela, Adão e Eva aparecem no pátio de uma casa junto de seus filhos Caim e Abel e de seus animais. Um dos filhos mama na mãe, enquanto o outro brinca no chão sob o olhar vigilante do pai (Adão). Nessa representação, Aires (1981, p. 222) encontra a figura teológica da família em Adão, a quem caberia anunciar a vinda de Cristo. Na verdade, essa intenção

erudita esconde-se em uma cena que evoca as alegrias então consagradas à família.

Tendo inspirado poetas e artistas, a família tal como descrita pelo Velho Testamento constitui-se referência para o pintor veneziano Carlo Loti (1632 – 1698), que retrata a cena da bênção de José por Jacó como prática freqüente na vida do velho cercado por seus filhos, esperando a morte.

A família de Cristo inspirou a criação de obras da pintura clássica em que reproduzia a mensagem teológica para os povos católicos. Nelas, a figura da Família Sagrada é exemplo, ou seja, um modelo que se reproduziu através dos séculos em diferentes sociedades. Tal como considera Aires (1981, p. 220), “É provável que as famílias católicas tenham sofrido uma evolução quase paralela, e que também tenham sido a necessidade de uma devoção, nem pública, nem individual: de uma devoção familiar” (AIRES: 1981, p. 220)

A família, compreendida como instituição natural – e defendida como tal – por força do processo de objetivação que sofre e através do qual é interiorizada na consciência dos indivíduos e mantida pela força coercitiva dessa interiorização, é fruto da história humana, sujeita, portanto, às determinações dessa história. (MITCHELL:1977)

Estudos de Mitchell destacam que o conceito de família resiste através do tempo e do espaço. É como se sempre houvera famílias tal como hoje se revela. Diz a autora: “Não há nada inevitável acerca da forma ou do papel da família. É função da ideologia apresentar certos tipos sociais dados como aspectos da própria natureza”. (MITCHELL: 1997, p. 10 In SILVA, 1982)

O estudo da história social da família procedido por Aires (1981) evidencia que ela aparece intimamente ligada à situação concreta de uma época e assume características distintas entre diferentes grupos sociais. Mostra ainda que a família, tal como hoje é conhecida, representa uma realidade relativamente recente, oferecendo elementos para se questionar a postura teórica que vê a família como uma formação natural, derivada, em primeiro lugar, da necessidade biológica de reprodução da espécie (no sentido de só ser natural o reproduzir dentro de uma família).

Com base nesse raciocínio, Poster (1979, p. 15) afirma ser “essa forma de pensar evidentemente ideológica, pois justifica uma dada estrutura social na base de uma metafísica da natureza humana”.

Poster (1979) estende essa crítica a estudiosos da família, e em especial a Shorter, Erikson e Parsons, apesar dos diferentes enfoques de cada um que vão desde um extremado biologismo à concepção sociológica de família na ótica funcionalista, incluindo a crítica que também faz à Igreja Católica no que diz respeito à questão familiar.

Outra concepção de família de enfoque naturalista foi aquela defendida por Leclerq (s. d.), ao colocar os fundamentos da doutrina cristã sobre a família. Para Leclerq, a família se caracteriza como “sociedade simples, que nasce espontaneamente pelo simples desenvolvimento da vida humana”. O papel da sociedade é apenas o de reconhecer e legitimar a família “conforme as exigências da natureza”, pois a esta, como “instituição natural, impõe-se à coletividade, tanto de fato, pois resulta do jogo espontâneo das atividades humanas, quanto de direito, uma vez que respeita as leis naturais”.

Para Leclerq, a importância da família está no fato de constituir-se em fator essencial da virtude e da felicidade, ou seja, no dever de formar os filhos e sustentar os adultos. Na sua visão, “o homem sem família está desprovido de algo essencial” e sendo princípio da continuidade social e da conservação das tradições humanas, “é elemento conservador da civilização”. Para ele, a família que existe tanto entre povos civilizados quanto entre primitivos é sensivelmente idêntica, ou seja, constituída de pais, mães e filhos, e com um ritmo de desenvolvimento próprio e pouco dependente das instituições legais.

Continuando essa incursão teórica pela literatura clássica, convém destacar a análise de Morgan (1818 – 1881). Considerado por muitos o fundador da moderna antropologia, guarda o mérito de ter sido pioneiro no estudo do parentesco, numa concepção evolucionista espelhada no darwinismo e no empirismo positivista. Suas descobertas foram de inegável valor científico e político. Delas, reconhecidamente revolucionárias em seu tempo, derivou a grande influência que exerceu sobre Engels.

Morgan estruturou um esquema para explicar o desenvolvimento do gênero humano. Em sua perspectiva, esse desenvolvimento se processa através de estágios sucessivos e unilineares. Ao estágio selvagem corresponde a família consangüínea; a barbárie à família do tipo punaluana e ao estágio da civilização corresponde a família sindiásmica, ou de casal, dela derivando a moderna família monogâmica.

O método de Morgan estabelece que cada grau sucessivo da evolução é consequência das proibições conjugais entre pares consangüíneos. Assim, quanto mais permissivas as relações entre parentes, mais próximo a sociedade estaria do nível selvagem.

A análise de Morgan sobre o parentesco, apesar de ser qualificada como “ingênuo” (Canevacci: 1987, p. 54), resguarda importância significativa pela descoberta de que as organizações em “clãs” deve ser considerada como a chave do moderno Estado grego, a partir da antiga sociedade gentílica.

Cabe a ele, a identificação de cinco formas diferentes e sucessivas de família, abaixo descritas.

A “família consangüínea”, era formada a partir do casamento de irmãos e irmãs carnais e colaterais, convivendo num mesmo grupo.

A “família punaluana” fundava-se sobre o casamento de várias irmãs, carnais e colaterais, com os maridos de cada uma das outras, no interior de um grupo; sendo os maridos comuns não necessariamente parentes entre si. Do mesmo modo, existia pelo casamento de vários irmãos carnais e colaterais com as esposas de cada um dos outros em um mesmo grupo. As esposas não eram necessariamente parentes entre si, embora fosse comum o parentesco, tanto no que se refere aos maridos, como no que se refere às esposas. Em síntese, na família punaluana, um grupo de homens era conjuntamente casado com um grupo de mulheres.

A “família sindiásmica” identificava-se pelo casamento entre casais individuais, sem obrigação de coabitação exclusiva. Nesse caso, o casamento continuava até que ambas as partes desejassem.

A “família patriarcal” fundava-se pelo casamento de um só homem com diversas mulheres, sendo freqüente, nesse estilo, o isolamento das mulheres.

Os três primeiro conceitos, atrás mencionados, tais como foram descritos por Morgan, expressam tipos de convívio mais influentes e ainda hoje existentes. Os outros (família sindiásmica e família patriarcal) são considerados por Morgan como “formas intermediárias” e não tão influentes sobre a experiência humana a ponto de criarem um novo sistema de consangüinidade ou de modificarem essencialmente o sistema já existente.

Sobre a teoria de parentesco defendida por Morgan, Canevacci argumenta: “esses tipos de família não se distinguem um do outro em função de linhas bem definidas; ao contrário, o primeiro tipo evolui para o segundo e o segundo para o terceiro, assim como o terceiro para o quinto, através de gradações imperceptíveis. Os pontos essenciais a verificar são dois: se esses tipos, na verdade, descenderam sucessivamente uns dos outros; e se representam coletivamente o crescimento da idéia de família”. (CANEVACCI: 1985, P. 57)

O evolucionismo defendido por Morgan foi demolido pela investigação antropológica mais moderna. Entretanto, suas descobertas, revolucionárias em seu tempo, exerceram grande influência sobre Engels, pois, mesmo não conhecendo as obras de Marx, Morgan chegou às mesmas conclusões desse pensador sobre a forma historicamente determinada da propriedade privada e da família monogâmica patrilinear, que se constituiria o instrumento essencialmente humano para a gênese e o desenvolvimento da sociedade industrial capitalista.

Em “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado (1884), obra de Engels e Marx, encontra-se uma inusitada tentativa de extinguir a ideologia burguesa que defendia a existência, por todo o sempre, do modo de produção capitalista e da família monogâmica patriarcal.

Engels (1977) parte do raciocínio de Morgan e o complementa com estudos mais aprofundados sobre economia, tendo analisado e vinculado as ligações de parentesco com o desenvolvimento das forças produtivas. Além disso, avançou na elaboração de proposta teórica e política acerca da liberação da

mulher, da igualdade entre os sexos e da superação da família burguesa. Ressalta a emergência de significativas mudanças na família patriarcal, sugerindo o aparecimento de uma nova forma familiar.

Conforme a compreensão de Engels, a família individual moderna fundamentou-se na escravidão da mulher. Ao homem caberia ganhar a vida para toda a família e isto lhe conferia papel de destaque. Somente com o processo de industrialização, abrem-se os caminhos para a inserção da mulher na vida produtiva.

Nessa perspectiva, pela primeira vez na história das relações homem x mulher, graças à exclusão da propriedade privada dos meios de produção e do conseqüente afastamento da monogamia histórica, sempre relacionada à dupla moral da prostituição e do adultério, é possível a união de duas pessoas ligadas apenas pelo amor, libertadas da preocupação de transmitir os bens hereditários.

A emergência da monogamia originou duas figuras sociais características, até então desconhecidas: “o amante da mulher e o corno” (Canevacci: 1987, p. 80). Na família monogâmica, fiel às suas origens históricas, instaura-se o conflito entre homens e mulheres, expresso na dominação exclusiva do marido. Nessas circunstâncias, o adultério passou a ser proibido e punido com severas penas.

Ressalte-se que a família monogâmica vai adquirindo traços particulares ao longo do tempo e em diferentes sociedades, distinguindo-se da forma grega clássica que lhe deu origem. Entre os romanos, a família monogâmica atribuía a mulher maior liberdade e consideração. Ela, tal como o homem, podia escolher livremente seu parceiro para casamento, e a fidelidade feminina estaria garantida pelo direito de vida ou morte que ele tinha sobre ela.

Entre os povos germanos, a família monogâmica adquiriu contornos diferentes, talvez pela situação de pobreza em que viviam. Entre eles, a nova monogamia sobreviveu às ruínas do mundo romano e brotou da mistura dos povos, transformando a supremacia masculina e atribuindo à mulher uma condição de liberdade nunca antes conhecida, o que originou a conquista do amor sexual moderno, antes desconhecido.

A monogamia foi, em todo percurso de desenvolvimento de diferentes formas e arranjos familiares conhecidos, a única na qual o amor sexual encontrou espaço para se desenvolver. Isso não significa dizer que esse amor tenha sido (ou seja, nas formas atuais) recíproco entre os esposos.

Em 1887, Ferdinand Tönnies, sociólogo alemão publicava a obra “Comunidade e Sociedade”. Nela, desenvolveu uma complexa análise das formas associativas humanas. Em sua compreensão, a comunidade é “a vida real orgânica; que se funda sobre a descendência do sangue (parentesco), do solo (o lar e a aldeia) e sobre os bens possuídos e desfrutados em comum. Nessa concepção, é o sentido da propriedade privada que separa os homens na vida em sociedade, haja vista que o desenvolvimento das relações sociais pressupõe transações como a troca, o contrato privado, o conflito entre as classes, a indústria e o capital.

As idéias do sociólogo alemão Tönnies (1887), tal como a de outros pensadores de seu tempo (Wagner, Nietzsche, dentre outros), estavam impregnadas da angústia tendencialmente reacionária assimilada pelo III Reich, que a difundia através da propaganda da contraposição entre “comunidade de estirpe ariana germânica” e a “sociedade atomizada judeu – ocidental”.

A teoria da comunidade defendida por Tönnies parte da premissa da perfeita unidade das vontades humanas como estado originário ou natural, que se conservou e se manifestou sob múltiplas formas de acordo com a natureza das relações entre indivíduos diversamente condicionados e que se apresenta como afirmação recíproca imediata em três espécies a saber:

- na relação entre mãe e filho;
- na relação entre homem e mulher como cônjuges;
- entre os que se reconhecem como irmãos e irmãs, ou, pelo menos como filhos da mesma mãe.

A comunidade de sangue se desenvolve e se diferencia da de lugar. Esta tem sua expressão imediata na coabitação e pode ser concebida como

conexão da vida animal, enquanto aquela pode ser entendida como comunidade de espírito, ou seja, como a forma propriamente humana e mais elevada de comunidade.

Dando continuidade à pesquisa acerca das teorias clássicas desenvolvidas sobre o conceito de família, destacam-se os estudos de Max Weber.

Max Weber (1984) atribuiu fundamental importância à estrutura patriarcal de dominação destacando-a dentre os princípios estruturais pré-burocráticos. Em sua essência, a estrutura patriarcal não se basearia no dever de servir a uma “finalidade” impessoal e objetiva ou na obediência a normas abstratas, como ocorria com a dominação burocrática, mas, ao contrário, na “submissão em virtude de uma devoção rigorosamente pessoal”.

De acordo com a concepção de família defendida por Weber, a origem da autoridade patriarcal estaria no domínio verificado no interior da comunidade doméstica. No sistema familiar de dominação patriarcal, é a submissão da mulher e de sua prole ao senhor que vai garantir a legitimidade de suas normas, que, apesar de não escritas estavam consagradas pela tradição. Nesse modelo familiar, todos, mulher, filhos e serviçais, estavam submetidos à autoridade do “senhor” por conveniência pessoal.

O domínio do senhor assumia para os membros da família diferentes perspectivas: para a mulher, significava sua necessidade de ajuda objetiva; para os filhos, as influências perduráveis, a educação e arraigadas recordações juvenis; para o servo, a proteção.

Mas, as raízes da dominação patriarcal foram identificadas pelas reflexões psicanalíticas de Freud (1921), conforme a seguinte formulação: “a partir da hipótese da rebelião antropológica primordial do assassinato do pai autoritário e despótico da horda primitiva que tomava para si todas as mulheres do grupo. O crime cometido teria deixado marcas indeléveis na memória coletiva dos filhos vinculando a sexualidade ao sentimento de culpa e à dor provocada pela ausência

paterna, simultaneamente fonte de proteção e castração psíquica”. (CANNEVACCI: 1985; p. 7)

Freud não construiu uma teoria especificamente sobre a família, embora esta instituição tenha desempenhado papel importante em suas reflexões. Quando descreveu a dimensão da sexualidade infantil, apontou o impacto da estrutura familiar na formação da personalidade e no estabelecimento de vínculos afetivos e emocionais.

Assumindo a família burguesa como paradigma de análise, Freud disseminou entre os seus seguidores a crença de que esse modelo familiar seria eterno e universal, tendo influenciado a propagação da ideologia da família nuclear assimétrica e da importância vital do vínculo afetivo entre mãe e filho para o processo de socialização da criança.

Do ponto de vista da família, a análise de Freud unifica método psicanalítico e pesquisa antropológica, numa tentativa de estabelecer relações históricas e psicológicas entre religião e sociedade, entre a sagrada família e a família profana, vindo a concluir que esta última é consequência “fatal” do processo de civilização. Freud contribuiu mais do que qualquer outro, no campo da psicologia, para colocar as premissas da superação da família, como momento central do desenvolvimento civilização / repressão.

Malinowsky (1884 – 1942), nascido na Polônia, constituiu-se um dos mais representativos teóricos do funcionalismo. Foi ele que caracterizou a família como uma instituição essencialista dotada de função a ser esclarecida e defendida.

Em seus estudos, toma o comportamento de crianças e adolescentes nas tribos Trobriand, da Melanésia, como objeto de investigação. Nessa sociedade tribal, predominava o matriarcado, a democracia do trabalho e a regulamentação não repressiva dos jogos amorosos. Essa concepção encontrou adeptos e foi adotada por muitos seguidores, principalmente no que se refere ao entendimento sobre o matriarcado. Essa influência repercutiu de modo especial na obra de REICH (1897 – 1957).

Em sua obra “A Revolução Sexual”, Reich faz a relação entre o surgimento da moral sexual, do sentimento de culpa e do pecado, e o da sociedade patriarcal e de classe.

Para Reich, a família patriarcal é como um centro do micropoder ou como um modelo menor do Estado autoritário que teria a missão de reprimir a sexualidade da criança e do adolescente, sendo responsável pela formação de egos frágeis, temerosos e culpados, obedientes, disciplinados, ávidos de autoridade e incapazes para a liberdade (CANEVACCI, 1985, p. 8)

A obra de Reich tenta unificar o materialismo dialético de Marx e a psicanálise de Freud, numa perspectiva revolucionária. Foi o pioneiro na compreensão da estreita relação entre os interesses do domínio de classe e a repressão sexual na reprodução do próprio domínio.

Erich Fromm (1900 – 1980), em seus estudos na área da psicanálise, desenvolveu uma pesquisa patrocinada pela Escola de Frankfurt, em meados dos anos 30, sob o tema autoridade e família, com o objetivo de desenvolver a articulação dialética entre a origem do caráter autoritário e a estruturação do domínio de classes. Chegou à conclusão de que a família funcionaria como a instância de filtragem da violência, contribuindo para amortecer seus impactos pela interiorização da obediência a um sistema hierárquico autoritário desde a infância.

Fromm constata que as experiências vividas na primeira infância e na juventude são mais importantes para a formação do caráter de um indivíduo do que as que possam ser vividas nos anos subsequentes.

As experiências clínicas da psicanálise de Eric Fromm afirmaram a importância do “complexo de Édipo” tal como defendido por Freud e revelaram como tal complexo é fonte da hostilidade e da rebelião do filho contra o pai. Indicaram também como a família patriarcal produz, exatamente por causa do conflito com o pai do qual resulta uma rebelião contra ele, gerando tendências à destruição da família.

A atitude de rebelião do filho contra o pai é condicionada e determinada desde o primeiro dia de vida, pela relação global entre pai e filho, tal como essa se desenvolverá mais tarde.

Canevacci (1987, p. 173 – 175) interpreta a teoria de Eric Fromm e propõe a comparação entre algumas situações familiares, simplificadas de modo ideal-típico no interior da sociedade capitalista para imaginarmos o contraste das relações pai – filho entre famílias de tipo camponesa ou proletária, uma outra de um rico médico urbano e uma terceira, uma família do tipo pequeno – burguês.

Na família camponesa, a figura do pai assume características peculiares, dada a situação socioeconômica que vivencia. Nessas circunstâncias, para o pai camponês, todo membro da família é, em primeiro lugar, uma força de trabalho que ele explora o máximo. Até que a criança cresça o bastante para ajudar no trabalho, nada mais é que uma boca para alimentar e o pai aceita essa condição tendo em vista sua utilização futura. O camponês desenvolveu um esquema cujo traço dominante é a máxima exploração de todos que estão à sua disposição (inclusive seus filhos). Ao mesmo tempo, não desenvolveu a aspiração à felicidade no amor, nem para si mesmo, nem para sua companheira. A relação entre pai e filho é carente de amor e caracterizada pela hostilidade e pela tendência à exploração. Essa mesma hostilidade se desenvolve no filho, motivo pelo qual a velhice e a morte do pai podem libertar o filho de sua condição de explorado. Nesse modelo, a relação entre pai e filho contém um traço de hostilidade mortal, que projeta sua sombra sobre o ânimo do pai e do filho, alimentando uma reciprocidade que se reproduz sucessivamente.

Já na família do rico médico urbano, apesar de persistir a tendência à exploração do pai pelo filho, ela se apresenta de forma mais oculta e velada. Os filhos não têm a função de aumentar a renda do pai, não são vistos como trabalhadores potenciais e consumidores inúteis porquanto não trabalham. Nessa família, os pais transferem aos filhos muitos dos seus desejos e ideais e se realizam neles quando estes conquistam seus sonhos (aos pais impossíveis).

Na família do tipo pequeno – burguês de uma grande cidade na qual o pai é um empregado de baixo nível, com renda insuficiente para satisfazer as necessidades de sua família, a vida do pai é tão pobre de satisfações, tão sem possibilidades de dominação e comando, que a criança, assim como a esposa, assumem a função de propiciar ao pai aquilo que a vida lhe recusou. Nesse caso, a relação pai – filho é permeada de sentimentos contraditórios, que geram na criança reações de amor e ódio pelo pai, à medida que cresce.

Estudando os sistemas de parentesco e de alianças nas sociedades arcaicas, Levi-Strauss (1980) inaugura a explicação estruturalista da instituição familiar. Para ele, o termo família designa um grupo social que deveria apresentar as seguintes características: “Ter sua origem no casamento; ser formada pelo marido, pela esposa e pelos filhos(as) nascidos do casamento, ainda que fosse concebível que outros parentes encontrassem seu lugar junto do grupo nuclear; os membros da família deveriam estar unidos por: laços legais, direitos e obrigações econômicas, religiosas e de uma rede precisa de direitos e proibições sexuais, além de uma quantidade variável e diversificada de sentimentos psicológicos tais como o amor, afeto, respeito, temor, etc.” (LEVI-STRAUSS: 1980, p. 16)

A construção epistemológica elaborada por Levi-Strauss, embora a-histórica, teve o mérito de contradizer as teses naturalistas fundadas sobre a essência biológica da consangüinidade, avançando para o debate cultural da afinidade.

Levi-Strauss elabora uma tentativa de explicar o “porquê” da proibição do incesto. Em sua primeira explicação, tenta manter firme a dualidade do caráter da proibição. A origem da proibição do incesto é certamente natural e social ao mesmo tempo. Seria uma medida de proteção voltada para salvaguardar a espécie contra resultados nefastos dos casamentos consangüíneos.

Um segundo tipo de explicação acerca da proibição do incesto considera que tal proibição nada mais é que o reflexo, no plano social, de sentimentos ou de tendências que a natureza do homem é incapaz de explicar inteiramente. De fato, o incesto existe, ainda que proibido pela lei e pelos

costumes, e é muito mais freqüente do que nos gostaria de fazer crer uma convenção coletiva do silêncio em torno dessa realidade.

As explicações do terceiro tipo encontram defensores de posturas distintas. De um lado, aqueles que relacionam a proibição do incesto a um fenômeno psicológico e fisiológico de caráter instintivo e de outro, os que vêem na proibição do incesto uma regra de origem puramente social, cuja expressão em termos biológicos constitui um fato acidental e secundário.

A sociologia da família, nas abordagens de Adorno (1903 – 1969) e Horkheimer (1885 – 1973), remete para a compreensão do surgimento da família como relação espontânea e natural que vai gradativamente se diferenciando até alcançar a figura moderna na monogamia, fazendo emergir a esfera das relações privadas. A partir dessa compreensão, a família submete-se a uma dinâmica social e dupla: de um lado, orientada pelo processo crescente de socialização peculiar à sociedade mercantil, de outro, concebida como espaço de “repouso”, por sua capacidade de esvaziar as tensões provocadas pelas relações entre o indivíduo e as potências totalitárias que constituem a sociedade.

Para Adorno e Horkheimer, a crise da família é de natureza social. No entender desses estudiosos, a mesma dinâmica que engendrou a família burguesa se encarrega de destruí-la. Em situação de crise, a família cumpre, cada vez menos, sua tarefa de instruir e educar seus membros.

Agnes Heller (1985) coloca no centro de suas preocupações o homem como ser social, sua ética e cotidianidade.

O cotidiano do ser humano é o palco onde se plasam as relações sociais e onde se desenrola a existência humana. Nesse cenário, a família assume papel de destaque como comunidade essencial para o existir humano e para a objetividade do ser.

Agnes Heller mostra que a construção de uma vida pautada na felicidade é um compromisso de cada ser humano, e especialmente da família. No interior das adversidades da vida cotidiana, a família constitui a esfera íntima da

existência, o “porto seguro” onde cada um pode experimentar e desfrutar a sensação de pertencer.

Para Heller, o núcleo familiar oferece uma possibilidade sempre renovada de realizações, mesmo nas situações mais difíceis.

As considerações elencadas ao longo deste texto compõem o referencial para fundamentar a compreensão acerca da trajetória da família brasileira. Para tanto, faz-se um percurso histórico que se inicia nos primórdios da colonização, atravessa a fase de implantação do processo de industrialização e chega à contemporaneidade onde se configura toda a complexidade da vivência familiar.

1.2.2. Família Brasileira: Tradicionalismo e Nova Ordem de Complexidade Contemporânea

Entender os caminhos percorridos pela família do Brasil Colônia aos dias atuais é a tarefa que a seguir se empreenderá.

No caminho percorrido para resgatar as primeiras formas de organização familiar no Brasil, identifica-se que até a década de sessenta, as reflexões sobre esse tema não tinham importância nem reconhecimento nos meios acadêmicos. Isso porque as produções até então disponíveis haviam sido elaboradas sob a racionalidade das explicações positivistas ou na linha estrutural funcionalista.

As primeiras referências sobre as formas de organização familiar no Brasil são legitimadas como objeto de preocupação científica nos trabalhos pioneiros de Gilberto Freire (1969) e Oliveira Viana (1952), retomados na década de 50, de forma mais elaborada, por Antônio Cândido.

Freire estudou o perfil da família patriarcal brasileira no período colonial e nos períodos posteriores. O modelo de estrutura familiar no Brasil, normalmente

chamado de patriarcal, confunde-se com a própria história da família brasileira, conceito também usado como sinônimo de família extensa.

Oliveira Lima (1980) relaciona o nascimento do Brasil, não com o seu descobrimento em 1500 pelos navegadores portugueses, mas com a transmigração da Família Real, afirmando: “Esse gigante de oito e meio milhões de quilômetros quadrados e cem milhões de habitantes, de fato, nasceu em 1808, com a transmigração da Família Real.”

Com esses argumentos, Oliveira Lima propõe que o Brasil atual poderia se constituir ainda numa província ultramarina, não fora o acaso ter trazido para cá a Família Real de Portugal.

A vida colonial brasileira (1500 – 1822) foi identificada por historiadores como três longos séculos de trevas, de saques desordenados de matéria-prima, de eitos adubados com suor de escravos, de matança genocida dos habitantes primitivos da terra.

O Brasil de então era, pois, um imenso arquipélago de feudos (sesmarias – donatários), onde imperavam “coronéis” que o Imperador transformou em canhestros barões de um reino tropical imaginário. Enfim, os contornos da vida colonial brasileira sugerem um parêntese na história universal.

Quando se tenta resgatar a história do povo brasileiro, guarda-se sempre uma nostalgia do passado, porque não se pode certificar os fatos em virtude de não terem sido relatados pelos primitivos habitantes indígenas. Precisa-se então, recorrer aos fatos descritos pelos próprios colonizadores ou recriá-los na imaginação, reunindo pedaços de um “quebra-cabeças” que anuncia os contornos de uma organização familiar arquitetada nos moldes patriarcais.

Esse modelo de estrutura familiar, comumente denominado patriarcal, foi considerado por alguns historiadores como insuficiente para dar conta das variações peculiares às organizações familiares existentes no Brasil, da Colônia ao Império.

Nesse sentido, Mariza Correa (1982) levantando algumas questões e colocando em debate o modelo defendido por Gilberto Freire indaga: “A chamada família patriarcal brasileira era o modo cotidiano de viver a organização familiar no Brasil Colonial, compartilhado pela maioria da população, ou é modelo ideal dominante, vencedor sob várias formas alternativas que se propuseram concretamente no decorrer de nossa história? (...) é um produto típico de colonização portuguesa nos trópicos, ou foi importada de Portugal? (...)” (CORREA:1982, p. 24)

Com esses questionamentos, Correa sugere que os estudos de Freire alimentam a perspectiva equivocada de que a história das formas de organização da família brasileira possa ser substituída pela forma de organização familiar de um grupo dominante numa determinada época e lugar. Defende que a família patriarcal pode ter existido e cumprido seu papel fundamental em determinada época, enfatizando que esta não existiu sozinha “nem comandou do alto da varanda da casa grande o processo total de formação da sociedade brasileira” (ibid. pg. 25). Em sua opinião, o conceito de família patriarcal não consegue sustentar-se como referência central quando se fala de família no Brasil.

O conceito de família patriarcal brasileira também se mostra difuso no pensamento de Oliveira Lima que assim se expressa: “Quem sabe dúvida o seu passado esmera-se na genealogia, embora nela se encontrem apenas a negra parideira da senzala (...) Temos a sensação incômoda de que nos falta terra aos pés, suspenso no vazio, entre um passado sem cronologia e um futuro em que não acreditamos, ainda, em busca de uma identidade que só se constrói na continuidade do tempo (...) as caricatas “famílias tradicionais”, de nosso folclore não conseguem descer sequer alguns centímetros do “humus” em que mergulham suas raízes sem topar com a anarquia genética de um harém de deserdados, de modo que nossa “tradição” nunca vai muito além do bisavô (...)” (OLIVEIRA LIMA: 1980, p. 53)

A tradição da família patriarcal brasileira tem sido questionada justamente em virtude da escassez de registros oficiais que possam conferir a essa “tradição” um significado.

Fato é que a matriz da família patriarcal, com sua ética dominante implícita, disseminou-se por todas as outras formas de organização familiar, no Brasil Colonial, tendo deixado seus reflexos em algumas famílias modernas de estilo conjugal.

Na realidade, o sistema da fazenda reunia diversos tipos de família mas é inegável a predominância sociocultural, econômica e ideológica da família patriarcal e extensa, do mesmo modo que é também indiscutível o desenvolvimento de outras formas de família.

O próprio Freire já dizia: “a ordem brasileira não é monolítica ou única, mas uma variedade de ordens que têm se juntado para formar as vezes, contraditoriamente, o sistema nacional a um tempo uno e plural em seu modo ou cultura” (FREIRE: 1962 apud DA MATTA: 1987, p. 119)

Do que foi possível resgatar até aqui, parece existir uma polêmica entre os autores acerca da tese de Freire sobre a família patriarcal. Num certo sentido, as divergências apontam para o consenso em torno da presença do poder patriarca que, por longo tempo, predominou entre as famílias brasileiras.

Importa destacar que as análises foram se aprimorando e contribuindo cada vez mais para que as relações familiares assumissem certo destaque como objeto de reflexão científica.

No Brasil, na linha de reflexão marxista, pode-se considerar que o trabalho desenvolvido por Francisco de Oliveira (1976) assumiu fundamental importância. Apoiado em fundadas razões, ele considera que a divisão sexual do trabalho na família operária é compatível com a racionalidade do sistema capitalista e que nesse modelo, a mulher produz o valor de uso quando pratica atividades domésticas e o homem, o valor de troca através do exercício do trabalho assalariado.

De acordo com Arendt (1999), a comunidade natural do lar decorria da necessidade que reinava sobre todas as atividades exercidas no lar. Nessa perspectiva, a divisão sexual do trabalho pode ser compreendida como funções naturais inerentes ao homem e à mulher. A manutenção individual seria tarefa do homem, enquanto a sobrevivência da espécie, tarefa da mulher. Assim compreendendo, homem e mulher estariam sujeitos à mesma premência da vida, ou seja, o labor do homem no suprimento de alimentos e o labor da mulher no parto os colocam no mesmo nível de responsabilidade, isso quando se pensa na função da família de preservação da espécie ou na própria condição de sobrevivência humana.

O estudo da família no Brasil, embora resgate aspectos do início do período colonial, só adquiriu maior visibilidade a partir da década de 70, quando a história da família desperta interesse e se impõe como área particular de conhecimentos e pesquisas. Essa história revela que as relações de mercado e a crescente industrialização modificaram lentamente o “*status*” social da família que passou a enfrentar um processo de proletarização, pondo fim a sua condição de grupo extenso. Essa mesma realidade, por outro lado, levou a família a se unir como estratégia para superar desafios impostos pela vida, ou seja, pela sobrevivência.

Os estudos de Maria da Conceição Tavares acerca do processo de desenvolvimento brasileiro sintetizam os principais pontos necessários à compreensão da família na dinâmica econômica do país.

De acordo com Tavares (1979), apesar das dificuldades para se estudar um processo ainda inacabado, é possível identificar um estilo de desenvolvimento capitalista no Brasil que se inicia a partir de meados da década de 60 e se estende até o final dos anos 70.

Os aspectos essenciais do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro de interesse deste estudo, são justamente aqueles que interferem na condição de vida das famílias no país e que, como se percebe, extrapolam os limites da década de 70 e se estendem aos dias atuais.

No que concerne à expansão do capitalismo, Tavares salienta a existência de uma base produtiva adequada à expansão que foi determinada por um novo esquema de concentração de poder e de renda, e por novos mecanismos de estímulo adequado à etapa de integração com o capitalismo internacional e ainda pelo grau de solidariedade da economia brasileira com o capitalismo internacional.

Embora não se possa negar a difusão do progresso técnico em todos os setores da economia nacional, esta vem se processando em ritmo diferenciado entre os diferentes setores.

O processo de modernização adotado no Brasil possui, no entender de Tavares, dois efeitos contraditórios no que se refere à mão-de-obra, ora de exclusão e/ou de expulsão, ora de incorporação nas novas atividades que surgem, o que dá ao processo de expansão e modernização um caráter desigual e combinado.

Com referência à concentração de rendas, observa-se que esta não se processa de forma linear, já que é sempre acompanhada por outros mecanismos, dentre eles o poder exercido pelo Estado e o controle financeiro e tecnológico em mãos do capitalismo internacional.

Nessa lógica, o grupo de renda mais alto mantém ou aumenta sua participação, enquanto o grupo mais baixo (trabalhadores rurais, urbanos ou aqueles sem trabalho) não participam de forma significativa dos lucros proporcionados pelo aumento da produtividade.

As considerações de Tavares em relação ao estilo de desenvolvimento capitalista no Brasil apontam algumas pistas para o entendimento das condições de vida das famílias na realidade brasileira e dos padrões que ela precisa perseguir para se integrar à racionalidade do sistema.

Em relação à acumulação de capital que se forjou no Brasil pela queda do salário real dos trabalhadores, identifica-se a família assumindo o papel de barateadora da força de trabalho através das atividades exercidas no interior do

lar, numa segunda jornada, o que se dá pela incorporação da mão-de-obra feminina e infantil na produção social.

Quanto à inovação tecnológica, esta exige uma mão-de-obra capacitada a adotá-la. As inovações tecnológicas, em geral, poupadoras de mão-de-obra, resultou na ocupação de um número menor de trabalhadores que precisam estar cada vez mais especializados.

A família, inserida nesse contexto, para atender a essas necessidades, deverá conduzir seus membros no sentido de compreender as inovações e de se dispor a perseguir as demandas do capital, quer incorporando-se às atividades mais modernas, quer deslocando-se a atividades em que o capital demanda um tipo específico de mão-de-obra.

A dinâmica da distribuição de renda repercute sobre a família à medida que a coloca ora como consumidora (ou não), ora como produtora (ou não) de bens e/ou serviços, dependendo de sua inclusão no sistema econômico, ou da sua exclusão deste.

Os pontos levantados com base nos estudos de Tavares não esgotam os aspectos da racionalidade da família brasileira frente ao desenvolvimento econômico do país, mas se constituem referências para que se possa compreender aspectos dos determinantes econômicos sobre a realidade familiar. Esses determinantes, entretanto, não se estendem de forma mecânica a todas as famílias vez que cada uma resguarda características distintas, dependendo, dentre outros fatores, do estrato das classes sociais em que se assentam.

No contexto da vida econômica, a família se organiza a partir da reunião de esforços, por exemplo, o salário de cada um dos seus integrantes, agindo como unidade de produção de rendimentos e consumo. Produzindo diretamente parte dos valores para seu consumo, organiza-se como unidade de prestação de serviços “não produtivos”, relacionados não simplesmente à sobrevivência, mas também ao conforto, ao prazer e a satisfação que resultam do exercício da sociabilidade. “É máquina de controlar o tempo e lugar onde temos

cidadania perpétua. É também onde sabemos ser amados incondicionalmente.”
(DA MATTA: 1987, p. 136)

Nessa compreensão, a vida em família torna-se espaço único e privado de cada um, rico em contradições e ambigüidades onde a tragicidade e a solidariedade ocupam o mesmo espaço e também onde se alimentam esperanças, sonhos e ilusões.

Durhan (1985), ao analisar a família, considera que ela se organiza, não como unidade de produção, mas como unidade de rendimentos. Reconhece que a família tem autonomia relativa diante da produção capitalista. Destaca a organização da família como unidade de prestação de serviços não produtivos, considerando a sua importância para a realização de finalidades não necessariamente relacionadas com a sobrevivência, mas também com o prazer, o conforto e a sociabilidade.

A sociabilidade do povo brasileiro, entretanto, foi se arquitetando nos contornos de profundas desigualdades que gradativamente se aprofundavam, desde o Brasil Colônia, entre uma restrita “elite” e uma extensa “massa”. A esse respeito, Oliveira Viana (1952) apud Oliveira Lima (1980, p. 67), é considerado “o ideólogo absoluto das elites brasileiras”, tendo influenciado com mais de uma dúzia de obras e, como técnico do recém-criado Ministério do Trabalho, na formação do pensamento político das lideranças nacionais. Sobre essa influência, Medeiros (1974) comenta: “Somente as elites “ou pela força e a altitude de caráter, ou pela capacidade superior de ação, ou pela alta cultura e competência técnica ou, principalmente, pelo fascínio do exemplo – podem influir sobre as massas, orientá-las com segurança, modelá-las à sua imagem.” (MEDEIROS: 1974 in OLIVEIRA LIMA: 1980, p. 67)

Na tradição brasileira, a realização dos ideais nunca emergiu das massas, mas sim de uma elite, de um grupo, de uma classe. Por isso, o brasileiro não assimilou a consciência clara de nenhum objetivo nacional a realizar ou a defender, de nenhuma tradição a manter, de nenhum ideal coletivo.

Comparando a família senhorial e a família plebéia, Viana conclui: “Esse sentimento de decoro pessoal é peculiar à alta classe agrícola. O baixo povo rural não o possui”. Na verdade, esse baixo povo é sempre visto como ralé. (Ib. Id.. p. 47)

Esse pensamento é o reflexo mais expressivo das desigualdades brasileiras e das ambigüidades que colocaram sempre em lados opostos ricos e pobres, senhores e escravos, elite e massa, num processo de exclusão que se forjou desde os tempos mais remotos e se agravou à medida que se restringiam oportunidades de participação popular nos destinos do país.

Como lembra Medeiros (1974): “Nós, na verdade nunca tivemos governo praticamente democrático (...) o nosso povo-massa (...) realmente nunca governou: sempre recebeu de cima, do alto (...) a lei, o regulamento, o código, a ordem administrativa, a cédula eleitoral, a chapa partidária” (ib. id. p. 211)

Por certo, o pleito eleitoral que conduziu Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, foi o fato que retirou da nossa história a idéia de que um representante das massas “nunca governou”. Entretanto, o fato ainda não é relevante ao ponto de sugerir que, nesse novo momento histórico, a participação popular inverterá a lógica do “de cima pra baixo”.

As transformações que o Brasil viveu no campo e nas grandes cidades, a crescente urbanização, o processo de industrialização, a abertura democrática, dentre outras mudanças mais recentes provocadas pelo contexto mundial da globalização da economia e da evolução tecnológica mundial, não livraram as famílias brasileiras dos contornos tradicionais que se enraizaram desde a colonização.

Hoje, para o visitante ocasional, o Brasil é um país sedutor e mesmo os mais atentos, não compreendem facilmente a profundidade da convivência com os extremos das desigualdades.

A crise socioeconômica que se abate sobre o Brasil, fruto da falência de sucessivos modelos políticos e econômicos, tem profundas repercussões em

todas as instituições e assim a família, como instituição primeira no processo de construção da sociedade, não poderia passar ao largo de todas as crises.

A família no que tange à origem e ao desenvolvimento, insere-se no contexto histórico. Portanto, sofre mudanças e é marcada por acontecimentos e fatos.

Assim, a família nuclear, composta de pai, mãe e filhos, coloca-se quase sempre, como categoria interpretativa nas pesquisas e constitui um tipo ideal e, considerada em determinado período, permite a compreensão do real. É entendida como sinônimo de família nuclear burguesa ou família conjugal moderna, coexiste por meio de laços de consangüinidade.

Da família patriarcal, unidade econômica de produção e de consumo, evolui-se para a família nuclear, ou seja, a família urbana, consequência das progressivas migrações do campo para as cidades.

Sendo um espaço social concreto, nela e através dela, diferentes atores sociais sobrevivem e se reproduzem. Para enfrentar os desafios contemporâneos a família, condicionada por peculiaridades culturais, demográficas, econômicas e políticas, tanto históricas quanto conjunturais, vai assumindo novas formas concretas de organização (arranjos familiares).

No atual contexto histórico brasileiro, a família se desenha e se redesenha junto ao seu tempo e seu espaço de vida e sobrevivência. A todo momento, ela se organiza ou se desorganiza, gerando novos arranjos, novos modelos de convivência e novas dinâmicas com o fito de responder às novas demandas de produção, consumo, trabalho, socialização, urbanização etc., num embate cotidiano pela conquista da inserção na vida produtiva e da cidadania.

1.2.3. Condições de Vida de Famílias Cearenses

Os estudos empreendidos até então sugerem que a família brasileira contemporânea é produto de um longo percurso histórico que perpassa a

sociedade colonial, camponesa e artesanal, tendo chegado à sociedade industrial. A discussão acerca de comportamentos sublinhados de rituais tradicionais e ao mesmo tempo, marcados por caracteres atuais, assimilados de outras culturas por força de condicionantes geopolíticos e socioeconômicos que o desenvolvimento e a abertura global vem forjando, é sempre muito oportuna.

Na sociedade contemporânea, a família brasileira, vista de maneira ampla, ainda guarda algumas características universais de sua formação e apresenta singularidades específicas que se reproduzem para uma pluralidade de comportamentos que diversificam suas relações. Assim, é possível, nos dias atuais, identificar o modelo tradicional de família coexistindo com outras alternativas de convivência familiar.

Grande número de separações informais ou judiciais desorganizou famílias constituídas na perspectiva do modelo tradicional e originou a família monoparental, predominantemente constituída por mãe e filhos.

O rompimento de laços familiares interferiu diretamente no poder econômico de seus pares, comprometendo a capacidade financeira para alimentar, educar, enfim, para oferecer aos filhos do casal separado as condições materiais básicas para um desenvolvimento biopsicossocial saudável.

Assim, o dito “desajuste familiar”, dada a transitoriedade das relações entre homens e mulheres, fez emergir a família do segundo, terceiro casamento, com características particulares: homens e mulheres trazem para as novas relações, os filhos dos casamentos desfeitos. Daí surgem os impasses de convivência. Os direitos e deveres de uns e de outros se mostram contraditórios e às vezes irreconciliáveis. As disputas entre os “irmãos” de pais e mães diferentes, ou meio-irmãos, se estendem ao casal provocando novas rupturas e novas relações emergem no ciclo vicioso da transitoriedade das relações homem – mulher.

As conseqüências dessa uniões – separações eventuais são diversas, e se agravam quando as famílias transitórias se organizam e se desorganizam no contexto da pobreza.

A luta empreendida pela ação conjunta dos apartados de uma mesma família, no contexto de profundas injustiças e desigualdades sociais, não se revela suficiente para libertá-los de condições de crescente empobrecimento.

A realidade tem mostrado que todos os esforços empreendidos pelos grupos familiares para superação da condição de pobreza não são capazes de garantir, por si sós, a solução de seu impasse estrutural como classe.

A realidade social só pode ser apreendida se considerada a síntese de múltiplas determinações.

A realidade é construída socialmente e a análise dos fenômenos que nela se apresentam, tem que ser efetivada considerando-se as relações que os homens mantêm entre si, vez que estas relações determinam a forma de apreensão desta realidade.

A realidade social deve, portanto, ser apreendida como uma totalidade em que a tradição, a cultura, a política e a estrutura econômica determinam, em última instância, o desenvolvimento das formas de vida.

A análise da família na realidade cearense pressupõe a consideração de aspectos relativos a geografia, população, economia, política, dentre outros elementos, isso para que não se incorra nos erros de qualquer reducionismo.

O Estado do Ceará ocupa uma área de 147 mil km², num território submetido a rigorosas condições do semi-árido, excluindo-se apenas as zonas litorâneas e as serras úmidas. Tem uma população de 6.366.647 habitantes (dados do IBGE – 2000 – PNAD – 2001).

Em 1991, o Estado apresentava uma população de 2.893.981 crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos de idade, representando 45,46% da população total do Estado .

A análise das condições de vida desses indivíduos revela uma realidade preocupante em relação ao acesso à saúde, à educação, ao mercado de trabalho, assim como à vulnerabilidade a situações de risco como a violência urbana, prostituição, uso indevido de drogas, dentre outros.

Na área da saúde, a taxa de mortalidade infantil permanece alta (75/1000 nascidos vivos). Apesar das conquistas alcançadas, a mortalidade materna situa-se em torno de 150/100.000 óbitos em menos de um ano pós-parto.

A desnutrição infantil nos mais diversos graus se verifica em 33% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos de idade. O problema de nutrição vem desde a gestação razão por que 8% dos nascidos vivos apresentam peso abaixo do normal, sendo que, em algumas áreas consideradas de risco, esse percentual sobe para 18%. A maioria das crianças e adolescentes vivem sem condições sanitárias adequadas. Apenas 35% residem em domicílios com esgoto adequado e 28% com abastecimento d'água regular.

Não obstante a existência de programas governamentais destinados a garantir educação de qualidade para todos, os dados sobre escolarização e analfabetismo evidenciam ser urgente a adoção de medidas voltadas igualmente para o acesso, a permanência e o sucesso escolar. Há dados demonstrativos da descontinuidade no processo de aquisição de conhecimentos formais entre crianças e adolescentes.

Entre o grupo em apreço, a média de anos para um aluno concluir as oito séries do ensino fundamental é de 9,6 anos, o que indica uma perda média de escolarização de 1,5 anos.

A situação precária da educação está diretamente relacionada com a participação das crianças e adolescentes nas oportunidades de trabalho, devido ao elevado nível de pobreza da família. Entre a escola e o trabalho, alguns escolhem o trabalho, isto é, a luta pela sobrevivência, mesmo sem considerar os riscos, as condições e o benefício dessa escolha em relação aos custos.

Recente pesquisa sobre o comportamento de risco dos adolescentes estudantes do Estado do Ceará (PROARES – 2003) possibilita conhecer as características predominantes na estrutura familiar dos estudantes entrevistados. Nesse estudo, a configuração das famílias é condicionada por peculiaridades demográficas, econômicas, sociais e culturais, assumindo formas concretas de organização. Essa organização expressa-se através do espaço social que define e

integra os diferentes papéis de cada componente. O conhecimento da dinâmica desse espaço social contribui para a avaliação do vínculo que existe entre as crianças e os adolescentes e suas famílias e como essa interação é determinante para o desenvolvimento familiar.

Tomando como foco de análise a composição familiar caracterizada segundo os aspectos de estrutura, situação de trabalho, renda do responsável pela família e escolaridade, a pesquisa financiada pelo PROARES – 2003 indica que a unidade familiar do contingente de 11.701 estudantes que participaram da enquete é basicamente constituída por pai, mãe e filhos, representando 67,0%, seguindo-se a que se compõe de mãe e filhos, com uma percentagem de 14,1%.

O percentual correspondente à estrutura familiar constituída em torno da figura materna (14,1%) ressalta a tendência de diversificação da organização familiar.

Quando se analisam os dados que identificam os responsáveis pelas famílias, constata-se que o pai assume essa condição em 59,8% das famílias, a mãe em 29,3% e avô ou avó em 5,6%.

Os dados encontrados acerca da identificação dos responsáveis pela família apontam para a tendência da inversão entre pai e mãe, fato constatado em 3.428 famílias de um total de 11.701 pesquisadas. Tal inversão de papéis pode provocar alterações significativas no convívio e na dinâmica familiar, destacando-se a conseqüente dificuldade que as mães enfrentam, sobretudo pela sobrecarga da dupla jornada de trabalho, o que limita consideravelmente sua disponibilidade de tempo para o convívio com os filhos, além de afetar também a qualidade de vida das mães, chefes de família. Essa situação é mais preocupante quando se observa a condição feminina no mercado de trabalho.

A pesquisa aponta uma percentagem de 80,9% dos responsáveis familiares trabalhando e 17,8% desempregados em todo o mercado, que inclui atividades formais e informais.

O nível salarial dos 9.467 responsáveis pelas famílias (que representa uma síntese da população ocupada no Estado) confirma a distribuição salarial

extremamente desigual que ocorre no Brasil e, mais acintosamente, no Ceará. Não surpreende, portanto, que 7,6% desses trabalhadores recebam como remuneração até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o que significa estarem na chamada linha de miséria (SEADE/DIEESE, 2002). Os trabalhadores que ganham até um salário mínimo representam a maioria, com uma percentagem de 22,1%. Agregando-se os que ganham $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo, obtém-se um resultado que chega a 29,7% ou seja, são 3.475 famílias do contingente pesquisado que se incluem na chamada população pobre.

Os dados da pesquisa em foco comprovam, mais uma vez, a iniquidade da concentração de renda. Inegavelmente, o panorama da desigualdade e da pobreza endêmicas se reflete de forma dramática entre a população infanto-juvenil do Estado. Essa situação provoca a incorporação de mulheres, crianças e adolescentes à força de trabalho, constituindo-se uma estratégia para compensar os efeitos perversos do perfil da distribuição de renda.

No contexto de crescente exclusão social, há consenso em torno do papel potencial da educação como o principal vetor da mobilidade social e da distribuição de renda, tendo importante função na construção de uma sociedade mais igualitária e democrática.

Entretanto, os dados globais do Estado sobre o nível de escolaridade dos pais dos alunos pesquisados revelam uma predominância do ensino fundamental e alfabetização estreitando ainda mais as probabilidades de inserção no mercado de trabalho ou alcance de uma remuneração que atenda as suas necessidades básicas de sobrevivência.

Como se pode depreender das considerações precedentes, a maioria das famílias pesquisadas enfrenta situação de pobreza preocupante, haja vista que “o seu bem-estar é tão sensível ao nível de renda que compromete a qualidade do relacionamento familiar, especificamente na interação pais / filhos / irmãos, influenciando inclusive o comportamento individual.” (PROARES, 2003)

A família é o espaço social onde se estabelecem formas concretas de organização e convivência, caracterizando a dinâmica da interação familiar. As

relações de poder desenvolvidas no interior da dinâmica familiar constituem-se aspectos significativos, pois representam fator de equilíbrio. Nesse sentido, o significado dos vínculos familiares, principalmente os filiais, depende do sentimento de segurança e proteção inferidos da relação. Em contrapartida, no outro extremo encontra-se o autoritarismo que se sustenta na força da violência dos pais. Esse vínculo é frágil, pois, sendo pura descarga de energia, não consegue alimentar os vínculos familiares. (UNICEF / PLACSO, 1996)

As várias situações de risco que se detectam no seio da família merecem também mais apurada descrição e análise. Há indiscutivelmente um público-alvo distinto, com necessidades protetivas peculiares, composto de crianças e jovens negligenciados, discriminados, explorados e violentados em suas próprias famílias e no seu entorno familiar.

Zaluar (1995), analisando a situação familiar nas classes populares, no contexto urbano, parte de uma reflexão segundo a qual os filhos deixam de ser um investimento para o futuro e passam a ser um peso, tanto maior quanto mais pobre a família e quanto mais ausente o pai. A diminuição acentuada da presença paterna, quer por abandono, quer por indiferença moral e psicológica, ocasionou um acúmulo de funções maternas e, por isso, recai sobre a mãe a responsabilidade, também, pela moralidade da família.

Os pobres desenvolvem mecanismos para realizar o que, para eles, é família. E justificam porque não é mais possível dispensar a ajuda dos filhos menores na formação da renda familiar. Esse fato leva crianças e adolescentes a procurar meios de renda nas ruas em biscates, simplesmente na mendicância ou na prática eventual de furtos, roubos ou coisas do gênero.

Aqui interessa focalizar o grande contingente de crianças e adolescentes abandonados que perderam seus vínculos familiares ou simplesmente desistiram de compartilhar o mesmo teto bem como os que sobraram de uniões desfeitas ou refeitas e sobrevivem nas ruas, dada a condição de pobreza de seus antigos núcleos familiares desfeitos, via de regra, em nome da

liberdade. Mas afinal, qual o sentido da liberdade que aprisiona e destrói tantas vidas?

Não se pretende discutir aqui o sentido filosófico da liberdade, mas chamar a atenção para o desafio que ela pode representar para crianças e adolescentes que se lançam às aventuras da vida na rua.

Sobre a liberdade humana, Sartre (1973, p. 15-16) já dizia: “Estamos sós e sem desculpas (...) o homem está condicionado a ser livre. Condenado porque não se criou a si próprio; e, no entanto livre porque, uma vez lançado ao mundo é responsável por tudo aquilo quanto fizer.”

Quando, de modo irresponsável, se agrega liberdade à condição de pobreza econômica e alienação de direitos e obrigações, os problemas se agravam e as consequências são drásticas. Para crianças e adolescentes vítimas de relações mal resolvidas, resta o desencanto, a infância perdida, o futuro incerto.

Esses meninos e meninas que trilharam os caminhos do desajuste familiar, da pobreza, das desigualdade socioeconômicas, alienados de seus direitos constitucionais e inseridos nos extratos de renda baixa, ou sem nenhuma renda, estão expostos a situações extremas de risco pessoal e social.

Vivendo nas ruas, meninos e meninas enfrentam a tortura de não ter para onde ir ou voltar. Passam por situações de abandono, agressão, violência e buscam nas drogas uma forma diferente de ser alienado, ou seja, estranhos ao que se passa ao seu redor, são, na verdade, espectros de ser humano.

Nesse cenário, crianças e adolescentes, e, porque não dizer – os elementos das famílias das quais se desgarraram – encontram-se num horizonte de segregação urbana em que as fronteiras entre pobreza e miséria se acentuam, ao tempo em que se restringem, cada dia mais, as possibilidades de acesso, inserção e mobilidade social.

A aceitação de modelos diferentes de organização familiar está associada à aceitação de formas diferentes de se construir uma boa qualidade de

vida na interação indivíduo – família – contexto social. Nesse sentido, não cabe disciplinar famílias para se adequarem a um único modelo. Cabe sim, indagar das famílias suas razões de ser como são, as dificuldades que encontram, as pressões que vivem, as mudanças que gostariam de construir.

O entendimento dessas premissas poderia fazer a diferença na perspectiva do atendimento às famílias assistidas pelo Programa “Criança Fora da Rua Dentro da Escola”, uma vez que o seu cotidiano é um desafio constante e a questão da sobrevivência interfere, com grande peso, em toda dinâmica familiar vivenciada num contexto de pobreza extrema e/ou miséria.

CAPÍTULO 2. A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ.

Da tradição brasileira, que inaugurou a assistência social a partir das primeiras entidades beneficentes criadas voluntariamente para pessoas “desvalidas”, até as mais modernas, orientadas pela legislação constitucional vigente, determinante da garantia dos direitos do cidadão, sobrou a influência do pensamento ideológico do “protecionismo”, “privilégio” e “apadrinhamento”, comportamentos que orientaram as primeiras práticas assistencialistas.

Orientando-se pela Constituição de 1988, que define uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, e pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.724, regulamentada em dezembro de 1993, o governo do Estado do Ceará, a partir de 1994, iniciou processo de estudos, debates e ampla divulgação da LOAS, com o fim de promover as mudanças estruturais necessárias e assim se adequar às exigências advindas do aparato legal constituído.

Com o novo ordenamento, a Assistência Social é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, rompendo com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área, sempre vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

Para a implementação dessas mudanças, o marco legal da Assistência Social apresenta um novo desenho institucional: garantia da descentralização, com a primazia do Estado; comando único, em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil por meio dos conselhos, conferências e fóruns nas ações de seu planejamento, execução e controle.

Mais que uma estrutura formal, o novo ordenamento exigiu a quebra de paradigmas culturalmente disseminados ao longo de quase quinhentos anos. A perspectiva da descentralização pressupõe um escalonamento de poder que se dilui do campo federal e estadual para o fortalecimento da gestão municipal.

A perspectiva da descentralização e a recomposição do campo socioassistencial na esfera pública, ganharam o princípio de materialidade, em primeiro lugar, com a extinção dos órgãos federais em atuação nos Estados, seguida da transferência de suas atribuições para a gestão estadual em todo o país.

No caso do Ceará, além da transferência das competências, o Governo Federal repassou ao Governo do Estado as instalações físicas e equipamentos da extinta Legião Brasileira de Assistência, espaço esse que passou a sediar a Secretaria da Ação Social do Estado.

Pesquisa desenvolvida por Lopes (1996) reconstruiu a trajetória de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nos municípios cearenses, relativo ao período de maio de 1994 a outubro de 1995, quando da realização da I Conferência Estadual de Assistência Social.

O referido estudo objetivou identificar restrições e potencialidades do poder público municipal para a implementação da política de acordo com as novas diretrizes sinalizadas pelo artigo 30 da LOAS (criação de conselhos, fundos e elaboração de planos), tudo isso envolvendo a participação popular.

Lopes (1996) chegou a algumas conclusões que valem destacar dadas as contribuições que trazem para esta pesquisa. Começou por constatar grandes limitações impostas à implementação municipal das determinações que a LOAS condiciona ao processo de descentralização político-administrativa.

Na sua opinião, concorrem para essas dificuldades a realidade municipal para o enfrentamento dos desafios gestados num contexto marcado por profundas contradições. “De um lado pelo modelo tradicional de fazer assistência, centrada em ações residuais, pontuais, emergenciais, corporativas e do outro, pela Assistência Social, tratada como Política de Seguridade Social, que aponta para garantia dos mínimos sociais, atribuindo ao Estado primazia no atendimento e comando único em cada esfera de governo”. (Lopes: 1996, p. 83).

Tal situação converge para um cotidiano permeado pelo conflito entre o que legalmente se estabelece as produções teóricas que servem de fundamento para a conquista da cidadania e as práticas culturalmente reproduzidas ao longo

do tempo que divergem desses postulados, sejam legais ou teóricos. “É nesse cenário, que os embates vão se dando na busca de novos caminhos e alternativas, para se atingir um patamar de bem-estar social condizente com o mínimo de dignidade necessária a qualquer cidadão.” (Ib. Id.: 1996:83)

Acreditando que a assistência social só viria a legitimar-se como política pública, à medida que o município conquistasse a condição de “*locus*” privilegiado dessa política, espaço democrático de cidadania capaz de implementar os princípios, diretrizes e determinações da LOAS, Lopes (1996) apresentou as seguintes recomendações:

- Criação de um programa de capacitação dos técnicos, conselheiros e representantes de ONGs, para assessoramento aos municípios na área de assistência social;

Acrescente-se a essa recomendação, a necessidade de capacitação continuada para esses atores, como alternativa para a formação de capital humano responsável pelo planejamento, execução e controle da política. Essa argumentação se dá em observância à periodicidade com que mudam os gestores e técnicos no país, em face do processo eleitoral. Tais mudanças ocorrem não só no âmbito governamental, como também entre os conselhos de participação da sociedade e até mesmo entre as organizações sociais de acordo com o que determinam os estatutos.

- A participação da Universidade Estadual do Ceará (UECE), dentre outros mecanismos essenciais à operacionalização da LOAS, foi recomendada para a gradativa transformação das antigas práticas clientelistas, assistencialistas e eleitoreiras que orientaram por longo tempo o exercício da política de assistência social no país. (ib. id., 1996)

Um corolário do que foi proposto nos estudos de Lopes (1996) conduziria, a médio prazo, a política de Assistência Social a ampliar seu impacto redistributivo entre a população excluída. Passaram-se quase dez anos e, apesar de alguns avanços no que concerne à abertura dos canais de participação popular, aos investimentos em capital humano pela via da capacitação técnica, gestores públicos e representantes de ONGs envolvidos nessa política, ainda são

tímidos os resultados observados. Com certeza, outros elementos precisam ser considerados para que a Política de Assistência Social realmente contribua para elevar o nível de vida da população excluída.

2.1. Instâncias de Participação da Sociedade: Os Conselhos

A gestão de políticas sociais apresenta problemas especialmente difíceis. As experiências de reformas administrativas até então desenvolvidas em âmbito nacional e local visando à adequação ao novo ordenamento legal, todas emanadas da Constituição de 1988 e, no caso específico da política de assistência social, preconizadas pela LOAS ainda enfrentam constrangimentos, em que pese aos avanços parciais, reconhecidamente carecedores de persistência e continuidade.

Esses problemas se complicam, dentre outros constrangimentos, pela distribuição espacial de competências entre diferentes entes territoriais, entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica e, sobretudo, pela existência de administrações especializadas do setor privado que se incorporam à rede prestadora de serviços assistenciais (fundações, associações, corporações, sindicatos, etc.) as quais, embora vinculadas a instâncias do poder público, não estão sujeitas a relações hierárquicas, mas ao monitoramento das ações que executam pela via do financiamento estatal.

Superar essas dificuldades é difícil e a experiência ensina que cada organização tende a considerar essencial o serviço que presta, vendo as outras instâncias mais como competidoras do que como colaboradoras. Tal como considera Cohen e Franco (2000), essa competição se sustenta porque os recursos que mantêm a todos provêm da mesma fonte. Com efeito, ao aumentar o que se outorga a uma, outra receberá menos – como em um jogo de soma zero – tendo como consequência a perda de postos de trabalho e de influência (COHEN E FRANCO, 2000, p. 35).

A missão de coordenar converge inevitavelmente para os problemas de autoridade e da articulação institucional. Esses aspectos costumam ser pouco visíveis, contudo geram grande impacto sobre a capacidade operacional da Política de Assistência Social.

Nesse sentido, alguns estudos sugerem a ampliação da eficiência no gasto de recursos disponíveis e o incremento da eficácia para o alcance dos objetivos de projetos por eles financiados. (ib. id.: 2000)

A Política de Assistência Social, como qualquer outra, é constituída de elementos de natureza legal, política e técnica. A vontade política de levar adiante determinadas ações envolve interesses, muitas vezes alheios à compreensão da sociedade e principalmente daqueles que a ela estão sujeitos.

O Plano Plurianual da Assistência Social do Estado do Ceará para o quadriênio 2004-2007 define como principais vetores a descentralização político-administrativa; a participação da população; a intersectorialidade e complementariedade das políticas públicas; a parceria entre os setores público e privado e a integração das políticas macroeconômicas e sociais.

O atual Plano de Governo do Estado, “Ceará Cidadania – Crescimento com Inclusão Social”, insere a Assistência Social no eixo de articulação “Ceará Vida Melhor”, visando à ampliação do acesso a direitos sociais, com enfoque programático nos grupos vulneráveis pela situação de extrema pobreza, abandono e calamidades.

A otimização da rede estadual de serviços assistenciais se configura numa dentre outras estratégias de ação adotadas com vistas ao alcance dos objetivos declarados no Plano de Governo do Estado. Tal rede é constituída por instituições públicas e privadas vinculadas à Secretaria de Ação Social, Secretaria da Saúde, Secretaria da Educação Básica, Secretaria da Cultura, Secretaria do Esporte e Juventude, Secretaria da Justiça, dentre outros órgãos.

Há que se considerar que a assistência social se materializa a partir de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos voltados ao atendimento de um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade, do risco social, da pobreza com vagas oportunidades de inclusão

social. São exemplos dessas ações: a Bolsa Família, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Benefício de Prestação Continuada para idosos e deficientes em situação de pobreza, o Programa Primeiro Emprego, dentre outros.

Certo é que os que demandam por assistência social constituem grupo heterogêneo e conseqüentemente apresentam necessidades distintas. Essa realidade tem orientado as instituições públicas e/ou privadas a se organizarem para o enfrentamento de questões que se configuram segundo recortes de faixa etária; de gênero; de dependência, dentre outros, em detrimento da compreensão da problemática no contexto familiar. A esse respeito, Carvalho (2000:153) sugere que a Assistência Social foi de certa forma capturada pela segmentação de interesses e fragmentação de seu público-alvo. Na sua opinião, “Os planos de ação deixam clara essa fragmentação: crianças, adolescentes, idosos, moradores de rua, pessoa portadora de deficiência, etc.”

Outro complicador identificado por Carvalho (2000) na concepção e operacionalização da Política de Assistência Social consiste no fato de que secularmente essa política foi captada pela filantropia e missionarismo das igrejas. “Esse fato se reflete nas representações de entidades, nos Conselhos e com maior intensidade no Conselho Nacional de Assistência Social, podendo perpetuar o caráter ainda cartorial de que o mesmo se reveste, já que é sua função fornecer parecer de mérito para ganhos de certificado de filantropia.” (CARVALHO: 2000, p. 154)

No Ceará, essa prática de emissão de certificados para a oficialização de funcionamento de organizações não-governamentais de caráter filantrópico se divide entre os Conselhos Estadual, Municipais e o Fichário Central de Obras Sociais do Ceará (FCOSCE)

Embora a emissão de certificados de filantropia seja função restrita aos Conselhos, no Ceará, o FCOSCE orienta a criação de organizações não governamentais e emite “atestado de funcionamento”, conforme o que determina o Decreto Estadual de nº 27.214 de 15/10/2003. O referido atestado é pré-requisito para formalização de convênios com o Governo do Estado ou para a concessão

de subvenções sociais destinadas à realização de serviços sociais no âmbito de ação estadual.

Assim, os serviços socioassistenciais prestados por entidades não-governamentais constituem estruturas operacionais que oferecem diferentes modalidades de atenções e comportam graus diversos de complexidade e flexibilidade. Em geral, são executados com base em ações pulverizadas dessas entidades que se instalam nos 184 municípios cearenses.

Com tais características, essas entidades, apesar de operarem com grande parte de recursos financeiros oriundos do Estado, não revelam identidade pública.

Conquanto a relação de parceria implique assegurar o caráter público dos serviços e/ou benefícios a cargo de organizações não governamentais, muitas delas não fazem referência à participação do Estado que, na verdade, em sendo provedor de recursos financeiros para execução de ações socioassistenciais, negligencia no comportamento e avaliação dos trabalhos, o que deixa a população demandatária à mercê do estilo gerencial adotado por diferentes gestores sociais.

Raichelis (1998) considera que a “publicização” das diferentes esferas da vida social é um movimento direcionado pela correlação de forças políticas que se estabelece entre os atores sociais e que permite tornar visíveis os conflitos e viabilizar consensos. Segundo a autora, “é um processo que assume o caráter de estratégia política de sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político.”

Enquanto a disputa entre diferentes instâncias representativas dos interesses populares fica mais acirrada, a intermediação na prestação de bens e serviços é negociada entre o público e o privado sem que o exercício do controle da Política de Assistência Social se pronuncie sobre o impacto das ações na transformação da realidade de pobreza e miséria dos segmentos atendidos. Ao contrário, instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial, encontram campo fértil para avaliação e denúncia da realidade observada.

Desprovida de condição cidadã que a estimule a cobrar tanto do Estado quanto dos prestadores de serviços, a qualidade da atenção que lhe cabe, a

população pobre e indigente vai reproduzindo um estilo de acomodação à dura realidade. Raros são os casos de denúncias porque o beneficiário não se reconhece (e nem sempre é reconhecido) como cidadão, embora seja essa a condição com que a LOAS o qualifica.

Alguns questionamentos acerca das competências e comportamento dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas (federal, estadual e municipal) têm sido postulados por profissionais da área como Carvalho (2000); Yazbek (2004) e Raichelis (1998), dentre outros, que apontam a fragilidade dos conselhos diante da centralização do poder nas mãos do Executivo Federal e das condições que o governo reúne para neutralizar, impedir e desarticular a ação dessas instâncias: Sugerem a interferência do Governo Federal junto ao Conselho Nacional de Assistência Social nas deliberações que vão desde a mudanças das regras eleitorais da representação da sociedade civil até a sonegação de informações relativas ao orçamento, passando pela desqualificação desse espaço como instância exclusiva da sociedade civil (RAICHELIS: 1998, p. 85)

Vale ainda considerar o desempenho dos Conselhos Estadual e Municipais de Assistência Social no âmbito do Estado do Ceará. Mesmo sem maior aprofundamento dessa questão, observa-se certa inoperância por parte dessas instâncias no que se refere a intervenções com vistas à garantia dos direitos do cidadão cearense.

No caso específico do Conselho Estadual, talvez, o fato de ser presidido pelo Secretário da Ação Social do Estado e ter suas instalações, equipamentos, manutenção e assessoria técnica providos pela SAS estadual, motive e justifique relações de subordinação em sua dinâmica operacional, condicionando os conselheiros a posturas de inibição para reivindicar autonomia nas deliberações que venham a contrariar interesses dos gestores públicos, o que acaba ocorrendo, mesmo em detrimento dos interesses da coletividade.

Tal consideração encontra ressonância, por exemplo, quando se registra a criação, no Ceará, do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), aprovado pela Assembléia Legislativa Estadual, em Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003. O referido mecanismo contraria as bases da

organização do processo de gestão e de financiamento da política pública de assistência social, na perspectiva de sua consolidação como sistema único (SUAS).

Ao mesmo tempo, a criação do FECOP no Ceará descredencia e desqualifica o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), que passa a operar tão somente o repasse de recursos federais, vez que toda a arrecadação do tesouro estadual vem sendo canalizada para a operacionalização do FECOP, conquanto esteja definido legalmente que os recursos a ele destinados sejam oriundos de política de renúncia fiscal que prevê destinação de 0,2% do total de recursos arrecadados com pagamento de impostos.

Criado com o fim de beneficiar famílias em situação de pobreza e indigência – 53,4% da população cearense é formada de pobres e 26,3% de indigentes – conforme pesquisas do IBGE-PNAD (2003), a nota técnica que deu origem ao FECOP definiu focalizar as ações do Fundo para os dez municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ressalte-se que essa focalização não foi observada, vez que os recursos do FECOP em 2004 deram cobertura a programas e projetos pulverizados entre 174 (cento e setenta e quatro) municípios.

Não obstante a escassez de recursos para os programas sociais, o FECOP não se soma ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS). Ao contrário, desqualifica o FEAS, vez que todos os recursos disponibilizados pelo tesouro estadual foram destinados ao FECOP e a decisão em torno da aprovação dos projetos foi tomada pelo Conselho Consultivo do FECOP e não pelo CEAS, tal como prevê a Lei Orgânica de Assistência Social.

Esse fato remete ao pensamento de Paoli (2002), citado por Yazbek (2004), que ao analisar o desempenho da política de assistência social refere-se a um tempo incerto, em que a “surpresa” é o fato do que se pretende alternativo ... ou seja, a herança desestruturadora do neoliberalismo “projeta-se para a frente, confundindo tudo”, razão pela qual continua-se “tentando desatar os nós ligados por ela, o que entretanto não formata uma pauta hegemônica, mas uma quase

“passagem de neblina” que confunde a todos os atores.” (PAOLI: 2002:15 in YAZBEK: 2004:12)

A proposta do FECOP, amparada na perspectiva da criação de Programas / Projetos inovadores nas linhas “Estruturante” e “Transferência de Renda”, vem, na verdade, destinando seus recursos para a continuidade de muitos já existentes, como é o caso do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola que comprometeu R\$ 5.169.428,00 (cinco milhões, cento e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e oito reais), recursos oriundos do FECOP para garantir sua operacionalização no período de junho a dezembro de 2004.

A partir dos elementos ora expostos, é possível argumentar que a organização dos serviços de assistência social no Ceará carece de maior expressão, principalmente no que concerne à ação de controle social por parte dos Conselhos de Assistência Social, nos níveis federal, estadual ou municipal.

2.2. O Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola

O Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola está vinculado administrativamente à Coordenadoria de Proteção Social e Medidas Sócio-Educativas, da Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará.

Criado em julho de 1996, foi concebido para intervir na realidade das crianças e adolescentes em situação de rua, na cidade de Fortaleza. Essa decisão foi inspirada nos resultados de uma pesquisa realizada e publicada em 1994, com o título “Meninos e Meninas de Rua: Cenário de Ambigüidades”.

Realizada pela Secretaria da Ação Social (SAS) e Sistema Nacional de Emprego (SINE-CE), a referida pesquisa estimou existir em Fortaleza cerca de 5.692 meninos e meninas em locais estratégicos da cidade, trabalhando para ajudar suas famílias, além de 184 crianças morando nas ruas.

Diante desse desafio, a proposta inicial de criação do programa envolveu parcerias entre o poder público, o setor empresarial e a sociedade civil,

destinadas a arrecadar os recursos necessários a sua implementação e à estruturação de retaguarda no processo de atendimento da população-alvo.

O objetivo anunciado foi o de “contribuir para a inclusão pessoal e social de crianças e adolescentes oriundas de famílias em situação de extrema vulnerabilidade, priorizando as que se encontram nas ruas. Especificamente o programa objetiva assegurar a matrícula de crianças e adolescentes na rede oficial de ensino, monitorando a frequência, através de articulação sistemática junto às escolas; estimular a participação das crianças e adolescentes nos diversos programas de retaguardas; desenvolver ações de apoio e orientação à família favorecendo o resgate da auto-estima, convivência familiar e comunitária evitando maus tratos, abusos e violência doméstica; oportunizar a família acesso a serviços, programas e projetos nas áreas de alfabetização, educação profissional, saúde e cidadania; orientar e encaminhar adolescentes a partir dos 14 anos para programas de capacitação e a partir dos 16 anos para intermediação e mão-de-obra; oportunizar a família melhoria de renda através da concessão de uma bolsa cidadã.” (SAS, 1996)

De início, a operacionalização do Programa foi viabilizada pela alocação de recursos do tesouro estadual e pela utilização legal de política de renúncia fiscal da União, segundo a disposição da Lei Federal 8.069/90, art. 260, que permite à pessoa jurídica deduzir do imposto de renda devido, até o limite de 1% (um por cento) em cada período base, as doações destinadas aos Fundos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A participação da pessoa física foi assegurada pela dedução de até 12% (doze por cento) do imposto de renda devido, por ocasião da declaração de ajuste anual, desde que tenha feito a doação no exercício anterior.

Os recursos arrecadados viabilizam a concessão de bolsa-aprendizagem às crianças e adolescentes beneficiados pelo Programa, cabendo ao tesouro estadual manter a infra-estrutura básica para o seu funcionamento complementando, quando necessário, os valores relativos aos demais benefícios prestados ao público-alvo.

Em sua fase de implantação, a equipe de educadores sociais a quem coube a abordagem de crianças, adolescentes e suas famílias, foi capacitada, numa ação concomitante ao lançamento oficial do programa, quando o governo do Estado promoveu ampla campanha educativa, divulgando os objetivos e formas alternativas de enfrentamento da questão.

O fluxo operacional do programa foi delineado a partir da abordagem de crianças/adolescentes pelo educador social na rua. Cumprida a primeira etapa, desenvolve-se uma seqüência de trabalhos constando de cadastramento, visita domiciliar/diagnóstico da situação familiar, encaminhamento da criança/adolescente à escola e/ou pólos de atendimento, repasse de bolsa-aprendizagem, encaminhamento de membros da família aos programas de geração de emprego e renda e demais benefícios, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas.

Desde sua versão original, o programa sofreu alterações, cujas justificativas enfocavam sua adequação à dinâmica da realidade para efetiva concretização dos objetivos pretendidos.

De início, a complementação de renda destinada às famílias cobria um período de seis meses, posteriormente esse tempo foi elástico para um ano. Outra modificação se deu com relação à faixa etária de crianças e adolescentes atendidos. Inicialmente previsto para cobertura ao público com idade entre 7 e 14 anos, “passou para 0-18 anos em virtude dos encaminhamentos feitos aos demais familiares.” (MATOS: 1999, p. 37)

Atuando através de abordagens em pontos estratégicos da cidade, os educadores sociais, no ano de lançamento do programa (1996), eram 57 (cinquenta e sete), conhecidos como “amarelinhos” codinome atribuído a esses educadores.

Atualmente (2004), estão nas ruas 100 (cem) educadores sociais, compondo a equipe central de coordenação que comporta 01 coordenadora e uma equipe multidisciplinar formada por um assistente social, uma pedagoga e uma psicóloga.

Em seu procedimento metodológico, o programa buscaria ampliar a compreensão e percepção da família a respeito de sua responsabilidade frente aos filhos, considerando ser esta o primeiro espaço socializador, protetor e de segurança da criança.

Assim sendo, destaca a abertura de debates junto às famílias sobre aspectos relevantes da dinâmica familiar, tais como o desempenho de papéis, relações interpessoais, vínculos, sentimentos de cooperação, participação, além dos espaços de reflexão sobre vivências, com vistas a reconstruir conceitos, hábitos e atitudes cristalizadas, descobrir novas possibilidades de ação, novas formas de ver o mundo, as pessoas, as relações e assim transformar a rotina de maneira criativa.

Outra estratégia de intervenção do programa consistiria em instrumentalizar a família, garantindo condições materiais mínimas de sobrevivência, o que se concretiza na concessão de cestas básicas, em cuidados com a saúde e investimentos na melhoria de condições habitacionais.

Em sua dinâmica operacional, a coordenação do programa realiza a distribuição dos educadores sociais em locais com grande fluxo de crianças e adolescentes em situação de rua. Atualmente, o maior fluxo está concentrado na orla marítima, cruzamentos e pontos estratégicos da zona leste e oeste, avenidas e cruzamentos da periferia, centro da cidade, terminais de ônibus e outros eventualmente denunciados pela comunidade. Essa ação é planejada com base nos dados e informações constantes da cartografia das ruas, bem como nas denúncias da população sobre locais onde se evidencia a presença de crianças e adolescentes nas ruas.

A abordagem e o cadastro de crianças e adolescentes são realizados diariamente pelos educadores sociais, através do preenchimento de ficha específica, ou termo de entrega. A ficha de abordagem é utilizada quando a criança ou o adolescente é encontrado na rua. O termo de entrega destina-se à criança e ao adolescente, encontrados na rua, encaminhados à família e/ou rede de atendimento de retaguarda. (SAS:2004)

Depois da abordagem, é realizado o cadastramento das famílias, através de visita domiciliar. As informações constantes do cadastro orientam o parecer técnico sugestivo da admissão (ou não) da família da criança ou adolescente no programa. Concluindo-se a admissão, o cadastro é encaminhado às unidades executoras do programa, levando em conta a distância das unidades próximas do seu local de moradia, numa ação facilitadora do acesso dessas famílias ao trabalho socioeducativo.

As ações socioeducativas assumem caráter complementar numa articulação entre políticas públicas para viabilizar intervenção na realidade familiar identificada. Essas ações se materializam na prática de atendimentos individuais; visitas domiciliares, reuniões, encaminhamentos, oficinas, palestras educativas, concessão de benefícios, de instrumentais de trabalho e da Bolsa Cidadã.

A articulação intersetorial proposta é levada a efeito junto à Secretaria da Educação Básica, órgão que favorece o engajamento de crianças e adolescentes na escola, contando ainda com o concurso da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, no que tange à resolutividade das demandas familiares por oportunidades de ocupação e renda. A Secretaria da Ciência e Tecnologia prioriza vagas nos cursos de qualificação profissional e de informática, enquanto a Secretaria da Saúde procura garantir o acesso aos serviços prestados por essa setorial e o atendimento ambulatorial aos usuários de drogas. Também a Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, de modo articulado, garante apoio à ação de educadores sociais nas ruas, quando necessário. Cabe à Secretaria da Ouvidoria e Meio Ambiente, a expedição de documentos necessários ao cidadão.

O Juizado da Infância e da Juventude, a Secretaria do Esporte e Juventude, o Ministério Público, a Secretaria de Turismo, a Ação Voluntária, a Secretaria de Infra-estrutura e organizações não governamentais são relacionadas pelo programa como parceiros potenciais cuja articulação é acionada para atender demandas eventuais procedentes dos seus beneficiários.

A bolsa-aprendizagem foi concebida com a finalidade de incentivar a adesão de crianças e adolescentes ao programa e se efetiva a partir dos seguintes critérios: comprovação de renda “*per-capita*” dos pais ou responsáveis

de até 30% do salário mínimo, concessão de bolsa, no limite de duas por família, por um período máximo de 18 meses, estando estabelecida a prioridade para famílias indigentes. Para estas, o valor da bolsa é diferenciado. Aquela sem nenhum benefício social recebe bolsa no valor de R\$ 120,00 (cento e vinte reais). Aquelas incluídas em programas sociais a exemplo do Bolsa Família, poderão receber uma complementação até atingir a renda de R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

Ao ingressar no programa, a família assina termo de compromisso assumido com a Secretaria da Ação Social. Através desse documento, fica pactuada a contrapartida familiar para a garantia dos objetivos do programa, consistindo na responsabilidade familiar de manter todos os filhos em idade escolar regularmente matriculados, com 85% de frequência mensal às aulas. Comprometem-se também a encaminhar os filhos para participarem de programas sociais em turno complementar à ação educativa da escola e ainda a manter crianças menores de cinco anos em creche. Outro pacto firmado entre a família e a instituição refere-se ao compromisso de sua participação com garantia de 90% de frequência às reuniões, oficinas ou outras atividades promovidas pelo programa. Todos esses compromissos convergem para o objetivo maior do programa que consiste em assegurar a não permanência de crianças e adolescentes nas ruas.

A concessão de instrumental de trabalho está vinculada ao critério de participação em curso de qualificação profissional, exigindo-se que o proponente esteja com o tempo mínimo de seis meses em processo de capacitação.

A cesta básica é concedida às famílias de crianças e adolescentes que apresentam necessidades emergenciais extremas.

O desligamento da família do Bolsa Cidadão se dá quando do descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso; em caso de mudança da família para outra cidade; ao fim do prazo de um ano de concessão da bolsa e/ou após avaliação e parecer técnico favorável ao desligamento do programa.

A execução do programa, em 2004, foi orçada no valor total de R\$ 5.169.428,00 (cinco milhões, cento e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e oito reais), recursos oriundos do FECOP.

Quanto ao monitoramento e avaliação, adotam-se critérios internos, ou seja, cabe à equipe técnica responsável por sua execução, através do dimensionamento dos indicadores e meios de verificação destacados no Quadro I, a seguir, a aferição dos resultados.

INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO
• Redução do nº de crianças e adolescentes nas ruas. • Número de crianças e adolescentes engajados em atividades sócio-educativas sistemáticas. • Percentual de frequência das crianças e adolescentes em atividades sócio-educativas sistemáticas. • Nº de crianças e adolescentes encaminhadas e freqüentando a escola/ano. • Nº de pessoas/famílias capacitadas, em curso de qualificação profissional • Percentual de frequência das famílias às oficinas. • Nº de famílias atendidas com instrumental de trabalho. • Nº de famílias beneficiadas com cesta básica. • Nível de satisfação das famílias.	• Ficha de frequência e ingresso das crianças e famílias nas atividades desenvolvidas pelas unidades operacionais da SAS. • Ficha de abordagem de rua. • Declaração de frequência à escola. • Controle dos encaminhamentos e subsequentes atendimentos prestados pelas setoriais. • Declaração do número de pessoas capacitadas pelas instituições parceiras. • Relato de depoimentos gravados e transcritos sobre: - redução de conflitos; - solução compartilhada de problemas; - ampliação do diálogo / responsável / filhos.

A partir dos elementos descritos neste capítulo, avaliam-se, a seguir, os indicadores do programa, tomando-se por referência:

- os dados de sua fase de implantação;
- a pesquisa de Farias (1998) com dados sobre o programa relativos a janeiro de 1996 até dezembro de 1998;
- os dados mais recentes levantados nesta pesquisa, relativos a janeiro de 2003 até junho de 2004.

No próximo capítulo, esses indicadores passam a ser sistematizados e analisados.

CAPÍTULO 3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROGRAMA

Há precisamente nove anos, quando o governo brasileiro promulgou a Lei Orgânica da Assistência Social, colocou-se para o país o desafio da ruptura com práticas conservadoras assistencialistas, tutelares e subalternas para a construção de uma política pública fundamentada no conceito constitucional do direito socioassistencial de proteção e seguridade social, com caráter universal e regulada pelo Estado, como seu dever e direito do cidadão.

Nesse processo, o país acumulou significativos avanços na consolidação desse ideal. Entretanto, a política de assistência social, que se caracteriza como a busca do atendimento às demandas por proteção social heterogêneas, vem operando serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades, sem estabelecer e validar avaliações acerca de benefícios e custos correspondentes a projetos em execução, cujos resultados despertam controvérsias.

Tal como consideram Cohen e Franco (2000), as decisões na área das políticas sociais costumam ser tomadas com as melhores intenções de atender às necessidades de uma determinada população, mas, geralmente, carecem da análise técnica das alternativas que permitam selecionar a mais eficaz para o alcance dos objetivos procurados e a mais eficiente na utilização dos recursos que serão destinados a seus programas. Tradicionalmente, os projetos sociais foram pensados e desenvolvidos sob a perspectiva assistencialista, clientelista e/ou eleitoreira. Assim, a preocupação com critérios técnicos inexistia. Só recentemente, a partir da consolidação da Assistência Social como política pública é que os gestores passaram a investir em referencial teórico para elaboração, monitoramento e avaliação de projetos sociais.

Esse atraso no desenvolvimento de metodologias adequadas para monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais tem sido apontado por estudiosos do tema como Cohen e Franco (2000), Rico et alii (2001) e tantos

outros que consideram o fato um impedimento a negociações com órgãos financiadores e, conseqüentemente, fator determinante para o agravamento das necessidades da população.

A implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e de sistemas de informações para a assistência social tem sido postulada oficialmente desde 1999, no texto da Política Nacional de Assistência Social.

Entre estudiosos da matéria, há o reconhecimento de que, ao se tentar avaliar situações circunstanciais e conjunturais deste campo, encontram-se dificuldades de identificação de informações precisas sobre os segmentos usuários da política de assistência social. Apontam também como Impreciso o significado da informação ou a ausência desta neste campo.

A Norma Operacional Básica (NOB-99), em coerência com a Política Nacional de Assistência Social de 1999, confirmou a composição de um Sistema Nacional de Informações da Assistência Social, como competência dos órgãos gestores, com o envolvimento dos três níveis de governo. Para tanto, postulou a construção de um sistema de informações, a partir da utilização de alguns indicadores, de modo a construir o Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional e assim implementar o Sistema de Acompanhamento da Rede de Assistência Social.

As quatro últimas Conferências Nacionais da Assistência Social reconhecem o esforço institucional e manifestam anseios pela concretização desses mecanismos de monitoramento e avaliação. Entretanto, a questão da informação e as sistemáticas de avaliação e de monitoramento sempre estiveram vulneráveis às conseqüências das inúmeras reestruturações institucionais e às políticas efetivadas na área em referência.

O monitoramento e a avaliação no contexto da Política de Assistência Social têm sido marcados também pela descontinuidade, razão da impossibilidade de se atingirem sistemáticas relevantes para orientar o planejamento conseqüente e garantir o alcance dos objetivos pretendidos. Na verdade, os sucessivos planos de monitoramento e avaliação postulados não lograram atingir suas finalidades, realizando-se tão-só como práticas isoladas e comumente concebidos como

ações de controle e fiscalização, em detrimento da real utilidade dessas ferramentas no que concerne à fundamentação necessária para melhorar a atuação direta sobre o público-alvo e sobre o processo de gestão. Essas práticas mecanicistas e burocráticas também não favorecem qualquer ação sistemática de controle social ou de efetiva participação da sociedade.

Esta noção, associada à terceirização dos serviços sociais e à estimulação dos serviços privados de atendimento, tem marcado a gestão da política nacional de assistência social, determinando os impasses e a falta de transparência no campo das informações.

Quando se buscam referências para compreender a dinâmica do acompanhamento e avaliação da política de assistência social no Estado do Ceará, a situação não difere daquela observada no âmbito nacional.

Criou-se, neste Estado, um Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP), como instrumento de apoio à elaboração, execução e acompanhamento do Plano Operativo do Governo estadual. Constituído de sistema com área de acesso exclusivo somente a técnicos da Secretaria do Planejamento e Coordenação e de demais órgãos públicos, operacionaliza-se através de utilização de senhas cadastradas pela SEPLAN.

A metodologia de trabalho implantada para a operacionalização do Plano Operativo prevê acesso restrito a servidores lotados na área de planejamento das diferentes setoriais para cadastro de programas, projetos, programação financeira mensal, acompanhamento físico dos programas e projetos, análise e avaliação do processo de planejamento e execução do Plano Operativo.

Os resultados são divulgados anualmente, de forma restrita, através de Seminário de Integração do Planejamento, exclusivo para gestores governamentais, mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa Estadual; disponibilização de informação no Sistema Integrado das Ações Governamentais (SIAG) e ainda do documento “Balanço Social do Estado”, de tiragem limitada e divulgação restrita a gestores governamentais.

Assim procedendo, a “transparência” das ações governamentais não passa de mero discurso, vez que as informações não circulam entre a população, mas sim ficam restritas a pequeno grupo de técnicos. A sociedade, por sua vez, tem efetivado poucas ações no que concerne à cobrança de respostas governamentais ao uso do dinheiro público, o que dificulta a compreensão de sua eficiência, eficácia e efetividade condições imprescindíveis às intervenções nos graves problemas sociais.

Relativamente ao Programa “Criança Fora da Rua, Dentro da Escola”, sabe-se que vem despertando interesse de alguns estudiosos como Farias (1998) e Matos (1999), os quais abordam os fundamentos que nortearam sua criação, seus objetivos, metodologia e as lições dessa experiência, face à visibilidade da permanência de crianças e adolescentes nas ruas de Fortaleza, fato muito presente no cotidiano da cidade, apesar de existirem 469 (quatrocentos e sessenta e nove) instituições governamentais e não governamentais trabalhando com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, segundo registros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) de 1999.

Esse problema revela a premência de metodologias mais adequadas ao levantamento de informações relativas a essa questão e, mais ainda, dados os procedimentos adotados em sua intervenção ao longo do tempo e considerando que o programa referido foi concebido como intenção do Estado de reverter o quadro que retrata situações de risco vivenciadas por crianças e adolescentes nas ruas de Fortaleza, um mecanismo que assegure a realimentação das fontes estatísticas é a única forma de aprimorar e garantir a execução do programa.

3.1. Indicadores

3.1.1. Redução do Número de Crianças e Adolescentes nas Ruas

Identificou-se, a princípio, uma redução no quantitativo de crianças e adolescentes atendidos pelo programa. Nos estudos de Farias (1998), o quantitativo de participantes envolveu 3.568 (três mil, quinhentos e sessenta e oito) crianças / adolescentes. No período de tempo delimitado para fins da pesquisa, de janeiro/2003 até junho/2004, esse quantitativo se reduz para 1.824 (um mil oitocentos e vinte e quatro). Observa-se, portanto, uma defasagem correspondente a 1.744 crianças / adolescentes inseridos no programa.

Caberia aqui investigar a que se deveria a redução no quantitativo de atendimentos.

Considerando-se que a metodologia da abordagem de crianças / adolescentes nas ruas é efetivada por educadores sociais, os “amarelinhos”, importa observar que, na pesquisa de Farias (1988) in Matos (1999), o programa contava com 57 educadores trabalhando em pontos estratégicos da cidade, onde se identificava maior contingente de crianças / adolescentes nas ruas. No segundo momento (jan/2003-jun/2004), o programa conta com 100 desses educadores de rua para a realização do mesmo trabalho.

Observa-se, ao analisar comparativamente os dois momentos, uma relação de aumento do número de educadores sociais nas ruas, ao mesmo tempo em que se verifica a redução do número de crianças / adolescentes atendidos.

Contraditoriamente, enquanto se deu a redução do número de crianças / adolescentes atendidos pelo programa, verificou-se o aumento de educadores sociais nas ruas, o que, absolutamente não se justifica. Essa observação parece lógica, considerando-se que os educadores sociais são pessoas contratadas pelo regime de “serviços prestados”, exigindo investimentos em qualificação profissional para o exercício da atividade que desempenham nas ruas. Num momento em que os cofres públicos enfrentam dificuldades para a manutenção da máquina administrativa e para a execução de uma política estadual de combate à pobreza, não se compreende nem se justifica o aumento da terceirização de recursos humanos para um trabalho, cujos indicadores convergem para a redução de atendimentos.

Importa considerar que os responsáveis pelo monitoramento do programa ainda não construíram metodologias capazes de mensurar a “Redução do Número de Crianças e Adolescentes nas Ruas”, indicador elencado para avaliação neste estudo. As informações dispensadas limitam essa constatação, motivo pelo qual não se pode afirmar que as ações desenvolvidas pelo programa apresentam efetividade, tendo em vista que reduzir o número de atendimentos não significa, necessariamente, que foi reduzido o número de crianças e adolescentes nas ruas da cidade.

No que concerne ao aspecto “gênero”, pode-se observar que o masculino prevalece sobre o feminino, quando se trata de crianças e adolescentes na rua, conforme a Tabela I, a seguir:

TABELA I
DISTRIBUIÇÃO DE CRIANÇAS / ADOLESCENTES POR SEXO
PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA

MASCULINO		FEMININO	
Nº ABS.	%	Nº ABS.	%
1.246	68,27	579	31,73

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

Tal prevalência reitera as considerações de Osterne (1991) em suas análises acerca das condições de vida das crianças e adolescentes nos setores urbanos, palco de todos os efeitos do ciclo vicioso da miséria que se sucede e se potencializa, e onde aparecem as meninas em menor proporção que os meninos na batalha pelo cotidiano de sobrevivência.

A questão das meninas nas ruas ainda carece de melhor compreensão. Para Fischer Ferreira (1997), a problemática ainda é uma incógnita ou, pelo menos, insuficientemente observada e compreendida para que se possa descrevê-la. Entretanto, não é possível desconsiderar que 579 meninas perambulam pelas ruas de Fortaleza, sujeitando-se muito mais que os meninos a vários tipos de violência.

Quanto à condição etária da população pesquisada, de acordo com as pesquisas anteriormente aludidas, encontra-se maior concentração na faixa etária compreendida entre 12 – 16 anos em ambos os momentos, tal como se pode observar por meio dos dados constantes da Tabela II, a seguir.

TABELA II
DISTRIBUIÇÃO DE CADASTRADOS POR FAIXA ETÁRIA

PERÍODO	PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA									
	DE JAN/2003 – JUN/2004									
FAIXA ETÁRIA	0-1		2-6		7-11		12-16		+ 16	
QUANT.	N		N		N ABS		N ABS		N ABS	
	ABS	%	ABS	%		%		%		%
	39	2,13	267	14,64	702	38,46	723	39,61	94	5,16
TOTAL	1.825									

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

Vale também considerar que, na pesquisa de Farias (1998), era inexpressivo o número de crianças até um ano de idade nas ruas, agora se constata que 39 crianças (2,13%) recém-nascidas foram encontradas pelas ruas da cidade. O abandono parece não conhecer limite de tempo, enquanto a fragilidade a que está submetida uma criança de tenra idade parece ser mais grave, face ao grau de dependência que todo ser humano enfrenta nessa faixa etária. Parece correto inferir que o rebaixamento do limite de idade para o ingresso das crianças nas ruas esteja se ampliando em decorrência do agravamento da situação de pobreza de suas famílias.

Numa conjuntura em que a pobreza se expande e o Estado reduz sua responsabilidade de desenvolver políticas públicas de caráter emancipatório, a ampliação da presença de crianças nas ruas constitui uma realidade inaceitável. No entender de Osterne (1991), esse comportamento é assimilado no seio da família. “Usados para a prática da mendicância quando recém-nascidos, treinados pela própria vida para comover transeuntes já na primeira infância, percebem com

facilidade como devem proceder para se relacionar com os diferentes segmentos com os quais interagem cotidianamente.” (OSTERNE: 1991, p. 124)

Essa análise é mais que uma simples denúncia, porque comporta situação exemplar dos extremos de desigualdades. Em lugar da pré-escola (a que têm direito), onde deveriam dar os primeiros passos rumo à socialização e ao pleno desenvolvimento, essas crianças estão nas ruas aprendendo a reproduzir o processo de pauperização vivenciado por suas famílias.

3.1.2. Redução do Número de Crianças e Adolescentes no Trabalho Infantil

A vida cotidiana do trabalhador infantil dissipa qualquer ilusão otimista quanto à percepção do trabalho como melhor opção para crianças e adolescentes procedentes dos meios proletários. É clara e irreversível a degeneração física e psicológica da infância trabalhadora como afirma Osterne (1991). Em que pese essa constatação, a frequência de crianças e adolescentes trabalhando nas ruas de Fortaleza, não se reduz, ou melhor, não se faz sentir.

Não obstante os esforços até então desenvolvidos na execução de programas voltados à erradicação do trabalho infantil, identificou-se entre o total de crianças nas ruas que 8,33% estavam vendendo algum produto, numa categoria variadíssima, ou seja, que vai desde gêneros alimentícios, brinquedos, cigarros, etc. A prática da mendicância foi identificada entre 56,38% dessas crianças e adolescentes, enquanto 35,21% estavam nas ruas exercitando outras atividades (simplesmente perambulando, praticando pequenos furtos, cheirando cola, dormindo ao relento, etc.). A Tabela III, a seguir, é expressiva quanto a essas constatações.

TABELA III
DISTRIBUIÇÃO DE CADASTRADOS SEGUNDO A ATIVIDADE EXERCIDA NA
RUA

PERÍODO	PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA DE JAN/2003 – JUN/2004					
	VENDENDO		MENDIGANDO		OUTRAS	
ATIVIDADE						
QUANTIDADES	N. ABS	%	N. ABS	%	N. ABS	%
	152	8,33	1.029	56,38	644	35,29
TOTAL	1.825					

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

Algumas das atividades dessas crianças e adolescentes nas ruas podem ser identificadas como formas disfarçadas de “pedir esmolas”, cujas novas configurações ou estratégias se confundem com práticas como limpar pára-brisas de carros nas esquinas de maior movimento; passar flanela nos sapatos de freqüentadores de restaurantes nos horários de maior movimento; vigiar carros; vender frutas ou bugigangas nos sinais de trânsito, dentre outras. Essas atividades se confundem com formas de mendicância, embora sejam revestidas de algum sentido do trabalho para justificar a insistente presença de crianças e adolescentes que chegam a incomodar pela forma constante com que se apresentam no cotidiano da cidade.

3.1.3. Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Sociais

A ênfase que começa a ser atribuída à questão da “qualidade”, no que concerne ao aspecto do “fortalecimento dos vínculos familiares e sociais”, pressupõe a consideração de diferentes olhares para aspectos subjetivos

relacionados à realidade familiar e remete a considerações que possibilitam compreender como incorporar efeitos subjetivos à avaliação social de projetos.

Os efeitos intangíveis, segundo Cohen e Franco (2000) não são traduzíveis a unidades monetárias ou quantitativas, mas afetam a decisão de realizar ou não um projeto. O fortalecimento dos vínculos familiares e sociais constitui claramente benefícios, porém é preciso considerar os meios de verificação disponíveis para avaliar essas situações.

Apesar da indiscutível relevância a que o indicador em referência remete, não existe consenso sobre como avaliar de fato sua pertinência. O documento que materializa o Projeto Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, em sua versão 2004, sugere alguns meios de verificação para aspectos subjetivos, a exemplo do relato de depoimentos gravados e transcritos sobre: “redução de conflitos; solução compartilhada de problemas; ampliação do diagnóstico responsável/filhos”. Entretanto, nos limites deste estudo, essa investigação não encontra procedimentos confiáveis para validar qualquer consideração acerca do fortalecimento (ou não) dos vínculos familiares através da intervenção deste projeto, uma vez que esta avaliação se limita ao conteúdo bibliográfico e documental, não comportando pesquisa de campo, estratégia que viabilizaria a participação direta de crianças, adolescentes e suas famílias.

3.1.4. Permanência na Escola de Crianças e Adolescentes

O reconhecimento do direito das crianças e adolescentes à educação de qualidade parece não passar de uma abstração. O acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, etapas essencialmente necessárias à evolução do desenvolvimento da aprendizagem, é negado a muitas crianças no universo pesquisado, conforme Tabela IV, a seguir.

TABELA IV
DISTRIBUIÇÃO DE CADASTRADOS POR SITUAÇÃO ESCOLAR

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA						
SITUAÇÃO OBSERVADA	NUNCA ESTUDOU		NÃO ESTUDA		ESTUDA	
QUANTIDADES	N. ABS		N. ABS		N. ABS	
		%		%		%
	157	8,61	413	22,63	1.255	68,76
TOTAL	1.825					

FONTE: Pesquisa Documental
(SAS:2004)

O quantitativo de crianças / adolescentes que nunca estudaram, corresponde a 8,61%. Entre os que não estudam, o percentual ainda é mais significativo: 22,63% crianças e adolescentes que permanecem excluídos da escola. A maioria das crianças e adolescentes cadastrados pelo programa “estuda” (68,76%), ou melhor, simula que estuda.

É importante considerar que as desigualdades econômicas e sociais a que estão submetidas as famílias em situação de pobreza acabam por inviabilizar ou impor grande sacrifício, para manter essa população na escola. Mudar essa situação e evitar que esses meninos e meninas dividam seu tempo entre a escola e a rua permanece como objetivo maior deste programa.

Além do desgaste físico a que estão sujeitos indo à escola, é sofrível o aproveitamento dos conhecimentos ministrados, em razão da convergência básica de dois fatores: as longas e cansativas permanências nas ruas em busca de “trocados” para a sobrevivência; a incapacidade do sistema de ensino em propor e executar projetos de formação, compatíveis com suas reais demandas (OSTERNE: 1991).

Há que se considerar a questão da qualidade do ensino público. Apesar dos avanços constantes na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(Lei nº 9.394/96) e das diretrizes pedagógicas e curriculares dela emanadas, o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes pobres ainda permanece no campo das possibilidades, visto que, a qualidade da educação pressupõe educadores qualificados, recursos didáticos além do giz e do apagador, adequação de espaços físicos, dentre outros fatores, sem os quais fica comprometido o processo ensino x aprendizagem.

3.1.5. Número de Famílias Atendidas com Bolsas, Cestas Básicas e Benefícios Eventuais

A concessão de bolsas se incorpora ao programa sem maior definição conceitual de sua racionalidade substancial. Essa racionalidade se explicita no processo decisório, conforme Battini (1982), quando das definições de prioridades e de decisões políticas, bem como de objetivos para a construção de determinada ação.

Sem atentar para a concepção de racionalidade substancial, o projeto em apreciação estabelece critérios de acesso que convergem para a concessão de bolsas à famílias em situação de extrema pobreza. Por outro lado, define o valor e a periodicidade de um ano como o tempo em que essas famílias terão assegurado esse benefício que não extrapola R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por mês.

Os critérios para o repasse da Bolsa Inclusão Social estão definidos no projeto em sua versão 2004, nos seguintes termos: “A família indigente, sem nenhum benefício social, receberá uma Bolsa Inclusão Social no valor de R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por um período de 01 ano (12 meses). A família indigente, que recebe benefício social (bolsa-família) poderá receber uma complementação até atingir a renda de R\$ 120,00”.

Segundo Batini (1982, p. 68), “as atitudes que não se pautam na percepção, nos conhecimentos acumulados pela teoria e nos preceitos estabelecidos pelos valores, são considerados substancialmente irracionais.”

Tais considerações remetem ao estudo do programa desenvolvido por Farias (1998) o qual apresentou recomendações relativas à necessidade de se estabelecerem mecanismos de acompanhamento e avaliação do impacto da elevação da renda familiar pelo recebimento da “Bolsa-Aprendizagem” (denominação da Bolsa Inclusão Social, no período), bem como da perda desse benefício nas famílias desligadas do programa.

Considerando que, até então, este estudo não foi viabilizado, mais uma vez, busca-se apoio em Cohen e Franco (2000) para lembrar quão especial e importante é centrar-se na elaboração de metodologias adequadas para a formulação e avaliação de projetos sociais, uma vez que, em situação de escassez de recursos para tal fim, somada ao incremento das necessidades, tornam ainda mais imprescindível as tarefas de comparar, escolher e descartar projetos alternativos, com vistas a aumentar a racionalidade das opções adotadas.

Essas considerações sugerem a observação dos pontos convergentes entre as de diferentes estudiosos como Matus (1993) e Teixeira (1999), dentre outros, segundo os quais, a questão do orçamento público destinado às políticas sociais, sugere evidências de que os recursos não seriam tão escassos se fossem empregados com maior eficiência. A governabilidade do sistema exige aprimoramento de metodologias para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais. Esses procedimentos, aliados à abertura para a participação popular e à transparência na divulgação das informações, poderá concorrer para ampliar a efetividade do investimento público no êxito de programas e projetos sociais.

Resta, portanto, relacionar o quantitativo de famílias beneficiadas com bolsas através do programa, nos dois momentos selecionados para este estudo.

TABELA V
FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM BOLSAS

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA			
PERÍODO	TOTAL DE PARTICIPANTES	Nº DE BOLSAS CONCEDIDAS	%
Jan 2003			

Jun 2004	1.825	445	24,38
----------	-------	-----	-------

FONTE: Pesquisa Documental
SAS:2004

Os dados contidos na tabela ora referida, apesar de configurarem no momento (I) maior número de famílias beneficiadas com bolsas (471) que no momento (II) (445), deve ser analisado a partir da relação percentual do total de famílias *versus* o total de crianças cadastradas nos dois momentos.

Esses dados revelam que atualmente o percentual de famílias atendidas com bolsas (24,38%) é mais expressivo que no ano de 1998, cujo percentual de atendimento se situou em 13,20%, conforme identificou Farias (1998) em sua pesquisa sobre o tema. Mas, apesar da expansão na concessão de bolsas às famílias de crianças cadastradas, não se têm outras referências para analisar o impacto dessa ação no alcance dos seus objetivos.

A mesma linha de raciocínio que orienta a avaliação da concessão de bolsas pode ser empregada para se considerar o alcance da distribuição de cestas básicas pelo programa. Em termos quantitativos, os dados da Tabela VI apresentam as informações a seguir.

TABELA VI
CESTAS BÁSICAS CONCEDIDAS

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA			
PERÍODO	TOTAL DE PARTICIPANTES	Nº DE ENCAMINHAMENTOS	%
Jan 2003 Jun 2004	1.825	179	9,81

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

A análise desses indicadores sugere que, em 1998, o programa concedeu mais cestas básicas (73,17%) que em 2004 (9,81%). A restrição desse quantitativo de famílias beneficiadas com cestas básicas não se justifica, vez que a situação de pobreza dessas famílias não se alterou no curso de seis anos.

Os benefícios eventuais concedidos às famílias de crianças cadastradas é outro elemento que se pode considerar neste estudo.

TABELA VII
CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS EVENTUAIS

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA			
PERÍODO	TOTAL DE PARTICIPANTES	Nº DE CESTAS CONCEDIDAS	%
Jan 2003 Jun 2004	1.825	391	21,43

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

As informações contidas na Tabela VII revelam o quantitativo de benefícios eventuais concedidos às famílias inseridas no programa. Tomando-se como referencial os estudos de Farias (1998), verifica-se que se evidenciou significativa ampliação no quantitativo dessas concessões, ou seja, entre janeiro de 1996 até dezembro de 1997, apenas 2,41% das famílias participantes do mesmo programa tiveram acesso a esses benefícios. Já no período entre janeiro de 2003 e junho 2004 essa concessão foi ampliada para 21,43% das famílias participantes.

Os benefícios eventuais são entre outros, cadeiras de rodas, colchões d'água, óculos, filtros, instrumental de trabalho, passagens para retorno à cidade de origem. Esses benefícios satisfazem a questões relacionadas às necessidades, um dos temas centrais na análise de Agnes Heller (1985) que considera a

satisfação das necessidades limitada pelo lugar da pessoa na divisão social do trabalho. Portanto, sem trabalho, as necessidades dessa família se inserem na categoria das “necessidades necessárias” (Heller: 1985) vez que se equiparam as que se referem à autoconservação da vida humana, que vão além da manutenção puramente biológica e são também determinadas pelas condições sociais. “... as necessidades necessárias são aquelas surgidas historicamente e não dirigidas à mera sobrevivência, nas quais o elemento cultural, a moral e o costume são decisivos e cuja satisfação é parte construtiva da vida normal dos homens pertencentes a uma determinada classe, de uma determinada sociedade.” (HELLER: 1985, p. 33-34)

Esse argumento conceitual sobre as “necessidades necessárias” inclui, pois, um juízo de valor sobre o que cada sociedade entende como “necessário” ou “não necessário” cujo contraponto sugere que se considere, sob o ponto de vista econômico, “não necessário” qualquer “benefício” ou “necessidade” relacionada ao “luxo” ou “ostentação”.

No entender de Heller (1985), a alocação das necessidades é dinâmica e permite constantes mudanças entre os objetos de necessidades e beneficiários. Entretanto, as necessidades das famílias atendidas pelo programa parecem “estáticas”, vez que, no decorrer do tempo, os mesmos objetos permanecem concedidos como benefícios eventuais, talvez porque as aspirações das famílias atendidas estejam cristalizadas entre a bolsa, a cesta básica e algum benefício eventual, que a instituição objetivamente elencou como significativo e “necessário” dispensá-las.

3.1.6. Famílias Encaminhadas para Serviços de Saúde

Para compreender as prioridades do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola seria necessário desenvolver um estudo com essa especificidade, porque a larga abrangência dos indicadores elencados não conferem predominância a nenhum aspecto, mas situam num mesmo patamar

questões abrangentes no que se refere à educação, formação profissional, trabalho, renda, assistência social e saúde.

Compreender a família como base para o trabalho social converge, necessariamente, para investimentos múltiplos na perspectiva de sua mobilidade social e econômica. O questionamento que se coloca não consiste na multiplicidade das tipologias de serviços e benefícios que, certamente, famílias em condições de indigência devem requerer, mas no trato das questões operacionais que a gestão do programa relaciona.

Afinal, o que vai conferir eficiência, eficácia e efetividade a um programa não é um vasto elenco de indicadores selecionados, mas o destaque que sua gestão atribui ao processo de racionalização como elemento básico do planejamento. Não é possível que esses indicadores expressem resultados (positivos ou negativos) se não forem avaliados seguindo uma orientação metodológica, capaz de identificar, ao curso de determinado tempo, se é conveniente prosseguir alocando recursos em determinada ação.

Nesse sentido, importa destacar que os elementos disponíveis para avaliar os resultados dos encaminhamentos de famílias para serviços de saúde se limitam aos aspectos quantitativos, o que se pode verificar pela leitura dos dados contidos na Tabela VIII, a seguir:

TABELA VIII
ENCAMINHAMENTO PARA SERVIÇOS DE SAÚDE

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA			
PERÍODO	TOTAL DE PARTICIPANTES	Nº DE ENCAMINHAMENTOS	%
Jan 2003 Jun 2004	1.825	512	28,07

FONTE: Pesquisa Direta
SAS, 2004

Em termos quantitativos, é visível a demanda por serviços de saúde. Foram 512 encaminhamentos, o equivalente a 28,07% do total das famílias participantes. O que não se pode inferir é em que condições esses encaminhamentos se efetivam, isto é, se atendem as necessidades de atenção à saúde daqueles que deles se utilizam. Na verdade, o acesso a serviços de saúde foi universalizado a partir da Constituição de 1988. Como direito de todos, esses “encaminhamentos” só se justificam pelo desconhecimento da população pobre ou mesmo pelas dificuldades de acesso a esses serviços, seja nos postos de saúde ou em hospitais da rede pública. No caso específico de crianças e adolescentes, a garantia dos direitos à saúde é também assegurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o que na prática, todos sabem, deixa muito a desejar. Sendo assim, “encaminhar” a população para atendimento em serviços de saúde se traduz muito mais em “orientação”, considerando-se as especificidades apresentadas pela clientela. Num contexto de extremas dificuldades, saber para onde ir, saber onde buscar ajuda para tratamento ou prevenção de doenças, já adquire significado, embora não se constitua em resolutividade para a problemática.

3.1.7. Adolescentes e Famílias Engajados em Cursos de Capacitação

A articulação entre educação e trabalho ganha visibilidade no texto que justifica o Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, no ponto em que salienta a busca de alternativas para minimizar situações de extrema pobreza através de um trabalho sócio-educativo, cujo objetivo consiste em ativar o processo emancipatório das famílias, para que elas venham a prescindir do subsídio financeiro (Bolsa Inclusão Social), alcançando uma situação na qual o exercício da cidadania seja um direito assegurado.

A atenção às famílias, representada pelo encaminhamento de seus membros aos programas de geração de emprego e renda (capacitação profissional, financiamento de instrumental de trabalho e balcão de emprego) dentre outros, mostra-se como sendo o suporte socioeconômico e educativo que

lhes possibilita superar os obstáculos impostos pela deterioração de sua qualidade de vida e conseqüente baixa estima.

Os dados da Tabela IX demonstram o quantitativo de adolescentes e adultos engajados em cursos de capacitação.

TABELA IX
ENCAMINHAMENTOS PARA CURSOS DE CAPACITAÇÃO

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA			
PERÍODO	TOTAL DE PARTICIPANTES	Nº DE ENCAMINHAMENTOS	%
Jan 2003 Jun 2004	1.825	129	7,06

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

É bastante insignificante esse quantitativo (7,06%), considerando-se que a qualificação profissional é entendida como suporte para a superação da condição de pobreza. Sendo assim, o programa deveria dispensar maior prioridade a essa atividade um caráter de prioridade.

3.1.8. Famílias Beneficiadas com Instrumental de Trabalho

A concessão de instrumental de trabalho está associada à evolução do mercado informal.

O setor informal foi oficialmente tratado em 1970, no Relatório da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre o Kenya. Esse relatório tenta formular uma categoria analítica para descrever as características das atividades geradoras de baixas rendas e concentradoras dos trabalhadores mais pobres do meio urbano.

O termo “informal” foi empregado para caracterizar um setor da economia que comporta trabalhadores em condições de sobrevivência desfavoráveis, exercendo principalmente atividades simples e de pequena escala. (LIMA: 1996, p. 35)

Nessa perspectiva, o programa concede instrumental de trabalho para que as famílias busquem, através desses instrumentos, estratégias de sobrevivência, inserindo-se no mercado informal.

TABELA X
DISTRIBUIÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM INSTRUMENTAL DE
TRABALHO

PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA DENTRO DA ESCOLA			
PERÍODO	TOTAL DE PARTICIPANTES	Nº DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	%
Jan 2003 Jun 2004	1.825	176	9,64

FONTE: Pesquisa Documental
SAS, 2004

Os dados da Tabela X revelam que a concessão desse benefício se deu para 9,64% das famílias.

O setor informal funciona como uma verdadeira estratégia para a pequena produção e tem sido assumido por empreendedores que não apresentam qualificações requeridas para ingressar no setor formal.

O enfoque neoliberal considera como “informal” tanto o profissional liberal que trabalha por contratos e não paga impostos, como uma fábrica que opera sem registros, ou ainda o dono de uma pequena venda de fundo de quintal. (LIMA: 1996, p. 40)

O programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola restringe a concessão de instrumental de trabalho à “Famílias engajadas no Programa, a partir do sexto mês e em processo de qualificação.” (SAS: 2004)

O Relatório das Ações do Programa relativo a 2002 destaca: “A atenção às famílias, representada pelo encaminhamento de seus membros aos programas de geração de emprego e renda (capacitação profissional, financiamento de instrumental de trabalho e balcão de emprego) dentre outros, mostra-se como sendo o suporte socioeconômico e educativo que lhes possibilita superar os obstáculos impostos pela deterioração da sua qualidade de vida e conseqüente baixa estima.” (SAS: 2002)

Analisando os benefícios e resultados alcançados pelo programa em 2002, esse relatório destaca que, do total de participantes dos cursos de gerenciamento básico de negócios, 75% receberam instrumental de trabalho, os quais foram utilizados para a implementação de pequenos negócios (76%) e ampliação de atividades produtivas (24%) nos setores de comércio, indústria, serviços e artesanato. Destaque-se que 94% dos beneficiários são mulheres chefes de famílias. (SAS: 2002)

Segundo levantamento efetuado junto a 164 pessoas contempladas com instrumental de trabalho, 56,7% conseguiram obter rendimentos na faixa de renda entre R\$ 100,00 a R\$ 300,00. (SAS: 2002)

É importante considerar, no entanto, que o acompanhamento sistemático dessas atividades permitiu identificar que entre as ocupações geradas pela concessão de instrumental de trabalho em 2002, no total de 226 (duzentos e vinte e seis), apenas 83 (oitenta e três) foram mantidas no decorrer de um ano. O relatório 2002 destaca ainda que o reduzido saldo de manutenção das ocupações geradas (36,7%) decorre de uma associação de fatores, como o elevado índice de analfabetismo dos participantes (35%); conhecimento restrito dos procedimentos de gestão, comercialização e controle de qualidade dos produtos fabricados e/ou serviços prestados; retração do mercado consumidor face à conjuntura econômica vigente marcada por elevadas taxas de desemprego e baixos salários. (SAS: 2002)

Resta considerar que hoje, vive-se, em todos os segmentos da atividade produtiva, uma degradação das relações de trabalho provocada, dentre outros fatores, pelo processo de terceirização e pelas alternativas buscadas por aqueles que não conseguem colocação no mercado formal e vão para a informalidade. Entretanto, as famílias beneficiadas com instrumental de trabalho pelo programa não conseguem ultrapassar sua condição de pobreza, face ao valor da renda que as atividades produtivas resultantes desses instrumentais produzem (entre R\$ 100,00 e R\$ 300,00 mensais), valor ínfimo quando se fala em vencer o fantasma da pobreza.

Na verdade, o alcance desses rendimentos deveria determinar o desligamento das famílias da concessão de bolsas, vez que esta só se destina às famílias indigentes, sem nenhum benefício social. No entanto, isso não acontece, em virtude de a bolsa ser concedida com base na condição temporal (por 12 meses) independente de a família ter ou não modificado favoravelmente seu padrão de subsistência.

Destaca-se também que o período delimitado nesta pesquisa (jan/2003 até jun/2004) mostrou-se restrito no que concerne aos indicadores de famílias beneficiadas com instrumental de trabalho. Foram apenas 176, num universo de 1.825 famílias, o que corresponde a apenas 9,64% do total.

Diante dos elementos expostos e considerando que essas atividades produtivas não concorrem para que essas poucas famílias e muitas crianças e adolescentes sejam atendidas em suas necessidades e assim superem a situação de indigência e pobreza, muito ainda há que ser pensado, efetivado e avaliado, de modo a se conseguir, senão o ideal, o melhor possível no que tange ao objetivo primeiro de qualquer política assistencial bem intencionada, qual seja, erradicar as contingências que determinam as condições subumanas em que vive boa parcela da população do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição de pobreza tem conduzido crianças e adolescentes a buscarem nas ruas das grandes cidades as mais variadas estratégias de sobrevivência. Essa constatação tem sido denunciada por diferentes estudos no campo sociológico.

A ação do Estado, sob a forma de execução de políticas públicas para conter a afluência desse público às ruas, tem sido, até então, marcada pela ineficácia. A simples observação do cotidiano dispensaria o desenvolvimento de pesquisas para se constatar a presença de meninos e meninas empobrecidos nas ruas, nas praças, na orla marítima, nos sinais de trânsito ou em qualquer lugar onde haja afluência de pessoas, porquanto se destinam a negócios ou lazer.

Mas a questão da pobreza e do abandono a que estão vulneráveis grandes contingentes de crianças e adolescentes não é novidade.

A partir do século XIX, o problema do “menor desassistido” já se manifestava em meio ao surgimento da economia de mercado, quando outros valores se colocam para a vida humana, configurando-se um quadro de alta competitividade e individualização que se agrava à medida que a força de trabalho feminina ganha espaço, mesmo sob condições precárias e de forte exploração.

Durante todo o século XX, o modo de produção capitalista prevaleceu no contexto brasileiro e o processo de evolução tecnológico e científico foi modificando radicalmente as relações de trabalho e alterando as formas de ser e estar numa sociedade em contínuas mudanças, gestando-se novas formas de sociabilidade.

Na segunda metade do século XX, enquanto o fenômeno das desigualdades socioeconômicas se apresentava cada vez mais nítido, as políticas públicas para seu enfrentamento não acompanhavam o nível de complexidade que o fenômeno requeria.

Fazendo uso da justificativa de escassez de recursos financeiros para dar conta das demandas sociais, o Estado brasileiro, a partir da década de 1980,

inicia o “reformismo” da nova República, assumindo o desafio de redesenhar políticas sob a premissa de alcançar a eficiência redistributiva e, com isso, instaurava-se o discurso acerca do primado da pobreza sobre o das desigualdades no âmbito do debate público.

Analistas críticos e setores organizados criticam os instrumentos governamentais utilizados e sugerem a participação dos atores excluídos na arena decisória das políticas públicas. Questões relativas a transparências da gestão e ao controle democrático de decisões governamentais passam a ganhar destaque na pauta de discussões políticas.

Entretanto, a governabilidade deparava com o problema de não existir na administração pública no Brasil, uma cultura de avaliação de políticas públicas. A imprecisão e as ambigüidades metodológicas e conceituais deixaram sempre um sentimento de incerteza na divulgação de resultados.

Não fugindo à regra, o Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola ganhou relevância e interesse por parte de pesquisadores e técnicos que se esforçaram por compreender seus determinantes e sua capacidade de interferir e mudar positivamente a situação de vida das crianças e adolescentes que vivem nas ruas de Fortaleza.

Sem dúvidas, a análise de desempenho do programa concorre para se confirmar que a “bolsa aprendizagem” concedida às famílias é o principal incentivo para que elas mantenham as crianças e adolescentes em equipamentos sócio-educativos, tirando-as das ruas. Mas, considerando que esse benefício consiste em ajuda temporária, e que, sem um trabalho capaz de promover a mobilidade socioeconômica dessas famílias, temporário também é o período em que essas crianças e adolescentes saem das ruas, haja vista que “perder a bolsa” depois de seis meses no programa agrava as condições de vida dessas famílias.

De forma ampla, a pobreza é considerada como privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência humana. Sob esse enfoque, de acordo com estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD/IBGE), 53,4% da população cearense são considerados pobres e 26,3%, indigentes.

Num momento em que a pobreza se expande e o Estado reduz sua responsabilidade de desenvolver políticas públicas emancipatórias, a condição de vida das crianças e adolescentes visivelmente se agrava e é nas ruas das metrópoles que eles se mostram, denunciando uma realidade que muitos insistem em não ver.

O Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, como o seu próprio nome sugere, poderia contradizer os argumentos que insistem na intervenção do Estado, não fora a insistente presença de crianças e adolescentes nas ruas de Fortaleza. Entretanto, a inclusão social de crianças e adolescentes que vivem nas ruas, a começar pelo apoio às suas famílias, não dá sinais de alcance do êxito planejado.

Criado há nove anos, o programa faz o mapeamento dos pontos estratégicos da cidade, preferidos pelas crianças e adolescentes e, entre eles, divide os espaços entre os educadores sociais – “os amarelinhos” – orientados para a abordagem, cadastramento, visita domiciliar e elaboração de parecer acerca da situação verificada e assim orientar procedimento técnico sobre o caso.

O pacto efetuado entre diferentes secretarias estaduais, o Estado e as famílias dessas crianças e adolescentes não dá claros sinais de efetividade, o que se verifica pela análise dos indicadores de desempenho do programa.

Este estudo deparou com dificuldades para avaliar o programa, primeiramente por observar que seus indicadores de resultados foram se modificando com o tempo, não existindo uniformidade nas categorias selecionadas para seu acompanhamento e avaliação. A condição circunstancial como é tratada a problemática se reflete na informação assistemática dos seus indicadores.

A pesquisa documental efetivada no decorrer desta pesquisa deparou com sucessivos planos e relatórios entre os quais observou-se um conteúdo burocrático quantitativamente diversificado, mas restrito na qualidade das informações disponibilizadas.

A identificação no período investigado (1998 – 2003) de uma redução no quantitativo de crianças e adolescentes atendidos pelo programa (de 3.568/98

para 1.824/2005) contrasta com o aumento no número de educadores sociais nas ruas (de 57/1998 para 100/2005). Essa incongruência é também sentida pela visível ampliação do contingente de crianças e adolescentes pelas ruas de Fortaleza, pelas freqüentes denúncias de aumento nos casos de prostituição infanto-juvenil, e ainda pelos casos de uso indevido de drogas, trabalho infantil, gravidez precoce, dentre outras situações de risco.

A suposta relação inversa entre redução do número de crianças e adolescentes nas ruas e o aumento de educadores sociais também não se coaduna. Se o “cadastramento” de crianças e adolescentes nas ruas da cidade foi reduzido, como se justifica a ampliação do número de educadores sociais (em 51%) nas ruas?

Essas observações levam a considerar que a inexistência de uma metodologia para avaliação dos resultados do programa relacionada ao aumento de educadores sociais nas ruas, dificulta a avaliação da efetividade de suas ações, tendo em vista que reduzir o número de cadastros não significa, necessariamente, que se reduziu o número de crianças nas ruas.

Além de retirar crianças das ruas, o programa objetiva inseri-las na escola. Este estudo constatou que, apesar das ações do Estado sob a justificativa de ampliar as oportunidades de acesso às escolas, ainda se observam níveis inaceitáveis de exclusão, como também limites na qualidade do ensino público, o que concorre para o desestímulo de permanecer na escola e as conseqüentes evasões.

Há que serem consideradas, ainda, as contingências das famílias em situação de pobreza e indigência que acabam por reduzir significativamente as condições objetivas de manutenção dos filhos nas escolas.

Uma alternativa para viabilizar essa participação tem sido adotada pelo programa através da concessão da “Bolsa Aprendizagem”, por um período de um ano, no valor de R\$ 120,00 / mês (cento e vinte reais por mês). Esse benefício adquire títulos diferentes em cada documento (Projeto/Relatório) do programa. Inicialmente era “Bolsa Escola”, depois “Bolsa Inclusão Social”, mais tarde, “Bolsa-

Aprendizagem”, enfim, as mudanças na denominação do benefício não interferem em sua característica básica.

Trata-se de uma ação de “transferência de renda”, o que não significa alcance da perspectiva de distribuição de renda que reduza os níveis de desigualdades. Sugere muito mais a tradicional característica de mudanças nas políticas sociais que se verificam a cada nova gestão. Quando não extinguem radicalmente os programas / projetos, trocam seus nomes, mudam seus indicadores, atribuem novas roupagens para as mesmas ações e eliminam outras sem maiores embasamentos, ou seja, sem atentar para critérios seletivos que possam favorecer a mudança que realmente se almeja: a equidade social.

A situação de crianças e adolescentes nas ruas de Fortaleza, trabalhando, mendigando ou em outras atividades (usando drogas, praticando furtos, prostituindo-se) é um fato que salta aos olhos de todos. Qualquer que seja a atividade, são formas disfarçadas de sobrevivência cujas desculpas se confundem entre dois extremos: de um lado, formas de mendicância, de outro, formas de violência. Seja como for, se mostram perversas contra eles próprios, porque são vítimas da ineficiência das políticas públicas, enquanto toda a sociedade é insistentemente convocada a pagar mais e mais impostos em nome da necessidade governamental de promover o desenvolvimento. Mas, de que desenvolvimento se fala?

Se a emancipação socioeconômica de famílias empobrecidas pode se dar pela via da capacitação de mão-de-obra e geração de ocupação e renda, os resultados do programa observados pelos encaminhamentos efetivados se mostram insignificantes.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os Despossuídos. Crescimento e pobreza no país do milagre.** Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1985

ADORNO, T. W e HORKHEIMER, M. **Sociologia da família.** In CANEVACCI, Massimo (org.) *Dialética da Família.* São Paulo. Ed. Brasiliense, 1976.

AIRES, Philippe. **História social da criança e da família.** 2ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara Koogan S/A, 1981.

ALENCAR, Kennedy in. Folha de São Paulo, em 11.11.2003

ARENDT, Hanna. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. 9ª Ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília, Ed. GESST/SER/UNB, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A Política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade.** In. **Serviço Social e Sociedade.** S. Paulo, Cortez Ed., Revista nº 62, Ano XXI, Março, 2000.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 4ª Ed., Petrópolis, Vozes, 2000.

DA MATTA, Roberto. **A Família como valor: Considerações não familiares sobre a família no Brasil da colônia a modernidade.** Angela Mendes de Almeida. Et al. Rio de Janeiro. Ed. Espaço e Tempo, UFRJ, 1987.

DEMO, Pedro. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Tentativa de Análise Introdutória Crítica. Julho, 1990 (mimeo).

DURHAM, Eunice R. **A Família operária: consciência e ideologia**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1980.

ENGELS, F. **A Origem da família, da propriedade e do Estado**. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1977.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política social do Estado capitalista: As funções da Previdência e Assistência Social**. São Paulo. Ed. Cortez, 1995.

FARIAS, Rosélia Maria Fernandes Monteiro de. **Crianças em situação de risco em Fortaleza. O Programa “Criança Fora da Rua Dentro da Escola” no contexto do enfrentamento à pobreza**. Monografia (UECE), Fortaleza, 1998 (mimeo).

FRANCO, Rolando, In SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Carta-tema: **A Assistência Social no Brasil – 1983 – 1990**. São Paulo. Ed. Cortez, 1995.

FREIRE, Paulo. Educador de Rua. **Lema abordagem crítica. Projeto alternativo de atendimento aos meninos de rua**. 2ª Ed., 1987.

FREUD, S. (1921). **Psicologia de grupo e análise do ego**. Obras Complementares. Ed. Imago, 1984

FROMM, Erick. **Autoridade e super ego: O Papel da família**. In CANEVACCI (org.) **Dialética da Família**. S. Paulo. Ed. Brasiliense, 1976.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ / FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP). **Nota Técnica nº 3**.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ / SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL, FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP). **Relatório de Desempenho 2004**, (mimeo)

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ / SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL. Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, (**Plano 2004 / 2006**), mimeo.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ / SECRETARIA DO TRABALHO E DA AÇÃO SOCIAL / SINE. **Pesquisa Meninos e Meninas de Rua**. Cenário de Ambigüidades. Fortaleza, 1994.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a história**. 2ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1985.

_____. **A Concepção de família no Estado de bem-estar social in Serviço Social e Sociedade**. Nº 24, Ano VIII. S. Paulo: Cortez, 1987.

HORKHEIMER, M. & ADORNO, T. W. (org.) **Temas básicos da sociologia**. S. Paulo. Cutrix, EDUSP, 1973

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro. 2002

IBGE. **Pesquisa sobre Padrões de Vida**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, 1999.

JAGUARIBE, Hélio. Relatório Brasil 2000. In. **A Questão do bem-estar do menor no contexto da política social brasileira**. S. Paulo. Ed. Cortez, 1988.

KRAKOVICS, Fernanda. Folha de São Paulo, 16.11.2003.

KRAMER, Sônia. **A Política da pré-escola no Brasil – A Arte do disfarce**. 4ª Ed. S. Paulo. Ed. Cortez, 1992.

LEAL, Lea. LBA – **Relatório Geral de 1987** In. Publicação Interna (mimeo).

LECLERQ, J. **A Família**. S. Paulo. Ed. Universidade de S. Paulo, s. d. 387 p.

LEITÃO, Mirian. in. Diário do Nordeste, em 12.11.03.

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS. Lei nº 8.724 de 07/12/1993.

LEVI-STRAUSS. **A Família Origem e evolução**. Porto Alegre. Ed. Villa Martha Ltda, 1980.

LOPES, Margarida Heloísa Câmara P. **Discutindo a municipalização da Assistência Social no Estado do Ceará: Dilemas e Perspectivas**. Monografia (UECE), Fortaleza – Ce, 1996, (mimeo).

MALLINOWSKY. **A Família no direito paterno e no direito materno**. In. Dialética da Família. 4ª Ed. S. Paulo. Brasiliense, 1985.

MANCORVO FILHO, In RAGO, Margareth. **Do Cabaré ao lar. A Utopia da cidade disciplinar**. Brasil 1890 – 1895. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Valdete de Barros e PAIVA, Beatriz Augusto. **A Implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: Uma nova agenda para a cidadania no governo Lula**. In. Serviço Social e Sociedade. Ano XXIV, nº 73. S. Paulo, Cortez Ed., março, 2003.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. I Vol. Trad. Da 10ª ed. Alemã por Reginaldo Sant'ana. S. Paulo. Ed. Difel, 1985.

MATOS, Kelma. **De quem é a rua, a casa e a escola? Educação em debate.** Fortaleza, ano XXI, v. 2, nº 38, p. 36-43, 1999.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo.** Brasília. IPEA, 1963.

MCKENZIE, L. John. **Dicionário Bíblico.** Ed. Paulinas. S. Paulo, 1984.

MITCHELL, J. **La condición de la mujer.** 2ª Ed. Barcelona. Anagrama, 1977. In SILVA, Lídia Maria M. R. Serviço Social e Família. A Legitimação de uma Ideologia. S. Paulo. Cortez Ed. 1982.

MORAIS, Vinicius. 1939. **Obra poética.** Rio de Janeiro. José Aguilar Ed., 1968.

MORGAN, L. H. **A Família antiga.** In Dialética da Família. 4ª Ed. S. Paulo. Ed. Brasiliense, 1995.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro. Ed. Tempo Brasileiro, 1990.

OLIVEIRA, Francisco. **Trabalho feminino e riqueza capitalista.** Cadernos de Debate. S. Paulo. Brasiliense, 1976.

OLIVEIRA LIMA, Lauro de. **Estórias da educação no Brasil: De Pombal a Passarinho.** 2ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Brasiliense, 1973.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Menino trabalhador: Identidade no confronto família – rua.** Dissertação de Mestrado Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza, 1991, mimeo.

PEREIRA, Potyara. A. P. **A Questão do bem-estar do menor no contexto da política social brasileira.** In. S. Social e Sociedade. S. Paulo. Ed. Cortez. Ano IX. Nº 27, Out. 88.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera política e conselhos de Assistência Social. caminhos da construção democrática.** S. Paulo. Ed. Cortez, 1998.

_____. **Assistência Social e esfera pública: Os Conselhos no exercício do controle social In. serviço social e sociedade.** S. Paulo, Cortez Ed., Revista nº 56, Ano XIX, Março 1998.

REICH, W. **Psicologia de massa do Fascismo.** Porto. Escorpião, 1974.

SADER, Emir. In. Jornal O Povo. 15.10.2003.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana.** 2ª Ed. S. Paulo, Ed. Hucitec, 1979.

SARTRE, Jean Paul. **O Existencialismo é um humanismo.** Coleção Os Pensadores. S. Paulo. Abril Cultural, 1973.

SECRETARIA DA AÇÃO SOCIAL – SAS – PROARES / BID. **Pesquisa sobre o comportamento de risco dos adolescentes estudantes do Ceará.** 2003

SPOSATI, Aldaíza de O. **Vida urbana e gestão da pobreza.** S. Paulo, Ed. Cortez, 1988.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição da importação ao capitalismo financeiro: Ensaio sobre a economia brasileira.** 8ª Ed. Rio de Janeiro. Zahar, 1979.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Participação cidadã na sociedade civil global in Lua nova**. Nº 46. S. Paulo: 1999.

TONNIES, Ferdinand. **Dialética da família**. Org. Massimo Canevacci. S. Paulo. Ed. Brasiliense, 1987.

UNGER, Roberto Mangabeira. Folha de São Paulo, 04.11.2003.

UNICEF, FLACSO. **O Trabalho e a rua. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 90**. 2ª Ed. S. Paulo. Cortez, 1996.

VIANA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil. Populações rurais do Centro Sul**. Vol. I. Niterói. EDUFF, 1987.

VIEIRA, B. O. **História do serviço social. Contribuição para a construção de sua teoria**. Rio de Janeiro. Ed. Agir, 1973.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. S. Paulo. Ed. Martins Fontes, 1984.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara, 1974.

YAZBEK, Maria Carmelita. Et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. Uma questão em análise**. S. Paulo. Ed. Cortez, 1987.

_____. **As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos da LOAS In. Serviço Social e Sociedade**. S. Paulo, Cortez Ed., Revista nº 77, ano XXV, março, 2004.

_____. **Classes subalternas e Assistência Social**. S. Paulo, Ed. Cortez, 1993.