

FERNANDA MARQUES DE QUEIROZ

**MUDANÇA NO EXERCÍCIO DO PODER
POLÍTICO NO ESTADO DO CEARÁ. Mudanças no
enfrentamento da Questão Social? (1987-1990).**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

R E C I F E

1997

FERNANDA MARQUES DE QUEIROZ

**MUDANÇA NO EXERCÍCIO DO PODER
POLÍTICO NO ESTADO DO CEARÁ. Mudanças no
enfrentamento da Questão Social? (1987-1990)**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social junto à Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação da Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

1997

Queiroz, Fernanda Marques de

Mudança no exercício do poder político no Estado do Ceará : mudanças no enfrentamento da questão social? (1987-1990) / Fernanda Marques de Queiroz. - Recife : O Autor, 1997.

172 folhas : il., tab.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 1997.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Poder político - Ceará. 2. Questão social - Mudanças. I. Título.

304(813.1)

CDU (2.ed.)

UFPE

361.208131

CCD (21.ed.)

BC-97-246

**MUDANÇA NO EXERCÍCIO DO PODER
POLÍTICO NO ESTADO DO CEARÁ. Mudanças no
enfrentamento da Questão Social? (1987-1990)**

FERNANDA MARQUES DE QUEIROZ

RECIFE - 1997

DO MEU JEITO.

Já não basta esse dia após dia
Que é um peso constante
Sobre as costas da gente
Nesse tempo doente, à solta nas ruas
Colocando nas faces esse ar descontente
Já não basta a descrença e a desconfiança
Acabando com nossa esperança de felicidade
Já não basta a pressão dessa falsa moral
Ah! Por favor meu garoto, não venha também me prender
A cabeça, as pernas e braços
Eu te amo e este amor eu declaro
E grito e proclamo de peito bem limpo, de peito lavado
Não preciso provar pois sei bem o que sou
E tintim por tintim dos meus traços e passos
Eu cansei dessas velhas promessas
Dessas velhas palavras e cansados ditados
Já não basta essa coisa rolando aí fora
Nos castrando com garras e dentes
Nos forçando a viver tão somente de meias verdades
O importante é que o nosso coração sinta
Através do respeito o que é ser uma pessoa do meu jeito.

(Gonzaguinha)

AGRADECIMENTOS

O sentimento de que a elaboração de uma dissertação se caracteriza como uma prática solitária é dissolvido ao se chegar a um provisório ponto final, momento de percepção de indispensáveis presenças - pessoais e institucionais - que participaram de diferentes maneiras na realização deste trabalho.

À meus pais CLÓVIS e MIRIAN, pelas lições de amor, liberdade e respeito às diferenças.

À ELIZA, que me desafia constantemente a crescer em todas as dimensões. Valeu a oportunidade do “encontro”!

Aos amigos queridos: JOÃO, MARIA SOARES, MARA, AUDIVA, ANDRÉA, EZILMA e ROCHA, pelos processos de sintonia, carinho e amizade.

Ao meu irmão MARCO ANTÔNIO, que apesar das “distâncias”, sinto-lhe presente.

À ANA ARCOVERDE, cabe o reconhecimento especial pela competente e dedicada presença como orientadora deste trabalho.

À ANITA ALINE, pelos instigantes questionamentos no processo de descoberta da temática a ser estudada.

À ELIANA AGUIAR, amiga e minha professora no curso de graduação em Serviço Social na UECE, por ter me despertado o sentido da constante reflexão acerca dos fatos que nos rodeiam.

Às colegas do Departamento de Serviço da Universidade Regional do Rio Grande do Norte. A elas devo o apoio para a realização do curso ao assumirem uma sobrecarga de tarefas contingenciadas por meu afastamento das atividades do Departamento.

À Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da URRN, em especial ao ALMIR CASTRO, pela concessão do auxílio-bolsa e apoio no decorrer do período em que estive cursando o mestrado.

À Fundação da Ação Social, pelo fornecimento de documentos oficiais para a pesquisa.

Às Assistentes Sociais da Fundação de Ação Social pela disponibilidade na concessão das entrevistas.

À todo (a)s o(a)s professore(a)s do Mestrado em Serviço Social da UFPE, pela contribuição teórico-metodológica no decorrer das disciplinas cursadas.

RESUMO

Este estudo trata do exercício do poder político no Estado do Ceará, em que privilegia-se o enfrentamento da questão social pelos governadores Virgílio Távora (1979-1983) e Tasso Jereissati (1987-1990). Para tal, analisam-se as políticas de assistência social implementadas por estas duas administrações, através dos **Programas de Desenvolvimento Comunitário e de Assistência Social** (Governo Virgílio Távora) e **de Apoio às Organizações Populares e de Assistência Devida** (Governo Tasso Jereissati). Tem-se como objetivo central verificar se, em relação ao governo precedente, a mudança de poder político no Estado do Ceará entre 1987/90, com a eleição de Tasso Jereissati a Governador do Estado, significou ou não mudanças na forma de enfrentar a Questão Social, visto que este candidato, dizia-se identificado com propostas **mudancistas**, de rompimento com as práticas clientelistas e assistencialistas no trato da problemática social cearense, levado a termo, segundo ele, pelos governos **coronelistas**, particularmente pelo de Virgílio Távora. Privilegiou-se a assistência social como modalidade de política pública através da qual o poder político é exercitado, sendo, ainda, uma das formas particulares de intervenção do Estado junto aos setores populares.

ABSTRACT

This study deals with the exercise of political power in the State of Ceará, with particular emphasis on the addressing of the social issue by governors Virgílio Távora (1979-1983) and Tasso Jereissati (1987-1990). For this purpose, the study analyses the social welfare policies implemented by these two administrations, through the **Community Development Program** and **Social Welfare Program** (Virgílio Távora's administration) and **Popular Organizations Support Program** and the **Due Welfare Program** (Tasso Jereissati's administration). Its central objective is to determine, in relation to the preceding government, the change in political power in the State of Ceará between 1987/90, with the election of Tasso Jereissati to State Government, and whether or not this meant change in approaches to the Social Issue, given that this candidate, identified himself with *changist* proposals, with a break from *clientist* and *assistencial* practices in the treatment of social problems in Ceará. According to him, taken to full term by *old school* governments, especially by Virgílio Távora. Social Welfare was given priority as the modality of public policy through which political power is exercised, while being one of the specific forms of State intervention in the public sectors.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CCF	Fundo Cristão para Crianças
CIC	Centro Industrial do Ceará.
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
COHAB	Companhia de Habitação do Ceará
CSU	Centro Social Urbano
DAC	Departamento de Ação Comunitária
DAD	Departamento de Assistência Devida
DAP	Departamento de Ação Produtiva
DART	Departamento de Artesanato
FAS	Fundação da Ação Social
FBFF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
FCOSC	Fichário Central de Obras Sociais do Ceará
FEBEMCE	Fundação do Bem-Estar do Menor do Ceará
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará.
FSSF	Fundação do Serviço Social de Fortaleza
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNSESC	Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPLANCE	Instituto de Planejamento do Ceará
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPS	Movimento de Promoção Social
PEA	População Economicamente Ativa
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrático Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PLAMEG	Plano de Metas Governamentais
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNCSU	Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
PNL	Programa Nacional do Leite

PROAFA	Programa de Assistência às Áreas Faveladas de Fortaleza
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
PT	Partido dos Trabalhadores
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SAC	Serviço de Atendimento ao Carente
SAOM	Serviço de Assistência e Orientação ao MPS
SAS	Secretaria de Ação Social
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEHAC	Secretaria Especial de Habilitação e Ação Comunitária
SERME	Serviço de Recuperação do Mendigo
SESC	Serviço Social do Comércio
SIIS	Serviço de Integração de Instituições Sociais
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SOSP	Secretaria de Obras e Serviços Públicos
STAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimento

LISTA DE TABELAS

- Tabela 01** - Intervenção de Entidades Públicas e Cíveis na Área de Habitação Popular Independentes do S.F.H. no Estado do Ceará (1969-75).
- Tabela 02** - Programa de Desenvolvimento Comunitário. 1979-1983.
- Tabela 03** - Programa de Assistência Social. Governo Virgílio Távora. 1979-1983.
- Tabela 04** - Programa de Apoio às Organizações Populares. 1987-1990.
- Tabela 05** - Programa de Assistência Devida. 1987-1990.
- Tabela 06** - Programa de Desenvolvimento Comunitário. Resultados 1979/1983.
- Tabela 07** - Ações realizadas no Programa de Desenvolvimento Comunitário 1979-1983.
- Tabela 08** - Programa de Assistência Social. Atividades Realizadas. 1979-1983.
- Tabela 09** - Programa de Apoio às Organizações Populares. Realizações e n° de atendimentos. 1987/1990.
- Tabela 10** - Programa de Assistência Devida. 1987/1990.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAMINHOS DA PESQUISA	06
CAPÍTULO 01 - MUDANÇA DE GOVERNO X MUDANÇA NO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO NO ESTADO DO CEARÁ.	
1.1 - O poder político em foco: uma análise relacional.....	10
1.2 - A transição do poder político no estado do Ceará.....	18
1.3 - O discurso da "mudança" no Governo Tasso Jereissati.....	31
CAPÍTULO 02 - A AÇÃO SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ.	
2.1 - A ação social no Ceará (1940-1978): uma breve retrospectiva.....	44
2.2 - A assistência social no cenário do Governo Virgílio Távora. (1979-1983).....	53
2.3 - A assistência social no cenário do "Governo das Mudanças". (1987-1990).....	82
2.4 - A proposta "participacionista" do Governo Tasso Jereissati.....	106
CAPÍTULO 03 - A QUESTÃO SOCIAL E SEU ENFRENTAMENTO PELOS GOVERNOS VIRGÍLIO TÁVORA E TASSO JEREISSATI.	
3.1 - O enfrentamento da questão social pelo Governo Virgílio Távora.....	111
3.2 - O enfrentamento da questão social pelo Governo Tasso Jereissati.	135
3.3 - Mudanças nas formas de enfrentamento da Questão Social no Ceará: "coronéis" x "mudancistas".....	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
ANEXOS	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	164

INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar as mudanças ocorridas no enfrentamento da questão social, a partir de 1987, quando Tasso Jereissati assumiu o governo estadual, fazendo um contraponto com as ações realizadas pelo governo Virgílio Távora, através da análise dos programas desenvolvidos por tais governos no campo social.

Desta forma, sem estabelecer um corte na história, elegemos para este estudo, o período do desenvolvimento de um governo tipicamente “coronelistas” (1979-1983), e a fim de traçarmos tal contraponto, nos detivemos na análise de um governo consubstanciado em propostas “mudancistas”, levado a cabo pelo governador Tasso Jereissati (1987-1990).

O governo Gonzaga Mota (1983-1987), não compôs o universo temporal desse estudo, pois de acordo com as fontes bibliográficas que nos deram sustentação para emprendermos tal análise, este não caracteriza-se nem como “coronelistas” nem como “mudancista”.

O direcionamento deste estudo se justifica, por essa conjuntura, caracterizar-se pelo incremento de programas sociais no âmbito da intervenção governamental e pela conjuntura sócio-política trazer à tona a emergência dos movimentos populares com o ressurgimento da sociedade civil lançando em cena novos atores e sujeitos políticos. Isto fez com que as gestões governamentais refizessem suas relações com as camadas populares, fato este também refletido na execução de políticas públicas no âmbito social.

A escolha da temática justifica-se também, pelo interesse em verificar se a eleição de um governador que se diz identificado com propostas que visam romper com o padrão assistencialista e clientelista no trato da Questão Social no Ceará, apresenta mudanças significativas na forma de enfrentar tais questões.

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

Como reflexo do cenário nacional, o Ceará sofre as conseqüências da retração da atividade econômica e da maior crise pela qual passou o país nos últimos anos. Essa crise, desencadeada no início da década de 80, elegeu o processo de ajustamento econômico como alternativa diante da dívida externa que se acumulara. Tal alternativa, no entanto, acarretou o aumento da taxa interna de juros e reduziu a capacidade de investimento do país.

“A dívida externa pública que no início da década representava pouco mais do que 50% da dívida total, representa hoje 87%. A dívida interna pública, que passou a crescer devido à persistência do déficit público e suspensão de novos empréstimos internacionais, tornou-se recentemente superior à dívida externa pública.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 28/12/89)

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

Partindo da realidade de Fortaleza, verificam-se enormes contrastes progresso/miséria. Considerada a quinta capital brasileira em termos de população, Fortaleza faz jus ao “título” em função da exacerbação da migração campo-cidade. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, a população de Fortaleza cresceu

de 655 mil habitantes em 1960, para 1 milhão e 713 mil em 1980, representando um crescimento de 63%.

O setor industrial cearense é marcado por pequenas e médias empresas e o crescimento do mercado de trabalho não acompanha o índice da PEA nem a demanda de empregos.

Além disto, em 1986 (dados do PLAMES ¹), o Estado detinha um índice de, aproximadamente, 48% de analfabetos; e das crianças e jovens em idade escolar, 33,95% não freqüentavam a escola.

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

Por outro lado, segmentos da população como os idosos, os deficientes, os migrantes e os mendigos sofrem a vulnerabilidade social.

É no interior dessa realidade, que entram em cena as políticas sociais a fim de atender as demandas das classes populares e fortalecer as bases de legitimação do Estado no enfrentamento dessas questões sociais.

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

Porém, o crescimento do déficit habitacional e a inexistência de um órgão que se responsabilizasse por tal problemática, motivaram em

¹ Plano das Mudanças do Estado do Ceará para o quadriênio 87-90.

1979, a criação da PROAFA - Programa de Assistência às Áreas Faveladas de Fortaleza.

Paralelo a essas atividades atuava o Movimento de Promoção Social, criado em 1975, para apoiar as atividades da primeira dama na distribuição de serviços sociais à população carente.

Desta forma, em 1987, o Movimento de Promoção Social, a PROAFA, a FUNSECE - Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará e a FEBEMCE - Fundação do Bem-Estar do Menor do Estado do Ceará foram absorvidas pela Secretaria de Ação Social.

Frente a essa realidade, o espaço escolhido para o estudo foi um órgão estadual responsável pela política de assistência social - a Secretaria do Trabalho e Ação Social - STAS, especificamente a Fundação de Ação Social - FAS, tomando como unidades empíricas o Departamento de Assistência Devida - DAD e o Departamento de Ação Comunitária - DAC.

Estes departamentos dirigem suas ações para segmentos sociais sem condições de auto-sustentação, pois além das condições de pobreza, são idosos, deficientes, migrantes, mendigos, etc.

Este estudo busca responder às questões que orientam tal análise, quais sejam:

Verificar se com a ascensão de um novo grupo no poder político cearense, configura-se em mudança na intervenção estatal na Questão Social.

Qual a perspectiva da ação social no Ceará empreendida pelo governador Tasso Jereissati a partir da mudança de poder político em 1987, ou seja, como vem sendo enfrentada a Questão Social.

Na tentativa de responder tais indagações, nos apoiaremos na concepção de poder político em Poulantzas, quando este afirma: **“Que o campo do poder é estritamente relacional”**, ou seja, **“o poder de uma**

classe significa o lugar que esta ocupa nas relações econômicas, políticas e ideológicas.” (POULANTZAS, 1985:168)

Pretende-se focar os programas de assistência social como um dos mecanismos embutidos nas relações de poder, entendendo-os como a *“capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos”*, POULANTZAS (1986:100), podendo esses serem deslocados tanto em função da presença e do nível de forças sociais - pressões de outras classes - como em função do próprio processo de legitimação do Estado perante essas. Nesse caso trata-se de umas das argumentações que explicam a necessidade de o Estado incluir, em sua agenda, interesses das classes subalternas.

A apresentação dos capítulos obedece a seguinte ordem:

No primeiro capítulo, empreendemos o esforço de analisar o processo de mudança de governo no Estado do Ceará, abordando os fatores sócio-político-econômicos pertinentes a essa transição de poder político.

Já no segundo capítulo tratamos da trajetória da assistência social no estado do Ceará, dando um enfoque especial ao discurso de enfrentamento da problemática social pelos governos Virgílio Távora e Tasso Jereissati, através da análise exaustiva dos planos de ação desses governos, mais especificamente, os programas os quais elegemos para este estudo.

No terceiro e último capítulo, abordaremos a implementação prática - interventiva dos programas analisados, através da leitura e interpretação dos dados contidos nos relatórios das ações empreendidas pelos governos em foco, assim como, o exame cuidadoso das falas das assistentes sociais entrevistadas.

CAMINHOS DA PESQUISA

Procurando responder às indagações que orientam este trabalho e na tentativa de se escapar ao risco de produzir novas generalizações, a abordagem do tema **Mudanças no Enfrentamento da Questão Social no Estado do Ceará** durante o Governo de Tasso Jereissati (1987-1990), exigiu um duplo esforço.

Em primeiro lugar, a opção por um enfoque relevante que pudesse trazer novas contribuições para o estudo do exercício do poder político, mais especificamente, das formas de enfrentamento da Questão Social pelos governos estaduais; em segundo lugar, um caminho teórico-metodológico que pudesse desvendar, qualitativamente, aspectos não aparentes da realidade a que nos propomos investigar.

Neste sentido, a escolha dos programas de assistência social, como forma de enfrentamento da Questão Social pelos governos em foco, não se deu ao acaso.

Parte-se do entendimento de que tais programas se constituem em mediadores para o enfrentamento das problemáticas sociais que se expressam no cotidiano na vida das classes subalternas; bem como os programas sociais implementados se configurarem numa das formas de exercício do poder pelas classes dominantes.

No nível federal, o governo da Nova República estabeleceu como meta a inversão de prioridades, objetivando resgatar a dívida social herdada dos governos militares. Seu discurso apoiou-se em amplos compromissos de transformações estruturais (a Constituinte, a Reforma Agrária, políticas sociais de cunho participativo) os quais representavam naquele momento os anseios e necessidades de toda a sociedade.

Neste sentido, os governos federal, estaduais e municipais, criaram mecanismos de articulação e intervenção na sociedade calcados em estratégias participativas, através das quais os setores organizados da

sociedade civil são chamados a colaborar e a negociar com seus representantes a solução de seus problemas. E o Ceará não foge a essa regra.

Em 1987, elege Tasso Jereissati para comandar o executivo estadual, onde este firma compromissos de **ruptura com o assistencialismo² no trato da questão social**, levado a cabo pelos governos “**tradicionais-coronelistas**”, propondo a participação comunitária nos programas sociais, como um dos mecanismos de superação do assistencialismo e clientelismo.

É inserido neste discurso de ruptura com o assistencialismo no enfrentamento da questão social, que procuramos responder à questão central que orienta este estudo.

Neste sentido, na realização da pesquisa empírica que fundamenta este trabalho, elegemos como unidade temporal de análise, o Governo Virgílio Távora (1979-1983) e o governo Tasso Jereissati (1987-1990), tipificados, respectivamente, como “**governo do favor**” e “**governo das mudanças**”.

Optamos em analisar os **Programas de Desenvolvimento Comunitário e de Assistência Social** (Virgílio Távora) e **Programas de Apoio às Organizações Populares e de Assistência Devida** (Tasso Jereissati), por se constituírem nos programas de maior relevância destes governos.

A pesquisa em sua coleta de dados foi realizada no primeiro semestre do corrente ano junto à Fundação de Ação Social e se completa nos seguintes procedimentos metodológicos:

² O assistencialismo é “uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementam para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos”. (ALAYÓN, 1992:48).

a) **Análise do Conteúdo**³ manifesto nos documentos analisados (vide anexo), através da leitura das informações contidas nos materiais selecionados. Para tal, realizamos, primeiramente, um levantamento documental na Fundação de Ação Social, mais especificamente no Departamento de Ação Comunitária - DAC e Departamento de Assistência Devida - DAD, reunindo (10) dez documentos (lista em anexo), entre planos, programas e relatórios de ação, que se referem aos programas de assistência social, pensados e operacionalizados durante os governos estudados.

b) Com as informações retiradas dos documentos, elegemos as categorias de análise imprescindíveis à nossa investigação, quais sejam: os **objetivos, metas, instrumentos de ação, operacionalização dos planos e programas**, a fim de fazermos um contraponto entre as formas de enfrentamento da questão social pelos governos em foco. A partir da eleição dessas categorias analíticas, buscou-se a sistematização da informações comuns e diferenciadas contidas nos documentos para em seguida, proceder as suas análises.

c) Realizamos também, de forma complementar, **entrevistas** com as assistentes sociais envolvidas na execução dos programas escolhidos, onde aplicamos um **roteiro de entrevistas semi-estruturadas** (vide em anexo) para os dois grupos de entrevistadas (aquelas que faziam parte da execução dos programas durante o governo Virgílio Távora e durante o governo de Tasso Jereissati). O universo da pesquisa contemplou as assistentes sociais que estavam envolvidas na execução dos programas escolhidos para análise durante os períodos estudados. Nestas condições foram identificadas trinta e nove (39) assistentes sociais, das quais oito (08) integraram a amostra desse estudo, perfazendo um percentual de 20,5%, sendo quatro (04) entrevistadas para cada governo e duas (02) entrevistadas por programa. Tais entrevistas (roteiro em anexo) abordaram temas como:

³ De acordo com BARDIN (1977: 09), significa um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos) extremamente diversificados.

atividades realizadas; fundamentos da ação profissional; objetivos da ação profissional e estratégias/instrumentos utilizados na efetivação dos objetivos.

d) Logo após a realização das entrevistas, transcrevemos o conteúdo das falas, procedendo a uma leitura dirigida do material transcrito, entremeando a escrita do material gravado com a leitura do material coletado nos planos de governo e relatórios das ações realizadas.

Com estes dados, foi possível reconstituir a realidade a que nos propomos investigar, buscando verificar a forma como foram operacionalizados os programas, de modo a identificar as possíveis mudanças ocorridas no enfrentamento da Questão Social no Ceará a partir de 1987.

O trabalho encontra, nas formulações de Nicos Poulantzas sobre a questão do poder político, sua fonte principal de inspiração teórica. Porém, a existência de formas tradicionais do exercício do poder e das práticas sociais orientadas pela racionalidade do capital, tal como se manifestam na experiência cearense, aponta as dificuldades para formulações de modelos teóricos e de suas operacionalizações na pesquisa social.

No percurso para a construção das reflexões desse trabalho buscou-se apreender o objeto de estudo numa dimensão de totalidade, onde a infraestrutura articula-se dialética e organicamente ao projeto que norteia cada um dos governos analisados.

CAPÍTULO 01

MUDANÇA DE GOVERNO x MUDANÇA NO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO NO ESTADO DO CEARÁ

1.1 - O poder político em foco: uma análise relacional.

A problemática do poder é um dos fenômenos mais difundidos da vida social. Pode-se dizer que não existe praticamente relação social na qual este não esteja presente, de alguma maneira. O conceito de poder foi empregado para interpretar os mais diversos aspectos da sociedade, desde os pequenos grupos sociais da administração, de produção e desde a família, até as relações entre as classes sociais. Todavia, o campo em que o poder ganha mais visibilidade e importância é o da política.

Em relação aos fenômenos políticos, o poder tem sido analisado por diversos pontos de vista. Isto é atestado pela longa história e tradição da filosofia política, como também pelas ciências sociais contemporâneas.

Assim, não há teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente de uma definição e análise do fenômeno do poder.

Durante longa tradição o estudo do Estado apoiou-se sobre a teoria dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e das relações entre eles, sendo a teoria do Estado considerada como uma parte da teoria política, e a teoria política, por sua vez, considerada como uma parte da teoria do poder.

Nos domínios da filosofia política, o problema do poder foi tematizado sob três aspectos, onde a partir dos quais podem-se distinguir

três teorias fundamentais: 1) *a substancialista*, 2) *a subjetivista* e a 3) *relacional*. Nas teorias substancialistas, o poder é “*concebido como uma coisa que se possui e se usa como um outro bem qualquer.*” (BOBBIO, 1978:76). Esta interpretação é típica de Hobbes, onde para ele o poder de um homem consiste nos meios de que este dispõe para obter qualquer bem futuro. Semelhante a essa definição, é a definição de Bertrand Russel (1938), em que o poder consiste na:

“Produção de efeitos desejados, podendo assumir três formas: poder físico e constritivo, que expressa-se a nível mais visível no poder militar; poder psicológico à base de ameaças de punição ou de promessas de recompensas em que consiste principalmente o domínio econômico, e o poder mental, que se exerce através da persuasão e da dissuasão e tem a sua forma elementar, presente em todas as sociedades.” (BOBBIO, 1987:77)

Já a concepção subjetiva do poder traduzida por Locke (1694), entende por poder não a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade do sujeito de obter certos efeitos. Vale salientar que esta interpretação do poder é a adotada pelos juristas para definir o direito subjetivo.

Porém, a interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo é a que se remete à concepção relacional do poder e estabelece, que por poder:

“Se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo, um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria. Uma das mais conhecidas e sintéticas definições relacionais é a de Robert Dahl, que diz que a influência [conceito mais amplo, no qual se insere o de poder] é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de modo que, em caso contrário, não agiriam.” (BOBBIO, apud Robert Dahl 1963, trad. it p. 68)

Uma vez reduzido o conceito de Estado ao de política e o conceito de política ao de poder, torna-se necessário diferenciar o poder político de todas as outras formas que pode assumir a relação do poder. Assim, a teoria política de todos os tempos dedicou-se a este tema com infinitas variações.

A tipologia clássica, transmitida ao longo dos séculos através do pensamento de Aristóteles, Locke e Hobbes, dentre outros, não obstante sua relevância, não nos permite distinguir o poder político das outras formas de poder, pois os critérios que estes se utilizam para distinguir as esferas do poder são insuficientes.

“Os dois critérios, o aristotélico, fundado no interesse, e o lockeano, fundado sobre o princípio da legitimidade, são critérios não analíticos, mas axiológicos, na medida em que servem para diferenciar o poder político

como deveria ser e não é, as formas boas das formas corruptas.”(BOBBIO,1987:79)

Já nas teorias contemporâneas, a distinção entre os tipos de poderes, embora expresso de diferentes formas, é um dado quase constante. Nestas, o sistema social em seu conjunto aparece ou indiretamente articulado em três subsistemas: a organização das forças produtivas, a organização do consenso e a organização do poder coativo, nos quais, são distinguidos o poder político, o ideológico e o econômico . Sendo o poder econômico aquele que se vale da posse de bens para induzir os que não o possuem a adotar uma certa conduta, o poder ideológico se baseia na posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, para exercer influência sobre o comportamento alheio e o poder político como sendo aquele que esta em condições de recorrer, em última instância à força porque dela detém o monopólio.

Ao se definir o poder político como o poder cujo traço marcante é a força e o consenso, isto nos auxilia no entendimento do porquê dele sempre ser considerado como o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante.

Com respeito à problemática do poder político, esta não se caracteriza apenas pela sua definição, mas também pela sua justificação, ou seja, pelo modo segundo o qual as estruturas políticas são aceitas pelas classes constitutivas da sociedade, legitimidade esta, que refere às relações entre o político e a ideologia dominante, pois:

“A dominação política encontra, regra geral, um modo particular de aceitação e consentimento da prática da unidade de uma formação, inclusive parte das classes

dominadas, o que é posto bem em evidência pelas relações assinaladas entre a ideologia dominante e a unidade de formação.” (POULANTZAS:1985, 218)

Essa predominância da ideologia dominante pode apresentar-se de diversas maneiras, porém, frequentemente, não se manifesta pelo simples fato de impor às classes dominadas o conteúdo de seu discurso, mas por este discurso dominante se apresentar para estas últimas, como uma referência de oposição, que no entanto, define a diferença entre a sua ideologia e a ideologia dominante.

Assim, na tentativa de entender a problemática do poder e suas expressões no campo das ações sociais, através das mudanças que possam ter ocorrido no exercício do poder político no Estado do Ceará a nível da intervenção deste nas manifestações da questão social, a partir de 1986 com a eleição de Tasso Jereissati, lançaremos mão de uma perspectiva teórico-metodológica que privilegia o entendimento da questão do Estado e do poder numa relação com as classes sociais e com as lutas empreendidas por elas. Desta forma, nos apoiaremos no pensamento de Nicos Poulantzas, que nos auxiliará na compreensão de tais problemáticas.

Poulantzas, ao discutir a questão do Estado critica a redução deste à dominação política no sentido de que cada classe dominante produziria seu próprio Estado, à sua medida e à conveniência, e desta forma, poderia manipulá-lo à sua vontade a fim de satisfazer seus interesses. *“Todo Estado não passaria, neste sentido de uma ditadura de classe. Concepção puramente instrumental do Estado que reduz o aparelho de Estado ao poder de Estado”* (POULANTZAS, 1985:14-15).

Contrapondo-se a essa concepção, Poulantzas, concebe o Estado como *“uma condensação material da relação entre classes e frações de classe, tal como se expressam no núcleo do Estado.”* (POULANTZAS,

1978:141). Nesta relação o Estado tem primordialmente um papel organizativo.

“Representa e organiza a classe ou classes dominantes, ou mais precisamente, representa e organiza os interesses políticos de longo termo de um bloco no poder, o qual se compõem de várias frações da classe burguesa. O Estado pode desempenhar esse papel de organizar e unificar a burguesia e o bloco no poder na medida em que goza de uma relativa autonomia frente às frações ou componentes determinados e frente aos vários interesses particulares articulares.”
(POULANTZAS, 1980:127)

Assim, o Estado ao agir o faz como o resultado das contradições de classes, inerentes à sua própria estrutura, onde essas condições se constituem no próprio Estado, dando-lhe forma e organização.

As diversas frações e classes do bloco no poder participam da dominação política somente na medida em que se fazem presentes no Estado. E *“por mais que possa parecer paradoxal, a operação dessas contradições, exclusivamente no seio da materialidade do Estado, torna possível o papel organizacional do Estado.”* POULANTZAS (1978:133), pois o Estado é um agente unificador que capacita a atuar como reprodutor, e a unificação significa a existência da contradição, dos conflitos entre os diferentes grupos. Num primeiro momento, o Estado capitalista se estrutura com a finalidade de permitir conflitos entre os grupos dominantes que estão no bloco no poder, cuja política do Estado é estabelecida em função das contradições intra-estatais. O Estado se constitui, portanto, numa instituição onde as frações do bloco no poder resolvem seus conflitos, passando, neste contexto, a ser compreendido como *“condensação de uma relação.”*

O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento. Porém, o Estado para Poulantzas, não está reduzido somente a uma relação de forças, mas ele apresenta uma opacidade e uma resistência próprias. Prova disso é que quando ocorrem mudanças na relação de forças entre as classes, essas mudanças repercutem no aparelho de Estado, mas isto não se manifesta de maneira direta e imediata. Elas esgotam a materialidade de seus diversos aparelhos e só se cristaliza no Estado sob sua forma refratada e diferencial segundo seus aparelhos. Desta forma, uma mudança de poder no Estado não basta para transformar a essência do aparelho de Estado.

Poulantzas, portanto, descreve um Estado no qual os conflitos não se situam somente a nível do poder do Estado, mas, entre os aparelhos do Estado e no interior de cada um deles, pois o *“Estado não é um bloco monolítico, mas um campo de batalhas estratégico”* (POULANTZAS, 1978:152). Nesta perspectiva o autor se apropria do conceito gramsciano da hegemonia da classe dominante em toda sua complexidade e penetra e articula-o para o Estado, tornando-se uma arena de lutas.

É nesta arena de lutas que se inserem as classes populares na busca da realização de seus interesses, pois o *“Estado concentra não só a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas.”* (POULANTZAS, 1985:163). Porém, deve-se salientar que a existência das classes populares não se materializa no seio do Estado da mesma maneira que as classes dominantes, mas isto ocorre de um modo específico. Enquanto as classes dominantes se constituem no Estado mediante aparelhos que, sob a unidade de poder de Estado da fração hegemônica, não deixam de legitimar um poder próprio dessas classe e frações, as classes dominadas se constituem sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes. Porém é um equívoco concluir-se que somente a presença das classes populares no Estado significa que estas possam permanecer aí muito tempo sem uma

transformação radical do Estado, pois *“As classes populares sempre estiveram presentes no Estado, sem contudo terem modificado qualquer coisa no seu núcleo.”* (POULANTZAS, 1980:143). A ação das massas populares no seio do Estado é uma condição necessária de sua transformação, mas não é, uma condição suficiente.

Deste modo, mesmo se as contradições entre as classes dominantes e dominadas forem mediadas pela estrutura do Estado, não há necessariamente um acordo, entre as frações do bloco no poder sobre o modo como lidar com essas contradições e as lutas com as massas. Tudo isso está condensado nas divisões e contradições internas ao estado, entre seus vários ramos, redes e aparelhos.

O Estado, em todas as suas funções sejam elas ideológicas, repressivas, sociais ou econômicas, é marcado por contradições, em que a luta de classes tem lugar no âmago do próprio Estado, mesmo quando este tenta manter uma hegemonia externa da classe dominante. O autor em foco, insiste que o Estado não é nem um instrumento do poder da classe dominante, nem tão pouco um sujeito que possui um poder abstrato próprio fora da estrutura de classes. Configura-se no espaço do exercício do poder, mas não possui poder próprio.

Apropriando-nos da concepção de Estado enquanto uma condensação de forças das classes em luta na sociedade e do poder enquanto uma relação entre essas classes, podemos identificar o **poder “oligárquico-coronelista”** e o **poder dos “jovens empresários cearenses”**, inserindo-os na luta pela hegemonia do poder político cearense, para a partir daí analisarmos as possíveis mudanças ocorridas na intervenção do Estado nas manifestações da questão social, a partir da ascensão de um novo grupo político no poder em 1987.

Neste contexto, para analisarmos as possíveis mudanças que possam ter ocorrido no trato da Questão Social no estado do Ceará,

compreendemos que as intervenções governamentais a nível do social, se constituem como uma das expressões concretas do poder político.

Desta forma, as ações sociais empreendidas pelos governos em foco se configuram como uma das formas de exercício do poder político, sendo as políticas sociais mediadoras da efetivação do poder a nível social, de maneira que estas se constituem, de um lado, como mecanismos de enfrentamento da questão social, e por outro lado, instrumento de legitimação dos governos.

A partir desta reflexão, trataremos no item seguinte da transição do poder político cearense.

1.2 - A transição do poder político no estado do Ceará.

O Ceará é conhecido por uma longa história de dominação de feição tradicional. A muitos analistas, não escapa a associação à estrutura de poder ali imperante nos termos da oligarquia⁴, coronelismo, dominação de parentelas, etc. Na literatura que trata do domínio oligárquico no Brasil e os historiadores CARONE (1970:275) e FAORO (1975: 612-643) encontram no Ceará, um caso exemplar dessa forma de poder. Os assim designados “coronéis”⁵ da política cearense tornaram-se conhecidos por exercerem o controle exclusivo da política no Estado por várias décadas, poder este que vigorou até meados da década de 80. Mais recentemente, OLIVEIRA (1977:49), retrata tal característica na seguinte expressão: “*O Ceará, é talvez entre todos os Estados do Nordeste o mais encarniçadamente oligárquico.*”

⁴ Toma-se aqui o termo oligarquia em seu sentido descritivo e genérico, isto é, “grupos de poder restrito, homogêneo, estável e com fortes vínculos entre seus membros, cauteloso na admissão de novos componentes; governa de modo autoritário, enaltecendo o executivo, controlando o judiciário, marginalizando ou excluindo o legislativo, desencorajando ou eliminando a oposição”.(Cf. Shils, apud Bobbio,1986:836)

⁵ Este termo refere-se aos “três coronéis” da política cearense: César Cals, Aduino Bezerra e Virgílio Távora.

A disputa travada entre Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra líderes de agrupamentos diferenciados no interior do PDS, e principais representantes do “coronelismo” na política cearense, em torno da indicação de um candidato para concorrer ao governo do Estado nas eleições de 1982 e a solução encontrada para compatibilizar os diversos interesses e “pacificar” o Ceará trazem para um presente próximo a reprodução do passado.

O candidato indicado, sob as vistas do Presidente João Figueiredo e dos três coronéis (como ficaram nacionalmente conhecidos) em compromisso formalmente registrado, obrigou-se, uma vez eleito, a dividir cargos e verbas da administração pública estadual.

Pode-se identificar, neste episódio, uma configuração de poder tradicional, ao qual se adequaria a categoria divisão estamental do poder.

Acordos, visando acolher disputas entre lideranças políticas, têm uma longa história no Ceará. O acima mencionado não é novidade. Reedita, num certo sentido, outros acordos dentre os quais o mais conhecido deles, no passado, foi firmado em 1911, entre o Padre Cícero e os chefes políticos da região do Cariri⁶ cearense visando assegurar, ao mesmo tempo, o poder dos Acioli já em declínio e o do Padre em ascensão.

Desta forma, não é despropositada, portanto, a surpresa despertada entre alguns observadores dentro e fora do Ceará, com as mudanças mais recentemente na vida política do Estado. As eleições de 1986 e alguns de seus desdobramentos oferecem indícios da emergência de novas forças políticas ou talvez, de uma configuração diferenciada do poder em relação a épocas anteriores.

Porém, se nos detivermos na tarefa de analisar cautelosamente a história sócio-político-econômica do estado do Ceará, interligando-a à conjuntura nacional, logo perceberemos que estas mudanças na configuração

⁶ Esta região corresponde aos municípios que ficam localizados no sul do Estado do Ceará.

do poder político acompanham todo um processo histórico em construção, contrapondo-se, portanto, à uma atitude de surpresa no que diz respeito às transformações ocorridas no cenário político. Poder político este, que de acordo com o pensamento de Poulantzas, sempre se refere às classes sociais e às suas lutas. A capacidade que uma classe tem em realizar seus interesses está em oposição à capacidade de outras classes, pois “*o campo do poder é estritamente relacional.*” (POULANTZAS, 1985: 168). O poder político, embora apoiado no poder econômico, é prioritário no sentido de que sua transformação condiciona mudanças em outras áreas do poder. O poder político, como é previsível saber se concentra e se materializa no Estado que é o ponto central deste poder.

Em nosso país, as duas décadas de ditadura militar foram responsáveis por um processo de acumulação capitalista acelerado, sendo este financiado pelo Estado, através de incentivos fiscais e também pelos trabalhadores via arrocho salarial. Esta situação representa um momento de saturação do modelo conservador contra o qual a sociedade civil brasileira passa a se organizar com a finalidade de (re)conquistar sua cidadania nos moldes da democracia burguesa.

O processo de eclosão irreversível da “transição democrática” a nível dos trabalhadores inicia-se com a pressão dos setores mais significativos da sociedade civil contra a ditadura militar, acontecida em 1978. É quando eclodem os movimentos grevistas do ABC Paulista, desmoralizando as leis de greve vigentes e, conseqüentemente, o próprio regime em vigor. De acordo com SKIDMORE (1978,78):

“Em 1978, os trabalhadores da indústria automobilística no ABC, cinturão industrial de São Paulo, liderados por Luís Inácio Lula da Silva, entraram em greve, na primeira mobilização operária significativa desde a repressão das greves de Osasco e Contagem

em 1968. Um ano depois, eles fizeram nova greve, estabelecendo uma das maiores ondas de greve na história do Brasil, afetando cerca de três milhões de operários.”

Pelo lado empresarial, ainda em 1978, os mais representativos empresários eleitos pelo Fórum da Gazeta Mercantil lançaram o “Manifesto dos Oito” exigindo a implementação de um modelo liberal-democrático, dando ênfase à redução do Estado em termos de intervenção na economia, nos moldes neoliberais.

Desta forma, num contexto em que se dava a reorganização da sociedade civil e a preocupação da classe dominante em manter seus privilégios frente às crescentes reivindicações das classes populares por direitos sociais, é que vivenciamos, em nosso país, um processo de “transição conservadora”, como resposta à necessidade da burguesia em reafirmar sua dominação.

Nesse contexto, é instaurada a Nova República⁷. Seu discurso oficial apoiou-se em amplos compromissos de transformações estruturais (a Constituinte, a reforma agrária) os quais representavam, naquele momento, o conjunto das necessidades e aspirações de toda a sociedade. Vale ressaltar, que seus compromissos emergiram do acirramento das contradições de classes que se evidenciavam desde a década de 70, prolongando-se por toda a década de 80, com demandas explícitas de mudança de regime de governo e de instituição de um Estado de direito, o que de fato corresponderia às reivindicações da sociedade por um regime democrático e pela garantia dos direitos e liberdades fundamentais. Tais reivindicações não foram somente fruto das mobilizações populares ocorridas no período em questão, mas uma exigência da própria sociedade, inclusive como condição de sobrevivência do próprio sistema capitalista.

⁷ Experiência histórica brasileira que se inicia em 1985, quando José Sarney assume a Presidência da República, com o discurso de resgate da dívida social, adotando o slogan “Tudo pelo Social” como símbolo de seu mandato.

O cenário da “Nova República” traz o governo Sarney, eleito ilegitimamente, em 1985, pelo Colégio Eleitoral da ditadura militar, após uma intensa mobilização por eleições diretas em 1984. Seu discurso teve o slogan “*Tudo pelo Social*”, como característica fundamental em torno da qual difundiu, junto à população, propostas de sucessivos planos econômicos como os Cruzados, através dos quais se concretizaram arrochos salariais históricos no país. Em contrapartida a isso, faz um chamamento à população para que esta participe dos programas sociais de distribuição de renda, de oferta física de alimentos, com destaque especial para os programas do leite e de distribuição de cestas básicas.

O resgate da dívida social acumulada durante o regime militar e a democratização dos processos decisórios na formulação e implantação das políticas sociais constituem a essência do discurso político da Nova República. Sob diferentes níveis (instâncias do poder federal, estadual e municipal), os governos criaram mecanismos de articulação e intervenção na sociedade, calcados numa estratégia participativa, através da qual setores organizados da sociedade civil são chamados a colaborar e a negociar, com seus representantes, a solução de seus problemas, via participação no gerenciamento e execução de projetos na área de habitação, saúde, nutrição, creches e outras. Essas intervenções coincidem com o processo de reaglutinação da sociedade civil com as lutas dos setores organizados pela conquista de bens e serviços essenciais, mediante o apelo à participação e a democratização da sociedade.

É neste cenário de reorganização da burguesia, com estratégias de participação da população na formulação de políticas públicas e discursos de resgate da dívida social, que o Ceará, dentre os demais estados brasileiros, vivencia e sente o reflexo desse processo.

No Ceará, antes mesmo do já referido “Manifesto dos Oito”⁸ e do início do processo de reabertura política, era reativado o Centro Industrial

⁸ O “Manifesto dos Oito”, foi celebrizado como primeira manifestação de descontentamento dos empresários industriais com a condução da política econômica no país na vigência da ditadura. Originou-se do “Fórum da Gazeta Mercantil” de 1978 (época da ressurreição do CIC)

do Ceará (CIC), entidade criada em 1919, quando a frágil burguesia local já marcava presença, defendendo interesses e alianças. Contudo, com a criação da Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) e mesmo com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), década de 50, o CIC ficou praticamente desativado.

A FIEC, entidade ligada à Confederação Nacional das Indústrias (CNI), congregava os empresários mais receosos com o processo de reabertura política iniciada naquele momento. Até então, era praxe que o presidente da FIEC assumisse também a presidência do CIC. Porém, essa tradição foi alterada por iniciativa do empresário José Flávio Costa Lima, presidente da FIEC, que apesar de ter assinado o documento enviado ao presidente João Figueiredo, alertando-o para os perigos da abertura política, reconheceu a necessidade de ceder espaço aos “jovens empresários”⁹, abrindo mão da presidência do CIC. Esta, então, foi ocupada, respectivamente, por Beni Veras, Amarílio Macedo, Tasso Jereissati, Assis Machado, dentre outros, considerados naquela conjuntura sócio-política, como empresários “progressistas”.

Estes empresários, em geral, com idade inferior a 40 anos, possuíam formação universitária e haviam assumido a direção das empresas de suas respectivas famílias.

Sob a liderança de Tasso Jereissati, o CIC transformou-se em importante fórum de debates, trazendo à Fortaleza nomes importantes do cenário empresarial brasileiro, e os economistas não menos importantes, como Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado. Ainda organizaram eventos de grandes repercussão como o Seminário: “O Nordeste no Brasil: avaliação e perspectivas”, em 1981 e o Encontro com os Governadores Eleitos em 1982.

e tem como signatários participantes do evento na condição de escolhidos por enquete realizada pelo Jornal Gazeta Mercantil), como lideranças mais expressivas do empresariado brasileiro.

⁹ Era o termo utilizado pelos analistas políticos cearenses para designar os empresários que em geral tinham idade inferior a 40 anos e que dirigiam as empresas de suas famílias.

Desta forma, o CIC passa a alinhar-se com os setores mais modernos do empresariado industrial brasileiro logo no seu nascedouro, na sua reestruturação e passa a defender uma posição de vanguarda no processo de abertura política que se iniciava. Os empresários vinculados ao CIC, na medida em que se apresentavam como isentos dos vícios do corporativismo, tratavam de se legitimar com uma forma superior de organização, visto que seus propósitos estão orientados para a solução de problemáticas vividas pelo conjunto da sociedade brasileira e, em especial, a cearense. Assim, face aos atrasos dos “outros”, se auto-identificam como “vanguarda empresarial”. Na elaboração desta auto-imagem positiva, a juventude dos membros do grupo irá figurar como a prova sensível mais imediata das anunciadas renovações nas formas de pensar e agir.

É fato inconteste que o CIC favoreceu a carreira política de algumas lideranças, dentre as quais, a de Tasso Jereissati. Isto tem suscitado o entendimento de que nas origens da mobilização dos industriais estava traçado um projeto de conquista do poder político no Ceará.

Desta forma, à luz do que sugerem as evidências empíricas, crê-se que a emergência de um contra-poder, entendido na ótica de Poulantzas, como uma contra-hegemonia no aparelho de Estado, representando, assim, um importante contra-peso ao domínio da classe dominante na sociedade civil, expressando interesses e ideologias de uma sociedade urbano industrial, foi se tecendo na conjuntura que medeia o final dos anos 70 até meados dos anos 80.

Um fato importante na construção desse novo projeto político, que começa a se gestar no Ceará, foi a indicação do novo Governador do Estado (o último pelo sistema indireto), Virgílio Távora, um dos principais representantes do “coronelismo” da política cearense, que contou com o apoio do conjunto dos empresários, particularmente, dos industriais aglutinados no CIC.

Havia várias razões para isso. A despeito de praticar a política dos chefes políticos tradicionais, Virgílio Távora orientava-se por uma postura industrialista, já provada em sua primeira gestão como governador (1962-1965) e nas suas ações como deputado federal e senador. Suas credenciais, junto ao empresariado, decorriam também de seu prestígio pessoal junto às autoridades federais, prestígio este, que, transcendendo sua condição de militar, advinha das habilidades para o trato das questões do campo político, como de seu preparo intelectual. *“Em síntese, Távora se colocava, dentre as antigas lideranças do Estado, como a expressão mais completa de chefe oligarca modernizador.”* (LINZ, 1980:152)

Além da circunstância de que os atributos do dirigente convergiam para as expectativas dos industriais, a maior parte deles já havia se beneficiado individualmente do prestígio de Távora para a obtenção de créditos públicos, o que se configurou em mais uma razão para a aceitação incontestada daquele.

Compreende-se deste modo porque ao defenderem a democratização da vida política do país, os industriais saúdam um governo indicado pelo poder militar e ainda, porque ao criticarem o empreguismo presente na burocracia federal, deixam de fazê-lo no âmbito estadual, onde Virgílio Távora, dentre outros, pratica a “política do favor” em benefício de indivíduos das mais variadas categorias sociais, sobretudo o empresariado.

Na gestão que sucede à de Távora, as posições dos industriais sobre as formas de gerência da vida político-administrativa do Estado assumem contornos que prenunciam a dissociação daqueles, num futuro próximo, com os quadros políticos dominantes.

Identificações entre o Governador Gonzaga Mota, eleito em 1982, e os empresários foram rapidamente captadas pelas lideranças do CIC. Eleito como candidato do PDS, com votos assegurados pela “política do favor”, o professor universitário e economista do Banco do Nordeste, recém-ingresso na vida pública, como Secretário de Planejamento do

governo anterior, é conduzido ao cargo por eleições diretas. Mota é percebido pelos industriais como adequado ao cargo por sua juventude, preparo técnico e, sobretudo, por ascender ao poder legitimado pelo voto popular.

Nesse momento, os “jovens empresários” ingressam na política eleitoral, onde Tasso Jereissati enfatiza as credenciais do Governador recém-eleito:

“... a firme convicção de que o novo líder dos cearenses é capaz de sensibilizar o país para as injustiças que são cometida contra o Nordeste e contra o Ceará, que para crédito de sua palavra, governará de maneira límpida e clara, buscando as melhores opções no quadro da pobreza, situando-se acima do apadrinhamento político, do paroquialismo e de práticas semelhantes que tanto mal têm causado ao Ceará, que sua fé democrática e suficientemente forte para buscar a participação da comunidade, aceitar com serenidade , comunicar-se com o povo.” (Trecho do discurso de Tasso Jereissati em 10/01/83, COLETÂNEA, p.10)

Já no início do Governo Gonzaga Mota, na crítica impessoalizada às práticas clientelísticas rotineiras no Ceará, acompanhadas de exortações a posturas democráticas, como se lê no trecho acima, inauguram os distanciamentos entre os industriais e as antigas lideranças como contestadoras do apadrinhamento e do paroquialismo.

Em 1982, discussões no interior do PDS, em torno da indicação do candidato ao governo do Estado, colocaram em confronto as lideranças

políticas. Num momento em que o regime militar se abria para a proposta de eleições diretas, disputas inconciliáveis entre os estigmatizados “três coronéis” do Ceará, quais sejam: Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra, e a forma encontrada de contorná-las, reafirmava o tradicionalismo/conservadorismo das elites políticas cearenses e o expunha às claras, inclusive no plano nacional. Por outro lado, os três pretendentes à direção do executivo estadual, insatisfeitos com o arremedo de solução dos desentendimentos e, buscando provar superioridade nas urnas, valendo-se cada um de seus prestígios, incharam a burocracia estadual e municipal com farta distribuição de empregos.

O posicionamento crítico às administrações anteriores pode ter sido derivado de uma tomada de consciência das práticas tradicionais, suscitadas pela agudização do clientelismo em tempo próximo, mas parece indissociável da conjuntura econômica nacional dos anos 1980 e 1983.

Os contornos mais gerais da crise deste período são conhecidos: desempenho bastante frágil da economia do país pela incapacidade de salvar as dívidas internas e externas e de conter a inflação; as medidas para a superação da crise orientadas pelo receituário da política recessiva.

Se os grandes industriais se viram penalizados com a situação econômica em que o país se encontrava, com mais razão se sentiram os de uma economia débil como a do Ceará, mais dependente dos créditos públicos e de isenções fiscais e tributária de que seus pares das regiões mais desenvolvidas.

Tratando de se defender do quadro recessivo, intensificam a pregação regionalista, argumentando a necessidade de políticas especiais, definidas em âmbito federal para o Nordeste.

Desta forma, ao longo do processo de organização política dos industriais, as crises abertas, em meados dos anos 70 e começo dos anos 80, levam os empresários à descoberta da democracia e a conceberem

as formas tradicionais de exercício do poder como incompatíveis com a realidade do capital.

O índice negativo de crescimento do setor industrial entre os anos de 1980 e 1983 e o clientelismo praticado pelo Governo Gonzaga Mota viriam servir de provas mais imediatas da pertinência das críticas às elites políticas locais.

As disputas concretas virão logo a seguir. Em 1986, Tasso Jereissati, que havia manifestado suas pretensões pessoais com antecipação de quatro anos, emerge como candidato do PMDB ao Governo do Estado, concorrendo com Aduino Bezerra, candidato da coligação PFL/PDS.

Até então, ao se buscar algum vínculo dos industriais com os partidos políticos, certamente estes eram vistos abrigados na ARENA/PDS. Tasso Jereissati, porém, ingressa no PMDB, já como candidato, num processo que se deu sem dificuldades para ambas as partes. Em primeiro lugar, para o candidato, o PMDB é um excelente lugar, pois antes de tudo, é o partido da situação no governo do Estado. Em segundo plano, porque encontra, nos princípios defendidos historicamente pelo MDB/PMDB, meios para sacramentar as contestações aos antigos quadros políticos com os quais entra em disputa. Da parte do PMDB não havia melhor candidato. Tasso Jereissati traz consigo as bases industriais do CIC e da FIEC e com elas os recursos para financiar a campanha eleitoral. Ele tem uma visibilidade nacional como grande empresário, o apoio de industriais locais e nacionais, dos meios de comunicação e considerável prestígio junto a setores emergentes das classes médias, conquistado enquanto liderança empresarial progressista.

Por fim, a conjuntura política no interior das antigas forças e a persistente sede de poder de Aduino Bezerra se conjugam para o lançamento deste como candidato das forças tradicionais da política cearense. Melhor adversário não haveria para Tasso Jereissati.

Tipificado no Ceará como a expressão maior das forças tradicionais de dominação, Adauto Bezerra oferece a seus opositores amplo repertório político e pessoal para se validar. Em contraposição, Tasso Jereissati se auto-intitula como contra-poder, portador de um projeto de modernização da vida política do Ceará.

Na disputa pelo governo do Estado, em 1986, a realidade sócio-política da capital oferece condições virtuais muito mais amplas para consagrar as pretensões de um candidato com as características de Tasso Jereissati.

“Concomitante a consolidação de uma estrutura de classes complexificada marcada pela presença ampliada dos trabalhadores da indústria e do comércio, pela expansão de um setor moderno das camadas médias e dos segmentos empresariais, assim como diferentes segmentos sociais organizados em entidades que encetam movimentos de contestação que, a despeito de suas especificidades , convergem contra o Estado.” (BARREIRA,1992)

Vale salientar que Fortaleza é palco, desde o início dos anos 80, de pressões contínuas sobre as estruturas de poder local feitas, sobretudo, por associações de bairros e de servidores públicos.

Desta forma, segundo a mesma autora:

“A presença de uma cultura política de dominação tradicional, no interior de parcela considerável dos setores populares e

das camadas médias se expressa, nessa conjuntura,, na eleição de Maria Luiza Fontenele como candidata do PT à direção do executivo municipal.”
(BARREIRA,1992:1976)

Assim sendo, em 1986, um grupo de empresários, juntamente às diversas organizações da sociedade civil, funda o grupo “pró-mudanças”¹⁰, apoiando a candidatura de Tasso Jereissati a Governador do Estado, numa coligação integrada pelo PMDB, PDC e por setores da esquerda como o PC e o PC do B, apresentando-se como uma alternativa ao clientelismo e à corrupção dos “coronéis”.

“Assim, palavras como “mudança”, “miséria” e “clientelismo” passaram a se constituir na base do discurso de Tasso Jereissati, onde este enfatiza a eliminação do clientelismo como a grande novidade, que se faz necessária e urgente, não apenas como um fim moralizador em si mesmo, mas como meio de acabar com a pobreza absoluta.”
(GONDIM, 1995: 03, mimeo)

Desta forma, o Ceará, até então, marcado pela presença das oligarquias empresariais-rurais, apoiadoras do regime militar e que vinham se alternando no poder através da política dos “coronéis”, presencia em 1986, com a eleição de Tasso Jereissati, o surgimento de uma nova elite empresarial pró-mudanças alinhada com a perspectiva de modernização e

¹⁰ O grupo pró-mudanças era constituído por setores opositores aos governos tradicionais-coronelistas, sendo composto fundamentalmente pelo PMDB e por alguns setores dos partidos de esquerda.

abertura política do país, portanto, com a redefinição dos parâmetros de dominação.

1.3 - O discurso da "mudança" no Governo Tasso Jereissati.

Como vimos no item anterior, os dois projetos políticos entraram em confronto durante a campanha eleitoral de 1986 para o governo estadual, sendo a proposta "*mudancista*", encabeçada por Tasso Jereissati, vitoriosa. Este introduziu, em seu discurso, a defesa da participação da sociedade nos programas e projetos governamentais a serem implementados.

A proposta "*mudancista*" contrapôs-se ao tradicionalismo na política cearense, onde este é imediatamente identificado com a experiência política dos coronéis Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, significando a ausência de um projeto prospectivo, baseado em programas previamente elaborados que não vão além de uma retórica eleitoral. Esta ausência explica-se pela prática do clientelismo, que recupera um dos sentidos originais do coronelismo na prática de manutenção de currais eleitorais em todo Estado, como afirma LEAL (1975: 50-51): "*O coronel exerce uma função de legitimador do governo federal pela sua força eleitoral, é este, em última instância, o trunfo que possui o coronel para negociar/trocar favores com o governo estadual.*"

O eixo explicativo de Leal pauta-se na propriedade fundiária, base do poder, e na falta de autonomia municipal, mecanismo de subordinação do coronel ao governo estadual que determinam a necessidade de estabelecer um sistema de reciprocidade, que será consubstanciado, sobretudo, na política partidária.

Por outro lado, acrescenta uma noção renovadora do "coronelismo" na prática político - partidária do clientelismo utilizado na constituição do poder estatal, "*em que este se apresenta como uma certa*

forma de incursão do poder privado no domínio público, constituindo-se numa relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido." (LEAL, 1948:252)

Trata-se, pois, de um clientelismo mais moderno em que: *"os laços de lealdade pessoal, são substituídos pela oferta física de benefícios materiais os mais individuais possíveis, visando evitar conflitos e maximizar a influência eleitoral ainda que longínqua." (ARCOVERDE, 1996)*

Já as instituições, especificamente as da área social, representavam para os "coronéis", parte de um esquema de compromisso da burguesia com o setor rural - conservador, mantendo, assim, o controle dos votos necessários para a sua manutenção no poder. Essas forças se caracterizaram por darem sustentação ao regime militar e ao modelo concentrador de renda. Além disso *"manipularam escandalosamente o patrimônio público e a máquina do poder no sentido de garantir uma organização social anacrônica forjada em cima da desinformação e da coerção velada das massas dependentes." (PARENTE: 1989)*

Este projeto político caracterizou-se, também, pela predominância de um padrão tecnocrático e autoritário na execução de políticas sociais e na relação do Estado com os setores populares, onde as reivindicações eram sufocadas e os investimentos na área social eram regulados pela lógica da rentabilidade financeira.

Os principais signos do coronelismo, a nível da constituição do poder estatal, foram o *empreguismo*, o *paternalismo* e o *clientelismo*, que permearam a prática das instituições sociais.

Assim, importa assinalar que sob a égide dos governos de Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals, no dizer de SHWARTZMAN (1982:32) :

"Trata-se de uma forma de dominação política por um determinado extrato social cujo poder deriva não de sua posição no sistema de propriedade e de prestígio social, mas do seu controle sobre o aparelho de Estado, que é visto como um patrimônio a ser explorado. Tal controle facilita a obtenção de recursos (empregos, verbas, etc.), necessário à cooptação daqueles que constituem a base de sustentação do regime, estabelecendo vínculos de dependência entre os que detêm o poder e as lideranças emergentes."

A respeito dessas três lideranças acima referidas, personagens estes que dominaram a cena política do Ceará desde a década de 60 até 1986, estes eram "coronéis" do Exército Nacional, com fortes vínculos com os setores modernos da economia e com a tecnoburocracia estatal. A sobrevida do coronelismo nas análises políticas deve-se muito mais a imprecisão conceitual analítica do que aqueles três coronéis. Não se quer negar, com isso, que eles não recorressem às práticas políticas "arcaicas". Ocorre que tais práticas, como já foi visto, são compatíveis com as mais variadas formas de sistema político, o que nos leva ao caráter alusivo de termos como "clientelismo" ou mesmo "populismo".

Desta forma, a partir de 1987, Tasso Jereissati inicia seu mandato governamental, onde segundo LEMENHE (1994:182):

"...empresários bem sucedidos, administradores probos e eficientes, democratas, homens jovens e de ações arrojadas compõem o conjunto de atributos

sintetizados no "moderno", através dos quais os atuais dirigentes do Ceará elaboram sua identidade e como tal, são com limitadas reservas reconhecidos."

A centralidade que assume a contraposição entre "*forças do atraso*" (personificadas pelos "velhos coronéis") e as "*forças modernas*" (personificadas pelos "jovens empresários"), utilizadas pelos atuais dirigentes do Ceará nos embates políticos do passado próximo e do presente, têm suscitado o entendimento de que a renovação dos quadros políticos do Estado é o coroamento de um projeto burguês, em que a mudança de governo não implica, necessariamente, em transformação no exercício do poder, podendo ou não significar mudanças efetivas na forma de enfrentamento das questões sociais que lhes são postas.

Como se lê na plataforma de Governo de Tasso Jereissati, que se intitula "Plano das Mudanças" ¹¹, as reformas fiscais, financeiras e administrativas são apresentadas como o próprio cerne do projeto "mudancista".

Ao lado das reformas mais internas à máquina governamental, juntamente com a busca de oportunidades de trabalho para todos, educação e saúde, foram consideradas como metas prioritárias do Governo Tasso Jereissati.

Subjacentes à atuação do governo nessas e em todas as outras áreas, dois aspectos do "projeto mudancista" assumem crucial relevância para explicar a hegemonia dos "jovens empresários": *seu padrão de relacionamento com a sociedade civil e o modelo de intervenção do Estado na economia.*

Ao contrário do neopatrimonialismo vigente, este novo modelo de administração se propõe a demarcar um setor público gerido por princípios

¹¹ Este termo se refere ao Plano de Governo de Tasso Jereissati para o quadriênio 87-90.

universalistas, configurando um modelo legal de dominação, no qual se busca o equilíbrio orçamentário, a eficiência da máquina administrativa e a probidade no trato com a coisa pública.

“Apesar de compartilhar com o neoliberalismo a preocupação com a austeridade financeira e fiscal, o governador Tasso Jereissati busca alicerçar-se numa forte relação entre Estado e a economia, propondo um modelo de desenvolvimento onde o setor público atua com indutor de investimentos.” (AMARAL: 1993)

A constituição de uma esfera burguesa no Ceará, através deste governo, terá como um de seus elementos - chave **a eliminação dos políticos profissionais como intermediários no atendimento às demandas da população.**

A própria ascensão ao poder, calcada no discurso empresarial, se constitui em algo inovador trazido à cena política cearense pelos "jovens empresários".

É neste contexto, que os “*jovens empresários*” cearenses conseguem que a sua proposta política seja aceita como representante dos interesses gerais da sociedade. Tal projeto, apesar de não negar o seu caráter capitalista, permite uma camuflagem dos interesses antagônicos das diferentes classes sociais no processo de desenvolvimento capitalista. Desta maneira:

“As partes conflitantes seriam não os trabalhadores e a burguesia, mas o “povo”, tendo como porta-voz os “jovens

empresários" versus um grupo que encarna os "males universais" de uma determinada ordem social, no caso do Ceará, os "coronéis" e, num segundo momento, os funcionários públicos corporativistas."
(G40NDIM, 1995:16 mimeo)

Este projeto, que começa a ser gestado no estado do Ceará, tem como enunciados imediatos, um discurso **social, progressista, pragmático, realista e redistributivista.**

A essência dos termos clientelismo/miséria, do discurso do novo grupo político no Ceará, orienta a identificação dos inimigos do projeto. Num primeiro momento, é atribuída às oligarquias políticas a responsabilidade pela decadência econômica do Estado e pela falta de modernidade na política. O uso do discurso anti-coronelistas ilustra esta condenação.

Num segundo momento, são expostos os alarmantes índices sociais e propõe-se, como solução, a implantação de um modelo de gestão administrativa eficiente, em que não haja vícios clientelistas.

Desta forma, o primeiro passo do "governo das mudanças" foi promover o saneamento das finanças estaduais, que naquele momento, se encontravam em situação lastimável:

"As receitas só eram suficientes para pagar 70% da folha de pessoal, os salários dos funcionários estavam atrasados há três meses, os juizes e a polícia estavam em greve por aumento salarial e o Banco Estadual estava sob intervenção federal."
(IDEC, 1992)

Em 1986, último ano do Governo de Gonzaga Mota,

"As despesas com pessoal da administração direta e indireta haviam alcançado uma cifra equivalente a US\$ 596,48 milhões, correspondente a cerca de 87,16% da receita corrente líquida do tesouro e cerca de 140,18% da arrecadação do ICM."
(BOTELHO, 1994:70)

Entre as providências tomadas para superar tais problemas, destacaram-se, além do saneamento do Banco do Estado do Ceará:

1) Implantação do Sistema Integrado de Contabilidade, o qual permite o acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contábil de todos os órgãos da administração estadual, inclusive o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, fundos, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista;

2) Reforma da fazenda pública, incluindo informatização, reestruturação organizacional e funcional, rodízio de fiscalização, capacitação de pessoal e reformulação do aparato legal tributário;

3) Medidas no sentido de fortalecer as finanças públicas, seja aumentando as receitas, seja diminuindo as despesas. No primeiro caso, vale mencionar a racionalização do sistema de arrecadação decorrente da reforma da Fazenda, já citada e a

adoção de preços realistas pelas companhias estatais responsáveis pelos serviços públicos." (BOTELHO, 1994)

No que tange à Questão Social¹², além das medidas tomadas pelo então governador eleito, Tasso Jereissati, as quais veremos posteriormente, vale a pena ressaltar dois aspectos que julgamos importante no teor de seu discurso: o primeiro, como vimos anteriormente, é o da moralização administrativa, ressaltando-se aí a crítica ao paternalismo e ao clientelismo, até então, norma das administrações dos políticos tradicionais. O segundo aspecto, é o compromisso com o combate à miséria, sendo tal miséria entendida como um elemento-chave do modelo político do coronelismo para a sua manutenção no poder. Desta forma, *"a miséria seria liquidada pela liquidação dos métodos clientelistas, perdendo a funcionalidade política, de modo que a miséria finalmente poderia ser resolvida."* (Coetânea do discurso de Tasso Jereissati em 13.02.88)

Inspirado nesta ótica, o combate à miséria, ao paternalismo, ao clientelismo político, reiteradores da subserviência e, em contrapartida, a promessa de uma prática política democrática de gestão participativa e transparente capaz de permitir uma maior interação entre sociedade civil e Estado, sintetizam o ideário que fundamenta o discurso da campanha de Tasso Jereissati para a área social.

O então governador, Tasso Jereissati, para dar "conseqüência" ao discurso de campanha, cria a Secretaria de Ação Social, como instância de articulação, tanto na esfera das relações Estado e sociedade civil, quanto no plano institucional, para fazer convergir as ações do governo em função das demandas das comunidades. *"Essa proposta imprimia um caráter diferente à ação social, fazendo-a extrapolar o âmbito da mera assistência aos*

¹² Esta expressão é aqui entendida como a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão. (Iamamoto e Carvalho, 1983:77).

necessidades para transformá-la em política norteadora das ações governamentais." (BARREIRA, 1991:100)

De acordo com o "Plano das Mudanças", editado pelo Governo

Estadual:

"O compromisso político é com a adoção de medidas sociais e econômicas com vistas à erradicação da miséria, a política social orientar-se-ia por este objetivo básico. Não poderá ser objeto de uma única secretaria, mas será a Política normatizadora de toda a ação do governo." (GOVERNO DO CEARÁ, 1987:88)

Além de eixo indutor da ação governamental, a política social teria como princípio básico a participação e o resgate da cidadania da população. *"A política social do governo adota o princípio de que, sem cidadãos efetivamente participantes e instituições civis fortes e atuantes não serão asseguradas as mudanças necessárias à erradicação da miséria." (GOVERNO DO CEARÁ, 1987:89)*

Outro aspecto enfatizado no Plano para a ação social é a necessidade de direcionar as ações em função das demandas das comunidades.

"Os programas e projetos de promoção social e ação comunitária serão implementados em função das demandas oriundas das comunidades respeitando-se, em todos os momentos, os seus interesses. Os limites e alcance da capacidade

institucional de atendimento das reivindicações da população serão publicamente expostos exercendo dessa forma, a transparência necessária à existência de um Estado democrático."
(GOVERNO DO ESTADO, 1987:89)

Para implementar a política de ação social preconizada no "Plano de Mudanças", foi estruturado o Sistema de Ação Social composto pela Secretaria de Ação Social, FUNSESCE (Fundação de Serviços Sociais do Estado do Ceará), PROAFA (Programa de Assistência às Áreas Faveladas de Fortaleza), onde mais tarde se deu a fusão desses dois órgãos, originando a Fundação de Ação Social - FAS, e pela FEBEMCE - Fundação de Bem Estar do Menor.

Ao nível da estrutura da Secretaria de Ação Social foram criados departamentos específicos para registrar o montante de associações de moradores existentes, as reivindicações das comunidades, no sentido da obtenção de um controle do número de entidades e do seu poder de pressão.

Articulado à esta ação aparece nos programas e projetos, o discurso de fortalecimento de organizações comunitárias, tendo como suporte as seguintes diretrizes e objetivos principais:

"Fortalecer a formação e organização de grupos representativos da comunidade como expressão de sua participação junto aos poderes constituídos; criar condições sócio-culturais de aprendizagem, de mudança de atitudes e comportamentos sociais e comunitários por meio de comunicação popular."(DAC:1988)

No que diz respeito às despesas, ressaltamos os cortes nos gastos com pessoal.

Com relação à reforma administrativa, logo nos primeiros dias de governo, foram baixados vários decretos moralizadores que, entre outras medidas, tornavam nulos os atos de contratações, nomeações, promoções e transferências praticadas nos nove meses anteriores e a eliminação de diversas gratificações e exigência de registro de presença diária para todos os servidores, excetuando-se, apenas, alguns cargos de chefia e outros casos previstos em lei.

Apesar de adotar essas medidas de impacto, a estratégia global de reforma administrativa foi a de mudanças gradativas na estrutura governamental, tanto é que a Lei de Reforma Administrativa somente foi editada em 1991, já no Governo Ciro Gomes.

Segundo BOTELHO (1994:22): *"A Reforma Administrativa do "governo das mudanças" parece ter seguido a convencional receita de substituição, extinção e fusão de órgãos aliados à cortes de pessoal."*

Outro ponto que nos chama atenção, neste projeto político, é que, segundo economistas da política cearense, como Jair do Amaral Filho, verificou-se muito mais a passagem da situação que podemos caracterizar como de "círculo vicioso", para uma situação que podemos caracterizar de "círculo virtuoso", em matéria de gestão pública e seus impactos.

Na primeira situação (pré-1987), o Estado encontrava-se asfiziado pelo endividamento de curto prazo e gastos excessivos com pessoal, com suas contas debilitadas e o sistema de administração desarticulado, além da economia local relativamente deprimida. Em decorrência dessa situação, o Estado do Ceará comportava-se como forte transmissor de déficits e dívidas ao governo federal, além de perder a credibilidade junto à sociedade civil organizada, junto à comunidade financeira nacional e internacional.

Na segunda situação (pós-1987), o estado cearense passa a sofrer menor pressão da dívida de curto prazo e dos gastos com pessoal, reabilita suas contas e rearticula o sistema de administração, além de reanimar a economia local. *“Como resultado dessa situação a Estado do Ceará consegue estancar as transmissões de déficits ao tesouro nacional e recupera a confiança junto aos cidadãos e à comunidade financeira nacional e internacional.”* (AMARAL, 1993:06)

Note-se que o modelo de desenvolvimento capitalista, perseguido, busca a conversão de um Estado interventor de natureza oligárquica e utilitarista, para um Estado interventor de natureza burguesa, ou seja, com uma essência urbana mercantil e universalista.

Vale salientar, que tal modelo, precisamente por ser capitalista, não perde seu caráter excludente. Desta forma, Nicos Poulantzas, ao tematizar sobre a questão do Estado afirma que:

“Através de suas políticas, suas formas e suas estruturas traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento. Porém, o Estado não está reduzido somente a uma relação de forças, mas ele apresenta uma resistência própria. Prova disso é que quando ocorrem mudanças na relação de forças entre as classes, essas mudanças repercutem no aparelho do Estado, mas isso não se manifesta de maneira direta e imediata.” (POULANTZAS, 1978:133)

Sendo assim, uma mudança de poder no Estado não basta para transformar a essência do aparelho de Estado.

Desta forma, para além da passagem do cargo de governador do Estado do Ceará, em 1987, de um representante do tradicionalismo da política cearense para um candidato identificado com o empresariado e com os setores emergentes da sociedade, interessa-nos saber como e até que ponto este governo, que se auto-proclama identificado com propostas mudancistas, passou a enfrentar a Questão Social no Ceará.

De que forma, o governador Tasso Jereissati enfrentou a questão social no Ceará, de modo que venha a diferenciar-se da prática oligárquico-coronelista no trato da problemática social?

Como passaram a ser formuladas e implementadas as políticas de assistência e promoção social executadas pela Fundação de Ação Social, durante o governo em questão, nos Departamentos de Ação Comunitária e Assistência Devida?

Em que sentido a mudança de poder político no Estado do Ceará se constituiu em mudança na forma de enfrentamento das manifestações da questão social?

Em seguida iremos tratar da ação social no Estado do Ceará, a partir de um resgate histórico das propostas de políticas de Assistência Social implementadas pelos governos Virgílio Távora (1979-1983) e Tasso Jereissati (1987-1990).

“Enquanto os homens exercem seus podres poderes morrer e matar de fome, de raiva e de sede são tantas vezes gestos naturais”.

Caetano Veloso

CAPÍTULO 02

A AÇÃO SOCIAL NO ESTADO DO CEARÁ

2.1 - A ação social no Ceará (1940 -1978): uma breve retrospectiva

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

No período compreendido entre os anos de 1940 a 1963, o serviço social, bem como as ações no campo social, foram marcadas pelo caráter missionário com fortes bases cristãs.

Nesse período, ao nível federal, a Legião Brasileira de Assistência LBA foi a entidade que fundamentalmente prestou atendimento de assistência social no Ceará. Fundada em 1942, tinha a finalidade de prestar assistência à maternidade e à infância. Através de implantação de uma rede de Centros Sociais - Monte Castelo (1943), Pan Americano, Mucuripe, Piedade (1950) - prestava atendimento educacional (pré-escolar), médico-odontológico; de enfermagem; lactário e iniciação profissional às populações carentes. Ao lado dessa ação implantou 03 centros maternos de profissionalização destinado à “*promoção humana das lavadeiras e de seus dependentes*” nos bairros da Piedade (1964); do Pio XII e Monte Castelo (1965). As ações da LBA tinham como objetivo precípuo a prestação da assistência social à população carente, dando prioridade à assistência pré-natal, natal, complementação alimentar, atendimento médico e iniciação profissional.

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

Neste momento, o Estado procurou conciliar a política social com a política de acumulação, como forma de incorporação da população trabalhadora urbana. Reflete também a feição intervencionista que o Estado assumiu a partir da década de 40, somado à feição populista do período 1945-64 que precariamente implanta políticas sociais sob a égide do Estado do bem estar social. É nesse momento que o Ceará, a partir da década de 60, experimenta a viragem para um processo de ampliação das políticas sociais como forma de enfrentamento da “*questão social*”.

Na esfera estadual, o órgão que executa a prestação da Assistência Social é a Secretaria de Desporto e Promoção Social no seu Departamento de Serviço Social. Através dele, era mantido o Serviço de Recuperação do Mendigo (SERME), fundado em 1955, para prestar serviço médico-odontológico, de enfermagem, social e de triagem, localizado no bairro de Olavo Bilac, atendendo aos mendigos “apanhados” nas ruas pela própria Secretaria ou por entidades e pessoas particulares. Além desse serviço, foram fundados 05 Centros Sociais com a finalidade de “*promoção da pessoa humana e da comunidade*” (FCOSC, 1976 : 82). Esses centros localizavam-se nos bairros pobres ou nas proximidades de favelas : Centro Social Netinha Castelo (Moura Brasil) fundado em 1960; Centro Social Pe. Guilherme Wassen (Dias Macêdo) fundado em 1961; Centro Social do Farol (Serviluz) fundado em 1965; Centro Social Feliciano de Atayde (Praia do Futuro) fundado em 1967 e Centro Social D. Antônio Lustosa na Praia de Iracema. No entanto, a ação da Secretaria de Cultura Desporto e Promoção

Social da P.M.F, através dessa rede de Centros, desenvolvia ações profissionalizantes, médico-social calcadas na visão de promoção social que aquela época já iniciava sua difusão. Essa visão entendemos ser a de que por promoção social compreende-se:

“Um conjunto de ações visando a desencadear um processo de desenvolvimento humano e social, no qual se criem, para as faixas carentes da população, oportunidade de satisfação de suas necessidades econômicas, sociais, culturais e de participação consciente e responsável.”(CBCISS, 1974 : 5)

Nesse período, a Igreja mantinha diversos Centro Sociais e missionários administrados pelas paróquias, além da existência da Fundação das Pioneiras Sociais fundada em 1958, vinculada à Fundação Nacional das Pioneiras, oferecendo serviços de voluntários nas áreas educacionais, médico-sociais e de enfermagem. De iniciativa autônoma, registravam-se ainda os Círculos Operários e de Trabalhadores Cristãos, as associações e caixas beneficentes dentre outros.

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

de Desfavelamento” de áreas solicitadas pela Prefeitura para construção de obras públicas.

Esse momento da viragem de 64 e da década de 60 trouxe a ideologia da modernização conservadora e do centralismo autoritário. O reflexo nas políticas sociais se fez sentir pelo pragmatismo e burocratização do planejamento e das esferas estaduais pela reprodução e importação de programas das esferas federais numa relação verticalizada (de cima para baixo) de planejamento.

No período compreendido entre a 2^a metade da década de 60 e o final da década de 70, a prioridade das ações sociais implantadas pelos governos estaduais esteve centralizada, predominantemente, no setor de habitação.

Vale salientar que no período de 1940-1963, a intervenção oficial foi pelas Carteiras Habitacionais e hipotecárias da Caixa Econômica, pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), pela Fundação Casa Popular e pelas Carteiras Habitacionais dos Clubes Militares.

A prioridade, no setor de habitações, se deu devido ao déficit habitacional, fruto de um modelo de desenvolvimento posto em prática pelos governos militares que produziram efeitos negativos no plano social. Dados do Censo de 1960 e 1970 revelam claramente a concentração de renda ocorrida na década. Desta forma, enquanto os 90% dos brasileiros têm sua participação relativa na renda nacional reduzida de 61,13% para 51,65%, os 10% mais ricos elevaram de 38,87% em 1960 para 48,35% em 1970, realidade esta que não se diferencia da realidade cearense.

Nesse contexto, a ação social era pensada como um mecanismo compensatório das desigualdades sociais, provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. Contudo, do ponto de vista do atendimento às necessidades sociais da população, o efeito dessas foi muito reduzido como se pode constatar através de estudos sobre o assunto.

Em face da emergência de uma sociedade de massa e de consumo marcada pela pobreza e pela desigualdade social, desenraizada e fragmentada, desenvolveu-se no Ceará, um complexo aparato de políticas sociais. Esse aparato que se expandiu enormemente no pós-64, teve somente capacidade de minimizar, precariamente, alguns desequilíbrios produzidos por esse quadro geral.

Cabe ainda salientar que nesse setor, também intervieram entidades de cunho religioso que desenvolviam um trabalho junto às comunidades pobres. A ação social era executada também através da Secretaria de Obras e Serviços Públicos - SOSP e SUNAB, no interior e RMF, e, pela FSSF na Capital.

Isso pode ser visualizado na tabela, a seguir:

TABELA 01
INTERVENÇÃO DE ENTIDADES PÚBLICAS E CIVIS NA ÁREA DE HABITAÇÃO
POPULAR INDEPENDENTES DO S.F.H. NO ESTADO DO CEARÁ
1969/75

ÓRGÃO PROMOTOR	PERÍODO	QUANT. HABIT.	TIPO DE INTERVENÇÃO	LOCALIZAÇÃO EM FORTALEZA
Secretaria de Obras e Serviços Públicos - SOSP	1974	150	Conj. Hab. de Aracati.	Munic. Aracati
	1974	60	Conj. Hab. de Itaipoca.	Munic. Itaipoca
	1974	100	Conj. Hab. de Jaguaribe	Munic. Jaguaribe
	1974	120	Conj. Hab. de Icó	Munic. Icó
Fundação do Serviço Social de Fortaleza- FSSF	1969	294	Conj. Hab. Sta. Lúzia do Cocó (Convênio COHAB-CE)	Aldeota Sul/Fort.
	1971	310	Conj. Hab. Alvorada (1)	Aldeota Sul/Fort.
	1972	1280	Conj. Hab. Mal Rondon (1)	Granja Portugal/Fort.
	1974	732	Conj. Hab. Palmeiras (1)	Messejana/Fort.
Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB	1977/78	80	Conj. Hab. de Tianguá (2)	Munic. Tianguá
	1977	100	Conj. Hab. de Caucaia	Caucaia/RMF
	1977/78	10	Conj. Hab. de Quixeramobim	Munic. Quixeramobim
PARÓQUIA DE TRAIRÍ	1976/78	15	COMUNIDADE AGRÍCOLA P. ANCHIETA	MUNICÍPIO TRAIRI
Entidade Evangélica - DIACONIA	1975	94	Conj. Hab. Limoeiro Alto (Convênio SUNAB) (2)	Munic. Limoeiro do Norte
	1976	20	Conj. Hab. de Marco (Convênio SUNAB)	Munic. Marco
	1974	10	Conj. Hab. de Russas	Munic. Russas

FONTES : SOSP 1977/FSSF - Programa Vitorioso de Desfavelamento - Fort. 1974 / SUNAB 1977 / IPLANCE

Pesquisa direta município de Trairi, 1977/DIACONIA 1977/BNB - IPLANCE - PROJETO RONDON

Pesquisa direta sobre as Condições Sócio-Econômicas dos Conjuntos Habitacionais, Fortaleza, 1978

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

Por outro lado, é a COHAB quem desenvolve uma ação efetiva no setor habitacional do Ceará.

“É de competência da COHAB o levantamento das necessidades habitacionais, a compra do terreno, estudo topográfico da área, elaboração do projeto urbanístico, arquitetônico e construtivo, controle e fiscalização física e financeira das obras.” (IPLANCE,1979 : 49)

Nesse período, sua atuação pode ser percebida através dos dados do Instituto de Planejamento do Estado do Ceará - IPLANCE,1979, em que de 1967 a 1978 foram construídas, no Ceará, cerca de 8.945 habitações, sendo que desse total, 7.884 habitações, em Fortaleza.

Nessa dinâmica, a COHAB manteve uma rede de seis núcleos de ação comunitária (1974) no Conjunto José Walter e no Mondubim com o objetivo de prestar *“assistência social e educacional aos moradores do bairro”* (FCOSCS, 176 :121).

Outro setor que merece ser salientado no âmbito das ações sociais, neste período, é a área da política com o menor. Com a implantação do Plano de Integração do Menor na Comunidade, elaborado pela FUNABEM e com a implantação da Lei 4.513/64 que cria a Política Nacional do Bem-Estar do Menor a nível nacional - a questão da minoridade repercute de forma mais intensa na sociedade brasileira. No Ceará, na área da administração estadual, é implantada em 1969 a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEMCE) com a finalidade de *“prestar assistência a menores infratores e abandonados”* (FCOSCS, 1976 : 110). Nesse período, os registros do FCOSCS já registravam a existência de um

Núcleo de Menores Desembargador Olívio Câmara (ex-Núcleo de Menores Cel. Murilo Borges) ligado à Secretaria do Interior e Justiça e fundado em 1957, com o objetivo de dar assistência ao menor abandonado nos setores educacional, profissionalizante e médico-social.

A visão da problemática do menor, nesse período, era dada pela ótica da desagregação da estrutura familiar; da carência; das condutas anti-sociais que tinham causas psicológicas. Não se registram abordagens à problemática do menor imbricada às relações sociais e organização da sociedade cujo binômio desigualdade/concentração de renda seja responsável pelos antagonismos sociais.

Outras iniciativas, na área da assistência à criança, ocorrem nesse período. Em 1972 é implantado o Fundo Cristão para a Criança (CCF) entidade filantrópica norte americana com escritório no Brasil, instalado em Belo Horizonte. No Ceará, a CCF implantou inicialmente 04 postos na comunidade nos bairros de Jardim Iracema (1972), Conjunto Alvorada (Água Fria), Reino Encantado (Álvaro Weyne), Conjunto Marechal Rondon (Jurema) sendo esses três últimos em 1973. A CCF define como finalidade de sua ação : *“Ajudar as crianças nos seus próprios lares através de um programa de ajuda mútua familiar alcançando-lhe no aspecto social e escolar, saúde, nutrição e recreação.”* (FCOSC, 1976 : 113)

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

A ação do Movimento de Promoção Social - MPS ocorria através do Serviço de Atendimento ao Carentiado - SAC que por meio do plantão concedia cadeiras de rodas, auxílio financeiro para transporte, bolsa de

estudo e óculos de grau a estudantes carentes além de outros benefícios para gestantes e crianças.

Em 1975 o MPS foi reestruturado. Nessa ocasião, foram criados os Serviço de Assistência e Orientação aos MPSs do Interior - SAOM e Serviço de Integração de Instituições Sociais - SIIS. Ao primeiro coube a orientação técnica aos municípios para estruturarem seu MPS. E ao segundo a colaboração técnica com entidades sociais bem como o treinamento de voluntários. Essa reestruturação não representou nenhum avanço na face assistencialista do trabalho social desenvolvido pela entidade.

É válido salientar que nesse período, predominava o discurso do bem-estar social enquanto objetivo do desenvolvimento nacional e a ação efetiva desse discurso foi o de ampliação das ações sociais em todo país.

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

Em 1979, o país passa a viver momentos de rearticulação da sociedade civil na luta por um regime democrático. Não obstante o agravamento da crise econômica “pós-milagre”, acirra o quadro da desigualdade social e da concentração de renda nas mãos de poucos. No

Ceará esse quadro se reflete ostensivamente na situação de pobreza e miséria em que vive a maior parte de sua população, agravado em decorrência dos longos períodos de estiagem que no decorrer dos anos assolaram o Estado.

No ano de 1979, o Governador Virgílio Távora assume o comando político do estado do Ceará pela segunda vez, já que exercera em 1963/1967 sua primeira gestão. No entanto, nos interessa abordar, no item que se segue, a ação social empreendida por este governo a partir de 1979.

2.2- A assistência social no cenário do governo do “favor”. (1979-1983)

As relações de poder no Ceará, como de resto nas relações periféricas ao pólo dinâmico das economias desenvolvidas, estiveram, até muito recentemente, fortemente marcadas pela presença de grupos que se organizavam em torno de lideranças (ou chefes) segundo critérios informais de relações e afinidades políticas. Grupos e redes de “amizades políticas” e de “troca de favores” são as principais fontes de mobilização política que permeiam as estruturas formais do poder tais como os partidos, as instâncias decisórias e o aparelho burocrático.

Na ausência de polarização ideológica entre os partidos, e, na circunstância de que os interesses das classes e segmentos de classe estiverem pouco diferenciadas e organizadas, agrava-se a condução personalística ao poder. Desta forma, supõe-se correto vincular a organização sócio-política, que prevaleceu no Ceará, às características apontadas por O'Donnell para o conjunto da América Latina em sua etapa pré-industrial. Escreve o autor :

“... a forma principal de articulação da sociedade e de vinculação desta ao Estado é o clientelismo. Clientes e patrões se conectam mediante uma rede de relações sociais nas quais, por sua vez, os patrões de nível mais baixo se agrupam clientelisticamente ao redor de outros de nível mais alto até chegar ao Estado, ponto de confluência de confederações de patrões.”(O’DONNELL,1976: 24)

O Estado embora tenda a ser autoritário e a projetar uma imagem de força como o “patrão dos patrões”, mostra pouca penetração na sociedade civil, restringindo-se quase sempre ao que se pode fazer por intermédio de coalizões de patrões, que parcelam o controle efetivo do território.

À luz de O’DONNELL pode-se dizer que, a longa sobrevivência, no Nordeste e, particularmente no Ceará, por várias décadas, do domínio político fundado em relações pessoais clientelísticas, a que denominaremos para efeito dessa análise de “coronelismo”, poderia ser explicado pelo retardo com que a economia cearense ingressou no processo de expansão industrial brasileiro. Nesta mesma linha de interpretação pode-se supor que uma vez iniciado o processo de modernização das atividades produtivas, o tipo de indústria que prevaleceu e ritmo contido da expansão industrial, bem como o lugar secundário ocupado pela economia agrícola nos programas de modernização, atuaram como fatores limitantes de uma dinamização do conjunto da economia, o que influenciou significativamente na forma de exercício do poder político no Ceará.

Condições estruturais podem ser apontadas como explicativas da ausência de uma classe dominante, ou segmento dela no Ceará, cujos interesses e a busca de sua realização no campo do poder contrapondo-se

àquelas que se manifestam como respondendo a interesses individualizados ou de grupos aglutinados ao redor de um “chefe político” e esvaziada de conteúdo de classe. Os mesmos argumentos podem ser apresentados para que se compreenda as razões do retardo para a constituição de uma classe trabalhadora urbana e rural, politicamente autônoma e/ou com alternativas de trabalho e remuneração suficientes, de modo a possibilitar uma libertação das amarras da “política do favor”, da ação política movida pela lealdade ou pela barganha.

Este argumento, mesmo apresentando elementos necessários para a compreensão das relações de poder, não esgota o entendimento da reiteração de formas personalísticas no exercício da dominação política.

Também, a busca de legitimação do regime autoritário e do modelo econômico a ele associado, ensejou meios para a sobrevivência da política comandada por grupos fechados, organizados em torno de lideranças personalísticas em espaços como o do Ceará.

Referindo-se em especial a este Estado, a indicação de antigas lideranças ou de seus herdeiros políticos, uns e outros de feição personalística, pelos presidentes do período autoritário para o governo estadual; e as vitórias sucessivas e ampliadas ao longo da ditadura dos candidatos da ARENA são algumas das provas mais evidentes disso.

No Ceará, é ilustrativo da feição personalística do poder político, o fato de Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra (identificados como os “três coronéis da política cearense), dominarem a cena política desse Estado desde a década de 60 até 1986. Estes eram coronéis do Exército Nacional, com fortes vínculos com os setores modernos da economia e com a tecnoburocracia estatal.

Desta forma, importa assinalar segundo vários analistas da política cearense que, sob a égide dos já referidos “coronéis”, ocorreu uma intensificação do clientelismo assentado no patrimonialismo.¹³

“Trata-se de uma forma de dominação política por um determinado estrato social cujo poder deriva não de sua posição no sistema de propriedade e de prestígio pessoal, mas de seu controle sobre o aparelho de Estado, que é visto como um patrimônio a ser explorado. Tal controle permite a obtenção de recursos necessários à cooptação daqueles que se constituem a base de sustentação do regime, estabelecendo vínculos de dependência entre os que detêm o poder e as lideranças emergentes.” (SCHWITZMAN, 1982 : 23)

Contudo, as transformações sócio - políticas, ocorridas no Ceará, (como de resto no Nordeste) constatadas no interior do segmento dominante, ganham maior visibilidade nas reflexões de OLIVEIRA (1990) e CARVALHO (1989) acerca da problemática da posse e uso da terra no país, fornecendo pistas que permitem ampliar o entendimento da reiteração do clientelismo como transcendendo a função de legitimação do regime autoritário.

De acordo com o pensamento dos autores acima referidos, dois pressupostos dificultaram o entendimento da reiteração do mando tradicional no Nordeste. De um lado, aquele que afirma ter a integração da economia

¹³ Este termo é definidor de práticas tradicionais de fazer política, que implica a utilização do patrimônio público para fins privados.

nordestina à nacional destruído interesses industriais, especificamente, regionais. De outro, o que considera ter a preservação da estrutura de posse e uso da terra respondido à interesses exclusivamente dos setores agrários tradicionais. Dessas, duas posições, deduz-se que o poder na região (no contexto dos regimes autoritários) é expressão do interesse exclusivo das oligarquias rurais.

Porém, a realidade sócio-política do Ceará, traz evidências de que ao longo do processo de expansão da economia urbana no Estado, concomitantemente à vigência do regime autoritário, constituiu-se uma burguesia industrial local que integrada aos circuitos da economia nacional, manteve seus interesses fincados no espaço econômico e político do próprio Estado.

Desta forma, é que numa ordem política nacional hegemônica pelo grande capital, para uma burguesia em constituição, e, inserida em setores não prioritários (bens de consumo não duráveis) ao modelo de desenvolvimento do país, tal como a realidade cearense, só lhe resta uma posição subordinada frente aos interesses dominantes. São reveladores disso o lugar secundário que o Estado ocupa na dotação de recursos federais para investimentos privados e públicos; bem como os obstáculos encontrados por empresários e lideranças políticas locais quando da mobilização realizada em fins da década de 70 para a instituição do Ceará como III Pólo Industrial do Nordeste, já na administração do Governador Virgílio Távora.

A essa subordinação de ordem estrutural acrescenta-se a ausência de práticas organizativas da burguesia cearense que se manifesta, por exemplo, na ausência de segmentos dominantes do Ceará nas mobilizações políticas que demandaram, ao final dos anos 50, por programas especiais para o desenvolvimento industrial do Nordeste, e na rejeição de representantes no legislativo federal à institucionalização das políticas para a região.

Os constrangimentos colocados pelo autoritarismo aos meios formais de representação de interesses para o conjunto dos segmentos dominantes no país, são agravados para as burguesias que foram se constituindo neste período. Desconhecendo uma experiência prévia de existência orgânica, este segmento, já é secundário do ponto de vista das dimensões e natureza do capital, têm limitadas suas virtualidades para se fazerem representar nas instâncias decisórias superiores do Estado.

É dessa dupla debilidade que emergem os chefes políticos locais, mais precisamente, os governadores como porta-vozes daqueles interesses.

A centralização político-administrativa, ao mesmo tempo em que restringe a capacidade decisória do executivo estadual, abre a seus titulares meios para o exercício de considerável parcela do poder. Minimizando o poder dos representantes do legislativo, os governadores porque são delegados diretos do poder central, se colocam como figuras - chave de articulação entre as duas instâncias decisórias e intermediárias entre os interesses mais gerais de modernização e integração da economia regional à nacional e os da burguesia em constituição.

Pressionar as instâncias federais de modo a obter recursos (nacionais e internacionais) para investimentos em infra-estrutura que viabilizem a acumulação, assegurem junto ao poder central a institucionalização de programas especiais de desenvolvimento econômico e social (tal como no Ceará os de fomento às indústrias têxteis, à agroindústria e ao turismo) e exercer pressões para o provimento de créditos públicos ao capital privado, são algumas das tarefas assumidas pelos chefes do executivo estadual.

Particularmente, Virgílio Távora, indicado no ano de 1979 para chefiar o executivo estadual, contou com o apoio dos empresários e dos industriais aglutinados no CIC - Centro Industrial do Ceará. Havia várias razões para isso. Uma delas é que Virgílio Távora orientava-se por uma

postura industrialista, já provada em sua primeira gestão como governador (1963-1967) e nas suas ações como senador e deputado federal.

São ilustrativas do papel do executivo na viabilidade da expansão industrial no Ceará, várias ações do governador Virgílio Távora. Em sua gestão (1979-1983), um conjunto de iniciativas foram tomadas naquele sentido, tais como :

“Implantação do distrito industrial e infraestrutura habitacional e de transporte subsidiários ao distrito, liderança do movimento já referido anteriormente para a constituição do Estado como III Pólo Industrial do Nordeste, empenho pessoal para a aprovação pela SUDENE de projetos privados de investimentos no Ceará.”

É interessante observar, em textos que registram discursos do governador Virgílio Távora, incluídas entre as realizações de seu governo, a aprovação de projetos para as empresas de capital nacional e local, como o Grupo Gerdau, Vicunha, Têxtil Machado Artex¹⁴.

Vale salientar que o final da década de 70, além de manifestar a agudização da crise econômica e o desenvolvimento de propostas de cunho social pelos governos que buscam conformar um discurso distributivista, é também o momento em que a questão social passa a ser respondida a partir de novas demandas postas pela sociedade civil.

Reaparecem, no cenário político, forças sociais que recuperam o espaço vedado a partir de 64, e se expressam através dos movimentos

¹⁴ Representam os maiores grupos empresariais cearenses.

sociais urbanos e rurais, e de uma parcela da Igreja que se posiciona a favor dos oprimidos.

Nesse momento a pobreza, o desemprego e a violência ganham uma expressão dramática.

Nos centros urbanos:

“Os movimentos populares reivindicam a alteração das políticas de tributação e taxação de serviços básicos. Introduzem-se propostas de subsídios a fundo perdido, de isenção de taxas, como condição de acesso a serviços requeridos pelos segmentos pauperizados da população.” (SPOSATTI et alii, 1995 : 21)

Desta forma, o social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um novo direcionamento das propostas sociais.

No Ceará, a intervenção estatal no campo social, através das políticas assistenciais no período de 1979/83, portanto na gestão de Virgílio Távora, e ainda durante a administração de Tasso Jereissati, é bastante significativa. Nesse período, são registradas mudanças no plano institucional, nas estratégias de execução de algumas políticas, verificando-se o alargamento das iniciativas do Estado e a emergência de um novo padrão de relação com os movimentos populares, caracterizado pelo apelo à participação, principalmente durante o período, auto-denominado de “Governo das Mudanças”.

Nesse sentido, podemos identificar duas conjunturas locais que caracterizam a ação social governamental neste campo: a primeira, de

1979/85, que compreende a administração de Virgílio Távora e os dois primeiros anos da gestão de Gonzaga Mota, em que esta pode ser caracterizada segundo (BARREIRA, 1991 : 77): *“pela predominância de um padrão tecnocrático e autoritário na execução de políticas sociais e na relação do estado com os setores populares”*; e a segunda, que tem como marco inicial o rompimento do Governador Gonzaga Mota¹⁵ com o Governo Figueiredo; sua participação na “campanha das diretas” e o apoio à candidatura de Tancredo Neves, assim como a eleição de Tasso Jereissati a Governador do Estado em 1986, *“caracterizando-se pela emergência de um padrão de relações entre Estado e movimentos sociais, através das estratégias participativas.”* (BARREIRA, 1991 : 77).

O Governador Virgílio Távora, em sintonia com a tônica do discurso direcionado ao progresso técnico e ao desenvolvimento, concebe a política de promoção social a ser implementada como uma alternativa para possibilitar aos estratos mais baixos da população o acesso aos bens gerados pelo crescimento econômico.

Desta forma, Virgílio Távora, ao editar o II PLAMEG¹⁶ - Plano de Metas Governamentais (1979-1983), fez referência ao acelerado processo de urbanização sem oferta de emprego em níveis compatíveis, apontando-o como a causa dos problemas sociais, assinalando que, nesse contexto, a política de assistência e promoção social deveria se constituir na resposta do governo a esses problemas.

Nessa perspectiva, em 1979, tomou iniciativas importantes como a criação da FUNSESCE (Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará), que tinha por objetivo: *“desenvolver programas de formação para o trabalho, ação comunitária, apoio ao artesanato e a assistência a*

¹⁵ Gonzaga Mota, ao longo de sua gestão, foi progressivamente rompendo com os “três coronéis” do PDS desde quando se declara a favor das eleições diretas para Presidente da República e, posteriormente, se posiciona ao lado da candidatura de Tancredo Neves e ingressa no PMDB.

¹⁶ Este Plano é denominado II PLAMEG, devido este ser a continuidade do I PLAMEG quando Virgílio Távora foi Governador do Estado no período de 63-67.

migrantes e mendigos, em Centros Sociais Urbanos, Centros Comunitários e Centro de Reintegração Social”(PLAMEG, 1979).

Criou também a PROAFA (Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza),

“... que além de atuar no setor habitacional, também desenvolvia um trabalho social com as comunidades, a partir de programas de orientação profissional, assistência materno-infantil, atividades com pré-escolar e de organização das comunidades.”(PLAMEG, 1979)

Essas medidas se não foram eficazes do ponto de vista de minorar as carências sociais básicas e ampliar o acesso aos benefícios do crescimento econômico, exerceram um papel decisivo no processo de normatização dos conflitos.

Vale salientar que as políticas sociais, no Estado do Ceará, ganharam impulso na década de 80, pois até 1979, o órgão responsável pela execução das políticas de assistência social era o Departamento de Serviço Social da Secretaria de Cultura e do Desporto e Promoção Social; e na esfera municipal esta função era executada pela Fundação dos Serviços Sociais de Fortaleza, órgão criado em 1963, executor de programas para as populações faveladas e responsável pela implantação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos a nível local (1975) quando são criados seis deles na capital.

A criação dessas instituições está associada à convergência de interesses políticos a nível nacional e local. No plano nacional, a pretensão

do então Ministro do Interior Mário Andreaza, de vir a suceder o Presidente João Figueiredo, estimulava-o a construir no Nordeste as bases de sua candidatura e, neste sentido, o Rio Grande do Norte e o Ceará foram os primeiros Estados a obter recursos do PROMORAR. Além disso, a emergência de problemas de natureza variada ao nível das grandes cidades e de seu entorno levaram o Governo Federal a instituir as Regiões Metropolitanas, induzindo a criação, no âmbito dos Estados, de organismos de planejamento metropolitano e de instituições setoriais (como por exemplo, a PROAFA no Ceará), para atuar nesse contexto.

Além dos aspectos já mencionados, convém ressaltar que essas iniciativas se ajustavam à lógica modernizadora do Estado autoritário e à estratégia de ampliação de sua legitimidade.

Por trás desse aparente interesse do governo com relação aos problemas sociais, estavam em curso reformas econômicas e políticas, nas quais os mecanismos seletivo e compensatório atribuídos aos programas sociais, mesmo não acenando para mudanças estruturais, surtiam efeitos junto às largas parcelas da população, principalmente em períodos eleitorais.

Na verdade, o quadro de crise social desse período requisitava posturas e ações políticas que amenizassem os problemas cruciais, vividos pelo Estado, agravados, no plano econômico, pela falência do modelo autoritário de desenvolvimento, e, no plano político, pela chamada “crise de legitimidade”.

Neste período, a assistência social, desenvolveu-se na sua forma convencional de outorga e personificação do favor, do benefício por parte dos governantes que os concediam de forma humanitária para as situações de miséria.

A ação social, inspirada na lógica do favor, pode ser constada, através do MPS - Movimento de Promoção Social em que a primeira dama

do estado, dona Luíza Távora¹⁷, apoiou as ações institucionais, através da distribuição de benefícios à clientela “carente”, na integração de instituições sociais e clubes de serviços para trabalho de voluntariado. Este movimento agregava objetivos paternalistas e perspectivas de organização interna dos bairros.

As ações deste movimento se davam paralelamente às ações desenvolvidas pela FUNSESCE e pela PROAFA, gerando, assim, um paralelismo de ações e um enfraquecimento das metas destas instituições que se propunham a realizar um trabalho baseado em critérios técnico-profissionais.

O trabalho desenvolvido pela primeira dama do Governo Virgílio Távora, foi importante no sentido de criar clientelas políticas que tiveram influência nos resultados eleitorais de 1982, pois as características filantrópicas que conformam uma dimensão forte dos grupos no poder têm, nas camadas pobres da população, um espaço fecundo. É nessa perspectiva que se reproduzem práticas clientelistas calcados em dívidas e favores.

Essa forma de intervenção demonstra que a esfera do poder dominante não se restringe ao âmbito estritamente político-institucional. A proliferação de instituições que realizam uma “*política social*” junto à população pobre, cumpre a função de articular setores sociais com a ação política do Estado. No caso, as entidades que mantêm contatos diretos com a população terminam sendo as grandes veiculadoras de uma cultura política baseada nos princípios da caridade e conformismo social.

Nesse sentido, o Governador Virgílio Távora ao editar o Plano de Metas Governamentais, para o quadriênio 79-83, no que concerne às ações a serem implementadas na área de Assistência e Promoção Social, o subdividiu em dois momentos :

¹⁷ A primeira - dama era conhecida no Estado do Ceará como a “Mãe dos Pobres”, devido às suas ações de caráter assistencialista voltada para as classes pobres.

a) Diagnóstico, onde seriam expostos os condicionantes da qualidade de vida da população cearense, e

b) Programação, onde foram fixados os objetivos, as metas e os instrumentos de ação de cada programa e/ou projeto a serem implementados nesta área, operacionalizando as diretrizes da política para o social.

Segundo discurso do governador Virgílio Távora em 25/08/1979,

“pretende-se através do II PLAMEG, criar condições para o surgimento de uma política social mais justa, ensejando generalizada melhoria na qualidade de vida do povo cearense”.

Tal política envolve três objetivos principais :

- “1) Redução das disparidades intra-estaduais;*
- 2) Criação de pré-condições à autopromoção humana, com a expansão do mercado de trabalho;*
- 3) Elevação dos níveis de renda da população cearense, em especial para as classes menos favorecidas”.* (PLAMEG, 1979).

No que se refere ao momento da **Programação das Ações de Assistência e Promoção Social**, o II PLAMEG propõe que estas sejam uma das formas de enfrentamento governamental da questão social em que englobariam atividades relacionadas ao desenvolvimento comunitário e à assistência social.

Estas linhas de ação destinam-se, prioritariamente, aos estratos mais baixos da população ao lado de outras políticas que integram a infraestrutura social (educação, saúde, saneamento e habitação). Segundo tal Plano, estas ações se constituem numa alternativa para possibilitar ao contingente populacional de baixa renda o acesso de bens gerados no processo de desenvolvimento.

Neste sentido, referindo-se ao II PLAMEG,

“... a promoção social tem um caráter de complementação, compondo o quadro de atividades da política de desenvolvimento social e como tal, coloca o centro de suas atenções na redução das desigualdades sociais, de renda e bem-estar, como o atendimento das necessidades básicas e conseqüente elevação substancial dos níveis de vida da população.”

Tal referência norteou o discurso do governador Virgílio Távora na conformação das propostas para a ação social em sua gestão administrativa.

Como ação planejada, a política de assistência e promoção social é pensada como uma resposta do Governo aos grandes problemas gerados pela rápida urbanização produzida, principalmente, pela evasão da força de trabalho rural, sem o necessário apoio de um mercado urbano devidamente organizado, gerando a desagregação familiar, o abandono de menores, assim como elevação do número de pessoas com conduta anti-social.

Podemos constatar ao examinarmos o conteúdo do discurso, contido no Plano de Metas Governamentais, que a política social é concebida como um mecanismo compensatório das desigualdades sociais provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista, no caso da rápida urbanização. Desta forma, em face da emergência de uma sociedade de massa e de consumo, marcada pela pobreza desenvolve-se um aparato complexo de políticas sociais.

Em relação aos programas a serem executados na área social, o Plano elege como prioridades de ação :

O Programa de Desenvolvimento Comunitário no qual foram fixados objetivos, metas e instrumentos de ação, teve como base física os Centros Sociais Urbanos (CSUs) e os centros comunitários (CCs) constituindo-se num dos programas de maior alcance dessa administração e que segundo tal governo se configura num *“excelente instrumento de desenvolvimento da comunidade”* (PLAMEG, 1979: 169), pois aí se desenvolvem atividades nos setores **Saúde e Nutrição, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social e Recreação e Desporto.**

Vale salientar que a experiência de centros comunitários no Ceará antecede à criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos do Governo Federal, servindo de modelo para o mesmo. Em 1974, já existiam 33 centros construídos pelo Estado e Prefeituras Municipais.

O Programa de Desenvolvimento Comunitário era executado pela FUNSESC. Seus objetivos eram:

- a) *“promover a utilização integral da rede de equipamentos comunitários como instrumentos de política social que visem desencadear um processo de promoção das populações de baixa renda;*
- b) *articular as ações de caráter assistencial desenvolvidas pelo Estado com as programações dos centros sociais de modo a garantir um atendimento mais sistemático às populações de baixa renda, nos setores de saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e desporto e educação e cultura.”*

Vale salientar que os objetivos que nortearam este programa se coadunam com o avanço dos movimentos de bairros em Fortaleza, onde,

neste período, ocorreram intensas mobilizações levada a frente pela FBFF- Federação dos Bairros e Favelas de Fortaleza, uma das principais entidades canalizadoras das lutas populares pelo acesso a serviços de saúde, educação, lazer e outras necessidades básicas de consumo coletivo.

São estabelecidas como **metas**:

- a) “implantação de 12 CSUs no interior do Estado, 08 na Região Metropolitana de Fortaleza, atendendo a bairros e distritos de maior concentração da população de baixa renda;*
- b) dinamizar o funcionamento de 48 CSUs e de 82 centros comunitários existentes ou em implantação no estado, para atendimento a uma média de 6 mil pessoas por unidade;*
- c) apoiar e incentivar a criação de conselhos comunitários em cada um dos municípios detentores de CSUs e/ou centros comunitários; assim como, implantar um sistema de assessoramento permanente aos CSUs e centros comunitários;*
- d) integrar à programação dos CSUs e centros comunitários os programas de saúde e nutrição, educação, trabalho assistência e previdência, desenvolvidos no Estado, promovendo maior acesso das populações de baixa renda a esse tipo de serviço.” (II PLAMEG, 1979 : 169-171).*

Em relação aos **Instrumentos de Ação**, o Plano define:

- a) “A criação de uma estrutura administrativa que exerça a coordenação, o controle das ações desenvolvidas no âmbito dos CSUs e centros comunitários, garantindo as condições básicas para o funcionamento das unidades;*
- b) Celebração de convênios com as prefeituras dos municípios detentores de CSUs e/ou centros comunitários, devendo cada município arcar com 50% do custeio das unidades aí localizadas; capacitar recursos humanos a nível técnico-administrativo e gerencial para a operacionalização dos CSUs;*

c) Promover a mobilização da comunidade local para a participação efetiva nas atividades dos CSUs e centros comunitários.”

Podemos constatar, através dos instrumentos de ação propostos, a existência de um forte controle das atividades desenvolvidas nos CSUs e centros comunitários, assim como a restrita participação da comunidade no referido programa. Nesse caso, trata-se de uma participação tutelada, à medida que a abertura de canais para a inclusão dos excluídos depende da decisão e dos interesses mais imediatos das elites políticas dominantes em um dado momento, muito embora pressionadas pelas carências emergentes da população.

A fim de melhor visualizarmos os objetivos, metas e os instrumentos de ação do Programa de Desenvolvimento Comunitário, vejamos a tabela a seguir:

TABELA 02
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO
1979/1983

OBJETIVOS	METAS	INSTRUMENTOS DE AÇÃO
<p>• Promover a utilização dos equipamentos comunitários a fim de desencadear um processo de promoção das populações de baixa renda.</p> <p>Articular as ações de caráter assistencial com as programações dos CSUs e CCs, nas áreas de saúde e nutrição, educação e cultura, previdência e assistência, recreação e desporto e trabalho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar 12 CSUs no interior do Estado. • Implantar 08 CSUs na RMF. • Dinamizar o funcionamento de 48 CSUs existentes. • Dinamizar 82 C.Cs, existentes ou em implantação. • Implantar um sistema de assessoramento permanente aos CSUs. e CCs. • Integrar à programação dos CCs e CSUs, os programas de saúde e nutrição, educação e cultura, trabalho, assistência e previdência e recreação e desporto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma estrutura administrativa para coordenar e controlar as ações do CCs. • Convênios Governo do Estado e Prefeituras Municipais. • Mobilização comunitária para participação das atividades dos CSUs.

• FONTE: II PLAMEG / FUNSESC

Outro programa que analisaremos é o de **Assistência Social**. Este é programa dirigido aos segmentos da população caracterizados pelas incapacidade física e mental, ou ainda, pela improdutividade, nos quais situam-se *“os idosos, os deficientes de natureza diversa, os presidiários, os migrantes e os mendigos”*. Este programa foi executado pelo DAD - Departamento de Assistência Devida da Fundação da Ação Social e propôs-se a resgatar o direito fundamental do exercício da cidadania realizando ações *emergenciais, assistência básica e complementar*.

A **assistência emergencial** era dirigida para atender a pessoas, grupos e associações, através da concessão de órteses, próteses, instrumental de trabalho e auxílios financeiros.

A **assistência básica** era executada junto à Unidade de Abrigo, considerada a base de apoio para os serviços de assistência emergencial e complementar.

As ações de **assistência complementar** eram direcionadas para os chamados grupos especiais, compostos de idosos, deficientes físicos ou mentais, migrantes, mendigos; e desenvolveram-se junto às entidades que exercem atividades voltadas para aqueles segmentos especiais .

Vale salientar que o Programa de Assistência Devida foi levado a efeito através da Unidade de Abrigo que recebia, em caráter provisório ou permanente, pessoas que se encontravam em situação emergencial e comprovadamente não tinham para onde ir.

São **objetivos** do Programa supracitado:

- a) “Assistir através da concessão de ajuda àquelas pessoas ou segmentos da população que, permanentemente ou temporariamente, não apresentam condições de gerir com autonomia sua própria vida ou seu próprio sustento;*
- b) Apoiar às atividades produtivas a grupos especiais;*

c) *Expedir documentos básicos*”.(PLANO DAS MUDANÇAS, 1987-1990: 90).

Foram estabelecidas as seguintes **metas**:

- a) *“Realizar trabalho promocional voltado para o atendimento dos grupos especiais, impossibilitados de gerir seu próprio sustento;*
- b) *Assistir a 9.600 deficientes;*
- c) *Ampliar para 40 as unidades de atendimento ao deficiente no estado do Ceará;*
- d) *Favorecer o acesso da população de baixa renda aos documentos básicos tais como: registro civil, carteira de identidade, título de eleitor;*
- e) *Atender 30.000 idosos no estado do Ceará”.*

Para a realização destes objetivos foram utilizados os seguintes **instrumentos de ação**:

- a) *“Estudo da solicitação de cada cidadão, via associação ou indivíduo;*
- b) *Análise da história de vida do solicitante refletindo com o mesmo sobre os vários fatores que levaram à situação apresentada;*
- c) *Definição conjunta do encaminhamento a ser dado à solicitação, de acordo com os recursos disponíveis e os existentes em outros órgãos;*
- d) *Estudo conjunto com as associações para estabelecimento das prioridades das solicitações.”*

Enfim, os objetivos, metas e instrumentos de ação do **Programa de Assistência Social**, podem ser sintetizados na tabela abaixo.

TABELA 03
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
GOVERNO VIRGÍLIO TÁVORA
1979/1983

OBJETIVOS	METAS	INSTRUMENTOS DE AÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> ● Reter os fluxos migratórios, criando condições de integração desses no espaço urbano. ● Assistir aos idosos em sua problemática específica. ● Contribuir para a redução dos problemas enfrentados pelos presidiários. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Implantar um serviço de atendimento ao migrante. ● Atender a 5 mil pessoas idosas. ● Promover melhorias no serviço de assistência aos presidiários. ● Aperfeiçoamento profissional de 1.000 presidiários. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer convênios com o Ministério do Interior para implantação do sistema de acompanhamento ao migrante. ● Mobilizar recursos do Programa Nacional de Assistências ao Idoso. ● Dinamizar os serviços de assistência e recuperação dos presidiários. ● Promover uma ação de caráter global (assistência social com as demais ações na área de promoção social).

FONTE : II PLAMEG - Plano de Metas Governamentais (1979-1983)

Podemos constatar, através do conteúdo dos programas da área de assistência e promoção social, que parece predominar a visão do favor e/ou da benesse excluindo a participação da sociedade civil, impedindo assim, o controle público sobre a ação estatal. Em nenhum momento, fala-se em participação da sociedade no processo de planejamento e/ou execução dos programas a serem implementados. Esta proposta imprime ao poder um caráter paternalista e patrimonial.

Esta observação pode ser constatada através do controle e tutela do governo sobre os programas em que eram pré-estabelecidas uma série de normas, sem a participação da população. Além disso, as obras assistenciais efetivadas com maior firmeza em 1980, no Governo Virgílio Távora, visavam criar uma população cativa, objeto de realização dos famosos programas sociais. A primeira dama Luíza Távora foi o exemplo mais significativo dessa forma de assistencialismo, que se desdobrou desde a doação de bens à população pobre até a criação do Programa de Assistência aos Favelados (PROAFA), que passou a gerir os planos nacionais ou locais de habitação popular.

A personalização das ações assistenciais, concentrada na figura da primeira dama, parece impulsionar uma forma peculiar no exercício do poder político na área do social, pois uma vez assumida a política não como gestão da coisa pública, mas como expressão de um grupo no poder, no caso, os sucessivos governos dos “coronéis”, o exercício administrativo transforma-se num espaço de ações paternalistas, cujos objetivos eram o de criar vantagens e prestígio pessoal.

Prova disso é que, inúmeros benefícios eram “concedidos” pessoalmente pela primeira dama ou por pessoas por ela indicada, sendo estas ações intensificadas durante o ano de 1981, ano este que antecedeu às eleições para governador do estado em 1982.

Isto se deve ao fato de que é na relação partidos-eleitores, que o clientelismo político torna-se mais visível, até porque nesta relação ele

aparece em sua forma mais tradicional e característica, a troca, a relação dávida-recompensa ainda que se tenham renovado os objetos de troca.

Cabe aqui ressaltar, que essas ações eram realizadas de forma fragmentada e esvaziada de qualquer conteúdo relacionado aos direitos sociais.

Nesse sentido, estruturas históricas da assistência social, prestada no estado do Ceará, tornam-se alvos prediletos para o exercício de mandonismos das elites, exercidos via de regra, pela figura das “primeiras damas” dos estados, ou por correligionários fiéis por elas escolhidos, dada a importância que a apropriação dos recursos institucionais da assistência representa para a permanência dos grupos e partidos políticos no poder.

Desta forma, a ação social deste governo funcionou ambigualmente na perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil, em que as políticas sociais, no contexto das prioridades governamentais, vêm-se caracterizando por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos, configurando o aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado.

A nível de exemplificação, isto pode ser comprovado pelo número de unidades habitacionais construídas no estado do Ceará pela COHAB, durante o governo Virgílio Távora, que foi de 37.556. Somado a esse total, a PROAFA construiu 2.886 unidades, totalizando 40.442 unidades construídas quando o déficit habitacional era de 210.842 domicílios, significando um atendimento de 19,18% desse déficit. (FONTE: SDU: Habitação Popular: Avaliação e Perspectivas, 1989).

Dessa forma, cresce a dependência de segmentos, cada vez maiores da população, da intervenção estatal no atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano.

Vale salientar o clientelismo político que incidiu no trato das questões sociais, destacando-se a relação estreita entre grupos econômicos de interesses especulativos imobiliários (no caso dos Programas de Moradia), e a influência que estes interesses tiveram na criação de obras de interesse público.

As referências de BARREIRA (1992: 37) sobre esta questão, aponta que: *“São vários os exemplos, em Fortaleza, da criação de avenidas ou anéis viários, para principalmente, atender interesses pessoais de proprietários fundiários urbanos.”*

É importante, também, situar a articulação entre órgãos veiculadores de políticas urbanas nacionais e instituições estatais. A própria forma de operacionalização de órgãos públicos de planejamento que atuam separadamente, com propostas semelhantes, indicam espaços repartidos de poder, e conseqüentemente uma fragmentação nas ações sociais.

As ações sociais no estado do Ceará, em face da pobreza, nos impulsiona a tematizar questões relacionadas às políticas governamentais de corte social e ao enfrentamento da crescente pauperização das classes subalternas.

Uma primeira análise sobre a questão mostra que as políticas sociais nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da “questão social”, permitindo, apenas o acesso discriminado a recursos e serviços sociais. O caráter regulador da intervenção estatal, no âmbito das relações sociais, vem dando formato às políticas sociais no Ceará, levando-nos à suposição de que estas se constituem em políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão social.

Esse tratamento dispensado aos segmentos mais pauperizados da sociedade deve ser apreendido no contexto contraditório das transformações

econômicas, sociais e políticas que vêm caracterizando o desenvolvimento do sistema capitalista e em especial do Ceará, sobretudo nas três últimas décadas.

Produto de uma longa história, marcada pela exacerbação dos contrastes entre riqueza e miséria, vivenciamos um “*Estado de Mal-Estar Social*” OLIVEIRA (1985 : 5), em que as intervenções no âmbito do social, e particularmente na assistência social, vêm representando um espaço de menor relevância nas ações governamentais.

Neste contexto, as políticas sociais brasileiras, e nelas, as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dá conta desse efeito.

Vale salientar que, efetivamente, o Estado sempre esteve presente na articulação do capitalismo no Brasil. A dinâmica dessa articulação, nos últimos vinte anos, constitui uma forma de Estado centralizado, altamente integrado por funções burocráticas cuja “*intervenção na economia se expande por todas as esferas da vida social*”. (JACOBI,1989: 8). Segundo YAZBEC (1993:40), duas prováveis razões levaram à ampliação da intervenção do Estado nos últimos anos:

“A primeira, diz respeito ao crescente processo de concentração de renda e à potencialização das carências da população, que muitas vezes, se manifestam de forma explosiva; a segunda, resulta da percepção por parte do estado autoritário do papel legitimador da política social.”

A respeito da concepção ampliada de Estado, nos amparamos nas idéias de Gramsci, onde este afirma que o Estado Ampliado tem como princípio que o fundamenta a contradição burguesia e proletariado, bem como a luta de classes que dele emana e que nos capacita a compreender a contradição inerente a operação do próprio Estado. Porém, o Estado possui uma relativa autonomia e não pode ser visto como um mero reflexo da classe dominante. Possui um espaço outro, no sentido de incorporar, por vezes, os interesses das classes dominadas, fato este resultante da correlação de forças que se dá em cada conjuntura social.

Referindo-nos especificamente ao II PLAMEG (1979-1983), note que o campo da assistência social parece caracterizar-se pelo caráter seletivo, quando este elege, como público-alvo, os mendigos, os presidiários, os idosos, os migrantes e os deficientes visuais, assim como, por uma concepção estreita que tende a estigmatizar os beneficiários como dependentes de um Estado supostamente benévolo, ou de caridade privada, visto que, segundo tal Plano, esta é a faixa da população mais atingida pelas “distorções sociais”.

A concepção de assistência social caracterizada pela seletividade serve de reforço às relações clientelistas, onde ocorre a ausência da noção de direitos de cidadania. Trata-se segundo YAZBEC (1993 : 41):

“ ... de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os usuários dos serviços sociais, ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.”

Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de “cultura política” que nega a identidade social dos dominados, assim como, omite o seu pertencimento à uma classe social, ocultando o conflito e a resistência, legitimando a dominação.

Dessa forma, o Estado, importante alvo das lutas por reconhecimento social dos excluídos, configura-se como campo privilegiado de práticas na direção acima referida, em que as políticas sociais assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida em que se encontram submetidas as classes subalternas.

Diante da realidade exposta, a concepção de questão social que norteia o Plano de Metas do governo Virgílio Távora se constitui no: *“Resultado do rápido processo de urbanização produzida pela evasão da força de trabalho rural, ocasionando desta forma, desequilíbrios sociais”*. (PLAMEG, 1979 : 16).

Esta concepção parece não abordar o cerne da questão da divisão da sociedade em classes sociais antagônicas e a luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida, em que a questão social não é senão um conjunto de expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe trabalhadora e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento pelo empresariado e pelo Estado.

Assim, uma apreciação sucinta das propostas de políticas sociais a serem implementadas pelo Governo Virgílio Távora, inserindo-o numa conjuntura de regime autoritário, levou-nos a identificar algumas características:

a) *elevado grau de centralização, por parte do governo estadual, dos mecanismos institucionais e financeiros e do processo de tomada de decisões, uma vez que não há participação popular nos mecanismos de formulação e/ou gestão desses programas;*

- b) *os investimentos sociais regulados pela lógica da rentabilidade financeira e do autofinanciamento;*
- c) *a articulação entre o Estado e a iniciativa privada, possibilitando a maximização de interesses de segmentos empresariais.*

O período 79/83 tenta associar desenvolvimento econômico ao social para o qual as políticas assistenciais deveriam se constituir em respostas efetivas. Como vimos, anteriormente, através da criação da FUNSESCE e PROAFA (órgãos executores da política social deste Governo) o aparato estatal, na área de assistência, cresce e é incrementado inclusive em níveis de recursos, complexidade, variedade e cobertura em relação aos governos anteriores. Vale salientar que o padrão predominante de implementação dessas políticas e na relação com as camadas populares é o da exclusão e da política do “favor”.

No entanto, o discurso é permeado pela proposta de desenvolvimento comunitário e criação de oportunidade de ocupação. Para acompanhar esse discurso, este governo busca estratégias de legitimação junto à população, tendo em vista o momento político de rearticulação da sociedade civil, em que um desses mecanismos é o Programa Estadual de Centros Sociais Urbanos, que possibilitou a ampliação da área de atuação do Governo e sua penetração junto às áreas carentes e periféricas do Estado.

Outro ponto de incremento da ação governamental é a administração dos conflitos pela terra e moradia. O PROMORAR-Programa de Erradicação de Sub-Habitação tem na PROAFA seu órgão executor que se transforma no peso político do governo, como forma de “*dar respostas políticas*” às necessidades da população, embora como vimos anteriormente, este governo tenha atendido a uma pequena demanda do déficit habitacional do estado do Ceará.

Vale salientar que como quadro resultante do desenvolvimento econômico do Estado, nesse período, sem uma maior participação dos

setores populares, a expansão dos serviços assistenciais tende a ser percebida como uma inclusão “**pelo alto**”, engendrada pelas elites à medida que as possibilidades de participação efetiva dos setores subalternos foram limitadas e/ou controlados pela predominância de relações de poder autoritário e patrimonialista no trato com a pobreza.

Dessa forma, a predominância dessas relações dificultou ou impossibilitou às camadas populares de consolidarem, como direito e conquista permanente, alguns serviços a elas oferecidos, considerando que a gestão dos programas sociais, como estratégia de poder, depende predominantemente de arranjos políticos, oscilando entre o autoritarismo das decisões na esfera do governo estadual e o forte clientelismo, que no limite conforma, através da “*ajuda*” e do “*favor*”, os interesses particulares dos grupos dominantes.

Os Programas de Desenvolvimento Comunitário e de Assistência Social, que poderiam mediatizar o acesso dos excluídos aos direitos sociais básicos, no governo em questão, reforçam o formato da subalternidade política, à medida que conformam para a população o papel de “*coadjuvante*” no processo de construção de sua própria condição de cidadania, obscurecendo a importância do seu protagonismo como sujeito coletivo nesse processo.

A assistência social empreendida pelo governo Tasso Jereissati (87-90), assim como a referência ao governo Gonzaga Mota (83-87) que serviu de “trampolim” para a transição de poder político no estado do Ceará será objeto de discussão do item que se segue.

2.3 - A assistência social no cenário do “Governo das Mudanças” (1987-1990)

Com a finalização em 1983 da administração do Governador Virgílio Távora, as elites políticas tradicionais representadas pelas três lideranças, todas ex-governadores no período da ditadura militar (César Cals, Adauto Bezerra e Virgílio Távora), pertencentes ao PDS, não entraram em acordo para com um candidato à sucessão estadual. Apelaram então para um nome que não pertencia às lideranças políticas tradicionais cearenses. Seria, portanto, um técnico não ligado às articulações tradicionais. Virgílio Távora, então no governo, teve mais peso e indicou o economista Gonzaga Mota, seu Secretário de Planejamento. Pesou entre outros fatores, o apoio do Centro Industrial do Ceará - CIC.

Mota era percebido pelos industriais como adequado para o cargo por sua juventude, preparo técnico e, sobretudo, por ascender ao poder legitimado pelo voto popular. Se é que houvesse algum constrangimento nos vínculos com velhos políticos, consagrados pelo poder militar, agora poderia ser superado.

De acordo com PARENTE (1989 : 24): *“havia um compromisso de Gonzaga Mota, quando eleito, lotear, literalmente, o Ceará, com cargos e verbas, para cada grupo aludido acima”*.

E Mota ganha de seu principal competidor Mauro Benevides, um político tradicional e moderado que representou a oposição ao regime militar.

Desta forma, ainda que apoiado pelos três “coronéis” que até então dominavam a política cearense, a candidatura desse economista do Banco do Nordeste já sinalizava as condições para o início de um processo de mudanças na medida em que expressava o conhecimento de que sozinho, nenhum dos três “coronéis” teria condições de eleger o novo governador.

Com efeito, foi necessário unir as três forças oligárquicas do Ceará num pacto sacramentado pelo presidente João Figueiredo, em abril de 1982.

Gonzaga Mota, portanto, o mais jovem candidato, recebeu o governo numa fase de transição para a abertura política e de mobilização dos setores populares, sobretudo com o movimento das “diretas já”.

Desta forma, Gonzaga Mota serviu de “trampolim” na estratégia política dos “*juvems empresários*” na busca de conquista do poder político cearense.

Sua gestão assinala a transição política que viabiliza a ascensão de novas forças ao poder, que se aglutinavam no PMDB.

Contudo, é mister que explicitemos, que neste trabalho, não nos determos na análise das formas de enfrentamento da questão social pelo governo Gonzaga Mota (1983-1987), visto que este não se caracterizou na sua totalidade, nem como “*coronelistas*”, nem como “*mudancistas*”, pois nos dois primeiros anos de sua gestão, manteve-se ligado ao PDS, seu partido de origem, e ao seu antecessor, o Governador Virgílio Távora, que o introduziu no cenário político cearense, e mais tarde em 1985, aderiu à candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República, rompendo definitivamente com os “*coronéis*”, tornando-se, desta forma, adepto ao movimento “*pró-mudanças*” que se iniciava no Ceará, apoiando a candidatura de Tasso Jereissati ao governo estadual.

No entanto, faz-se necessário tecermos algumas considerações acerca do Governo Gonzaga Mota (1983/1987), que vivencia a necessidade de estabelecer novos relacionamentos com as camadas populares pela força de pressão da sociedade civil frente à pobreza da grande maioria da população. Nessa ótica, este Governo assume o discurso da “*participação e bem-estar*” para o qual “*economicamente, justa significa uma sociedade em que as ações estão voltadas para a redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade entre pessoas, regiões e setores.*” (GOVERNO DO ESTADO : 1983, 01).

Apesar da retórica, este governo não inovou na qualidade ou impacto de respostas políticas às questões sociais, apesar de haver rompido com o Governo Militar e apoiado a candidatura Tancredo Neves no “Movimento das Diretas Já”¹⁸. A ação social é incrementada com várias ações paliativas como distribuição de alimentos pelo interior do estado, nas áreas atingidas pela seca e na periferia de Fortaleza. Ocorreu uma mudança na denominação de alguns programas, no entanto não se modificou substancialmente seus conteúdos.

O “grupo pró-mudanças”, ao apresentar a candidatura de Tasso Jereissati ao governo do Estado em 1986, numa coligação que unia setores da esquerda, PMDB e PDC, apresentava-se como uma alternativa tanto ao clientelismo e à corrupção dos “coronéis”, como a inoperância da esquerda petista, que naquela época, comandava o executivo municipal. As palavras-chave no discurso de Tasso Jereissati eram “mudança”, “miséria” e “clientelismo”, numa articulação onde se enfatizava a eliminação deste último, como uma grande novidade que se fazia necessária não apenas com um fim moralizador em si mesmo, mas como meio de acabar com a miséria, decorrência em sua visão do clientelismo. Portanto, era imprescindível mudar a forma de enfrentar a questão social.

É ancorado neste discurso, que Tasso Jereissati derrota Adauto Bezerra não só em Fortaleza, mas também nos municípios do interior cearense.

Desta forma, de acordo (CARVALHO, 1990 : 85) :

“A vitória da coligação liderada pelo PMDB é esmagadora, elegendo não só o governador com 53,3% dos votos válidos, mas também dois senadores, 12 deputados

¹⁸ Aconteceu em 1984, levou milhares de brasileiros às ruas e praças de todo país em manifestações que reivindicavam eleições diretas para Presidente da República.

federais e 24 deputados estaduais, enquanto que a coligação PDS/PFL/PTB consegue eleger apenas 9 deputados federais e 18 estaduais.”

Vale salientar que nas eleições de 1986, o PMDB teve um desempenho notável em quase todo o país, beneficiando-se do rescaldo da euforia deixada pelo “Plano Cruzado”¹⁹. Além disso, na Bahia e em Pernambuco, também foram eleitos dois candidatos progressistas (respectivamente, Valdir Pires na Bahia e Miguel Arraes em Pernambuco), ambos com um discurso anti-clientelista e ligados à modernidade. Contudo, apenas no Ceará, consolidou-se a hegemonia de um novo grupo político, representado, em sua maioria, por empresários e concomitante a esse fato, Tasso Jereissati consegue eleger seu sucessor e garantir a supremacia de um partido político também novo, o PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, o qual se filiou em janeiro de 1990 e depois tornou-se seu presidente.

Durante o período eleitoral, o candidato das “mudanças” assumiu compromissos em praça pública tais como: **a superação de valores deformados**, que colocavam o interesse de pequenos grupos acima dos interesses maiores da sociedade, com o **combate a todas as formas de clientelismo**, **recuperação da moralidade do serviço público**, onde o Estado deve ser visto como um instrumento para a realização do bem comum e não a serviço das oligarquias, **com o combate à miséria e o respeito à cidadania** como direito inalienável de todos os homens e mulheres do Ceará.

Respaldado na política de recomposição das forças sociais e encaminhamento de formas diversificadas de tratamento e controle dos movimentos sociais a nível nacional, o governo Tasso irá se valer de

¹⁹ Plano econômico implantado em 1986 pelo Presidente Sarney, que tinha como fundamento básico o congelamento de preços.

“novos” instrumentos, assumindo um discurso de aproximação com a população. Tratou-se do estabelecimento dos chamados “**novos canais de comunicação,**” que se configuram como o contato direto com a população, sobretudo com as organizações comunitárias através de suas entidades representativas, eliminando, desta forma, os intermediários no acesso aos programas e projetos, através de uma ligação direta com as lideranças comunitárias, além da introdução do discurso e da metodologia participativa nos programas implementados, o que se configura numa inovação em relação às propostas do governo Virgílio Távora.

O governo que se instalou de 1987/90 preconizou como filosofia de ação na área social, **o combate ao clientelismo na cobertura dos benefícios sociais, a racionalização da rede institucional da área social com a criação de um órgão único de proteção de serviços sociais.**

Desta forma, sob a égide da eliminação das práticas clientelistas dos “coronéis”, da negação do atendimento às reivindicações das esfera individual pela via de intermediação dos vereadores e deputados, o Governo Tasso Jereissati propôs a implementação de um padrão de comunicação direta com a população, criando, para tanto, como já nos referimos, a Secretaria de Ação Social, onde, no âmbito desta, foi criada o Departamento de Ação Comunitária - DAC, vinculado à Fundação da Ação Social, responsável pelas “*ações de mediação entre o povo e as ações governamentais*”, incluindo como objetivos:

“Contribuir com as organizações no sentido de que estas possam identificar e priorizar sua necessidade, dotar as organizações de informações e habilidades para a elaboração e encaminhamento de seus pleitos, assessorar as organizações no que

se refere a elaboração de projetos e estratégias de negociação.” (DAC : 1988)

Esta Secretaria absorveu a Fundação Programa de Assistência às Favelas da RMF - PROAFA, a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará - FUNSESCE e a Fundação do Bem-Estar do Menor do Estado do Ceará - FEBEMCE; pautando-se no discurso de respeito e fortalecimento às organizações comunitárias e a prestação da assistência social como direito de cidadania.

O espaço escolhido para o estudo foi o órgão estadual responsável pela política de assistência social, ou seja, a Secretaria de Ação Social - SAS, especificamente a Fundação da Ação Social - FAS, tomando como unidade empírica de estudo, o Departamento de Assistência Devida e o Departamento de Ação Comunitária.

Vale salientar que a Fundação de Ação Social - FAS possui quatro departamentos técnicos de execução:

- 1) Departamento de Atividades Produtivas (DAP);**
- 2) Departamento de Artesanato (DART);**
- 3) Departamento de Ação Comunitária (DAC);**
- 4) Departamento de Assistência Devida (DAD).**

A Ação Social, portanto, é encarada pelo Governo Tasso Jereissati, como prioridade sendo não apenas ação de uma única Secretaria, mas de cada uma delas em seu campo de ação específico, *“sempre numa perspectiva de resolver a questão do gerenciamento do social, priorizando aí a relação com as organizações comunitárias”*. (AMARAL e TIMBÓ, 1988 : 25).

Desta forma, em 1987, Tasso Jereissati lançou o “Plano das Mudanças” (1987-1990), que norteou as ações de seu governo. O Plano firmava:

“O compromisso com a superação de valores deformados, que colocam o interesse de pequenos grupos acima dos interesses maiores da sociedade. Compromisso com o combate à todas as formas de clientelismo. Compromisso com a recuperação da moralidade do serviço público, onde o Estado deve ser visto como instrumento para a realização do bem comum e não para o serviço das oligarquias. Compromisso com o combate à miséria e o respeito à cidadania como direito inalienável de todos os homens e mulheres do Ceará.” (PLANO DAS MUDANÇAS , 1987-1990 : Apresentação)

O Plano das Mudanças estabeleceu, como premissa básica **uma mudança profunda na prática política e administrativa, de modo que fosse eliminado o clientelismo político, o empreguismo no setor público, a má distribuição dos recursos do Governo e a falta de transparência das ações estatais** (práticas que caracterizaram a maneira de governar até aqui dominante no Ceará) e que foram responsáveis pelo agravamento das precárias condições de vida da população e pela deterioração da estrutura e do funcionamento da máquina administrativa do Estado.

Desta forma, para promover mudanças de tal extensão e profundidade o Governo precisaria desfrutar de um sólido respaldo político. Credibilidade, apoio, confiança, participação consciente e organização da

população são condições indispensáveis para que o Governo consiga atingir seus objetivos estratégicos.

Com relação às propostas do Governo Tasso Jereissati no campo das manifestações da questão social, estas estão contidas na **Política de Promoção Social e Ação Comunitária**, no Capítulo V do “Plano das Mudanças”, quando este trata dos “*Direitos e Deveres do Cidadão e dos Deveres do Estado*”, tendo o governo o objetivo de implementar e articular tal política, tomando como referências básicas a participação da população e o estímulo ao processo produtivo, assim como, apoiar o processo de resgate da cidadania da população, combatendo o clientelismo e o paternalismo.

Note-se que a noção de cidadania, **entendida como a participação popular nos programas sociais a serem implantados**, passa a ser incorporada no discurso do Governo Tasso Jereissati. Perspectiva esta que passa a compor o cenário dos discursos políticos proferidos a partir da implantação da “Nova República” e do Governo Sarney, distanciando-se, assim, substancialmente dos discursos “coronelistas”, onde predominava a ótica da concessão de benefícios aos setores carentes da população.

Desta forma, é enfatizada a crítica ao exercício oligárquico do poder, cujas ações produziram o enfraquecimento das iniciativas comunitárias, fortaleceram o caráter individualista das reivindicações e inibiram a participação da sociedade civil nos mecanismos de tomada de decisão. Além disso, a tradicional privatização das políticas públicas, a par de estimular o clientelismo, inibiu as ações voltadas para o fortalecimento da organização comunitária.

A Política de **Promoção Social e Ação Comunitária** voltou-se ao idoso, ao excepcional, aos migrantes e aos mendigos, assim como, à criança e ao adolescente, constituindo, assim, os chamados “grupos especiais”.

Fazendo referência ao discurso produzido pelo Governador Tasso Jereissati acerca das ações sociais a serem implementadas, este inicia-se

com a condenação e revolta contra a miséria reinante no Ceará, principalmente durante o governo dos “coronéis”.

O uso de uma retórica contra a miséria não seria nenhuma novidade nas experiências políticas no Nordeste. No entanto, sua incorporação como elemento básico do grupo político - empresarial liderado por Tasso Jereissati, sendo este parte estrutural de seu projeto, sugere uma centralidade especial desta retórica na evolução da experiência cearense.

Esta centralidade permite, funcionalmente, a escolha dos inimigos e aliados do referido projeto. Neste sentido, a escolha da miséria, como a maneira de encaminhar o viés moral do projeto político, possui outras utilidades. Num primeiro momento, a escolha dos “agentes maléficos” recai sobre as oligarquias responsáveis, segundo este Governo, pela decadência econômica do Estado e pela falta de modernidade na política cearense. O uso do discurso “anti - coronelista” ilustra esta condenação.

Frente às definições originárias do “coronelismo” elaboradas por Victor Nunes Leal, observa-se, nos discursos citados, um certo uso metafórico dos conceitos. A referência é sempre mais empírica do que conceitual.

Na academia, as imprecisões destes conceitos também existem, entretanto, sem justificativas equivalentes.

Segundo GUNN (1993:22):

“Conclui-se por um lado, na necessidade de atualizar os entendimentos dos termos em discussão especialmente para as práticas políticas pós-1985. Conclui-se, por outro lado, que esta atualização deve incluir a necessidade de universalizar o entendimento

do termo. Trata-se de um paradigma de esquerda em traçar vínculos do “coronelismo” e “populismo” com um “bonapartismo local”, ou com outros paradigmas, assim como, de associar a experiência brasileira com a personalização de controle e organização de agremiações políticas em outros países, como nos EUA.”

Desta forma, numa perspectiva de modernidade, procura-se atualizar a contradição específica do “coronelismo”, importante na definição originária de Victor Nunes Leal, da presença da decadência no contrato político eleitoral. À luz da literatura sobre o Ceará, parece que existem ambigüidades geradas no seio do clientelismo empreguista e fiscal. Cria-se, como consequência, o inverso de um “Estado Hobbesiano” forte. Nesta inversão, não há um clientelismo na distribuição de investimentos públicos, aparentemente porque, depois da captura das folhas de pagamento pelos bancos, simplesmente não há nada no fundo público de investimentos a se apropriar.

Desta forma, o compromisso político do Governo é “*com a adoção de medidas sociais e econômicas com vistas à erradicação da miséria, a política social orientar-se-á por este objetivo*”. (PLANO DAS MUDANÇAS, 1987 - 1990 : 88).

De acordo com tal Plano de Ação, a miséria é entendida como:

“A miséria econômica, caracterizada pela reduzida capacidade de absorção da mão-de-obra do parque industrial cearense, com os conseqüentes agravamentos da situação

de desemprego e subemprego; a miséria social, evidenciada pela carência da habitação e precários serviços básicos de saúde e educação; a indigência política, refletida na restrita participação dos cidadãos nos processos de constituição do poder na fragilidade das instituições civis, como partidos, sindicatos, associações(...)”;

de modo que esta passou a ser enfrentada via programas sociais participativos.

Notemos que a concepção de miséria que perpassa este discurso não localiza a questão no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista em que convivem acumulação e miséria. Ou seja, a miséria não é abordada como expressão direta das relações vigentes na sociedade, mas configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade. De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social.

A respeito da temática da miséria, MARTINS (1991:15) nos indica que: *“A miséria não é apenas uma categoria econômica, não se expressa apenas pela carência de bens materiais. Miséria é também uma categoria política que se traduz pela carência de direitos, de possibilidades de esperança”*.

Essas considerações tornam-se importantes à medida em que se pretende focar a assistência social no Estado do Ceará, como um dos mecanismos de exercício do poder político, entendendo-a como *“a capacidade de uma classe social em realizar os seus objetivos específicos”*,

POULANTZAS (1986:100), podendo esses serem deslocados tanto em função da presença e do nível de forças sociais como em função do próprio processo de legitimação do Estado perante tais forças. Trata-se, nesse caso, de uma das argumentações que explicam a necessidade do Estado incluir, em sua agenda, interesses das classes subalternas.

Desta forma, analisarmos a ação social de um determinado governo implica discutir o movimento de expansão de legitimidade que o grupo no poder exerce sobre este segmento da população através da distribuição dos serviços sociais.

A fim de fazermos tal análise, elegemos o **Programa de Apoio às Organizações Populares** e o **Programa de Assistência Devida**.

Partimos do entendimento que tais programas nos permitam fazer um contraponto com aqueles analisados no governo de Virgílio Távora (1979-1983), quais sejam: **Programa de Desenvolvimento Comunitário** e **Programa de Assistência Social**, que se constituem nos programas de maior ênfase destes dois governos em análise, configurando-se em mediações para o enfrentamento da questão social no Ceará, e neste sentido, verificar se o exercício do poder político pelo governador Tasso Jereissati significou mudanças na forma de enfrentar as problemáticas sociais.

Desta forma, enfocaremos os seguintes programas :

O **Programa de Apoio às Organizações Populares** que era executado pelo DAC - Departamento de Ação Comunitária da Fundação da Ação Social tendo como **objetivos**:

- 1) *“Estimular o processo de organização comunitária, fortalecendo a atuação de suas entidades representativas e prestando-lhes assistência técnica e financeira para a formação de uma consciência crítica social da população;*
- 2) *Apoiar à legalização de entidades;*

- 3) *Apoiar às experiências comunitárias do povo cearense e às suas manifestações artístico-culturais;*
- 4) *Atender aos interesses dos grupos comunitários, ao mesmo tempo em que pretende criar condições sócio-culturais de aprendizagem, de mudança de atitudes e comportamentos sociais e comunitários, por meio da participação popular”.*

Este programa ao eleger como interlocutores as entidades representativas dos setores populares abrindo espaços de participação e de discussão, alterou os padrões tradicionais que regulavam a localização dos equipamentos e serviços públicos alicerçados no clientelismo e nepotismo que marcaram o governo Virgílio Távora.

Ao examinarmos os objetivos do programa acima referido, observamos **uma modificação na forma do governo se relacionar com os setores populares. A estratégia adotada foi a da parceria com as organizações populares, entidades sindicais, filantrópicas e prefeituras municipais.** A exemplo dessa realidade, foram realizados mutirões habitacionais, implantadas creches comunitárias e projetos de entidades produtivas.

Para a viabilização deste Programa deverão ser alcançadas as seguintes **metas:**

- a) *Recuperar e reequipar os CSUs e centros comunitários na capital e interior;*
- b) *Apoiar a construção e instalação de equipamentos comunitários, tais como: casa de parto, centros esportivos, lavanderias comunitárias, salões polivalentes, etc.*
- c) *Prestar assistência técnico-financeira às entidades representativas da comunidade, nos aspectos de legalização, construção de instalações físicas e outras formas de apoio”* (PLANO DAS MUDANÇAS, 1987 - 1990: 90).

Vale salientar, que neste período, registrou-se o crescimento quantitativo de entidades comunitárias que foram criadas com a finalidade de, através de convênios firmados com diversos órgãos governamentais, receber recursos financeiros tanto para gerenciamento de programas governamentais ou para a construção de equipamentos, como também, para a aquisição de instrumental de trabalho.

Para a consecução dos objetivos e metas propostos foram utilizados os seguintes **instrumentos de ação**:

- a) *Levantamento das forças sociais existentes na área, para as quais venham convergir os interesses comuns da população, para o conhecimento da realidade a ser trabalhada;*
- b) *Prestar assessoramento técnico e jurídico à estruturação de grupos, associações e entidades populares, a partir da constatação de seu nível de organização e representatividade na comunidade;*
- c) *Repassar recursos financeiros e materiais às entidades, no atendimento de suas demandas prioritárias, transferindo às mesmas a responsabilidade de gerenciamento;*
- d) *Apoiar, administrativamente e financeiramente, o movimento popular, colaborando para o funcionamento de suas atividades através da construção/melhoria das instalações físicas, seus equipamentos e suprimento de material”.*

Os objetivos, as metas e os instrumentos de ação deste programa, estão sintetizados na tabela abaixo.

TABELA 04
PROGRAMA DE APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES POPULARES
1987/1990

OBJETIVOS	METAS	INSTRUMENTO DE AÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Estimular o processo de organização comunitária, fortalecendo sua ação. • Apoiar a legalização de entidades. • Apoiar às experiências comunitárias. • Atender aos interesses dos grupos comunitários através da participação popular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar e reequipar os C.C e CSUs. • Apoiar a construção e instalação de equipamentos comunitários (casas de parto, centros esportivos, lavanderias comunitárias, salões polivalentes). • Assistência técnico-financeiras às entidades representativas da comunidade (legalização e construção de instalações físicas.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento das forças sociais existentes na área • Assessoramento técnico e jurídico à estruturação das entidades comunitárias • Repasse de recursos financeiros e materiais às entidades, transferindo às mesmas responsabilidades de gerenciamento. • Apoio administrativo e financeiro ao movimento popular (construção/melhoria das instalações físicas das sedes).

FONTE: FAS/DAC

Vale salientar que o **Programa de Apoio às Organizações Populares** representou o principal canal de interlocução entre Estado e setores organizados do movimento popular. Neste programa ocorreu um processo de institucionalização das entidades comunitárias, pois o governo ao localizar essas entidades e construir suas instalações, passa, posteriormente em alguns casos, a controlar as atividades dessas entidades.

Outro programa que analisaremos é o de **Assistência Devida**, sendo este programa dirigido aos segmentos da população caracterizados pela incapacidade física e mental, ou ainda, pela improdutividade, nos quais situam-se os “*idosos, os deficientes de natureza diversa, os presidiários, os migrantes e os mendigos*”. Este programa foi executado pelo DAD - Departamento de Assistência Devida da Fundação da Ação Social e estabeleceu como **objetivos**:

- a) *Assistir através da concessão de ajuda aquelas pessoas ou segmentos da população que, permanentemente ou temporariamente, não apresentam condições de gerir com autonomia a sua própria vida ou o seu próprio sustento;*
- b) *Apoiar as atividades produtivas a grupos especiais;*
- c) *Expedir documentos básicos*”.(PLANO DAS MUDANÇAS, 1987-1990: 90)

Foram estabelecidas as seguintes **metas**:

- a) *Realizar trabalho promocional voltado para o atendimento dos grupos especiais, impossibilitado de gerir seu próprio sustento;*
- b) *Assistir a 9.600 deficientes;*
- c) *Favorecer o acesso da população de baixa renda aos documentos básicos tais como: registro civil, carteira de identidade, título de eleitor;*
- d) *Atender 30.000 idosos no estado do Ceará*”.

Metas, que para a realização destes objetivos, implicaram a utilização dos seguintes **instrumentos de ação**:

- a) *“Estudo da solicitação de cada cidadão, via associação ou indivíduo;*
- b) *Análise da história de vida do solicitante refletindo com o mesmo sobre os vários fatores que levaram à situação apresentada;*
- c) *Definição conjunta do encaminhamento a ser dado à solicitação, de acordo com os recursos disponíveis e os existentes em outros órgãos;*
- d) *Estudo conjunto com as associações para estabelecimento das prioridades das solicitações”.*

Os objetivos, as metas e os instrumentos de ação propostos no Programa de Assistência Devida, encontram-se objetivamente apresentados na tabela 05.

TABELA 05
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DEVIDA
1987-1990

OBJETIVOS	METAS	INTRUMENTOS DE AÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Assistir aos segmentos da população que não apresentam condições de auto-sustento. • Apoiar às atividades produtivas a grupos especiais. • Expedir documentos básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar trabalho promocional voltado aos grupos especiais. • Ampliar para 40, as unidades de atendimento ao deficiente no estado do Ceará. • Favorecer o acesso da população de baixa renda aos documentos básicos (registro civil, carteira de identidade, título de eleitor) • Atender 30.000 idosos no Estado do Ceará. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo da solicitação de cada indivíduo, via indivíduo ou associação • Análise da história de vida do solicitante. • Definição conjunta do encaminhamento a ser dado a solicitação. • Estudo conjunto com as associações para estabelecimento das prioridades das solicitações.

Fonte: FAS/DAD

Podemos notar que o Plano das Mudanças, em vários momentos, acentua o discurso voltado para o social, explicitando o papel do estado cearense como agente responsável pelas políticas sociais. Parece-nos que o Estado, através do governo, toma para si o dever de garantir direitos sociais.

No conjunto dos programas sociais apresentados, o de **Assistência Devida** contém algumas especificidades que merecem ser destacadas, por este ser direcionado aos segmentos mais pauperizados da força de trabalho. Este programa distingue-se dos demais por operar, ao mesmo tempo, com necessidades consideradas de consumo individual e de consumo coletivo. Tais serviços não respondem à uma necessidade social, a princípio universal a todos os segmentos, como no caso dos serviços de saúde, mas são dirigidos aos mais espoliados, ou seja, ao conjunto de problemas de uma fração determinada de classe, não sendo, portanto, universais.

O **Programa de Assistência Devida** ao estratificar os segmentos da população mais pauperizados, ou seja os denominados “grupos especiais” e ter como horizonte o conjunto de suas necessidades e não uma delas em particular, possibilita, por conseguinte, a visibilidade de situações e questões nem sempre claras em outras áreas de prestação de serviços sociais.

Porém, à medida que o Estado institucionaliza os serviços de assistência social no conjunto dos serviços sociais, ao mesmo tempo em que reconhece e admite a pobreza da população, instala uma forma discriminada de ação junto a esse segmento, distinguindo os serviços dirigidos aos mais pauperizados no conjunto da ação governamental. Reitera, assim, uma diferenciação entre as frações que compõem o proletariado. Este tipo de ação reforça uma relação de poder calcada na seletividade da pobreza.

Por outro lado, à medida que o governo de Tasso Jereissati se propõe a assumir o ônus provocado pelas desigualdades sociais, desmascara a concepção de “naturalismo da pobreza” e acena para o reconhecimento

público de que os segmentos mais espoliados da população devam ter o mínimo de condições de vida e trabalho. Esta possibilidade de denúncia conforma o espaço público de luta e inclusão nos serviços governamentais, do qual nos fala SPOSATTI et al (1985 : 56):

“Tal modelo contraditório configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista.”

Desta forma, as condições de vida não decorrem somente do grau de pauperização da população, mas também da quantidade e qualidade dos serviços públicos postos à sua disposição, a ausência deles é um gravame das condições de miserabilidade dessa população.

Vale salientar que os serviços públicos não resolvem o problema da pobreza, mas sua mediação tem papel relevante para os espoliados. Significam, algumas vezes, o fim da purgação a que estão sujeitos em sua situação de vida, embora a presença desses serviços não signifique, necessariamente, a ruptura com sua situação política de subalternidade.

As políticas sociais constituem, nesse momento, o espaço de concretização dos interesses populares, embora absorvidos no limite do “pacto de dominação”, já que somente algumas das suas necessidades e demandas são problematizadas pelo Estado e somente quando este já

suporta a incorporação dessas necessidades como propiciadoras de respostas de sua parte.

Podemos observar também, a fragmentação expressa pela setorialização e compartimentalização destas ações, característica presente em todo o campo de ação estatal brasileiro. *“Essa fragmentação, tem sua explicação mais geral no fato de que as frações dominantes que compõem o bloco no poder mantêm lógicas diferenciadas relativas a ação do próprio Estado”*. (SPOSATTI et al , 1995 : 88).

Vale salientar que a fragmentação, no atendimentos às demandas da população, contrapõe-se frontalmente à perspectiva de universalização dos direitos sociais a que se refere a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS²⁰ em seu Capítulo II, Art.4º na Seção I, que trata dos princípios que norteiam a Assistência Social. O inciso II nos indica que: A Assistência Social rege-se pelo princípio da *“universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatários da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”*.

Desta forma, diante do exame das propostas contidas nos programas sociais, a gestão administrativa de Tasso Jereissati apresenta algumas mudanças que podem ser apontadas a nível do discurso, o que não implica necessariamente em mudanças na prática de enfrentamento da questão social no Ceará em relação ao governo de Virgílio Távora.

Neste contexto, vale salientar que durante o período compreendido ente 1979 e 1986, a prestação da assistência social no Ceará desenvolve-se na perspectiva da outorga de personificação do favor e do benefício por parte dos governantes que os concedem de forma humanitária para as situações de miséria. **Porém, a partir de 1987, o governador Tasso Jereissati modifica a forma de enfrentamento da questão social. Para isso, ele assume o discurso das mudanças sociais e desloca o eixo da prestação da assistência: de uma prática centrada na figura da**

²⁰ Lei nº 8.742, promulgada em 07 de Dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

primeira dama, para a prestação da assistência como direito de cidadania.

Desta forma, a **prestação da assistência social desvincula-se do poder decisório e personalista da Primeira Dama para os departamentos técnicos específicos da Fundação da Ação Social** em que conseqüentemente, as demandas solicitadas à esta instituição passariam por uma reestruturação no que diz respeito ao seu atendimento, de modo que o estudo das solicitações de cada cidadão era feito através da análise da história de vida de cada solicitante, refletindo com o mesmo os vários fatores que o levaram à situação apresentada, o que se diferencia substancialmente da prestação da assistência social implementada pelo governador Virgílio Távora, onde esta era fornecida através de “auxílios” concedidos pela primeira dama, em atendimentos diários com a ajuda de uma equipe social que realizava a triagem, muitas vezes incipiente, justificada pelo grande número de pessoas que procuravam o “plantão”, atraídas pelos benefícios oferecidos sem maiores questionamentos.

O poder decisório da concessão destes benefícios centralizava-se na figura da primeira dama e se caracterizou por um atendimento assistencialista momentâneo, e conseqüentemente paliativo face à problemática da exclusão social.

Essas ações emergenciais eram desenvolvidas principalmente através do Movimento de Promoção Social, que fornecia inúmeros benefícios sociais aos denominados “carentes” representando as benesses que o estado concedia, numa visão humanitária do trabalho da Primeira Dama, para amortecer as situações de tensão social das famílias de extrema pobreza e indigência.

Já na administração de Tasso Jereissati, **houve um redirecionamento no arranjo institucional dos órgãos prestadores da assistência social, em que o MPS - Movimento de Promoção Social foi extinto, sendo criada a SAS, com duas fundações vinculadas: A FAS -**

Fundação da Ação Social e FEBEMCE - Fundação de Bem - Estar do Menor.

A criação da Secretaria de Ação Social representou uma inovação implementada pelo “*Governo das Mudanças*”, pois passou a se constituir como uma instância de articulação, tanto na esfera das relações Estado e sociedade civil quanto no plano institucional, para fazer convergir ações do governo em função das demandas das comunidades. Essa proposta imprimiu um caráter diferente à ação social, fazendo-a extrapolar o âmbito da mera assistência aos necessitados para transformá-la em política norteadora das ações governamentais.

Desta maneira o atendimento às questões sociais passou a perseguir critérios técnicos.

Isso representou uma inovação. Pela primeira vez no Ceará, a prestação da Assistência Social desvincula-se das outorgas da Primeira Dama e é prestada na esfera técnica com critérios determinados.

Outro aspecto que nos chamou a atenção foi o discurso da Secretaria de Ação Social, em que o mesmo nos parece um dos mais avançados já produzidos pelas classes dominantes no estado do Ceará. A introdução no efetivo dirigente do governo de intelectuais em cuja trajetória constaram, passagens pelo movimento popular, refinou o discurso dominante na busca de sua legitimação.

Vale salientar que a modernização do discurso em busca da base de sustentação perdida é fenômeno característico da “Nova República” e encontrou no Ceará durante o governo de Tasso Jereissati um momento de aplicação dos mais significativos. O projeto da Secretaria de Ação Social coordenando ações integradas de todos os órgãos do governo, nos dá a dimensão da importância dada pelas classes dominantes ao discurso, certamente atrativo para os setores mais esmagados e despolitizados da sociedade.

A perspectiva do desenvolvimento comunitário, no governo Tasso Jereissati, difere-se substancialmente do Governo Virgílio Távora, pois enquanto este governo não acena para a participação popular em seus programas sociais, o “Governo das Mudanças” enfatiza o processo de participação como a principal novidade no trato da questão social no Ceará.

A participação popular nos programas sociais implantados pela administração de Tasso Jereissati se constitui em algo novo, pois através deste processo se estabelece uma estreita relação governo-entidades comunitárias.

Sabe-se que em 1987, numa tentativa visível de cooptação e aliciamento, foi deflagrada, através da Secretaria de Governo, a implantação do Programa “Agentes de Mudança”, que consistia na seleção de pessoas das comunidades, em geral, com militância política, a serem treinadas e remuneradas para *“funcionar como um canal de ligação entre a comunidade e os órgãos oficiais”* (Jornal O POVO, 25/04/88). Ainda segundo tal Jornal: *“A meta dos agentes de mudança, era dentre outras coisas, preparar o caminho para o PMDB nas próximas eleições e acabar ou enfraquecer o trabalho de anos das associações comunitárias”*.

De fato, os reais objetivos, as funções e a sistemática de trabalho adotada pelo programa não chegaram ao conhecimento do público. O Governo afirmou desconhecer esse fato, além de que o “Jornal das Mudanças”, veículo que fazia cobertura das ações das várias secretarias de governo, silenciou em relação ao assunto.

Outra inovação que ocorreu durante a gestão administrativa de Tasso Jereissati e que merece destaque, é o princípio norteador dos programas sociais, que tem como fundamento a perspectiva do direito social, rompendo com a lógica do favor que permeava as ações sociais do governo Virgílio Távora.

A questão social, durante o governo de Tasso Jereissati, passa a ser enfrentada juntamente com as entidades organizativas da sociedade civil, através de parcerias com as entidades, em que estas gerenciavam programas e projetos implantados.

Desta forma, para além das mudanças no discurso mencionado pelo governador Tasso Jereissati, que certamente avança em relação ao Governo Virgílio Távora, é importante que busquemos desvendar o tom desses discursos, e possamos com lucidez crítica, adentrar na práxis de implementação destas retóricas, no sentido de que as mudanças ocorridas no discurso dos programas sociais a serem implementados, não se constituem necessariamente em mudanças no plano interventivo-prático.

2.4 - A proposta “participacionista” do Governo Tasso Jereissati (1987-1990)

Dentre as inovações que permearam o discurso do governador Tasso Jereissati, em relação às propostas sociais do governador Virgílio Távora, está a introdução da **proposta de participação** nos programas sociais.

Julgamos ser importante nos determos brevemente nesta questão, visto ser esta uma temática que permeia as falas políticas governamentais a partir do início da década de 80, assim como, por este discurso se configurar num excelente instrumento de legitimação dos poderes políticos vigentes.

A nível nacional um dos marcos desta política participacionista foi a criação, em 1986, da SEAC (Secretaria de Ação Comunitária), onde foi enfatizada, em seus programas a participação da comunidade como forma de legitimação e reconhecimento, tanto em relação ao governo, quanto em relação às políticas sociais. No Ceará, observou-se o surgimento da SAS

(Secretaria de Ação Social) no Governo Tasso Jereissati, responsável pela implementação de programas e projetos sociais portadores da ideologia “mudancista” e implantação de um “novo padrão de comunicação” com o Governo, baseado no discurso da participação e da parceria governo - sociedade civil.

Desta forma, o “Governo das Mudanças” apropria-se de uma reivindicação histórica do movimento popular pelo reconhecimento de sua existência e atuação, bem como a participação nas definições e decisões acerca da política social, definindo as prioridades de ação. O governo parece reinterpretar a categoria da participação dando-lhe um enfoque restrito ao aspecto da execução/gestão dos programas.

Como pano de fundo tem-se o repasse da tarefa de gerenciamento dos programas sociais para as lideranças, transferindo-se o alvo dos conflitos de dentro da esfera estatal para o âmbito das representações da comunidade, ou seja: *“Trata-se da tarefa de administração dos recursos ditos escassos, no processo de racionalização da escolha/seleção dos beneficiados dos programas, agora sob a responsabilidade da comunidade”*. (BEZERRA, 1992:153).

Nesse quadro de escassez, conseqüentemente o movimento popular e não o governo será responsabilizado pelas prováveis “falhas” do ponto de vista do atendimento às demandas, bem como da escolha dos beneficiados, já que a ele caberia a gerência direta dos programas. Ainda segundo a mesma autora, *“As lideranças comunitárias cumprem, portanto, a estratégia de transmutação, tornando-se o próprio foco da pressão popular”*. (BEZERRA, 1992: 153).

Desta forma, a questão da participação comunitária, nos programas governamentais em parceria com o governo, deve ser avaliada pelo seu caráter contraditório: possibilidade de servir simultaneamente ao Estado e à comunidade, dependendo da relação entre ambos. Se por um

lado, a comunidade pode vir a ser explorada e/ou cooptada, por outro lado, pode vir a exercer o “controle democrático” sobre estes programas.

Entretanto, é a partir destas modificações na forma do governo se relacionar com a sociedade civil, e sobretudo a experiência comunitária no processo participativo, que apesar da natureza autoritária e limitada da participação, é que os integrantes dos movimentos vão ampliando o nível desta participação e esboçando “*um imaginário de ideais democráticos*”.(DIÓGENES, 1991:130).

Segundo tal proposta, o Governo passaria supostamente a reconhecer os movimentos organizados. Contraditoriamente, passa através do “participacionismo” a ter poder de ingerência mais diretamente no seio deste, incubindo-se inclusive da tarefa de organizar os movimentos comunitários aumentando concretamente as possibilidades de repasse de sua ideologia e cooptação das lideranças, como já nos referimos no item anterior.

As políticas sociais de natureza participativa foram criadas como canais de mediação na comunicação entre o Estado e os movimentos sociais.

A respeito desse assunto, DIÓGENES (1991: 126), nos fala que:

“Estes, antes da existência de tais canais, relacionavam-se com o Estado na forma de ações diretas (passeatas, atos públicos, etc). É como se a comunicação dos movimentos com o Estado se operasse “de fora” do campo do Estado, para que somente após tal tipo de estratégia, os movimentos conseguissem “penetrar” nos terrenos próprios do aparelho estatal.”

Cumpra-nos analisar na ênfase dada ao processo de participação no decorrer do “Plano das Mudanças”, que este tem como fundamento básico a metodologia participativa, tendo como perspectiva teórica a relação estado-povo, privilegiando a população como sujeito que participa ativamente no processo de superação de sua problemática.

A política social do Governo adotou o princípio de que, sem cidadãos efetivamente participantes e instituições civis fortes e atuantes, não serão asseguradas as mudanças necessárias à erradicação da miséria.

Tal princípio, participacionista, adquire importância fundamental pelo fato de que transforma-se em elemento de aglutinação e legitimação das ações sociais em meio às contradições que marcam o crescimento urbano e a deterioração das condições de vida de largas parcelas da população.

Também, é enfatizada, no referido Plano, a reflexão sobre os modos de ação e organização dos setores populares de modo que possa responder às necessidades da população, assim como, a efetivação da relação de parceria entre técnicos e povo onde ambos têm um papel diferente a desempenhar.

Desta forma as interpenetrações do Estado “no social” e a sua conseqüente ampliação têm como forma concreta de viabilização no Ceará, em meados da década de 80, a proposta da participação. A participação aparece nos programas não apenas como bandeira da democracia, mas também como espaço “permitido” aos usuários e/ou aos movimentos sociais para seu exercício. Nesta perspectiva, democracia é participação. Sem a mediação das políticas sociais participativas as “ações de fora” tornariam mais visíveis o caráter autoritário e burocrático do Estado.

A participação propalada, nas políticas sociais a serem implementadas, parecem reduzir-se à gestão de programas de governo, às negociações que travam as lideranças com os técnicos, ou mesmo com autoridades que se colocam à frente de tais programas.

Neste sentido, as políticas sociais, além de mecanismos de controle dos movimentos sociais, são “postos de escuta” e de atendimento de demandas, amortizando o impacto das reivindicações, portanto, o Estado passa a não criar apenas formas institucionais de mediação, mas também traduz e inventa códigos capazes de estabelecer comunicação com os usuários e/ou movimentos sociais; por sua vez.

“Os movimentos no esforço de serem ouvidos, atendidos e reconhecidos enquanto sujeitos políticos, vão ocupando espaços institucionais para a sua movimentação. No momento em que os movimentos realmente negociam com o Estado, vão estabelecendo signos capazes de conferir um sentido peculiar a tal relação.” (DIÓGENES, 1991 : 128)

No capítulo seguinte, iremos tratar da práxis implementativa dos programas sociais nos governos Virgílio Távora e Tasso Jereissati, a fim de que possamos identificar as mudanças que possam ter ocorrido na dimensão prática do enfrentamento da questão social no estado do Ceará, com o exercício do poder político pelo governador Tasso Jereissati a partir de 1987.

"Ao mesmo tempo em que se tente resgatar sonhos e esperanças de pessoas que se foram, que por força da vida, do homem e suas pressões deixaram seu universo próprio, pessoal preso dentro de um cofre... ainda que por descuido, é importante recuperar o ser para o ser e inseri-lo numa totalidade mais ampla, na procura da melhoria de qualidade de vida".

Elis Regina

CAPÍTULO 03

A Questão Social e seu enfrentamento pelos Governos Virgílio Távora e Tasso Jereissati

3.1. O enfrentamento da Questão Social pelo governo Virgílio Távora

“O campo da assistência social, pelos particularismos em que se assenta, traz a personalização de práticas, seja do mandonismo de um chefe intermediário, seja da orientação clientelista da autoridade maior que dirige (...) mudam-se os chefes, muda-se o atendimento, muda a orientação política, mudam-se os serviços prestados. O grau de reconhecimento da necessidade social é atravessado pela personalidade do mandante”. (SPOSATTI et al: 1989,21)

Baseado no princípio de que o ordenamento das políticas de assistência social se dão de acordo com conjunturas históricas específicas, pretendemos recolocar a assistência social no âmbito da ação social do Governo do estado do Ceará, gestão de Virgílio Távora 1979/1983, privilegiando, na abordagem, sua estreita relação com as forças *tradicionais - coronelísticas* que passam a exercer influência direta na gestão dos programas sociais ao nível estadual.

Como tema emergente nos anos 80, a questão da assistência ganha maior destaque, no bojo das lutas pela redemocratização política do país, notadamente pela restauração de direitos sociais, sufocados ao longo do período ditatorial. Na perspectiva aqui adotada, as ações no campo da assistência tornam-se, nessa década, espaços preferenciais de mediações políticas dos governantes, uma vez que o crescimento e a modernização na economia, gerados no período ditatorial, colocaram elevados custos sociais para a maioria da população.

Nessa ótica, torna-se pertinente focalizar a década de 80 como palco privilegiado de transformações econômicas, políticas e sociais que, se por um lado significou um momento de reestruturação das relações capitalistas ao nível mundial, revalidando, política e socialmente, antigos instrumentos de dominação quanto às funções do chamado Estado - Providência, por outro, intensificou também as formas alternativas de lutas sociais, diante do processo crescente de pauperização do conjunto da força de trabalho revelada, principalmente, nas condições básicas de sua subsistência.

Ao lado de outras formas de reprodução da miséria, derivadas do modelo excludente de desenvolvimento, a análise atenta das relações e estruturas de dominação, como configurações históricas da vida social, pode ser uma das mediações possíveis para se pensar a realidade, do ponto de vista do exercício do poder político, privilegiando sua atuação no campo social, ainda considerando que é nesta esfera do poder que as relações Estado/Sociedade ganham formas mais nítidas enquanto espaço particular de intermediação política entre o governo estadual e os setores populares.

Assim, como espaço privilegiado da criatividade e engenhosidade política, notadamente daqueles que detém o poder, a assistência social na década de 80 passa a fazer parte, com maior nitidez, de um elenco de estratégias governamentais, através das quais as esferas municipal e estadual, continuamente, tentam se legitimar junto aos chamados setores excluídos.

Desse ponto de vista, tem-se a assistência social como uma *arena de lutas* pela conquista de condições mínimas de cidadania, cujo “locus” central, a partir desse período, concentra-se nas esferas estaduais e municipais, enquanto instância político - institucional na qual se expressam de forma mais nítida os confrontos políticos e sociais.

Nesses termos, uma configuração da assistência, ao nível do estado do Ceará, remete a uma análise permanente das relações de poder ali existentes, à medida que o dinamismo das últimas transformações econômicas e sociais têm colocado para as elites dominantes novas tarefas em função de sua legitimação, em que os programas assistenciais têm servido comumente de biombos clientelistas para o exercício de sua dominação. Conforme expressa VIEIRA (1983, 10): *“A assistência social revela, em seu nível lógico e em seu nível histórico, as transformações havidas nas relações de apropriação econômica e no exercício da dominação política, presentes na sociedade brasileira”*.

Numa preocupação de resgatar a particularidade do estado do Ceará nesse processo, a questão que se coloca diz respeito à forma de enfrentamento da questão social via programas sociais implementados pelo governo Virgílio Távora 1979/1983, para podermos, a partir desta análise, constatar se houve mudanças na forma de enfrentar a questão social quando o poder político passou a ser exercido pelo governador Tasso Jereissati, considerando este período como momento de montagem de uma rede assistencial de importância fundamental para a manutenção do domínio político, seja nas mãos de um governo coronelista - tradicional, seja nas mãos dos que se auto-proclamam de “mudancistas”.

Nessa ótica, a implantação de uma variedade de programas sociais pelo governo Virgílio Távora no estado do Ceará, deve ser percebida, além do quadro grave de desigualdades imperantes neste Estado, a partir de algumas especificidades próprias das relações de poder que dão visibilidade à gestão governamental como “organizadora” da assistência e à questão da luta pelo poder político no Ceará.

Nessa pretensão, toma-se, como *locus* institucional dos serviços de assistência, a FUNSESCE- Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará, baseado no fato de que esta instituição é a amostra mais representativa da “distribuição” dos serviços sociais aos setores populares, constituindo-se em um dos principais mecanismos estratégicos da gestão da assistência ao nível governamental.

A FUNSESCE passou então a mediar a ação social no Estado, voltada principalmente para a população de baixa renda, atuando sob a coordenação da Primeira Dama do Estado, D. Luíza Távora. Esta Fundação embora atuasse juntamente com a FEBEMCE e a PROAFA, não apresentou na prática, uma ação integrada; uma vez que estes órgãos se esbarraram em grandes dificuldades para harmonizar as suas ações. Dificuldades essas, decorrentes, principalmente, das suas diferentes vinculações institucionais, uma vez que a FUNSESCE era subordinada à Vice - Governadoria, a PROAFA era ligada à Secretaria de Planejamento e a FEBEMCE, vinculada à Secretaria de Justiça. Tais fatos acarretavam um paralelismo de ações, com conseqüente desperdício de recursos, pela falta de uma maior racionalização na alocação de verbas, destinadas, muitas vezes, a programas similares, impedindo dessa forma, uma maior eficácia das metas da Política Social que vinham sendo implementadas até então.

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

O período compreendido entre os anos 1979 e 1986, torna-se o marco da emergência de uma diversidade de programas sociais como resposta dos poderes públicos estaduais frente a, pelo menos, duas situações: **os graves problemas causados pelo crescimento populacional e o avanço dos movimentos reivindicatórios da sociedade civil.**

O exame da forma de enfrentamento da questão social, via programas sociais como parte das ações do governo Virgílio Távora dirigidas à população de baixa renda, enquanto instância mais direta do exercício das relações Estado e sociedade, nos permite um maior entendimento em relação aos elementos que compõem e mediatizam o quadro político e social das relações de poder, à medida que esses serviços são peças-chaves na relação governo - povo, ao garantir ao primeiro um certo controle sobre as regras do jogo e, ao segundo, canais de acesso a alguns serviços mais imediatos. Para esse contingente a “ajuda” emergencial do estado, era intermediada quase sempre pela figura do vereador ou deputado, constituindo-se muitas vezes, em único canal de acesso à assistência.

Desta forma, concordamos com Florestan Fernandes quando ele assinala que *“postos fora da sociedade civil, as populações errantes convertem-se em uma mina de ouro para o sistema no poder, pois são presas fáceis das ilusões de um falso paternalismo e clientelismo político”*. (Folha de São Paulo, 21.01.86).

Com efeito, a análise dos programas sociais, centrada na ação da FUNSESCE, adquire importância fundamental do ponto de vista de que esta instituição se reveste de um discurso em que a política social se configura como uma possibilidade aos estratos mais baixos da população de terem acesso aos bens gerados pelo crescimento econômico, em meio às contradições que marcam o crescimento urbano e a deterioração das condições de vida de largas parcelas da população

Estas considerações tornam-se importantes à medida que se pretende focar a assistência social, como um dos mecanismos embutidos nas relações de poder, entendendo o como a *“capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos”*, POULANTZAS (1986, 100), podendo esses serem *“deslocados”* tanto em função da presença e do nível de forças sociais - pressões de outras classes - como em função do próprio processo de legitimação do Estado perante essas.

Tal processo pode ser verificado na análise do **Programa de Desenvolvimento Comunitário** e do **Programa de Assistência Social**, desenvolvidos pela Funesce.

O **Programa de Desenvolvimento Comunitário** teve suas atividades voltadas basicamente para os setores de **saúde e nutrição, trabalho, assistência e previdência social, educação e cultura, recreação e desporto**, em que os CCs e CSUs se constituíram na sua base física.

As atividades realizadas via **Programa de Desenvolvimento Comunitário**, consistiam e/ou se desenvolviam nas áreas: comunitárias, do trabalho, saúde e nutrição, regularização jurídica da família, cultura e arte, recreação e desporto, conforme pode-se verificar na tabela 06.

TABELA 06
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO
RESULTADOS 1979/83

SETOR	Nº DE ATENDIMENTOS
Atividades Comunitárias	Sub-Total 455.873
• (Formação e Acompanhamento de Grupo: crianças, jovens e artesãos)	(21.575)
• (Diversos: reuniões, assembléia, entrevistas, colônias de férias)	(434.298)
Trabalho	Sub-Total 30.661
• (Cursos Profissionalizantes)	(16.893)
• (Núcleo Artesanal)	(2.221)
• (Grupo de Produção)	(1.309)
• (Treinamento)	(10.238)
Saúde e Nutrição	Sub-Total 1.762.486
• (Serviços Nutricionais: suplementação alimentar, merenda escolar, projeto casulo, programa de colônias de férias)	(1.405.636)
• Atendimento Médico	(90.853)
• Vacinação	(87.080)
• Distribuição de remédios	(109.652)
• Campanhas Sanitárias	(27.638)
• Serviço Odontológico	(41.627)
Previdência e Assistência Social	Sub-Total 35.994
• Encaminhamento para legalização jurídica da família: casamento, registro civil, etc.)	(35.994)
Cultura e Arte	Sub-Total 89.127
• (Apresentações Artísticas: música, dança, folclore, etc)	(51.141)
• (Grupos Artísticos: clubes de teatro, dança, etc)	(37.986)
Recreação e Desporto	Sub-Total 1.037.495
• (Diversas Modalidades Esportivas: futebol de campo, voleibol, atletismo, basquete, etc).	(640.243)
• (Jogos Recreativos: xadrez, damas, gincanas, ping-pong, etc)	(397.252)
TOTAL GERAL	3.411.636

Fonte: FUNSESCE

Podemos apreender, através da leitura dirigida dos relatórios das ações realizadas via **Programa de Desenvolvimento Comunitário**, assim como através das entrevistas realizadas junto às assistentes sociais, que estavam envolvidas na execução deste programa, que as propostas quantitativas fixadas, referentes à implantação e dinamização de centros comunitários e centros sociais na RMF e interior do Estado, foram cumpridas, assim como, foram desenvolvidas várias atividades nos **setores comunitários, trabalho, saúde e nutrição, previdência e assistência social, cultura e arte, recreação e desporto**, como podemos visualizar na tabela 06.

Tomando como referência para análise da práxis desse programa, os *objetivos, metas e instrumentos de ação* fixados, e que já apresentamos no capítulo anterior, constatamos que o governo Virgílio Távora não discriminou as metas para os atendimentos nos diversos setores onde foram desenvolvidas as atividades deste programa, discriminando apenas que uma de suas metas, conforme podemos observar na tabela 06, era: *“integrar à programação dos CSUs e CCc os programas de saúde e nutrição, educação e cultura, trabalho, assistência e previdência, recreação e desporto”*. Desta forma, o que podemos especular sobre esse fato é que **há uma contradição entre o discurso acerca das metas estabelecidas e as ações realizadas**, pois a nível do discurso, se prioriza a questão da implementação e dinamização dos CSUs e CCs (locus de execução deste programa) enquanto que na implementação prática, enfocam-se diferencialmente as diversas atividades realizadas.

No conjunto das atividades realizadas no quadriênio 79/83, foram efetivados 3.411.636 atendimentos, onde a prioridade das ações esteve centrada no setor de saúde e nutrição com 1.762.486 atendimentos; seguido do setor de recreação e desporto onde o número de atendimentos chegou a 1.037.495. Já as ações no setor de previdência e assistência social (que compreenderam ações de encaminhamentos para a legalização jurídica de casamentos, registros civil, etc.) atenderam apenas 35.994 pessoas no período em foco, além do fato da restrição desse setor somente a essas

atividades, revelando o caráter quantitativo e restrito da prestação da assistência e da previdência social. Esta restrição aparece justificado nos relatórios de atividades realizadas através do argumento de que “as ações na área de assistência social foram contempladas por um outro programa específico”, o que demonstra claramente o paralelismo de ações deste governo na área social.

A respeito dos resultados alcançados, importa destacar o esclarecedor e rico depoimento de uma entrevistada sobre o clientelismo quando afirma:

“Os resultados explicitados nos relatórios de atividades realizadas, muitas vezes não coincidem com a realidade, pois muitas demandas eram solicitadas e não eram atendidas. Muitas pessoas se contentavam apenas em conversar com a primeira dama D. Luíza Távora, que eles chamavam de “D. Luizinha”, pediam isso ou aquilo, e isso era registrado como sendo um atendimento , apesar de só ter ouvido promessas de atendimento”. (A.S)²¹

As assistentes sociais encarregadas da execução do programa, quando questionadas acerca de quais as atividades que realizavam no cotidiano de sua prática, indicaram as seguintes ações:

²¹ As iniciais A.S., entre parênteses, indicam os depoimentos das assistentes sociais entrevistadas num total de 08 (oito).

TABELA 07
AÇÕES REALIZADAS NO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO
COMUNITÁRIO.
1979-1983

AÇÕES REALIZADAS	FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS (n°)
Acompanhamento de grupos gestantes.	04
Orientação de cuidados com o corpo.	04
Estimulação ao aleitamento materno.	02
Visitas domiciliares aos moradores das favelas.	08
Coordenação de campanhas de doação de filtro.	05
Informação à comunidade acerca dos programas e projetos a serem implantados.	07
Reuniões com mães gestantes.	04

Fonte: Corpo das entrevistas realizadas junto a 08 (oito) assistentes sociais da FAS.

Como é possível verificar as visitas domiciliares predominam, sendo seguida pela informação, realização de campanhas educativas, orientação e acompanhamento. Constata-se também nas respostas uma certa confusão entre a ação e os instrumentos de trabalho social.

Ao observarmos a tabela acima, podemos dela abstrair o distanciamento que há entre as ações contidas no relatório das atividades realizadas no programa de Desenvolvimento Comunitário no quadriênio 79/83, e as respostas das assistentes sociais entrevistadas, o que nos leva a por em dúvida os dados oficiais apresentados nos relatórios.

A assistência social é prestada enquanto instrumento utilizado pelo assistente social para realizar o trabalho social de **acompanhamento, orientação, estimulação, coordenação, informação e reunião** junto à população. A assistência é vista como alternativa de atendimento, constituindo-se em uma forma de atingir as pessoas, ajudando-as a promoverem.

É importante salientar que nos CCs e CSUs, pertencentes à FUNSESCCE, funcionavam os “plantões de atendimento” à população carente, onde várias ações que deveriam ser efetivadas pelo Programa de Desenvolvimento Comunitário, ficavam a cargo do Movimento de Promoção Social - MPS, que se constituiu segundo tal governo, *“como uma entidade particular, sem quaisquer fins lucrativos (...), cujos relevantes objetivos encontram-se fundamentados na promoção de pessoas, grupos e comunidades”*. (FUNSESCCE: 1979).

A respeito desta afirmação, uma das entrevistadas declarou:

“Muitos dos serviços oferecidos pelos CCs, não ficavam a cargo de nós da FUNSESCCE, mas de pessoas voluntárias que integravam o MPS. indicadas e pagas pela primeira-dama, D.Luíza”. (A.S.)

Podemos abstrair uma relação de poder clientelista exercitado através da prestação de serviços pela primeira - dama.

As ações deste Movimento eram coordenadas diretamente pela primeira - dama ou por pessoas de sua inteira confiança, conservando características de um trabalho voluntário. Suas ações dentre elas: a doação de órteses, próteses, cadeira de rodas, vales transportes, alimentação, etc., se chocaram com aquelas realizadas pela FUNSESCCE e tinham um caráter nitidamente assistencialista, já que não seguiam nenhum critério técnico de atendimento às demandas.

O trabalho desenvolvido pelo MPS deu-se paralelamente às ações desenvolvidas pela FUNSESCCE, gerando, desta forma, um paralelismo de

ações e uma completa descaracterização do trabalho institucional da FUNSESC.

Note que o trabalho desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento Comunitário voltou-se para a **promoção social dos indivíduos**. Este programa segundo a opinião de uma entrevistada era norteado pela:

“ Conceção de que promover é permitir que o homem passe de um estado de menor ter, para mais ter, de um menos ser para um mais ser. Significa desenvolver ações no sentido de educar e formar despertando o homem para que tome consciência daquilo que ele é, daquilo que pode fazer por si mesmo ”. (A.S)

Do que se pode concluir que o enfrentamento da Questão Social consistia em ajudar os pobres a se integrarem na sociedade; única forma deles usufruírem dos benefícios do desenvolvimento. Era preciso promover “os atrasados”, instruindo-os para a sua autopromoção.

Neste sentido, as ações realizadas orientam-se apenas pelo imediatismo, sem que se leve em conta a história e a conjuntura de suas causas determinantes, colocando o indivíduo como culpado dos problemas que enfrenta.

Esse tipo de prática, embora pretenda superar a assistência em seu caráter imediato, termina por reiterar a subalternidade da clientela alvo de suas ações, pois seu “*objetivo é a integração social e a forma de atuação é a prestação de ajuda e benefícios*” (SARTIM: 1985, 102).

Nesta direção, a assistência é vista sob o ângulo da pobreza e do consumo, e as necessidades das camadas menos favorecidas vinculada apenas à carência material; quando a carência é também política e cultural.

Não havendo uma ação na direção das causas geradoras da pobreza, a própria ação paliativa continua sendo insuficiente, dando conta apenas dos efeitos isolados, individualizados e particulares dos casos beneficiados e atendidos pela assistência.

Desta forma, ao se trabalhar apenas as demandas individuais da clientela, o assistente social responde fundamentalmente às demandas do Estado de administrar a miséria; ao trabalhar a demanda individual da assistência como assistencialismo, atenuará as tensões e, secundariamente, atenderá as demandas dos setores populares, mas, de modo fundamental, reforçará a necessidade do Estado de camuflar as desigualdades sociais, legitimando-as e reproduzindo as relações sociais capitalistas.

Esta consideração pode ser visualizada também no depoimento de uma assistente social depoimento:

“A assistência social é um instrumento material de ajuda àquelas pessoas que, por circunstâncias pessoais ou sociais, encontram-se em situação de pobreza, desprovidas do mínimo necessário para viver juntamente com a sua família”. (A.S.)

Assim, é que o somatório de ajudas prestadas ao cliente, de forma parcial ou insuficiente, gera novos retornos, imprimindo à ação profissional um caráter assistencialista na prestação de serviços sociais.

O norteamento do enfrentamento das questões sociais era dado pela concepção de promoção social, mas sobretudo pela gestão “política” da primeira-dama .

Outro elemento que merece ser enfocado: era o controle das ações, exercido pelo governo, constituindo-se em algo bastante presente, como explicita uma de nossas entrevistadas:

“Naquela época quem questionasse as ações a serem executadas era taxada de subversiva, era excluída, demitida” (A.S.).

Ou ainda,

“ Até o modelo de relatório a ser preenchido era feito pela direção da Funesce, assim como, os dados analíticos quantitativos ficavam sob controle da primeira dama que era a presidente da Funesce”. (A.S.)

Vale salientar que o conteúdo presente no discurso do programa em análise, coaduna-se com os propósitos da prática, na prestação da assistência, como uma “ponte” para a promoção social.

É o que confirma uma assistente social:

“Assistência social significa ajuda econômico financeira prestada a pessoas carentes: em dinheiro ou mantimentos,

medicamentos e outros. Enfim, tudo o que necessita o ser humano para se auto promover”.

Em relação aos instrumentos e estratégias utilizadas pelas assistentes sociais no cotidiano de suas práticas, é ponto comum entre elas a discussão junto à comunidade acerca dos problemas que mais as atingem:

“No nosso dia-a-dia profissional sempre conversamos com os que procuram os serviços sociais”. (A.S.)

“Sempre procuro saber qual é o problema que aflinge àqueles que me procuram” . (A.S.)

Para SPOSATTI et al em tal prática: *“Apenas ofertam-se os bens com caráter gratuito, de mera doação, criando-se para os assistidos um elenco de instituições e serviços a percorrer caminhada que se transforma em aprendizado de alienação como estratégia de sobrevivência”.* (1985,70)

Outro aspecto, que convém destacarmos, é o caráter eminentemente emergencial na prestação dos serviços; não avançando no sentido de uma ação mais permanente, global ou coletiva. Podemos perceber este caráter através de uma cuidadosa leitura dos relatórios das atividades realizadas neste programa, assim como na fala de uma das entrevistadas que o emergencial também prepondera na prática do Serviço Social:

“Acredito que os serviços sociais prioritários devem ser aqueles em que a pessoa que o procura tenha mais necessidade naquele momento”(A.S.)

Além disto, a assistência era prestada à clientela de forma individualizada e com “ajuda”, negando-se, desta maneira, o avanço da assistência como direito social, enfim, como conquista de cidadania da população.

O caráter de ajuda presente nas ações efetivadas neste programa:

“Não possibilita a visibilidade da responsabilidade social do Estado na prestação dos serviços assistenciais. Fortalece-se, assim, a idéia de que a atenção à pobreza é mais uma ação a conter as sublevações sociais e não uma das formas de serviços estatais assegurarem direitos aos mais espoliados”. (SPOSATTI, 1987: 332).

A prática interventiva, no desenvolvimento deste programa, excluiu a participação do “assistido” no processo de prestação da assistência, gerando um vínculo de conformismo e passividade na relação governo/população usuária.

Nesse contexto, nunca é demais assinalar que a expansão dos serviços, prestados pelo Programa de Desenvolvimento Comunitário, é permeada por relações de clientela, mesmo no entendimento de que elas não se realizam de maneira unilateral, ou seja, somente sob a perspectiva de

dominação política. Por comportarem também as pressões não previstas na agenda do governo Virgílio Távora, devem ser consideradas a partir da contraditoriedade que caracteriza o processo histórico demanda/atendimento, do ponto de vista de que a natureza da exclusão inerente às formas capitalistas modernas, comporta, também, a distribuição tutelada e espaçada de alguns benefícios à população.

O personalismo, impresso na prestação dos serviços sociais através do programa em análise, faz-se bastante presente através da figura da primeira - dama e de vereadores na intermediação desses serviços, revelando o papel que essas ações exercem no processo de legitimação do poder como mecanismo de obtenção do consentimento das classes dominadas para assegurar a hegemonia dos grupos dominantes.

É o que confirma o depoimento de uma das entrevistadas:

“Quando as pessoas nos procuravam em busca de algum serviço, muitas vezes traziam um bilhetinho de pessoas amigas da D. Luiza ou de políticos, a fim de serem atendidos em seus pedidos”. (A.S.)

As ações realizadas, mesmo atendendo precariamente a uma pequena parte das reivindicações da população, adquirem um certo consenso popular, à medida que se voltam para as carências urbanas, amenizando a questão da miséria em momentos emergenciais, ao mesmo tempo em que legitimam interesses do governo.

Em relação à estruturação do poder político a nível do campo social no governo Virgílio Távora, crê-se não ser exaustivo lembrar a predominância da **marca patrimonialista** nas instituições públicas, em

particular na Funesce, bem como a forma **imediatista com que os programas são nelas implantados, através de uma pulverização dos serviços e do paralelismo de ações** a que nos referimos anteriormente.

Vale salientar o caráter despolitizante que caracteriza as ações contempladas pelo **Programa de Desenvolvimento Comunitário** junto aos setores populares, à medida que ao prestar tais serviços, fortalece “vínculos” clientelistas e o sentimento de subalternidade política do ponto de vista de que a condição de “carente” sugere uma relação bipolar em que se tem dependência e favor de um lado, e apropriação e tutela por outro.

A partir desta análise, o ponto de reflexão que queremos suscitar, funda-se na **relação de subalternidade social e poder político** que marca a entrada das demandas das classes populares como problema na agenda política, patenteada pelo **favor individualizado e não por garantias e direitos coletivos**.

As atividades realizadas no **Programa de Assistência Social** para o período 79/83, apresentadas na tabela 08 voltam-se para grupos específicos: idosos, migrante, deficientes, mendigos, etc., sempre na ótica do quantificar os atendimentos realizados.

TABELA 08
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ATIVIDADES REALIZADAS
1979/1983

ATIVIDADES	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PESSOAS ATENDIDAS
Assistência social a mendigos.	Doações de cobertores, órteses , próteses, entrevistas e reuniões.	54.289
Assistência social a deficientes visuais.	Treinamentos profissionalizantes, atendimento médico, expedição de documentos de identificação.	3.280
Assistência social a presidiários.	Treinamentos profissionalizantes, expedição de carteira profissional.	32.572
Assistência social a migrantes.	Internamentos/abrigo, fornecimento de alimentação, palestras educativas.	22.016
Assistência social a idosos.	Abrigos, contato com órgãos e instituições que desenvolvam trabalhos voltados a esse segmento.	2.280
TOTAL		114.977

Fonte: FUNSECE/Coordenadoria de Assistência Social a Grupos Especiais.

Este programa voltou-se para a faixa da população:

“Mais atingida pelas distorções sociais, que é representada por determinados grupos de pessoas cuja capacidade para prover sua subsistência é praticamente nula. Nesta categoria destacam-se os mendigos, os presidiários, os migrantes, os idosos e os deficientes visuais”.(PLAMEG; 1979)

O locus de execução deste programa foram as duas Unidades de abrigo existentes em Fortaleza, ficando, portanto, sua ação restrita a Fortaleza e RMF.

Segundo relatório das atividades realizadas neste Programa, as ações executadas junto aos mendigos, migrante, presidiários, idosos e deficientes visuais foram:

Na efetivação dessas ações foram utilizados mecanismos de conjugação de duas linhas de ação: a **assistencial** e a **promocional**.

A **linha assistencial** é justificada pela extrema miséria da população atendida, *“obrigação do Estado, que não pode deixar seus súditos na degradação da indigência”*, e na **linha promocional**, situam-se os trabalhos de reeducação, conscientização e valorização da pessoa humana, perseguindo a reintegração destes grupos especiais de carentes na sociedade.

Este programa, a exemplo do Programa de Desenvolvimento Comunitário, também sofreu o paralelismo de ações através da intervenção do Serviço de Atendimento ao Carentiado - SAC, vinculado ao MPS, que atendia aos mesmos segmentos contemplados pelo Programa de Assistência

Social , e em alguns casos nas Unidades de Abrigo, através de seu corpo de voluntários, assim como, através da ajuda de instituições filantrópicas e Clubes de Serviços filiados ao MPS.

Uma das entrevistadas afirma:

“Havia um enorme choque de tarefas no desenvolvimento dos programas de assistência, pois o pessoal do MPS, muitas vezes desenvolvias as mesmas ações que nós, inclusive com bem mais recursos financeiros”. (A.S.)

No desenvolvimento das atividades indicadas, houve uma interferência direta da primeira - dama, assim como, na intermediação de vereadores e deputados no atendimento dessas demandas, reforçando o clientelismo no enfrentamento da questão social por este governo através dos serviços sociais prestados à população.

Em relação aos **objetivos, metas e instrumentos de ação** do **Programa de Assistência Social**, estes não foram sequer implementados, o que se constitui num distanciamento entre discurso e ação.

A propósito ratifica uma Assistente Social:

“ Muitas das metas que foram traçadas não foram realizadas por falta de recursos financeiros, ficando muita coisa a nível de promessas de campanha e nada mais”.
(A.S.)

Segundo opinião das entrevistadas, este programa teve uma ação muito reduzida diante das demandas solicitadas pelos segmentos a que se propunham atender. O que nos permite afirmar que este programa não se constituiu em prioridade nas ações sociais do governo em foco, de forma que estas ações sociais ficaram reduzidas à atividades que não foram sequer capazes de minimizar os problemas sociais que afetavam esses grupos.

Realidade que pode ser ilustrada nas afirmações que se seguem:

“Havia um número muito grande de reivindicações feitas, mas a nossa condição de atendimento dos pedidos era muito pequena”.(A.S.)

Ou ainda,

“A gente conseguiu atender muita gente, mas devido a enorme carência social, nossas ações ficavam sempre aquém do ideal”(A.S.)

O Programa de Assistência Social teve como quase que ação única a realização de internamentos de idosos, mendigos e migrantes nas Unidades de Abrigo, onde ali eram desenvolvidas atividades como reuniões e palestras sobre diversos temas de interesse do segmento atendido, além do fornecimento de alimentação.

Assim, a forma de enfrentamento da Questão Social pelo governo Virgílio Távora, através da análise cuidadosa dos programas estudados, nos permite tecer algumas considerações:

- a) *As ações restringiam-se à aparência, sendo reproduzidas de forma mecânica;*
- b) *Possuíam um caráter provisório e descontínuo, extinguindo-se de imediato;*
- c) *Geravam dependência para com as instituições prestadas;*
- d) *Excluía a participação das pessoas atendidas;*
- e) *Neutralizavam as tensões, sem elevar as condições de vida, ou o acesso aos serviços;*
- f) *Estabeleceram um vínculo de conformismo.*

Podemos constatar através das falas das entrevistadas que a orientação político - ideológica que norteia sua prática parece não se dá sob marcos críticos, restringindo-se à aparência, aí sim, tem-se o assistencialismo, que termina por reiterar em pretensos atos técnicos a alienação dos segmentos atendidos. A postura de acomodação às estruturas institucionais e a falta de objetivos e estratégias para a efetivação de uma prática que reafirme a cidadania nos parece presente nas falas das assistentes sociais pesquisadas e logicamente na forma de exercício do poder político.

O depoimento de uma das entrevistadas aponta nesta direção:

“O que norteia a minha ação como assistente social depende dos objetivos a que os programas que executo e a instituição determinam. A gente fica muito presa às determinações que nos são passadas, temos muito pouca liberdade para agir”. (A.S.)

Outro aspecto que vale a pena ressaltar, ao examinarmos os relatórios das atividades realizadas, é o caráter individualizado e naturalista da pobreza, onde os atendimentos se davam de forma particularizada.

Concordamos com FALCÃO e SPOSATTI (1985:72) quando afirmam que: *“É preciso que o atendimento assistencial centre-se não apenas no caso que o cliente expressa, mas no coletivo que o cliente traduz”*. Isto significa a possibilidade de retirar-se do singular e do individual a força do coletivo.

No **Programa de Assistência Social** também se fez bastante presente a fragmentação das estratégias de ação, reforçando o isolamento e a setorialização em que se mantém as atividades voltadas separadamente aos segmentos denominados “especiais”.

Este fato pode ser demonstrado através da fala de uma entrevistada:

“(…), aqui numa mesma instituição cada um é responsável por uma atividade, um tipo de clientela, muitas vezes a gente nem conhece direito o que as nossas colegas assistentes sociais fazem. Isto faz parte do dia a dia, pois temos uma sobrecarga de trabalho enorme que não conseguimos muitas vezes dar conta”. (A.S.).

As **atividades, metas e instrumentos de ação** do programa, conforme se deduz, foram traçados de forma segmentada e isolada, excluindo a possibilidade de inter - relações das ações.

Fica evidente que as ações, que configuraram a assistência social foram prestadas de forma imediatista, como mero ato de repassar auxílios financeiros ou materiais à população em forma de favor e troca de favor.

3.2- O enfrentamento da Questão Social pelo governo Tasso Jereissati

Diante do agravamento do quadro de miséria no estado do Ceará e da conjuntura sócio-política favorável a propostas voltadas para a democracia e a justiça social, tornou-se urgente que o governo Tasso Jereissati passasse a enfrentar as questões sociais de maneira diferenciada dos governos tradicionais. Desta forma, a partir de 1987, o governador Tasso Jereissati, amparado no **Plano de Mudanças** para o quadriênio 87/90, definiu a sua Política de Ação Social tomando como base o combate ao **clientelismo político e às ações assistencialistas e personalistas, que tinham a “troca” e o “favor” como “pano de fundo” e, para implementá-la, implantou o Sistema de Ação Social.**

A novidade maior deste sistema consistiu na criação da Secretaria de Ação Social - SAS, concebida com o objetivo de coordenar todas as ações na área, uma vez que, como já foi visto, estas eram desenvolvidas, até então, por órgãos ligados a diferentes pastas, como a FUNSESCE, PROAFA e FEBEMCE.

Desta forma, a SAS seria a responsável pela execução da política social do Estado do Ceará, pautando-se no discurso de **respeito e fortalecimento às organizações populares e na assistência social como direito de cidadania.**

Para garantir um bom funcionamento deste Sistema como um todo, tornou-se necessário proceder a uma mudança profunda na estrutura administrativa dessas Fundações, que seriam vinculadas à SAS,

principalmente da FUNSESCE e da PROAFA, uma vez que a FEBEMCE, por trabalhar com uma clientela bastante específica, qual seja, o menor, não era tão afetadas ou competiam com ações paralelas por parte de outros órgãos.

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

A então, recém criada, FAS se subdividiu em quatro departamentos técnicos, a saber: **Departamento de Ação Comunitária - DAC, Departamento de Assistência Devida - DAD, Departamento de Artesanato - DART e Departamento de Ações Produtivas - DAP.**

A nível da realidade cearense, o momento de implantação do Sistema de Ação Social coincidiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que a assistência social adquiriu o *status* de política social e passou a fazer parte do compósito da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência. Formando o tripé com a saúde e a previdência, a assistência social foi circunscrita no âmbito da seguridade social, com base em princípios que se caracterizam pelo caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade. Nesse sentido, reza o art. 203 da Constituição Federal de 1988: *“a assistência será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”*.

Cumpre-nos lembrar que os programas sociais, até então executados tinham feições nitidamente assistencialistas; personificavam o favor e se desenvolviam numa ossatura institucional múltipla, paralela como superposição de atividades de caráter fragmentado instável.

Desta forma, o governador Tasso Jereissati apresenta, em seu discurso a intenção de mudar a forma do governo enfrentar a questão social.

A fim de examinarmos a consecução desses propósitos, elegemos para análise, o **Programa de Apoio às Organizações Populares** e o **Programa de Assistência Devida**.

A respeito do **Programa de Apoio às Organizações Populares**, este, a princípio, representou o principal canal de interlocução entre Estado e setores organizados do movimento popular.

Para a consecução de seus objetivos, a operacionalização deste Programa envolveu uma série de ações, sendo o cadastramento de entidades e sistematização das demandas as que se constituíram no contato inicial da instituição com as comunidades, através de seus representantes.

Neste sentido, no período de 1987/1990, foram cadastradas 2.719 entidades, das quais 1.153 estão localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza e 1.566 nos municípios do Interior do Estado. Foram registradas e sistematizadas 2.640 demandas de competência do DAC, das quais foram atendidas somente 496 demandas, perfazendo um total de apenas 18,19% das solicitações.

Vejamos na tabela 09 os atendimentos realizados no Programa de Apoio às Organizações Populares:

TABELA 09
PROGRAMA DE APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES POPULARES
SÍNTESE DAS REALIZAÇÕES
1987/1990

ESPECIFICAÇÕES	Nº DE ATENDIMENTOS
Entidades com assessoramento jurídico	208
Convênios para assistência financeira	290
Encontros promovidos	133
Municípios assessorados	123
TOTAL	754

Fonte: FAS/DAC

Como podemos observar, na tabela acima, 208 entidades, em sua maioria associações de bairro e de moradores, receberam assessoramento jurídico através deste programa no que diz respeito à sua legalização junto ao Fichário Central de Obras Sociais do Ceará - FCOSC.

A ação tornou-se imediata no que concerne a relação governo x usuário.

Contudo, estabeleceu-se como critério exigido para sua efetivação a participação comunitária, gerando assim, um significativo aumento na criação de entidades populares, a exemplo do que aconteceu em 1986 com a criação do Programa Nacional do Leite pelo Presidente Sarney.

As ações efetivamente realizadas no **Programa de Apoio às Organizações Populares**, foram:

- a) *Apoio à legalização de associações a partir do seu nível de organização e representatividade;*
- b) *Elaboração de pequenos projetos de interesse das comunidades, especialmente aqueles que facilitam o trabalho*

das entidades (construção de sedes, equipamentos de som, mimeógrafo, máquina de escrever etc.);

- c) *Promover iniciativas que favoreçam o intercâmbio de experiências entre as várias organizações populares (encontros, seminários).*

Através de ações, tais como: a legalização de entidades comunitárias, no estabelecimento de convênios de assistência financeira para a construção das instalações físicas das sedes das entidades, construção/instalação de equipamentos comunitários (casas de parto, centros esportivos, etc.) e a promoção de eventos para capacitação de lideranças em vários municípios do Estado, o governo Tasso Jereissati visava eliminar as práticas clientelistas dos “coronéis”, negando o atendimento às reivindicações populares na esfera individual e/ou pela via da intermediação de vereadores e deputados, operacionalizando uma das estratégias principais de seu mandato, que foi o estabelecimento de um “**padrão de comunicação indireta**” que se deu com representantes da população, através da Fundação da Ação Social via Departamento de Ação Comunitária, confirmado por uma assistente social.

“O governador Tasso Jereissati, através das secretarias de governo, começou a convocar as lideranças para participar de seus programas, trazendo propostas de gerenciamento e execução de atividades por entidade da comunidade”(A.S.)

A estratégia do não atendimento individual das reivindicações, via “reconhecimento” do movimento social organizado, materializou-se no

registro das reivindicações e no discurso do fortalecimento à organização comunitária . Com a criação do Departamento de Ação Comunitária - DAC, o Governo passou a intervir direta e indiretamente no movimento popular, incentivando, como já nos referimos anteriormente, a criação de novas entidades sob sua orientação, uma vez que um dos critérios adotados para a implantação dos programas sociais, de acordo com a opinião das entrevistadas, era a presença nos bairros de organizações “representativas” da comunidade devidamente legalizada.

“O governador Tasso chamou somente pessoas ligadas ao movimento popular, ou seja, aquelas que tinham vínculos com associações de bairro ou de moradores, não era com qualquer um que ele conversava não”. (A.S.)

Patrocina-se, desta forma, a multiplicação de associações, tendo como móvel o acesso aos programas sociais, descaracterizando o processo histórico do surgimento das entidades a partir da luta e reivindicações da comunidade, pautados na demanda pelos bens e serviços coletivos, estabelecendo um confronto com o Estado, responsável por tais serviços.

“Com a criação de várias organizações por exigência dos programas sociais implantados, o confronto com o governo foi substituído pela cooperação, enfraquecendo-se, pela fragmentação, o movimento popular”. (A.S.)

Na estratégia adotada observou-se a “promoção” daquelas lideranças ligadas exclusivamente à implantação dos projetos do governo.

“Muitas lideranças passaram a ser uma espécie de “funcionárias do governo”. Estas sempre recebiam mais serviços e recursos do governo”.(A.S.)

Na opinião das entrevistadas, o Estado, através desta ingerência passou a influir nos critérios de reconhecimento das lideranças comunitárias, valorizando prioritariamente não a trajetória de luta e atuação ao nível das reivindicações sociais, mas a ação pragmática de obtenção dos projetos para a área, não importando os métodos utilizados para tal fim.

A idéia de uma política de ação social indutora e catalizadora do planejamento e da ação governamental não se concretizou. Essa proposta enfrentou resistência, tanto a nível do núcleo conservador do poder, quanto no âmbito dos técnicos da ação social, por temer, de um lado, pressões do movimento, e, de outro, as dificuldades inerentes à ação institucional.

Segundo o depoimento de uma das entrevistadas, temos que:

“Logo nos primeiros meses, sentimos dificuldade de integrar esses órgãos... cada um fazia seu planejamento à luz de diretrizes por ele definidas... então, depois de seis meses de frustração e de dúvidas, de incertezas e dificuldades, nós começamos a

refletir, a equipe técnica com as lideranças mais avançadas; como poderíamos ajudar as comunidades, atendendo alguma demanda importante ... a partir daí começamos um trabalho de conversa e reuniões com associações de moradores para discutirmos com eles os problemas que preocupavam a população". (A.S)

Desta forma, qualquer que fosse o problema apresentado, os técnicos contribuíam com a discussão, mas deixavam claro que o veículo de pressão era o movimento popular. Segundo as entrevistadas o que elas buscavam era uma instrumentalização do movimento popular.

Uma das entrevistadas nos revelou que:

"A minha meta, no trabalho junto às comunidades, é contribuir de maneira a dar uma orientação técnica a fim de facilitar o atendimento de suas reivindicações" (A.S.)

No encaminhamento deste programa, os técnicos foram distribuídos em zonas de articulação, onde mantinham contato com as associações à medida em que eram solicitados para assessorá-las na discussão dos problemas e no encaminhamento de projetos.

De acordo com dados contidos no Relatório de Acompanhamento das Atividades do Governo, estes revelam que, no período de 1987 a 1988, 65 pequenos projetos de interesse das associações comunitárias foram implantados.

Considerando que o número de entidades cadastradas pela Divisão de Apoio às Organizações Comunitárias chegou a 487, conclui-se, portanto, que foi muito pequeno o número de solicitações atendidas.

Cumpre-nos, ainda, fazer referência à ênfase dada à prática da participação. Conforme está expresso no Plano de Mudanças para o quadriênio 87/90 que define as diretrizes do programa, a metodologia participativa:

- a) Tem como perspectiva teórica a relação estado - povo e privilegia a população como sujeito que participa ativamente no processo de superação de sua problemática;*
- b) Enfatiza a reflexão sobre os modos de ação e organização dos setores populares respondendo essencialmente pelas necessidades da população;*
- c) Determina uma relação de parceria entre técnicos e povo onde ambos têm um papel diferente a desempenhar. (FUNSESC:1988, 06).*

Como se pode observar, o documento não qualifica a participação, tomando-a como um fim em si mesma. Não apresenta uma visão crítica capaz de dar conta da dimensão contraditória das estratégias participativas, as quais podem ser utilizadas mais para camuflar a exploração da força de trabalho, do que para expandir e consolidar os processos de organização.

A respeito do processo de participação das entidades no **Programa de Apoio às Organizações Populares** uma assistente social diz:

“Acho que com esta proposta de participação o governo Tasso Jereissati usou as entidades populares com o discurso participacionista, fez com que estas entidades assumissem as responsabilidades dele, utilizou a mão-de-obra da população transformando-a em mão-de-obra barata e desqualificada” (A.S.).

A estratégia de repasse das responsabilidades governamentais para a população, reinterpreta a categoria participação, apenas do ponto de vista da gestão/execução dos programas sociais. Na realidade, as propostas para este programa, anunciadas no Plano das Mudanças, ao invés de eixo polarizador das iniciativas governamentais, fragmentaram-se, restringindo-se à pequenas ações burocráticas, incapazes de gerar impactos sociais relevantes e de criar um espaço de participação real.

“Na realidade, a participação da comunidade nos programas se dava somente a nível de uma ou outra ação de apoio na execução do programa no sentido de uma melhor aceitação por parte das pessoas dos programas a serem implantados. Em nenhum momento a comunidade decidiu acerca dos programas a serem implantados”. (A.S.)

Na opinião das entrevistadas ocorreram vários fatos que contradisseram o discurso de campanha, assim como as propostas contidas

no Plano. Na comunicação com os movimentos populares, paralelamente à estratégia de viabilizar a participação popular no gerenciamento deste programa, tiveram lugar atitudes autoritárias e repressivas, além de tentativas de cooptação. A nível de exemplificação do processo de cooptação de lideranças, tem-se o fato já referido anteriormente da criação dos chamados “agentes de mudanças”.

A respeito disso o depoimento de uma entrevistada, ressalta:

“Os agentes de mudança se infiltraram nas comunidades com o intuito de esfacelar o movimento popular organizado”.(A.S.).

Apesar disso, houve indícios de que a participação viabilizada no Programa de Apoio às Organizações Populares propiciou aos movimentos sociais um espaço mínimo de poder mais significativo do que o encontrado em outros programas.

Como quadro resultante de um crescimento e de uma modernização realizada sem uma maior participação dos setores populares, a expansão dos programas, como acesso popular a determinados serviços, só pode ser percebida como uma “inclusão pelo alto”, engendrada pela classe dominante, à medida das possibilidades de participação efetiva dos setores subalternos foram, historicamente, limitados e/ou controladas pela predominância de relações de poder, fundadas em princípios pseudo - democráticos no trato com a pobreza.

Dessa maneira, a predominância dessas relações dificultou ou impossibilitou as camadas carentes de consolidarem como direito e conquista permanente de alguns serviços a elas oferecidos, considerando que a gestão dos programas sociais, como estratégia de manutenção do

poder , depende predominantemente de arranjos políticos, oscilando entre o autoritarismo das decisões da administração estadual, que, no limite, conforma-se através da “ajuda” e do “favor” e os interesses particulares dos grupos politicamente dominantes.

Desta forma, as lideranças comunitárias, a partir de suas relações com o governo estadual, e enquanto elo de ligação entre essa esfera e a comunidade, assume, no período, a feição requerida pelo grupo ao qual pertence, limitando as possibilidades de estabelecimento de um espaço político de representação dos interesses concretos dos seus representados.

Na ausência de um projeto social mais abrangente que desse conta e consistência ao discurso da mudança e da participação, o Programa de Apoio às Organizações Populares tornou-se o principal mecanismo de “resgate da dívida social”, e a comunidade, interlocutor direto junto ao governo estadual. Nesse sentido, o governo Tasso Jereissati se aproximou do movimento comunitário, até então vistos como de *esquerda*, através da abertura de canais de acesso às suas lideranças.

Vejamos as ações realizadas no **Programa de Assistência Devida**. (Tabela 10).

TABELA 10
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DEVIDA.
ATENDIMENTOS - 1987/1990

ESPECIFICAÇÃO DAS AÇÕES	Nº DE ATENDIMENTOS
Assistência Complementar	Sub-total 32.588
• Entidades Assessoradas: Deficientes e Idosos	(421)
• Convênios Firmados: Deficientes e Idosos	(84)
• Pessoas Beneficiadas: Deficientes e Idosos	(10.608)
• Vales Transportes Concedidos a Deficientes	(2.914)
• Entidades Beneficiadas	(114)
• Deficientes e Acompanhantes Beneficiados	(18.447)
Assistência Emergencial	Sub-total 47.843
• Pessoas Atendidas no Plantão	(25.245)
• Entidades Atendidas no Plantão	(690)
• Demandas Atendidas por Pessoa	(20.489)
• Demandas Atendidas por Entidades	(1.419)
Assistência Básica	Subtotal 320
• Média de pessoas mantidas permanentemente nas Unidades de Abrigo	(320)
TOTAL	80.751

Fonte: FAS//DAD

Este programa foi desenvolvido pelo Departamento de Assistência Devida, que foi estruturado absorvendo parte das funções do MPS, dando porém uma nova roupagem ao trabalho, que passou a dispensar a ajuda do corpo de voluntariado, o qual servia de apoio logístico tanto à primeira-dama, como à equipe técnica do movimento, no desenvolvimento de algumas atividades. Isto se deu em virtude das várias dificuldades constatadas, no que diz respeito à atuação do Grupo de Voluntários, tendo em vista que este grupo por sua própria natureza, apresentava uma grande rotatividade, além do que não permitia uma forma de controle legal para evitar que o seu trabalho viesse a sofrer solução de continuidade.

Convém lembrar que o **Programa de Assistência Devida** dirigiu suas ações para segmentos sociais sem condições de auto-sustentação pois, além das condições de pobreza, eram idosos, deficientes visuais, migrantes e presidiários.

Desta forma, este programa foi subdividido em três níveis de ações:

- a) **Assistência Emergencial** que se voltou às pessoas ou grupos que permanente ou temporariamente não apresentem condições de gerir com autonomia sua própria vida, sendo utilizada para tal, a estratégia de plantão de atendimento;
- b) **Assistência Básica**, através das Unidades de Abrigo, onde eram abrigados provisoriamente os mendigos e migrantes, e permanentemente, em se tratando de pessoas idosas abandonadas e incapazes de se auto - sustentar;
- c) **Assistência Complementar**, que apoiava e fortalecia o trabalho desenvolvido por entidades filantrópicas que assistiam ao idoso e ao deficiente através de cooperação técnica e financeira.

De acordo com a opinião de uma das entrevistadas, as estratégias utilizadas por ela na execução deste programa foram:

“Entrevistas para conhecer a realidade de cada cliente, visitas domiciliares às famílias dos “abrigados”, reuniões e trabalhos em grupo com os abrigados”.(A.S.)

Vale salientar que pelo fato dos usuários serem atendidos por uma equipe técnico - profissional, se configurou em uma mudança significativa

em relação ao governo Virgílio Távora, pois pela primeira vez, a prestação da assistência desvinculou-se do poder decisório da primeira dama e passou a perseguir critérios técnico-determinados.

Para exemplificar essa afirmação, vejamos o que diz uma das assistentes sociais entrevistadas:

“O fato de nós assistentes sociais, juntamente com outros profissionais aqui da FAS sermos os responsáveis pelo atendimento das reivindicações populares, representou um enorme avanço em relação a governo anteriores, onde os técnicos eram meros bonecos nas mãos dos políticos”.
(A.S.)

Em relação à efetivação das metas e instrumentos de ação propostos no “Plano das Mudanças” para o **Programa de Assistência Devida**, podemos observar, através do exame das falas das entrevistadas, que apesar do programa ter contemplado entidades de deficientes e idosos, através do assessoramento a estas entidades, dos convênios firmados, da concessão de vales transportes aos deficientes, conforme podemos observar na tabela 10, isto não se deu através de um estudo conjunto com as associações para que fossem estabelecidas as prioridades das solicitações, mas isto foi feito através de uma equipe técnica, juntamente com a diretoria do Departamento de Assistência Devida, de forma que as definições não se davam de forma conjunta como estabelecem os Instrumentos de Ação do Plano de Governo.

Este fato remete àquelas reflexões anteriores acerca da não participação comunitária na decisão das prioridades de atendimento.

Este fato demonstra que a participação da comunidade nos programas sociais, tão alardeada pelo governo Tasso Jereissati, restringiu-se a alguns programas pré - selecionados por este governo, como foi o caso do Programa de Creches Comunitárias e o de Apoio às Organizações Populares, ainda que esta participação, como nos referimos, foi bastante limitada.

Quanto ao setor de **Assistência Básica**, que teve nas Unidades de Abrigo o *locus* de sua implementação, pelo que podemos abstrair através da leitura dos relatórios das atividades realizadas, assim como através da análise de conteúdo das entrevistas, suas ações não se diferenciaram substancialmente das propostas efetivadas pelo governo Virgílio Távora, ainda que sem a interferência da primeira dama.

Pode-se exemplificar tal afirmação, citando-se o depoimento de uma das entrevistadas:

“Esse setor, entra governo e sai governo, funciona sempre da mesma maneira, não se faz um trabalho junto às famílias daquelas pessoas que são abrigadas, e assim estes segmentos passam da condição de abrigados nas unidade para a condição de moradores definitivo”.(A.S.)

Dos atendimentos efetivados pelo **Programa de Assistência Devida**, o mais significativo, conforme podemos visualizar na tabela 10, foi o de Assistência Emergencial perfazendo um total de 47.843 atendimentos, o que nos leva à conclusão da ênfase emergencial.

Outro dado que vale a pena comentar, foi o atendimento aos idosos e deficientes. Foram atendidos um total de 11.113 deficientes e idosos no período em foco, contrariando as metas quantitativas propostas propostas no “Plano de Mudanças” do governo Tasso Jereissati, que tinha por propósito atender a 30.000 idosos no estado do Ceará, meta esta que se mostrou quantitativamente insuficiente. As unidades de atendimento ao deficiente no Ceará foi ampliada para 40, onde neste período não houve, conforme relatório de atividades realizadas, nenhuma ação concreta realizada nesse sentido.

3.3- Mudanças na forma de enfrentamento da Questão Social no Ceará: “coronéis” x “mudancistas”.

Um contraponto entre as ações efetivadas nos **Programas de Desenvolvimento Comunitário** (governo Virgílio Távora) e de **Apoio às Organizações Populares** (governo Tasso Jereissati), implica em abstrairmos algumas mudanças.

Na efetivação prática do **Programa de Apoio às Organizações Populares**, verificamos que foi implementada a participação popular na gestão/execução das ações, através de representantes populares mas restrita às instâncias referidas, não se efetivando desde o planejamento das ações do programa. Tal fato fez com que na operacionalização deste programa do governo Tasso Jereissati, este se diferenciasse substancialmente da forma de enfrentar as problemáticas sociais através das ações desenvolvidas pelo **Programa de Desenvolvimento Comunitário**, em que a participação popular não existia.

Outro aspecto que diferencia a atuação dos governos Virgílio Távora e Tasso Jereissati, no atendimento às demandas da população, é o fato de que no **Programa de Apoio às Organizações Populares**, houve,

por parte do governo, um certo reconhecimento dos movimentos sociais organizados, assim como uma instrumentalização técnica a esses movimentos no que diz respeito à sua legalização e encaminhamento de seus pleitos; constituindo-se em uma inovação se compararmos ao **Programa de Desenvolvimento Comunitário**, efetivado pelo governo Virgílio Távora.

Ao apontarmos tal inovação, não podemos contudo deixar de ressaltar as tentativas de cooptação do movimento popular, realizadas pelo governo Tasso Jereissati, evidenciadas, principalmente, através da criação dos “agentes de mudança” a que nos referimos anteriormente.

Houve também, na execução do Programa de Apoio às Organizações Populares, o rompimento da interferência da primeira-dama no atendimento às demandas da população, fato este bastante presente no Programa de Desenvolvimento Comunitário, em que os voluntários do Movimento de Promoção Social - MPS comandados pela primeira - dama, é quem davam o direcionamento às atividades deste programa. A atuação do “Governo das Mudanças”, neste setor, passou a perseguir critérios técnicos no atendimento das demandas sociais, e este é um fator relevante de mudança e para as mudanças.

No que se refere aos **Programas de Assistência Social e de Assistência Devida**, abstraímos que o atendimento aos denominados “*segmentos da população que não apresentam condições de se auto-sustentarem*”, (dentre os quais estão incluídos os mendigos, os presidiários, os deficientes, os idosos e os migrantes) pelo Governo Tasso Jereissati, na execução do **Programa de Assistência Devida**, ao seletivizar a clientela a ser atendida contrapõe-se, de forma bastante explícita, aos preceitos constitucionais, *em que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar*; assim como a noção de direitos de cidadania em que se pauta o discurso deste governo, havendo aí, um distanciamento entre discurso e ação.

Ao fazermos um contraponto com a seletividade no atendimento às demandas sociais pelo governo Virgílio Távora no **Programa de Assistência Social**, quando este governo visa atender os denominados “grupos especiais”, que incluem os mesmos segmentos atingidos pelo Programa de Assistência Devida, constatamos uma semelhança com o **Programa de Assistência Devida**, no que diz respeito ao público - alvo.

Outro fato que converge como ponto comum entre os dois programas acima referidos é a exclusão da participação popular.

O local de implementação dos Programas de Assistência Social e Assistência Devida, são os mesmos (as Unidades de Abrigo), donde podemos abstrair que o segundo Programa, implementado pelo governo Tasso Jereissati, que se diz romper com as práticas clientelistas, não significou uma mudança em sua forma de operacionalização, chegando mesmo a se constituir em continuísmo das ações dos governos anteriores, reiterando, muitas vezes, o paternalismo e o assistencialismo no trato da Questão Social.

A respeito desta afirmação, uma das entrevistadas depõe:

“Não existia grandes diferenças no que se fazia neste programa do que aquilo que era exercido no governo do coronel Virgílio, pois como naquela época, os serviços eram prestados com as mesmas intenções que era o de promover e reintegrar os abrigados à sociedade, reforçando muitas vezes uma dependência daquelas pessoas atendidas à instituição ”. (A.S.)

A partir desta reflexão, depreende-se que o discurso de enfrentamento da questão social, no Ceará, baseado na ótica dos direitos

sociais e na participação comunitária, é negado através da implementação prática dos programas em análise.

O fato da administração de Tasso Jereissati ter criado um Sistema de Ação Social composto pela FAS e FEBEMCE, evitando desta forma o paralelismo de ações, parece não ter contribuído para uma mudança, significativa, na forma deste governo enfrentar as problemática sociais, que no desenvolvimento do Programa de Assistência Devida, nos leva a conclusão de ter ocorrido apenas uma redefinição das estruturas institucionais, sem maiores implicações no trato da questão social.

Ainda podemos afirmar que a nível da implementação prática do Programa de Assistência Devida, não houve mudanças significativas, ao tomarmos como contraponto o Programa de Assistência Social implementado pelo Governo Virgílio Távora, ocorrendo um enorme distanciamento discurso - ação e a permanência da lógica da “ajuda” e do “favor”, características dos governos coronelistas.

A nova roupagem dada aos serviços sociais com a mudança de discurso travada pelo governador Tasso Jereissati, não modificou o caráter seletivo que marcou as atividades tradicionalmente cultivadas pelos sistemas políticos, muito embora deva ser levado em conta a presença de novos recursos institucionais, com expressiva repercussão na ampliação dos programas de atendimento à população carente. Acreditamos que ocorreu a ausência de um projeto, ou mesmo de uma ação popular, capaz de enfrentar e subverter a lógica assistencialista no exercício, na execução destes programas. O que se presenciou foi uma intensificação do uso político da assistência através de uma fragmentada distribuição de serviços pontuais, que no limite, tendem a conservar e reforçar a prática de “doações”, o que garante para os blocos no poder, antigas e novas fidelidades políticas.

Nessa perspectiva, o entendimento do processo de renovação das estratégias e capacidade de conservação pelas elites dirigentes de antigas estruturas de poder, nos levou a concordar com o ponto de vista de

ANDRADE (1991: 17), em relação à percepção de que “o Estado enquanto ator político intervém estrategicamente na mudança do padrão de formulação e implementação de políticas, renovando inclusive, seus instrumentos de democracia”

Percebe-se, enfim, a partir dos depoimentos registrados, a falta de clareza dos profissionais quanto à possibilidade de trabalhar a assistência numa perspectiva de direitos e de fortalecimento de novas relações sociais junto à população.

De modo geral, vendo a pobreza como uma questão individual a ser resolvida, através de práticas promocionais de ajuda e apoio, os assistentes sociais terminam por desenvolver sua prática de forma a enquadrar a população às regras e normas institucionais.

Desta forma, concordamos com OLIVEIRA (1989:217), quando esta afirma:

“Para que o assistente social possa romper com as práticas assistencialistas que permeiam tanto a profissão de Serviço Social, como as políticas sociais governamentais, deve superar a perspectiva individualista de atendimento à população e partir para um trabalho de articulação de forças sociais em busca da conquista das reivindicações dessa população”.

Outro aspecto que vale a pena ressaltar, é que durante o processo de investigação acerca da intervenção dos governos Virgílio Távora e Tasso Jereissati na questão social, através da efetivação dos programas analisados,

poucos foram os depoimentos colhidos que traduziram uma compreensão crítica acerca do papel da efetivação destes programas como estratégias governamentais de enfrentamento das questões sociais, ou seja, como possibilidade de acesso da população às necessidades básicas.

O depoimento, a seguir, revela compreensão cristalina nessa direção:

“A assistência social é o conjunto de ações colocadas à disposição da população, visando atender às suas necessidades básicas. Não devem ser apenas compensatórias, mas também transformadoras - ações específicas para o desenvolvimento da participação popular e do exercício da cidadania da população carente.” (A.S.)

Desta forma, podemos concluir que apesar do Governo Tasso Jereissati inaugurar um discurso pautado na ruptura com o assistencialismo e paternalismo no trato da questão social, amparado na promessa de resgate da dívida social e construção da cidadania, não houve, no âmbito da implementação prática destas propostas, mudanças significativas em relação à lógica que permeou as ações empreendidas enquanto poder exercido pelo governo Virgílio Távora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao buscar-se verificar, nesta dissertação, se a eleição e o exercício do poder político de Tasso Jereissati enquanto governador do estado do Ceará em 1986, implicou em mudanças na forma de enfrentamento da Questão Social, tomando como referência, as ações efetivadas no campo social efetuadas durante o Governo de Virgílio Távora (1979-1983), levou-se em consideração o contexto sócio - político - econômico vivenciado pelo Ceará no momento de transição do poder político.

Partimos do pressuposto de que, a passagem do comando do poder político cearense dos “coronéis” para um governo consubstanciado em propostas “mudancistas” não significa, necessariamente, mudança na forma de enfrentamento da Questão Social; pois, nem sempre o que se apresenta a nível do discurso institucional, corresponde às ações efetivadas na prática, de maneira que, tanto o discurso como a prática podem servir de instrumentos de manipulação da população pelo poder político para efetivação de seus projetos governamentais.

O Governador Tasso Jereissati, ao assumir o comando do executivo do estado do Ceará, tinha como princípio norteador para o social, romper com a lógica assistencialista e paternalista no atendimento às questões sociais herdadas segundo ele, dos governos coronelistas.

Conforme pudemos verificar da análise dos dados trabalhados quer sejam a nível do discurso, quer sejam no das práticas que operacionalizam os programas estudados, quais sejam: Programa de Desenvolvimento Comunitário e de Assistência Social efetivados pelo governo Virgílio Távora e os Programas de Apoio às Organizações Populares e de Assistência Devida, executados pelo governo Tasso Jereissati, houve um enorme distanciamento entre o discurso e ação. Ou seja, o discurso “mudancista” empreendido pelo governador Tasso Jereissati para se contrapor ao tradicionalismo que marcou a administração de Virgílio Távora, não se efetivou a nível de uma dimensão prática política.

É importante salientar que algumas estratégias utilizadas pelo auto - denominado “governo das Mudanças” no enfrentamento da Questão Social, como a participação popular na execução/gestão dos programas sociais, assim como o reconhecimento da organização comunitária, podem sinalizar para a possibilidade de mudanças no trato das questões sociais em relação às ações efetivadas pelo governo Virgílio Távora.

Com relação ao discurso empreendido por Tasso Jereissati acerca desta questão, podemos identificar mudanças significativas, na proposta pela inclusão de:

- 1) *direcionamento das ações em função das demandas das comunidades;*
- 2) *participação da comunidade na execução e gestão dos programas sociais; permitindo, assim, uma maior interação entre sociedade civil e Estado*
- 3) *prestação da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado, rompendo com a lógica da “ajuda” e do “favor” no trato das questões sociais;*
- 4) *ruptura da seletividade e fragmentação na prestação da assistência social, sinalizando para a universalização desta política social;*
- 5) *compromisso com o combate à miséria;*

Diante desse quadro discursivo que permeia o governo Tasso Jereissati, concluímos ser verdadeira a hipótese de que o discurso de tal governador possui uma dimensão diferenciada do discurso de seu opositor, apontando para mudanças significativas.

A nível da implementação prática dos programas, contudo, podemos abstrair o posto:

No caso específico do Programa de Apoio às Organizações Populares, este diferenciou-se do Programa de Desenvolvimento Comunitário, rompendo com a lógica paternalista norteada pela participação da primeira - dama e seus aliados que prestavam serviços à população como benesse, pois introduziu critérios técnicos (os quais nos referimos anteriormente) no atendimentos das demandas.

Outro aspecto que vale a pena ressaltar é a participação popular na execução/gestão do Programa de Apoio às Organizações Populares em nível de decisão em que a autonomia da comunidade se concretiza por representação e somente nestes dois níveis, pois não ocorreu a nível da formulação deste programa, o que acarretou, muitas vezes, a criação de programas e/ou projetos que não representavam os interesses mais urgentes da população, negando, desta forma, o discurso de Tasso Jereissati pautado no atendimento das demandas da comunidade em função de seus reais interesses.

Apesar da restrita participação, este programa, ao eleger como interlocutores as entidades representativas dos setores populares, abre espaços de participação, alterando os padrões tradicionais que norteavam as práticas patrimonialistas, que excluía a participação popular.

Com relação à efetivação do Programa de Assistência Devida, esta não apresentou mudanças significativas em relação à forma de execução do Programa de Assistência Social (governo Virgílio Távora). Isto pode ser percebido claramente através dos depoimentos das entrevistadas, em que estas afirmam ter havido um continuísmo em relação ao governo de Virgílio Távora de modo que as ações efetivadas reforçam mais a subalternidade e a acomodação dos usuários a este Programa do que a construção da cidadania, negando desta forma, o discurso “mudancista”.

Podemos concluir que na realidade, a forma de enfrentamento da Questão Social pelo governo Tasso Jereissati, distanciou-se dos princípios enunciados no “Plano das Mudanças” e, ao invés de eixo polarizador das iniciativas governamentais, fragmentou-se em pequenas atividades incapazes de gerar impactos sociais relevantes e de criar espaços de participação ampliada.

A lógica que permeou as ações deste governo não reforçou as noções de cidadania e de justiça social, mas seletivizaram os segmentos atendidos, que no limite reforçaram a lógica da “ajuda” e do “favor”, assim como a forma de exercício do poder político no Ceará levadfa a termo pelo governador Tasso Jereissati não se diferenciou substancialmente do poder oligárquico-coronelista.

A N E X O S

**ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM AS ASSISTENTES
SOCIAIS DA FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL.**

- 01 - Quais as atividades desenvolvidas por você no cotidiano de sua ação profissional?.
- 02 - Em qual (is) programa (s) e/ou projeto (s) você estava inserida?
- 03 - O que norteava sua prática profissional? (razões, fundamentos)
- 04 - Quais os objetivos de sua ação profissional? (para que)
- 05 - Qual (is) os instrumentos/estratégias você utilizava para a efetivação de sua prática profissional? (como)

DOCUMENTOS UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS DA PESQUISA

01 - PLANOS DE GOVERNO

- a) II PLAMEG - Plano de Metas Governamentais: 1979-1983. Governo Virgílio Távora.
- b) PLANED - Plano Estadual de Desenvolvimento: 1983-1987. Governo Gonzaga Mota.
- c) Plano de Mudanças. 1987-1990. Governo Tasso Jereissati.
- d) Plano Operativo - Anual. FUNSESCE/PROAFA. 1990

02 - PROGRAMAS

- a) Programa de Desenvolvimento Comunitário.
- b) Programa de Assistência Social.
- c) Programa de Apoio às Organizações Populares.
- d) Programa de Assistência Devida.

02- RELATÓRIOS DE AÇÃO

- a) Relatórios de Ações do Governo Virgílio Távora. 1979-1983
- b) Fundação da Ação Social - FAS. Atuação no período. 1987-1990

DOCUMENTOS UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS DA PESQUISA

01 - PLANOS DE GOVERNO

- a) II PLAMEG - Plano de Metas Governamentais: 1979-1983. Governo Virgílio Távora.
- b) PLANED - Plano Estadual de Desenvolvimento: 1983-1987. Governo Gonzaga Mota.
- c) Plano de Mudanças. 1987-1990. Governo Tasso Jereissati.
- d) Plano Operativo - Anual. FUNSESCE/PROAFA. 1990

02 - PROGRAMAS

- a) Programa de Desenvolvimento Comunitário.
- b) Programa de Assistência Social.
- c) Programa de Apoio às Organizações Populares.
- d) Programa de Assistência Devida.

02- RELATÓRIOS DE AÇÃO

- a) Relatórios de Ações do Governo Virgílio Távora. 1979-1983
- b) Fundação da Ação Social - FAS. Atuação no período. 1987-1990

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAYÓN, Noberto. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** . São Paulo. Cortez. 1992.
- AMARAL, Ilana; TIMBÓ, Maria Lúcia. **A ação social no governo Tasso Jereissati.** Fortaleza. 1988. mimeo.
- AMARAL, Jair Filho. **Dívidas estaduais, reformas e ajustes do Estado e emergência de um novo regime de acumulação no Ceara.** Trabalho apresentado no Seminário: O ajustamento no setor público no Ceará no contexto brasileiro. CAEN/UFC. Fortaleza. 1993.
- ANDRADE, Fátima Catunda Rocha Maria. **A assistência social em questão.** Dissertação (Mestrado em Sociologia). Departamento de Ciências Sociais e Filosofia Universidade Federal do Ceará, 1991.
- ANTUNES, Ricardo. **Crise e Poder.** Coleção Polêmica do Nosso Tempo nº11. 4. ed. SP. Cortez . 1986.
- ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Os métodos e técnicas de estudos e documentos: análise de conteúdo e análise de discurso.** Texto para discussão nº14. Mestrado em Serviço Social - UFPE. Recife.1996.
- _____. **Pequenos produtores urbanos e suas relações com as ONG's - O caminho de acesso aos direitos sociais ou ao neo-clientelismo?.** IN: Relatório Final da Pesquisa Agosto/94 a Julho/96. Recife.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Tradução por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro Lisboa. Persona. 1977. Título original: *L'analyse de Contenu.*
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **O Reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política.** Rio de Janeiro. Rio Fundo Editora. 1992.

- BARREIRA, Ma. do Socorro C. **Intervenção Planejada e o discurso da participação.** IN: BRAGA, Elza e BARREIRA, Irllys Alencar F. (Coords.). **A Política da Escassez.** Lutas Urbanas e Programas Governamentais. Fortaleza. Fundação Demócrito Rocha. Stylus Comunicação. 1991.
- BEZERRA, Teresa Cristina Esmeraldo. **Governo Tasso e entidades comunitárias: O “novo” padrão de comunicação direta.** Fortaleza. NEPPS/UFC. 1992. mimeo.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1992.
- BOTELHO, Demartone C. **Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 a 1991.** Trabalho apresentado no Seminário: O ajustamento do setor público do Ceará no contexto do federalismo brasileiro. CAEN/UFC. 1993.
- BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos. Planejamento e Clientelismo no Nordeste.** 2. ed. RJ.Vozes.1985.
- CAMINHOS DA FUNSESC. **Ações do Governo Virgílio Távora, 1979.**
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** 3. ed. SP. Papirus. 1990.
- CARONE, Edgar. **A República Velha (instituições e classes sociais).** São Paulo. Difusão Européia do Livro.1970.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho. **Assistência Social no contexto do estado brasileiro: limites e perspectivas.** I Seminário Interinstitucional sobre a política de assistência social. Natal. out/94.
- CARVALHO, Rejane Maria Acyoli. **Voto rural e movimentos sociais no Ceará: sinais de ruptura nas formas tradicionais de dominação?.** Fortaleza. NEPS.1990, mimeo.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos. **Movimentos Sociais e Política na Zona Rural do Ceará - Análise de Candidaturas Populares nas Eleições Estaduais de 1986.** NEPS. Fortaleza. 1988. Mimeo

DIÓGENES, Glória. **Ciro Gomes: Há algo novo na modernidade?**. XVII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu. 1992.

_____. **Marketing Político, Sedução e Ética.** Revista de Ciências Sociais. Fortaleza. Impresso.

DREIFUSS, René. **O Jogo da Direita.** 3. ed. RJ. Vozes. 1989.

ESTADO DO CEARÁ/ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO- SEAD. **Reforma Administrativa.** Fortaleza. s/d.

FALIEROS, Vicente de Paula. **A Política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social.** São Paulo. Cortez. 1980.

_____. **O Trabalho da Política: saúde e segurança dos trabalhadores.** São Paulo. Cortez. 1992.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.** Porto Alegre. Globo. 1982.

FARIA, Antônio Nogueira. **Poder e Domínio.** RJ. Editora Didática e Científica. 1991.

FCOSC - Fichário Central de Obras Sociais do Ceará. Fortaleza. 1976.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil.** RJ. Zahar. 1975.

_____. **Nova República?** 3. ed. Rio de Janeiro. Jorge ZAHAR Editor. 1982.

FONSECA, Eva Maria Dantas. **Construção do direito ou permanência do favor?** Assistência Social e Poder Político Local - (Mossoró/1982-1988). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1995.

FUNDAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL - FAS. **Atuação no período 1987-1990.** Jan/1991.

FUNSESCE-PROAFA. **Plano Operativo Anual.** 1990.

GONDIM, Linda Maria Pereira. **Os “governos das mudanças” no Ceará: Um populismo Weberiano?** Caxambu. 1995. UFC/NEPPS.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **II Plano de Metas Governamentais (II PLAMEG): 1979-1983.** Fortaleza. 1979.

_____. **Plano Estadual de Desenvolvimento (PLANED): 1983-1987.** Fortaleza. BNB. 1983.

_____. **Plano de Mudanças. Governo Tasso Jereissati: 1987-1990.** Fortaleza. IOCE. 1987.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História.** RJ. Civilização Brasileira. 1986.

_____. **Maquiavel, A Política e o Estado Moderno.** 6a. Edição. RJ. Civilização Brasileira. 1988.

GUNN, Philip. **O enigma cearense do sucesso: o (P)rojeto (T)ucano dos empresários.** São Paulo. 1993. mimeo.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social.** São Paulo, Cortez. 1992.

IBGE - **Censos de 1960. 1970. 1980 e 1991.**

- IDEC - Instituto de Estudos da Cidadania. Transcrição das apresentações e debates ocorridos no **Seminário Crise e Crescimento**. Recife-PE. 1992.
- IPANCE. **Indicadores econômicos e sociais do Ceará: estimativa preliminar**. Fortaleza. 1993.
- JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas**. 2. ed. São Paulo. Cortez. 1993.
- JEREISSATI, Tasso. **Coletânea de Discursos**. Fortaleza-CE. mimeo
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo. 21/01/1986
- JORNAL O POVO. Fortaleza - Ce. 25/04/1988.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 2. ed. SP. Alfa-omega. 1975.
- LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA (LOAS) nº 8.742, de 07.12.1993.
- LEMENHE, Ma. Auxiliadora de A. L. **O (caso) dos coronéis. Tradição e Modernidade na Política Cearense**. Tese. (Doutorado em Sociologia), Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília. 1994.
- LINZ, Juan. Regimes autoritários. Pinheiro, P. Sérgio (coord). **O estado autoritário e os movimento populares**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1978.
- MARTIN, Isabela. **Os empresários no poder: o projeto político do CIC (1978-1986)**. Secretaria da Cultura e do Desporto. Fortaleza. 1993.
- MELO, Marcus André B. C. de; GUNN, Philip; GONDIM, Linda; LUBAMBO, Catia. **Elites Empresariais, processo de modernização e políticas públicas: o caso do Ceará**. Recife. Instituto de Estudos e Cidadania. 1994.

- MENEZES, Maria. Tereza. **Em busca da teoria: políticas de assistência pública**, São Paulo. Cortez. 1993.
- MOISÉIS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (orgs.). **Dilemas da Consolidação Democrática**. RJ. Paz e Terra. 1989.
- MOTA, Aroldo. **História Política do Ceará: 1987-1990**. Fortaleza. Multigraf Editora. 1992.
- MYNAIO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro. Vozes. 1994.
- NETTO, Frota. “**No novo momento político: onde e como ficam os empresários no Ceará?**”. IN: Jornal O POVO. 17/07/78. Fortaleza.
- O'DONNELL, Guilherme. **Reflexões sobre os estados burocráticos-autoritários**. São Paulo. Vértice Editorial. 1987.
- _____. **Sobre o corporativismo e a questão do Estado**. Cadernos DCP, (3). Março. 1976.
- OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido: classe e identidade de classe**. São Paulo. Brasiliense. 1987.
- _____. **O PT dos Empresários: anacronismo ou modernidade do Grupo Jereissati**. Departamento de Sociologia da USP. Mimeo.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Assistência Social: do discurso à prática do Serviço Social**. Florianópolis. Editora da UFSC. 1989.
- PARENTE, Josênio Camelo. **Projetando a hegemonia Burguesa: organização e expressão política dos intelectuais cearenses**. IN: Revista de Ciências Sociais. Fortaleza. v. 20/21. n.º 01/02.
- _____. **A crise de hegemonia do coronelismo: modernidade e política tradicional** discutidas a partir do Ceará. Projeto de Pesquisa. São Paulo. 1993. mimeo.

- PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Crítica marxista da teoria e da prática da política social no capitalismo: peculiaridades da experiência brasileira.** Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da UNB. 1987.
- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico.** 4a. Edição. RJ. Paz e Terra. 1987.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** São Paulo, Martins Fontes. 1977.
- _____. **O Estado, o Poder e o Socialismo.** RJ. Graal. 1981.
- QUEIROZ, Fernanda Marques. de. **Possibilidades e Limites impostos à prática do Serviço social para que possa configurar-se como prática pedagógica no sentido gramsciano.** Monografia. (Curso de Serviço Social). Departamento de Métodos e Técnicas de Serviço Social. Universidade Estadual do Ceará. 1992.
- RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES DA FUNSESCE. **Exercício de 1980, 1981 e 1982.** Governo Virgílio Távora.
- RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo. Atlas. 1989.
- SÁ, Ma. Auxiliadora Ferraz. **Dos velhos aos novos coronéis.** Recife. PIMES. UFPE. 1975.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** RJ. Campus. 1982.
- SARTIM, Maria Madalena. **A assistência e a identidade profissional.** Serviço Social e Sociedade. São Paulo. Cortez (19). 1995.
- SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL. **Departamento de Ação Comunitária: alinhamento metodológico.** Maio/1988.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO - SDU- **Habitação: Avaliação e Perspectivas.** 1989.

SKIDMORE, Thomas E. **A lenta via brasileira para a modernização: 1974 - 1985.** IN: Democratizando o Brasil. RJ. Paz e Terra. 1988.

SMITH, Robert e OLIVEIRA, Aécio de. **Ajustamento do Setor Público do Ceará no contexto do Federalismo Brasileiro: perspectiva de um Padrão de Financiamento de Investimentos Governamentais no Estado do Ceará.** Fortaleza. Curso de Mestrado em Economia - CAEN/UFC (1993).Mimeo

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. **Carta Tema: A assistência social no Brasil (1983-1990).** São Paulo. Cortez.1988.

SPOSATI , Aldaíza Oliveria.; FALCÃO, Maria do Carmo e FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** São Paulo. Cortez. 1989.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira; BONETTI, Dilséia; YASBEK, Maria Carmelita ; FALCÃO, Maria do Carmo Brandt. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 6. ed. São Paulo. Cortez. 1995.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **CIC: “A Razão Esclarecida” da FIEC.** IN: Revista Propostas Alternativas. 1995. ADUFC. CUT. CPT. IMOPEC.

TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** SP. Atlas. 1992.

VIANNA, Luis Werneck. **Travessia: da abertura à Constituinte 86.** RJ. Taurus Editora. 1986.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** São Paulo. Cortez.1983

YASBEC, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo. Cortez, 1993.



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Biblioteca do Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social

13/08/04

Registro: 81/04