

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Universidade Federal de Santa Catarina  
Curso de Pós-Graduação em Administração

**POLÍTICA SOCIAL, INSTRUMENTO DE DOMINAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
**VILMAR ADELINO VICENTE** AO CURSO DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - OPÇÃO: ADMI-  
NISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA OBTENÇÃO DO TÍ-  
TULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO.

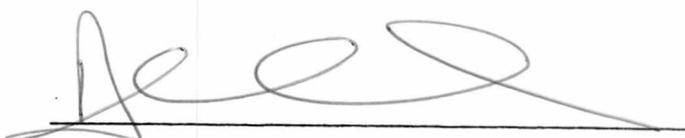
FLORIANÓPOLIS, DEZEMBRO DE 1983.

POLÍTICA SOCIAL, INSTRUMENTO DE DOMINAÇÃO

VILMAR ADELINO VICENTE

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO  
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO

(ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA), E APROVADA EM  
SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO.

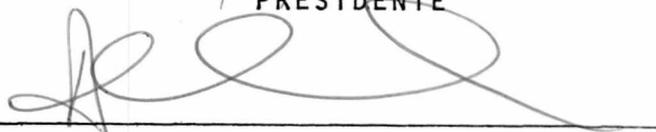


Prof. Antonio Niccoló Grillo  
COORDENADOR DO CURSO

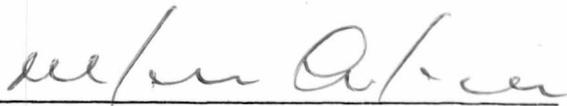
APRESENTADA PERANTE A BANCA EXAMINADORA COMPOSTA DOS PROFESSORES:



Prof. Ubiratan Simões Rezende, Ph.D.  
PRESIDENTE



Prof. Antonio Niccoló Grillo, Dr.



Prof. Nelson Colossi, Mestre



03943910

# Í N D I C E

I	- INTRODUÇÃO	
II	- O PAPEL SOCIAL DO ESTADO MODERNO	
2.1	Origem e Evolução do Estado Moderno .....	11
2.1.1	A Conformação Histórica do Estado .....	11
2.1.2	O Desenvolvimento da Concepção Política .....	14
2.2	Tipologia do Estado Moderno .....	19
2.2.1	O Estado Liberal .....	25
2.2.2	O Estado Social .....	25
2.2.3	O Estado Totalitário .....	26
2.3	A Natureza Social do Estado Moderno .....	30
2.3.1	Componentes Conceituais Clássicos .....	30
2.3.2	Componentes Conceituais Neo-Clássicos .....	33
2.3.3	Abordagem Crítica do Estado Brasileiro .....	40
III	- O ESTADO E A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	
3.1	Evolução Histórica da Política Social .....	49
3.1.1	A Assistência Social na Antiguidade .....	50
3.1.2	A Caridade na Era Cristã .....	52
3.1.3	A Questão Social Moderna .....	55
3.2	Fundamentos Conceituais da Política Social .....	64
3.2.1	A Concepção Estrutural-Funcionalista .....	65
3.2.2	A Concepção Dialética .....	80
3.3	Caracterização da Política Social Brasileira .....	93
3.3.1	Perfil Geral da Política Social no Brasil .....	95
3.3.2	A Política de Bem Estar do Menor no Brasil .....	133
3.3.3	A Questão do Menor no Contexto Catarinense .....	158
IV	- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	176
V	- BIBLIOGRAFIA .....	188

"Creio que é chegada a hora de todo homem e toda mulher deste imenso País tomar uma resolução e empenhar decididamente as riquezas do próprio talento e da própria consciência para dar à vida da Nação uma base que há de garantir um desenvolvimento das realidades e estruturas sociais na justiça.

A realização da justiça está diante de um claro dilema: ou se faz através de reformas profundas e corajosas, segundo princípios que exprimem a supremacia da dignidade humana, ou faz, mas sem resultado duradouro e sem benefício para o homem, disto estou convencido, pelas forças da violência. Cada um de vós deve sentir-se interpelado por este dilema! Cada um de vós deve fazer a sua escolha nesta hora histórica."

JOÃO PAULO II - Salvador - Bahia - 1980

## DEDICATÓRIA

"EU TE BENDIGO SENHOR PELA MASSA DE MENDICANTES DESTE IMENSO PAÍS QUE ENCONTRAM EM TI O REFÚGIO PARA SUAS AFLIÇÕES."

(REDE GLOBO/BRADESCO - DIA NACIONAL DE AÇÃO DE GRAÇAS - 1983)

A TODOS QUE NÃO ACEITAM O CINISMO DESSA TRÁGICA MENTIRA IDEOLÓGICA E DENUNCIAM OS SEUS MENTIROÇOS;

A TODOS QUE BUSCAM A VERDADE NA SINCERIDADE DE SUA CONSCIÊNCIA;

A TODOS QUE NÃO ACREDITAM QUE DEUS SEJA O ESTUÁRIO DAS MISÉRIAS HUMANAS PROVOCADAS PELA ESTRUTURA SOCIAL;

A TODOS QUE CREEM NO DEUS DA LIBERTAÇÃO DE TODA FORMA DE OPRESSÃO;

A TODOS QUE TÊM ESPERANÇA DE QUE PODEMOS CONSTRUIR A CIVILIZAÇÃO DO AMOR,

DEDICAMOS ESTE TRABALHO COMO DOM DE NOSSA REFLEXÃO E TESTEMUNHO DE NOSSAS CONVICÇÕES!

## A G R A D E C I M E N T O S

À minha mãe, heroína do anonimato, que no seu silêncio acompanhou a minha caminhada.

À minha namorada que soube compreender esse momento de renúncia e desafio.

Aos professores Ubiratan Simões de Rezende, Nelson Colossi e Antonio Grillo que acompanharam mais de perto o meu crescimento, dando-me apoio, estímulo e orientação segura.

A todos os professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública que contribuíram para a minha formação profissional.

Aos professores do Departamento de Serviço Social que me compreenderam e incentivam nesta caminhada.

À FUCABEM, especialmente aos amigos da Coordenação Regional de Florianópolis, que me deram o tempo e o apoio para que pudesse realizar essa proposta.

Às Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado, em especial Irmã Olma Aquino Cases e Irmã Clementina Tonelotto que com sua experiência e entusiasmo me impulsionaram na realização desse trabalho.

A todos os menores da FUCABEM, sobretudo os que ensaiam os primeiros passos, cuja história de vida por vezes tragi-cômica denuncia a patética realidade social deste País.

A todos que contribuíram para efetivar essa conquista,

A MINHA PERENE GRATIDÃO E O COMPROMISSO DE SER FIEL À VERDADE EXISTENCIAL IMBUTIDAS NESTAS PÁGINAS!

## R E S U M O

A política social nos dias atuais só pode ser compreendida à luz da postura do Estado Moderno que, renegando a sociedade civil como um todo, representa o grupo hegemônico no poder, cuja racionalidade centrada no mercado permeia toda a ação estatal, resultando na marginalização dos contingentes mais expressivos da nação.

Essa contradição entre o Estado e a nação plasma uma Política Social, cuja performance está comprometida na sua origem com a classe dominante. E embora o discurso oficial privilegie a classe subalterna, sua práxis denuncia a iniquidade de seus propósitos ambíguos e alienantes, através de medidas assistenciais jamais transformadoras da realidade social.

Nesta perspectiva, a Política Social brasileira só pode ser compreendida na ótica do processo de desenvolvimento capitalista e suas relações de exploração que, em nome da defesa das instituições democráticas face à ameaça comunista, culminou por configurar o Estado brasileiro como guardião do capital e normalizador da ordem social, defendendo os interesses maiores da classe hegemônica, a par de, ironicamente, justificar seu papel nos imperativos da justiça social.

A questão do menor enfocada neste contexto não resulta portanto apenas das disfunções familiares mas, principalmente, da matriz estrutural de uma sociedade marginalizadora e opressora por essência. Efetivamente, o problema do menor está no maior, o qual tem sido espoliado historicamente, reduzido a objeto de mais valia como mercadoria do lucro capitalista ou do aparato burocrático do Estado. Por isso, a Política Nacional do Bem Estar do Menor é de per si residual e alienante na medida que atenua os conflitos sociais da ordem social vigente e reproduz a mão de obra farta e barata que assegure o futuro do capital.

Inspirado nestas premissas procuramos nesta dissertação identificar os indicadores que configuram o modelo de Política Social no Brasil, bem como caracterizar a mesma nas suas relações com a estrutura de poder e seu papel de reprodução ideológica. Concretamente analisamos a Política Nacional

de Bem Estar do Menor, enquanto utopia e contradição face à problemática do menor.

Nosso objetivo maior consiste em repartir nossas reflexões e experiências no campo social alimentando apenas a esperança de servir ao homem e contribuir para a edificação da civilização do amor, pois temos o dever de denunciar a realidade e o poder de racionalmente transformar em realidade os nossos ideais.

## ZUZAMENFASSUNG

Die Sozialpolitik kann gegenwärtig nur aus der Perspektive der Stellungnahme des modernen Staates verstanden werden, welche der Gesellschaft als Ganzes abtrünnig ist, die Oberherrschaft der Machtinhaber vertritt, dessen Zweckmässigkeit das Hauptgewicht auf den Markt legend, die gesamte Staatliche Handlung durchdringt, was die Randstellung bedeutender Quoten der Nation bewirkt.

Dieser Gegensatz zwischen Staat und Nation entwickelt eine Sozialpolitik, dessen Erfüllung von Anfang an durch den Kompromiss mit der herrschenden Klasse gefährdet ist. Trotz der offiziellen Ansprachen, die nicht privilegierte Klassen bevorzugt, verrät ihre Handlungsweise die Ungerechtigkeit ihrer zweideutigen und entfremdenden Absichten mittels sozialer Massnahmen, die jedoch niemals die soziale Wirklichkeit zu verändern vermögen.

Aus dieser Perspektive gesehen, kann die brasilianische Sozialpolitik nur unter dem Gesichtspunkt des kapitalistischen Entwicklungsprozesses und seiner ausnützenden Beziehungen verstanden werden, die im Namen der Verteidigung der demokratischen Institutionen vor der kommunistischen Bedrohung ihren Gipfel erreicht, in dem sie aus dem brasilianischen Staat den Verteidiger des Kapitals und der Regelung der Sozialordnung macht, die grossen Interessen der privilegierten und dominierenden Klassen verteidigt während sie gleichzeitig ironisch versucht ihre Rolle vor dem Drang nach sozialer Gerechtigkeit zu rechtfertigen.

Das Problem der verlassenen Kinder in diesem Kontext, ist nicht nur das Resultat familiärer Misstände aber hauptsächlich das Ergebniss der strukturellen Matritze einer randgestellten und grundsätzlich unterdrückten Gesellschaft. In Wirklichkeit liegt das Problem dieser verlassenen Kinder nicht bei ihnen, sondern bei den ausgebeuteten Erwachsenen, historisch ausgebeutet als Ware des kapitalistischen Reingewinns und des bürokratischen Aufzugs des Staates betrachtet. Deshalb ist die nationale Sozialpolitik der verlassenen Kinder an sich entfremdend und

an Zurückgebliebenen hängend in dem Sinne, dass sie soziale Konflikte beschwichtigt und die im Überfluss vorhandene billige Arbeitskraft erzeugt, die Zukunft des Kapitals garantiert.

Von diesen Prämissen inspiriert, versuchen wir in dieser Dissertationen die Indikatoren zu identifizieren, die das Modell der Sozialpolitik in Brasilien gestalten, ebenso wie diese in ihren Beziehungen zu der Machtstruktur und deren Rolle bei der ideologischen Reproduktion zu charakterisieren. Im wesentlichen versuchen wir die nationale Sozialpolitik der verlassenen Kinder zu analysieren, die als Utopie und Widerspruch angesichts der Problematik der Kinder erscheint.

Unsere Absicht besteht hauptsächlich darin, unsere Erfahrungen und Betrachtungen mitzuteilen, in der Hoffnung den Menschen einen Dienst zu leisten und zum Aufbau einer Zivilisation der Liebe, das heißt des gegenseitigen Einvernehmens der Menschen beizutragen, denn wir fühlen uns verpflichtet die Wirklichkeit anzuklagen und besitzen die Kraft auf rationellem Weg unsere Ideale zu verwirklichen.

## SUMMARY

THE SOCIAL POLICY of our days can only be understood in the light of the Modern State which, renegating civil society as a whole, represents a block group in power, with its concern centered on market values that permeate all state action, marginalizing the larger part of the nation.

This contradiction between State and Nation creates a social policy whose performance is guilty in its origin with being subservient to the interests of the dominant class. Even though the official discourse of those in government favours the lower classes, the praxis denounces the iniquity of its ambiguous purposes and the alienating way its measures of social assistance avoid dealing with the issues of social transformation.

In this perspective the Brazilian Social Policy can only be understood with reference to capitalistic development and its relation to economic exploitation which, in the name of the defense of democratic institutions against Communistic threat, culminate in presenting the Brazilian state as guardian of economic capital and normalizer of the social order, defending the major interests of those in power, justifying ironically its position on the basis of the imperatives of this social order.

The focus on minors in this context does not result from family disfunction but, principally, as result of the structural matrix of a society that marginalizes and is oppressive in its essence. Effectively, the problem of minors in Brazil lies in the fact that adults have exploited them historically, reducing them objects in the market of capitalistic gain or in cogs in the burocratic functioning of the State. Because of this, the National Policy for the Well-being of Minors is in itself residual and allienating in the measure that it attenuates social conflict in the present order and continues producing the working-hands that guarantee the future of capital investment.

Inspired on these premises we sought in this dissertation to identify the indicators that portray the model

of Social Policy in Brazil, as well as characterize the same in relation to the structures of power in its roll as ideological reproducer. Concretely, we analyze the National Policy for the Well-being of Minors as utopic and contradictory in relation to the problems tries to deal with.

Our Major objective consists in sharing our thoughts and experiences in the social field with the hope that in so doing we are serving man and contributing towards building the "civilization of love", for we have both the challenge of denouncing reality as well as transforming into reality our ideals.

## A P R E S E N T A Ç Ã O

Esta dissertação é o ponto culminante dos nossos estudos de pós-graduação na Universidade Federal de Santa Catarina, cumprindo as exigências para a obtenção do grau de mestre em administração pública.

A temática que elegemos é o fruto de longa preocupação originada nos bancos acadêmicos do Curso de Serviço Social, onde vislumbrávamos ainda que tenuemente as implicações estruturais da problemática social, objeto da ação profissional de nossa categoria. A curta caminhada profissional possibilitou-nos a evidência de que o processo técnico está comprometido com as ingerências do poder e suas sutilezas, sobressaindo a Política Social como instrumento, por excelência, de dominação social.

A possibilidade de estudarmos mais profundamente a questão do Estado e seu aparato burocrático, bem como a submissão de sua gerência aos setores hegemônicos da sociedade civil, abriu os horizontes diante do fato da dominação social, mormente nas sociedades capitalistas, sem excluir os países ditos socialistas. Nesta ótica identificamos o comprometimento da Política Social com a classe dominante e o maquiavelismo do processo técnico na interrelação das classes sociais legitimadas, por vezes, pelos profissionais da área social, na ingênua falácia da harmonia nacional e da primazia do homem nas ações do Estado.

Diante disso não alimentamos o ceticismo fácil e derrotista, mas procuramos perscrutar a senda da verdade para a qual excelentes professores souberam nos conduzir, não revelando-a, mas fazendo-nos chegar ao sopé da montanha, para que com nossa própria inspiração e transpiração pudéssemos, por nós mesmo, desvendá-la. Referimo-nos ao resgate dos imperativos da filosofia clássica e do humanismo filosófico como paradigma informativo da construção de uma nova sociedade. Paralelamente, redescobrimos em nossa caminhada a substância política imbutida na Doutrina Social da Igreja e nela identificamos os parâmetros da civilização do amor.

A proposta que ora apresentamos é fruto de nossa

caminhada e início de novas jornadas. Contém na sua introdução uma visão panorâmica da análise dialético-discursiva que propomos. No primeiro capítulo situamos a questão do papel social do Estado a partir de sua conformação histórica e tipologia moderna, em confronto com os referentes conceituais clássicos e neo-clássicos, à luz do que analisamos criticamente o design do Estado brasileiro. No segundo capítulo, abordamos a problemática do Estado e a Política Social no Brasil, mediante o traçado da evolução histórica da mesma, e seus fundamentos conceituais, a partir do que caracterizamos a experiência brasileira, em especial no que tange à Política Nacional de Bem Estar do Menor. Finalmente apresentamos algumas considerações finais onde delimitamos uns poucos indicadores conclusivos sobre o universo conceitual e a realidade histórico-existencial a que nos dedicamos.

Temos convicção de que o nosso projeto não está concluído, mas é um preâmbulo seguro para a conformação de nossa consciência social e um referente indispensável e irreversível para a nossa postura profissional e pessoal.

Esperamos poder retribuir à sociedade, cujos sintomas de terminalidade estão patentes, este nosso alerta, certeza maior do compromisso que temos com o nosso povo oprimido e ludibriado por uma farsa que denominamos Política Social.

Temos certeza de que "o merecimento maior é o do homem que se encontra na arena, com o rosto manchado de poeira, de suor e de sangue... que conhece os grandes entusiasmos, as grandes devoções; que sacrifica a si próprio por uma causa digna; e que, quando muito, experimenta, no final, o triunfo de uma grande realização; e... se ele fracassa, pelo menos fracassou ao ousar grandes coisas; e por isso mesmo o seu lugar nunca pode ser tomado pelas almas tímidas e frias que não conhecem nem vitórias nem derrotas."

(JOHN KENNEDY - Último Discurso - 1962)<sup>21</sup>

A S M A N C H E T E S F A L A M

- .MENORES FOGEM DA FEBEM  
Folha de São Paulo - 1979
- .POLICIAMENTO SERÁ REFORÇADO NA FEBEM  
Folha de São Paulo - 1979
- .PRISÃO CORRECCIONAL PARA MENORES  
A Província de São Paulo - 1875
- .MENORES, UM PROBLEMA QUE IMPRESSIONA O GOVERNO  
Jornal da Tarde - 1975
- .OS RUMOS IMPREVISÍVEIS DO PROBLEMA DO MENOR  
Jornal da Tarde - 1974
- .COLÔNIAS AGRÍCOLAS PARA MENORES  
A Província de São Paulo - 1875
- .MENOR VIVE DE POUCAS VERBAS E MUITA PROMESSA  
Folha de São Paulo - 1974
- .MENORES FOGEM SEM PRESTAR DEPOIMENTO  
O Estado de São Paulo - 1974
- .MENORES ASSALTAM BANCO EM PORTO BELO  
O Estado/SC - 1978
- .NAS RUAS 600 MIL MENORES MARGINALIZADOS  
O Estado de São Paulo - 1973
- .PREFEITURA CALCULA MAIS DE 1000 MENORES NAS RUAS  
O Estado/SC - 1976
- .DEPORTAÇÃO DE MENORES PARA A EUROPA  
Jornal da Tarde - 1974
- .RECOLHIMENTO DE MENORES, UMA FÁBRICA DE BANDIDOS  
O Estado de São Paulo - 1973
- .MENORES EXPLORADAS NA PROSTITUIÇÃO EM PLENA CAPITAL  
O Estado/SC - 1979
- .SÃO PAULO: 36 MIL MENORES INTERNADOS  
O Estado de São Paulo - 1973
- .MENOR SEVICIADO PELA POLÍCIA DE BLUMENAU  
O Estado/SC - 1981

- .A TÉCNICA DE ROUBAR NAS RUAS  
Jornal da Tarde - 1978
- .CADEIA, A PIOR SOLUÇÃO PARA MENORES  
Jornal do Brasil - 1982
- .MENORES VÍTIMAS DE ENTORPECENTES NAS ESCOLAS  
Correio do Povo - 1983
- .A ESCOLA DA VIDA DOS ENGRAXATES MENORES  
O Estado/SC - 1981
- .MENOR, VÍTIMA DO ÊXODO RURAL  
O Estado/SC - 1983
- .FUCABEM INAUGURA CENTRO PARA ATENDER 1000 MENORES  
O Estado/SC - 1982
- .JUIZADO DE MENORES NÃO TEM SOLUÇÃO PARA O MENOR  
A Gazeta - 1981
- .DELEGACIA DE POLÍCIA PRENDE MENOR ILEGALMENTE  
O Estado/SC - 1978
- .MENOR É ASSASSINADO BARBARAMENTE EM ITAJAÍ  
O Estado/SC - 1981

I - INTRODUÇÃO

A compreensão da realidade social que evidenciamos nos dias atuais é fruto das relações intrínsecas entre o Estado e a Sociedade Civil, onde transparecem as contradições políticas entre a classe dominante, representada no aparelho de Estado, e os demais segmentos da sociedade.

A sociedade civil, enquanto representação dos organismos privados, tem sido progressivamente marginalizada do espaço político ocupado pelo Estado, como representação hegemônica do grupo dirigente, informado por uma racionalidade centrada no mercado e que permeia toda a ação estatal.

No Brasil, o Estado se apresenta duplamente contraditório proclamando uma soberania assentada em bases econômicas dependentes do sistema de mercado internacional e afirmando a independência do Estado Nacional, que na realidade é resíduo do Estado Imperial, cujos resquícios colonialistas permanecem até hoje na burocracia brasileira. (CARDOSO, 1977)<sup>5</sup>

Configura-se assim uma dicotomia entre Estado e Nação, consolidada em nossos tempos pela Revolução de 1964, mediante a aliança empresariado-classe média que definiu o design do Estado Empresarial, no qual os militares assumiram a missão de fortalecer o desenvolvimento capitalista, em nome dos pressupostos preconizados pela ideologia da segurança nacional.

Neste contexto, situamos a Política Social como um campo de contradições nos interesses do processo de desenvolvimento nacional, onde o Estado tem sido o fiador dos interesses sociais, políticos e econômicos dos detentores do poder. Por isso, a Política Social tem sido marcada por uma profunda contradição entre o discurso oficial, que privilegia a classe subalterna, e a prática estatal que legitima a ação do capital reprodutora da massa oprimida. Nesta perspectiva, a estrutura de poder regula por normas e princípios ambíguos, transformações societárias e mecanismos de alienação da nação. Dentro deste quadro, a Política Social preconiza em seu discurso, contradições evidentes como: mudanças sociais, satisfação das necessidades básicas do homem, participação do povo na riqueza gerada e globalidade do processo.

Portanto, a Política Social brasileira só pode

ser compreendida à luz do modelo de desenvolvimento capitalista e suas relações de exploração, bem como a resultante da articulação política empresarial-militar que, em nome da defesa das instituições democráticas face à ameaça comunista, culminou por configurar o Estado brasileiro como guardião do desenvolvimento capitalista e normalizador da ordem social. A ambigüidade do desempenho estatal transparece claramente mediante a agilização dos mecanismos de acumulação capitalista ao mesmo tempo em que põe em prática todo o seu poder integrador e normalizador, através de várias instituições sociais que cria para obter uma ordem social supostamente baseada na justiça social.

Desta forma, o Estado, através da Política Social implementa medidas de caráter econômico, social e político com intuito de manter as relações de produção, apesar de, em seu discurso, justificar estas medidas como beneficiárias às classes subalternas, sufocando e desviando a atenção destas para a organização, dando margem para reivindicações apenas no nível institucional. Com isto o Estado, através da institucionalização dos conflitos estabelece regras e limites precisos, permitindo a manutenção ou a criação de novos conflitos em lugar de igualdade social.

Na verdade, a definição e implementação da Política Social não tem sido apenas o produto da ação do Estado, de sua benevolente preocupação com a justiça social. Afinal, não é pela institucionalização das regras que os indivíduos se tornam iguais, e que as relações de força são eliminadas. Isto só ocorre como resultado de prolongadas reivindicações das classes menos favorecidas, a par de todas as restrições que se fazem à sua participação. Ao fazer concessões em nome da classe dirigente, o Estado não sintoniza necessidades e aspirações populares, mas tão somente age, mantendo a estabilidade do regime político, assim como preserva a ordem social e econômica, o que é do interesse máximo do capital.

Como se vê, as questões sociais não estão desvinculadas da realidade onde se inserem. Elas estão fortemente ligadas às relações econômicas e constituem uma manifestação conseqüente das relações políticas, mediante um entrelaçamento de forças explicáveis na sua complexidade, à luz da dinâmica estru-

tural da vida humana, associada no seu contexto histórico - social.

Assim, a questão do menor que pretendemos analisar nesta dissertação, não se restringe apenas à dinâmica familiar e sua incapacidade para gestão de suas funções sociais, mas principalmente às implicações estruturais da sociedade brasileira, orientada por um modelo econômico-social que configura uma política social inconsistente e marginalizadora.

Entretanto, para compreender a política social brasileira, é necessário conhecer as diversas transformações histórico-estruturais por que passou o Estado ao longo de sua existência, bem como a experiência de planejamento governamental que legitimaram as intenções de Estado. Verificar-se-á todavia que há grandes dificuldades para tal análise em seu sentido estrito, uma vez que o planejamento no Brasil tem assumido posições voltadas quase que essencialmente para uma política econômica, onde o social tem uma conotação conseqüente e caudatária numa perspectiva nitidamente mecanicista. Deste modo, o intervencionismo estatal, que informa significativamente a dinâmica da sociedade brasileira, vem, por vezes, revestido de nuances sociais e políticas, que se determinam mutuamente. Evidencia-se, assim, a importância dada pelo Estado capitalista à Política Social, institucionalizando medidas sociais voltadas para as principais questões da sociedade, entre as quais, identificamos a Política de Bem Estar do Menor que pretendemos analisar.

Ora, a implementação destas políticas sociais tem sido extremamente contraditórias, gerando distorções substanciais, provocadas pela própria ordem econômico-social, caracterizada pela excessiva centralização econômica, a dependência financeira externa e a prioridade para os investimentos econômicos em detrimento do social, que vem marcado pelo empirismo e assistencialismo. Neste sentido, as reais funções da política social no Brasil têm sido a valorização da taxa de lucro, a exploração da força de trabalho, a reprodução das desigualdades e a manutenção da ordem social. (FALEIROS, 1980)<sup>11</sup>

Em decorrência desta situação institucional, se configura um modelo de bem estar social caracterizado por cientistas políticos como "auxiliar da economia" ou seja, uma polí

tica social residual e apêndice da dinâmica econômica, mesmo que esteja apoiada num conjunto complexo de instituições de bem estar social públicas, ou privadas, subsidiadas pelo governo. Além do que, estas instituições sociais sofrem os efeitos patológicos de uma burocracia super-desenvolvida, carência crônica de recursos e paralelismo de objetivos e ações desintegradas, que culminam por determinar uma verdadeira competição das instituições, entre si, e da clientela, junto às mesmas.

Efetivamente, a política social brasileira envolve toda uma gama de instituições e serviços como: seguros sociais, assistência médica, política habitacional, política nacional de bem estar do menor, política nacional da LBA com prioridade da gestante, pré-escolar e idoso, além das políticas setoriais no campo da educação e saúde. É preciso compreender que tais instrumentos político-sociais respondem exatamente às delimitações do modelo auxiliar da economia, legitimados por leis e medidas tributárias e, mesmo sendo gerenciados em sua maioria por instituições governamentais, têm tido ampla participação do setor privado a nível de execução.

Outra dimensão significativa deste modelo auxiliar da economia que configura a política social brasileira, é o fato de que os recursos sustentadores da mesma têm sido alocados mediante contribuições dos trabalhadores, das empresas e residualmente pelo próprio Estado. Os fundos especiais têm como função promover transferências reais, sob a forma de poupança, de fundos previdenciários e, às vezes, de renda aos assalariados e à população de baixa renda. Assim foram concebidos o PIS, o PASEP, o FAS, o FGTS que substituiu a Lei da Estabilidade, o BNH, o salário educação, o imposto calamidade, o programa nacional de centros sociais urbanos e muitos outros. Basicamente os recursos destinados à política social brasileira são gerenciados por poucas instituições estratégicas destacando-se o INPS/INAMPS, o BNH e Cohabs Estaduais, a LBA e a FUNABEM e FEBEMs Estaduais.

Salienta-se ainda no conjunto da política social brasileira, o reforço da iniciativa privada, que vem legitimar a estratégia do Estado de restringir-se à problemática social, delegando-a à responsabilidade da sociedade civil, o

que fica tipificado no slogan "Educação, um direito da criança, um dever dos pais." Na verdade, o empresariado corresponde a este posicionamento, através da ação dos SESC e SESI, assim como as igrejas cristãs, através de sua ação social, alimentam este modelo político social, para não citar a imensa rede de instituições privadas voltadas para programas assistenciais.

Nesta dissertação tem sido nossa preocupação básica, a objetivação de indicadores para a formulação de políticas sociais, assim como interpretar as contradições da mesma, no seu ajustamento à ideologia do poder dominante e no seu descompasso na sintonia das condições e peculiaridades nacionais. Assim nos propomos identificar duas variáveis básicas da Política Social Brasileira: a configuração da política social e a caracterização da política de bem estar do menor. Para tanto, pretendemos orientar nossas reflexões a partir das seguintes questões essenciais:

- 1º - Identificar os indicadores que configuram os modelos de Política Social;
- 2º - Caracterizar a Política Social brasileira e sua correlação com a estrutura e ideologia do poder;
- 3º - Analisar o discurso da Política de Bem Estar do Menor no Brasil;
- 4º - Interpretar a evolução da Política de Bem Estar do Menor em Santa Catarina;
- 5º - Verificar as diretrizes e a prática da Política de Bem Estar do Menor em Santa Catarina.

Para o desenvolvimento de nossas pesquisas e reflexões, procuramos identificar a significação histórico-social da Política Social e a natureza técnica e política que a orienta. Na objetivação da análise identificamos os indicadores essenciais da Política de Bem Estar do Menor e sua implementação, uma vez que não podemos abranger todo o universo que compreende a Política Social.

É nosso intento contribuir para o estudo da correlação entre a estrutura de poder no Brasil e a correspondente conformação do nosso design político social.

Concretamente, procedemos à análise dialético-discursiva do discurso da Política Nacional do Bem Estar do Menor e sua adequação à experiência catarinense. Nosso desideratum outro não é, senão repartir reflexões e experiências colhidas, lentamente, no seio de nossas instituições de bem estar social. Outra aspiração não alimentamos que não a de servir ao Homem, para que ele seja mais com toda a humanidade, pois que é para o Homem e o mundo que as coisas são numa constante dialética histórico-existencial. Cremos que o futuro não é uma fatalidade cega, pelo contrário, está entregue à nossa responsabilidade. Temos o poder de analisar os fatos e aplicar racionalmente as consequências práticas dos nossos ideais em busca da civilização do amor. (GUNNAR MYRDAL, 1977<sup>32</sup>)

## II - O PAPEL SOCIAL DO ESTADO MODERNO

Historicamente a questão social está intimamente relacionada com a transformação da postura do Estado que deixa o seu comportamento policiador dos conflitos gerados pela sociedade industrial, para se tornar um disciplinador dos antagonismos, atribuindo-se o direito de intervir diretamente na problemática da desigualdade social e do desenvolvimento. Absorvendo as críticas, pressões e manifestações das diferentes categorias sociais, o Estado delinea para estes segmentos um rumo e um controle que embora preconize a defesa dos interesses dos mais fracos, na verdade tem-se orientado para os interesses dos grupos privilegiados.

O Estado vive do livre jogo das forças sociais, na medida em que capta as manifestações sociais no sentido de transformá-las em verdadeiros canais de expressão popular. É o único meio para a legitimação do Estado de Direito, onde o processo democrático substitue a tutela popular, através da revitalização do papel político. A validade do Estado de Direito consubstancia-se no seu papel social tem como alicerce a cidadania, enquanto garantia do direito à ampla informação e debate, que possibilite uma crescente percepção da realidade de forma crítica, dentro de um processo amplo de mobilização e participação popular.

Como o Estado evoluiu historicamente e configurou o seu papel social, eis a questão básica que nos propomos nesta reflexão, identificando o espaço e a força de cooptação da sociedade civil, estimulando as diferentes categorias sociais a garantirem, expressarem e conquistarem sua liberdade e seus direitos sociais, sem tutela e concessões espoliativas. Para tanto, em primeiro lugar, analisaremos a origem e evolução do Estado, situando a sua trajetória e conformação histórica. A seguir procuraremos caracterizar a tipologia do Estado Moderno, evidenciando sua performance face à dinâmica da vida humana associada, e seus desafios pluralistas. Finalmente, pretendemos analisar criticamente a natureza social do Estado, ressaltando as incongruências no desempenho de suas funções sociais básicas, confrontando a racionalidade clássica com a ética mercadológica que sustenta a modernidade.

## 2.1 - ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO

As interpretações do surgimento e conformação do Estado, objeto de análise neste item, tem sido as mais diversificadas e por si sós, não explicam o Estado em sua totalidade. Muitos cientistas políticos dedicaram-se ao intento de desenvolver este estudo, dentre os quais, fomos buscar a contribuição de DALLARI, 1979<sup>9</sup> e JELLINEK, 1954<sup>19</sup> entre outros.

A perspectiva histórica da origem do Estado pode ser sintetizada a partir de três concepções básicas. A primeira afirma que o Estado e a Sociedade sempre existiram, evidenciando uma origem sobrenatural e uma natureza quase divina. Outros crêem que a sociedade é natural e permanente, enquanto o Estado é criação posterior, que objetiva interesses e necessidades de grupos sociais, assegurando o primado da razão humana na ordem social. Finalmente, o pensamento atual contempla que o surgimento do Estado é contemporâneo da soberania, num contexto histórico-social concreto, a emergência da modernidade, sobressaindo sua natureza social.

### 2.1.1 - A CONFORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO

A compreensão do Estado Moderno torna-se mais compreensível, a partir de uma interpretação histórico-social, destacando a significação temporo-espacial no delineamento do design estatal. Nesta perspectiva podemos caracterizar inicialmente o surgimento do ESTADO ORIENTAL, no qual se destaca como modelo o Estado Israelita, configurado pelo pacto de rei e povo com Jeová, da qual procede a natureza social e religiosa oriunda do decálogo, de modo que o Estado é concebido numa perspectiva teológica.

A seguir, evidencia-se o ESTADO HELÊNICO no qual é ressaltada a relação entre a comunidade política e a comunidade religiosa, de sorte que os cidadãos participam das decisões políticas, posto que a educação para a virtude é o fim último do Estado. Neste contexto, a dimensão social é intrínseca ao Estado, concebido numa perspectiva filosófica, onde o bem comum é a própria razão de ser do Estado.

Segue-se o ESTADO ROMANO, onde desponta a natureza jurídico-social do Estado como uma super-ordem, na qual os elementos essenciais são a família, a propriedade e o cidadão, sujeito de direitos. Aqui, o advento do cristianismo resultou numa aliança entre Estado e Igreja, mediante a conversão do Imperador Romano Constantino, pondo fim à perseguição dos fiéis e declarando a fé cristã como a religião do Estado. Paradoxalmente, o Estado volta-se para a defesa da propriedade privada emergente, e como tal inicia o desvirtuamento da função social do Estado.

Sucedo o ESTADO MEDIEVAL tipificado pelo Estado Germânico, onde há uma associação de povos sem território fixo. O Estado e a Igreja têm uma relação peculiar, onde o poder político é limitado pelo poder eclesiástico, o que só foi superado com a reforma. Além disso, contribuem para o desenho social do Estado, a ação dos bárbaros, inspirando a ideologia da defesa, e o feudalismo, caracterizando uma nova ordem social. A ciência política faz algumas restrições básicas a este modelo de Estado, porquanto sem unidade territorial de dominação, não se pode falar em Estado Medieval, (HELLER, 1968<sup>16</sup>). Apesar de atípico, entendemos que este período contribuiu significativamente para a formulação de uma teoria do Estado Moderno, e a compreensão de sua configuração, a partir da modernidade, conforme veremos adiante.

O ESTADO MODERNO resulta como estuário do processo histórico-evolutivo e se caracteriza pela sustentação numa constituição, e pelo dualismo realeza e povo, além da distinção entre o poder espiritual e o poder temporal. Seus elementos essenciais, definidos constitucionalmente são soberania, território, povo e finalidade. Uma questão polêmica tem sido o marco histórico configurativo do Estado Moderno, defendido por alguns como na primeira metade do Século XIII, na Sicília, quando Frederico II separou, de forma radical, o sistema feudal, enquanto propriedade privada, das ações do exército, justiça, polícia e administração financeira, centralizadas burocraticamente nas mãos do Estado, (HELLER, 1968<sup>16</sup>). Outros querem a emergência do Estado Moderno na segunda metade do Século XV na França, Inglaterra e Espanha, (GRUPPI, ...

1983<sup>15</sup>). Acresce a estas posições a contribuição clássica de Nicolau Maquiavel, que procedeu ao primeiro estudo sobre o Estado Moderno, a partir da República de Florença, no Século XVI.

Para Max Weber<sup>29</sup>, a origem do Estado Moderno é contemporânea do capitalismo mercantilista, onde justamente a organização burocrática caracteriza a postura de um novo Estado, mediante a transposição dos meios reais de autoridade e administração, do domínio privado para a propriedade pública.

Finalmente, o ESTADO CONTEMPORÂNEO tem sido visto como uma variante do Estado Moderno, caracterizado pela hegemonia do poder tecnocrático sobre o poder político, mediante a hipertrofia burocrática. Acresce, ainda, a irresistível e irreversível vocação autoritária e, por conseguinte, o caráter intervencionista excessivo. A crítica maior que se faz ao Estado Contemporâneo consiste na sua disfunção em relação ao Bem Comum de natureza ética e social, confundido com o bem estar coletivo de índole material.

Atualmente a crise do Estado tem inspirado novas propostas para um ESTADO DO FUTURO, consubstanciado numa proposta cosmopolita, defendidas por TOYNBEE<sup>45</sup>, KELSEN<sup>20</sup>, TIMBERGEN<sup>44</sup> e HUXLEY<sup>50</sup> entre outros. Defende-se aqui, a instituição de um Estado Mundial, cuja prioridade seja a educação para a "cidadania universal", sendo o espaço planetário gerido por um só Estado. A este posicionamento opõe-se a escola anarquista que acredita "num mundo sem Estados", onde as relações sociais são suficientes para o equilíbrio da convivência. Outra corrente se situa no extremo oposto, defendendo a implantação de "Super Estados", polarizadores de povos culturalmente convergentes, de sorte que Estados continentais seriam necessários e suficientes para a gerência das relações sociais. A inviabilidade próxima destas propostas tem resultado no disfarce de um novo Estado capitalista denominado "Estado do Bem Estar Econômico e Social", baseado nas premissas da justiça social distributiva, como design da nova ordem social. A todos estes posicionamentos contrapõe-se a crítica de HUXLEY, 1969<sup>50</sup>, onde o chamado "Estado Cibernético" transforma os homens em robôs programados pelo grande Estado Dominador.

De qualquer forma, as características do Estado Futuro, exceção feita ao nihilismo anárquico, têm sido delineadas, a partir de tendências que preconizam a prevalência dos interesses sociais nos fins do Estado, bem como a racionalização do funcionamento estatal, a partir de uma crescente homogeneização relativa dos Estados. Entretanto, tudo leva a crer na prevalência crescente de uma ambigüidade, na postura estatal futura, pela consolidação de uma orientação autoritária e nacionalista, (DALLARI, 1972<sup>9</sup>).

### 2.1.2 - O DESENVOLVIMENTO DA CONCEPÇÃO POLÍTICA

Vista a retrospectiva histórica dos contornos básicos que delinearão o Estado, cremos ser fundamental situar sua evolução conceitual, a partir de uma hermenêutica filosófica, identificando sua abducação da conformação clássica helênica, onde era concebido em bases éticas, para assumir uma perspectiva empirista e uma ética política pragmática, enquanto legitimação do poder em si mesmo.

Para tanto, nos utilizaremos dos estudos de GRUPPI, 1983<sup>15</sup>, o qual situa como primeira reflexão do Estado Moderno a contribuição de NICOLAU MAQUIAVEL, 1527<sup>27</sup>, segundo o qual, o Estado consiste na dominação exercida mais sobre os homens do que sobre um território. A partir da crise política italiana, que vivenciou singularmente, propõe, a par de se considerar um democrata republicano, a constituição de um Estado unitário por iniciativa de um príncipe. Mesmo assegurando que nenhum príncipe é mais sábio que o povo, entende que só o poder absoluto superaria a crise das velhas instituições, e renovaria a sociedade de seu tempo. Ao conceber a ciência política distinta da moral e da religião, o Estado não tem mais função de assegurar a felicidade e a virtude, conforme a proposta essencialista, nem tão pouco em preparar o povo para o reino de Deus. Por isso, critica o idealismo filosófico e preconiza a realidade política e social como critério de verdade efetiva. "Quem quiser comportar-se em todas as circunstâncias como um homem bom, vai ter que perecer entre tantos que não são bons." Por isso mesmo, afirma que a política é a arte do possível, como estratégia do poder, concebido como dominação

dos homens, mais pelo temor do que pelo amor. Por conseguinte, Maquiavel propõe uma nova ética do Estado, que mesmo estando fundamentado no consentimento popular, tem um ingrediente essencial que é o temor, base de todo o poder. A virtude não é mais a busca da felicidade, mas a moral do cidadão que constrói o Estado; uma moral imanente, mundana, que vive das relações possíveis entre os homens.

Mesmo propondo uma teoria política que seja realista, e por isso mesmo, na sua opinião, científica, crítica e experimental, Maquiavel não apresenta uma Teoria de Estado Moderno, mas apenas a sua constituição e alguns princípios básicos que o modelaram. Somente JEAN BONDIN, 1576<sup>3</sup>, a partir da experiência do Estado unitário francês, polemizou seu antecessor, diante da questão do consenso e da hegemonia. Para teorizou a autonomia e a soberania do Estado Moderno, caracterizando o poder como a essência do Estado ou seja, nem povo, nem território, definem tão bem o Estado, quanto o poder. Logo, a soberania é o verdadeiro alicerce do poder, do qual dependem todos os elementos da sociedade.

Entretanto, a formulação mais completa do Estado Moderno nós a tivemos com o filósofo THOMAS HOBBS, 1679<sup>17</sup>, o qual crê que o Estado seja o resultado de um contrato entre os homens, cujo objetivo seja refrear o egoísmo e a destruição mútua, já que a ambição humana torna o homem lobo do próprio homem. Sua concepção, porém, reforça o caráter mercantilista das relações sociais burguesas, legitimadas pelo Estado absoluto, que limita a liberdade humana, para assegurar a conservação do grupo social.

O Estado mercantilista, porém, foi muito bem delineado por JOHN LOCKE, 1704<sup>23</sup>, fundado no empirismo filosófico moderno, esboçando claramente a conformação do Estado Liberal, em bases nitidamente burguesas. O autor partiu da teorização sobre os direitos do parlamento e as garantias do súdito, transformado agora em cidadão. Assegura que é do interesse do próprio homem limitar a sua liberdade, para garantir a propriedade privada, o que só se torna viável com a instituição do Estado. Destaca, todavia, que o Estado é soberano, mas não absoluto, no que discorda de Hobbes.

Criado numa sociedade de mercado, o Estado se apresenta como um contrato que pode ser desfeito quando não garantir os princípios para que foi criado, especialmente a liberdade de iniciativa econômica, da qual decorrem todas as demais garantias do Estado.

O autor propõe ainda uma distinção essencial entre a sociedade política, cuja origem é democrática e parlamentar, da sociedade civil, que se diferencia pela transmissão da propriedade pela herança. Esta distinção entre o público e o privado opõe-se à visão clássica e ao pensamento medieval, onde sociedade civil e sociedade política eram realidades inseparáveis.

A questão da soberania do Estado recebeu importantíssima contribuição de EMMANUEL KANT, 1804<sup>22</sup>, que a situa categoricamente como originária do povo e a ele pertencente. Acresce, porém, que só os cidadãos independentes, os proprietários, têm direito a voto e serem votados, porque são livres para se expressarem politicamente. Os cidadãos dependentes, os servos, aprendizes e artesãos, não tem direito a voto, porque não são livres politicamente. Com isto, a burguesia passou a formar o seu próprio Estado Liberal, cuja essência é a relação indissociável entre propriedade e liberdade.

Retomando o problema, JEAN JACQUES ROUSSEAU<sup>37</sup>, 1778, apregoa que a condição natural do homem é de igualdade e liberdade, no que também se opõe a Hobbes, situando como causa da questão a civilização, que perturba as relações humanas. Para tanto, baseado no mesmo espírito mercantilista e individualista, propõe que a sociedade e não o Estado, seja fruto de um contrato social que permita ao homem plena expressão de sua liberdade. Por isso, não advoga a separação Sociedade/Estado, mas propõe como órgão soberano a assembleia onde o povo exprimiria sua soberania, sem delegação ao Estado, de suas prerrogativas, embora não tenha explicitado como viabilizar essa soberania popular permanente.

O pensamento de Rousseau mereceu a crítica de BENJAMIM CONSTANT DE REBECQUE, 1830<sup>38</sup>, que propõe uma nítida separação entre sociedade civil, enquanto domínio privado, e sociedade política, enquanto domínio público. Afirma que a

igualdade de Rousseau destrói a liberdade e defende a identificação entre propriedade e liberdade. Sua concepção de Estado é também basicamente burguesa, já que o situa como guardião da liberdade. Esta sua tese foi rebatida por CHARLES DE TOCQUEVILLE, 1854<sup>46</sup>, que afirmou ser a natureza da igualdade, jurídica e não social, cabendo ao Estado conciliar o direito de propriedade e a igualdade jurídica, o que na verdade se constitui em tutela da atividade econômica e do desenvolvimento capitalista. Seu pensamento foi reforçado por BENEDETTO CROCE, 1952<sup>8</sup>, que defende a existência de uma classe dirigente na estrutura do Estado, constituída pela elite cultural e econômica, confirmando, portanto, a distinção entre sociedade civil e sociedade política.

Como se vê, o Estado Liberal foi fruto de uma evolução conceitual secular, tema que foi objeto básico da crítica de GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL, 1831<sup>51</sup>. Sua proposta, entretanto, é muito conservadora e autoritária, além de negar a dimensão transcendente do processo social. Seu Estado ideal é personificado no monarca, fonte e origem da sociedade civil. A soberania não tem origem na sociedade civil mas no próprio Estado, que constituiu o povo. Enquanto para Rousseau, a sociedade civil predominará sobre a sociedade política, para Hegel, sucederá o contrário, porque o Estado é uma instituição ética. Permanece, porém, o pensamento histórico da dicotomia entre sociedade civil e sociedade política em cujo fosso nasce e se desenvolve a ordem capitalista.

A proposta Hegeliana mereceu a crítica de KARL HEINRICH MARX, 1883<sup>28</sup>, para quem a igualdade jurídica deve corresponder à igualdade social. A sociedade civil, entendida como conjunto das relações econômicas, e a sociedade política, representada pelo Estado, estão intrinsecamente entrelaçadas, sendo uma expressão da outra. As relações sociais constituem a anatomia da sociedade civil e explicam a origem do Estado, sua natureza e seu desempenho. O Estado seria uma super-estrutura jurídica, assentada na estrutura econômica da sociedade. Portanto, não é o Estado que determina a estrutura econômica, mas sim o contrário. "O Estado escravista garante a dominação sobre os escravos; o Estado feudal sobre as

corporações; o Estado capitalista garante a reprodução ampliada do capital e é determinado por este." (GRUPPI, 1983<sup>15</sup>)

O pensamento de Marx foi retomado por FRIEDRICH ENGELS, 1885<sup>10</sup>, afirmando que o Estado Moderno é fruto da necessidade de refrear os antagonismos de classe, e por isso via de regra, é o instrumento da classe mais poderosa economicamente, para dominar politicamente. Quando a sociedade civil se repartiu em classes pelo aparato produtivo, criou-se um espaço para a emergência do Estado. Logo, o Estado não é uma imposição ética, nem histórica, mas resulta das contradições da sociedade civil consigo mesma, dividida por antagonismos irreconciliáveis. Na realidade, nem Marx, nem Engels apresentam uma teoria orgânica do Estado, porque por si mesmos negam o Estado como instituição, preconizando a ditadura do proletariado. O Estado seria uma instituição puramente burguesa ou um aparato burocrático tolerável até o advento da verdadeira revolução social.

Resta-nos, ainda, acrescentar o pensamento de Max Webber e Montesquieu, que pela importância na caracterização do Estado Moderno, sua organização formal e aparato burocrático, abordaremos no item seguinte.

Em suma, procuramos mostrar a evolução da conformação formal do Estado e a gênese conceitual que sustenta a doutrina atual. Assim, numa visão liberal o Estado é árbitro neutro e isento dos conflitos sociais, mantendo-se autônomo na sociedade civil, a fim de garantir a justiça e o bem estar de todos, sem intervir na economia, mas assegurando sua expansão em nome da liberdade. Numa ótica funcionalista, o Estado é igualmente externo e alheio à sociedade civil, tendo por função a garantia da propriedade privada e a livre iniciativa. Numa perspectiva estrutural, o Estado é neutro e age racionalmente, tecnocraticamente, em vista dos objetivos comuns de toda a sociedade. E finalmente numa concepção marxista, o Estado é instrumento de dominação de uma classe, impondo pela ordem a submissão da classe subalterna, de modo que governo e burocracia desenvolvem o projeto da classe burguesa.

Atualmente, o Estado Moderno se apresenta com

dimensões multifacetadas que o caracterizam como agente econômico e social monopolista e autoritário, gerando em consequência um vazio político que compromete sua vocação clássica, mas que endossa o desenvolvimento de seu perfil histórico, como vimos. Como se apresenta o Estado hoje, e como configura o seu desempenho, eis a questão básica que nos propomos refletir no próximo item.

## 2.2 - TIPOLOGIA DO ESTADO MODERNO

A tipologia do Estado Moderno apresenta um tríplice diferencial em relação aos Estados antigos e medievais, sobretudo no que trata da concepção clássica. Assim, a primeira característica do Estado Moderno é sua autonomia, ou seja, sua independência e soberania em relação a qualquer outra autoridade. A segunda característica é a distinção e separação entre Estado e sociedade civil, evidenciada cada vez mais, a partir do Século XVII, com a afirmação da burguesia que transforma o Estado numa organização distinta da sociedade, embora expressão desta. E finalmente uma terceira característica é de que, enquanto o Estado medieval era um Estado patrimonial exclusivo, o Estado Moderno delega o caráter patrimonial à livre iniciativa ou ao aparelho de Estado. Não é mais o monarca que detém o poder patrimonial isoladamente, mas toda a instituição estatal.

Daí que o Estado Moderno se apresenta como um grande empresário ou fiador da aliança capitalista que o sustenta, exercendo uma grande intervenção nos setores econômico e social e relegando a um segundo plano a sua natureza política. Esta prática burocrática autoritária tem caracterizado a Administração Pública, como instrumento de controle de toda a sociedade na defesa dos interesses maiores da ordem econômica estabelecida.

Entretanto, o Estado Moderno não tem uma aparência monolítica dado que pode vir encoberto de uma imagem democrática e/ou mesmo como incrementador de um modelo tecnocrático que faz crer ser o melhor para toda a sociedade, ou definir-se claramente por uma postura autoritária e centralizadora.

As transformações por que passou o Estado e a conformação de sua estrutura atual refletem as variações do pensamento e mo dernamente a afirmação das correntes ideológicas, num imenso esforço racionalizador da vida social. Conforme SOUZA, 1973<sup>42</sup>, este esforço se orienta no sentido da práxis, segundo uma con cepção materialista da vida, em função da qual se procura com preender toda a vida humana associada.

MONTESQUIEU, 1755<sup>30</sup> preocupado com a ordenação da sociedade humana preconiza para o Estado Moderno uma pers pectiva espacial e jurídico-formal, embora voltado para o mo vimento e as formas sociais existentes. Acredita numa razão primitiva que orienta a natureza, e numa razão humana que go verna os povos. Cabe ao Estado, através das leis políticas e civis, sintonizar a razão humana no governo das nações. Afirma ainda que, historicamente, o Estado Moderno poderá ser go vernado por três tipos de governo: o republicano, o monárqui co e o despótico. Acresce, ainda, a tríplice repartição do po der em três poderes: executivo, legislativo e judiciário que correspondam à dinâmica da sociedade e assegurem a verdadeira democracia. Embora parta de critérios axiológicos, preocupa-se mais com a forma de Estado e sua relação com a sociedade, aceitando a corrupção de sua proposta, quando a nação não re conhece a autoridade do Senado, não chegando a formular uma crítica estrutural na relação Estado/Sociedade.

Para MAX WEBER, 1963<sup>29</sup>, o Estado reflete dife rentes interesses grupais, numa permanente luta, visando a distribuição do poder, que reflete a posição que o indivíduo ocupa na sociedade (classe social) e ao prestígio dessa posi ção (status). Portanto, não há poder sem legitimidade, enquan to autoridade, competência e legalidade; só que essa legiti mi dade nada mais é que a institucionalização da violência da or dem social estabelecida. Afirma ainda que numa sociedade capi talista centrada no mercado, as classes sociais se consolidam através da economia, onde demonstram seu real interesse. O Es tado, salvaguardando este espaço, assegura a representativi dade da sociedade civil, através dos partidos, cujo objetivo é conciliar os interesses antagônicos das diferentes categori as sociais. Como compatibilizar os antagonismos das categori as sociais, eis uma crítica que se apresenta a Weber neste par

ticular.

Portanto, na perspectiva Weberiana o Estado é o monopólio do uso legítimo da violência, fruto da divisão social do trabalho, dos conflitos provenientes das relações desiguais entre trabalhadores manuais e intelectuais, diante dos quais o Estado sempre assumiu a defesa do mais forte. Daí que o Estado tem legitimado um desempenho mais econômico do que social, já que estas últimas são atribuições da iniciativa privada, especialmente da família, Igreja e instituições filantrópicas.

Para Weber, o Estado Moderno se caracterizou inicialmente como repressivo, garantindo a força de trabalho para a acumulação capitalista. Posteriormente, tornou-se guardião e regulador das funções econômicas, de modo a superar as crises econômicas. Finalmente, consolidou as duas posturas anteriores configurando-se ainda mais como produtor, emergindo o capitalismo monopolista de Estado, que define o Estado Moderno.

É preciso acrescentar ainda que o Estado Moderno pode assumir determinados papéis sociais que o plasman como Estado/Providência que não visa outra coisa, senão o controle político e social das populações, em vista da reprodução da força de trabalho, através de concessões sociais, mesmo que sejam frutos da pressão da classe subalterna.

Segundo Weber, no Estado Moderno, quem governa é a burocracia, através da rotina da administração, onde os funcionários tomam as decisões sobre todos os problemas e necessidades do povo a que chama de Estado Burocrático Autoritário. O Estado funcionaria como uma empresa (BETRIEB) onde as relações de autoridade têm as mesmas raízes da produção capitalista, de sorte que o mandatário político funciona como um empresário, fazendo com que o domínio público na esfera econômica signifique uma inevitável burocratização. Se o Estado Moderno se fundamenta na racionalidade capitalista, não pode decidir segundo o senso de equidade da postura humanista clássica. A própria organização partidária que dá suporte ao Estado centrada nas mãos dos detentores do capital, favorece isto, na medida em que tem dois objetivos básicos: a concessão de cargos e a reprodução ideológica (Weltanschauungspartei).

Na sua explicitação do Estado Racional, o autor afirma que o Estado Moderno se apoia na burocracia especializada e no direito racional, no caso, o Direito Romano e o Direito Canônico, de sorte que a aliança entre o Estado e a jurisprudência formal favorece a expansão capitalista do próprio mercantilismo que na sua concepção significa "a transferência do interesse de lucro capitalista para a política, fortalecendo o poderio do Estado, diretamente pelo incremento do erário público, e, indiretamente, através da capacidade tributária da população." Logo, o Estado procede como se fosse constituído exclusivamente por empresários.

A racionalidade do Estado Moderno se opera na burocracia estatal que se apresenta neutra e facilitadora das ações públicas. Na verdade, a burocracia transforma uma ação comunitária, numa ação societária, racionalmente ordenada e executada, resistindo a qualquer pressão social. Precisamente nisto consiste o caráter pedagógico da burocracia do Estado Burocrático/Autoritário, em se afastar cada vez mais dos interesses e expectativas das camadas populares, para impor "ordem" à sociedade. Para tanto, a despersonalização dos agentes da organização, a tecnificação das tarefas e funções e a compartimentalização para a realização das ações públicas constituem as formas tradicionais como opera a burocracia estatal. Na percepção de Webber, a origem da burocracia está no próprio Estado que a idealizou a fim de controlar a sociedade civil, passando a ser, portanto, um instrumento de dominação e exploração dos grupos socialmente não privilegiados e de afirmação do poder da classe dirigente.

A dominação de que fala consiste na probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato, mediante submissão, que se viabiliza por interesses utilitários, costume social ou afeto pessoal, garantida sempre a sua permanência em bases jurídicas, nas quais se fundamenta a legitimidade. A dominação legal consiste no embasamento estatutário, sendo a burocracia o tipo mais evidente de controle social. A dominação tradicional consiste na fidelidade comunitária à tradição sendo sua forma mais concreta, a dominação estamental e patriarcal. A dominação carismática consubstancia-se na devoção de

vida ao dom (carisma) e no reconhecimento das virtudes, aparecendo sua forma mais comum na figura dos profetas, heróis e líderes.

Em suma, para Weber, o Estado se funda na força, no monopólio legítimo da violência, a única fonte do direito. Daí que o Estado é uma relação de homens dominando homens, onde a política consiste na participação e distribuição do poder e o desempenho público se consolida no aparelho burocrático, como forma mais eficiente de dominação, conciliando interesses subalternos em vista da afirmação da classe dominante, que transforma o espaço econômico privado, em missão pública de governo.

Enquanto Weber nos apresenta uma interpretação histórico-estrutural do Estado Moderno a partir da escola hermenêutica germânica, ANTONIO GRAMSCI, 1966<sup>14</sup>, se constitui em outro teórico importante do Estado Moderno, porém a partir da perspectiva da escola dialética marxista que se auto-define como um processo de crítica à sociedade e ao Estado capitalista. Daí que Gramsci compreende o Estado como expressão de poder de uma classe sobre a sociedade denunciando a falsa neutralidade do Estado, a utopia da independência das classes e negando a instituição estatal propõe sua extinção em vista da ditadura do proletariado. Justamente pelo fato de que Marx na verdade não chegou a formular uma teoria do Estado, apesar de sua proposta, Gramsci se dispôs a explicitá-la na ótica marxista.

Assim, a visão gramsciana compreende o Estado como uma super-estrutura reflexa do conjunto das relações sociais de produção a partir de duas dimensões básicas: a Sociedade de Política enquanto aparelho coercitivo para conformar as massas populares ao tipo de produção e economia de um determinado momento; a Sociedade Civil, abrangendo o conjunto dos organismos chamados privados. O Estado, nesta perspectiva, torna estas duas dimensões indissociáveis, mesmo quando contraditórias e discordantes. A hegemonia do Estado se conjuga então pelas forças de ambas as dimensões em busca de um equilíbrio apoiado no consenso da opinião pública. "Os dois componentes do Estado se entrelaçam e se complementam em tal grau que uma

mesma instituição, como o Parlamento, pode estar sintonizada com as duas dimensões: a sociedade política, enquanto legisla e a sociedade civil, enquanto reproduz a opinião pública."

(AMANN, 1980:20<sup>1</sup>) Concretamente, Gramsci afirma que a sociedade política exerce a coerção e a violência e a sociedade civil difunde no bloco histórico a ideologia da classe dominante. É a partir desta dicotomia que se consolida a dominação do Estado, dissociando o "homo faber" do "homo sapiens", ou seja a nação, do Estado, a sociedade, do parlamento. Por consequente, é desta dissociação que surgem as crises estruturais que afetam o Estado Moderno e até negam a sua essência na articulação dos interesses humanos. Neste espaço dicotômico, se afirma o capital, gerido pela iniciativa privada, representada na elite estatal ou pelo próprio Estado. Concluindo, como diria Gramsci, a crise do Estado Moderno tem suas raízes no fosso crescente entre a infra-estrutura e a super-estrutura.

Finalmente, uma outra interpretação da crise do Estado Moderno nos é apresentada pela escola empirista inglesa através de C. B. Macpherson, 1977<sup>24</sup>, o qual propõe uma triplíce categorização para a compreensão da postura estatal. Primeiramente, o fato de que a essência humana apenas se realiza plenamente uma atividade consciente livre e criativa. Em segundo lugar, os homens têm uma capacidade maior para criar do que lhes tem sido permitido expressar pela estrutura estatal. Finalmente, a sociedade capitalista preconiza um reducionismo da condição humana à mercadoria. Segundo seu pensamento a interpretação do Estado Moderno supõe "uma teoria abrangente que vincule o Estado ao que se supõe sejam as capacidades objetivos e a natureza do homem, dando conta das características fundamentais da sociedade em que tal Estado opera."

(MACPHERSON, 1977:91<sup>24</sup>)

A compreensão do Estado Moderno, portanto, decorre didaticamente, segundo o autor, da triplíce tipologia que o configura contemporaneamente e sua relação com a sociedade pluralista hodierna, o que passamos a analisar a seguir: acrescentando a contribuição de BONAVIDES, 1979<sup>2</sup> e FISCHLOWITZ 1964<sup>12</sup>.

### 2.2.1 - O ESTADO LIBERAL

Preconizando o dogma da liberdade, foi idealizado pelo racionalismo intelectual e pela burguesia em oposição à realeza e ao poder absoluto. Assegura que no conflito entre o Estado e o indivíduo devem prevalecer os valores individuais sobre os valores estatais ou mesmo sociais. Daí que o Estado Liberal está condenado por fidelidade à natureza de sua vocação a desempenhar as funções sociais mais modestas possíveis, criando um enorme fosso entre Estado, ordenador das relações, e a sociedade, manifestante de necessidades e aspirações existenciais.

Partindo de uma concepção estática de ordenamento político e social, o Estado Liberal se atribue como função básica a segurança externa e interna, configurando a tradicional tipologia do Estado vigia noturno. Nesta ótica, o desempenho social do Estado confunde-se com o conceito de segurança e restringe-se ao papel regulador da dinâmica social, através da repressão jurídica e da administração pública, bem como a reprodução das condições ideais da dinâmica econômica, mediante as ações no campo da educação formando a mão de obra, e no setor saúde, assegurando a produtividade. As atividades econômicas no Estado Liberal são dogmas intocáveis da iniciativa privada, assegurada pela política governamental que foge a qualquer enfoque redistributivo, o que antagonizaria a ortodoxia constitucional do Estado.

É preciso dizer, ainda, que o Estado Liberal embora não aceite nenhuma transformação doutrinária ou pragmática mais profunda voltada para o campo social, pode preconizar e até consolidar um sistema democrático, que assegure sobretudo a liberdade econômica, e por vezes, até assumir a forma de Estado Benfeitor, desde que não signifique uma intervenção no espaço econômico, o que já configura o Estado Social.

### 2.2.2 - O ESTADO SOCIAL

Fruto da crise do Estado Liberal, o Estado Social surgiu no início do Século XX, após o Tratado de Versalhes, tendo por característica principal, o caráter interven

cionista nos setores econômicos, sociais e culturais, enfatizando em seu discurso a valorização do trabalho e a justiça social como instrumentos de atenuação dos conflitos sociais.

Para a consecução de seus objetivos, o Estado Social tem se voltado para funções específicas no campo econômico, social, cultural e político como "disciplinar o crédito controlar a inflação, instrumentar a lei tributária, reprimir abusos do poder econômico, e regular a concorrência de mercado; incrementar a distribuição de renda, instituir a previdência social, política de emprego e valorização do trabalhador, levando-o a participar da gestão e lucro das empresas, amparo à família e altos investimentos em educação e saúde e, finalmente, assegura o caráter pluralista da convivência democrática, inspirada na solidariedade."

(BONAVIDES, 1979<sup>2</sup>)

Como se vê, esta postura representa uma mudança substancial no design do Estado, rejeitando o perfil do Estado Liberal, e é amplamente defendida por socialistas não marxistas. Entretanto, para cumprir a sua proposta governamental, o Estado Social impõe grandes compromissos fiscais à iniciativa privada, através de tributos especiais e contribuições redistributivas, e de transferência de rendimentos. Daí que muitos autores o caracterizam como "Estado Intervencionista", pela natureza de sua intervenção nos mais amplos setores da economia, infra-estrutura e sobretudo nos serviços sociais básicos, como a educação, a saúde e o bem estar social, cujos investimentos absorvem de 15 a 25% do orçamento público.

Na realidade, o Estado Social procura deter o monopólio do setor social e de significativa fatia do setor econômico, encarando com desconfiança a iniciativa privada sobre quem exerce rígido controle, podendo até chegar a absorção total da atividade econômica, o que já configura o Estado Totalitário.

### 2.2.3 - O ESTADO TOTALITÁRIO

O Estado Liberal foi a burguesia no poder, en

quanto o Estado Social preconizava a conciliação das classes no poder. O Estado Totalitário se apresenta como a expressão da classe trabalhadora no poder, negando as duas configurações anteriores e se fundamentando à luz da teoria e prática marxista, de que resultou a teoria comunista de Estado, inspirada nas obras de Marx e Engels.

O Estado Totalitário ou Socialista evoluiu do chamado socialismo utópico, fundado na filosofia idealista, para o denominado socialismo científico, da filosofia do materialismo dialético, salientando que o Estado é uma instituição histórica, ligada com a transição da apropriação social para a apropriação individual dos meios de produção.

Na prática, o Estado Totalitário assume toda a responsabilidade social, tornando-se um "Estado de Serviços Sociais" com características nitidamente paternalista. Segundo a crítica, nesse Estado o conflito trabalho X capital, transfere-se para a relação Estado X Proletariado, com a diferença de que o Estado se capacita para a conciliação do pessoal a seu serviço, graças ao patrulhamento ideológico ostensivo e à política social que exerce em relação ao proletariado, o que tem gerado uma reação interna e externa contra a onipotência estatal, sedimentada no estamento burocrático do poder totalitário, gerenciador do planejamento centralizado verdadeiro instrumento a serviço do poder. (MENEZES, 1979<sup>31</sup>)

Finalmente, o Estado Totalitário se auto-defini como representante de toda a sociedade civil, através da ditadura do proletariado, tendo uma característica essencial que é o caráter transitório, de sorte que o Estado se extingue, quando as classes já não mais existirem, o que segundo a crítica, se constitui em nova utopia, uma vez que a própria burocracia estatal cria uma categoria social, a tecnoburocracia, distinta da massa proletária.

Esta tipologia, preconizada pela escola empírica inglesa e sua correspondente escola pragmática norte-americana, não tem sido aceita pela escola hermenêutica alemã, para a qual tais atributos convencionais e didáticos, não exprimem a verdade sobre o Estado Moderno. Seus teóricos par-

tem de uma concepção filosófica clássica para a qual a teoria do Estado Moderno tem se voltado muito para as questões ocidentais da estrutura e relação social do Estado, quando sua questão essencial está no problema da legitimidade e por conseguinte no conflito entre o "país legal" e o "país real" entre a constituição jurídico-formal e a constituição social e histórica, em suma, entre Estado e nação. (VOEGELIN, 1982<sup>48</sup>)

Portanto, para os hermenêuticos, fundados na filosofia essencialista clássica, a partir da criação do Estado, enquanto super-estrutura social, houve, automaticamente, um rompimento entre o mesmo e a sociedade civil, rompendo-se o ciclo cibernético entre administração e meio social, entre o cidadão e o "homo economicus", situado na estrutura do Estado. Essencialmente, o Estado foi criado para favorecer e sustentar, através dos atos governamentais, a dominação da classe burguesa sobre a sociedade como um todo. Há, portanto, uma racionalidade distinta e inconciliável entre o Estado Moderno e a Sociedade Civil que consiste basicamente na informação ética diversa, ou seja, enquanto a ética do Estado está centrada no mercado e seu correspondente atributo que é poder econômico e político, na Sociedade Civil, a ética está voltada para as necessidades e aspirações humanas e sociais que permitem ao homem realizar-se integralmente, na sua dimensão imanente e transcendente.

Para os teóricos dessa escola, os componentes essenciais dessa dicotomia estariam na subversão da ordem institucional, mediante as manipulações políticas, indiferentes às reivindicações legítimas da sociedade, resultando na impotência do sistema de bem estar social para suprir necessidades econômicas e sociais, bem como corrigir desigualdades básicas, apesar do sacrifício fiscal ser imposto à toda a sociedade, embora investido na valorização do capital. Acresce, ainda, a incapacidade intelectual e moral dos chamados estadistas e políticos modernos, causadores de freqüentes escândalos, que comprometem a postura do Estado e equivalente credibilidade da sociedade civil. Finalmente, o Estado Moderno, verdadeiramente um empresário e como tal detentor de uma fatia significativa do produto nacional, mostra-se cada vez

mais inoperante para uma efetiva gestão da sociedade, de modo que a instituição estatal, informada pela ética econômica torna-se incapaz de cumprir as leis que protegem o cidadão contra a institucionalização da agressão ao grande público, pelo aparato produtivo do qual é cúmplice. Decorre daí a inequívoca incompetência para o Estado estabelecer uma política social consistente, e fica patenteada a contradição básica de sua ação no campo econômico, com conseqüências inflacionárias e recessivas desconcertantes. (POGGI, 1981<sup>35</sup>)

Como se vê, o Estado Moderno não é o espelho receptor da sociedade civil, mas o "senhor da política", enquanto expressão exclusiva do poder e não enquanto oráculo da realidade histórica de todos e de cada um, princípio e fim da polis. Vivemos nos dias atuais um grave descompasso entre Estado e Sociedade Civil, de modo que as necessidades e aspirações desta não consistem mais nos fins e funções do Estado como "gerente e guardião do bem comum." A solução para o impasse nos parece estar muito mais na construção de um novo homem centrado em valores transcendententes numa perspectiva antropocêntrica, sedimentada nos valores da expressão humana na sua relação homem/mundo, de sorte que o homem seja agente de transformação estrutural endógena, e não objeto de mudanças exógenas arquitetadas por ideólogos capazes de provocar rápidas revoluções sociais que têm reproduzido na prática os mesmos erros de Estado.

Na visão clássica, Estado e Sociedade se orientam por princípios existenciais distintos. Enquanto o Estado se rege pelo princípio da ordenação política da sociedade, esta, por sua vez, tem por princípio o padrão normativo essencial da existência humana em seu conjunto. Este padrão se baseia no cálculo utilitário das conseqüências, regulando e limitando as ações humanas e a natureza das mesmas, a partir de uma ampla dimensão econômica, social, política e cultural que se antagoniza com a sociedade racionalmente centrada no mercado e com o Estado que a legitima. É preciso subordinar a economia a considerações éticas, porque a sanidade dos desejos humanos é mais importante do que a abundância de seus meios para concretizá-los. (RAMOS, 1981<sup>36</sup>)

A questão básica aqui refere-se ao resgate do imperativo da visão de homem e de sociedade, implícitos no discurso do Estado e que consubstanciam e plasam o seu papel social. Afinal, nem o Estado, nem a Sociedade Civil são absolutos, mas constituem processos resultantes das ações e fetivas e volitivas dos homens e dos grupos sociais capazes de formar enclaves que lhes possibilitem ampla liberdade de expressão e auto-direção. Para compatibilizar esta proposta, é preciso compreensão da natureza social do Estado Moderno, como imperativo fundamental para perspectivar um novo Estado comprometido com uma ontologia fundamental, assunto que será examinado no próximo item.

### 2.3 - A NATUREZA SOCIAL DO ESTADO MODERNO

A compreensão da natureza social do Estado Moderno está intimamente relacionada com as implicações do processo histórico de formação do Estado, bem como do arcabouço teórico da ciência política que foi plasmando a sua vocação social da qual decorre o chamado papel social do Estado. Portanto, só é possível vislumbrar o desempenho social do Estado Moderno na medida em que galgamos a sua natureza social intrínseca.

Neste intuito, pretendemos esclarecer, a partir do referencial conceitual clássico e neo-clássico, em que consiste a natureza social do Estado, e quais as suas implicações práticas na condução da dinâmica da vida humana associada.

#### 2.3.1 - COMPONENTES CONCEITUAIS CLÁSSICOS

A visão dos clássicos é essencial na interpretação da natureza social do Estado, porquanto seus expoentes principais, dos quais destacamos Aristóteles, Platão e Agostinho de Hipona, definem o papel social do Estado em consonância com os fins do Estado, filosoficamente concebido, como o instrumento do exercício político prudencial comprometido com o bem comum, gerido a serviço do homem. Por isto, situa-se para além da história, na ordem dos fatos, identificando-se com imperativos éticos, na ordem dos valores e prin

cípios.

Disso decorre que a natureza social do Estado consiste na expressão da própria natureza social do homem; e seu papel social básico lhe confere a ordenação dos fins humanos e a submissão aos seus direitos e valores naturais inalienáveis. Por isso, os clássicos entendem o Estado como a sociedade perfeita, a cidade de Deus antagônica à cidade terrestre, cujos fundamentos axiológicos consistem na dedicação às aspirações do corpo político. O Estado, portanto, submete-se à pessoa humana e aos seus direitos imanentes e transcendentais, de sorte que sua soberania absoluta é um equívoco histórico. (MARITAIN, 1959<sup>26</sup>)

Nesta perspectiva, Platão em sua República já afirma que o Estado nasce das necessidades humanas, logo seus verdadeiros fins e limites estão baseados no direito natural para além do direito positivo. Não se trata evidentemente de construir uma utopia para o Estado, resultante da idealização de uma forma histórica, ou combinando uma síntese ideal das experiências diversas, de modo a eliminar defeitos e conservar qualidades, nem preconizar uma pura elaboração intelectual, abstrata em relação à realidade histórica. A postura clássica nós a interpretamos não como sonho para além da história, mas como um paradigma para um julgamento de valor do desempenho do Estado na modernidade, muito aquém de suas atribuições eudemonológicas, enquanto capacitação do homem para o exercício da virtude, enquanto busca da felicidade. Assim, a natureza social do Estado consiste na preservação da consciência humana e da inteligência moral.

A proposta clássica, fundada na filosofia idealista helênica, na verdade tem consciência de que a delimitação de sua exequibilidade encontra no próprio homem o principal limite. Por isso, Platão afirma que "a não ser que os amantes da sabedoria e sensatez se tornem os dirigentes das cidades, ou aqueles que são hoje chamados reis ou dirigentes, se tornem assim verdadeiramente, e que o poder político se junte com essa sabedoria, e a não ser também que as numerosas naturezas que hoje praticam a filosofia e a política, uma excluindo a outra, sejam forçosamente desviadas disso, não será possível evitar o mal, nem nas cidades, nem na humani

dade." (FRIEDRICH, 1970<sup>13</sup>)

Os princípios emanados pelo arcabouço clássico tem sido historicamente defendidos pela Igreja, sobretudo recentemente, através da denominada Doutrina Social da Igreja que consiste nos princípios emanados pelas principais encíclicas eclesiásticas no campo social, desde a Rerum Novarum em 1891, até a Laborem Exercens em 1982, além dos documentos das chamadas conferências episcopais que tem se constituído em verdadeiras denúncias da ação do Estado no campo social.

Preconiza a Doutrina Social da Igreja a tese de que a função social do Estado consiste basicamente na gerência do bem comum e na efetivação da justiça social. O Estado deve impedir uma repartição injusta da renda entre o capital e o trabalho, evitando a concentração em mãos de grupos econômicos privilegiados e os resultantes contrastes excessivos que daí resultem entre umas e outras camadas da sociedade.

No nível dos fins, o Estado subordina-se à pessoa como sujeito de direitos, origem, centro e fim da sociedade. No nível da execução destes fins, as pessoas sujeitam-se ao Estado no esforço do bem comum. Sendo o homem por natureza íntima um ser social, o Estado pode tudo aquilo e só aquilo que é útil para a realização do bem comum.

Entende a Igreja, fundada na filosofia escolástica, que o bem comum é o conjunto de condições que permitam o acesso à própria perfeição humana e social, inclusive condições concretas que permitam a todos atingir níveis de vida compatíveis com a dignidade humana. (CNBB, 1977<sup>4</sup>)

O Documento de Puebla, elaborado pela Conferência Episcopal Latino-Americana em 1981, apresenta um grave diagnóstico da situação continental e denuncia o Estado e suas alianças capitalistas, como o principal responsável pela situação do povo. Avança mais ainda o documento, quando questiona a ética da propriedade privada, vigilantemente defendida pela Igreja até então, afirmando que "toda propriedade tem uma hipoteca social" cabendo ao Estado o papel de administrador da justiça social. (PUEBLA, 1981<sup>49</sup>)

Em suma, no pensamento clássico helênico, tan

to quanto no pensamento escolástico, a ordenação do Estado está sujeita à pessoa humana e seus valores inalienáveis. A emergência da modernidade, entretanto, passou a negar, na prática do Estado Moderno, o seu componente social, pelo progressivo privilegiamento do componente econômico. Decorreu daí todo o discurso do Estado Moderno que vimos anteriormente, e toda um novo design social que analisaremos no próximo tópico.

### 2.3.2 - COMPONENTES CONCEITUAIS NEO-CLÁSSICOS

A interpretação da natureza social do Estado Moderno e seu périplo no campo social é fundamental para a identificação dos óbices que transparecem na sua postura atual. Para tanto, o pensamento neo-clássico demonstra como vimos, o progressivo distanciamento do Estado em relação a seus fins e da natureza social que lhe é inerente.

Assim, na perspectiva hobesiana o fim do Estado é a segurança e a estabilidade do homem, cabendo ao Estado a responsabilidade integral por toda a dinâmica social, inclusive religião, cultura e economia. No advento do liberalismo, cabe ao Estado proteger os direitos dos homens, assegurando um contrato social que possibilite uma convivência social adequada ao progresso e à expansão do capital. Com a afirmação da ideologia anti-liberal, o Estado passou a absorver, através da planificação, toda a dinâmica social, inclusive a privacidade familiar. Finalmente, o neo-capitalismo legitimou a intervenção estatal em amplos setores da vida humana associada, através do modelo intervencionista de tendência centro-direita, ao contrário da ideologia anti-liberal de tendência esquerdizante.

De fato, as contradições da ação estatal no campo social constituem uma evidência flagrante nos dias atuais, merecendo dos cientistas políticos atenção especial, tanto nos Estados do sistema capitalista, quanto na experiência socialista, pelo simples fato de que atualmente não se encontra nenhum exemplo de capitalismo puro, pois a práxis ocidental adota um sistema de livre empresa associada à intervenção governamental, e mesmo nos países socialistas, observa-se uma evo

lução no sentido, contrário retornando a privatização de algumas funções. (HOLANDA, 1972<sup>18</sup>)

O recuo do Estado em relação às suas funções sociais parte de um equívoco básico de que o componente social está, por si só, contido no componente econômico, donde decorre o privilegiamento da ação estatal de cunho economicista. Evidentemente que não preconizamos uma ação estanque nos componentes clássicos da vida humana associada: o econômico, o cultural e o político. Não aceitamos, porém, o determinismo econômico como matriz básica da ordenação humana, mesmo porque não possibilita ao homem o desenvolvimento global de suas capacidades, enquanto ser histórico, ontologicamente transcendente. A história nos demonstra que qualquer determinismo é abominável por si mesmo, o que nos leva a crer que uma nova planetarização dos valores humanos supõe a convergência dos componentes básicos da vida humana, ordenada, sedimentada, em princípios axiológicos.

A hegemonia economicista incontestável nos dias atuais, adquire uma peculiaridade especial nos países em desenvolvimento, onde o Estado tem um espaço ilimitado no direcionamento da sociedade, através dos mecanismos de planejamento, atribuindo-se a conflitante tarefa de intervir na economia a fim de direcioná-la para propósitos considerados imprescindíveis à vida social e, ao mesmo tempo, manter as liberdades civis, vitais ao desenvolvimento político da coletividade. Desta forma, o papel social básico do Estado nestes países consiste em assegurar uma política social desenvolvimentista. Há que se dizer, todavia, que tal proposta tem sido inviabilizada pelo enfoque dissociado das dimensões da vida humana associada e pelas alianças com o capitalismo internacional que reduzem a proposta desenvolvimentista a investimentos financeiros geradores de um processo de enriquecimento progressivo dos países centrais. (MENEZES, 1979<sup>31</sup>)

A distorção do processo de desenvolvimento verificada nos países periféricos pode ser compreendida pela própria concepção do desenvolvimento como "um processo de transformação estrutural que visa alcançar, não apenas altas taxas de crescimento econômico, assegurando uma melhor performance

da economia, mas supõe um maior aprimoramento das instituições políticas mediante ampla participação da sociedade civil assegurando a efetivação de um sistema de bem estar social mediante uma melhor distribuição de renda com mobilidade social dos custos e uma política social compatível nas áreas de educação, saúde, trabalho, previdência e cultura, acessíveis a amplos setores da população." (HOLANDA, 1972:1<sup>18</sup>)

Nesta ótica, como se vê, o desempenho do Estado Moderno está completamente degenerado, constituindo-se a proposta desenvolvimentista numa quimera popular, mas numa efetiva estratégia de dominação capitalista. Com isto, o Estado nega sua natureza social intrínseca, segundo a qual sua função consistiria no controle dos possíveis privilégios mediante um sistema eficaz de participação comunitária e no favorecimento do processo deliberativo de toda a sociedade que assegurasse um desenvolvimento do homem todo, e de todos os homens.

Hã, como se vê, uma contradição essencial entre a postura econômica do Estado Moderno e sua função nitidamente social. De uma parte, o Estado objetiva a otimização dos recursos e a maximização de vantagens, possibilitando o controle social das populações e a afirmação dos grupos econômicos detentores do poder político. Por outro lado, o Estado está por sua própria natureza, comprometido com o bem estar social da população, ou seja, de todo o grupo social, de sorte que o componente econômico e político esteja subordinado a todos os componentes da sociedade. (SCHWEITZER, 1976<sup>43</sup>)

Evidentemente que os papéis econômicos, sociais, políticos e culturais do Estado não são excludentes por si sós mas interdependentes e complementares. A distorção dos modelos históricos que o Estado tem apresentado consistem na hegemonia da dimensão econômica sobre todas as demais dimensões da sociedade, ilegitimando o papel social do Estado, cujos principais bloqueios consistem segundo SOUZA, 1979<sup>41</sup>, na:

a) Centralização do poder executivo e conseqüente marginalização do poder legislativo e judiciário, com base nas forças armadas, sobretudo no terceiro mundo, marginalizando os mecanismos políticos identificados com as bases populares nacionais;

b) Prevalência da ideologia da segurança nacional, segundo a qual o inimigo é a própria nação e por conseguinte os movimentos e partidos populares são submetidos ao patulhamento ideológico;

c) Controle dos processos eleitorais, de modo a garantir a hegemonia do poder central, com o menor risco possível de mudanças;

d) Submissão dos parlamentos que são fechados ou atrelados ao poder central e relegados a homologarem decisões do executivo, preocupado em legitimar sua postura;

e) Censura total aos meios de comunicação social formadores de opinião pública, favorecendo a negação do jogo político como contra-peso das tendências da sociedade, de modo que a repressão impeça as manifestações de oposição;

f) Simbiose entre as instituições militares e a decisão política do Estado de modo a assegurar a lógica da ordem econômica e social como garantia da segurança nacional e transnacional.

Como se pode concluir, estes bloqueios ao desempenho social do Estado definem o perfil anti-social do mesmo, cujas características são o caráter elitista, tecnocrático e repressivo, cujas debilidades essenciais consistem na perda da soberania nacional, de substância popular e de substância democrática. Nessa medida, se aprofunda progressivamente a distância entre o Estado e a Sociedade Civil, de modo que as expectativas, aspirações e necessidades desta não encontram mais ressonância no aparelho de Estado, cujo papel invariavelmente não é mais social. Inquestionavelmente estes indicadores, por si próprios, denunciam a farsa do conteúdo social da ação estatal, a par de muitas vezes e até ironicamente, o discurso oficial contemplar semanticamente o social, mais como poesia do que como compromisso de Estado.

Assim, o chamado Estado de Bem Estar Social, mesmo preconizando um nivelamento de renda e a extensão dos serviços sociais, como estratégia de eliminação da pobreza absoluta, declarando-se identificado com o sentimento humanitário da sociedade, não resiste a um exame crítico. Basta conside-

rarmos que esta estratégia tem servido na maioria das vezes para ocultar os interesses da classe dominante, promovendo uma crescente alienação política e uma força de trabalho disciplinada, eficiente e sadia, estabelecendo um verdadeiro controle social da sociedade. A burocracia do Estado do Bem Estar Social, por sua vez, especialmente nos assuntos relativos ao campo social, se mostra impotente politicamente, diante da figura monolítica opressora do Estado, restando muito pouco a ser feito em termos de transformação social.

Na realidade, o Estado do Bem Estar Social, na da mais é do que o Estado Liberal, mimetizado socialmente pela pressão da classe subalterna, consciente de sua exploração e pelo reconhecimento dos donos dos meios de produção do preço a ser pago pela sua segurança política, assegurando uma força de trabalho altamente produtiva e reprodutora da ordem capitalista. (SAVILE, 1979<sup>40</sup>)

O consentimento das classes subalternas às estratégias de dominação da classe dominante, neste caso, tem sido um espaço legitimado pela tecnocracia, especialmente pelos profissionais da área econômico-social, de tal forma que a ideologia dominante não se afirma através da repressão direta, mas muito mais significativamente pelos valores da classe dominante, infiltrados em toda a rede de instituições e organizações culturais e sociais, objeto especial da denominada Política Social, que analisaremos no segundo capítulo. (CORRIGAN e LEONARD, 1981<sup>7</sup>)

Já no Estado Liberal propriamente dito, a questão do papel social do Estado é muito mais crítica, posto que a responsabilidade maior dos governos é apenas criar o espaço de liberdade para livre iniciativa e negociação, além do fato de que os governos não são livres para o seu exercício constitucional, porquanto deve manter e apoiar a acumulação capitalista, origem das rendas do Estado.

Decorre dessa postura que a ação do Estado Liberal, no campo social, é extremamente reduzida, configurando-se mais como controle do desemprego e investimentos em saúde e previdência, no sentido de reproduzir a força de trabalho e

a ordem pública, bem como a intervenção direta nos setores em que a iniciativa privada não demonstra interesse especialmente nos programas de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias além dos setores de educação, habitação, transportes urbanos, desenvolvimento regional, produção de energia e controle dos recursos naturais. É preciso considerar que esta última função, associada à arbitragem salarial e à política de preços são papéis ambíguos no Estado Liberal, uma vez que o Estado é o principal interessado no aumento de seu orçamento, fruto das relações de trabalho e capital e da exploração dos recursos naturais. (MACPHERSON, 1977<sup>24</sup>)

Estas medidas do Welfare State igualmente tem um caráter protecionista, muito mais econômico do que social, já que sua intenção básica é apenas reduzir os efeitos colaterais da exploração da força de trabalho pelo capital. E, se de alguma forma, restringem as ambições do capital particular, na verdade asseguram os interesses maiores do capital em geral. O Estado em uma sociedade capitalista não pode ser árbitro neutro, pois está obrigado a servir aos interesses do capital, fonte de suas rendas. As concessões sociais do Estado nada mais são do que retroalimentadoras do aparato produtivo, mesmo que gerem ônus para a classe dominante a curto prazo, a fim de permitir a sua dominação a longo termo.

A dominação do Estado Liberal consiste no controle da sociedade civil, através da burocracia governamental que reproduz o modelo autoritário centralizador, a legítima violência concebida por Weber, e que constitui a condição ideal para o desenvolvimento do capital. Da mesma forma, o Estado, penetrando o domínio privado dos serviços de educação e saúde como explica Poulantzas, assegura as condições ótimas da força de trabalho para o desempenho capitalista. De qualquer forma, o Estado Liberal através dos seus aparelhos repressivos e ideológicos, garante a sua estabilidade constitucional e a ordem econômica e social que defende. Daí que a ciência política interpreta o antagonismo do papel social do Estado Liberal pelo fato de que o poder provém da sociedade, se coloca acima dela e se torna cada vez mais estranho a ela, concluindo-se que seu desempenho social não tem consistido em discipli

nar a exploração do homem pelo homem, mas em consolidar a su premacia social dos exploradores, garantindo seus privilégios. (POLITZER, 1980<sup>34</sup>)

Como superar essa dicotomia do Estado Moderno na sua superação desse dualismo entre o econômico e o social, regatando sua vocação essencialista, eis uma das questões mais complexas da ciência política atual. Não resta a menor dúvida que o Estado Moderno precisa ser repensado, a partir de suas crises, nas relações com a sociedade civil. Não se trata de asegurar a autonomia da sociedade civil em si mesma, mas de encontrar alternativas para um efetivo controle democrático, quer na experiência capitalista ou socialista, capaz de resultar em verdadeiras soluções globais.

Como viabilizar esta proposta de controle democrático do Estado, na medida em que este é organizador das diversas facções da classe dominante, eis a questão crucial. É ingênuo pensar na alternativa dos movimentos sociais, como se fossem puros e bons e representassem a sociedade global. Inviável a saída do parlamento que se funda no segredo burocrático para legitimar suas decisões e a expansão do poder executivo, hoje uma máquina capitalista inquestionável. (TRATEMBERG, 1977<sup>47</sup>)

Em suma, o Estado Moderno é uma dominação relacional controladora de toda a sociedade civil, que tem se apresentado contraditória em si mesma, pelo fracionamento das classes sociais. Na verdade, a classe dominante, apenas uma fração da sociedade civil, constitui-se política e ideologicamente no aparelho de Estado, no afã de reproduzir a ordem social vigente e de garantir os seus privilégios, dissociando-se da sociedade global. Esta desintegração fortalece o Estado fetichizado e dificulta acentuadamente a organização da sociedade civil como um todo, tornando-se uma força centrífuga que se afirma cada vez mais sobre o diferencial dos diversos segmentos de classe, a par do discurso oficial preconizar a igualdade de oportunidades e a justiça social. (O'DONNELL, 1981<sup>33</sup>)

Diante desta questão, MARCUSE, 1978<sup>25</sup>, afirma que "a crescente espiral frenética do progresso e da destruição, da dominação e da subordinação, só pode ser superada me diante transformações sociais articulando e mobilizando a ne

cessidade muito vital por um modo de vida qualitativamente distinto." A viabilização desta proposta torna-se o desafio praxiológico mais premente em nossos dias, onde a simples conformação jurídico-formal de uma nova ordem social não tem apresentado os resultados esperados. Basta analisar as diferentes tipologias do Estado Moderno e suas variantes, para comprovarmos a assertiva de que temos uma racionalidade de mercado capitalista orientando a dominação sócio-econômica e político-cultural, comprometendo o papel do Estado.

Vista a questão do desajuste do Estado Moderno no desempenho de suas funções sociais, resta-nos, finalmente, identificar a característica do Estado Brasileiro no que tange a essa problemática, aspecto que analisaremos no próximo item.

### 2.3.3 - ABORDAGEM CRÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro tem apresentado uma postura híbrida no seu comportamento face ao seu desempenho social. Ao reproduzir a ideologia liberal, consolida a nossa ordem econômica e social, fortalece o modus vivendi capitalista. Em oposição, se apresenta nitidamente como Estado intervencionista configurando-se, mesmo, como "Estado empresário", reproduzindo o próprio capital. Mesmo assim, essa dubiedade tem uma mesma matriz ideológica, como já vimos anteriormente, apresentando apenas nuances na consecução dos fins a que se propõe a racionalidade de mercado. A nossa Constituição, por si mesma, revela indisfarçavelmente esta condição quando plasma a ordem econômica e social com base nos princípios de: "liberdade de iniciativa; valorização do trabalho como condição da dignidade humana; função social da propriedade; harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; repressão ao abuso do poder econômico e à expansão das oportunidades de emprego produtivo." (CONSTITUIÇÃO, 1967:Artigo 160<sup>6</sup>)

Na verdade, este discurso constitucional não tem sido uma semântica abstrata que não encontra no aparelho estatal uma sintonia coerente com tais diretrizes, retratando através das políticas sociais, uma contradição profunda entre a teoria e a prática da ação pública. Basta lembrar que os direi

tos sociais preconizados pela ONU, dos quais o Brasil é signatário, tem sido operacionalizados tenuamente em nosso país, restringindo-se mais aos aspectos de educação, saúde, trabalho e previdência como estratégia de reprodução da força de trabalho, mais do que efetiva valorização do homem. Estas posições genéricas ficam à m<sup>er</sup>ce do poder executivo que decide invariavelmente os investimentos estatais nos setores sociais, tanto quanto, nos econômicos, sempre privilegiados.

Esta situação se agrava consideravelmente, após a Revolução de 1964, orientada pela ideologia da segurança nacional, que além de criar como resultante do modelo autoritário um fosso maior entre o Estado e Sociedade Civil, tem o equívoco reducionista de julgar que as relações do poder econômico, militar, social, cultural e político se condensam no Estado. Assim, o Estado brasileiro passou a ser gerido pela composição de uma aliança entre as forças militares, o poder econômico representado pelo empresariado e o conglomerado do capital internacional. O governo revolucionário assumiu como missão própria alcançar e fortalecer o desenvolvimento capitalista, alijando do poder as manifestações societárias, (Igreja, Partidos, Sindicatos), em benefício da tecnocracia que passou a gerir os destinos do Estado e da Sociedade brasileira.

Estes fatos configuram um Estado Liberal antipopular e anti-democrático, por mais incrível que pareça, por quanto favoreceu a transformação da elite militar em foco de poder político e de controle burocrático de toda a sociedade brasileira, a serviço da expansão do capital internacional, através das corporações transnacionais que a par de serem economicamente mais poderosas que muitos Estados, necessitam do fiat do poder político de cada país. (SOUZA, 1979<sup>41</sup>)

Negando a legitimidade das lideranças políticas sindicais, religiosas e sociais, por vezes caricaturizados de "comunistas" ou contrários aos princípios da "civilização cristã", o Estado burocrático-autoritário garantiu a hegemonia do capital nacional e internacional e sua insaciável sede de acumulação, em detrimento da socialização dos bens e serviços. Prova disto é a acentuada concentração de renda e agravante de

sigualdade social, que por si sô negam o "milagre brasileiro", preconizado pela Revolução de 1964 e alimentada pela ideologia da segurança nacional, cujo quadro a seguir bem o demonstra:

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PESSOAL SEGUNDO O EXTRATO  
DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA

Extrato da População Economicamente Ativa	Proporção de Renda Total %		
	1960	1970	1980
BAIXA (50%)	17,72	14,91	10,81
MÉDIA BAIXA (30%)	27,93	22,85	19,64
MÉDIA ALTA (15%)	26,66	27,38	30,83
ALTA (5%)	27,69	34,86	38,70

Fonte: IBGE

Na verdade a concentração de renda representa a penas um aspecto na prevalência do econômico sobre o social que transparece claramente na proposta brasileira, especialmente na experiência de planejamento, cujos indicadores básicos tem sido a aceleração do desenvolvimento econômico e social, estimulando a iniciativa privada, ou assumindo, como Estado Empresário, os investimentos ditos inviáveis, assegurando uma estabilidade econômica, de modo a garantir um balanceamento econômico entre nível de preços e de emprego, taxas de juros e volume de moeda, regulando os monopólios internos e externos. Subsidiariamente, o Estado brasileiro se dispôs a controlar os efeitos externos da economia e a redistribuição da renda em busca de uma justiça social, configurando uma Política Social incoerente e inconsistente, como veremos adiante.

Atualmente, estamos vivenciando um período de grandes questionamentos à postura do Estado brasileiro, sobretudo às duas categorias interagentes da política econômica e social, a elite militar e a tecnocracia que o gerencia, denunciando os desajustes e o desequilíbrio a que submeteram o país, em relação ao capital internacional. E mais uma vez, o

Estado intenta maquiavelicamente rearticular a sociedade ci  
vil, para legitimar seu espaço via reabertura democrática, dis  
tensão política e concessões político-sociais que outro objeti  
vo não têm senão viabilizar a estabilidade necessária ao de-  
senvolvimento econômico. Verifica-se, então, como fato novo e  
surpreendente, a eclosão de diferentes manifestações de insa  
tisfação no seio da sociedade civil, a partir de movimentos  
organizados pelas camadas intermediárias, que ainda não dispõe  
dos meios para agir coerentemente, nem das informações neces-  
sárias para assumir uma posição unificada, em torno de seus  
interesses comuns. Evidencia-se, assim, flagrantemente, que a  
sociedade brasileira está, a partir de sua saturação em rela-  
ção ao aparelho de Estado que nega suas funções sociais e às  
lideranças que o gerenciam que teimam em não sintonizar a na  
ção, se mobilizando e criando uma consciência crítica, de mo  
do a possibilitar uma medição de forças com o Estado e seus po  
deres constitucionais que não lhes parece mais representar.

Em síntese, o Estado é o lugar onde se vai cris  
talizar a necessidade de reproduzir o capital em escala inter  
nacional. É o espaço, onde transitará a violência necessária  
da burocracia, elemento e meio que tornam possível o exercí  
cio político. Daí que o próprio Estado tem interesse em tomar  
partido nas crises, enquanto renovação das relações mercantis  
e da divisão internacional do trabalho. Daí, que o papel soci  
al do Estado Moderno é resultante das modificações de produção  
e exploração da força de trabalho em período de crise.

(SALAMA, 1983<sup>39</sup>)

Estas contradições têm caracterizado os Estados  
Modernos que se apresentam quase como uma divindade distante,  
onde o castigo social é a pedagogia freqüente. O Estado pare-  
ce um ser metafísico absoluto, concentrador de todos os pode  
res e dissociado da sociedade civil que lhe deu origem; uma es  
pécie de deus moderno, onde os adeptos da nova religião esta  
tista só adquirem sentido ao redor do senhor da política, prin  
cípio e fim de toda a realidade histórica. A partir desta "teo  
logia", a política tem se revelado uma religião, cuja matriz  
básica são as leis do mercado, cuja lógica é a modernidade, cu  
jo fim é a expansão do novo Leviatã. Neste contexto, a Políti

ca Social tem sido um mecanismo de atenuação dos conflitos so  
ciais e camuflamento das reais contradições histórico-sociais,  
através do aparelho burocrático e autoritário do Estado, res  
saltando o caráter neutro, racional e eficaz do mesmo. Este é  
o aspecto que procuraremos analisar, no segundo capítulo des  
ta dissertação, acrescentando ainda, a experiência político-  
social brasileira na regulação e controle das forças popula  
res, enquanto ameaça para o desenvolvimento do capital, com  
plementando com o caráter assistencialista destas políticas so  
ciais, objetivando na análise, a Política Nacional de Bem Es  
tar do Menor, enquanto fragmentária e reprodutora da mão de o  
bra futura para a tranquilidade de nossa ordem econômica e so  
cial.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- 01) AMANN, Safira. Ideologia do Desenvolvimento da Comunidade no Brasil. São Paulo. Ed. Cortez, 1980.
- 02) BONAVIDES, Paulo. Formas de Estado e Governo. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1980.
- 03) BONDIM, Jean in GRUPPI, Luciano. Tudo Começou Com Maquiãvel. As Concepções de Estado em Marx, Lenin e Gramsci. Porto Alegre. L&PM, 1983.
- 04) DOCUMENTO DA CNBB. Exigências Cristãs de uma Ordem Política. São Paulo. Ed. Paulinas, 1977.
- 05) CARDOSO, Fernando H. O Estado na America Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- 06) CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo. Ed. Atlas, 1967. Pg. 13.
- 07) CORRIGAM, Paul e LEONARD, Peter. Prática do Serviço Social no Capitalismo: uma abordagem marxista. Rio de Janeiro. Zahar, 1981
- 08) CROCE, Benedito in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 09) DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria do Estado. São Paulo. Ed. Saraiva, 1979.

- 10) ENGELS, Friedrich in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 11) FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Social do Estado Capitalista. São Paulo. Ed. Cortez, 1980
- 12) FISCHLOWITZ, Estalislau. Fundamento da Política Social. Rio de Janeiro. Agir, 1964.
- 13) FRIEDRICH, Carl J. Uma Introdução à Teoria Política. Rio de Janeiro. Zahar, 1970. Pg. 43.
- 14) GRAMSCI, Antonio. Concepção Dialética da História. Civilização Brasileira, 1966.
- 15) GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 16) HELLER, Herman. Teoria do Estado. São Paulo. Ed. Mestre Jou, 1968.
- 17) HOBBS, Thomas in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 18) HOLANDA, Antonio Nilson. O Planejamento no Processo de Mudança. In: Seminário de Planificación. Santiago do Chile. ILAPES, 1972. Pg. 16.
- 19) JELLINEK, Georg. Teoria del Estado. Buenos Aires. Ed. Albatraz, 1954.
- 20) KELSEN, J. O Estado Futuro. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

- 21) KENNEDY, John F. Último Discurso. IBEU. Brasília, 1973. Pg. 3.
- 22) KANT, Emanuel in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 23) LOCKE, John in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 24) MACPHERSON, C. B. Necessitamos de uma Teoria do Estado. Revista de Cultura Política. São Paulo. 3 (5): 06-18 1977, pg. 12.
- 25) MARCUSE, Herbert. Eros de Civilização, uma Interpretação Filosófica do Pensamento de Freud. Rio de Janeiro. Ed. Zahar, 1978.
- 26) MARITAIN, Jacques. O Homem e o Estado. Rio de Janeiro. Agir, 1959.
- 27) MAQUIÁVEL, Nicolau in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 28) MARX, Karl. Heinrich in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 29) MAX, Weber. Economia y Sociedad.
- 30) MONTESQUIEU, L. Do Espírito das Leis. Tradução de Gabriela de Andrade Dias Barbosa. São Paulo. Ed. Brasil, 1969.
- 31) MENEZES, Maria José. Planejamento Governamental um Instrumento a Serviço do Poder. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, UFSC, 1979, mimeografado.
- 32) MYRDAL, Guunar. Valores Sociais e sua Universalidade. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 7 (11): 24-38, 1977.
- 33) O'DONNELLI, Guilherme. Anotações para uma Teoria de Estado. Revista de Cultura Política. São Paulo. 1 (34) 1981.

- 34) POLITZER, Georg. Princípios Fundamentais da Filosofia.  
São Paulo. Ed. Hermes Livraria Ltda., 1980.
- 35) POGGI, Gianfranco. A Evolução do Estado Moderno.  
Rio de Janeiro. Zahar, 1981.
- 36) RAMOS, Alberto G. A Nova Ciência das Organizações.  
Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- 37) ROUSSEAU, Jean Jacques in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 38) REBECQUE, Benjamin Constant in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 39) SALAMA, Pierre. O Estado Super Desenvolvido.  
São Paulo. Ed. Brasiliense, 1983.
- 40) SAVILE, J. O Estado do Bem Estar Social.  
Rio de Janeiro. Zahar, 1981.
- 41) SOUZA, Maria Luiza. As Indefinições do Serviço Social na  
Política Social. Revista Serviço Social & Sociedade.  
1 (11): 32-54, 1979.
- 42) SOUZA, José Pedro Galvão de. O Estado Tecnocrático.  
São Paulo. Ed. Saraiva, 1973.
- 43) SCHWEITZER, Peter José. Planejamento e o Processo  
Decisório nos Países Subdesenvolvidos.  
Cadernos NAEA, Belém. 1976.

- 44) TIMBERGEN, Jan. Por uma nova Ordem Internacional.  
Rio de Janeiro. Zahar, 1975.
- 45) TOYNBEE, Arnold. A Sociedade do Futuro.  
Rio de Janeiro. Zahar, 1973.
- 46) TOCQUEVILLE, Charles de in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- 47) TRATEMBERG, Maurício. Burocracia Ideologia.  
São Paulo. Ática, 1977.
- 48) VOGELIN, Eric. A Nova Ciência da Política.  
Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1982.
- 49) DOCUMENTO DE PUEBLA. Conferência Episcopal. Episcopal  
Latino Americana. São Paulo. Ed. Loyola, 1979.
- 50) HUXLEY, Aldous. O Admirável Mundo Novo.  
Rio de Janeiro. Zahar, 1973.
- 51) HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich in GRUPPI, Luciano.  
op. cit.

III - O ESTADO E A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

A questão social está fortemente imantada pelo sentido humanista clássico e pela doutrina social cristã. Sua grande intensidade e diversidade está na dependência do contexto histórico, desde o período em que a família era o núcleo social dominante até a Idade Média onde o sentido aristocrático do poder limitava os horizontes da problemática social ao feudo. Com a revolução francesa, o Estado passou pela sua primeira grande crise, desestabilizando o poder absoluto da nobreza para passar às mãos do poder da burguesia, fruto das relações sociais capitalistas. Finalmente, a revolução industrial veio ampliar e complexificar os desafios sociais, exigindo do Estado Moderno medidas singulares no que se convencionou chamar de Política Social.

A Política Social tem se constituído muito mais numa conciliação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento político-social, do que em efetivas conquistas sociais profundas. A partir dessa racionalidade, o Estado Moderno tem investido muito mais no setor econômico e bélico, na expectativa de que o desenvolvimento social venha a reboque do desenvolvimento econômico e assim responda aos desafios maiores da sociedade contemporânea. Compreende-se hoje, que este posicionamento é um sofisma, porquanto o desenvolvimento tem se revelado muito mais uma estratégia de aumento quantitativo dos agregados econômicos, do que a valorização qualitativa da vida humana associada. (MILON, 1982<sup>39</sup>)

A volúpia capitalista centrada na tecnologia e na histeria do "ter mais" em detrimento do "ser mais" gerou uma sociedade onde insegurança, insatisfação e tensões psico-sociais são constantes. Em decorrência dessa contra-cultura, o Estado Moderno vive a surpresa de uma sociedade autôfaga que se construiu pela legitimação de uma ordem sócio-econômica injusta. Nesta perspectiva, a Política Social conta com uma dupla dificuldade: a carência de uma metodologia eficaz que não seja ancilar do desenvolvimento econômico; a viabilização da autonomia e neutralidade do Estado Moderno, tão comprometido com os interesses da classe dominante. Como formular uma Política Social que promova transformações sociais substanciais que não interessam aos donos dos meios de

produção e gerentes do aparelho de Estado, eis o dilema básico.

O fato é que a não resolução das questões sociais básicas implica numa Política Social inconsistente que na da mais faz do que atenuar os conflitos sociais e retardar o conflito final e violento da ordem estabelecida. Neste sentido, todas as políticas setoriais, particularmente a Política de Bem Estar do Menor objeto de nossa análise nesta dissertação, são alienantes e incoerentes por si mesmas.

O Estado Moderno vem imprimindo um caráter ideológico acríptico acentuado à Política Social, definida no seio do seu aparelho, conformando os interesses dos centros hegemônicos internacionais ao consentimento espontâneo da burguesia nacional e decorrente cooptação das classes subordinadas. Por isso, as Políticas Sociais constituem um conjunto desarmônico de concessões sociais que, gerando a ilusão de solucionar os problemas maiores das populações carentes, na verdade são veiculações e sanções dos interesses maiores do capital, inoculado nos modelos de desenvolvimento. Por isso, os aspectos sociais de natureza estrutural, situados ao nível das relações sociais de produção, são relegados a segundo plano, evitando-se uma Política Social que promova uma coerente participação na gestão e distribuição dos bens e serviços da sociedade global.

No caso brasileiro, a participação alimentada no discurso da integração social e nacional, através dos programas PIS e PIN, reduz-se ao associativismo e ao debate das questões macrosocietárias, disfarçando as relações dominantes existentes, e evitando transformações estruturais substantivas. Neste mister, o Estado conta com a tecnocracia que utilizando o discurso reformista, tem sido verdadeiramente a aliada da super-estrutura. Preservada no biombo do caráter apolítico, a tecnocracia nada mais fez do que reproduzir os interesses maiores da classe hegemônica, desviando a atenção dos reais problemas político-econômicos, incidentes na política de empregos e salários, voltando sua ênfase para programas setoriais como a habitação, a educação, a saúde, o menor, a nutrição, todas desarticuladas entre si, apregoando a falá

cia da unidade nacional, cujo equilíbrio tem interesse e endereço certo.

Neste contexto, qualquer perspectiva de Política Social se torna reprodutora de dominação, porquanto alienante e injusta nos seus postulados intrínsecos. Afinal, o Estado Moderno é a expressão concentrada da hegemonia de classe, mediante o qual se consuma e legitima a dominação das forças sociais contraditórias. Por isso, as concessões sociais e políticas têm um efeito de retorno imediato no jogo institucional, para que o "status quo" seja preservado por políticas assistencialistas e reformistas, nunca transformadoras.

Estas ambigüidades, todas da Política Social e do modelo de desenvolvimento preconizado pelo Estado brasileiro, têm como consequência a desestruturação de toda a sociedade onde a família é o alvo principal e o menor, a vítima maior. Consciente desta patologia e suas origens, o Estado, particularmente nos regimes autoritários, vem implementar novamente uma política setorial que se denominou Política Nacional do Bem Estar do Menor, respaldada em todo aparelho burocrático, e liderada no caso brasileiro pela FUNABEM e suas concessionárias estaduais. Comprometido com a expansão acelerada do capital, e ante a evidência da concentração de renda e consequente marginalização social imposta à maioria da população, o Estado, firmado em postulados da ideologia da segurança nacional, vem criar mais uma política setorial. Suas consequências imediatas são os desvios das questões sociais estruturais e o descompromisso da sociedade civil com o "resíduo" do grande contexto social, provocado por uma Política Social totalmente inadequada.

Afinal, quem não sabe que o menor infrator está denunciando 32 milhões de menores carentes, 20% dos quais literalmente abandonados, cujas famílias estão na miséria social, cuja causa outra não é, senão a estrutura econômica e social e o mito do nosso modelo desenvolvimentista. Não foram estas famílias que fizeram o jogo do nosso capitalismo monopolistas de Estado e suas alianças, abandonando o modelo agro-pastorial pelo modelo urbano-industrial? Que objetivos teria o Estado brasileiro ao legar tal situação aos seus filhos menores de 18 anos, senão garantir a mão de obra farta

e barata, um grande exército de reserva de mão de obra futura?

Neste capítulo, pretende-se demonstrar, à luz da inversão do papel social do Estado Moderno, visto anteriormente, como se construiu historicamente o modelo atual de Política Social e identificar os seus fundamentos essenciais. Da mesma forma, propõe-se uma análise da política social brasileira na sua dimensão histórica e seu design atual, cujo segmento mais crucial é o menor, marginalizado e espoliado antes de vislumbrar os "raios da liberdade no horizonte do Brasil."

### 3.1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL

O processo histórico reflete a experiência humana na sua dimensão tempo-espacial em busca da gênese dos fatos que delimitaram a vida humana associada na sua realidade existencial multifacetada. O processo social é, por excelência, a trajetória histórica do homem, na afirmação de sua convivência com os semelhantes, envolvendo a globalidade da vida humana, na sua dimensão imanente e transcendente.

O fato social se revela no fato histórico pela transparência da cosmovisão humana e social identificada nas relações do homem com a natureza, consigo mesmo, com os seus semelhantes e com a transcendência. A história é, portanto, mais que um registro cronológico, um processo evolutivo da racionalidade humana, suas conquistas e seus percalços. Assim, a partir da prática social se consolidou a teoria social, que por sua vez inspirou novas práticas sociais, consubstanciando uma epistemologia do componente social, cujas raízes estão na hermenêutica do vivido humano e social. A história do social é, em suma, uma dialética das relações sociais no seu aspecto factual conjuntural e na sua dimensão estrutural em busca da verdade universal.

A Política Social ao retratar os imperativos da convivência humana, a partir da interação Estado/Sociedade Civil, encontrará no constructo histórico, a matriz essencial da evolução das relações sociais, em busca da realização humana a partir da satisfação de suas necessidades e aspirações materi

ais e espirituais. Nesta perspectiva, pretende-se, neste tópico, apresentar uma retrospectiva, caracterizando historicamente a prática da assistência social, a performance da caridade cristã e a questão social resultante das relações sociais capitalistas, que plasmaram a cientificidade da assistência social, através do surgimento do Serviço Social, como prática profissional. Pretende-se igualmente esboçar o contexto histórico onde se consolidou a denominada Política Social, como prática do Estado, e a ideologia subjacente no processo histórico.

### 3.1.1 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ANTIGUIDADE

As sociedades primitivas sempre apresentaram uma organização social caracterizada pelo clã, desprovido de qualquer hierarquia social, onde a propriedade comum e os interesses bélicos e religiosos eram os meios de coesão comunitária. Logo, estas sociedades não apresentavam os problemas sociais como os entendemos hoje, pois sua miséria social era decorrente de catástrofes naturais e nunca das relações sociais vigentes. A vida nômade e a atividade agro-pastoril absorvia o trabalho de todos e distribuía equitativamente a produção, salvo em caso de intempéries ou guerras. Neste contexto, toda assistência à infância, ao idoso, ao doente cabia à família ou a sua tribo.

A problemática social propriamente dita inicia quando se quebraram as relações sociais naturais com o início da exploração agro-pecuária que originou a estratificação social decorrente desta nova atividade econômica. A grande quesção social, nesta fase, foi a escravidão resultante da subjugação de um povo, sobre outro com fins econômicos, fato que se estendeu secularmente até as grandes civilizações antigas, particularmente à greco-romana, prolongando-se até os nossos dias. Na Antiguidade o conceito de escravidão era parte integrante de qualquer sociedade organizada, sendo o regime escravocrata legitimado pelas grandes religiões e até pelos sábios gregos. Na realidade, a escravidão foi a primeira apropriação compulsória da força de trabalho. O escravo era visto como valor econômico, patrimônio da coletividade ou mesmo da propriedade

individual, destituído de personalidade jurídica, logo, de di reitos. Esta condição social foi veementemente denunciada no Estado Judaico pelos profetas bíblicos, especialmente Amós e Oséias, tendo, porém, só no cristianismo uma mudança substancial.

A visão da problemática social neste período, era determinista e alienante, porquanto concebia-se que os ma les sociais eram inerentes à condição humana ou castigo dos deuses, portanto passível de marginalização do seio social. A assistência aos necessitados era, em decorrência disso, realizada nos templos pelos sacerdotes. Exemplo claro disso foi a experiência judaica, onde a comunidade veterotestamentária, inspirada nos livros sagrados assistia às necessidades sociais com recursos oriundos do dízimo.

A experiência greco-romana tinha inspiração filosófica e política, além de comprometer a ação do Estado no mister de assistir aos necessitados. O império romano tinha um plano sistemático de distribuição de esmola aos pobres, doentes e desempregados. Igualmente alguns Estados Orientais tinham por prática a distribuição de víveres, em anos de penúria, acumulados em períodos de abundância. Os gregos, porém, logo perceberam que a filantropia era insuficiente para tratar os males sociais, sendo necessária a ação do Estado para tornar úteis à vida social os necessitados. Neste sentido, Aristóteles já preconizava que era indispensável "ajudar os pobres dando-lhes o material necessário para que se tornem artesãos".

Em síntese, as premissas históricas da Política Social se identificam com as formas de assistência desenvolvidas historicamente impregnadas do caráter religioso, político e filosófico das grandes civilizações antigas. Na verdade, é possível identificar as manifestações de política social desde o clã e a família primitiva, passando pelos sistemas antigos de ajuda mútua, pela assistência religiosa das sociedades teocráticas e finalmente pela assistência pública dos Estados Orientais. (LIMA, 1980<sup>36</sup>)

É de ressaltar que, neste período, a abordagem da problemática social tinha um caráter comunitário, como denominador comum das experiências históricas, inspiradas nos prin

cípios religiosos e filosóficos que orientavam as relações sociais e a própria postura do Estado primitivo. Entretanto, um marco definitivo veio inspirar uma nova fase na evolução da assistência, qual seja a revelação da doutrina cristã.

### 3.1.2 - A CARIDADE NA ERA CRISTÃ

O advento do cristianismo veio imprimir um novo caráter à assistência, vista agora como manifestação da virtude máxima dos cristãos, a caridade, sintetizada na premissa: "Amarás o Senhor teu Deus de todo o coração e ao próximo como a ti mesmo." Esta filosofia de vida impregnou profundamente as relações sociais da época em que os cristãos passaram a viver em comunidades onde tinham todos os bens em comum, distribuindo-os segundo a necessidade de cada um, constituindo a "eclesia" primitiva.

Além disso, a rápida expansão da Igreja associada à conversão do Imperador Romano, fez com que a fé cristã se tornasse a religião oficial do império, espraiando-se por todo o Ocidente europeu, indo até o Oriente, berço do cristianismo. A liderança da Igreja não se fez sentir apenas no setor religioso, mas também no aspecto social, desenvolvendo através de mosteiros, ordens e congregações, intensa atividade assistencial voltada sobretudo aos pobres, enfermos, órfãos e viúvas.

Nesta fase inicial do cristianismo, até o Século V, o Estado não realizava praticamente nenhuma assistência à população, mas restringia-se à defesa do território e à manutenção da ordem interna. No máximo, o que ocorria eram as doações públicas do Imperador nas ocasiões de festas. A partir do Concílio de Tours em 570, é que o Estado passou "a partir de donativos da própria bolsa do soberano ou por subvenção do tesouro público" a colaborar com a ação assistencial da Igreja que estabeleceu as primeiras normas para o competente emprego dos recursos.

Outro aspecto importante e contraditório na ação da Igreja, foi sua posição diante do problema da escravidão. Condenando por princípio, os sistemas escravocratas, a Igreja defendeu no seu discurso, a liberdade e a dignidade humana,

mas teve que conviver secularmente com o problema, aguçado especialmente na Idade Média, com o colonialismo europeu voltado às Américas, África e Ásia, onde utilizava a mão de obra africana como instrumento econômico por excelência. E mesmo com a abolição da escravatura, o problema continuou chegando até nossos dias, onde encontramos as formas mais variadas de escravidão, inspiradas em orientações políticas, econômicas e religiosas.

Na Idade Média, vamos encontrar também um marco definitivo na compreensão histórica das Políticas Sociais, qual seja a longa transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista. Neste momento, verifica-se a afirmação da nova racionalidade de mercado que provocou a desarticulação agrária, com o conseqüente deslocamento de enormes contingentes populacionais para as Cidades-Estado, formando-se o primeiro grande exército de reserva de mão de obra, formado por "nômades, pedintes, indigentes, mendigos e deficientes." Surge aqui, conforme vimos no capítulo anterior, a dicotomização Estado/Sociedade Civil, como resultante do processo de afirmação capitalista.

Enquanto na primeira fase da cristandade as instituições tinham um caráter genérico na sua prática assistencialista, surgem agora as instituições especializadas: asilos de velhos, orfanatos, "casas de atendimento aos aleijados, retardados e enjeitados." Alienadas do processo social global essas instituições de assistência eram bem vistas pelo Estado Medieval, uma vez que se coadunavam com a ordem social vigente. Se as instituições de assistência social cuidavam dos pobres, tornava-se desnecessária tal preocupação por parte do Estado e do capital, cujos resíduos sociais, a iniciativa privada, especialmente a Igreja cuidava.

Em decorrência da incrementação do capitalismo europeu emergente, a questão social básica foi a consolidação de uma nova estrutura de classes, formada pelos aristocratas, os proprietários, os plebeus e os artesãos. A ordem feudal refletia justamente a exploração econômico-social dos artesãos e sua alienação política em troca da segurança do feudo. Frente a isso, surgiram as corporações e grêmios medievais co

mo nova alternativa social para a questão do trabalho. Não pretendiam apenas conquistar melhores condições do "panem et circenses", mas sobretudo a emancipação política contra um Estado Medieval tirano, objetivo só conquistado com a Revolução Francêsa, fruto da afirmação da classe burguesa, intermediária entre os nobres e os artesãos. Uma destas corporações a dos pedreiros, se tornou famosa, não só por ser precursora da maçonaria, mas pela implementação do primeiro sistema de previdência social (Knappschaften), resultando num grave conflito com a ordem feudal. Apesar de sua degeneração histórica, como a exploração do trabalho dos mestres em relação aos aprendizes, as corporações originalmente tinham a preocupação básica de cuidar das necessidades materiais e espirituais do homem e criar uma consciência de classe, na respectiva categoria profissional. (FISCHLOWITZ, 1964<sup>26</sup>)

A assistência medieval tinha um caráter religioso, sobretudo quando inspirada nos princípios cristãos, ou um caráter laical, quando configurava o que se denominou de filantropia, orientada pela premissa de "fazer o bem por amor ao homem." A Política Social, na realidade, a prática destas duas formas de assistência, era muito mais uma estratégia de controle social dos resíduos sociais, do que efetivamente um conjunto de instrumentos e serviços voltados para a promoção do homem. A proposta era, na visão de hoje, eminentemente funcionalista, uma vez que se voltava para o enfoque dos desajustes sociais, decorrentes das disfuncionalidades da nova ordem econômico-social existente, sem questioná-la ou transformá-la. Ao contrário, a Política Social era instrumentalizada na legitimação da ordem social existente, prevenindo os conflitos, e garantindo o espaço para a afirmação do capital.

Com o surgimento do Estado Moderno, esta postura foi se afirmando, legitimada pelo aparelho de Estado, gerido pelos donos do capital, a quem interessava a iniciativa privada no campo assistencial, como, de resto, até os nossos dias. Entretanto, com o início da secularização, o Estado passou a intervir também no campo assistencial, passando ele mesmo a reproduzir as condições ideais para a manutenção do "modus vivendi". Estes aspectos pretendemos abordar no próximo

item relativo à questão social.

### 3.1.3 - A QUESTÃO SOCIAL MODERNA

A sociedade feudal refletia o conflito entre patrícios e plebeus, onde emergiu a burguesia que se opunha à nobreza, legitimadora do capitalismo mercantil emergente. Neste período de gestação do que viria ser a Revolução Francêsa o capitalismo era baseado na exploração dos recursos naturais de terras distantes, através de uma política colonialista da Europa na América, África e Ásia e na indústria manufatureira, têxtil e metalúrgica. Uma das grandes consequências disto foi o deslocamento de enormes contingentes populacionais da área rural, setor primário da economia, para o setor secundário da economia, gerando o fenômeno da urbanização.

Surgiu, assim, a nova ordem social que se prolonga até nossos dias, ou seja, uma classe empresarial manufatureira, os detentores do capital, e uma classe formada pelo proletariado industrial, os vendedores de mão de obra. As questões sociais decorrentes deste design social envolvem aspectos sobejamente explorados nos setores de habitação, saúde, educação, transportes e sobretudo a exploração de mão de obra infantil e feminina. (VIEIRA, 1978<sup>58</sup>)

Neste contexto, ocorre a Reforma Protestante instaurando a era da secularização, libertando o homem do controle religioso da Igreja, separando definitivamente os espaços da Igreja e do Estado, o que veio constituir a afirmação definitiva da ordem capitalista.

Nesta perspectiva, os problemas sociais deixam de ser abordados só pela Igreja, e passam a constituir serviços públicos ou privados de caráter laical e menos religioso. Entre os principais líderes da assistência nesta fase identificamos: JUAN LUIZ VIVES, atuando na Espanha; VICENTE DE PAULO, na França; BENJAMIN THOMPSON, na Alemanha; THOMAS CHALMERS, na Escócia<sup>22</sup>.

Na área pública, vemos o surgimento das primeiras medidas do Estado, muito mais controladoras do que assistenciais, destacando-se o "Pão dos Pobres" em 1522 em Nurem

berg; a Aumône Générale em 1534 na França onde também foi criado o Bureaux de Pauvres e o Grand Bureaux em 1555 que constituía uma espécie de Conselho de Obras Sociais. Entretanto, a medida mais singular no campo assistencial nessa época foi o POOR'S LAW promulgado em 1601 pela Rainha Elizabeth I na Inglaterra, proibindo a mendicância e regulamentando a assistência social. Desta medida, surgiu o Código de Assistência na Suécia e Dinamarca por volta de 1686.

Na realidade, a política social dos senhores feudais pouco diferia da política social dos "Grandes", representados pelos impérios, pois ambos se afirmavam sobre a nascente ordem capitalista. Em decorrência, como a assistência social não solucionava os graves problemas sociais, travou-se lenta e grave luta social entre a nobreza e o proletariado, através da novel classe burguesa. Através de campanhas políticas e revoltas de trabalhadores, procurava-se conquistar melhores condições de trabalho e remuneração, além do direito de voto, liberdade sindical e movimento cooperativista. As conquistas sociais referidas foram alcançadas progressivamente em toda a Europa, a partir da Inglaterra e especialmente da Revolução Francêsa, marco essencial na evolução histórica da assistência social.

A Revolução Francêsa na verdade, embora objetivasse uma nova ordem social, a partir do restabelecimento de uma democracia, se revestiu de um caráter muito liberal atenuando os conflitos sociais e assegurando os interesses da burguesia. Seus ideais de Igualdade, Fraternidade e Liberdade não correspondiam às profundas reivindicações sociais do proletariado, mas eram traduzidos em termos de: igualdade política; respeito à propriedade; soberania da nação; acesso do cidadão ao serviço público; liberdade de imprensa e expressão e impostos equitativos. Assim, o Estado Moderno deixou de ser objeto de interesse da nobreza, para ser instrumento da burguesia.

A situação social se agrava progressivamente à consolidação da ordem capitalista, a par das transformações político-constitucionais por que passou o Estado. O Estado e as instituições religiosas e laicais se voltavam para a repro

dução dos modelos assistenciais tradicionais, procurando so correr necessidades imediatas. Os Estados Europeus criaram os Bureau Central de Assistência com o intuito de coordenar a política assistencial da época e subvencionar a iniciativa privada profundamente paternalista como outrora, além de conservadora e reacionária.

Somente na segunda metade do Século XIX é que, com o surgimento do movimento socialista, anarquista e das teorias de Marx e Engels, com ampla receptividade entre os intelectuais e proletariado, é que o Estado Moderno, vendo-se ameaçado, passou a fazer concessões substanciais, exercendo o papel de um dique contra a revolução social. A primeira das medidas foi a implantação do seguro social obrigatório por BISMARCK na Alemanha, protegendo o trabalhador na doença, acidente, invalidez e velhice, ampliado em seguida para o desemprego e a morte. O Estado Germânico explicitava sua medida como preventiva, evitando a perda de renda do trabalhador e seu patrimônio social, de modo a manter a ordem social e evitar uma "aventura revolucionária." (FISCHLOWITZ, 1964<sup>26</sup>) A partir desta iniciativa o Estado Moderno compreendeu que teria que fazer concessões substanciais como alternativa única de reproduzir a força de trabalho do modelo capitalista, vivendo agora em plena Revolução Industrial.

Neste período, a iniciativa privada se destaca na França pela criação das Conferência Vicentinas, que reconizavam a sistematização da assistência social; e na Inglaterra pela criação das Charities Organization Society mais voltada para o estudo das causas dos problemas sociais e com o fim de "promover uma compreensão entre ricos e pobres, prevenindo os conflitos entre as classes sociais. Esta instituição, originalmente dirigida pelas senhoras da elite inglesa, teve ampla aceitação em toda a Europa e logo se ampliou aos Estados Unidos da América, onde em 1897, na Universidade de Columbia em Nova Iorque, resultou na criação do primeiro curso de Serviço Social. Este curso tinha por objetivo identificar as questões sociais para diagnosticá-las e abordá-las tecnicamente. Este fato tem importância fundamental na compreensão da história da Política Social, uma vez que, a par

tir deste marco, um novo enfoque terapêutico e preventivo vem ser dado às questões sociais, antes enfocadas apenas como alternativas de assistência social.

Outro marco fundamental neste período, consiste na promulgação da primeira encíclica social denominada Rerum Novarum, que denunciando a situação social do operário, vem condenar todas as formas de exploração do homem pelo ho-mem, constituindo-se num tratado de justiça social, que também influenciou decisivamente a Política Social da época.

A compreensão da postura do Estado Moderno no Século XIX pode ser analisada a partir da implementação da Política Social, constituída pela conjugação da iniciativa privada com a ação pública. A fronteira entre ambos era clara. O serviço público restringia-se aos ditames legais, atendendo indistintamente os necessitados em conformidade com a lei. A iniciativa privada só atendia os pobres que se coadunassem com seus objetivos específicos e que se dispusessem a corresponder a um trabalho. Em ambos, a ideologia subjacente era a mesma, concebendo a indigência como "inimigo social" do Estado que necessita de cidadãos aptos. As raízes da problemática social estão no indivíduo, em seu passado pessoal e não na estrutura de classe. O social era componente exclusivo do econômico. Por isso, as instituições sociais eram geridas pela elite econômica, social e política na defesa de seus interesses maiores.

Este espírito perpassa a experiência do Século XX e chega até nossos dias, acentuando-se o caráter ideológico na implementação das Políticas Sociais, pela polarização do mundo em sociedades capitalistas e sociedades socialistas e seus respectivos aparelhos de Estado. Enquanto nas sociedades liberais o Estado desempenha funções sociais, com reserva, nas sociedades socialistas ocorre o oposto.

Um aspecto importante nos Estados Liberais é o consórcio formado entre o Estado e as categorias de classe na gerência da Política Social, promovendo a transferência dos conflitos sociais da área pública para a privada. Após a segunda guerra mundial, consolida-se o Welfare State, assumin

do o Estado a hegemonia do controle social, mediante a setorialização dos serviços sociais e dos Conselhos Nacionais de Serviços Sociais que objetivavam o controle da iniciativa privada no setor social. Na verdade, o Estado Liberal ao preconizar os Programas de Bem Estar Social nada mais quer do que integrar Política Social e Política Econômica, de tal sorte que todos os benefícios sociais são tenham sentido na perspectiva do pleno emprego do aumento da produtividade, pois o excesso de benefícios sociais poderia abalar o mercado de capitais.

Com a centralização da Política Social nas mãos do Estado, os benefícios sociais fazem parte da remuneração total do trabalho. Há países como Inglaterra, EUA, França e Alemanha que investem em torno de 20% do Produto Nacional Bruto em benefícios sociais, como forma de controle social e fomento do modelo capitalista. Afinal, os investimentos sociais nos Estados do Bem Estar Social, além de suprirem necessidades mínimas da população de baixa renda, tem privilegiado a classe média pelo seu alto índice de retorno, via consumo, alimentando a economia como um todo. Desta forma, as Políticas Sociais se restringem à ordenação das prioridades sociais, em contraposição ao produto nacional bruto, fonte e limite do bem estar social no Estado Liberal.

A Política Social no Século XX é resultante da conjugação de quatro fatores históricos específicos, comprendidos evidentemente à luz da consolidação dos dois grandes sistemas sócio-econômico-político vigentes: o capitalismo e o socialismo, e influenciados pelos fatos históricos significantes em nível macro-societário, especialmente as duas grandes guerras.

O primeiro fator refere-se à família, outrora executora de todas as funções sociais. Verificou-se neste século uma substancial revolução no conceito e na dinâmica familiar, que lhe fizeram delegar ao Estado e/ou à Sociedade Civil como um todo, muitas de suas funções sociais, deixando de ser agente para ser cliente do sistema de benefícios sociais vigentes. Ao abdicar de suas funções, a família exigiu do Estado que este assumisse o seu papel social historicamente nece

gligenciado. O Estado tomou duas posições, assumindo totalmente as necessidades sociais das famílias, ou delegando o atendimento destas necessidades à iniciativa privada subvencionada por ele ou não. Com isto, a família passou a reproduzir a ideologia vigente no enclave dos programas oficiais, geralmente dicotomizados conforme a natureza do problema social ou a faixa etária da clientela. Não se vê mais a família como unidade dinâmica, mas o indivíduo em si com seu problema específico. A família restringe-se à sua função reprodutora e afetiva, pois todas as demais funções são alienígenas, desde a renda como fonte do trabalho, até o atendimento das necessidades básicas de educação, saúde, lazer, e por vezes até a alimentação. Essa desformidade parece interessar aos modelos políticos dominantes, pela facilidade com que lhes permite a despersonalização dos indivíduos e o controle dos conflitos sociais.

O segundo fator foi a mudança substancial por que passou a Igreja na sua postura social de guardiã da ordem social vigente numa atitude triunfalista de comprometimento com as estruturas do poder, para um papel de neutralidade que logo se verificou alimentador do status quo e ultimamente para um perfil crítico estrutural dos desacertos que a ordem temporal apresenta. Neste sentido, todas as encíclicas sociais, destacando-se a Quadragésimo Anno, a Mater et Magistra, a Pacem in Terris, a Populorum Progressio, a Gaudium et Spes, a Octávia Adveniens e recentemente a Redemptor Hominis e a Laborem Exercens, vem se constituir num enorme discurso de conscientização dos graves desajustes dos modelos econômicos e políticos reinantes, contrários à dignidade humana, opostos à solidariedade social, antagônicos ao modelo evangélico centrado na cosmovisão do amor fraternal. Além disso, a Igreja vem discutir o problema do trabalho, da propriedade privada, do papel do Estado Moderno e dos direitos sociais do homem, denunciando todas as contradições históricas que se verificam e preconizando uma revolução pacífica. Negando o materialismo dialético e todas as suas formas de dominação, e condenando o capitalismo selvagem e todas as ideologias que o camuflam, especialmente a da segurança nacional a Igreja propõe uma nova ordem social que seja resultante da

combinação da liberdade humana com a distribuição equitativa dos bens. A par desse discurso, a Igreja ainda luta a nível de execução, com a tendência conservadora e "equilibrada" dos seus membros e das suas instituições sociais que relutam aderir uma proposta social mais agressiva, excessão feita às Igrejas Latino-Americanas.

O terceiro fator refere-se ao Estado que, luta numa ambivalência histórica crônica, entre os seus compromissos sociais inalienáveis e o seu comprometimento com os interesses da classe dominante ou do partido dominante, no caso socialista. Verifica-se, assim, um avanço significativo na Legislação Social referente às questões do trabalho, previdência social, proteção à maternidade e infância e aos direitos sociais em geral, embora não haja equivalência prática na operacionalização dos princípios legais. Neste contexto, o Estado se digladeia entre dois extremos, ora estimula a iniciativa privada para que exercite o que lhe compete e estabelece todo um discurso voltado à valorização das instituições comunitárias, ora assume ele sozinho e decide hermeticamente as concessões sociais que julga oportunas e necessárias. Muito tênues são as experiências em que as pressões da sociedade civil encontram eco no aparelho de Estado, como defensor dos seus direitos, possibilitando uma aliança entre o controle a a gestão da sociedade civil sobre os recursos alocados pelos governos. Ao contrário, o Estado apresenta as suas decisões como concessão benevolente da categoria dirigente, quando não exige que a iniciativa privada cumpra dispositivos legais no campo social, que ele mesmo não cumpre.

Finalmente o quarto fator são os organismos internacionais, destacando-se a ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, a ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, a ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, entre outras, que pela sua isenção e suposta neutralidade denunciam as situações sociais graves existentes no setor de educação, saúde, trabalho, bem estar social em geral, e especialmente, dos direitos humanos e sociais. É preciso considerar que tais organismos têm contribuído em muito para elevar o nível de consciência social a respeito de muitos aspectos da realidade social, embora suas propostas nem sempre sejam coerentes com a postura que preconizam no discurs

so. Além disso, é preciso considerar que os Estados não se fazem ouvir por tais organismos, escudando-se na racionalidade da soberania e independência, para manter o "modus vivendi." Finalmente, é preciso acrescer que as alternativas de proposição destas instituições têm sido retroalimentadoras da ordem social e econômica dos Estados que os mantêm financeiramente e os patrulham ideologicamente. Daí que os programas de desenvolvimento de comunidade, as experiências de cooperativismo, as sugestões de política de desenvolvimento social e os mecanismos de participação social, tem sido instrumentos de fortalecimento do poder e não de transformação social.

Em suma, a Política Social, expressão por si mesma ambígua, historicamente tem se revelado muito contraditória e residual. A assistência social nunca consistiu numa terapêutica social, mas na remediação dos males individuais, enquanto a problemática social assumia contornos estruturais que atingiam a sociedade globalmente. Os programas sociais têm preconizado medidas preventivas aos desequilíbrios sociais, através de melhorias sociais à toda coletividade, mas na realidade tem feito a distribuição de bens e serviços que, ao contrário de promoverem o homem, tornando-o consciente e capaz de ser agente histórico, retroalimentam o sistema econômico-social vigente. A conformação histórica do Estado do Bem Estar Social tem sido uma mimetização do Estado Liberal, de sorte que os investimentos públicos na área social, compreendidos nesta ótica como o apoio financeiro à infra-estrutura produtiva e distribuição de renda, constituem uma estratégia de reversão na elevação das taxas de produtividade e acumulação.

No chamado terceiro mundo a Política Social se assenta nas premissas dos direitos sociais preconizados pela ONU, vistos como conquistas viáveis através da implementação de serviços sociais básicos, especialmente educação, saúde, segurança social, habitação, nutrição e lazer, tendo por base a legislação social e por instrumento, instituições sociais públicas e privadas. Isto, na realidade, constitui uma nova estratégia da ideologia capitalista, sob a aura de desenvolvimento social, promovendo a articulação povo/governo para o arranque do desenvolvimento econômico dependente, através da im

plementação dos mecanismos de planejamento. Esta postura vem sendo orientada por uma racionalidade tecnocrática equidistante do contexto sócio-cultural das comunidades sub-desenvolvidas, respondendo apenas à volúpia de expansão do capital nos países centrais. Embora tais programas de desenvolvimento, alimentados pelos ideólogos da CEPAL e do BIRD por exemplo, insistam na efetiva participação popular, mediante programas de desenvolvimento de comunidade ou similares, se revestem muito mais de uma estratégia do poder econômico e político das nações ricas, do que efetiva auto-determinação das nações pobres. (MENEZES, 1979<sup>38</sup> et AMANN, 1978<sup>4</sup>)

Enfim, a Política Social iniciou historicamente com a problemática social inerente à convivência humana, caracterizando-se pelo caráter privado das iniciativas familiares, tribais, monásticas e feudais. Muito subsidiariamente verifica-se a intervenção estatal no campo social. Com o surgimento da racionalidade mercantilista nas Cidades/Estado, instituições privadas passaram a desenvolver atividades assistenciais, voltadas para aspectos específicos da problemática social, destacando-se a Igreja e remotamente o Estado Feudal. A simbiose do capitalismo com o Estado Moderno passou a exigir uma ação pública no setor assistencial, como medida saneadora da ordem social vigente, o que expandiu a ação do Estado no setor social, indiretamente através da iniciativa privada e finalmente diretamente pelo próprio Estado com caráter mais repressivo, visto que o Estado compreendia a problemática social como fruto da irresponsabilidade pessoal e nunca decorrente de um design estrutural, onde poder e burguesia se nutriam. Finalmente, com a revolução industrial e o papel decisivo das encíclicas sociais da Igreja, a questão social passou a ser tratada na perspectiva dos direitos sociais do proletariado, muito aguçado pela análise marxista que constituía uma ameaça ao poder espiritual e temporal. O Estado Liberal passou, então com sua facilidade mimética extraordinária, a fazer concessões sociais significativas, através de políticas de bem estar social e estratégias desenvolvimentistas que logo configuraram uma nova estratégia do capital. De outro lado, o Estado Socialista encontrou no autoritarismo burocrático e na socialização dos bens, sua estratégia de dominação mediante a

centralização do planejamento e o controle das aspirações e necessidades sociais populares.

Atualmente, verifica-se um nível crítico crescente da população e dos profissionais da área social, quanto à natureza da Política Social vigente e às transformações que se fazem necessárias. O próprio jogo institucional democrático vem repleto de expectativas populares que se manifestam progressivamente de forma organizada e consistente no controle dos interesses do capital centrado no poder. Surge daí todo um esforço de reconceituação da Política Social à luz dos direitos sociais, superando o paternalismo das concessões estatais e a improvisação da iniciativa privada. Para tanto, faz-se mister identificarmos os fundamentos da política social, sua proposta e sua crítica, aspectos que analisaremos no tópico a seguir.

### 3.2 - FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA POLÍTICA SOCIAL

A Política é a ciência, a arte e a ética de tudo o que se relaciona com a vida coletiva e as organizações sociais em vista do seu governo e da realização do bem público. Refere-se ainda ao conhecimento sistemático dos fenômenos políticos relacionados ao Estado e sua orientação em assuntos específicos compreendidos dentre as funções que lhe competem. Em sentido estrito, tem se constituído também num conjunto de processos, métodos, expedientes e ardis para alcançar, conservar e exercer o poder. (PEREIRA JÚNIOR, 1979<sup>45</sup>)

Entende-se, aqui, por política a cosmovisão social que se traduz no design das relações sociais dos homens entre si e destes com a estrutura de poder, refletindo, por conseguinte, a consciência e a ação do homem no mundo.

Na perspectiva Weberiana, a Política se traduz pela participação no poder e a luta para influenciá-lo, constituindo, portanto, uma estratégia entre a sociedade civil e o Estado, ou a relação dos Estados entre si. É, portanto, um jogo institucional dentro do aparelho burocrático do Estado, cuja origem está nos conflitos sociais e cujo instrumento maior é a burocracia partidária como veículo do poder. Este de-

corre da posição e do prestígio social cuja legitimação, por meio da legalidade, confirma toda a forma de autoridade e competência, consolidando a violência burocrática do Estado que assegura a ordem social. (WEBER, 1963<sup>62</sup>)

A política tem se revelado o árbitro da ordem econômica, centrada numa economia de mercado, onde as classes sociais defendem seus interesses no aparelho de Estado, cuja representatividade tem origem na burocracia partidária, enquanto instrumento de consenso dos grupos sociais.

Nesta perspectiva, a Política Social se manifesta como instrumento de equilíbrio do Estado, entre a ordem econômica e a ordem social, cuja contradição maior consiste no fato de que o Estado é gerido por uma classe dominante que o manipula a favor dos seus interesses, inviabilizando o ajustamento entre os interesses antagônicos da sociedade civil e o papel social do Estado.

A compreensão do discurso da Política Social e sua ideologia subjacente é fundamental para a identificação da tese que sustentamos, para o que analisaremos inicialmente os componentes conceituais básicos que submetemos a uma apreciação crítica posteriormente, caracterizando a concepção estrutural-funcionalista e a concepção dialética do processo político-social.

### 3.2.1 - A CONCEPÇÃO ESTRUTURAL-FUNCIONALISTA

O que é o social como objeto da Política Social eis uma questão fundamental para a compreensão de sua complexidade e importância. O social efetivamente envolve toda a dinâmica da vida humana associada, ou seja, a relação do homem com outros homens e com a natureza e tal repercussão em si mesmo. Implica, pois, aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais propriamente ditos, ou seja, as questões essenciais do "ter" do "ser" do "poder" e do "saber", não fruto apenas da agregação física dos homens entre si, mas pela estrutura social que criaram para sobreviver, conviver e dominar.

Na ótica funcionalista, concebe-se que a ordem social obedece e reproduz a lei natural, e que os problemas

sociais são decorrência da não satisfação das necessidades básicas do homem e não dos antagonismos sociais que chegamos a compreender mais tarde. É por isso que os positivistas definem o problema social como um desvio do padrão normal e racional de convivência humana.

Durkheim entendia que o problema social era fruto da omissão ou transgressão dos atores sociais das normas societárias, configurando o que denominou de anomia. Parsons concebia que os conflitos sociais resultavam do agir contrário às normas, objetivos, e padrões dos papéis sociais, de modo que todo conflito é um desvio da ordem social. Para Merton os problemas sociais não são necessariamente disfunções do sistema social, mas restrições aos impulsos do homem. São reações individuais à socialização societária, cuja postura pode ser a conformidade ou a rebelião. (SOUZA, 1977<sup>52</sup>)

Já a postura dialética entende que a problemática social é fruto das relações sociais de produção que, configuram uma posição e um status na sociedade, as classes sociais, culminando pela determinação de uma super-estrutura burocrática do Estado como legitimação da dominação. O problema social é resultante da luta de classes onde os donos dos meios de produção impõem à classe subalterna condições de exploração. A questão social estaria basicamente na desigualdade reproduzida nas relações de produção e assegurada pelo Estado, com medidas paliativas, para atenuar o conflito entre o capital e o trabalho. O conjunto destas medidas seriam instrumento da Política Social que, gerida pelo Estado, objetiva preservar os privilégios da classe dominante e controlar a classe subalterna, de modo a conservar a estrutura social vigente. Desse modo, visa a reprodução da população carente, enquanto força de trabalho, que compete no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que disciplina a mesma, garantindo a ordem social.

Em suma, o componente social da Política Social envolve relações grupais na produção dos bens materiais necessários à sua existência, bem como as relações sociais oriundas da divisão social do trabalho e conseqüente conformação das classes sociais, quanto, secundariamente, o associativismo e as organizações sociais. Como se vê, a Política Social é

uma expressão redundante, se é político há que ser social e vice-versa, mas que encontra um espaço específico na prática do Estado Moderno, e, por consequência, nas ciências sociais.

A conceituação básica de Política Social parte muito mais da concepção funcionalista do problema social do que de uma percepção crítica do mesmo. Senão vejamos: MARSHALL 1967<sup>37</sup> afirma que a Política Social não tem um significado técnico preciso, mas refere-se genericamente à "ação governamental sobre o povo com impacto direto no bem estar dos cidadãos, através de renda e serviços sociais básicos." Segundo o mesmo a Política Social envolve as questões de seguro social, assistência pública, serviços de saúde e bem estar social, política habitacional e educacional e até a abordagem da criminalidade.

Para JONES, 1967<sup>31</sup> a Política Social não é a ação do governo mas de grupos sociais, que através da representação democrática, atuam em diferentes níveis econômico, político, social e cultural, no que reflete nitidamente seu pensamento liberal.

Na XVI Conferência Internacional de Serviço Social, 1973, a Política Social propõe a compatibilização das duas visões anteriores, quando a conceitua como "o esforço deliberado de governo e sociedade em detectar opções e definir prioridades no campo social em vista de mudanças na realidade social."

Na visão de PEREIRA & PERALVA, 1975<sup>47</sup> a Política Social é compreendida como um complexo de medidas macro-atuantes com vigência no macro-espço dentro de um limite de tempo. Como se depreende sua ótica se refere mais à dimensão tempo-espacial do que propriamente aos indicadores sociais e sua natureza.

Na concepção de LIMA, 1980<sup>36</sup> a Política Social consiste na definição de prioridades, limitações e oportunidades de programas sociais, de modo a compreender as expectativas populares num redimensionamento da conjuntura social e de transformações estruturais. Fica claro aqui um novo posicionamento dialético que abordaremos adiante e que se distingue das demais posturas.

Conforme o DOCUMENTO DE ARAXÁ, 1967<sup>19</sup> considera do o primeiro documento de teorização do Serviço Social no Bra sil, a Política Social contempla a participação, a nível de globalidade por parte de todos aqueles que venham a ser atin gidos por medidas sociais. Surge aqui um ingrediente novo, a "participação", cuja importância como indicador teórico mere cerá nossa atenção neste tópic o.

Na ótica de TITMUSS, 1972<sup>57</sup> a Política Social são os atos de governo cuja racionalidade está na "provisão de ne cessidades materiais e sociais da população dependente a quem o mercado não satisfaz." Como teórico do pragmatismo inglês, o autor deixa claro o caráter economicista da Política Social e seu imediatismo na superação das dificuldades de mercado.

Finalmente, para BURUS, 1969<sup>13</sup> a Política Social é o campo específico do planejamento social, enquanto adminis tração de programas de bem estar social. "Enquanto a Política Social converte necessidades e aspirações em objetivos e prio ridades sociais, o planejamento social transforma estes em pro gramas e serviços sociais." Nessa proposição compreende-se lo go que sua preocupação é mais operacional do que conceitual propriamente dita.

Em suma, os componentes conceituais de Política Social têm na matriz ideológica funcionalista a sua origem e a performance de seu desempenho. A própria expressão Política Social, redundante e contraditória em si mesma como vimos, é um conceito britânico popularizado nos Estados Unidos da Améri ca e contemporâneo do desenvolvimento capitalista e orientado pela escola do empirismo inglês.

No Brasil, destaca-se na abordagem da questão, o pensamento de DEMO, 1978<sup>20</sup> que situa a Política Social, a par tir dessa ótica, como o "funcionamento de instituições, meca nismos e programas destinados a reduzir as desigualdades soci ais ou atender grupos populacionais considerados socialmente problemáticos." Como fica claro, sua postura se volta mais pa ra aspectos conjunturais do que estruturais, subjacentes à rea lidade social e que permeiam os imperativos institucionais e mecanicistas que enfocam a questão social.

Destacamos igualmente FISCHLOWITZ, 1964<sup>26</sup> cuja percepção funcionalista situa a Política Social como um conjunto de medidas do Estado Moderno em busca do equilíbrio social e do desenvolvimento harmonioso. Para tanto, o Estado se volta para problemas de subsistência, mediante um instrumental técnico e administrativo com tendências setoriais: saúde pública, educação, habitação, política salarial, etc. A execução da Política Social depende do regime político de governo, indo desde a execução direta pelo Estado de todas as funções sociais, até o extremo oposto em que a iniciativa privada ocupa a liderança das funções sociais e situações intermediárias simbióticas entre os dois modelos básicos.

Assim, no Estado Liberal a Política Social defende o ajustamento natural do mercado, orientado pela "mão invisível" da tutela econômica, conformando medidas socialmente extremamente residuais e centradas da iniciativa privada. Dessa postura, segue-se a Política Social do Estado do Bem Estar Social que procura conciliar os interesses da classe dominante e classe trabalhadora, mas que na verdade conserva a mesma matriz fundamental do Estado Liberal. O Estado Totalitário assume todas as funções sociais e econômicas cabendo a ele toda a responsabilidade pela sociedade civil.

Inspirado na Doutrina Social da Igreja o autor supra mencionado propõe uma Política Social solidária, conciliatória, assentada na participação dos trabalhadores na gestão e no lucro das empresas, porém sem ferir os direitos de propriedade e da iniciativa privada. Como viabilizar tal proposta se a classe subalterna não se faz representar na estrutura de poder e quando o próprio Estado assume feições empresariais, eis a crítica maior à proposta do autor.

Sob qualquer ponto de vista, a Política Social na perspectiva funcionalista tem a função de restringir ou eliminar os desajustes sociais e as carências sociais que são resíduos do sistema econômico vigente, como forma de controle social do Estado para a superação das contradições sociais e conservação do "modus vivendi". Por isto, a Política Social tem revelado uma postura ajustadora, enquanto conformista e assistencialista, e uma postura modernizadora, enquanto inovadora e

integradora, sem que se verifique nenhuma alteração substancial do modelo social em busca de uma postura transformadora, a não ser por iniciativas tênues de segmentos específicos da sociedade civil.

A proposta funcionalista está relacionada com a conquista de níveis de bem estar social, não apenas enquanto ausência de problemas sociais, mas sobretudo no que se refere à cooperação entre as categorias sociais e o governo, na adoção de medidas econômico-sociais e político-culturais adequadas. Envolve, por isso, a Política Social, elementos concretos e materiais, como a questão da distribuição da renda e a prestação de serviços sociais básicos, bem como ingredientes subjetivos e metafísicos, tais como a oportunidade de realização ontológica do homem pela manifestação de sua expressão filosófica, religiosa e política, e pela valorização de sua cultura histórica.

Neste contexto, a Política Social tem como condicionantes conjunturais a realidade social do país, compreendida como o sistema de produção e distribuição da riqueza, bem como a ideologia governamental, a consciência popular dos direitos sociais e do seu sistema cultural e, sobretudo, o discurso do nível de desenvolvimento econômico que redundaria automaticamente no desenvolvimento social. (VIEIRA, 1978<sup>58</sup>)

Segundo os teóricos da Política Social, a abordagem destes condicionantes conjunturais envolve um processo técnico, cujo espaço está na operacionalização e viabilização praxiológica de programas de bem estar social de caráter mais assistencial e um processo político, cujo espaço se volta para a sintonia com as aspirações e necessidades da população, e sua organização, para a concessão de benefícios.

A formulação de Políticas Sociais têm sua complexidade ao espelhar as multifacetadas dimensões da vida humana associada e os interesses contraditórios que refletem na estrutura de poder. Segundo VIEIRA, 1979<sup>59</sup> os indicadores referenciais para a formulação de políticas sociais envolvem requisitos essenciais que passamos a analisar.

Inicialmente, se apresenta o indicador referente às bases da Política Social, cujos ingredientes mais signi

ficativos são de natureza demográfica, econômica, social e ética que consubstanciam os imperativos da ação pública. Os indicadores demográficos referem-se a questões tais como a pirâmide populacional e suas tendências, especialmente o contingente de crianças, jovens e velhos, população alvo por excelência das medidas político-sociais. Da mesma forma, importa conhecer o crescimento vegetativo e o índice de fertilidade da população que podem sugerir as condicionantes de uma política de planejamento familiar. Já o crescimento dos fluxos migratórios está a indicar graves óbices em algumas regiões e polos atrativos em outra, que indicam a necessidade de maior controle do Estado sobretudo em relação à política rural e urbana, bem como aos focos de investimento público. Os indicadores econômicos são essenciais em si mesmos, na medida em que denunciam a pirâmide salarial e a concentração de renda, bem como a qualidade e disponibilidade de mão de obra e a demanda e oferta de emprego. Acresce, ainda, a questão das taxas de juros, polarização de investimentos públicos, tendências tecnológicas intensivas e capital e recessivas de mão de obra. Enfim, importa aqui identificar toda dinâmica do processo produtivo, distribuição e consumo dos bens, o que por si só constitui o cerne das relações sociais de produção, objeto crítico das políticas públicas no setor social. Os indicadores sociais aceenam sobretudo para as necessidades sociais, objeto dos direitos sociais fundamentais do homem tais como realidade educacional, nível de saúde, qualidade de alimentação e nutrição, situação habitacional, meios de transportes, acesso à cultura lazer e esporte, componentes denominados de segurança social da família e da sociedade como um todo, constituindo o atributo primordial do papel social do Estado historicamente concebido. Os indicadores éticos compõe o conjunto de imperativos que se referem ao respeito e integridade do cidadão e suas possibilidades de realização integral pela participação ativa e consciente na dinâmica da sociedade. Decorre daí a liberdade de expressão de seus valores transcendentais e de comunicação do pensamento filosófico, bem como o respeito aos valores e pautas culturais inerentes à sua tradição histórica, especialmente o respeito à vida axiologicamente concebida e a autodeterminação do homem como sujeito e objeto de sua realização existencial. (FISCHLOWITZ, 1964<sup>26</sup>)

Naturalmente que tais indicadores são orientados ou negados pelos princípios doutrinários vigentes na sociedade moderna, especialmente a doutrina liberal capitalista e a doutrina da dialética marxista. Destas duas vertentes decorrem inúmeras doutrinas como a do Bem Estar Social, a do Socialismo, a do Anarquismo, a do Sindicalismo, a do Solidarismo, a Doutrina Social da Igreja, dentre outras. Na verdade, tais doutrinas influenciam decisivamente a interpretação dos indicadores supra-mencionados e a conversão dos mesmos em medidas de Política Social. Como foi observado no primeiro capítulo desta dissertação, a base doutrinária constitui o próprio aparelho ideológico do Estado em cujo seio se elabora coerentemente a Política Social, a partir da perspectiva da classe dominante detentora do poder.

A Política Social na ótica funcionalista identifica as premissas doutrinárias liberal-capitalista, a partir das quais WILLIAMS, 1969<sup>63</sup> estabeleceu como princípios a imparcialidade do Estado, na medida em que não há lugar para discriminação, e a individualidade, no sentido de que não há Estado sadio socialmente, mas indivíduos sadios. Acresce, ainda, a maximização dos benefícios e a distribuição dos mesmos, porquanto a base da pirâmide da clientela identifica a natureza da Política Social, bem como o custo dos bens essenciais, em relação aos supérfluos, determina a dependência da população carente dos recursos assistenciais. Propõe finalmente a prevalência da autonomia e da continuidade, repudiando toda forma de paternalismo e intervencionismo, cabendo ao Estado fazer pelo povo aquilo que ele não possa fazer por si mesmo, bem como assegurando que mudanças sociais só tem sentido, a partir de alterações substanciais na qualidade de vida, e não com meras novidades cuja urgência deva corresponder à adequação temporal na solução dos problemas sociais.

Nesta perspectiva, compreende-se os objetivos da Política Social voltados para o suprimento de necessidades, e vitando a miséria, o sofrimento e a privação em quatro níveis básicos conforme a proposta de PENSIOEN, 1962<sup>48</sup>: o nível biológico direcionado às questões de doença, fome e frio; o nível psicológico, abordando angústias, frustrações e sentimentos de

perda, fruto da solidão dos idosos, preconceito dos deficientes, marginalização dos adultos e abandono dos menores; o nível cultural, voltado às questões de analfabetismo, educação formal e informal e valorização da cultura e memória histórica; nível social, no enfoque dos conflitos e tensões sociais, bem como a privação de necessidades básicas e a pobreza absoluta. Estes objetivos são tipificados como residuais, na medida em que agem sobre conseqüências imediatas dos problemas sociais, preventivos, quando previnem as relações causais da incidência de desajustamentos sociais e promocionais, quando revestidos do caráter educativo, em vista de mudanças sociais significativas.

A operacionalização de tais objetivos se viabiliza através dos indicadores sociais que na contribuição de ALFRED KAHN, 1969<sup>3</sup> especificam variáveis qualitativas e quantitativas que delineiam a problemática social, suas relações causais e sua concentração geográfica. Tais variáveis referem-se principalmente a todas as necessidades humanas e sociais básicas que definem o padrão de vida da população, bem como o acesso da mesma aos bens e serviços sociais, e os custos sociais correspondentes.

A implementação da Política Social envolve três níveis de amplitude social. Inicialmente, se apresenta como uma proposta de globalidade, em vista da conquista do bem estar social, envolvendo toda a magnitude social, conforme transpõe nos grandes planos internacionais e nacionais, atingindo amplos setores da vida social. De outro lado, a Política Social se manifesta em planos setoriais específicos, voltados para um campo restrito da dinâmica social, tais como saúde, educação, habitação, menor, emprego, etc. Esta postura, não raro, tem criado uma dicotomia entre setor em referência e a problemática global, onde todos os aspectos setoriais são interdependentes e causais. Daí que se a política setorial em sua formulação possa parecer mais profunda e consistente, o mesmo não ocorre com a sua execução, mais conjuntural que estrutural. E, finalmente, a Política Social dimensionada espacialmente a universos contingentes, tais como unidades político-administrativas, cujas fronteiras geralmente comprometem a eficiência

cia e coerência de qualquer medida no campo social. (VIEIRA, 1979<sup>59</sup>)

É preciso considerar, igualmente, na dinamização da Política Social, os fatores influenciadores que aceleram ou bloqueiam o processo político social. Destaca-se aqui a ideologia dominante na sociedade, identificada com a ideologia oficial, instalada no poder e que definem a postura do Estado na interpretação da realidade social numa "releitura" permanente dos fatos sociais, segundo sua matriz básica, constituindo verdadeira força motriz de controle social. O Estado Liberal transforma os conflitos sociais e interesses antagônicos em estratégias de conciliação das diversas categorias sociais, em busca do equilíbrio do sistema, compatibilizando a liberdade pessoal com o bem estar coletivo. Outro aspecto influenciador é a evolução científica e tecnológica e sua capacidade de responder aos desafios da problemática social ao nível do "saber" e do "fazer" face a realidade nacional e seu grau de desenvolvimento econômico-social.

Esta perspectiva geral da Política Social na ótica estrutural-funcionalista permite definir o processo político-social como "um processo dinâmico e contínuo de formulação, instrumentação, implantação, avaliação e revisão de um conjunto orgânico de diretrizes que orientam a ação governamental cujas estratégias são: o atendimento das necessidades básicas de ordem bio-psico-social do homem, em vista da otimização dos níveis de vida, assim como a participação popular, no processo de desenvolvimento, mediante a equalização de oportunidades para os diferentes estratos da população como também a reformulação ou adequação estruturais, institucionais e sistêmicas às exigências político-sociais." (JUNQUEIRA, 1973<sup>32</sup>) Este discurso tem sua origem na Declaração Universal dos Direitos do Homem em cujo artigo 25 preconiza uma síntese da Política Social nos termos de que "todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, bem como o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice, viuvez e outros casos de perda dos meios de subsistência em cir

cunståncias fora de seu controle."

Verifica-se porêm nesta cosmovisào que a Políti ca Social não se limita ao estabelecimento de bens materiais, mas protagoniza um sistema de realizaçào transcendental e mul tidimensional do homem, porêm sempre na perspectiva da indivi dualidade e da sociabilidade essencial decorrente do instinto gregário do homem, sem acenar para os aspectos estruturais do modo capitalista de ordenaçào social. Afirma por isso que "uma política social que não promova o desenvolvimento do bem-es tar pessoal, não é bem-estar senão aparente. Um bem estar so cial que gera o aumento do número de alcoólatras, de doentes mentais e de suicidas, não é condizente com a natureza huma na. Assim, o bem estar social medido, por exemplo, pelo número de escolas, hospitais, renda per capita, etc., nem sempre é a expressão do bem estar pessoal." Compreendem, enfim, o bem es tar pessoal como a oportunizaçào de um papel a ser exercido na comunidade de sorte que a pessoa seja capaz de aplicar as suas forças, disposiçõe s e talentos em vista de sua perfeiçào físi ca, intelectual e moral e de enriquecer a si mesmo com bens ex teriores e interiores, decorrentes do seu serviço.

(ABREU, 1964<sup>1</sup>)

Enfim, o pensamento científico relacionado à Po lítica Social parte de duas premissas centrais: a de que a pes soa deva ser auto-suficiente o que ocorre na corrente liberal, e a de que o Estado deva suprir todas as necessidades dos ci dadãos, que se traduz na corrente socialista. A partir destas premissas, ALBANO, 1979<sup>2</sup> propõe o design de três escolas de Po lítica Social, a saber:

A Escola Liberal defensora da ordem social capi talista, na qual não identifica nenhuma distorçào séria, ao contrário todos os desajustes sociais são decorrentes de ne cessidades sociais oriundas de disfunçõe s do sistema econômi co. Cabe ao Estado incentivar a produçào econômica que por si só provê a assistênci a dos pobres, cuja miséria é fruto da bai xa produçào, por não trabalharem o suficiente. Acrescenta ain da que as medidas protecionistas do Estado resultam na dimi nuicào do incentivo ao trabalho e, por conseguinte, a acumula çào da riqueza nacional, fonte de bem estar para todos.

A Escola do Bem Estar Social defende igualmente a ordem capitalista, mas reconhece suas deficiências no campo social. Propõe que o Estado, além de controlar a estrutura econômica, deva incrementar os serviços sociais básicos cuja função essencial seja corrigir as distorções e injustiças geradas pela ordem capitalista. Assim, o Estado tem uma função supletiva em relação ao capital, absorvendo sua responsabilidade social e investindo no resíduo social que produz tanto a nível ambiental, quanto em relação à força de trabalho.

A Escola Socialista afirma que toda a problemática social está centrada na ordem social capitalista injusta e ineficiente socialmente. Portanto, cabe ao Estado centralizar todas as funções econômicas e sociais, de modo a garantir plenamente as necessidades humanas e sociais e uma equitativa distribuição da riqueza gerada. Afinal, uma sociedade justa não precisa de Política Social, nem de serviços sociais.

Estas escolas de Política Social informaram os modelos político-sociais vigentes atualmente, os quais foram apresentados magistralmente por TITMUSS, 1974<sup>57</sup> conforme a seguinte conformação e correspondência à escola doutrinária:

O Modelo Marginalista/Residual inspirado na escola liberal vê na pobreza uma patologia social a ser tratada por uma Política Social centrada na iniciativa privada, sobretudo a própria família. A problemática social tem caráter individual e como tal deve ser abordada pelas instituições assistenciais, estigmatizando a questão social como decorrente de disfunção pessoal. Este modelo consiste num conjunto de medidas residuais, paliativas portanto, configurando um modelo social estático, centrado na autonomia pessoal.

O Modelo Funcional/Tecnocrata, orientado pela escola do bem estar social se auto-classifica como auxiliar da economia e como tal privilegia seus investimentos no aumento da produtividade e poupança como forma de incrementar o desenvolvimento social. De acordo com este modelo, a Política Social tem um caráter supletivo em si mesmo, centrando as soluções na política econômica e na capitalização do trabalho incentivando o esforço pessoal e a produção em grupo. Desta forma, todas as medidas sociais consistem num leque de serviços e bens

que possam retroalimentar a economia como um todo.

O Modelo Institucional/Redistributivo, inspirado também na escola do bem estar social defende a necessidade da existência de amplos serviços sociais que se dirijam a todas as categorias sociais, como instrumento de distribuição de renda, através de bens e serviços colocados à disposição de toda a população. Centrado no conceito de justiça social este modelo se apresenta como corretivo da atividade econômica através de programas setoriais no campo da educação, saúde, habitação, previdência social, etc. Nos países socialistas este modelo se inspira na escola socialista, centrando sua operacionalidade nas mãos do Estado, o grande gerente do capital e distribuidor da riqueza gerada.

É preciso dizer que todos os modelos se revelam na verdade retroalimentadores do mercado, onde tanto a burguesia quanto o Estado, mesmo socialista já que este se apresenta como capitalismo de Estado, mantêm suas raízes e alimentam a ordem sócio-econômica vigente. O modelo marginalista/residual se apresenta como o mais selvagem e primitivo, em que o componente social se reduz à sucata da acumulação dos bens, ordenação esta legitimada pelo discurso oficial. O modelo funcional/tecnocrata embora se diga mais sensível aos desafios sociais, na realidade nada mais faz do que realimentar a proposta capitalista e sua voracidade, a par das concessões sociais que faz a longo prazo, promovendo uma distribuição desigual de recursos entre o setor econômico e o setor social, mediante os investimentos públicos, revelando-se tão injusto e selvagem quanto o modelo anterior. O modelo institucional/redistributivo, embora tenha um discurso em defesa dos imperativos da justiça social e socialização dos bens e serviços, revela-se igualmente uma estratégia economicista, cuja racionalidade maior é o mercado. Assim, nos países democráticos, essa proposta se apresenta como qualificadora e controladora da mão de obra, mais exigente e consciente, objetivando, assim, a busca do equilíbrio social que perenize o espaço da acumulação capitalista vigente. Nos países totalitários essa mesma Política Social está a serviço do capitalismo de estado gerido pela estrutura de poder tecnocrático de modo a reforçar o sistema

econômico-social e sua correspondente ordenação política.

Finalmente é preciso considerar que os modelos de Política Social se traduzem em formas operacionais que perspectiva estrutural-funcionalista constituem um arcabouço sistêmico formado pelo sistema de assistência social e pelo sistema de ação social que sintonizam e identificam toda a matriz conceitual anteriormente exposta e a reproduzem na dimensão tempo-espacial.

O Sistema de Assistência Social está voltado para o atendimento de necessidades primárias de forma paternalista e alienante, revestindo-se do caráter individualista em situações de emergência, promovendo socorro em tragédias e catástrofes. Nesse sistema há igualmente, em situações normais, uma tendência para a provisão de bens e serviços em bases administrativas e técnicas profissionais, preservando porém o espírito conservador. Além das instituições caritativas e filantrópicas, o poder público, especialmente nos países subdesenvolvidos, se caracteriza por uma política social assistencialista, através de medidas setoriais complementares no campo da educação, saúde, menor, alimentação, vestuário, etc., em vista da superação das contradições maiores da estrutura social.

O Sistema de Ação Social volta-se muito mais para a participação efetiva da clientela nos programas sociais. A ação social é compreendida como a significação subjetiva que os indivíduos atribuem a seus atos e a influência que recebem do comportamento dos outros. Sobressaí, portanto, o elemento psicológico da percepção da realidade social e a recíproca influência. (WEBER, 1963<sup>62</sup>) Já DURKHEIM, 1965<sup>21</sup> entende a ação social como uma maneira de pensar, agir e sentir, exterior aos indivíduos e dotada de poder coercitivo. Aqui é ressaltado o aspecto sociológico do controle social e compreensão da realidade social. Ao nível pragmático, a ação social se refere à atividade organizada dos homens, através de instituições e movimentos sociais, cujo objetivo seriam mudanças observáveis e verificáveis a curto prazo, dentro de uma área geográfica ou num determinado espaço cultural resultando em modificações de caráter permanente nas estruturas dos grupos sociais.

Portanto, a ação social, envolvendo os valores da sociedade, sua cultura e ideologia, constitui o esforço organizado da coletividade em vista da conquista dos direitos sociais relacionados às necessidades e aspirações sociais da comunidade. Embora historicamente a ação social fosse objeto de ação das elites, com o intuito de chegar ao equilíbrio social, preservando a hierarquia social, hoje tende muito mais para os chamados movimentos sociais. Estes estão voltados para as questões básicas de justiça social e direitos sociais, e se orientam pelo tríplice princípio da identidade dos grupos sociais, bem como da totalidade dos valores numa dada realidade social e da oposição do "status quo" mantenedor da ordem social, no que já se distanciam de uma postura funcionalista, como veremos.

Em síntese, a Política Social, cuja meta é o bem estar social, como conjunto de bens e serviços, decorrentes dos direitos sociais do homem, em vista da realização humana e do aperfeiçoamento da vida humana associada, tem na perspectiva funcionalista uma relação profunda com os conceitos de desenvolvimento social, assistência social, ação social e serviço social.

O Desenvolvimento Social consiste na estratégia da Política Social, enquanto perseguição de um estado ótimo e necessário, para que o homem e a sociedade vivam o melhor possível, nas suas múltiplas dimensões imanentes e transcendente. Este processo envolve a Assistência Social que se volta para o conjunto de bens e serviços que o Estado assegura aos indivíduos, como condição de sua dignidade humana e, residualmente, como as atividades desenvolvidas pela iniciativa privada em vista da atenuação de situação graves. Já a Ação Social constitui uma forma organizada pela qual as elites controlam a realidade social, ou como os movimentos sociais pressionam a sociedade e o Estado para a consecução dos seus fins. O Serviço Social refere-se ao processo técnico-científico que orienta todo o mecanismo político-social, objetivando a promoção social do homem. Tendo se originado historicamente da assistência social, comprometendo-se posteriormente com a ação social das elites e dos interesses do Estado Liberal, o Serviço Social ultimamente se volta para os compromissos fundamentais da socie

dade civil, em vista de sua transformação social.

Analisada a ótica funcionalista da Política Social interpretada no discurso dos seus referentes conceituais teóricos, e identificada no seu processo de formulação, bem como o caráter que a define, nas suas relações com a sociedade e com o poder, propõe-se agora, a abordagem crítica destes referenciais, a partir da perspectiva dialética e sua conformação político-social. É o que veremos no item a seguir.

### 3.2.2 - A CONCEPÇÃO DIALÉTICA

Analisamos no tópico anterior a perspectiva funcionalista do discurso e da prática da Política Social voltada para a criação de direitos sociais, dentro do consenso societário em vista da concessão de um mínimo razoável de bens e serviços para os menos favorecidos. Constituída de um conjunto de princípios e procedimentos adotadas pelo Estado em favor de indivíduos, grupos e setores da sociedade, economicamente fracos, a Política Social se destina a promover a convivência das classes sociais. Desta forma, orienta a ação governamental, através de um sistema de direitos e deveres operacionalizados, por meio de programas sociais e de instituições de bem estar social, com a finalidade explícita de instrumentalizar os objetivos últimos do Estado, definidos como o bem comum e a justiça social. (FALEIROS, 1980<sup>22</sup>)

No presente tópico, enfocaremos a crítica da ótica funcionalista sobre a Política Social, a partir da visão dialética, segundo a qual as funções político-sociais constituem a própria expressão da classe dominante, no aparelho de Estado, configurando-se como expressão da luta de classes, dentro de uma postura dialética da sociedade. Daí que a Política Social é uma estratégia pela qual o Estado incorpora os interesses das classes dominadas, atendendo algumas reivindicações dos grupos subalternos, como garantia da necessária paz social, tão fundamental à expansão capitalista.

Como se sabe, a postura funcionalista reveste-se, por vezes, de um caráter reformista, mediante concessões sociais às classes inferiores, de sorte que as mesmas estejam

interessadas na manutenção da ordem social. Na verdade trata-se de alternativas para superar desajustamentos sociais, a través da prestação de serviços à população carente e assim legitimar os ganhos das demais categorias sociais. Neste sen tido, a ideologia dominante não vê a Política Social como cus to social, mas como investimento para legitimar a ordem soci al. Desta forma, a Política Social é a expressão concreta dos interesses da classe burguesa, para promover a alienação e a comoda ção da classe dominada, que acaba por considerar os seus interesses idênticos à classe hegemônica, detentora do poder, cujo discurso ideológico legitimam. (SERRA, 1983<sup>51</sup>)

Uma retrospectiva do desenvolvimento da Políti ca Social, seu discurso e sua prática, a partir de uma cosmo visão dialética, cremos que poderá contribuir para a melhor compreensão dessa proposta, para o que nos utilizamos dos es tudos de O'GORMANN, 1982<sup>44</sup>.

A Política Social pode ter um caráter assisten cial, envolvendo instituições e pessoas compadecidas com a problemática social, relacionando suas causas somente à carên cia de recursos. A partir da metodologia do "dar o peixe" re forçam um nível de consciência individualista e submissa que mantêm as condições ideais para a acumulação econômica, a quem os pobres devem obediência e gratidão. Essa proposta é muito estimulada ao nível da chamada Igreja Colonial ou Triun falista e sobretudo pelo Estado Liberal. Essa postura eviden temen te que retroalimenta a miséria, pelas suas profundas con tradições e manutenção das relações sociais vigentes, num ní vel iníquo, relegando o povo à inércia. Sua prática ajustado ra se caracteriza pela defesa do equilíbrio social, a partir da abordagem individual ou grupal dos desajustes sociais, de modo a corrigir todos os conflitos e patologias sociais, res tabelecendo a sanidade da estrutura social vigente. A par de muito contestada e ridicularizada essa proposta permanece em execução, em larga escala, nos países capitalistas.

Outro enfoque da Política Social é sua tipolo gia promocional que concebe a problemática social oriunda da ignorância e do atraso cultural que só a educação e a profis sionalização é capaz de resolver. Em decorrência, assume uma

postura de acomodadores dos pobres à estrutura social vigente, através da auto-promoção individual "ensinando a pescar". Essa posição se revelou logo conformista com o "status quo", embora desenvolva uma consciência pré-crítica nas pessoas, comprometidas com a ideologia modernizante do capitalismo. Esse processo tem recebido amplo apoio das Igrejas modernas e dos governos desenvolvimentistas. É evidente que tal posicionamento não resiste a qualquer crítica, pois que as mutações que opera ao nível das estruturas sociais, apenas alteram aspectos secundários e não essenciais do processo de exploração social. "A melhor técnica de pescar está na dependência da existência do peixe e da certeza de que quem pescou vai comê-lo e não alimentar a voracidade das grandes empresas do setor pesqueiro." Ou seja, os programas promocionais especialmente a educação, numa estrutura de capitalismo selvagem, se torna logo reprodutora do mesmo, porque se revela pragmática e alternativa única de sobrevivência das pessoas. Educar para fazer não altera o perfil sócio-econômico-cultural, porque o fazer, mesmo o técnico-científico, não resulta em automático benefício para todos.

Outra ótica da Política Social refere-se ao processo de integração social, como superação dos mecanismos de assistência e promoção social, através de uma efetiva participação de todos em cooperativas, mutirões e associações, como forma de resolver os desafios da realidade social. Essa postura revelou os movimentos comprometidos em organizar a participação solidária e reivindicatória, como alternativa de solução para a marginalidade social. Os modelos de desenvolvimento econômico já concebiam que era necessário fazer concessões sociais, financiando necessidades básicas da população, como forma de sobrevivência do modelo. Típico dessa fase foram os programas de desenvolvimento de comunidade onde a ideologia da integração social era o "leit-motiv" central, nucleador dos interesses comuns que logo se revelaram associados aos interesses maiores do capital, defendidos nos programas governamentais, garantindo-se mais uma vez a sobrevivência do sistema. Essa proposta hoje tem sido defendida por fortes setores da Igreja, pelos Governos e pelas classes empresariais. Essa perspectiva demonstrou logo o seu equívoco,

pois o direito de reivindicar concessões não muda a estrutura de poder nem as relações sociais, "de sorte que se podaram alguns galhos podres, é preciso reconhecê-lo, mas a árvore continua a mesma." É evidente que a horta comunitária, embora melhor que a distribuição de vitaminas, não vai resolver o problema da subnutrição estrutural de um povo, uma vez que as causas estão na engrenagem das relações capitalistas. Essa prática modernizadora centrada na integração social e na promoção social tem em vista a mesma matriz ideológica liberal a adaptação e o ajustamento do homem à estrutura social em vista do melhor funcionamento social.

Finalmente a Política Social na ótica dialética quer ser transformadora da realidade social ou seja "não ensinar simplesmente a pescar, nem apenas modernizar os equipamentos de pescaria, mas alterar as relações sócio-econômicas da pescaria." Isto seria feito pela educação de uma consciência social crítica resultante da consciência de classe e da cosmovisão de uma nova sociedade, centrada nos imperativos da ética e da justiça social. Situam-se aqui os movimentos sociais populares, as comunidades eclesiais de base, a chamada Igreja Popular orientada pela Teologia da Libertação observando-se uma ruptura com os governos que sentem a ameaça da desestabilização da ordem vigente. Esse processo arredio a qualquer concessão social pela benevolência estatal, luta pela afirmação dos direitos sociais e por uma postura sociabilizante do poder na gerência da riqueza nacional. Sua estratégia básica tem sido a conscientização das relações oprimido-opressor, legitimadas pelo Estado e a mobilização da classe trabalhadora, para a ruptura histórica que se faz necessária, penhor da verdadeira revolução social. Embora sensibilize progressivamente a sociedade civil, especialmente a classe subalterna e segmentos do parlamento nacional, esta proposição está muito aquém de sua implementação e corre o risco da radicalização e submissão à nova dominação ideológica, conforme se verifica em alguns países do terceiro mundo.

Como se vê, a postura dialética se opõe à proposta funcionalista, identificando a problemática social, não ao nível do desajustamento social, mas a partir da ordenação

das relações sociais de produção e da estruturação do poder gerido pela classe dominante. A desigualdade social não decorre de situações individuais, mas é fruto da exploração da força de trabalho, pelos donos dos meios de produção. Neste contexto, a Política Social é o instrumento do Estado pela qual a classe detentora do poder controla a sociedade civil, uma vez que não há Estado emancipado e neutro. A Política Social procura, através de concessões, atender a reivindicações e insatisfações da classe oprimida com o intuito de mascarar os reais conflitos sociais e prosseguir o arranjo da acumulação capitalista.

O Estado na formulação de Políticas Sociais parte de duas condições básicas, apropriando-se de excedentes para transformá-los em recursos que atendam os interesses inadiáveis da classe oprimida, ou aliviando tensões sociais para garantir a ordem e nela o clima para acumulação e subsídio do capital. (TEIXEIRA, 1980<sup>56</sup>)

Neste afã, o Estado encontra duas dificuldades essenciais que consistem na conciliação de um modelo capitalista monopolista voltado à tecnologia avançada e poupador de mão de obra, com a reivindicação de uma política de empregos e salários que atenda às expectativas da classe subalterna. De outro lado, o Estado se vê ante a dificuldade de alterar a estrutura capitalista, dependente da burguesia internacional que impõe as regras do jogo.

Assim, no terceiro mundo, o Estado tem preconizado o investimento da poupança externa em projetos grandiosos de infra-estrutura do desenvolvimento capitalista, a quem dedica ainda incentivos fiscais e financeiros, sob a alegação de que o desenvolvimento econômico redundará em automático e proporcional desenvolvimento social. Esses recursos valiosos deixam comprometido seu caráter social, porquanto não há participação equitativa da classe trabalhadora no bloco do poder.

A alternativa que se coloca aos técnicos do setor social é desafiante. De um lado se tornam intelectuais orgânicos da classe hegemônica e, a partir de uma visão tecnoburocrática, se submetem ao Estado-Príncipe e sua insaciável sede de dominação e perpetuação. Por outro lado, se tornam in

telectuais orgânicos da classe oprimida e a partir de uma vição crítica se dedicam à mobilização da participação popular cujo potencial de ação política possa redundar numa ação governamental a serviço do povo.

Conforme nos esclarece BENITEZ, 1983<sup>12</sup> a Política Social na visão dialética se identifica com as funções do Estado na representatividade das frações da classe dominante no aparelho do Estado, reproduzindo a legitimação e o consenso ideológico de si mesmo e da burguesia. Paratanto, o Estado promove a adesão da classe subalterna ao projeto de desenvolvimento econômico e político da classe dominante, a fim de viabilizar a mediação das contradições econômico-sociais.

Neste contexto, a Política Social se apresenta difusa, contraditória e pouco perceptível, tanto na forma como no conteúdo. Apoiando-se nos princípios filosófico-políticos da economia de mercado, a Política Social colabora para a permanência das relações sociais imperantes, mediatizando e diluindo as contradições sociais, antepondo os programas assistenciais e promocionais aos fins de exploração econômica. Para tanto, a classe dirigente tem se impregnado de um discurso progressista e humanizante que propõe a superação da condição social precária e o conformismo apático pela modernização do aparato produtivo, conciliando as demandas específicas dos diversos grupos sociais em função dos objetivos maiores do Estado e/ou do capital.

Por outro lado, a Política Social tem sido menos o produto da criação do Estado, de sua abstrata e beneficiente preocupação pela justiça social, do que de prolongadas, concretas, e por vezes, violentas reivindicações das classes populares, diante do que a classe dirigente faz concessões, objetivando estabilizar a economia, reduzindo as tensões sociais. Com isto se estabelece por via contrária o controle social, a dependência econômica e a legitimação da ordem social que assegura os interesses hegemônicos.

Em suma, a Política Social não satisfaz apenas os interesses e necessidades das categorias assalariadas, se não fundamentalmente, dos donos dos meios de produção. No contexto latino-americano, o processo das políticas sociais nos

últimos decênios tem sido inspirados nos discursos da CEPAL, na expectativa de que o amplo crescimento econômico, fruto da modernização do aparato produtivo, possa superar o atraso das sociedades latino-americanas, em relação aos países desenvolvidos. O Estado Latino-Americano é o promotor desse modelo de desenvolvimento, cujo objetivo fundamental é a racionalização da atividade econômica e a consolidação do Estado do bem estar social, cujo discurso ideológico já foi analisado anteriormente.

Na realidade, com as Políticas Sociais o Estado contribui, com efeito, para a gestão de mão de obra, compreendida como a criação e melhoramento dos recursos humanos bem como com a elevação da produtividade das empresas e estímulo da demanda, favorecendo a economia de mercado em seu conjunto, evitando qualquer alteração nas relações de exploração. Ao fazer isto, o Estado se apresenta acima das classes sociais como árbitro protetor dos mais fracos, de modo que se restabeleça o equilíbrio e todos possam tirar iguais vantagens do mercado. Afirmando-se representante de sociedade civil, o Estado se propõe garantir o mínimo essencial de bens e serviços para todos, especialmente os mais debilitados socialmente, eliminando as dificuldades geográficas pela descentralização, as barreiras financeiras pelas transferências, e os obstáculos técnicos, pela racionalização. Pretende com isto, operacionalizar a justiça distributiva através da igualdade de oportunidades, quando na verdade se sabe que a garantia de um mínimo social (salário mínimo e previdência social) não ultrapassa determinado teto para que o mercado esteja livre. Esse mínimo é sempre visto na perspectiva individual, nunca grupal ou de classes, para evitar os conflitos de classe e fortalecer a preocupação individualista. Deste modo, o acesso à Política Social é sempre dicotômico, em relação aos fortes e realizados que não necessitam dos auxílios previstos e discriminatório, quando beneficia a todos com vantagens legais, embora alguns sejam favorecidos pelo mercado. (FALEIROS, 1980<sup>22</sup>)

Outro aspecto importante é que o Estado através da Política Social, cobre os riscos sociais (doença, morte, velhice e até desemprego), para compensar os riscos indi

viduais do desenvolvimento industrial, do assalariado e do mercado, evitando o maior risco que é a interrupção do mercado ou a perda de renda. Por isso, o Estado também institucionaliza os conflitos, preconizando sempre a negociação e a conciliação das partes antagônicas e, se preciso, impõe uma solução à força, para preservar a forma mercantil global da sociedade. Enfim, a utopia da livre escolha dos serviços sociais, educação pública por exemplo, revela que as categorias privilegiadas têm maior acesso aos mesmos pela infra-estrutura pessoal de que se revestem.

Enfim, segundo a corrente dialética o Estado não é juiz neutro, nem árbitro do bem estar social, mas condensa e reproduz as relações sociais, proclamando um discurso ideológico humanista em defesa dos direitos sociais e enfatizando a abolição de toda e qualquer segregação. Realiza, ainda, nas últimas décadas grandes concessões sociais, em nome da paz social, permitindo ultimamente até a co-gestão da produção, desde que se mantenha as relações de classe e que a valorização da força de trabalho implique em melhores condições para a afirmação do capital.

Neste contexto a ótica dialética identifica como funções da Política Social, conforme FALEIROS, 1980<sup>22</sup>:

a) A reprodução do capital enquanto garantia da manutenção das condições gerais de produção de bens e serviços e da acumulação capitalista, não individual, mas geral. O Estado assegura isto na medida em que realiza investimentos na infra-estrutura que interessa ao capital, bem como através de medidas jurídicas e controle de moeda e crédito, criando facilidades para a expansão do capital, mesmo que seja necessário associar-se ao mercado financeiro internacional.

b) A valorização da força de trabalho considerada uma mercadoria produtora de mais valia, a qual necessita ser barata e disciplinada. O Estado está a serviço desse interesse e da certeza de que a força de trabalho é o principal limite à expansão do capital e à produtividade que, em última análise, redundam em mais tributos. Por isso, há interesse em investimentos sociais, vantagens sociais e programas sociais em geral, a fim de que o mercado de trabalho garanta as condi

ções ótimas, para o desenvolvimento do capital, inclusive através da manutenção do exército industrial de reserva de mão de obra que garante a especulação do mercado, e a reprodução de novos trabalhadores.

c) A produção de desigualdades, fruto das relações sociais de classe, onde a perversidade social é a tônica dominante. Comprometido com o capital, o Estado favorece seus ganhos e a concentração de renda, assim como privilégios acumulativos da previdência privada e previdência social. De outro lado, o achatamento salarial leva à miséria social e dependência dos serviços sociais públicos, crescentemente burocratizados, inoperantes e inadequados.

d) Manutenção da ordem social fazendo com que as políticas sociais avancem ou se retraiam, de acordo com a conjuntura política de modo a garantir a ordem pública. Assim, em períodos difíceis se desenvolvem programas assistenciais para atenuação das tensões sociais, enquanto nos períodos de tranquilidade, o capital se expande e os programas assistenciais se retraem. Desta forma, a Política Social preserva o pacto social, visando a estabilização do regime político, garantindo, sobretudo nos países fortes, a privatização dos lucros e a socialização dos custos, mesmo que isto custe a submissão e o aniquilamento das forças populares.

Em síntese, a sociedade civil se expressa nas classes fundamentais que se manifestam nas relações sociais de produção, no nível da infra-estrutura, e se fazem representar na super-estrutura do aparelho de Estado pela mediação dos partidos políticos cujo discurso legitima a racionalidade de cada categoria. Neste processo é que ocorre a luta pela hegemonia das classes sociais, de sorte que, no seio do Estado, ocorram os conflitos antagônicos maiores, cuja alternativa de solução vem através dos mecanismos de Política Social. Esta, por sua vez, tem caído progressivamente num nihilismo, pelo fato de que o Estado não é árbitro neutro, mas defensor da classe hegemônica que o gerencia. (VIEIRA, 1983<sup>60</sup>)

A proposta de Marshall, 1967<sup>37</sup>, conforme vimos anteriormente, inspirada no discurso do bem estar social, na realidade se constitui defensora do Estado Liberal e sua orde

nação capitalista. Da mesma forma, a concepção de FISCHLOWITZ 1964<sup>26</sup>, preconizando a conjugação da iniciativa pública e privada ignora totalmente os antagonismos de uma sociedade centrada na racionalidade do mercado. Supõe o autor uma mesma Política Social para todas as classes, e admite que a coletividade seja resultante da comunhão das categorias sociais harmônicas, nas suas relações com o Estado.

Já a contribuição de LIMA, 1980<sup>36</sup>, situa a Política Social como um conjunto de orientações de caráter geral, mediante as quais as diversas forças sociais procuram sustentar um tipo de relações sociais, compatibilizando as aspirações provenientes dos setores não hegemônicos com o estabelecimento de mecanismos econômicos reprodutores das condições dos grupos determinantes, de modo a facilitar a padronização do comportamento social. Como se vê, o autor centraliza no Estado o poder decisório da Política Social, através do planejamento governamental, onde todos os antagonismos e contradições sociais possam ser controladas pelo Estado intervencionista, postura que, na verdade, se revela utópica pelo mascaramento das expectativas da classe subalterna, imbutidas no enclive da classe dominante.

A partir da crítica dialética do processo social, sabemos que a Política Social expressa sempre os interesses das classes dominantes tradicionais, e tem a finalidade de obter o máximo de racionalização de sorte que as instituições de bem estar social nada mais são do que reprodutoras da ideologia hegemônica e executora das imposições político-sociais do Estado, a seu serviço. É preciso considerar também, que as classes subalternas na medida em que tomam consciência de sua condição, começam a formular suas políticas sociais específicas, na luta pelos seus direitos sociais e por sua sobrevivência, aguçando-se o confronto entre a política social oficial e a subalterna. Para tanto, as classes inferiores e suas diferentes categorias procuram se mobilizar, a par do controle do Estado Autoritário, criando suas próprias instituições de bem estar social, que lhes assegurem as condições para a negociação, em defesa dos interesses maiores.

Em suma pode-se afirmar que na sociedade moder

na existem duas políticas sociais; uma oficial, promovida pelo Estado Moderno e defensora dos interesses hegemônicos, e outra alternativa, elaborada difusamente pela classe subalterna, suas instituições e seus movimentos comprometidos com suas expectativas. Assim, no aparelho de Estado se inicia uma luta de interesses, onde o processo político começa a criar um espaço cada vez mais significativo. Embora o limite dessas duas políticas sociais seja tênue e a capacidade da política social alternativa depender basicamente da razão crítica da classe subalterna e suas possibilidades de mobilização e sensibilização da sociedade civil como um todo, o Estado Moderno tem sabido astutamente negociar tais postulações, através das concessões sociais que preservem o *modus vivendi*.

Neste trabalho, postula-se que tanto a racionalidade estrutural funcionalista, quanto a ótica dialética estão informadas pelos imperativos do mercado nas mãos do Estado Totalitário ou da burguesia detentora do poder, de sorte que a Política Social se apresentará, tanto contraditória na sociedade capitalista profundamente injusta e concentradora de renda, quanto na sociedade de planejamento centralizado que tem se revelado tão autoritária e defensora de um capitalismo de Estado. "O capitalismo se propôs a resolver o problema da liberdade e não resolveu o do pão. O marxismo se propôs a solucionar a questão do pão e comprometeu a liberdade." (PAULO VI, 1966<sup>50</sup>)

Na realidade, os fundamentos de uma efetiva Política Social supõem uma nova concepção do homem, a partir de uma cosmovisão antro-eco-cêntrica, tornando-o capaz de ser agente do seu próprio processo de desenvolvimento. Requer isto o resgate da concepção clássica de homem e a visão cristã de justiça social, que situam a pessoa humana na sua eminência ontológica, fonte de sua postura ética e sujeito dos direitos sociais da pólis, num processo histórico que contemple a dimensão transcendental.

Entende-se que a ordem social é a conformação do design desses elementos filosóficos, de sorte que o Estado nada mais é que o agente coordenador dessa utopia a que todas as dimensões estão sujeitas, à luz de uma ordenação é

tica-eudemonológica do processo econômico-social e político-cultural. O homem não é o objeto da piedade privada, da condescendência pública e nem pode ser alvo das manipulações de dominação de classe. O homem deverá ser sujeito e objeto de sua opção existencial, num cosmos em transformação social permanente, na expressão da comunhão com outros homens.

Neste sentido, a Política Social não pode ser determinista, mas alocativa, possibilitando ao homem a realização de sua práxis numa perspectiva dialética, ação-reflexão ação informada pelos imperativos éticos, constituindo-se em fator de compreensão da realidade e de realização ôntica, na transformação de si mesmo e do seu eco-sistema.

Para tanto, a Política Social não poderá se instrumentar apenas através da distribuição de bens e de serviços prestados pelas instituições burocráticas especializadas mantenedoras do "status quo" pela concessão de benefícios sociais da burguesia alocada no aparelho de Estado. Nem poderá apenas se revestir de uma luta de classes permanente que acabe por permutar relações de dominação ou cuja ditadura do proletariado se revele tão autoritária e anti-ética quanto a conjuntura capitalista.

Acredita-se que uma Política Social, a partir do humanismo clássico e orientado pelas premissas da justiça social preconizadas pela Doutrina Social Cristã pode ser polarizada em dois objetivos essenciais:

a) A conscientização, enquanto apreensão essencial dos fenômenos, em vista da compreensão do mundo e do homem nas suas relações, superando toda a forma de alienação, a partir do processo de reflexão do homem sobre sua condição existencial e as alternativas que se colocam. Este processo da consciência, intencional e crítico, que busca o oculto na aparência dos fatos e das coisas, tem em vista a libertação pessoal que viabilize a transformação do social, mediante a participação. Uma Política Social conscientizadora é aquela que possibilita ao homem a compreensão do seu mundo e das relações sociais de produção, de modo a desvendar o mito da ordem estabelecida em busca da verdade social.

b) A participação compreendida como a capacitação do homem para as suas funções superiores de auto-determinação e criação de seu habitat. É a possibilidade de influir nos processos decisórios da sociedade, produzindo e usufruindo dos bens e serviços materiais e espirituais. Enquanto na ordenação do mercado, a classe dirigente concentra o poder decisório e o produto dos bens e serviços, à classe trabalhadora cabe apenas a produção da riqueza, sem a proporcional comensalidade dos produtos da civilização, configurando uma injustiça histórica flagrante e abominável, legitimada pela violência da dominação estatal, com tal Política Social. Na ordenação ética da vida humana associada e suas dimensões básicas a Política Social se reveste de ampla participação não competitiva, mas solidária que dê a cada homem a sua responsabilidade social e os seus direitos sociais, mediante a gestão popular. É evidente que tal proposição supõe a politização popular, no afã de perseguir os objetivos sociais, através de um processo político amplamente participativo de toda a sociedade civil. Isto por si só constitui uma nova utopia a ser perseguida com alto custo por parte de toda a comunidade. Afinal como superar as contradições e interesses antagônicos das classes sociais no seio do aparelho de Estado? Como tornar viável a racionalidade substantiva da concepção clássica da vida humana associada com a ideologia do Estado Moderno? (AMANN, 1978<sup>4</sup>)

O fato concreto é que os modelos de Política Social vigentes têm sua racionalidade informada pelo mercado constituindo muito mais importações de soluções sociais de países centrais, do que respostas endógenas dos países periféricos. Assim, importamos na América Latina a Aliança para o Progresso como instrumento de cooptação das classes dominadas, preconizando medidas paternalistas que alimentavam a passividade popular, garantindo um espaço para a burguesia internacional. Com tais medidas assistenciais, as classes subalternas são marginalizadas do processo decisório e do usufruto dos bens de produção e serviços, consolidando-se o modelo capitalista periférico dependente, em aliança, formada pela burguesia nacional e internacional.

Neste contexto situa-se a experiência brasileira de Política Social, que, na realidade, reproduz os modelos históricos político-sociais alienígenas, arredia à participação da classe trabalhadora, tanto no poder quanto nos frutos do progresso social, comprometendo toda a nossa formação sócio-econômica e político-cultural. Apesar disso, verifica-se hoje uma crescente consciência social, ao nível das classes oprimidas, através da mobilização popular nos movimentos sociais, greves, organizações sindicais e profissionais, atividades das comunidades eclesiais de base e dos próprios meios de comunicação social. Consta-se, em nosso país, uma consternação geral, diante das profundas contradições da nossa realidade social, dentre as quais analisaremos a questão do menor em maior detalhe identificando as causas estruturais dessa problemática e abordando criticamente as soluções alternativas que estão sendo executadas. Como se caracteriza a Política Social no Brasil enquanto instrumento político do Estado Brasileiro e estratégia de democratização dos direitos sociais, eis a questão básica do próximo item que iremos abordar.

### 3.3 - CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

A Política Social no Brasil tem sido historicamente orientada pelos interesses da burguesia nacional, em aliança com a elite militar, num processo fortemente influenciado pelo capital multinacional e gerenciada pela tecnocracia que gravita em torno do poder. Ao fortalecer a hegemonia do poder executivo sobre a sociedade civil, o Governo Brasileiro tem delineado uma Política Social caudatária do desenvolvimento econômico, inspirado na doutrina da segurança nacional, em vista da estabilidade social, como condição ótima para as relações sociais vigentes. Essa racionalidade permeia todo o processo de planejamento e, por extensão, a formulação das políticas públicas no Brasil, resultando num modelo político-social auxiliar da economia e orientado pela ideologia liberal-capitalista do Estado Brasileiro.

O discurso contido na Política Social, voltado para o

aumento substancial da renda real para todas as classes, constitui uma falácia flagrante, acentuando cada vez, mais o distanciamento da classe dominante pela acumulação do capital e exploração institucionalizada da classe subalterna. Embora o discurso oficial da Política Social contemple a construção de uma sociedade democrática e desenvolvida, com ampla participação de todos os segmentos da população, ele se revela com pouca densidade social, compreendida mais como uma resultante do processo de crescimento econômico do que um componente societário em si mesmo. Por isso, preconiza que a correção dos desequilíbrios sociais e regionais seja fruto da justa distribuição da riqueza, gerada pelo desenvolvimento econômico, com prioridade para os segmentos menos favorecidos da nação.

A estratégia eleita, entretanto, não corresponde ao discurso, uma vez que a distribuição de renda tem sido um mito sagrado intocável e regressiva, para o que o Estado se propõe a servir de intermediário nas tensões sociais, através de amplos investimentos, em setores sociais, tais como alimentação, habitação, saúde, educação, previdência social, desenvolvimento comunitário, recreação, lazer e desporto. Ora, como se vê, a Política Social se apresenta setorializada e conjuntural, sem refletir medidas estruturais nas relações sociais de produção.

Enquanto o Estado assumir em nome do capital, serviços sociais básicos, estará atenuando os conflitos sociais e defendendo a acumulação e reprodução do capital. Somente uma Política Social centrada numa política salarial adequada, num processo justo de distribuição de renda é que permitirá consolidar uma verdadeira estratégia político-social, nem privatizada, nem estatizada, mas comprometida com a sociedade civil como um todo. Na verdade, uma Política Social envolvida em prioridades voltadas para o crescimento econômico pagamento de dívida externa e diminuição de desequilíbrios sociais reflete objetivos antagônicos que reproduzem a convivência da opulência com a miséria, em que a abertura democrática tem o custo do ônus social de uma política econômica recessiva e anti-inflacionária e defensora de interesses escu-

tos à nacionalidade. (BIERENBACH, 1981<sup>8</sup>)

Nesta perspectiva, procuraremos analisar o processo histórico evolutivo da Política Social no Brasil, retratando como a mesma se configurou processualmente, resultando no design atual que estamos vivenciando. Da mesma forma, procuramos analisar especificamente a Política Nacional do Bem Estar do Menor, como paradigma das contradições maiores da Política Social brasileira.

### 3.3.1 - PERFIL GERAL DA POLÍTICA SOCIAL

A tese que sustentamos é a de que a Política Social tem sido um instrumento destinado a reproduzir a concepção de mundo do grupo hegemônico, e refletir a programática dos interesses da elite no poder, mediante a cooptação das classes populares. Daí a dicotomia entre o discurso e a prática; entre o planejamento e a execução, que acaba por transformar o homem num ser a-histórico e desvirtuando os problemas sociais da estrutura social centrifugando sujeito e objeto da ação.

Por isso, a Política Social tem se apresentado como um leque de serviços concedidos politicamente pelo bloco instalado no poder, sem compor um conjunto de instrumentos efetivos de participação social. Daí que a nossa Política Social seja caracterizada pelo assistencialismo e pelo paternalismo, a par de vir envolvida em expressões redundantes como "promoção social", "educação social", "capacidade social" e "integração social", o que na verdade são eufemismos do nosso modelo de desenvolvimento, cuja raiz no processo de acumulação capitalista e na inversão do papel social do Estado vimos anteriormente.

Enfim, não se pode afirmar a rigor que exista Política Social no Brasil, ao menos se considerarmos os referentes teóricos vistos no item anterior. Ao nos referirmos à Política Social brasileira estamos considerando as ações paternalistas e alienantes concebidas pelos tecnocratas, dentro dos limites do processo de planejamento, que se implantou no Brasil priorizando o processo econômico, a vigilância do

Estado empresário tendo por resultante a concepção residual do processo social.

A compreensão da tese que defendemos pode ser perfeitamente comprovada, a partir de uma retrospectiva histórica das incursões governamentais no campo social, desde os primórdios do descobrimento, até a experiência de planejamento, iniciada na década de 1950, onde podemos caracterizar claramente a postura do Estado e a afirmação da racionalidade mercantilista, na gestão do processo político-social, tendo como consequência a progressiva espoliação e marginalização da população brasileira.

Assim, no Período Colonial o Brasil apresentava uma economia periférica e espoliativa das nossas riquezas naturais, por parte do capitalismo mercantil europeu. O modelo exportador de matéria prima orientado por Portugal, associado ao imperialismo inglês, eram as nuances principais do comércio internacional e do mercado de capitais. A Política Social nessa época não era exercida pelo Estado, mas totalmente de responsabilidade da iniciativa privada e se caracterizava pela proteção parcial aos idosos, crianças, doentes e pobres orientada por uma filosofia assistencialista, como de resto, no mundo inteiro. Essa Política Social assistencialista era praticada pelas classes dominantes e formada por comerciantes, latifundiários e altos funcionários do reino, fundados nos princípios da lealdade popular aos preceitos hegemônicos, inclusive da parte do escravo que nenhuma proteção oficial possuía. O discurso ideológico nesse período era muito religioso e moralista, apregoando a doação caritativa desinteressada e considerando a pobreza um fenômeno social normal e natural, justificável por si mesmo. A própria Igreja vivia contradições profundas no conjunto daqueles que defendiam a escravidão, vivendo à sombra da Casa Grande, em oposição aos que combatiam a iníqua espoliação escravocrata, vivendo à sombra da senzala. A educação era restrita às elites que podiam financiar os estudos com mestres vindos da europa ou indo a ela, enquanto a população permanecia na total ignorância. No plano da saúde, o povo vivia aos cuidados dos curandeiros, enquanto os abastados se curavam na europa, ou lá buscavam seus

médicos. Destaca-se nesse período a instituição das primeiras Santas Casas de Misericórdia segundo o modelo português. (FALEIROS, 1981)

No Período Imperial surgem as primeiras instituições sociais que moldaram uma Política Social, por concessão do imperador, baseada nos moldes europeu e americano, destacando-se o Instituto dos Cegos e o Instituto dos Surdo-Mudos no Rio de Janeiro. A iniciativa privada no campo social permanece na vanguarda, através da consolidação das Santas Casas de Misericórdia, voltadas para as questões da saúde e agora já com a presença de médicos formados em Coimbra. Igualmente proliferaram as Irmandades religiosas voltadas para fins assistenciais específicos: pobres, mendigos, deserdados, enjeitados, etc. A educação continuava elitista nas mãos da burguesia da realeza e da aristocracia local, apresentando-se muito seletiva e acadêmica nos moldes do bacharelismo europeu. A religião continuava a principal mistificação da problemática social em cujo discurso ideológico se anunciava uma visão fatalista da miséria e uma concepção discriminatória das categorias sociais, a partir da oficialização de Irmandades distintas para escravos, comerciantes e senhores. Os movimentos sociais não tinham organização nem poder de reivindicação uma vez que não eram permitidos nem tolerados pelo Estado Liberal. Os movimentos políticos se fortaleciam em vista dos fatos que ocorriam na Europa, especialmente a afirmação da filosofia positivista e a independência como libertação da monarquia em favor de concepções republicanas. Neste período, destaca-se ainda, a questão social que emergia na fase do pré-capitalismo e trazia ao Brasil algumas de suas idéias, o que levou o Governo Imperial a adotar medidas de ajuda e repressão. É preciso acrescentar ainda que, nesta fase, por concessão imperial, foram estabelecidas as primeiras medidas de saúde pública no Brasil, através da criação do Serviço Geral de Saúde Pública, voltado à inspeção dos portos e vigilância sanitária. (PASSOLD, 1983<sup>46</sup>)

O Período Republicano pela sua importância e complexidade, assim como pela contemporaneidade do processo, será analisado, a partir das etapas clássicas que configuram a

República brasileira, como também através dos principais instrumentos de formulação de políticas públicas, sobretudo após a década de 1950.

Assim destacamos inicialmente a chamada Primeira República - 1889/1930, onde sobressai a predominância da filosofia liberal na orientação do processo governamental, cujo pensamento já havia influenciado grandemente o desenlace da nossa independência e da república. Em decorrência, esse período privilegiava o setor econômico, especialmente a burguesia rural, em detrimento das questões sociais relegadas mais à iniciativa privada, sobretudo ao desempenho da Igreja. Através do modelo exportador agrícola, o governo protegia a indústria nascente e a elite agrária voltada especialmente à produção do café. Os investimentos governamentais se voltaram mais para obras de infra-estrutura fluvial e ferroviária para escoamento de produção; e no campo social, apenas poucos investimentos em obras contra a seca no nordeste. Afinal a tendência liberalizante do Estado brasileiro sempre se opôs a qualquer intervenção pública nas relações sociais de produção, sobretudo medidas sociais distributivas que implicassem em maior tributação.

"O Estado não tem o direito de erigir-se em curador do cidadão, administrando o que não lhe pertence e distribuindo o que não é seu." (LE MOS, 1884<sup>35</sup>)

Somente a iniciativa privada se voltava para atividades assistenciais, especialmente no campo da saúde, educação, menor e idosos. O Governo se restringe a subsidiar o ensino privado e tenuamente implantar o ensino público. No campo da saúde, criou a Diretoria Geral de Saúde Pública, vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores com prioridade para a política sanitária e profilaxia da febre amarela, varíola, lepra, doenças venéreas e tuberculose. Como se vê, aos poucos, o Estado foi acionando mecanismos no campo social influenciado pelos ideais da Revolução Francesa defendidos pelas lideranças da classe média, intelectuais e militares, conscientes da necessidade do equilíbrio social, a partir de medidas públicas.

Somente em 1903 surgiu a preocupação com o trabalhador rural, até que em 1907 foram criados os Tribunais Rurais para disciplinar as relações entre patrões e empregados medidas estas refutadas pela aristocracia rural e que, por isso, mesmo nunca tiveram maior expressão. Em 1911 cria-se, em São Paulo, o Departamento Estadual do Trabalho, mais voltado ao trabalhador urbano emergente, medida esta que mais tarde iria inspirar a criação das Delegacias Estaduais do Trabalho e do próprio Ministério do Trabalho. Nesse período, inicia-se também a preocupação com os acidentes de trabalho e como o seguro social e previdência social, disciplinados por instrumentos legais, embora criando privilégios para algumas categorias em detrimento de outras.

As medidas sociais eram contrabalançadas com intenso apoio ao setor econômico, o que agradava muito a oligarquia agrário-comercial, sobretudo a partir da nacionalização de ferrovias e definição do preço mínimo do café. De outro lado, o capital externo e a indústria estrangeira recebia grandes atrativos para aqui se instalar. A partir da crise de 1929 o Estado oligárquico passou a fomentar o modelo urbano-industrial, surgindo o Estado burguês e com ele as sérias questões sociais urbanas, com o surgimento da classe operária e afirmação da classe média. O poder político assumia novas feições com a incorporação de novos segmentos sociais, sobretudo militares e classe média, consolidando sua prioridade pelo setor econômico. Os poucos projetos governamentais canalizavam seus investimentos maiores para a revitalização da matéria prima agrícola e extrativa, com ênfase para a borracha, e dinamização do setor secundário.

Em vista das reivindicações do proletariado nascente, a elite da velha República, protetora do modelo agro-exportador, não definiu nenhuma Política Social importante, senão tênues medidas voltadas para a vigilância sanitária das indústrias, ao trabalho das mulheres e menores, ao controle dos acidentes de trabalho e resquícios de previdência social. A repressão policial era a medida da violência do Estado para conter o movimento operário, e manter a paz social e "a boa sociedade". Isto resultou em grandes massas de pauperismo, cujo es

tuário natural foi a Igreja sensibilizada pela questão social vivida na Europa e que inspirou a Doutrina Social da Igreja. Através do Cardeal Cardjin, da Bélgica, a Doutrina Social da Igreja se concretizou no Movimento da Ação Católica, que teve no Brasil nesse período, a pessoa do Cardeal Sebastião Leme do Rio de Janeiro o principal articulador. Com a criação do Centro Dom Vital no Rio, a Igreja do Brasil foi assimilando o discurso social das encíclicas sociais e o movimento da ação católica se afirmava embora direcionado politicamente sob a liderança de Alceu de Amoroso Lima, recentemente falecido, resultando na criação do Partido Democrata Cristão. Desse movimento surgiria igualmente a preocupação com a abordagem técnica das questões sociais, mediante a racionalização da assistência, a partir de uma visão terapêutica que consistia no diagnóstico e tratamento da situação social problema. Essa preocupação iria consolidar a implantação, no Brasil, do Serviço Social, a partir do enfoque belga e francês. Hoje a Igreja faz a avaliação desse movimento e denuncia seu próprio comprometimento com a ordem social vigente na época, a serviço do capital, uma vez que se considerava a guardiã da autoridade e da ordem. Igualmente, o Serviço Social como profissão técnico-científica faz a revisão de seu comprometimento ideológico, patrocinado que foi pela Igreja e pelas classes patronais, fato que se repetiu inclusive na implantação da Faculdade de Serviço Social de Santa Catarina, no final da década de 1950. (CARVALHO, 1979<sup>16</sup>)

Já na Segunda República - 1930/1945, vamos identificar a hegemonia do poder executivo e seu caráter intervencionista no processo econômico, preconizando a racionalização do mesmo. São desse período os primeiros ensaios de planejamento governamental destacando medidas de caráter social, objetivando a cooptação do operariado à proposta da burguesia nacional. O próprio caráter intervencionista do Estado tinha o apoio da classe empresarial, pelo protecionismo ao capital nacional. O governo se opunha ao liberalismo econômico da fase anterior que havia provocado sérios problemas nas relações de trabalho. Entretanto, seu envolvimento na segunda guerra mundial, provocou sua associação ao governo americano, atendendo sua demanda de matéria prima e bens manufaturados, assim como

condicionou o ingresso de novos capitais estrangeiros no país. Basta citar que o próprio processo de planejamento na época era exigência inque para a concessão de financiamento para o fomento da industrialização nacional. Assim, esse período a brange duas fases distintas; uma, voltada mais para priorida des sociais e outra reafirmando a prevalência do econômico so bre o social através de ampla industrialização.

(MENEZES, 1979<sup>41</sup>)

A Política Social nesse período sofreu amplas mo dificações pela associação dos esforços governamentais, da bur guesia nacional que criara o SESC e o SESI, a Igreja através do movimento da ação católica em plena efervescência, e o ad vento do Serviço Social por interesse das classes dominantes, em vista de uma abordagem técnica da problemática social, a e xemplo da proposta francesa, belga e posteriormente a influên cia do pensamento de Marry Richmond, precursora do Serviço So cial na Escola de Nova York. Neste sentido, pode-se afirmar que a Política Social no Brasil se consolidou com relativo a trazo em relação à Europa e EUA tendo sua fase mais expressi va na segunda república, através do conjunto da legislação so cial que se implantou por outorga da ditadura Vargas face à convulsão social, resultante do capitalismo industrial emer gente em nosso país.

Somente a partir de 1930 é que medidas concre tas de Política Social se fazem sentir com intensa legislação social, disciplinando o trabalho do menor e da mulher, insti tuindo o salário mínimo, criando o direito a férias remunera das, estabelecendo medidas de higiene e segurança no trabalho implantando a Justiça do Trabalho, fortalecendo a organização sindical e dinamizando setorialmente institutos de previdên cia social de acordo com as categorias profissionais. Destaca se também a reformulação do Ministério de Educação e Saúde Pú blica.

Na verdade, essa Política Social tinha em vista a manutenção da ordem social vigente, favorecendo a expansão capitalista e a transferência do modelo brasileiro da fase a gro pecuária para a fase urbano-industrial sob o controle do Estado. A necessidade da força de trabalho no setor urbano ge

rou tais medidas sociais modernizadoras das relações sociais de produção, de sorte que todo esforço no campo social tinha em vista o tratamento dos desajustamentos sociais e a mobilização das classes populares para o aparato produtivo, para o que concorreram a Igreja, o empresariado, o governo e as profissões sociais em geral, sobretudo o direito e o serviço social.

Embora nesse período algumas rupturas se verificassem na estrutura social vigente, criando um novo espaço e uma nova consciência social, junto às classes subalternas, a Política Social estava imbuída do espírito de conciliação das elites burguesas com as classes trabalhadoras. Se a questão social não era mais vista como caso de polícia, era apresentada como concessões da classe dominante como prevenção de mudanças sociais radicais e preservação do espaço para o desenvolvimento do capital. A própria legislação social preconizava o estabelecimento da harmonia e da tranquilidade entre empregadores e empregados em vista da paz social. Dessa forma, o Governo conseguiu controlar e dominar o proletariado com concessões sociais que pouca alteração provocaram nas condições reais de vida da classe subalterna. (SOUZA, 1979<sup>53</sup>)

A Terceira República - 1945/1963 apresenta uma nova liberalização do país no plano político, embora no plano econômico prevaleçam os interesses imediatos da burguesia nacional e estrangeira, agravando-se as desigualdades e os desequilíbrios no campo social, provocando sérias tensões que compeliam a consciência nacional à emergência de reformas institucionais inadiáveis. O processo de planejamento governamental, nesse período uma prática institucionalizada, priorizava como de resto o setor energético, a ocupação amazônica, a industrialização urbana, investimentos no nordeste, consolidação da siderurgia nacional, implantação de um sistema moderno de transportes, apoio a capitalização da empresa privada, objetivando a expansão do setor secundário e terciário da economia e finalmente programas de desenvolvimento macro-regionais, constituindo um bloco de medidas infra-estruturais para a consolidação do modelo econômico eleito. As medidas sociais mais uma vez são ancilares, conformando uma Política

Social residual e complementar ao processo econômico com in vestimentos prioritários no campo da educação e saúde, como base do modelo de desenvolvimento, sem medidas efetivas de distribuição dos frutos desse desenvolvimento.

A liberalização e democratização nessa fase, combatendo o intervencionismo estatal e o nacionalismo, tinha um endereço certo que definia uma nova postura do Estado brasileiro na defesa da interdependência da aliança da burgue sia nacional e estrangeira. Socialmente verificou-se uma es tabilização das medidas sociais, visto que o crescimento eco nômico preconizado traria consigo os resultados sociais dese j áveis. A Política Social passou a contar com a criação da Le gião Brasileira de Assistência, inicialmente voltada para o atendimento das vítimas da guerra e posteriormente "dos ma les sociais". Da mesma forma, o Plano Salte defendia o binô mio saúde e alimentação associado ao binômio transporte e e nergia. Este plano, na verdade só aprovado em 1950, se revela va também mais econômico do que social já que a saúde era en focada restritamente no combate às en demias, como meio de pre servação da força de trabalho e a alimentação se revelou logo instrumento de produção para exportação mais do que preocupa ção social interna.

A decepção do neo-liberalismo fez com que a pro posta de Getúlio Vargas fosse vitoriosa em eleições gerais, surgindo o Plano de Reaparelhamento Econômico que objetivava intervir no processo econômico e implantar medidas sociais que compatibilizassem os interesses da classe empresarial e operária. Entretanto, a racionalidade econômica mais uma vez se afirmou pela predominância de medidas econômicas sobre as sociais, destacando a criação do Banco Nacional de Desenvolvi mento Econômico, adequando nossa proposta aos mecanismos de financiamento externo. Retornou-se, também, ao nacionalismo cujo exemplo maior foi a criação da PETROBRÁS, após um movi mento de conscientização nacional. Finalmente, outro aspecto desse período foi o fortalecimento da burocracia governamen tal, surgindo a tecno-estrutura do poder que procurava con ciliar os interesses nacionais e o capital estrangeiro, o que acabou por se mostrar insustentável, com a prevalência da

burguesia internacional sobre os interesses internos. Importa destacar que nessa fase a Política Social se voltou para investimentos no campo da educação e da saúde, inclusive com a criação do Ministério da Saúde, com tríplice objetivo como permanece até nossos dias voltado à proteção, promoção e recuperação da saúde.

Foi a partir do Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira que se criaram no Brasil as condições ideais para a internacionalização do mercado, com maior apoio ao capital estrangeiro. Com isto, alterou-se o modelo econômico que antes privilegiava o capital nacional na produção de bens de consumo duráveis. Essa proposta, associada à aliança interna da burguesia rural, classe média urbana e forças militares acabou por determinar um novo modelo político-social economicista e excludente socialmente. (BIERENBACH, 1981<sup>8</sup>)

O Plano de Metas do Governo - PLAMEG - nesse período, ao defender a acumulação do capital, através da acelerada industrialização que dependia de capital externo, não pôde compatibilizar os interesses hegemônicos com a classe subalterna, a par do populismo e da euforia desenvolvimentista. Compreenderam logo as instituições sindicais que modernização econômica e elevação de consumo não implicam em uma Política Social consistente e coerente. Basta dizer que a própria educação era concebida como formação de técnicos para os programas de desenvolvimento. O PLAMEG na realidade tinha uma conformação basicamente economicista, inspirado na linha da CEPAL, preconizando a industrialização como saída para a crise. Não apresentava, portanto, linhas sociais definidas e defendia o intervencionismo estatal como garantia para os investimentos externos. Dessa maneira, a associação do capital nacional com o externo, transformou o Brasil, através das multinacionais que passaram a intervir em nossa economia, em subsistema do capitalismo internacional. Começava a haver profundas insatisfações em decorrência desse quadro econômico-social cujos indicadores de desemprego, processo inflacionário e hiato nordeste-sul, provocavam contínuas manifestações ostensivas da classe subalterna.

O Plano Trienal do Governo João Goulart denun-

cia os desajustes sociais no acesso aos bens do progresso e econômico e preconiza reformas de base tais como reforma agrária, distribuição de renda, investimentos em educação e saúde e controle da economia em vista do combate à inflação. Na realidade, esse Plano consistiu num amplo e minucioso diagnóstico da realidade brasileira, especialmente das necessidades básicas da população, inspirado no modelo cepalino e da Conferência de Punta Del Este. A identificação popular com esta proposta, o desagrado das classes empresariais e das forças militares, o agravamento das tensões sociais, e o conflito político-institucional, impediram a efetivação desse plano e precipitaram a eclosão da Revolução de 1964.

O Período Revolucionário de 1964 que se prolonga até nossos dias tem se caracterizado pela centralização do processo decisório, crescente complexidade da economia e afirmação do capital nacional e multinacional, assim como definitiva aceitação do planejamento como instrumento formulador de políticas públicas e ingerência do Estado Autoritário na dinâmica do processo produtivo e da sociedade civil como um todo consolidando uma elite militar e tecnoburocrática na manipulação dos instrumentos de poder. O processo de planejamento nesta fase está definitivamente comprometido com o desenvolvimento econômico, traduzido em programas voltados para o desenvolvimento local integrado, desenvolvimento metropolitano com investimentos em infra-estrutura urbana, prioridade para os setores de comunicações e transportes e destaque especial para o equilíbrio da balança de pagamentos. Secundariamente, contempla os setores sociais que progressivamente foram alvo de restrições dos investimentos governamentais neste período conforme veremos adiante, enquanto que os mecanismos de segurança nacional foram objeto de super-valorização no orçamento público, face às orientações da Segurança Nacional que tem inspirado o governo revolucionário. Em decorrência, a Política Social nesse período, a par do discurso privilegiado de que foi alvo, sobretudo ultimamente, tem sido autêntico instrumento de dominação social, pelo controle total das manifestações sociais, favorecimento do aumento da produtividade e declínio dos salários, resultando numa concentração de renda

que fortalecia a expansão do capital e gerou a pauperização máxima das classes assalariadas (vide página 42) com consequentes crises sociais insuportáveis em todos os setores da vida humana associada.

Para uma análise mais detalhada deste período, iremos contemplar os diversos planos de governo do período revolucionário, procurando detectar a sua significância social.

Inicialmente o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG - 1964/1967 dedicou-se quase exclusivamente a delimitar o perfil da política econômica do governo revolucionário preconizando soluções técnicas na articulação dos interesses e expectativas da sociedade civil e da tecnocracia militar que se implantava no governo. O documento parte do pressuposto liberal de que o setor social encontra sua solução em decorrência da expansão do setor econômico associado à estabilidade política. Desta forma, a elevação da taxa de crescimento econômico, o controle da inflação e a absorção plena da mão de obra seriam indicadores para corrigir os desequilíbrios sociais. Assim sendo, a Política Social aparece residualmente destacando-se apenas a criação do Sistema Financeiro da Habitação objetivando cobrir o déficit habitacional. Tal sistema, na verdade se revelou logo incrementador da indústria da construção civil, cuja estratégia consistia na absorção intensiva de mão de obra urbana como forma de controle social. Outro aspecto que ensaiou um esboço social foi o Estatuto da terra que pretendia disciplinar a política rural, fixando o homem no campo e que de fato se revelou de todo inoperante. Enfim o PAEG não logrou êxito no campo social, mas consolidou uma Política Social liberal e tradicional caudatária da expansão do setor econômico, na forma idealizada pelos detentores do poder. Desta forma, o social sempre foi visto como apêndice do setor econômico, apresentando medidas conjunturais, nunca estruturais, com soluções compartimentalizadas numa evidente manipulação da insatisfação popular, reduzindo o social a antídoto da compressão salarial e da repressão política. (IANNI, 1977<sup>28</sup>)

O Plano Decenal de Desenvolvimento elaborado para vigorar no período 1967/1976, embora previsse uma grande mudança no setor educacional e habitacional, não chegou a ser im

plantado por problemas políticos internos na esfera do poder resultando da posse do novo governo revolucionário uma nova proposta.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento - 1968/1970 refletiu a mesma racionalidade do PAEG centrada no binômio crescimento econômico e combate à inflação. Neste sentido, priorizou a proposta em termos de elevação do PIB para 6% assim como a reformulação da política de empregos, expansão do mercado interno e aumento da produtividade agrícola e industrial. O setor social continuou orientado por uma Política Social incipiente a par de novos instrumentos criados, como o Programa de Integração Nacional e o Programa de Integração Social. Da mesma forma, o setor habitacional desviou-se de seus objetivos primeiros, passando a construir casas para a classe média. A política educacional passou a ser profissionalizante como forma de responder aos desafios desenvolvimentistas. As migrações internas não foram tratadas no seu componente estrutural, mas procurou-se desviá-las do sentido norte-sul para o sentido nordeste-norte através de programas agrícolas especiais na região Norte e Centro-Oeste, o que também se revelou incipiente pela ausência de crédito e orientação técnica ao pequeno agricultor ao mesmo tempo em que não se dispunha de tecnologia apropriada para uma região desconhecida, resultando em graves desequilíbrios ecológicos. Enfim, o conteúdo social desse plano ao nível do discurso definiu-se pela meta homem, mas sua práxis revelou que não estava a serviço do homem, mas o tratamento das questões sociais sempre se deu na perspectiva do desenvolvimento do capital. Na verdade, essa proposta fez recair maior ônus sobre a população e menor compromisso do Estado com programas sociais o que pode ser comprovado pela tendência à privatização dos serviços de educação e saúde e pela dependência da política salarial ao crescimento da renda nacional, bem como do controle dos organismos de classe, impedindo sua ação na defesa dos interesses sociais dos trabalhadores. Enfim, esse plano efetivamente não consolidou nenhuma Política Social coerente, mas tão somente solidificou a tecno-estrutura estatal com hipertrofia do executivo e inanição do legislativo a serviço da estrutura capitalista e não do homem como fora sua meta.

O Programa de Metas e Bases referente ao período de 1970/1973 objetivava o ingresso do país no concerto dos países desenvolvidos, a partir de uma política econômica francamente expansionista, com aumento de produtividade, como critério da elevação da taxa de emprego e controle da inflação assim como do endividamento externo. No campo social, esse plano se referia à democratização de oportunidades de educação, elevação das condições de saúde e correção dos desníveis regionais. O discurso da Política Social aparece mais coerente, propondo inclusive transformações na estrutura social, mas na realidade essa proposta estava perseguindo o binômio estabilidade política e segurança nacional, como fator da expansão estatal na economia e garantia ao capital multinacional.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento - 1972/1974, reafirma a predominância do setor econômico, objetivando fortalecer o setor privado em grandes empreendimentos nacionais custeados pelo capital externo. Além disso, preconizava a modernização do mercado de capitais e a busca de uma tecnologia que assegurasse um desenvolvimento auto-sustentado e integrado. No setor social, a Política Social estabelecia o incremento dos mecanismos sociais como PIS/PASEP e investimentos setoriais em educação e saúde. Em educação, procurou-se expandir o ensino secundário e terciário como forma de atender à demanda de pessoal técnico dos mecanismos de produção. Na área de saúde, a prioridade voltava-se para programas preventivos de endemias e, por incrível que pareça, investimentos em abastecimento de água e esgotos sanitários nas áreas urbanas. A questão da distribuição de renda, mais uma vez, se tornou uma falácia pelo fato de que o modelo econômico adotado provocou a concentração de renda por uma política salarial contensiva. Da mesma forma, a aplicação do plano revelou que recursos dos chamados setores sociais foram canalizados para os programas de investimentos de infra-estrutura do capital.  
(MENEZES, 1979<sup>41</sup>)

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento 1975/1979 pretendeu adequar a economia brasileira à crise energética mundial e escassez de matéria prima, retornando a economia ao modelo agro-exportador. Procurou igualmente a moder

nização da sociedade urbano-industrial, através do desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a auto-suficiência energética. Por outro lado, a economia devia voltar-se para polos alternativos, no Norte-Nordeste, mediante programas econômicos especiais. No campo social, o documento reconhece a desigualdade na distribuição de renda, a concentração demográfica e a degradação ambiental. A Política Social é concebida mercadologicamente, no sentido de que a elevação salarial aumente o consumo e oxigene o mercado. Como medidas complementares a Política Social previa investimentos governamentais setoriais no campo da educação, saúde, saneamento, habitação e previdência social. Sobressai a preocupação com a problemática social urbana, onde o controle social se fazia necessário, sendo para tanto dinamizados serviços sociais básicos através do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos onde programas de educação, saúde, lazer e assistência passaram a ser desenvolvidos. Assim, a Política Social, mais uma vez, situou-se como caudatária do processo econômico, cujo crescimento tem sido o critério de eficiência, mesmo que esta não reverta em instrumento efetivo de justiça social.

O Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento - 1979/1985 ainda em vigor se orienta pela mesma racionalidade do processo de planejamento brasileiro especialmente após 1964. Parte da premissa da necessidade de aperfeiçoamento das instituições políticas, mas defende a prevalência do econômico sobre o social, como nas experiências anteriores. Por isso seus objetivos maiores estão voltados para o rápido crescimento da economia como condição de reduzir a pobreza absoluta, através de uma política de empregos capaz de absorver os excedentes de mão de obra. Destaca ainda a correção das disparidades regionais, a contenção da inflação e o desenvolvimento do setor energético como prioridade para os investimentos. No campo social a Política Social estará voltada para a redução das desigualdades sociais, a partir de um ritmo acelerado da economia que supere as tendências assistencialistas, seletivas e residuais mediante políticas setoriais específicas. No setor educacional, elegeu-se prioritária a educação rural em vista da adequação de recursos humanos para as novas fronteiras agrícolas, assim como a educação nas periferias urbanas, como

forma de capacitação da mão de obra migrante, para o aparato produtivo. A educação, neste plano, é vista como instrumento de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico e de capacitação para a participação na vida nacional. No setor de saúde, destacou-se a concepção integrada do sistema de saúde, através da cooperação interinstitucional e intersetorial voltada para a medicina preventiva como forma de reduzir custos e expandir a previdência social. O plano delega aos estados e municípios a execução da Política Nacional de Saúde, e com isto, o Governo Federal se retrai na sua responsabilidade social. A proposta se volta também para a suplementação nutricional de bolsões de miséria, controle de endemias, racionalização da assistência médica, controle de custos hospitalares da iniciativa privada, prioriza o atendimento ao menor e à gestante; incentiva o saneamento básico nas cidades, através do tratamento de água e esgoto e finalmente propugna a adequação da indústria farmacêutica aos serviços básicos de saúde. Como se vê, um programa amplo, recessivo e que na verdade apresenta sérios óbices à sua implantação. No setor do trabalho verifica-se a proposição de uma política de empregos, valorizando o esforço individual e a participação no processo produtivo, desde que os salários não prejudiquem a absorção de mão de obra. Valoriza genericamente os mecanismos de participação e produtividade nas relações do trabalho, sem efetivamente definir o modus operandi. Finalmente, o plano cita ainda alguns setores muito rapidamente, sem definir uma estratégia em relação à habitação, segurança pública, desenvolvimento de comunidade, menores, idosos e carentes em geral.

Visto o processo de formulação das Políticas Sociais a partir da experiência de planejamento nacional, torna-se importante dissecar rapidamente a estrutura burocrático-institucional que sustenta os programas sociais no Brasil hoje, excluídos os organismos formais relacionados à educação e saúde que constituem um sistema próprio.

O Conselho de Desenvolvimento Social integrado pelos ministérios da área social, têm preconizado desde 1974 a nível de discurso, a formulação de uma Política Social global, coordenando as ações setoriais dos diversos ministérios. Sua prática tem revelado excessiva preocupação com a racional

lidade economicista imbutida nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, desfigurando seu papel integrador no campo social, revelando-se, por conseguinte, em mais um organismo burocrático, cujas decisões estão mais voltadas para investimentos econômicos, via Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social da Caixa Econômica Federal, do que efetivamente na formulação de uma Política Social. Ao mesmo tempo, a execução das ações está extremamente ramificada num leque enorme de instituições governamentais, cujos programas sociais não raro estão superpostos, quando não conflitantes entre si. Vejamos:

a) A Legião Brasileira de Assistência, criada em 1942 está mais voltada para programas de assistência social, através de programas de pré-natal e natal, alimentação para população de 0 a 6 anos, assistência aos excepcionais e amparo à velhice. Conta ainda com programas na área jurídica serviço social e educação profissionalizante. O próprio órgão reconhece que por falta de recursos atende apenas 3 milhões de pessoas carentes das quarenta milhões que vivem na pobreza absoluta, tecnocraticamente denominadas de 4ª estrato.

b) A Fundação Nacional de Bem Estar do Menor, criada em 1964 volta-se para a dinamização da Política Nacional de Bem Estar do Menor abrangendo o menor carente, o menor abandonado, o menor com desvio de conduta e o menor infrator. Para sua execução, a FUNABEM está radiada em todo território nacional, através das Fundações e Institutos Estaduais que recebem da matriz federal recursos financeiros e orientação técnica. Seu campo de ação está voltado para os considerados 32 milhões de menores carentes dos quais o sistema FUNABEM atende algo em torno de 1,5%. Este setor da Política Social elegemos como indicador de análise mais detalhada que apresentamos no tópico seguinte.

c) O Movimento Brasileiro de Alfabetização foi criado em 1967 para se dedicar à educação de jovens e adultos através de projetos de alfabetização e educação permanente. Seu campo de ação abrange um contingente de 18 milhões de brasileiros analfabetos, ou não, atingidos pelo sistema de educação formal. Recentemente, o MOBREAL está se dedicando paralelamente à LBA e a FUNABEM a projetos de educação pré-escolar.

d) A Campanha Nacional da Alimentação Escolar criada em 1955 tem sua prioridade voltada para a alimentação da população escolar de 7 a 14 anos, atuando através da rede de ensino formal de primeiro grau e estabelecimentos de educação pré-escolar mais recentemente. Por falta de recursos, não atende a demanda de seu contingente específico.

e) O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição criado em 1972 está burocraticamente vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, sendo responsável pelos programas de alimentação das diversas instituições federais que dinamizam tais projetos a quem supervisiona, fiscaliza e avalia. Na sua filosofia de ação está imbutida uma idéia economicista de compra da produção rural para atender a demanda da população carente das regiões metropolitanas, bem como dos programas empresariais de alimentação do trabalhador, subsidiando a classe patronal.

f) A Superintendência de Campanhas e Endemias está voltada para campanhas de saúde pública, como instrumento de prevenção de endemias rurais e epidemias urbanas.

g) O Banco Nacional da Habitação criado em 1964 está assentado em dois pilares, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a poupança privada, objetivando atender a demanda de habitação pela população de baixa renda. Sendo um banco, e como tal, revestindo-se do caráter de instituição financeira, o BNH vê-se na contradição de não poder cumprir os seus objetivos, em larga escala, pelo baixo poder aquisitivo do trabalhador, resultando num déficit habitacional de 4 milhões de moradias. Por isso, com o dinheiro do trabalhador está a construir casas para a classe média e alta, por vezes habitação de lazer, além de capitalizar seus recursos em programas de infra-estrutura urbana, tais como PLANASA, CURA, etc.

h) O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos criado em 1976 pretendeu irradiar no Brasil unidades sociais de atendimento à população carente, através de serviços sociais básicos. Embora preconize a participação comunitária como estratégia técnica, este programa apenas envolve e mobiliza a população para projetos assistenciais e serviços sociais setoriais que não comprometam a auto-determinação dos or

ganismos públicos.

i) O SESI/SESC criados na década de 50 pela classe patronal incorporam-se hoje ao sistema de Política Social governamental, através da prestação de serviços sociais a clientela específica, no caso comerciários e industriários.

Este leque imenso de instituições burocráticas específicas da área social, vê somado ainda muitos serviços e programas similares em outras áreas do aparato governamental, configurando um verdadeiro labirinto institucional, com evidente pulverização de recursos, paralelismo de ações, distorções técnicas e mesmo corrupção na aplicação dos recursos sobretudo quando repassados à iniciativa privada. Efetivamente, o Conselho de Desenvolvimento Social não tem exercido coordenação, nem fiscalização da execução da Política Social que se apresenta como verdadeira feira-livre, onde quem quer se instala, sem o menor critério. O próprio Conselho Nacional de Serviço Social que autoriza e oficializa as instituições de bem estar social, tem estado reduzido a meras formalidades burocráticas que atendem ao menor critério técnico substancial. O mesmo se diga das leis de utilidade pública que levam o poder legislativo a legitimar instituições que por vezes não existem e que quase nunca conhece.

A própria estrutura institucional da Política Social brasileira revela seu caráter assistencialista e paliativo dos desequilíbrios do modelo econômico incoerente e injusto. Carecendo de um planejamento integrado, a Política Social apresenta uma performance setorial, centralizadora e anti-popular, dificultando a identificação dos anseios sociais da nação e restringindo a liberalização de recursos. Alguns programas se revelam sofisticados e de alto padrão técnico que não são reproduzíveis em larga escala, enquanto outros são inadequados e reprodutores da miséria familiar.

Uma Política Social coerente está a exigir no Brasil uma transformação profunda do modelo econômico com ampla participação da sociedade civil, na formulação e decisão de programas de bem estar social, bem como dispositivos legais que viabilizem direitos sociais. Na verdade a sociedade civil, através de instituições, como a Ordem dos Advogados

do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa e sindicatos tem pressionado o aparato governamental para a efetivação de medidas de justiça social, embora com resultados tênues que tem custado grandes sacrifícios e até violência.

A Política Social esboçada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento está embebida nas premissas do crescimento econômico com segurança na perspectiva da expansão capitalista. Ao preconizar uma abertura social como forma de participação nos resultados do desenvolvimento nacional, a Política Social tem se revelado uma estratégia de valorização do capital mesmo quando defende a distribuição de renda, vista como medida de ampliação do mercado interno, para absorver a demanda do aumento de produtividade. O PIS objetiva, na mesma ótica, criar base para o mercado de massa e associar a assistência aos estímulos para o trabalho e aumento da eficiência do trabalhador.

O caráter assistencialista da nossa Política Social é um instrumento do Estado, face à pobreza absoluta que ameaça o regime vigente, o que levou o discurso político-social nos últimos anos a defender a distribuição de riquezas "sem esperar o bolo crescer mais", como forma evidente de controle da classe subalterna que pagou um elevado custo social ao processo de desenvolvimento nacional. Desta forma, a Política Social procura convencer as classes subordinadas da natureza conjuntural da crise social e do enorme esforço do Estado nas concessões sociais. Por conseguinte, propõe-se a participação popular nos programas sociais governamentais, sem alterar as estruturas societárias, disfarçando, com isto, as injustiças intrínsecas dessa estrutura e suas relações sob o manto de uma pseudo-participação social como instrumento ideológico de dominação do grupo hegemônico. Dessa forma, se acomodam as tensões sociais e se possibilita ao Estado o controle social da massa falida, de forma que a Política Social, dizendo-se neutra e justificando a limitação de recursos, institucionaliza a injustiça, fazendo da mesma o jogo produto - consumo, distribuindo a desigualdade social e não a justiça social.

Enfim, a Política Social no período revolucioná

rio responde aos interesses dos países centrais interessados em realizar investimentos com segurança, alta lucratividade e pequena margem de risco. Por isso, o discurso da Política Social preconiza o controle das forças sociais, em nome da manutenção dos valores democráticos e da ameaça comunista, alegando princípios da nacionalidade e apresentando programas de bem estar social e concessões salariais. Recentemente, a reabertura de mecanismos de expressão popular como os sindicatos, movimentos sociais, comícios, greves, e manifestações públicas têm tido apoio de setores da burguesia que propõem a alternância do poder como solução para os problemas sociais, renunciando uma nova estratégia de dominação que está por vir.

Outro aspecto estrutural grave é a estratégia de investimentos do poder público nos setores que envolvem a Política Social configurando o quadro abaixo:

Investimentos do Governo Federal em Termos  
Percentuais Relativos Segundo as Funções Sociais

ANO FUNÇÕES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Educação/ Cultura	3,30	4,84	7,68	7,86	8,75	7,24	7,60	8,21	8,99
Habitação/ Urbanismo	0,48	0,34	1,00	0,88	0,95	0,39	0,33	0,34	0,53
Saúde/ Saneamento	2,35	1,89	2,44	2,78	3,06	2,24	2,04	2,18	1,84
Assistência/ Previdência	12,70	8,43	8,36	9,99	9,72	9,13	8,86	11,43	10,45
Trabalho	0,47	0,43	0,52	0,53	0,61	0,51	0,42	0,37	0,39
TOTAL	20,83	15,93	20,00	22,04	23,09	19,51	19,25	22,53	23,18

FONTE: IBGE/Florianópolis/1983

Como se vê claramente, os investimentos governamentais no campo social abrangendo todas as políticas sociais setoriais tem estado em torno de 20% do orçamento global da união no que tange evidentemente à administração direta. A situação se torna mais grave, se consideramos que quase 60% destes investimentos estão relacionados a custos de recursos humanos, incluindo salários, vantagens e encargos sociais. A cresce, ainda, o agravante que tais investimentos são apenas alocados em torno de 50% nos ministérios da área social, conforme pode-se verificar na tabela a seguir:

Investimentos do Governo Federal em Termos Percentuais Relativos Segundo os Ministérios da Área Social

ANO MINISTÉRIO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Educação/ Cultura	4,31	4,40	5,58	5,38	5,89	5,29	4,85	5,15	5,96
Previdência/ Assist. Social	2,61	1,91	3,85	3,42	3,05	2,76	2,13	1,77	1,85
Saúde	0,91	1,29	1,56	1,68	1,63	1,39	1,16	1,27	1,11
Trabalho	0,39	0,36	0,72	0,53	0,59	0,34	0,42	0,37	0,38
TOTAL	8,22	7,96	11,71	11,01	11,16	9,78	8,56	8,57	9,30

FONTE: IBGE/Florianópolis/1983

Os dados indicam claramente que há um descompasso entre os recursos alocados nas funções sociais do Governo no seu orçamento-programa e a execução dos mesmos pelos ministérios da área social. Com isto, recursos expressivos quase 50% do orçamento social está comprometido com programas de natureza social duvidosa executados por empresas públicas, autarquias e empresas de economia mista, cuja racionalidade econômica ficou patenteada na análise do processo político-social brasileiro. Da mesma forma, a restrição aos ministérios

sociais tem obstaculizado a efetivação de seus objetivos maiores, sobretudo experiências alternativas nas respectivas áreas, porquanto a dotação orçamentária respectiva está restrita a despesas de custeio e manutenção, já comprometidas com ações em curso. Finalmente, é preciso complementar, dizendo que é da prática da administração pública federal alocar recursos do setor privado em programas sociais, como loteria esportiva loto, etc., o que nem sempre tem correspondido às expectativas orçadas.

O contexto verificado no plano federal reproduz-se a nível estadual, onde sobressai igualmente a dicotomia entre o orçamento público, no campo social e a sua exequibilidade pelas Secretarias da área social, conforme pode-se analisar na tabela a seguir:

Investimentos do Governo Estadual em Termos Percentuais  
Relativos as Funções Sociais no Estado de Santa Catarina

ANO FUNÇÃO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Educação/ Cultura	16,49	25,28	21,69	16,13	15,39	19,49	16,54	21,22	19,21
Habitação/ Urbanismo	0,06	0,11	0,06	0,07	0,20	0,75	0,09	0,38	0,33
Saúde/ Saneamento	6,91	5,89	6,51	7,06	6,65	9,97	8,58	9,60	8,50
Trabalho	0,62	0,50	0,75	0,86	0,42	1,29	0,51	0,45	0,31
Assistência/ Previdência	0,52	6,13	5,72	6,07	7,00	5,93	4,57	5,84	6,63
TOTAL	24,60	37,91	34,73	30,19	29,66	37,43	30,29	37,49	34,98

FONTE: GAPLAN/Florianópolis/1983

Confirma-se a partir dessa demonstração a assertiva de que o poder público estadual reproduz a mesma opção político-social da esfera federal com o atenuante de que alguns

percentuais na área social tem se revelado investimentos ligeiramente mais significativos em relação ao orçamento geral do Estado de Santa Catarina.

Com relação à execução, pelas Secretarias da área social, constata-se a mesma distorção do nível federal, segundo demonstra a tabela abaixo:

Investimento do Governo Estadual em Termos Percentuais Relativos Segundo as Secretarias da Área Social do Estado de Santa Catarina

ANO SECRETARIAS	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Educação	16,31	20,17	20,90	13,01	12,50 12,5	15,03	12,40	18,72	17,34
Cultura, Esporte e Turismo	-	-	-	-	0,89	0,71	0,97	1,39	0,84
Saúde	4,52	4,70	4,43	4,69	5,26	5,47	3,41	6,11	4,35
Trabalho	0,52	0,96	1,14	1,05	1,44	1,87	1,01	1,74	1,31
	1,26	5,17	4,58	5,02	5,56	4,06	3,56	4,10	5,32
TOTAL	22,61	31,00	31,05	23,77	25,65	27,14	21,35	32,06	29,16

FONTE: GAPLAN/Florianópolis/1983

Conforme se verificou, há igualmente um descompasso entre a execução da função social e Secretaria respectiva, o que está a indicar a multiplicação de órgãos na execução dos programas sociais, sobretudo empresas e autarquias que, por vezes, não têm o enfoque social desejável. Essa pulverização dos recursos tem um elevado ônus na absorção de significativos valores pela máquina burocrática, assim como tem gerado um marasmo na execução dos programas sociais afins com paralelismo de ações e por vezes antagonismos de orientação técnica.

Diante de um processo de planejamento distorcido e de contradições evidentes nos investimentos governamentais, no campo social, pouco resta a falar sobre Política Social no Brasil. Todavia cremos que alguns aspectos muito graves de nossa realidade social podem oferecer subsídios para uma apreciação concreta de alguns setores da Política Social no Brasil, que confirmam a tese que estamos desenvolvendo e consolidam nossa argumentação.

A Política de Trabalho tem constituído uma super-exploração da força de trabalho, tendo como ponto de partida a desorganização da mão de obra, através da repressão e intervenção sindical, tentando retroagir concessões sociais oriundas na década de 30. A problemática social brasileira na da tem de peculiar do ponto de vista estrutural em relação a outros países capitalistas, exceto a preocupação oficial de ignorar a natureza profunda do conflito social entre o capital e o trabalho que a revolução de 30 reconheceu e que o Governo teima em esconder e mascarar as causas. Na verdade, é preciso reconhecer que por trás das elevadas taxas de crescimento econômico que o Brasil presenciou, existe o trabalho diurno do trabalhador que deseja participar desse lucro. A Política Social, neste setor, responde com concentração de renda, hermetismo de decisões, aumento do ritmo de trabalho, com excedentes de horas extras e venda de férias e folgas, evitando com isto, o aumento da taxa de empregos novos e consequente aumento dos encargos sociais para o capital. Tudo isso, levou a força de trabalho a uma participação passiva na dinâmica da sociedade e uma verdadeira exploração econômica da atividade da mulher e do menor, produzindo e reproduzindo a nova força de trabalho. Nessa altura, falar em necessidades espirituais, culturais e sociais é uma falácia que tomba ante o imperativo da sobrevivência. Acresce a isto a questão da produtividade, que aumenta os lucros e não os salários, o atrelamento sindical, a impunidade empresarial diante dos acidentes de trabalho que atingem 53% do operariado na faixa de até 4 salários mínimos, dos quais 72% perdem seus membros superiores ou inferiores. (TRATEMBERG, 1979<sup>55</sup>)

Neste setor, é preciso dizer que a Política sa

larial centrada numa economia de mercado apossada por uma galopante inflação, avilta o mercado de trabalho e determina uma miséria social incontornável, contraindo uma dívida social irre recuperável. Basta lembrar os estudos do DIEESE que comprovam a elevação sintomática dos índices de mortalidade infantil; das cinco milhões de famílias que residem em sub-habitações e favelas; das sete milhões de famílias que vivem em promiscuas casas de 2 a 3 cômodos para seis ou mais pessoas; cinco milhões de lares não possuem água encanada e seis milhões não têm acesso a instalações sanitárias adequadas; quarenta milhões de brasileiros ainda não usufruem da energia elétrica doméstica. Como pagar essa dívida?

Outra dimensão desse setor refere-se ao emprego ao qual quarenta milhões de brasileiros economicamente ativos não têm acesso, sobrevivendo do sub-emprego e até do milagre do desemprego. Acresce a isso que a recessão brasileira provocou um desemprego em massa na zona urbana, constituindo-se num estopim da convulsão social que vivenciamos já que não temos seguro-desemprego e o salário é a única fonte de subsistência do trabalhador. O resultado patente são manifestações de depredação e violência que atingem os limites do barbarismo.

Nesta ótica, sobressai igualmente a questão da distribuição de renda decrescente significativamente para a classe subalterna e crescente assustadoramente para a classe hegemônica. A par do reajuste semestral ter abreviado a queda do poder aquisitivo da população de baixa renda é preciso considerar que a liberação dos preços e o aumento das alíquotas tributárias e previdenciária foram integralmente repassados aos custos finais da economia de mercado, deteriorando os salários e reproduzindo miséria. Em contra-partida, como vimos no primeiro capítulo, nesse período, os 5% mais ricos da população incorporaram 13% de crescimento em sua renda, nestes 20 anos, enquanto a classe inferior representada por mais de 50% da população reduziu 8% de sua renda real. Ora, neste contexto, falar em PIS/PASEP como instrumento de distribuição de renda beira as raias do ridículo, pois tal mecanismo pouco significado tem para a população, constituindo-se muito mais em captação de investimentos empresariais. O mesmo se diga do Fundo

de Garantia por Tempo de Serviço que cessando a estabilidade força uma poupança geradora de instabilidade social que apenas favorece aos donos dos meios de produção no ajustamento dos fatores de produção.

Outro aspecto importantíssimo neste setor no Brasil, é a política de remuneração dos recursos humanos que apresenta um leque imenso de salários, atribuídos sem o menor critério e fonte de privilégios para altos executivos e espoliação para a maioria dos trabalhadores. Uma análise comparativa com outros referentes internacionais indicam claramente esta distorção como se vê:

Rendimento Anual Bruto por Categorias Profissionais  
Em Dólares, 1980

CATEGORIAS	GERENTE DE DEPARTAMENTO	ENGENHEIRO ELETRECISTA	CAIXA DE BANCO	SECRETARIA	PROFESSOR PRIMÁRIO	MOTORIZISTA DE ÔNIBUS	TORNEIRO/FERRAMENTISTA	OPERÁRIO DE CONSTRUÇÃO
PAÍSES								
PAÍSES DESENVOLVIDOS	29.657	22.842	13.571	12.366	15.900	14.033	12.816	13.100
PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS	12.266	12.083	7.866	6.700	5.950	5.616	5.333	3.583
AMÉRICA LATINA	15.650	15.400	6.300	7.025	4.125	4.250	6.500	3.025
BRASIL	35.150	21.600	6.250	11.950	5.000	4.750	5.500	2.250

FONTE: União dos Bancos Suíços

Revista Visão - Ano XXIX - Nº 27 - 11/08/80

Não resta dúvida de que a menor análise essa situação por si só explica a iniquidade do nosso sistema salarial e como se assemelha dos países periféricos e se distancia dos países centrais que aqui vem explorar a nossa força de trabalho. Dessa forma, a nossa estrutura de renda injusta e iníqua se torna o mecanismo maior de reprodução de desigualdade no Brasil conforme podemos verificar no quadro a seguir:

## Indicadores Sociais da Reprodução das Desigualdades no Brasil

RENDA	ATÉ	MAIS DE					
DESPESAS	1	1 a 2	2 a 3	3 a 5	5 a 7	7 a 10	10
	SM	SM	SM	SM	SM	SM	SM
DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO	62,8	59,2	50,2	41,5	34,1	27,8	21,2
SITUAÇÃO DOMICILIAR INADEQUADA	83,0	46,4	37,3	27,4	19,9	14,1	7,6
MENORES FORA DA ESCOLA E TRABALHANDO	43,2	28,6	16,7	7,8	3,0	3,0	1,9
ESPECTATIVA DE VIDA AO NASCER	54,8	59,5	64,0	64,0	69,6	73,0	75,0

FONTE: IBGE - Indicadores Sociais - Tabelas Seleccionadas - 1979

Outro setor denunciador é a Política Previdenciária, mediante a unificação e integração ao processo de planejamento burocrático do Estado, com objetivos claros de restaurar as relações entre o Estado e a classe operária, afirmando o domínio do controle anti-popular, por medidas administrativas e tecnocráticas. A consequência disso foi a atribuição ao INPS não só do seguro social, mas dos cuidados de saúde, desviando recursos de benefícios sociais, dos trabalhadores rurais e domésticos por exemplo, para assumir a responsabilidade originária do Governo via Ministério da Saúde. Acresce a isso que a Previdência Social privatizou os seus serviços, tornando-se uma grande compradora da iniciativa privada. Basta lembrar que atualmente de 2800 hospitais do sistema previdenciário mais de dois mil e trezentos são particulares que vendem seus serviços à previdência. Isto gerou corrupção e distorções como recentemente acusou um inquérito administrativo, denunciando 600 mil internações desnecessárias. Desta forma, o governo deixa investir em procedimentos primários de saúde e se volta para serviços terapêuticos muito mais onerosos e de nível técnico duvidoso.

Outra injustiça institucionalizada pela previdência é a questão do trabalhador rural e doméstico, cuja aposentadoria só é concedida aos 70 anos, dando-lhe o direito de

meio salário mínimo, quando a média de vida do brasileiro não atinge tal teto, sobretudo na população carente! A perda substancial da renda de todos os aposentados também se configura num pesadelo e não num prêmio, com uma perda real de 50% do poder aquisitivo. Finalmente, a burocratização e a qualidade dos serviços têm feito da previdência um instrumento de crônica insatisfação popular. (CABRAL, 1980<sup>15</sup>)

Da mesma forma, a Política Educacional se vê em dilemas constantes diante de uma realidade crucial no que se refere ao nível cultural do nosso povo e nos critérios de investimento que tem orientado o orçamento público no Brasil, consignando em média 8% à Educação. Preconiza o MEC a educação prioritária da população de 7 a 14 anos, mas constata que a população infantil escolar não tem tido condições de ingresso na escola, por falta de desenvolvimento bio-psico-social, levando a fenômenos como a evasão escolar, resultando num contingente de 6 milhões de menores nesta idade fora da escola, que fatalmente serão menores abandonados a engrossar fileiras de 22 milhões de analfabetos. Da mesma forma, somente há pouco tempo o MEC tem se voltado para a educação pré-escolar como instrumento de prevenção dos desvios do desenvolvimento infantil e capacitação para a escolarização.

No setor secundário, verifica-se a transferência do setor privado para o público, pois a classe média espoliada em sua renda já não pode pagar os estudos de seus filhos enviados à escola pública. No ensino superior, verifica-se a tendência contrária a privatização como alternativa para resolver o engarrafamento na entrada da Universidade Pública, que absorve apenas 20% da demanda, bem como a qualidade de mão de obra na saída, que se vê ameaçada de desemprego. Diante disso, afirmam os educadores não há uma política para a juventude no Brasil emergindo a "jeunesse dorée" satisfeita com sua ignorância e incultura além de corroída pelo consumismo das drogas, da permissividade moral e da alienação do esporte, verdadeiro culto do corpo.

A Política de Saúde está assentada sobre um trágico panorama de 40 milhões de tuberculosos, 10 milhões de tironianos e outro tanto de débeis mentais, 8 milhões de reumá

ticos e igual número de esquistossomáticos, 40 milhões de maláricos e número similar de subnutridos e finalmente 5 milhões de chagásicos e outro tanto de epilépticos. Para fazer frente a esse país doente estruturalmente, o Brasil possui uma relação de 1 médico para cada 2 mil pessoas, quando a média internacional é de 420 pessoas por médico. Enquanto nos países desenvolvidos há uma proporção de 1 enfermeiro para cada 2 centenas de habitantes, no Brasil a relação é de 1 para 13.000. Da mesma forma, a relação leito hospitalar/habitante aqui está em torno de 1 leito para cada 250 habitantes, quando a média desejável seria de 1 leito para cada 80 pessoas. O nosso índice de mortalidade tem crescido de 1950 para cá numa proporção de 9,3% para 10,6% em grupo/ano de 1000 habitantes. A situação nutricional infantil é gravíssima com 38% de infantes com sub-nutrição de primeiro grau; 22% de segundo grau; 11% de terceiro grau e somente 29% são normais do ponto de vista nutricional. Decorre daí que a mortalidade infantil tem decrescido de 71/1000 em 1952 para 102/1000 em 1980.

Diante dessa tragédia social, a Política de Saúde tem ignorado dois fatores básicos: a participação popular e a relação causal com a distribuição da renda nacional. Ora, renda e saúde são indicadores que se determinam dialeticamente e uma vez separados produzem antagonismos, como a doença e mesmo a morte. Da mesma forma, uma Política de Saúde que esteja assentada nas expectativas da nação está fadada a ser instrumento de dominação classista e anti-democrática, reproduzindo as condições sociais nefastas em que vive o povo. Decorre daí que a nossa Política de Saúde não é estrutural-preventiva mas conjuntural-paliativa, ou seja, prioriza a assistência médica em situação de doença em vez da educação sanitária e programas preventivos com a participação comunitária. Privilegia-se, assim, a especialização que dicotomiza saúde mental, saúde física, bem estar social, cujas medidas são setorializadas e alheias ao processo social global. (MALHEIROS, 1980<sup>40</sup>)

Finalmente, a Política Habitacional vive a contradição de que, enquanto o crescimento vegetativo está em torno de 4,5% ao ano, a população favelada nos meios urbanos cresce 40% ao ano. Iniciada na década de 40 com a Fundação da Casa

Popular a Política Habitacional percorreu um longo trajeto burocrático institucional, culminando com a criação do Banco Nacional da Habitação. É preciso considerar que a habitação está relacionada ao contexto estrutural da realidade social brasileira, cuja concentração de renda tem como consequência os bolsões de miséria nas periferias urbanas de sorte que a cidade é o locus privilegiado das relações entre os donos e os servos dos meios de produção convivendo lado a lado o fausto e a tragédia da miséria social. Neste contexto, a racionalidade do mercado transformou a terra e os serviços urbanos em mercados privilegiados, cuja orientação tem sido:

a) A lógica da especulação imobiliária que tem espoliado os melhores espaços urbanos onde o investimento público se fez sentir, de modo que a supervalorização dos imóveis, em torno de 14.500% nos últimos 8 anos, se constitui num verdadeiro crime social, origem das favelas e cortiços.

b) A lógica do privilégio que concede habitação de luxo e lazer, em áreas com excelente infra-estrutura urbana em oposição às casas populares situadas em periferias, com qualidade precária, sem infra-estrutura e equipamentos básicos, ou quando muito, estes são implantados precariamente e tardiamente, sem citar as distâncias de transporte para o trabalho e o custo do mesmo na renda real do trabalhador.

c) A lógica do imobilismo que transforma a casa própria num bem de capital e não em bem de uso, constituindo-se uma opção inacessível à grande parcela da população cuja estrutura de renda não permite o acesso aos sistemas financeiros ou estes não correspondem às peculiaridades da clientela.

Desta forma, o sistema financeiro é filho do capitalismo urbano-industrial que reproduz a força de trabalho abundante, barata e concentrada na urbis como garantia de sua manutenção. Por isso, a sua prioridade voltada para a habitação popular cedeu lugar aos anseios da burguesia, de modo que a partir de 1965, quando o Sistema Financeiro da Habitação aplicava 82% de seus recursos em habitações de baixo custo, passou atualmente para uma média de 12 a 17% nessa faixa, tendo já decrescido até 3%, revertendo totalmente as suas funções. Agrava-se o fato, quando se sabe que o Governo Federal investe

apenas algo em torno de 1% de seu orçamento em habitação, sendo a receita maior oriunda do FGTS e da poupança privada. Literalmente "é o dinheiro do pobre para fazer a casa do rico." se considerarmos que o BNH considera habitação popular para a população que perceba até 5 salários mínimos; logo 80% da população financia a habitação da classe média e alta e respectiva infra-estrutura via Projeto Cura.

Enfim, o Sistema Financeiro da Habitação está a exigir efetivamente a democratização das informações, dos recursos e dos programas já que a tecnocracia do BNH gerou uma tal complexidade que se formou um império burocrático do desconhecido e do centralismo autoritário, pela sua contradição fundamental de ser um banco quando devia ser um serviço. Os próprios programas populares, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) voltado para os que tem renda até um salário mínimo, vem revestido de condições impraticáveis para a população carente, transformando-se em agente reprodutor de verdadeiras favelas oficiais. (GODINHO, 1980<sup>27</sup>)

Como se vê, a compreensão da Política Social no Brasil evoca as distorções dos modelos de bem estar social preconizados pelo imperialismo capitalista consentâneo com o processo de desenvolvimento em todo terceiro mundo, em substituição ao conceito de assistência social curativa que vimos anteriormente. "Essa política desenvolvimentista revelou-se logo uma falácia pelas suas características economicistas de dependência dos centros hegemônicos internacionais. Com relação ao Brasil, pudemos constatar que o processo de desenvolvimento aqui verificado revelou grande disparidade entre as áreas urbanas e rurais, resultando numa grande maioria da população vivendo em nível de subsistência fisiológica e massas crescentes de sub-empregados constituindo-se num sucedâneo dos países centrais." (FURTADO, 1974<sup>24</sup>)

Desmistificou-se, assim, a ideologia desenvolvimentista que nada mais fez do que utilizar o homem como fator de produção e não como meta do desenvolvimento e sujeito de direitos sociais. Prova disso é que no Brasil nunca tivemos uma Política Social global e sistemática, senão setorial e paliativa. O caráter político repressivo orientado pela dou

trina da Segurança Nacional justificava a repressão, a censura e a suspensão da participação e manifestação da sociedade civil e seus organismos como forma de garantir um desenvolvimento que jamais beneficiou o povo.

O milagre brasileiro representado pelo elevado crescimento econômico que deveria nos tirar do estágio de subdesenvolvimento e nos aproximar dos países ricos, na verdade aumentou nossa dependência financeira e tecnológica dos mesmos. As empresas multinacionais encontraram nesse período condições econômicas e políticas favoráveis para sua expansão, através do forte controle governamental, custo reduzido da mão de obra abundante e concentração de renda, fator potencialmente consumidor na classe média. O milagre, entretanto, veio revelar sua crise refletida no achatamento salarial/com disparidade visível, entre a opulência de poucos e a pobreza de muitos, gerando tensões sociais, violência urbana e grandes migrações internas. Ante um processo inflacionário crescente as pressões dos trabalhadores se fizeram sentir, além do reconhecimento oficial do déficit público e do endividamento externo o que veio desmascarar a proposta da ditadura. (JUNQUEIRA, .. 1973<sup>32</sup>)

Basta analisar que neste período verificam-se claramente algumas inversões de investimento em bens de consumo durável, tais como automóveis que cresceram 550%; refrigeradores 420%; aparelhos de som 890%, em detrimento de necessidades básicas da população no setor de alimentos que cresceu apenas 56,8% em cereais e 56,9% na produção de carne. (IPEA, 1980<sup>29</sup>)

Os modelos político-sociais encarnam uma antropologia-filosófica, ou seja, uma visão de homem e de mundo. Composto de sub-sistemas articulados que representam os macro indicadores setoriais, os modelos constituem um retrato da realidade e dos imperativos ideológicos que a informam. O modelo brasileiro tem se revelado intrinsecamente iníquo, o que atestam as constantes manifestações da sociedade civil que refletem a insatisfação e até o desespero popular, ante a falta de diálogo entre povo e governo e a cooptação do Congresso Nacional, legitimador de uma Política Social injusta e opressora.

As contradições básicas do modelo em referência já foram abordadas ao longo do trabalho, mas destacamos ainda alguns aspectos que consideramos essenciais. Inicialmente sobressai o estatismo nas relações sociais de produção, representado por 530 empresas governamentais, para-estatais e subsidiárias, responsáveis por mais de 50% dos investimentos nacionais, sobretudo em insumos básicos do interesse da iniciativa privada. O Estado empresarial brasileiro reconhece que o regime econômico já não é tão liberal e preconiza ultimamente um processo de privatização muito contraditório, pois a empresa privada não tem apresentado condições de corresponder a essa expectativa, dado as altas taxas de juros do mercado, restrição ao crédito e alta tributação, bem como a forte resistência de setores burocráticos que têm na empresa estatal a fonte do empreguismo com salários médios de Cr\$ 280.000,00. Acresce, ainda, que o governo administra a economia a partir de um pragmatismo de mercado que tem levado a um zigue-zague de decisões e informações contraditórias que não compatibilizam os ingredientes da dinâmica econômica, tendo como consequência um PIB negativo e todo carrossel de desmandos correlatos por demais sabidos e cuja vítima maior é o trabalhador desempregado ou ameaçado de desemprego.

"O capitalismo estatal no Brasil nunca chegou a uma tal concentração política do poder econômico aparecendo como um sultão que faz emergir magicamente verbas vultosas sobre cuja origem e aplicação a população não tem o menor controle." (ÁVILA, 1982<sup>6</sup>)

Assim a participação popular está circunscrita à produção de bens e serviços, e nunca em fazer-se ouvir pela tecnocracia tutelar desse modelo. Enfim, o Brasil está cada vez mais dependente do capital externo e para rolar a dívida impõe severas condições sociais ao povo, através de uma política salarial e de preços, perseguindo loucamente resultados gigantescos na Balança Comercial cujos frutos nosso povo nunca verá. Frágil negociador, o Brasil tem feito concessões imensas ao capital externo, sobretudo no setor agro-pecuário e indústria extrativa, que o transformam em permanente fornecedor de produtos primários, prolongando historicamente nosso

subdesenvolvimento com conseqüências sociais terríveis. Uma destas questões tem sido o problema do solo urbano e rural, onde a figura do posseiro torna-se cotidiana e foco de atritos entre o poder e a sociedade civil, orientado por um direito positivo extremamente capitalista. Basta citar também que o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários é vinculado ao Conselho de Segurança Nacional, cuja ideologia, como vimos, representa a nova faceta do capitalismo no terceiro mundo. Daí que na área rural os mercenários das fronteiras agrícolas financiados pelo capital são protegidos oficialmente e tentam impor suas leis àqueles que de direito vivem da terra. De outro lado, a política de titulação da terra em si mesma não resolve o problema, mas é preciso criar condições para que o homem rural sobreviva dignamente. Do contrário, esse homem virá para as periferias urbanas e aí reproduz o conflito do solo urbano e sua especulação, conforme vimos anteriormente.

Diante desse quadro tétrico, a esperança vem ainda do povo brasileiro cujo discernimento e anseio pela participação, levam-no a diagnosticar a sua realidade e encontrar alternativas de solução, para sobreviver apesar do Estado e sua Política Social. Assim é com entusiasmo que vemos a manifestação popular em estudos de opinião pública conforme veremos a seguir:

#### Problemas de Política de Governo

PROBLEMA	PERCENTUAL
POLÍTICA ECONÔMICA	93,3
CUSTO DE VIDA	59,3
HABITAÇÃO	29,3
PREVIDÊNCIA SOCIAL	25,5
POLÍTICA SALARIAL	19,9
MORALIDADE ADMINISTRATIVA	15,9
EDUCAÇÃO	13,0

FONTE: Revista "Isto É" nº 302/82

## Problemas Nacionais

PROBLEMA	PERCENTUAL
DESEMPREGO	75,6
MENOR ABANDONADO	37,4
AUMENTO DA CRIMINALIDADE	22,1
SITUAÇÃO DO OPERÁRIO	16,0
FORMAÇÃO DA JUVENTUDE	15,9
FAVELAS	15,6
SITUAÇÃO DA VELHICE	12,9
QUALIDADE DE VIDA	10,3
MULHER NO TRABALHO	9,8
AGRESSÃO AOS DIREITOS DO HOMEM	8,2

## Problemas Locais e Estaduais

PROBLEMA	PERCENTUAL
HONESTIDADE DOS GOVERNANTES	55,9
SEGURANÇA NA FAMÍLIA	49,7
SAÚDE	42,1
SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA	33,4
EDUCAÇÃO	31,8
TRIBUTAÇÃO	17,8
PRÉ-ESCOLAR	15,1

OBSERVAÇÃO: A soma dos percentuais, nas tabelas acima, ultrapassa 100% porque a pesquisa permitiu um máximo de três opções. Os índices representam a média dos resultados apurados em 8 (oito) Estados.

(Setembro/1982)

Diante destes quadros confrontados com os indicadores de Política Social vistos anteriormente, chega-se a conclusão de que nossa população exprime com extrema nitidez as suas preocupações e necessidades maiores. Onde estaria então o obstáculo maior à transformação da realidade social que vivemos? Ao nosso ver mais uma vez o Estado tem sabido, como perfeito camaleão, desvirtuar a própria participação popular, senão vejamos.

Durante muito tempo, confundiu-se participação popular com associativismo, onde as pessoas se associavam voluntariamente com objetivos pessoais imediatos, independente do acesso ao processo decisório da sociedade, de sorte que a participação se restringia a reuniões de pessoas com interesses comuns. Ora o associativismo no Brasil, outra função não teve que desviar as legítimas aspirações e resistências populares, bem como o seu poder reivindicatório de modo, a reproduzir e acentuar a desigualdade social. O que se defende hoje, e daí o nosso posicionamento na valorização da participação popular, é transformar o associativismo numa instância crítica, sobre a conexão entre a realidade local e nacional, bem como num instrumento de reivindicação de direitos sociais e de pressão para mudanças sociais estruturais.

Outra dimensão da manipulação da participação popular, é que com o advento da modernização, ela foi atrelada aos objetivos maiores do capital, para a superação do atraso da situação social a partir da imitação de modelos exógenos. Ou seja participar é se integrar no processo de modernização do país, como se as disparidades sociais se devessem a problemas individuais ou nacionais e não a uma situação de dominação internacional.

A participação popular tem sido vista também como forma de integrar grupos marginais, ditos patológicos, do seio da sociedade, com o objetivo de que tais categorias sociais se integrem ao sistema de produção e consumo nos moldes capitalistas vigentes. Ao mascarar a verdadeira causa da problemática social, essa proposta de participação pretende atuar sobre reflexos sociais, como menor carente, delinquentes, doentes, viciados, etc., como forma de incorporá-los à força de trabalho.

A participação popular pode ainda ser encarada como o trabalho gratuito em serviços, cujos direitos correspondem à obrigação do Estado. São mutirões e campanhas populares para solucionar problemas comunitários e até nacionais que, camuflando a omissão das classes dirigentes, sugam a força de trabalho nas horas de lazer e descanso. Evidente que não se condena o mutirão como expressão da nossa cultura popular ou manifestação espontânea para a solução emergencial de situações graves. A restrição que se faz é à sua manipulação político-ideológica para suprir deficiências de serviços e equipamentos comunitários que o Estado deve suprir.

Outra concepção situa a participação social como adesão popular aos planos de desenvolvimento de modo a conformar as classes subalternas às decisões e objetivos da classe hegemônica. Enquanto a decisão é centralizada nos escaninhos burocráticos do governo, o povo é envolvido como executor de tais metas definidas no processo de planejamento. Desta forma, o desenvolvimento é uma estratégia de dominação, onde a participação popular é um ingrediente de atrelamento e submissão da população.

Finalmente há quem reduza a participação popular a engajamento político, de modo que a classe subalterna se restrinja ao direito de voto e à delegação da competência decisória à classe dominante que conserva em suas mãos todo o poder de decisão. Desta forma, nunca chegaremos a uma real participação que implique em mudanças estruturais.

Neste trabalho, estamos compreendendo participação popular como prática transformadora, no sentido de capacitar as classes subalternas, para o acesso aos processos decisórios macrosociedadeiros. Uma participação que, a partir do cotidiano, vai em busca das reais causas da problemática social, que implique numa luta de conquistas para a transformação da sociedade civil. Tem consciência de que as autênticas aspirações e necessidades populares só terão significado a partir de transformações das relações sociais de produção. O que distingue essa perspectiva de participação social das anteriores é a intencionalidade e o compromisso das pessoas, que mediante conscientização e organização das clas

ses subalternas têm em vista mudanças estruturais globais, onde a população possa participar da gestão, produção e usufruto dos bens e serviços.

É nessa perspectiva que firmamos nossa convicção de que a participação popular poderá ser um instrumento valioso de transformação social, em benefício do homem e da vida humana associada. É dessa forma, que aceitamos a participação popular nos termos dos indicadores apresentados nas tabelas anteriores, onde se revela o nível de bom senso e consciência coletiva dos problemas nacionais, apresentando os ingredientes essenciais de um diagnóstico social. É participando da construção de uma nova sociedade, a partir de uma nova ética que entendemos ser possível configurar um novo Estado, conformado segundo a visão clássica, como gerente do bem comum e administrador da justiça social.

Se esta utopia não acontece é porque a nossa participação está a reproduzir a ideologia contida na análise que acabamos de apresentar, marginalizando contingentes imensos de cidadãos, cuja família vive o drama de uma Política Social tão primitiva e bárbara como analisamos anteriormente, tendo como uma das conseqüências maiores, a multidão de menores carentes. Diante deles, o Estado se apresenta como tutor, formulando um discurso estilizado e romântico, mas muito pouco tem realizado para a verdadeira transformação deste imenso orfanato num paraíso de crianças. Este segmento da Política Social, o menor por ser objeto maior de nossa dedicação profissional, elegemos como indicativo de análise particular, que faremos no item seguinte.

### 3.3.2 - POLÍTICA NACIONAL DE BEM ESTAR DO MENOR

A problemática do menor no Brasil está inserida no contexto social, de natureza estrutural, da realidade brasileira. A partir da postura de um Estado capitalista, cuja racionalidade está centrada no mercado, configurando uma Política Social residual e iníqua, a questão do menor se apresenta como uma das maiores contradições do nosso processo político-social, tanto a nível do discurso como da práxis. Desta forma, o problema do menor é decorrente do processo de marginaliza-

ção estrutural a que foi submetida a família da classe subalterna, conforme analisamos longamente no item anterior.

Historicamente a questão do menor acompanhou a trajetória evolutiva da Política Social no Brasil e sua conformação privativista e assistencialista no período colonial e imperial e com tênues incursões do poder público, a partir da República onde a orientação liberal configurou uma ação excludente do Estado no campo social, a par de algumas concessões sociais serem feitas pela burguesia nacional como forma de preservar a ordem social vigente.

No Período Colonial a piedade popular é que se voltava para "as pobres criaturas inocentes", proliferando as iniciativas particulares nos lares ou em instituições de origem filantrópica ou religiosa, de modo desordenado e arbitrário onde o menor era mais vítima do que se fora exposto, dado os maus tratos e o autoritarismo. O Governo colonial sempre se mostrou arredio a tal causa, pela sua própria orientação liberal, concedendo apenas doações esporádicas a tal iniciativa. Neste período, destaca-se a edificação da "Casa dos Enjeitados ou Expostos" também chamada de "RODA" ou "CELA" criada em 1739 por Romão Duarte. O Governo criava nesta fase também a Escola de Aprendizes Marinheiros para menores com mais de 12 anos. O Código Civil de então associava a concepção de menor desvalido com a de menor delinqüente ou criminoso, enfatizando a terapêutica da repressão como solução para o problema do menor. Além disso, o "Código de Leis e Regulamentos Orphanológicos" abordava apenas a questão dos bens, sistemas de doações, sucessão e tutoria e herança de patrimônio. O discurso oficial silenciava completamente as medidas preventivas, cujas principais iniciativas partiram de higienistas face a alarmante mortalidade infantil, à época na proporção de 460/1000 incluídos os nascidos mortos, tendo por causa, segundo os autores da época, a promiscuidade entre os escravos ou destes com os senhores, o grande número de filhos ilegítimos, o baixo nível cultural da mulher e o aleitamento mercenário, através das escravas de aluguel. Como se vê, a concepção da problemática do menor na época tinha como pressuposto a culpabilidade familiar, bem como o preconceito colonial em relação à criança negra. Desta forma, no Brasil colonial, pouco ou nada se fazia

pelo menor, cuja responsabilidade cabia à família de sorte que a "infância desditosa" nenhuma proteção oficial tinha, a não ser os mecanismos de repressão ou a caridade alheia. As iniciativas em favor do menor advinham da iniciativa privada, especialmente da Igreja, dos higienistas e de entidades beneficentes. A par dos esforços de lideranças da época enfatizarem a necessidade de providências urgentes por parte das autoridades, faltava de maneira geral interesse da administração pública pelas condições da criança brasileira, sobretudo dos ca  
rentes. (MONCORVO FILHO, 1926<sup>42</sup>)

No Período Imperial vemos a iniciativa privada institucionalizar a proteção do menor, através de inúmeras entidades, destacando-se a criação do "Azilo de Meninos Desvalidos" no Rio de Janeiro, o "Instituto de Menores Artífices" em Minas Gerais e o primeiro Jardim de Infância do Brasil "Jardim de Infância Menezes Vieira" criado no Rio de Janeiro em 1875, mas logo fechado por falta de apoio oficial. O Imperador Dom Pedro II, entretanto, ao regressar de viagem aos Estados Unidos, onde vira instituições específicas no campo social criou o "Instituto dos Cegos do Brasil" e o "Instituto dos Surdo-Mudos", dando prioridade aos menores e sua habilitação para a leitura e escrita.

Como se vê, neste período não identificamos medidas oficiais de cunho estrutural que viessem proteger o menor, mas tão somente medidas isoladas e esparsas que, além de muito concentradas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro-Minas Gerais, tinham um enfoque muito institucionalizado e de segregação do menor carente do seio da sociedade. No fim do período, as irmandades religiosas e outras instituições filantrópicas foram também irradiando para o interior do Brasil os "asilos de órfãos" assim como os colégios da Igreja se voltavam para o atendimento da população menor, carente.

Somente no Período Republicano é que efetivamente a situação começa a se alterar. Já em 1899 era criado o "Instituto de Proteção à Infância do Brasil" cuja finalidade era "preservar a infância da destruição que a condena ao de  
samparo dos cuidados que ela carece, garantindo à sociedade a permanência e a sucessão das vidas que não de ser o sustentácu

lo de sua estabilidade e os elementos do seu progresso e engrandecimento." (KRAMER, 1982:55<sup>33</sup>) Em 1908 surgia, baseado em exposição de motivos de Rui Barbosa, o Jardim de Infância Campos Salles, no Rio de Janeiro, o primeiro que efetivamente se afirmou. Da mesma forma em 1913, através do Decreto nº 20.578 de 13 de junho daquele ano o Governo Republicano fundava oficialmente o Instituto Sete de Setembro, para o atendimento de menores carentes. Finalmente, em 1919 o Governo cria o "Departamento da Criança do Brasil", a primeira medida de âmbito nacional, que objetivava identificar a situação da criança brasileira, fomentar as iniciativas privadas de proteção à infância e divulgar os conhecimentos científicos do setor. Em 1922 dentro das comemorações do centenário da independência do Brasil, o Governo Federal promove o primeiro "Congresso Brasileiro de Proteção à Infância" congregando a iniciativa pública e particular, objetivando estudar os aspectos sociais, médicos, pedagógicos e higiênicos da criança e suas relações com a realidade familiar, a sociedade e o Estado. Em 1923, cria-se o primeiro Juizado de Menores do Brasil, e com ele, a regulamentação para a assistência, proteção, defesa, processo e julgamento de menores abandonados e delinquentes. Destaca-se, também, na República Velha, a implantação da primeira Escola Maternal do Brasil, no Rio de Janeiro em 1925.

Com o surgimento da Revolução de 1930 e sua preocupação nacionalista, a preocupação com a criança se consolidou em prioridade do Ministério da Educação e Saúde Pública com ênfase na assistência médica e pedagógica à infância. Em 1940 é criado o Departamento Nacional da Criança, para a coordenação dos programas preventivos voltados para a infância. Já em 1941 é criado o Serviço de Assistência ao Menor, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, voltado a abordagem terapêutica de menores em situação de abandono ou infratores. Em 1948 é criada a Campanha Nacional da Criança, vinculada ao Ministério da Saúde e que ficou com a responsabilidade de coordenação nacional dos serviços prestados à infância na área preventiva até 1964. A partir de 1952, começava a operar no Brasil também a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar, voltada exclusivamente para o menor carenciado de 0 a 6 anos. No mesmo período, vem a UNICEF, órgão da ONU para a

infância, cuja estratégia consistiu em apoiar as iniciativas públicas e privadas dedicadas ao problema do menor. Nesta fase, surgiram no Brasil, nos mais diversos pontos do território nacional, creches, jardins de infância, orfanatos, abrigos de menores e a metodologia dos clubes de mães, no sentido de atender o binômio mãe-filho. Destacamos, também, a sistematização dos encontros de estudo da problemática do menor, as primeiras publicações, as campanhas nacionais de educação sanitária vacinação e combate epidêmico, gerando uma conscientização maior da realidade da infância. (KRAMER, 1982<sup>33</sup>)

O advento da Revolução de 1964 fez o Governo voltar-se imediatamente para a questão do menor, instituindo a 19 de dezembro do mesmo ano, a FUNDAÇÃO NACIONAL DE BEM ESTAR DO MENOR - FUNABEM, vinculada diretamente à Presidência da República, com o objetivo explícito de promover e executar a Política Nacional de Bem Estar do Menor, que será objeto de breve análise adiante. Neste período foi extinta a Campanha Nacional da Criança, substituída pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil do Ministério da Saúde, com objetivos restritos ao campo da saúde. Em decorrência disso, a FUNABEM assumiu os programas preventivos voltados ao menor. Todavia em 1966 a Legião Brasileira de Assistência - LBA, inclui em sua programação o atendimento de adolescentes, e em 1974, a mesma instituição passa a atender através do Projeto Casulo a faixa do pré-escolar institucionalizando o paralelismo de ações governamentais no setor. Em 1975, o Ministério da Educação e Cultura volta-se também para a realidade do pré-escolar, através da realização do primeiro diagnóstico do setor em âmbito nacional, realizando no mesmo ano o Iº e o IIº Seminário de Educação Pré-Escolar. Neste período, também a FUNABEM passa a ser vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Somente a partir de 1980 é que o MEC passou a formular uma política de ação para a abordagem do pré-escolar, repassando recursos para tal finalidade aos Estados. Recentemente associou-se ainda a ação do MOBREAL no setor do menor. Infelizmente, até o momento não temos a nível nacional uma política de ação integrada para a abordagem do menor, mas tão somente mecanismos burocráticos com diversas metodologias e orientações, fato que analisaremos adiante.

Antes, porém, queremos situar a problemática do menor, a partir da realidade social brasileira, que atinge sobretudo a estrutura familiar. Utilizamos, para tanto, documento oficial da FUNABEM encaminhando à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Inicialmente, é preciso considerar que o processo de urbanização acelerada que atinge a sociedade brasileira repercute dramaticamente nos menores de 0 a 19 anos que em 1960 compunham um contingente urbano de 40,8% e que em 1980 passaram para 64,5% a habitar nas cidades. A estimativa populacional em 1981 contemplava o Brasil com 120 milhões de habitantes distribuídos em 27 milhões e 600 mil famílias, nas quais estão incorporados 58 milhões de menores de 0 a 19. Destes, mais de 40 milhões vivem na "urbis brasileira" cujas famílias em torno de 30% percebem até 5 salários mínimos e em mais de 50% até 2 salários mínimos. Acresce ainda que 49,8% destas famílias abrigam ou deveriam abrigar 51,2% dos menores de 19 anos. Considerando este dado como um indicador de carência e juntando mais as famílias sem rendimento podemos afirmar que existem hoje no Brasil algo em torno de 32 milhões de menores carentes, ou seja 55% da população de menores de 0 a 19 anos.

A escolaridade é outro aspecto alarmante, se considerarmos que apenas 52,6% dos menores de 0 a 19 anos frequentam a escola. Os 47,4% dos menores que ficam fora do sistema escolar residem em áreas onde nenhuma preocupação oficial mais consistente se volta para os mesmos, resultando na tragédia de termos 36,41% de menores em idade escolar analfabetos.

No que se refere ao saneamento básico e constantemente à saúde, constatamos que mais de 27 milhões de brasileiros não possuíam nas suas casas qualquer instalação sanitária e 37 milhões utilizam fossas rudimentares, resultando num total de mais de 65 milhões de pessoas sem instalações sanitárias adequadas, numa constante ameaça à vida do menor. Essa situação vai resultar na denúncia do próprio Ministério da Saúde que indicou em 1979, mais de 700 mil óbitos dos quais 250 mil eram de menores até 19 anos, representando um percentual de 34,4% sobre o total. A situação se torna mais aguda

se considerarmos que destes 250 mil óbitos de menores, 181 mil eram de menores com até 1 ano de vida, dos quais mais de 30% faleceram vítimas de doenças infecciosas e parasitárias.

Destacamos ainda o crescimento populacional desordenado, sem planejamento familiar, resultando em aglomerados urbanos à margem dos bens e serviços da cidade, agravado o fato ainda pelo afluxo de migrantes da baixa renda e profissionalmente desqualificados, ocupando áreas periféricas invívidas, inadequadas e sub-humanas. Da mesma forma, a insuficiência de serviços de água e esgoto, a falta de hábitos de higiene, o baixo nível sanitário, o alto índice de mutilações e desajustes provocados por acidentes de trabalho e trânsito, tem desafiado diariamente a sobrevivência do menor.

O mercado de trabalho é outra realidade contraditória, pois de um lado revela que 22,7% da população economicamente ativa no Brasil é constituída de menores até 19 anos dos quais 6,5% possuem menos de 14 anos; de outro lado, o mercado de trabalho se apresenta recessivo com alto índice de desemprego e sub-emprego envolvendo milhares de famílias. Neste contexto, vamos situar também a falta de programas de qualificação de mão de obra que, associado ao inadequado atendimento escolar e à evasão educacional vai resultar em enormes contingentes de menores que ficam em bandos ociosos, grande parte do dia.

Da mesma forma, a falta de atendimento ao pré-escolar carente tem sido um dilema constante para as famílias onde o menor de 0 a 6 anos passa a sofrer a violência da fome, da prisão para que a mãe possa ir ao trabalho, e de toda a sorte de maus tratos. Isto revela uma contradição substancial da Política de Bem Estar do Menor pela inversão dos investimentos priorizando mais os programas terapêuticos do que preventivos, bem como querendo suprir deficiências no desenvolvimento bio-psico-social do menor após o 3º ou 6º ano de vida, quando se sabe cientificamente que nos primeiros 3 anos se consolidam as bases do desenvolvimento normal da pessoa humana.

Diante desse quadro há que se verificar ainda o desajustamento institucional caracterizado pela falta de integração dos órgãos públicos e privados na abordagem do menor,

a ausência de uma política de desfavelamento ou urbanização de favelas, a carência de serviços de medicina preventiva, a falta de uma política de habilitação profissional de menores e de reintegração de menores delinquentes, enfim, a falta de um programa mais consistente de alimentação e nutrição.

Como se vê, a questão do menor não é a infração penal, não é a criminalidade, não é a pobreza como causa da delinqüência, por si sô, mas é uma questão estrutural e conjuntural cujas raízes estão no modelo político-social vigente no país.

Diante dessa realidade, o menor é a vítima maior de uma sociedade materialista desumana e cruel que vê no menor um sub-produto de sua eficiente racionalidade mercadológica. A partir daí, o menor é vítima da irresponsabilidade dos pais que o geraram e abandonaram, da dissolução da família e da corrupção dos costumes, da subnutrição e do analfabetismo, da abominável violência policial, da incompreensão dos adultos e das distorções dos meios de comunicação social, da necessidade de sobrevivência, através de sub-emprego e atividades marginais e até da corrupção e desvirtuamento das instituições de bem estar do menor. (ALTENFELDER, 1983<sup>5</sup>)

Enfim o diagnóstico preliminar da situação do menor no Brasil apresentado recentemente pela FUNABEM e já antecipado em 1976 por uma Comissão Parlamentar de inquérito, está a denunciar uma grave situação estuária de todo um processo histórico-social distorsivo onde a omissão da sociedade civil e a reversão do papel social do Estado são cúmplices. É diante desse quadro que o Código de Menores, recentemente renovado, vem considerar a Situação Irregular do Menor quando:

I - Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão da falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis ou da manifesta impossibilidade dos mesmos em provê-las;

II - Vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;

III - Em perigo moral devido a encontrar-se de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes e explo

ração moral;

IV - Privado de representação ou assistência legal pela falta eventual dos pais ou responsáveis;

V - Com desvio de conduta em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - Autor de infração penal.

Esse quadro de situação irregular do menor tem sido sumariado em três categorias básicas: o menor de conduta anti-social considerado aquele que apresenta um comportamento "anormal" e por vezes se torna autor de infração penal, revelando grave inadaptação familiar ou comunitária. O comportamento "anormal" tem sido interpretado como a irreverência e a falta de respeito aos padrões culturais da comunidade, bem como às autoridades e pessoas idosas, a desobediência permanente aos pais, revelando sérios conflitos familiares. O menor infrator é compreendido como aquele que pratica o furto, o roubo, o assalto, a violência sexual nos termos do Código Penal; o menor abandonado é considerado aquele que não possui responsável, eventual ou permanentemente, que o atenda em suas necessidades básicas, incluindo-se o menor exposto ou estimulado à práticas imorais ou ilegais de acordo com as normas culturais locais ou ainda vítima de exploração moral ou comercial; finalmente o menor carente é compreendido como aquele privado em sua família das condições mínimas de atendimento às suas necessidades básicas de ordem econômica, social, afetiva, cultural e biológica.

Neste contexto sócio-jurídico, situa-se a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor - FUNABEM, criada pela Lei Federal nº 4513, de 19 de dezembro de 1964, cujos objetivos estão voltados para a realização de estudos e diagnóstico da problemática do menor no Brasil; a articulação das entidades públicas e privadas que se dedicam à causa do menor constituindo o sistema nacional de bem estar do menor; a capacidade de recursos humanos para a dinamização da política setorial; assessoramento a administração superior da República em assuntos que envolvam a questão do menor; fiscalizar o desempenho das instituições do sistema nacional de bem estar do menor; prestar assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios

pios na operacionalização da política setorial e finalmente mobilizar a participação de toda a sociedade civil para a solução do problema do menor. (NUNES, 1974<sup>43</sup>)

Estes objetivos tem sido traduzidos em diretrizes técnicas que podem ser assim sintetizadas:

"1. Observar os princípios constantes de documentos internacionais a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e sua família.

2. Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos.

3. Admitir internamento do menor somente à falta de outra alternativa ou por determinação judicial.

4. Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor.

5. Embasar sua ação em estudos, pesquisas, inquéritos e levantamentos sobre o problema social da marginalidade do menor.

6. Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do país as iniciativas locais públicas e privadas, atuando como fator positivo na dinamização e promoção das comunidades.

7. Formar pessoal qualificado para conduzir de modo adequado programas de atendimento a menores." (FUCABEM, 1983<sup>25</sup>)

Concretamente, a FUNABEM apresenta quatro grandes setores de atuação quais sejam: a administração direta das obras terapêuticas que herdou do antigo Serviço de Assistência ao Menor, localizadas todas no eixo Rio-São Paulo; a assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios através de convênios, beneficiando indiretamente obras privadas; a promoção de projetos alternativos de bem estar do menor; a operação e intercâmbio de experiências e estudos com instituições congêneres nacionais e internacionais.

Atualmente o Sistema Nacional de Bem Estar do Menor, liderado pela FUNABEM, atende em torno de 500 mil meno-

res em todo o território nacional, o que atinge apenas 1,56% da demanda de menores em situação irregular. Essa contradição pode ser comprovada no quadro abaixo:

Sistema Nacional de Bem Estar do Menor

TIPOLOGIA	DEMANDA	ATENDI MENTO	%DM	%AT
MENORES CARENTES	25.000.000	437.000	1,34	87%
MENORES ABANDONADOS	5.000.000	33.000	0,66	7%
MENORES COM DESVIO DE CONDUITA	2.000.000	30.000	1,50	6%
T O T A L	32.000.000	500.000	1,56	100%

FONTE: FUNABEM/1983

A explicação do fato demonstrado na tabela anterior cremos ser justificada apenas pela inexpressiva significação orçamentária da FUNABEM, que por sua vez reflete a postura social do Estado brasileiro no setor e sua contraditória Política Social, conforme atesta o seguinte quadro:

Percentual Orçamentário dos Organismos do Ministério da Previdência e Assistência Social

ANO	1981	1982	1983
INSTITUIÇÃO			
ÓRGÃOS PREVIDENCIÁRIOS	98,27%	98,48%	98,61%
L B A	1,30%	1,15%	1,04%
F U N A B E M	0,43%	0,37%	0,35%

FONTE: IBGE/1983

Com tal realidade nos parâmetros orçamentários do Ministério da Previdência e Assistência Social, cremos que não seja preciso comparar o orçamento da FUNABEM com o orçamen

to geral da República onde o índice certamente estaria por volta dos milésimos, já que nem o IBGE dispõe deste dado.

Apesar disso, a FUNABEM retrata em seu último Relatório a façanha de ter celebrado a nível nacional 51 convênios voltados para 55 projetos de bem estar do menor em todos os Estados e Territórios, beneficiando 726 entidades públicas e privadas localizadas em 513 municípios brasileiros. É evidente que com tal restrição de recursos a participação financeira da FUNABEM tem estado em torno de 30% dos custos reais dos programas de bem estar do menor, conforme se verifica abaixo, salientando o encargo maior daí resultante aos governos locais e entidades privadas:

Participação Percentual Relativa no Custeio dos Programas de Bem Estar do Menor

ANO	1981	1982	1983
IDENTIFICAÇÃO			
F U N A B E M	36%	27%	31%
ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS DE BEM ESTAR DO MENOR	64%	73%	69%

FONTE: FUNABEM/1983

É preciso acrescentar ainda que a iniciativa privada tem investido em torno de 25 a 30% nos custos operacionais de manutenção dos programas de bem estar do menor e o poder público local, Estados e Municípios, algo em torno de 43%. Essa prática se confirma, por exemplo, a partir dos dados de 1983, onde o Governo Federal investiu no Sistema de Bem Estar do Menor da FUNABEM Cr\$ 5.774.711.579,00, enquanto o poder público local investiu Cr\$ 7.515.004.778,65, portanto algo em torno de 43% a mais. Isto não significa, porém, que os Governos Estaduais tenham investido muito mais que o Governo Federal em termos relativos à sua proposta orçamentária, conforme fica patenteado no quadro a seguir:

Participação Relativa Segundo a Proposta Orçamentária dos Governos Federal e Estaduais em Programas de Bem Estar do Menor

ANO	1981	1982	1983
GOVERNOS			
F E D E R A L	0,43	0,37	0,35
E S T A D U A I S	0,63	0,84	0,60

FONTE: FUNABEM/1983

Finalmente, queremos destacar outra contradição na prática da FUNABEM com relação à destinação específica dos seus recursos, contrariando seu discurso oficial que privilegia os recursos humanos e os programas preventivos. Na realidade, a FUNABEM vem investindo em média apenas 19% dos seus recursos financeiros na capacitação e valorização dos recursos humanos em oposição a 54% em investimentos de capital e 27% em custos de manutenção. De outro lado estes recursos tem sido destinados 17% para programas terapêuticos e 42% para programas preventivos, em contraposição de 41% em outras despesas do aparelho burocrático e projetos alternativos.

Analisada a realidade brasileira onde se insere o menor, bem como a proposta geral do aparelho de Estado para sua abordagem e as contradições da práxis institucional da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor resta-nos analisar ainda o chamado discurso oficial da FUNABEM que passamos a comentar.

Poderíamos iniciar inquerindo que Política Social existe no Brasil voltada para a criança e a juventude? Por que apenas 800 mil crianças são atendidas em programas pré-escolares? Por que a FUNABEM atende apenas 500 mil menores? Quem é o responsável maior pelos 32 milhões de menores carentes? Quem abandona as crianças e os adolescentes, afinal?

Num país em que a criança é vista como "o cidadão de amanhã" e o jovem "o país do futuro" o discurso oficial tem se apresentado muito retórico, alienante e pouco prático,

onde a semântica do abstrato, envolvida num tradicional romantismo saudosista, ocupa o espaço das efetivas decisões políticas. É preciso partir de um questionamento sério que reconheça as contradições de nossa sociedade de classes, num país capitalista periférico onde a criança a partir de sua família é vítima de um processo. Na verdade não existe "menor-problema" mas tão somente "sociedade-problema". Ou então poderíamos dizer que não existe problema do "menor" senão o do "maior". É necessário compreender que as concepções de criança "carente", "marginalizada", "infratora", "com desvio de conduta", não são concepções naturais, mas tem suas origens na estrutura social do país e na orientação da Política Social, formulada pelo Estado brasileiro. Por isso, é urgente identificar que os programas de bem estar do menor reproduzem a ideologia do discurso oficial, quando comunicam aos pais e menores que seu insucesso sócio-econômico é fruto de sua inadequação estrutural ou de contingências conjunturais, sem assumir a verdade dos fatos.

Este discurso retrata ainda a mistificação de que a pobreza é uma situação natural permanente ao longo da história, e mais, que a pobreza, enquanto contingência histórica é intransponível, cabendo à sociedade, atenuar ou compensar as desigualdades. Por isso, existe uma enorme discrepância entre a proposição da Política Nacional de Bem Estar do Menor a nível de discurso e a situação real do menor no Brasil. O enfoque futurista da criança além de evitar as transformações do presente, é mitológica na medida em que os recursos públicos no setor não equivalem à importância dada ao menor, nem o formam para o futuro.

O problema do menor tem sido visto pela super-estrutura do poder como isolado das suas interrelações estruturais resultando numa abordagem assistencialista e setorial voltada para enfoques específicos como: alimentação, saúde, educação, lazer e profissionalização, sem maiores comprometimentos da estrutura social e as consequências drásticas do modelo sócio-econômico. Apresenta-se, portanto, como uma política conservadora, reacionária e maquiavelicamente reprodutora do "modus vivendi" que tem seus interesses e interessados localizados no poder.

Em consequência, o problema do menor tem sido enfocado em si próprio e na família, nunca na sociedade e já mais na divisão de classes. O discurso oficial se apresenta por isso idealista e abstrato e ultimamente privilegia a educação pré-escolar como alternativa de solução que viria suprir todas as deficiências da família e da escola. Estes programas, múltiplos na sua forma, desconhecem todos os desequilíbrios já verificados em outros países com realidade similar onde os resultados psico-sociais tem sido graves pelo afastamento mãe-filho, além da agressão cultural pela violência da padronização dos serviços e baixo nível de qualidade dos mesmos. Sobressaem também programas alternativos tipo Creche Domiliar cujo sofisma é evidente na transferência da responsabilidade pública para o setor privado em baixas condições de qualidade sobretudo técnicas.

A Política Nacional de Bem Estar do Menor está embaraçada num juridicismo cujos princípios valorativos mascaram ideologias nada explícitas em seus propósitos, cujos decretos e leis desconhecem a experiência palmilhada por aqueles que se dedicam à causa do menor e a verdadeira realidade das classes subalternas, pois partem das condições sociais das classes hegemônicas que têm efetivamente condições de responder aos direitos da criança no atendimento de suas necessidades básicas. Desta forma, o discurso oficial reforça o pensamento liberal individualista, cujos princípios não correspondem à prática da sociedade brasileira marginalizadora da família, além de não ter tido a participação do menor na sua formulação. É portanto intrinsecamente paternalista, pois considera o menor um ser sem voz, nem voto, indefeso e incapaz de participar de sua própria educação. Ora, isto não é verdadeiro sobretudo em relação ao adolescente carente e à sua família, transformados em depositários de benefícios sociais. Aliás, o discurso oficial é quase restrito à criança e pouco se refere ao jovem, o que também se verifica na prática dos programas de bem estar do menor mais voltados para faixas pré-escolares. Em todo caso, consideramos que o jovem em seu conflito existencial tem direito a definir o seu espaço vital e a participar na formulação de sua política de ação.

Outro aspecto sério são as ambigüidades legais que, por vezes, idealistas esbarram em impedimentos ou omissões dificultando a colocação do menor no mercado de trabalho e o egresso dos programas de bem estar do menor no serviço militar. Nesta perspectiva há a falta de policiamento da lei no sentido de que as leis cumpram preceitos legais com relação à instalação de creches e a admissão de menores em regime probatório. Surge daí o dilema de que o valor da profissionalização está sempre condicionado ao mercado de trabalho.

É sintomático, também, que a Política Nacional de Bem Estar do Menor tenha sido estimulada nos períodos de maior autoritarismo do Estado brasileiro, onde a causa da criança sempre vem revestida de um caráter patriótico exacerbado sem a equivalência de medidas efetivas e recursos suficientes para a proteção da família marginalizada.

Enfim, é preciso repensar a Política Nacional de Bem Estar do Menor para que deixe de ser supletiva e compensatória para se tornar uma questão de Estado na linha das prioridades, instituindo programas de valorização da iniciativa privada, dos recursos humanos adequados, e de vanguarda do poder público. Mas isso interessaria a classe hegemônica detentora do poder no Brasil?

A nível de execução, a Política Nacional de Bem Estar do Menor está centrada em duas áreas básicas: ação preventiva e ação terapêutica. Inicialmente, propomos uma análise dos Programas Preventivos voltados para pequenos projetos locais, envolvendo a família dos menores e a comunidade, bem como integrando recursos locais, defendendo a tese de que a justiça social deve acontecer a partir da prioridade à criança e ao adolescente. Envolvendo governos locais, entidades privadas e a comunidade, este programa se volta para os menores carentes, orientando seus princípios, segundo os direitos da criança sintetizados no slogan SERÁS: saúde, educação, recreação, amor e segurança social. O discurso desse programa privilegiava longamente a abordagem familiar estariam as condições ideais para o desenvolvimento da criança e na comunidade o seu eco-sistema cultural de referência. Não se explicita porém uma metodologia de como se possa viabilizar essa proposta, além do

que contradiz a própria desestruturação e marginalização social a que a família está sujeita como vimos anteriormente. Da mesma forma, desse modo o Estado, legitimador da ordem social vigente e matriz de toda inversão na estrutura social, repassa à família, já sobrevivendo por milagre, e à comunidade, onde o problema se avoluma geometricamente, a responsabilidade maior pela integração social do menor.

Acresce ainda, como vimos anteriormente, que os recursos investidos pela FUNABEM neste programa são de todo insuficientes e menores até que os recursos investidos pelos governos locais, de forma que a iniciativa privada deve suprir as necessidades de manutenção dos programas preventivos ou baixar significativamente o nível de qualidade dos serviços básicos oferecidos ao menor. Este fato tem gerado uma situação institucional insustentável no atendimento ao menor, que passa a ser faminto nas próprias Creches e Centros de Bem Estar do Menor - CEBEM, sem falar na deterioração pedagógica e na corrupção administrativa, das entidades de bem estar do menor, numa verdadeira violência à criança.

Outro aspecto seríssimo deste programa é que as mães em torno de 12% são menores de 15 a 19 anos, com renda inferior a 1 salário mínimo em quase 80% delas, vivendo o dilema de terem filhos, quando elas mesmas são menores carentes. O problema se agrava ainda mais, se considerarmos que delas apenas 58% vivem em união conjugal e as demais são mães solteiras ou abandonadas pelo cônjuge, configurando apenas um esboço de família. Que projeto da FUNABEM se volta para essas famílias e que condições têm as mesmas de se constituir em modelo educacional para os filhos e participar de projetos das unidades de atendimento ao menor? Ora, a postura assistencialista dos programas de bem estar do menor retrata a farsa ideológica do Estado brasileiro e tal proposta está tecnicamente de todo condenada.

A dinamização de programas preventivos coerentes e consistentes supõe transformações profundas na sociedade civil brasileira que façam do menor sujeito de direitos e de medidas governamentais efetivas na linha de prioridade e não objeto de reprodução do exército de reserva de mão de obra

futura para a expansão do capital. Isto supõe um nível de conscientização e mobilização de toda a sociedade civil, não para assumir o papel social do Estado, mas para fazer valer os direitos da criança brasileira e um novo espaço existencial para a juventude nacional.

Com relação aos Programas Terapêuticos vamos situá-los no atendimento do menor já vítima de uma problemática psico-social com sérias repercussões em sua estrutura de personalidade. Referimo-nos aos 13% dos menores atendidos por serem abandonados, apresentarem desvios de conduta ou serem infratores. As ações do programa terapêutico podem ser desenvolvidas de forma ambulatorial, ou projetos de semi-internato permitindo ao menor a convivência familiar ou lar substituto, sobretudo no período da noite, como podem ser dinamizadas em regime de internato nas entidades de bem estar do menor. O discurso aqui é o mesmo do enfoque preventivo, ou seja, buscar por todos os meios a integração sócio-emocional do menor na família e na comunidade através de uma ação interdisciplinar voltada para todos os aspectos da vida do menor em tela. As contradições aqui são mais evidentes a iniciar pelo alto custo dos investimentos públicos nesta área, o que denuncia que o Estado está mais preocupado na preservação do patrimônio privado ameaçado pelo infrator, do que no problema do menor como pessoa, sujeito de direitos. A falta de aparelhamento do poder judiciário e a mentalidade legalista e positivista do Direito conformado à escola liberal com ténue enfoque social, tem restringido os Juizados de Menores a serem oficializadores da desgraça alheia, sem maiores perspectivas para a habilitação e recuperação dos menores. Agrava-se ainda o fato de que a soberania do poder judiciário nestes casos está a exigir do poder executivo o cumprimento mecânico das sentenças judiciais, com ou sem condições, resultando no excesso de menores nas instituições ou na improvisação da colocação familiar que apenas transfere no tempo o problema, para em seguida enquadrá-lo com poucos dias além dos 18 anos no código de processo penal e levá-los precocemente às penitenciárias. Neste nível a relação entre o sistema FUNABEM e o poder judiciário nem sempre é das mais pacíficas e cordatas e, por vezes, se

torna autofágica, estabelecendo no seio do poder uma luta suicida, fruto da inversão do papel social do Estado.

Igualmente, as Delegacias de Polícia e até mesmo as Delegacias de Menores, têm sido o local onde o menor em situação irregular sofre a maior violência física e moral pela total desqualificação dos recursos humanos para a abordagem dos menores, pela ausência de condições físicas e financeiras e pela super-lotação das cadeias onde o menor fica além das 72 horas previstas pelo Código de Menores. Atender o menor através de blitz policial retrata bem a ideologia capitalista vigente de que o "menor é caso de polícia".

A FUNABEM, por sua vez, vive o dilema da superlotação das entidades de bem estar do menor na área terapêutica onde os recursos humanos especializados são raros e caríssimos, resultando por isso na opção por técnicos especializados em generalidades e na total falta de uma ideologia educacional de trabalho. A partir daí torna-se crítico falar em abordagem familiar e comunitária, bem como em profissionalização e encaminhamento do menor ao mercado de trabalho, reduzindo-se as instituições de menores na área terapêutica a simples hotelaria, com o agravante do contágio de todas as patologias que os menores apresentam. O Estado diante desse dilema tem procurado transferir para a família, quase sempre desestruturada, e para a iniciativa privada, como alternativa de redução de custos, a responsabilidade maior pelo menor em situação irregular. E chega mesmo a institucionalizar, com o apoio de organismos internacionais, programas de atendimento a "meninos de rua" como forma de baratear custos e atender o menor em seu "meio sub-cultural", num eufemismo patente de sua excludente preocupação com o menor.

Outra contradição é a questão da adoção de menores pela qual o Estado tem estabelecido prerrogativas legais tão labirínticas que acaba por oficializar a adoção clandestina, levando milhares de crianças a serem legitimadas por famílias que muitas vezes irão explorá-las e reproduzir a miséria. Que controle tem o Estado das crianças nascidas e abandonadas nas maternidades e hospitais? Que política de planejamento familiar se elaborou para que isso não ocorra? Que condições tem

a família brasileira tão espoliada de assumir o ônus do menor abandonado se por vezes ela mesma não consegue o sustento para seus filhos? Que geração sucessiva de menores abandonados gerando novos menores através da prostituição e promiscuidade, estamos fomentando?

Enfim, o discurso da legitimidade da Política Nacional de Bem Estar do Menor na verdade denuncia a prática da ilegitimidade do Estado no seio da sociedade civil, de modo que a Política Social neste setor escamoteia a produção do problema do menor e reproduz a marginalidade do mesmo. Essa prática da ilegitimidade se traduz pela pedagogia da ordem, de modo que a Política de Bem Estar do Menor seja um instrumento de equilíbrio de tensões sociais graves no setor da criança e do adolescente. Para tanto, as instituições de bem estar do menor assumem a ideologia dominante como fator político de careamento de recursos públicos para a sua subsistência, constituindo-se em verdadeiras guardiãs da ordem. Dessa premissa decorre a prática do Estado Moderno onde educação não tem o caráter pedagógico, senão o de adestramento e conformação social através de uma disciplina rígida. Da mesma forma, o internamento tem sido sinal de isolamento e massificação onde os serviços básicos da rotina diária como estudo, profissionalização, trabalho e lazer tem o objetivo de preencher a vida do menor como forma de atenuar seus conflitos sociais e existenciais e controlar a sua disciplina, comprometendo seriamente sua afetividade. Ressalte-se ainda que o discurso repassado ao menor bipolariza suas alternativas em dois aspectos: da doutrinação que previne os problemas em que pode incorrer à coersão indubitável dos seus atos atípicos.

A consequência lógica desse discurso paradoxal é que o produto final, o menor egresso, revela que os modelos adultos de integridade e honestidade que lhes foi apresentado tem significação menor que seu grupo de referência. Por isso, o menor assimila mais facilmente contra-valores oficiais e falta de auto-estima e confiança, revoltando-se com sua condição social que não aceita passivamente.

A FUNABEM e seu sistema exercendo o papel de intermediário entre as contradições da sociedade civil e a pro

blemática do menor, reproduz e alimenta essa mesma contradição de modo que seu efeito final é contrário às intenções do discurso que acaba por criar um "decente malandro". Enfim, a Política de Bem Estar do Menor não produz a marginalidade, apenas a reproduz como intenção do Estado autoritário em busca da identidade do menor com sua condição de dominado.  
(VIOLANTE, 1983<sup>61</sup>)

A semântica da Política Nacional de Bem Estar do Menor é outro aspecto conflitante, pois usando diversas terminologias como "menor carente", "menor abandonado", "menor com desvio de conduta", "menor com distúrbios psiquiátricos", "menor excepcional", "menor infrator", "menor marginalizado" e "menor em situação irregular" escamoteia na verdade a verdadeira raiz do problema do menor e as verdadeiras alternativas de solução do problema a nível estrutural. Com tal terminologia diversificada a FUNABEM dá margem a programas de setorização, na verdade um eufemismo substitutivo dos depósitos de menores, que além de estereotipar a criança se reveste de uma abordagem funcionalista e casuística individualista. Como já vimos anteriormente o próprio conceito de marginalização operado pela FUNABEM é ideologicamente comprometido com o modelo econômico-social vigente na medida em que considera menor marginalizado aquele afastado do processo normal de desenvolvimento e promoção humana ficando na condição de desassistido, abandonado, explorado ou de conduta anti-social, sem identificar as reais causas estruturais da marginalização.

A alternativa que o discurso oficial coloca é a reintegração social da família, que na prática tem sido inviáveis ou aquém da proporção desejável, pois é preciso partir da realidade de que 2 milhões de menores abandonados não têm família e os demais 30 milhões de menores carentes são oriundos de famílias tão carentes que não têm condições de absorvê-los. Como encontrar alternativa para tal proposta, se nenhum programa oficial se volta para a família como um todo e se a própria FUNABEM investe massivamente em programas setoriais do menor e não de sua família? Da mesma forma, outra alternativa do discurso oficial refere-se ao trabalho como saída para a marginalização do menor, o que de fato tem se tornado impraticável, pelo fato de que o mercado de trabalho no Brasil não tem

absorvido suficientemente a mão de obra adulta. Por isso, o discurso de que o trabalho de menor aumenta a renda familiar é uma falácia que esconde as verdadeiras raízes da marginalização e alimenta o interesse de lançar no mercado uma mão de obra barata e maleável, numa competição desigual que submete o menor ao aviltamento salarial. (CHENIAUX, 1982<sup>17</sup>)

A par dessas contradições centrais, a Política Nacional do Bem Estar do Menor revela estratégias a nível de discurso que nos parecem válidas, enquanto política setorial e na medida da abordagem específica e conjuntural do problema já que a abordagem estrutural supõe repensar de todo o modelo societário, o que não seria o papel dessa política setorial, possível nas condições vigentes. Destacamos dessa estratégia a assistência do menor em sua família, quando esta existir e tiver condições para tanto, de modo que com subsídio financeiro e orientação técnica a família possa cumprir suas funções com relação ao menor. Da mesma forma, o incentivo à adoção com critérios técnicos, supervisão e subsídio governamental, sobretudo na faixa etária de 0 a 6 anos, nos parece uma alternativa importantíssima. Destaca-se também a colocação familiar em lares substitutos para menores acima de 3 anos e sobretudo adolescentes, uma proposta viável desde que sob vigilância dos organismos públicos do setor e a contra-partida de serviços e recursos necessários ao desenvolvimento integral do menor.

Também a nível institucional, verifica-se um esforço pela similaridade máxima das instituições de bem estar do menor com os modelos de convivência familiar, através de unidades pequenas que favoreçam a individualização e a humanização do relacionamento com o menor sobretudo o acompanhamento técnico e afetivo do mesmo. O discurso oficial tem se posicionado dessa forma em relação aos menores que efetivamente não apresentem condições de reintegração familiar, nos termos que analisamos anteriormente.

Já a questão da setorização do atendimento do menor de acordo com a patologia social apresentada tem se revelado extremamente ambígua, pois de um lado a homogeneidade favorece a concretização dos objetivos anteriormente expos-

tos; de outro lado, o menor sofre a estigmatização da própria unidade onde está lotado, ficando esteriotipado, perante seu grupo de referência no convívio social. Já a universalização do tratamento dificulta drasticamente a abordagem técnica, constituindo-se em alto risco social para o menor, conforme vimos na análise do programa terapêutico, onde as instituições se transformam no "lixeiro" da sociedade configurando um ambiente psicotizante e por si mesmo marginalizante.

Ressaltamos no discurso alternativo que tem emergido há pouco tempo, a postura da Presidência da FUNABEM, que corajosamente tem afirmado ser a questão do menor uma questão nacional e que a verdadeira problemática está na sociedade e não no menor, que pede a sociedade e ao governo justiça e não favor, direitos e não concessões. A partir dessa premissa a FUNABEM tem recolocado três enfoques essenciais:

a) De que a Política Nacional do Bem Estar do Menor deve assumir um caráter educativo e não repressivo, envolvendo toda a sociedade civil para que esta assegure os direitos do menor. O menor não pode ser objeto de ação policial, mas sujeito de direitos, através de programas preventivos e, se necessário, terapêuticos.

b) A problemática do menor precisa ser vista com objetividade, sem preservar os olhos da hipocrisia do espetáculo degradante da pobreza, da marginalização e da delinquência. A sociedade dos bem nascidos e dos bem sucedidos precisa compreender que o mundo dos menores abandonados tem um código de valores bem diverso do seu, sem condenar aqueles que geram os filhos do infortúnio e do opróbrio com o sêmem da irresponsabilidade. É muito cômodo condenar o comportamento do menor sem reconhecer que seus atos sociais correspondem por vezes ao último canto de cisne, face uma sociedade que tudo lhe negou em termos estruturais.

c) O Estado e a sociedade nacional precisam assumir com coragem o ônus do contexto social em que vive o menor carente, não apenas com medidas jurídicas ou paliativos institucionais, mas com efetivos programas sociais que representem o compromisso de toda a sociedade civil e prioridade nos investimentos públicos. (SARAIVA, 1983<sup>54</sup>)

Uma Política de Bem Estar do Menor coerente deve estar comprometida com a justiça social na medida em que estiver comprometida e comprometendo toda a sociedade brasileira em busca de uma sociedade justa e sócio-economicamente viável. Precisa ainda sintonizar a realidade sócio-política na medida em que as aspirações, necessidades e valores da sociedade brasileira possam ter acesso aos mecanismos de decisão governamental. Ressalte-se, ainda, a importância do caráter técnico-científico na medida em que é necessário superar a improvisação e o assistencialismo em busca de ações transformadoras das entidades de bem estar do menor, preconizando modelos de desenvolvimento menos tecnicistas e mais humanos com maior densidade social. Igualmente a valorização do trabalho do menor precisa estar associada a uma política de mão de obra capaz de absorver o menor profissionalizado com dignidade e ascensão futura e não como mão de obra barata, espoliada e desqualificada, sem a menor realização profissional e pessoal e sem nenhuma capacitação crítica e criadora. Outro aspecto essencial é o enfoque da educação integral, criando acesso do menor aos bens culturais da sociedade e o respeito aos padrões culturais do seu eco-sistema, como referência à sua compreensão do homem e do mundo em múltiplas dimensões da vida humana associada. Nesta ótica, é preciso repensar a educação formal, legalista e academicista, assim como uma educação pragmática, puramente profissionalizante, para encontrar alternativas educativas que sintonizem a realidade do menor carente, seus problemas e desafios pessoais em busca dos seus valores mais expressivos. Finalmente, a Política Nacional de Bem Estar do Menor necessita revestir-se de uma nova postura ética que informe as bases do direito do menor, enquanto pessoa humana iminente e transcendente e não apenas como objeto social em situação irregular. Da mesma forma, o processo educativo do menor necessita educá-lo para uma hierarquização de valores segundo sua história de vida e os imperativos éticos da sociedade em geral, à luz do que possa desenvolver-se integralmente como pessoa, assumindo o seu papel na sociedade e conquistando sua felicidade pessoal. (KRUG, 1982<sup>34</sup>)

Em suma, a Política Nacional de Bem Estar do Menor é mais um analgésico do que solução. O Brasil efetivamen-

te não tem pago sua dívida social para com a infância que a firma ser seu futuro. Um futuro negro certamente, se o país depender do que estamos investindo na criança, numa herança trágica do autoritarismo e do assistencialismo institucionalizado no Brasil desde 1964 em que massas populares das periferias urbanas foram legadas ao abandono, onde o menor é a grande vítima. "Trapaceados antes mesmo do nascimento, gerados em condições pouco favoráveis ao desenvolvimento normal de um ser em formação, à falta de assistência à maternidade, são esses que concorrem para que sejam lesados desde o nascimento. Na situação limite à sobrevivência em que vivem pertencentes que são à camada mais pobre da sociedade, convivendo com o medo e a insegurança, algumas vezes são conduzidos à delinqüência, tornando-se trapaceiros." (CHENIAUX, 1982:80<sup>17</sup>)

A par dos esforços em formular um novo discurso alternativo nos últimos meses, conforme demonstramos anteriormente, a FUNABEM precisa superar a relação burocrático-formal entre a sociedade e as instituições de bem estar do menor que apresentam como líquido que não se imiscue com raros pontos de convergência junto as entidades prestadoras de serviço. A sociedade civil como um todo precisa assumir a causa do menor e gestionar o aparato governamental para uma Política Social mais coerente no setor. E mais, a FUNABEM precisa superar o enfoque assistencialista das entidades de bem estar do menor que transmitem à sua família o discurso do seu insucesso e da sua impotência e ao gesto da sociedade civil a lamentar a carência do menor e procurar suas soluções através de chás e promoções beneficentes sem que nunca chegue a reconhecer as distorções existentes nas obras de menores. Enfim a FUNABEM precisa enviar esforços para uma verdadeira ação educativa junto ao menor e sua família, como também junto à sociedade civil como um todo, de modo que a capacitação profissional do menor, a orientação familiar e sua promoção social, e a conscientização de todos para que os seus direitos sociais concorram para uma verdadeira transformação do nosso modelo político-social. (COSTA, 1983<sup>18</sup>)

Após analisada a Política Nacional de Bem Estar do Menor, resta-nos como última questão identificar a proble

mática do menor em Santa Catarina e de que forma as ações governamentais respondem à mesma, bem como de que maneira sintetizam e reproduzem o modelo político-social brasileiro e sobretudo o discurso e a prática da FUNABEM, aspectos estes que veremos no último item de nossa dissertação que passamos a desenvolver.

### 3.3.3 - A QUESTÃO DO MENOR NO CONTEXTO CATARINENSE

A preocupação com o menor em Santa Catarina retrata o mesmo processo histórico evolutivo ocorrido a nível nacional, conforme vimos anteriormente, estando igualmente centrado mais na iniciativa privada do que no interesse do poder público. Por isso, sobressai em Santa Catarina o esforço da Igreja Católica, através de suas instituições oficiais e laicais, voltando-se historicamente para a causa do menor em situação de abandono e carência destacando-se a ação dos Jesuítas e dos Franciscanos no final do século passado e início deste século; posteriormente, concorreram também outras instituições religiosas, associações e irmandades que passaram a se dedicar aos órfãos. Somente após a 2a. Guerra é que outras instituições religiosas não católicas passaram a se dedicar à causa do menor.

O poder público embora esparsamente tivesse apoiado a iniciativa privada, sempre se portou de maneira supletiva fiel à orientação liberal, predominante a nível nacional. Somente na década de 1920 houve a iniciativa do Governo do Estado de construir um orfanato na localidade de Teresópolis, município de Anitápolis, o qual na verdade não funcionou muito tempo, sendo transformado em Seminário Menor para a formação de sacerdotes. Somente em 1930 o Governo do Estado criou o Abrigo de Menores de Florianópolis, vinculado à Secretaria da Justiça e Interior, que durante mais de 40 anos passou a ser a única instituição voltada à causa do menor, de caráter público, sendo porém gerenciada por Irmãos Maristas. Durante 4 décadas a questão do menor mereceu do poder público um tratamento supletivo voltado prioritariamente ao eventual apoio às instituições particulares do setor e à manutenção de sua única obra oficial.

Somente em 1970, com a criação da Secretaria dos Serviços Sociais, a primeira Secretaria de Estado para a área social na história catarinense, é que mudanças substanciais passaram a ocorrer com a criação, nesta pasta, da Coordenação de Bem Estar do Menor, responsável pela implantação da Política Nacional de Bem Estar do Menor, segundo diretriz e estratégia da FUNABEM. Neste período foi realizado, através de encontros regionais, o primeiro diagnóstico setorial da problemática do menor em Santa Catarina. Estes encontros tiveram a assessoria técnica da FUNABEM, a qual passou a irradiar sua Política de Ação neste estado, em 1971 com a celebração do primeiro convênio FUNABEM/GOVERNO DO ESTADO. A partir daí, em 1972 foi implantado o CENTRO DE RECEPÇÃO E TRIAGEM DE MENORES e o CENTRO EDUCACIONAL DE MENORES, ambas as unidades voltadas para a abordagem terapêutica de menores de todo estado em situação irregular. Somente em 1973 surge o enfoque preventivo da abordagem do menor com a implantação do PLANO DE PREVENÇÃO DA MARGINALIZAÇÃO DO MENOR, com coordenações em Criciúma, Florianópolis e Itajaí, surgindo as primeiras experiências de abordagem comunitária do menor em convênio com a iniciativa privada. Em função desse plano, foi implantado o Centro de Treinamento e Capacitação de Pessoal para Programas de Bem Estar do Menor - CENTRE, na capital, voltado para o aprimoramento dos recursos humanos do setor. Em 1974 foi realizada uma ampla avaliação estadual dos programas de bem estar do menor, surgindo a criação dos CENTROS DE ESTUDO DO MENOR E INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA - CEMIC, irradiados em algumas cidades e dinamizados com recursos específicos da FUNABEM. É preciso dizer que paralelamente a este processo a Primeira Dama do Estado criara a PROMENOR, uma obra privada, voltada ao atendimento do menor trabalhador na Capital.

Este processo culminou em 1975 com a criação da FUNDAÇÃO CATARINENSE DE BEM ESTAR DO MENOR - FUCABEM, vinculada à Secretaria do Trabalho e Promoção Social, cujos objetivos estão voltados para a dinamização da Política do Bem Estar do Menor no Estado de Santa Catarina, que sintoniza e reproduz a política da FUNABEM, voltada para a conjugação dos esforços do poder público e da comunidade para a solução do problema do menor, através de estudos, pesquisas, treinamento de

recursos humanos, convênios técnico-financeiros com entidades privadas, articulação com o poder judiciário, abordagem familiar e comunitária e orientação da opinião pública quanto à problemática do menor.

Inicialmente a FUCABEM estabeleceu como estratégia a implantação de Coordenadorias Regionais nas regiões onde o trabalho do menor apresentava maior desenvolvimento. Da mesma forma, a conjugação dos recursos do Governo Federal e Estadual permitiu a celebração de convênios com Governos Municipais e Entidades de Bem Estar do Menor para a abordagem terapêutica e preventiva do menor carenciado. Em 1977 com a compactação administrativa do Governo Estadual a FUCABEM passou a ser vinculada à Secretaria de Saúde e Promoção Social. Neste ano, foi efetivada a primeira pesquisa sistemática e oficial voltada para a problemática do menor, identificando aspectos quantitativos e qualitativos da situação do menor carente em Santa Catarina. A partir de 1979 a FUCABEM sofreu nova reestruturação administrativa, ficando subordinada à Secretaria de Bem-Estar Social. Neste mesmo ano, a Primeira Dama do Estado cria a Liga de Apoio ao Desenvolvimento Social Catarinense - LADESC com o objetivo de integrar as ações no campo social com prioridade para a área do menor. A partir de 1981 com a Primeira Dama do Estado compatibilizando a Presidência da LADESC e a Superintendência da FUCABEM, esta passou a sofrer uma nova orientação técnica, sobretudo na área terapêutica enfatizando uma filosofia única de trabalho em toda a FUCABEM com enfoque psico-social identificado com a metodologia de comunidades terapêuticas, a mais recente alternativa metodológica no setor. Da mesma forma, nesta fase, os programas preventivos passaram a ser reorientados a partir da eliminação dos documentos pedagógicos formais da FUNABEM e a criação de instrumentos pedagógicos catarinenses e mesmo regionais. A partir de 1981 a Fundação Catarinense de Bem Estar do Menor passa a contar também com uma preocupação especial com a setorização dos serviços terapêuticos de acordo com as patologias incidentes no menor, o que exigiu todo um reaparelhamento da instituição. O mesmo se diga na área preventiva, a partir das ações integradas com a LADESC a partir do que se construíram creches voltadas para o pré-escolar. O ponto alto desse período foi a implantação do

Centro Educacional Dom Jayme de Barros Câmara para o atendimento de 1000 menores através de programas preventivos e terapêuticos integrados.

Em 1983 a FUCABEM torna-se vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Social e, no momento, repensa sua orientação psico-pedagógica, em termos de um humanismo cristão, assim como estuda a estratégia de descentralizar os serviços terapêuticos para o interior do Estado, através de unidades de retaguarda, nas principais regiões do Estado, voltadas ao atendimento do menor em situação irregular. É proposta da FUCABEM igualmente expandir seus programas preventivos de modo a atingir maior número de menores carentes em todo o estado. Paralelamente, surge o PRÓ-CRIANÇA, iniciativa da Primeira Dama do Estado e Presidente da LADESC, voltando-se ao paralelismo de ações no setor do menor semelhante ao período dos anos 1970/1974 com o agravante de que atualmente as duas instituições têm o papel de coordenação, sobretudo no que se refere aos programas de pré-escolar.

A compreensão do papel da FUCABEM na sociedade catarinense requer identificação sumária, ao menos do contexto social do estado, e suas implicações no setor do menor. Possui hoje Santa Catarina em torno de 3.600.000 habitantes dos quais 50,2% são menores, ou seja um contingente de 1.800.000 menores estão na faixa de 0 a 19 anos, dos quais 60% habitam a zona urbana. A par do nosso estado ter um equilíbrio sócio-econômico característico que não lhe confere grandes centros urbanos e apesar de termos uma economia diversificada e um processo sócio-econômico muito diversificado, o modelo estrutural do desenvolvimento catarinense é similar ao brasileiro e como tal traz consigo as mesmas contradições, assim como historicamente, o estado catarinense tem exercido o mesmo papel paradoxal em suas funções sociais como o Estado brasileiro. Basta lembrarmos que 24% da população economicamente ativa é composta de menores de 10 a 19 anos e 53% da força de trabalho barriga-verde percebe até 2 salários mínimos. Há uma falácia quanto ao nosso modelo catarinense, afirmando ser ele alternativo, mais humano e justo. Onde estaria essa justiça social, se apenas 40% dos menores em idade escolar estão sendo atendidos resultando num percentual de 6,5% de analfabetos em idade

escolar? Onde estaria o nosso equilíbrio, se a metade da nossa população não tem acesso ao saneamento básico? Como fica a família neste contexto? Que repercussões tem nossa realidade sobre o comportamento da juventude? Recentemente BAPTISTA NETO, 1980<sup>11</sup> apresentou um perfil do nosso jovem carente demonstrando que o mesmo apresenta as mesmas peculiaridades do jovem brasileiro. Vejamos: 55% dos menores de 19 anos trabalham dos quais 39% não residem com os pais. Culturalmente revelam seu conflito quando 28% já pensou em suicídio, 24% fazem uso de drogas eventual ou permanentemente e 39% não residem com os pais. Da mesma forma 18% não têm orientação ou prática religiosa, mas 72% revelam seu interesse maior na música e esporte, a par de 91% não revelarem qualquer interesse em participação política. Sexualmente revelam sérios desajustes com relações sexuais precoces e crescente experiência homossexual. Da mesma forma CAMPOS, 1979<sup>8</sup> estudou especificamente o menor infrator e constatou que 51% não trabalhava sendo oriunda, numa proporção de 63%, de famílias em situação irregular de forma que apenas 42% deles tinham algum laço familiar. O estudo demonstrou ainda que a idade de maior incidência de infração situava-se em torno de 16 anos e começa a despontar um índice de 31% de menores infratores do sexo feminino. Oriundos numa proporção de 92% das periferias urbanas os menores infratores estavam enquadrados em crimes contra o patrimônio, 50%, tóxico 10% e costumes 15% e em menor proporção nas demais categorias penais. De que maneira o jovem catarinense está representando uma sociedade alternativa? Estes dados levantados na amostragem aproximada de 1000 jovens da zona urbana retrata bem que a nossa juventude está a comprovar com seu comportamento que as raízes estruturais que informam a sociedade catarinense são as mesmas da sociedade nacional, atenuado em parte pela nossa formação sócio-cultural.

Diante desse quadro, envolvendo 600 mil crianças carentes e outro tanto de pré-adolescentes carentes, num universo de mais 1.200.000 menores o que a FUCABEM tem feito? Na verdade muito pouco, embora os dados possam impressionar se considerarmos que a FUCABEM está presente em 92 municípios através de convênios com 73 entidades privadas e 70 Prefei

turas Municipais. Acontece que as 431 bases físicas dos programas de bem estar do menor atendem apenas 39 mil menores, algo pouco mais que 2,5% da demanda estadual. A situação é mais conflitiva se considerarmos que deste contingente mais de 22 mil menores são pré-escolares, algo em torno de 14 mil são pré-adolescentes e somente 3 mil são adolescentes o que leva a refletir sobre a condição da FUCABEM ser mais um órgão do pré-escolar do que voltado ao adolescente propriamente dito o que constitui a sua vocação precípua, segundo a Política Nacional de Bem Estar do Menor. De outro lado, é preciso considerar o atenuante de que o trabalho junto ao pré-escolar é o preventivamente mais eficiente, além de outros sistemas públicos e privados voltados ao menor não computados nesta estatística. Todavia, na elaboração do Plano de Governo da atual administração estadual, considerava-se o atendimento ao menor catarinense como 90% aquém da meta desejada, tanto a nível de pré-escolar, quanto do adolescente.

O setor terapêutico também é muito defasado, se considerarmos que em todo o estado não atendemos mais de 1000 menores nesta área, onde a iniciativa privada tem liderança sobre a FUCABEM, atendendo mais 500 menores, enquanto as obras oficiais não atendem mais de 300 menores. Basta considerarmos que a FUCABEM atende apenas em torno de 200 menores abandonados, 50 menores com desvio de conduta e 30 menores infratores e 25 menores excepcionais abandonados. Logo, a grande iniciativa da comunidade com recursos públicos muito poucos tem sido a alternativa da sociedade catarinense. Dois dados, porém, nos parecem muito positivos atualmente: primeiro o fato de que 97% do atendimento do sistema FUCABEM está voltado para programas preventivos que têm alta significação social; segundo, a regionalização do atendimento do menor, sem ferir seus padrões culturais. Inclusive consta da programação da FUCABEM para os próximos anos a regionalização do enfoque terapêutico, através da implantação de unidades de guarda nas micro regiões do Estado.

O Discurso da FUCABEM sintoniza dois eixos centrais: a não institucionalização do menor, envidando todos os esforços para sua convivência familiar e comunitária, bem co

mo a descentralização da execução dos programas de bem estar do menor através da integração de órgãos congêneres. A contradição maior já vem no próprio orçamento da FUCABEM onde o estado vem investindo em média 0,80 a 0,90% de seu prçamento a penas, descaracterizando a prioridade criança. Daí que como premissa podemos afirmar que a FUCABEM sintoniza as contradições e os valores da Política Nacional do Bem Estar do Menor que analisamos anteriormente e, *mutatis mutantis*, executa e reproduz as mesmas ações, enfatizando muito as idéias de desenvolvimento integral, a partir da satisfação das necessidades básicas dos menores, segundo os mesmos postulados de a bordagem familiar e comunitária. A partir daí, seus programas têm o mesmo enfoque e dinâmica similar, voltando-se para as três abrangências clássicas: programas preventivos, programas terapêuticos e programas de apoio institucional. Estruturalmente, a FUCABEM reflete o mesmo aparelho burocrático institucionalizado, excessivamente centralizador nas decisões e programação financeira e descentralizador da execução a nível de 11 Coordenadorias Regionais. Distingue-se, também, na FUCABEM a denominada Administração Direta que tem uma conotação técnica superior com equivalente correspondência nos custos per cãpita atingindo uma demanda insignificante em relação à problemática do menor. Por outro lado, a Administração Indireta responde bem melhor à demanda dos problemas de bem estar do menor, mas não recebendo o respaldo devido do poder público apresenta baixo e às vezes baixíssimo nível de serviços que comprometem a sanidade física e mental do menor.

É diante dessa perspectiva que um diagnóstico preliminar da FUCABEM apresentado por BAPTISTA NETO, 1981<sup>3</sup> indica: baixo nível qualitativo dos recursos humanos dado aos baixos salários que tem comprometido o enfoque pedagógico; excessiva burocratização do sistema, tornando a administração central muito onerosa e autoritária; deficiência no processo de comunicação do sistema e de efetivos instrumentos de decisão co-participada; inadequação de muitos espaços físicos e falta de criatividade na gerência de programas; a abordagem de saúde tem sido mais terapêutica do que preventiva embora predominem doenças oriundas do baixo nível de higiene da fa

mília, desnutrição crônica e ausência de saneamento básico; a odontologia preventiva praticamente não existe; falta uma orientação democrática na abordagem familiar e comunitária onde o autoritarismo, o assistencialismo e o discurso dúbio são freqüentes. Ressente-se da falta de uma abordagem interprofissional na complexa problemática do menor; e financeiramente a falta de recursos torna a FUCABEM caudatária do Tesouro do Estado e da FUNABEM, absorvendo nisto grande parte das energias da administração superior.

A consequência dessas contradições do discurso da prática tem comprometido o produto final do sistema FUCABEM, ou seja, o egresso o qual é desligado com 18 anos da instituição numa proporção de 54%, logo 36% são desligados antes dessa idade. Estes menores em torno de 60% permanecem até 3 anos nas obras oficiais, mas saem do sistema de bem estar do menor numa média de 51% sem profissionalização alguma com o agravante de 13% continuarem analfabetos, 67% terem cursado apenas o 1º grau, geralmente incompleto e raramente um egresso está em nível de 2º grau. Se consideramos que 50% destes menores tiveram alguma experiência com entorpecente antes ou durante o período em que estiveram na instituição e que suas famílias são carentes e geralmente desestruturadas pergunta-se: para onde vai o egresso da FUCABEM? O que faz e onde vive? É verdade que a pedagogia da "vara dos maristas aliada ao terço" levou muitos menores à Universidade e a uma posição na sociedade, mas nunca foi regra geral. O fato é que os tecnocratas muito menos que os religiosos conseguiram neste setor.

Finalmente, o discurso da Carta aos Catarinenses volta-se muito mais para o pré-escolar e o excepcional do que para os adolescentes em situação de alto risco social marginalizados ou em vias de marginalização. Com isto, a Fundação Catarinense do Bem Estar do Menor tem sido compelida a voltar-se mais para a abordagem do pré-escolar, embora não haja uma Política Estadual no setor com grandes disparidades e até antagonismos entre os diversos órgãos estaduais, além do paralelismo de ações dos três níveis do governo. Com isto, perde o menor, aliás computado algumas vezes na mesma estatística pelos diversos órgãos em seus relatórios. Sem uma co

ordenação definida o setor torna possível as incursões políticas e mesmo o desmando administrativo e técnico, uma vez que a iniciativa privada carente de recursos realiza convênios com todos os órgãos que puder, mesmo que as orientações e procedimentos não se coadunem. Neste marasmo, onde falta a liderança central de coordenação, que de direito seria da Fundação Catarinense do Bem Estar do Menor, sobretudo no campo do menor, o Governo Estadual vem criar através da LADESC o PRÓ-CRIANÇA, não como órgão coordenador da Política de Pré-Escolar do Estado, mas como órgão gerenciador de mais um programa.

Neste contexto, os diversos órgãos dinamizam seus programas sem maior integração e coordenação. Assim LBA, Mobral, FUCABEM, Pró-Criança, Secretaria da Educação, Campanha da Merenda Escolar, Fucadesc, Fundação Catarinense de Educação Especial e outros órgãos estão a merecer uma coordenação sistemática e efetiva. Cremos, inclusive, que esta coordenação deva ser efetivada por uma FUNDAÇÃO CATARINENSE DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR de forma a liberar a FUCABEM para o seu setor específico que é sobretudo o pré-adolescente e o adolescente. Enquanto isto não ocorre, entendemos que um dos órgãos do sistema poderia exercer tal papel por delegação do Governo do Estado de modo a superar as contradições maiores deste setor, pelo menos no campo administrativo.

Passamos em seguida a analisar alguns aspectos essenciais da prática da FUCABEM que cremos serem indispensáveis à comprovação das afirmações que temos feito anteriormente. Inicialmente destacaria a contradição básica que existe na Política de Bem Estar Social, a qual reflete as contradições a nível da Política Social no estado e na federação. Trata-se da destinação orçamentária da Secretaria de Desenvolvimento Social onde a prioridade vem sendo dada ao menor, como medida setorial sem maior abrangência nos demais setores causais da problemática do menor, conforme configura o quadro a seguir:

Á R E A	PERCENTUAL
MENOR	50,62%
DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE	25,23%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	10,01%
HABITAÇÃO	8,21%
ADMINISTRAÇÃO	5,78%
IDOSO	0,15%

Fonte: GAPLAN/Proposta Orçamentária para 1984

No quadro em seguida demonstramos a evolução orçamentária da FUCABEM, desde sua criação, refletindo um crescimento médio anual de 264% nos últimos 9 anos. Isto significa em termos relativos, mas é pouco expressivo se considerarmos o processo inflacionário no período e o agravamento da problemática do menor nos últimos anos. É muito contraditório também que o Governo Estadual à semelhança da postura do Governo Federal, invista apenas algo em torno de 0,80 a 0,90% do seu orçamento global no setor do menor.

## PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DO ORÇAMENTO DA FUCABEM

ANO	ORÇAMENTO	PERCENTUAL
1975	1.189.972,00	100%
1976	17.508.621,00	1371%
1977	24.329.700,31	38%
1978	49.814.174,97	104%
1979	79.791.107,61	60%
1980	356.069.583,91	346%
1981	548.548.028,67	54%
1982	1.324.939.077,02	141%
1983	3.504.804.000,00	164%

Fonte: FUCABEM/1983

No quadro a seguir verificamos um equilíbrio entre a destinação dos recursos da FUCABEM, na aplicação do orçamento acima, em termos de destinação para custeio de pessoal, manutenção e investimentos de capital:

## PERCENTUAL DE DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUCABEM

ANO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
DESPESA									
PESSOAL	77,53	32,47	51,75	51,87	37,19	29,19	29,41	41,87	35,64
CUSTEIO	4,98	33,26	41,13	39,77	56,94	45,08	46,97	21,81	34,39
CAPITAL	17,49	34,27	7,12	8,36	5,87	25,73	23,62	36,32	29,47

Fonte: Balancetes Financeiros da FUCABEM/1975-1983

Enquanto a expansão da FUCABEM se mostrou num crescimento estável proporcional ao seu orçamento ao longo de sua trajetória, o setor privado foi avançando na vanguarda do atendimento do menor, revelando um crescimento global do sistema de bem estar do menor muito expressivo conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

MENORES ATENDIDOS PELA FUCABEM NO PERÍODO DE 1975/1983

ANO	NÚMERO DE MENORES		TOTAL
	PREVENTIVA	TERAPÊUTICA	
1975	75	-	75
1976	8.387	463	8.850
1977	11.018	548	11.566
1978	29.366	560	29.926
1979	39.660	525	40.185
1980	47.848	533	48.381
1981	58.610	557	59.167
1982	64.165	985	65.150
1983	65.191	1.228	66.290
TOTAL	324.191	5.399	329.590

Fonte: Relatórios Gerais de Atividades da FUCABEM/1975-1983

O crescimento dos programas de bem estar do menor da FUCABEM são surpreendentes no período em análise, exigindo da instituição correspondente investimento financeiro e elevação de per capita aplicado no atendimento ao menor conforme pode ser visto na tabela a seguir:

INVESTIMENTOS TOTAIS DA FUCABEM NOS  
PROGRAMAS DE BEM ESTAR DO MENOR

ANO INVEST.	1977	1979	1981	1983
RECURSOS FINANCEIROS	22.100.276,71	77.689.588,72	429.639.643,68	2.835.769.433,00
NÚMERO DE MENORES ATENDIDOS	9.910	27.630	36.311	39.972
CUSTO "PER CAPITA"	2.230,09	2.811,78	11.832,21	70.943,89

Fonte: FUCABEM/1983

Estes investimentos, entretanto, não são equânimes entre o esforço empreendido pela Administração Direta e Indireta, revelando profunda distorção no sistema, pois, se de um lado, a Administração Indireta tem avançado no atendimento do menor, a verdade é que o poder público estadual tem vindo à reboque, creditando-lhe a parcela do filho espúrio na alocação dos recursos "per capita", conforme pode ser visto abaixo:

INVESTIMENTOS DA FUCABEM NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

ANO INVEST.	1977	1979	1981	1983
RECURSOS FINANCEIROS	4.086.784,00	29.350.814,00	216.908.037,00	669.034.563,00
NÚMERO DE MENORES ATENDIDOS	8.812	25.968	33.662	35.745
CUSTO "PER CAPITA"	463,77	1.130,26	6.443,70	18.716,00

Fonte: FUCABEM/1983

O fato que enunciamos fica comprovado, comparando-se o quadro da página anterior com o quadro abaixo, onde demonstramos o privilegiamento da administração direta, a par de atender menos de 10% dos menores participantes dos programas de bem estar do menor:

INVESTIMENTOS DA FUCABEM NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ANO INVEST.	1977	1979	1981	1983
RECURSOS FINANCEIROS	18.013.492,71	48.338.774,72	212.731.606,68	2.166.734.870,00
NÚMERO DE MENORES ATENDIDOS	1.098	1.662	2.649	4.227
CUSTO "PER CAPITA"	16.405,73	29.084,70	80.306,38	512.594,01

Fonte: FUCABEM/1983

A distorção do sistema de atendimento ao menor pelo privilegiamento da administração direta em detrimento da administração indireta se torna mais grave, se analisarmos comparativamente a natureza dos programas, preventivos e terapêuticos, segundo a tipologia administrativa em referência, conforme atesta o quadro abaixo:

INVESTIMENTOS "PER CAPITA" DA FUCABEM SEGUNDO A NATUREZA DO PROGRAMA E DA ADMINISTRAÇÃO EM 1983

PROGRAMA	ADMINISTRAÇÃO	
	DIRETA	INDIRETA
PREVENTIVO	372.000,00	12.000,00
TERAPÊUTICO	2.000.000,00	210.000,00

Fonte: FUCABEM/1983

É evidente que tal situação encontra explicações no discurso oficial, como por exemplo, o fato de que a administração direta paga salários mais justos e investe mais em técnicos e por outro lado a administração indireta mobiliza recursos de outras fontes públicas e da comunidade. Esta é efetivamente mais uma séria contradição da Política Nacional de Bem Estar do Menor na medida em que o Estado é responsável pela realidade do menor carente, independente da tipologia administrativa da base física onde o mesmo é atendido. Por que privilegiar alguns menores em detrimento de outros? Por que privilegiar alguns funcionários em prejuízo de outros? Por que distinguir qualidade técnica de serviços diretos e indiretos? Por que a iniciativa privada precisa recorrer a múltiplas fontes para viabilizar a sua administração financeira? Quem é o responsável por essa Política Financeira da FUCABEM e da FUNABEM, senão o Estado?

A bem da verdade, é preciso dizer que instituições como a LBA, o MEC, o INAN, as Prefeituras Municipais e a própria comunidade canalizam recursos, além da FUNABEM/FUCABEM para os programas de bem estar do menor. Mesmo assim, o custo per capita é sempre menor, porque surge aqui outra contradição clamorosa quanto a política e de recursos humanos, onde se vê claramente que a administração indireta praticamente sobrevive com estagiários, nem sempre com formação específica no social, e com servidores voltados aos serviços auxiliares. Surge outro assunto que é o fato de que o mínimo que o sistema FUCABEM/FUNABEM repassa à Administração Indireta não inclui Encargos Sociais de modo que 42% sobre a folha de pagamento fica sob a responsabilidade da iniciativa privada. Apesar do sistema FUNABEM integrar o Ministério da Previdência e Assistência Social este recolhe da iniciativa privada os mesmos encargos sociais referentes a uma empresa. Enquanto isto, a administração direta detém a hegemonia dos melhores recursos humanos com melhor qualificação técnica e enquadramento salarial, conforme se vê no quadro a seguir:

## RECURSOS HUMANOS DA FUCABEM/1983

FUNÇÕES	ADMINISTRAÇÃO		TOTAL
	DIRETA	INDIRETA	
COORDENADOR	39	332	371
PROFESSOR	245	90	335
AGENTE ADMINISTRATIVO	91	13	104
AGENTE SAÚDE	25	3	28
AGENTE SOCIAL	31	8	39
ESTAGIÁRIOS	107	1.229	1.336
AUXILIARES	287	138	425
OUTROS	9	-	9
<b>TOTAL</b>	<b>823</b>	<b>1.813</b>	<b>2.638</b>

Fonte: FUCABEM/1983

Finalmente, outra contradição grave é a responsabilidade dos recursos humanos junto aos menores dos programas de bem estar do menor, onde a proporção funcionário/estagiário é absurdamente desigual e comprometedora da qualidade dos serviços, constituindo-se por vezes em violência para o menor, conforme atesta o quadro abaixo:

RELAÇÃO PROPORCIONAL ENTRE OS RECURSOS HUMANOS DA FUCABEM E O NÚMERO DE MENORES ATENDIDOS

FUCABEM	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	TOTAL
NÚMERO DE MENORES ATENDIDOS	4.227	35.745	39.972
RECURSOS HUMANOS PARA O ATENDIMENTO	823	1.813	2.639
MÉDIA DOS MENORES ATENDIDOS EM RELAÇÃO AOS RECURSOS HUMANOS	5	19	15

Fonte: FUCABEM/1983

Creemos que estes dados por si sós, demonstram que a Política Catarinense de Bem Estar sintoniza e reproduz as mesmas contradições da Política Nacional de Bem Estar do Menor. Felizmente verifica-se também entre nós a emergência de um discurso alternativo e uma proposta coerente para uma nova abordagem do menor, não através de medidas espúrias de barateamento de custos, mas de modelos voltados ao efetivo atendimento do menor e medidas estruturais que abordem o problema.

O primeiro ingrediente do discurso privilegia o planejamento familiar junto aos programas de bem estar do menor na abordagem familiar, situando-o como forma de educação popular orientado por premissas legais e éticas, constituindo-se num instrumento indispensável à abordagem das famílias carentes a fim de não elevar a cruciante dívida social do Estado com a sociedade catarinense e nacional.

(BORNHAUSEN, 1983<sup>10</sup>)

Outro aspecto é o fato de que enquanto o Brasil investe 400 bilhões para atender menos de 25% da demanda universitária, o pré-escolar mal inicia seus primeiros passos. Por isso, é preciso mais repensar o papel social do Estado, enfocando o menor não como questão fechada, mas que mobilize toda a sociedade, conjugando esforços no sentido de uma co-participação e co-responsabilidade de todos os setores da sociedade, em busca de alternativas sociais viáveis.

Dentre estas alternativas destacam-se as Creches Domiciliares, a profissionalização do menor, o planejamento familiar nas unidades preventivas e todos os mecanismos de educação de base. Esta proposta está orientada por princípios voltados para a ação integrada de todos os órgãos setoriais da área do menor; reorientação da integração entre os setores de segurança e judiciário; adequação e capacitação de recursos humanos; afirmação de um processo de planejamento pautado num diagnóstico real da sociedade catarinense; descentralização do atendimento do menor em suas micro-regiões e municípios de origem; fortalecimento da estrutura familiar, através de medidas sociais de longo alcance com repercussões estruturais e conjunturais. (BORNHAUSEN, 1983<sup>9</sup>)

Resta-nos a esperança de que este discurso al  
ternativo encontre eco na sociedade catarinense e se transfor  
me em realidade. Enquanto isto, a Política Catarinense de Bem  
Estar do Menor seguirá sua trajetória nos mesmos moldes e ter  
mos institucionalizando a injustiça social, através de uma po  
lítica setorial que quer corrigir distorções estruturais com  
medidas conjunturais. Resta-nos, ainda, a dúvida de que os ver  
dadeiros responsáveis pela manutenção da estrutura de poder em  
nosso estado tenham efetivamente interesse em mudar a face so  
cial da sociedade barriga-verde, renunciando a privilégios que  
historicamente se sedimentaram.

Creemos, porém, no homem e na sua infinita enge  
nhosidade capaz de romper com os grilhões seculares que amar  
ram os oprimidos a situações tão trágicas que fazem do menor  
a vítima maior de um modelo de desenvolvimento iníquo e injus  
to. Quando se concretizará esta utopia? Sou daqueles que se  
dispõem a construir uma sociedade centrada no humanismo cris  
tão capaz de revolucionar a partir do homem o cosmos!

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- 01) ABREU, Alcides. O Estado e o Processo de Desenvolvimento. Florianópolis, IOESC, 1964.
- 02) ALBANO, Maria Augusta de Lima. Política Social. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 15 (28): 37 - 42, 1979.
- 03) ALFRED, Kahn. Social planining. Russel Sage Foundation. Nova York, 1969.
- 04) AMANN, Safira. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. São Paulo, Cortez Moraes, 1978.
- 05) ALTENFELDER, Mario in VIOLANTE, Maria Lúcia. op. cit.
- 06) ÁVILA, Fernando B. Subsídio para a XX Conferência Nacional de Bispos do Brasil. São Paulo, 1982, mimeografado.
- 07) BAPTISTA Neto, Francisco. Diagnóstico Patológico Institucional da FUCABEM. Florianópolis, 1981, mimeografado.
- 08) BIERENBACH, Maria Inês Rocha de Souza. Política e Planejamento Social. São Paulo. Cortez, 1981.
- 09) BORNHAUSEN, Dêa Barreto. Discurso na OAB/SC. FUCABEM. Florianópolis, 1983, mimeografado.
- 10) BORNHAUSEN, Jorge. Discurso proferido na tribuna do Senado Federal. Brasília, 1983.
- 11) BAPTISTA Neto, Francisco. O Adolescente de Santa Catarina. Florianópolis, FUCABEM, Senado Federal Centro Gráfico, 1980.

- 12) BENITEZ, Maricela. Et. alli. Estado y política social. Revista Taller, México. 1 (1): 5 - 23, 1983.
- 13) BURUS, Evelyn. Teoria e Prática da Política Social. Russel Sage Foundation, São Paulo, mimeografado, 1969.
- 14) CAMPOS, Nuno de. Menores Infratores. Florianópolis, UFSC. Imprensa Universitária, 1979.
- 15) CABRAL, Maria do Socorro Reis. Serviço Social e Política Previdenciária. Serviço Social & Sociedade. São Paulo. 1 (2): 45 - 63, 1980.
- 16) CARVALHO, Horácio M. de. Planejamento e Estudo nas Sociedades Capitalistas. Encontros com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1979.
- 17) CHENIAUX, Sonia. Trapaceados e Trapaceiros. São Paulo. Cortez, 1982. pg. 80.
- 18) COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Educação Pelo Trabalho. Minas Gerais, impresso pelo Centro FEBEM de Artes Gráficas 1983.
- 19) DOCUMENTO DE ARAXÁ. Debates Sociais. CBCISS. Rio de Janeiro, 4 (3): , 1967.
- 20) DEMO, Pedro. Desenvolvimento e Política Social no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Brasília, 1978.
- 21) DURKHEIM, Emile. As Regras do Método Sociológico. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1965.
- 22) FALEIROS, Vicente de Paula. Apolítica Social do Estado Capitalista. São Paulo. Cortez Editora, 1980.

- 23) FALEIROS, Vicente de Paula. Metodologia e Ideologia de Trabalho Social. São Paulo. Cortez, 1981.
- 24) FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.
- 25) FUCABEM. Subsídio para o seminário de coordenadores regionais de desenvolvimento social. Florianópolis, 1983. pg. 23.
- 26) FISCHLOWITZ, Estalislau. Fundamento da Política Social. Rio de Janeiro. Agir, 1964.
- 27) GODINHO, Marta Therezinha. Política habitacional. Debates Sociais. Serviço Social & Sociedade. 3 (2): 147 - 155.
- 28) IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1977.
- 29) IPEA - DOCUMENTO ESTATÍSTICO, Governo Federal, Brasília.
- 30) JUNQUEIRA, Helena I. A Política Social nos Documentos da XVI Conferência Internacional de Serviço Social. Debates Sociais. Rio de Janeiro, CBCISS, 17 (10): 1973.
- 31) JONES, Kathleen. Política Social na Inglaterra. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 13 (22): 28 - 36, 1977.
- 32) JUNQUEIRA, Helena I. A Política Social nos Documentos da XVI Conferência Internacional de Serviço Social. Debates Sociais. 10 (17): 43 - 62, 1973.
- 33) KRAMER, Sonia. A Política do Pré-Escolar no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro. Achiame, 1982. pg.55.

- 34) KRUG, Jorge Gilberto. Política de Bem Estar do Menor Ultrapassada? - Distorcida? - Autônoma? - Válida?. Porto Alegre. Revista Estudos, 1 (1): 07 - 15, 1982.
- 35) LEMOS, J. in KRAMER, Sonia. op. cit.
- 36) LIMA, Boris. A Revista Celants. Petrópolis, Vozes, 1980.
- 37) MARSHALL, T. H. Política Social. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- 38) MENEZES, Maria José. Planejamento Governamental um Instrumento a Serviço do Poder. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, UFSC, 1979 mimeografado.
- 39) MILON, R. Política Social e Realidade. São Paulo. PUC-SP, 1982, mimeografado.
- 40) MALHEIROS, Pedro. Trabalho Social e Saúde. Reflexão Inicial. Serviço Social & Sociedade. Cortez Moraes, 2 (2): 61 - 68.
- 41) MENEZES, Maria José. Planejamento Governamental um Instrumento a Serviço do Poder. Florianópolis, UFSC, Tese de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, 1979, mimeografado.
- 42) MONCORVO, Filho in KRAMER, Sonia. op. cit.
- 43) NUNES, Vani Guimarães. A Prevenção da Marginalização do Menor de Santa Catarina e a Capacitação de Recursos Humanos. UFSC, Florianópolis, 1974.
- 44) O'GORMANN, Frances. Promoção Humana. São Paulo. Edições Paulinas, 1982.

- 45) PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. A Política Social de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1979.
- 46) PASSOLD, César Luiz. Da Função Social do Estado Contemporâneo ao Estudo Político e Jurídico de um de seus Segmentos a Saúde Pública. UFSC-SP, Tese de Doutorado, 1983.
- 47) PEREIRA, Potyara & Peralva, Silva. Serviço Social e Política de Desenvolvimento. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 11 (11): 11 - 22, 1975.
- 48) PENSION, John. Contribuição a Política Social. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 15 (28): 45 - 54, 1962.
- 49) PENSION, John. Contribuição a Política Social. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 15 (28): 45 - 54, 1979.
- 50) PAULO VI. Discurso do PAPA na ONU. Rio de Janeiro, Vozes, 1966.
- 51) SERRA, Rose Moray. Prática Institucionalizada do Serviço Social. Florianópolis, UFSC, 1983, mimeografado.
- 52) SOUZA, Maria Luiza. As Indefinições do Serviço Social na Política Social. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. 1 (11): 32 - 54, 1977.
- 53) SOUZA, Maria Luiza. As Indefinições do Serviço Social na Política Social. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. Cortez Moraes. 1 (1): 32 - , 1979.
- 54) SARAIVA, Terezinha. Sociedade e Menor Infrator. Ministério da Justiça, Brasília, 1983.
- 55) TRATEMBERG, Maurício. Burocracia e Ideologia. São Paulo. Ática, 1979.

- 56) TEIXEIRA, Joaquim Barata. O Profissional na Política Social. Serviço Social & Sociedade. Cortez, 1980.
- 57) TITMUSS, Richard. Modelos de Política Social. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 10 (28): 35 - 47, 1974.
- 58) VIEIRA, Balbina. História do Serviço Social. Rio de Janeiro. Agir, 1978.
- 59) . Política e Administração. Rio de Janeiro. Agir, 1979.
- 60) VIEIRA, Evaldo. Estado e Miséria Social no Brasil. São Paulo. Cortez, 1983.
- 61) VIOLANTES, Maria Lúcia Vieira. O Dilema do Adolescente Malandro. São Paulo. Cortez. Autores associados, 1983.
- 62) WEBER, Max. Economia y Sociedad. México. Fondo de Cultura Econômica, 1963.
- 63) WILLIAMS, Robin. Princípios Relativos à Política Social. São Paulo, PUC, 1969.

#### IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de desenvolvimento brasileiro tem se revelado excessivamente economicista, respaldado num modelo político centralizador e autoritário orientado pelas premissas da doutrina da segurança nacional. Esta racionalidade tem fortalecido o capital nacional e sua aliança com o capital multinacional, tendo como árbitro o Estado Empresário, gerido por uma tecnoburocracia elitista e defensora dos interesses maiores da classe dominante. Surge daí a tendência estrutural para a exclusão da população dos benefícios da riqueza nacional e do progresso técnico, configurando uma postura de Estado nitidamente anti-social que se preocupa vorazmente com o crescimento da renda, sem a equivalente redistribuição da mesma, resultando nas imensas disparidades sociais que vivenciamos. A Política Social neste contexto tem apresentado um efeito nefasto, enquanto paliativo da expressiva perda de poder aquisitivo, resultando daí todos os problemas sociais de natureza estrutural, como os bolsões de miséria urbana, a violência, o exército de menores abandonados, uma nação de doentes e um povo oprimido, com medo de se organizar tornando a Política Social uma falácia incontestável que tem apenas sido instrumento de reprodução da miséria social no Brasil.

Na verdade, a Política Social tem se constituído numa estratégia de mobilização e de controle da população carente por parte do Governo, a par do seu discurso humanista. Por vezes, em nossa história, a Política Social mediante lutas e pressões sobre o poder estatal, rompeu os limites de concessão do capitalismo, porém sob a nuance dos direitos sociais e da ideologia do bem estar social. O Estado passa a ver então a Política Social como um conjunto de investimentos no campo social destituída de qualquer representatividade popular, já que se assenta nas concessões governamentais e na desmobilização de manifestações político-sociais.

O Estado brasileiro ao fazer isto, denuncia estar prisioneiro de percepções ideológicas centradas no critério de racionalidade do mercado que tem historicamente privilegiado uns poucos e empobrecido a maioria do povo brasileiro. Formula, por isso, uma Política Social de todo incoerente, na medida em que a proposta do bem estar social se torna irreal

pela inadequação da agregação e alocação dos recursos sociais. É evidente que não se trata de uma imputação moral aos que agem assim, pois é preciso compreender que como nação temos sido dominados por critérios ortodoxos da economia internacional, que acabam por determinar o design do nosso modelo econômico-social, configurando uma realidade social patética e uma Política Social paradoxal.

A Política Social vem exercendo no Brasil um papel simbólico, cujo discurso é mais uma abstração governamental do que um instrumento prático de justiça social. Esse esvaziamento político-social deve-se em parte à ingênua concepção de que a Política Social possa ser um instrumento de distribuição de renda, sem ferir os interesses maiores do capital, o que na verdade apenas retroalimenta o pacto de dominação existente nas relações sociais. Ora, sabemos que o poder decisório político está informado pela racionalidade capitalista e seus interesses de consumo e acumulação dificilmente alterados por decisão política. Logo, uma Política Social consistente supõe uma enérgica e vigorosa transformação das relações sociais de produção sob a condição de que esta se torne assistencial e inócua, quando não perversa face os desafios da miséria. Outra dimensão igualmente importante e decorrente é que o Estado chamou a si a responsabilidade gerencial das decisões político-sociais, impedindo um real processo de participação na formulação das decisões no campo social, institucionalizando uma Política Social paternalista e autoritária, altamente burocratizada e restrita à distribuição de benefícios.

Ora, a realidade brasileira está a exigir do Estado "não somente eficiência administrativa, mas e principalmente uma atuação legitimada dinamicamente e voltada para a participação consciente do homem na consecução do seu nobre destino. Isto só pode ser feito através da dinâmica social que implica na utilização do instrumento estatal em favor da criação e da realização de condições de racionalidade, sensibilidade e acessibilidade com igualdade de possibilidades para o homem frente a alternativas efetivamente existentes nos planos político, social, cultural e econômico". (PASSOLD, 1983)

Realmente, num país onde 45% das famílias percebem até 2 salários mínimos, o que significa que 50 milhões de pessoas vivem na pobreza absoluta e se considerarmos ainda a trágica concentração de renda que faz com que os 10% mais ricos detenham até 56% da renda nacional, a Política Social como manifestação do papel social do Estado não pode querer corrigir distorções estruturais com medidas conjunturais assistencialistas e paliativas. Não também ser legitimadora de uma situação social iníqua de luta desesperada pela sobrevivência por parte de milhões de brasileiros em condições indignas que levem adultos e menores a sobreviverem de biscates, mendicância, prostituição, furto e todas as formas anti-sociais que podem chegar até a mais brutal violência. Neste contexto, uma Política Social serve exclusivamente à manutenção da pobreza em massa e, ao invés de corrigir a iniquidade na repartição da renda e das oportunidades sociais, age em sentido inverso, em detrimento dos mais necessitados.

Por isso, a Política Social em lugar de corrigir a pobreza estrutural, através de seus programas sociais tenta corrigir os efeitos da marginalização social, através de programas educativos e promocionais, cujo discurso ensina o carente a respeitar os valores da classe dominante e fazer dela a sua expectativa maior. É aí que se situam os programas preventivos que intentam integrar o carente ao sistema social vigente, sem maiores alterações no mesmo. Daí que os investimentos sociais acabam por se constituir em investimentos no capital, se considerarmos que a Política Social é mais consumista do que capacitadora, o que faz com que a classe dominante tenha o maior interesse numa Política Social assistencialista que venha com seus investimentos oxigenar a produção. É suficiente lembrar aqui a indústria alimentícia, farmacêutica, e didática que está por detrás dos programas sociais de alimentação, educação e saúde. Assim se compreende também porque a política de saúde tem um caráter curativo e paliativo, gerando uma dependência cíclica que custa altos investimentos ao Estado, comprometido com o sistema privado da comercialização da doença pelo capital nacional e multinacional que faz da saúde um negócio super-lucrativo. Desta forma, os mecanis

mos integradores do trabalhador à sociedade nacional como o PIS, o PASEP e o FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO tem se constituído mais em incremento do capital via indústria imobiliária do que em mecanismo de distribuição de renda. Finalmente, assim se compreende o paralelismo de ações no mesmo setor do campo social, onde instituições congêneres vêm comprovar a ausência consistente e racional que mais serve à solução dos problemas políticos e burocráticos do que sociais, facilitando a corrupção no acesso da clientela.

Nesta perspectiva, uma Política Social coerente e consistente está fundamentada nos direitos sociais e não apenas em benefícios sociais, preconizando o exercício da cidadania, mediante a autonomia organizacional da sociedade civil e de ampla participação dos segmentos populares na gestão, produção e usufruto dos bens e serviços. Infelizmente, a Política Social vem sendo a antítese dessa proposta, porquanto seus quadros institucionais não absorvem a participação popular, se não somente o seu envolvimento patrulhado ideologicamente. Implantada verticalmente pelo poder executivo, esta postura tutelar vem fortalecendo a própria estrutura de poder, constituída pela aliança burguesa do Estado Empresário em detrimento da sociedade civil marginalizada sistematicamente.

Apenas recentemente se verificam com muita luta e ameaça os primeiros ensaios de negociação entre a sociedade civil e o Estado, com a mediação ambivalente do Congresso Nacional. Entretanto, as instâncias de representação da elite burocrática do governo e das classes produtoras têm se revelado extremamente herméticas em relação aos movimentos populares e categorias subalternas, tornando o jogo institucional democrático muito contraditório. Afinal, os detentores do capital têm uma poderosa arma na mão que é repassar aos preços finais do consumidor qualquer concessão social, não abdicando com isto nenhuma perda nos lucros e nos juros altíssimos e vergonhosos, gerando através dos benefícios sociais um ilusionismo na classe trabalhadora. Logo, não cremos que a classe dominante esteja realmente interessada em transformações estruturais significativas, através de verdadeira distribuição de renda e participação social a nível decisório para as classes

trabalhadoras, mas querem tão somente medidas sociais paliativas e mantenedoras do "status quo" que os privilegia.

Enfim, a Política Social no Brasil embora tenha uma roupagem técnica sofisticada, tem uma eficácia questionável tanto pela burocratização onerosa de sua execução quanto pela setorialização dos programas sociais, geradores de pulverização de recursos e manipulações demagógicas, assim como pela implantação de equipamentos ociosos ou sub-utilizados, de forma que os benefícios reais para a população são altamente questionáveis nos chamados "frutos da civilização".

A questão do menor que analisamos especificamente está intrinsecamente relacionada aos problemas estruturais da sociedade brasileira que temos analisado, ao longo de todo o trabalho. É criminoso querer esconder a realidade de mais de 20 milhões de famílias, vivendo na marginalidade social, econômica e cultural. É desonesto querer transferir toda a responsabilidade pelo problema do menor a estas famílias espoliadas em todas as dimensões. É hipócrita alegar que nações ricas e até de outra orientação ideológica também apresentam o problema do menor e que este, portanto, é insolúvel. É injusto confundir os 97% de menores carentes e abandonados com os 6% de infratores, objeto de sensacionalismo da imprensa, quando tais menores estão dando seu último grito a uma sociedade tão injusta. São falaciosas algumas cifras de menores envolvidos em crimes, quando o poder judiciário constata apenas em 6% o envolvimento de menores em ilícitos penais.

É preciso querer resolver o problema do menor a partir de uma visão corajosa da realidade com uma decisão política que saiba romper com privilégios para garantir direitos. É preciso ter coragem para reconhecer a natureza estrutural da pobreza e não criar o preconceito de que nela está a raiz dos desequilíbrios sociais. A pobreza já é um efeito da concentração de renda e esta da insaciável histeria acumulativa do capitalismo selvagem que impera neste país, onde empresas, mesmo governamentais, tem a ousadia e o masoquismo de publicar balancetes com lucros superiores a 1000% ao ano. A pobreza é filha da espoliação de uma economia exportadora

inveterada, onde o superávit da balança de pagamentos representa a fome de milhões de brasileiros a alimentar os juros de uma dívida externa que o povo não fez, mas sim a burguesia nacional em aliança com o capital multinacional.

Quem serão os verdadeiros responsáveis históricos pela abominação em que se encontram os menores carentes no Brasil que agridem a sociedade porque precisam sobreviver? A contra-cultura do menor está a denunciar os valores economicistas dessa "civilização cristã ocidental" que apresenta maravilhas na televisão prometendo que o "ano que vem todos os sonhos serão realidade" e este amanhã nunca chega, senão o hoje do apelo consumista, numa agressão a uma massa de mendicantes, migrantes e desempregados, vítimas da sub-renda que outra alternativa não tem senão a violência.

Que país é esse que ainda apela para que tais menores entoem hinos de edificação à nacionalidade, cantando a mentira ideológica de que são "filhos deste solo, és mãe gentil, Pátria amada Brasil."?

Concluindo, identificamos o Estado Moderno como contemporâneo do capitalismo mercantilista, do qual herdou uma racionalidade economicista, preservada pela aliança das forças políticas e econômicas e orientada por uma ideologia liberal ou totalitária, onde o autoritarismo, a hipertrofia burocrática e a hegemonia do poder tecnocrático estão a serviço dos imperativos do mercado e alheios a natureza ética e social intrínsecas ao papel do Estado.

A evolução da concepção política, por sua vez delineou um design político do Estado que o define liberalmente como o árbitro neutro na gestão da justiça, do bem comum e da preservação da propriedade privada; e dialeticamente o caracteriza como o aparelho de dominação da classe hegemônica sobre a classe subalterna. Estas concepções têm consolidado uma postura anti-social do Estado Moderno onde, de um lado, temos o Estado Totalitário, cuja racionalidade implica num verdadeiro capitalismo de Estado, de outro, temos o Estado Liberal que se indispõe com as questões sociais, comprometido que está com a estrutura de produção, onde se situam as causas maiores da desintegração social e, numa postura inter

mediária, o Estado Social ou Socialista, pelo qual se defende uma intervenção estatal na economia com o intuito de preservação social o que na verdade se constitui na permanência da ordem social capitalista vigente.

O Estado, por isso, tem fugido à sua vocação clássica de ordenação da vida humana associada na perspectiva da conjugação dos componentes culturais, políticos, econômicos e sociais orientados por premissas éticas e de justiça social. Na verdade, o Estado Moderno se antagonizou com a sociedade civil e tem traído o seu papel social. Enquanto na perspectiva clássica o Estado está sujeito à ordenação da pessoa humana e seus valores imanescentes e transcendentais, a concepção da modernidade nega o caráter filosófico social do Estado, em detrimento de uma eficiência economicista. O Estado Moderno passa a ser, então, uma relação dominadora e controladora da sociedade civil cuja ideologia garante privilégios de uma elite e reproduz a miséria social da maioria, a par de ironicamente estar centrado num discurso humanista.

O Estado brasileiro reflete perfeitamente as mesmas contradições do Estado Moderno, enquanto negação do seu papel social, justificando historicamente sua opção mediante o discurso desenvolvimentista e a ideologia da segurança nacional, atribuindo à nação brasileira imensa renúncia, em favor de dias melhores que na verdade têm se constituído em fortalecimento do capital nacional e transnacional. Embora a Constituição Federal deixe claros os compromissos sociais do Estado brasileiro, sua prática está a demonstrar o paradoxo da concentração de renda e do fortalecimento da racionalidade capitalista das mais selvagens que se conhece, onde o próprio Estado se apresenta como empresário responsável por mais de 50% dos investimentos nacionais no setor econômico.

À luz dessas premissas, pode-se inferir que a ordenação social do Estado Moderno formula Políticas Sociais contraditórias que, ao invés de viabilizarem a vocação social do Estado, estão a atenuar conflitos sociais para que a relação de produção permaneça em equilíbrio. Estas ambigüidades da Política Social têm tido como consequência a desestrutura

ção de toda a sociedade, onde a família é o alvo principal e o menor, a vítima maior. Através de Políticas Sociais setoriais o Estado Moderno procura evitar a deflagração de conflitos sociais maiores que comprometam os interesses maiores do capital e para tanto ousa fazer concessões sociais, através dos benefícios sociais, que vem retroalimentar o próprio capital.

O Estado brasileiro tem neste sentido formulado tradicionalmente uma Política Social assistencialista e residual conforme foi possível analisar na experiência de planejamento nacional, privilegiando permanentemente o componente econômico sobre o social. Em seu discurso político-social o Estado brasileiro sintoniza a postura assistencialista tradicional, legítima a perspectiva da civilização cristã ocidental até reconhece a questão social moderna associada a expansão capitalista. Sua práxis, entretanto, maquiavelicamente tem sido a de delegar à família e à iniciativa privada a responsabilidade maior das soluções, vendo na ação da Igreja a guardiã da ordem social vigente e adotando uma postura ambivalente entre o seu compromisso com as classes hegemônicas e subalternas, legitimando os discursos dos organismos internacionais. Sua prática, porém, tem centralizado as decisões político-sociais no aparelho de Estado conformando uma Política Social funcionalista e ajustadora do homem às situações sociais, a partir dos condicionamentos da realidade social do país. Delineia, desta forma, um modelo político-social residual e tecnocrático e secundariamente, redistributivo. Nega, em contra-partida, uma postura dialética nas medidas político-sociais, pelo seu caráter transformador da realidade social a partir da consciência de classe e da condição de exploração, cujas alternativas serão sempre movimentos populares organizados nas bases nacionais, cujos objetivos serão sempre a conquista dos direitos sociais.

Na realidade, o Estado brasileiro, como de resto o Estado Moderno, não tem se apresentado como juiz neutro mas reprodutor das relações sociais e manipulador da classe subalterna, através de concessões sociais em nome da paz social que nada mais significa que a reprodução do capital, a manutenção da ordem vigente e a reprodução da desigualdade. Por

isso, a Política Social brasileira sintoniza o discurso liberal-funcionalista e reproduz historicamente os interesses da burguesia nacional em aliança com a elite militar, num processo fortemente orientado pelos países capitalistas centrais, e gerenciado pela tecnocracia que gravita em torno do poder. Compreende-se assim porque o Estado brasileiro investe apenas 20% de seu orçamento nos ministérios sociais, através de políticas sociais setoriais, que mais pulverizam recursos e consolidam soluções permanentes no campo social. Além disso, o modelo burocrático-autoritário do Estado brasileiro tem centralizado todas as decisões político-sociais, impedindo um verdadeiro processo de participação social na sociedade nacional, a par de delegar a execução, dentro dos parâmetros oficiais, à iniciativa privada, onde mais uma vez vem apoiar o capital e valorizar iniciativas assistenciais destituídas de qualquer potencial transformador da realidade social brasileira.

Neste prisma, situa-se a Política Nacional do Bem Estar do Menor a quem cabe o ônus de absorver a criança carente em nosso país, onde diariamente morrem 1000 crianças de fome, vítimas permanentes de um modelo de desenvolvimento iníquo e absurdo. Constitue ela mais uma vez uma política setorial, onde uma multiplicidade de órgãos e funções tem promovido ações paralelas e mesmo antagônicas. Revela-se, ainda, esta política setorial totalmente contraditória, tanto no discurso quanto na prática, na medida em que privilegia a família a que o sistema explora e a profissionalização do menor que não encontra respaldo numa legislação social adequada e uma política de mão de obra compatível. E mais, nesta política setorial responsável por mais de 32 milhões de menores brasileiros, o Governo Federal vem investir apenas 0,37% do orçamento do Ministério da Previdência e Assistência Social o que permite atender desqualificadamente apenas 1,56% da demanda de menores carentes, sendo a iniciativa privada a executora maior dos programas de bem estar do menor.

Enfim, a Política Social no Brasil, especialmente no campo do menor, se constitui efetivamente não em mecanismo de promoção social do homem como ser histórico, mas em efetivo e eficiente instrumento de dominação, enquanto con

formação das classes subalternas às estratégias do poder, cujo discurso semântico não conhece os direitos sociais básicos da vida humana associada. Da mesma forma, todas estas contradições se refletem na sociedade catarinense e na postura do estado-membro barriga-verde, onde a falácia de que contemplamos aqui um modelo alternativo não tem outro endereço que um novo mimetismo capitalista, haja visto o desempenho social do Estado de Santa Catarina, sobretudo as incoerências e paradoxos da Política Catarinense de Bem Estar do Menor.

Diante deste panorama desconcertante, é mister repensar a vida humana associada em outras bases de ordenação social que não as que estão postas aí, mas voltadas para um modelo antro-eco-cêntrico onde em bases éticas e valores culturais possamos empreender um modelo político-social voltado para o desenvolvimento integral do "homem todo e de todos os homens" numa perspectiva imanente e transcendente. Não há como repensar uma Política Social nos termos em que estão postos os princípios da racionalidade do Estado brasileiro, senão medidas político-sociais iníquas e paliativas perpetuadoras de um processo histórico condenado e abominável. Nesta ótica não há como repensar uma Política Nacional de Bem Estar do Menor, senão em novas bases de uma sociedade capaz de delimitar os espaços dos processos econômicos, culturais, sociais e políticos, em favor de todos.

Não acreditamos que a alternativa possível esteja em outra matriz ideológica, pois todas têm revelado sua racionalidade contingencial mercantilista onde as lutas de classes não têm resultado na expectativa de uma nova sociedade. Compreendemos que somente a concepção clássica do humanismo e sua versão atual no discurso oficial da Doutrina Social da Igreja é passível de informar as bases de uma verdadeira transformação social a partir de uma revisão da vocação social do Estado e a formulação de sua Política Social, onde o menor deve ser a prioridade das prioridades. Somente assim poderemos superar a trágica feição da sociedade moderna:

".feições de crianças, golpeadas pela pobreza ainda antes de nascer, impedidas que estão de realizar-se por causa de deficiências mentais e corporais irreparáveis, que as

acompanharão por toda a vida; crianças abandonadas e muitas vezes exploradas em nossas cidades, resultado da pobreza e da desorganização moral da família;

.feições de jovens, desorientados por não encontrarem o seu lugar na sociedade e frustrados, sobretudo nas zonas rurais e periferias urbanas, marginalizados, por falta de oportunidades de capacitação e de ocupação;

.feições de indígenas e, com frequência também de negros, que vivendo segregados em situações desumanas, podem ser considerados como os mais pobres dentre os pobres;

.feições de camponeses, que, como grupo social vivem relegados em quase todo nosso continente, sem terra, em situação de dependência interna e externa, submetidos a sistemas de comércio que os enganam e os exploram;

.feições de operários, com frequência mal remunerados, que têm dificuldade de se organizar e defender os próprios direitos;

.feições de sub-empregados e desempregados, despedidos pelas duras exigências das crises econômicas e, muitas vezes, de modelos desenvolvimentistas que submetem os trabalhadores e sua família a frios cálculos econômicos;

.feições de marginalizados e amontoados de nossas cidades, sofrendo o duplo impacto da carência dos bens materiais e da ostentação da riqueza de outros setores sociais;

.feições de anciãos cada dia mais numerosos, frequentemente postos à margem da sociedade do progresso, que prescindem das pessoas que não produzem."

(JOÃO PAULO II, 1979\*)

## V - BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Alcides. O estado e o processo de desenvolvimento. Florianópolis. IOESC, 1964.
- ALBANO, Maria Augusta de Lima. Política social. Debates sociais. 15 (28): 37 - 42, 1979.
- ALFRED, Kahn. Social planining. Russel Sage Foundation. Nova York, 1969.
- ALTENFELDER, Mario in VIOLANTE, Maria Lucia. op. cit.
- AMANN, Safira B. Participação social. São Paulo. Cortez Moraes, 1977.
- \_\_\_\_\_. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. São Paulo, Cortez Moraes, 1978.
- ÁVILA, Fernando B. Subsídio para a XX conferência nacional de Bispos do Brasil. São Paulo, 1982. Mimeografado.
- BAPTISTA, Neto, Francisco. O adolescente de Santa Catarina. Florianópolis. FUCABEM, Senado Federal Centro Gráfico, 1980.
- \_\_\_\_\_. Diagnóstico patológico institucional da FUCABEM. Florianópolis, 1981. Mimeografado.
- BRASIL, Diário do Congresso Nacional. Seção I, Ano XXXI, Suplemento nº 65, 10 de junho de 1976. Projeto de Resolução nº 81, de 1976: Da C.P.I. do Menor. Brasília, 1976. 669 p.
- BENITEZ, Maricela et alli. "Estado, políticas sociais". Revista Taller, nº 1, Ano I, México, 1982.

et alli. Estado y política social.  
Revista Taller, México. 1 (1): 5 - 23, 1983.

BIERENBACH, Maria Inês Rocha de Souza. Política e planejamento social. São Paulo. Cortez Moraes, 1981.

BIGO S.j., Pierri e ÁVILA, Fernando Bastos de S.j. Fé Cristã e compromisso social; elemento para uma reflexão sobre a América Latina à luz da doutrina social da Igreja. São Paulo, Edições Paulinas, 1982. 459 p.

BONAVIDES, Paulo. Formas de estado e governo. Brasília. Ed. Universidade de Brasília.

BONDIM, Jean in GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiável. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. Porto Alegre, L&PM, 1983.

BORNHAUSEN, Déa Barreto. Discurso na OAB/SC. FUCABEM. Florianópolis, 1983. Mimeografado.

BORNHAUSEN, Jorge. Discurso proferido na tribuna do Senado Federal, Brasília, 1983.

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. Brasília, Editora Universidade, 1981.

BURUS, Evelyn. Teoria e prática da política social, 1969. Russel Sage Foundation, tradução livre da PUC/SP, São Paulo. Mimeografado.

CALMON, Pedro. Curso de teoria geral do estado. Rio/São Paulo, Freitas Bastos, 1964.

CAMPOS, Nuno de. Menores infratores. Florianópolis, UFSC. Imprensa universitária, 1979.

- \_\_\_\_\_. O sistema francês de proteção ao menor:  
algumas comparações com o sistema brasileiro. Rio de  
Janeiro. FUNABEM, 1982. 35 p.
- CHALOULT, Yves. Estado acumulação e colonialismo interno.  
Petrópolis, Vozes, 1978.
- CHENIAUX, Sonia. Trapaceados e trapaceiros. São Paulo. Cortez  
Moraes, 1982. pg. 80.
- CARDOSO, Fernando H. O estado na América Latina. Rio de  
Janeiro. Paz e Terra, 1977.
- \_\_\_\_\_. Política e desenvolvimento em sociedades  
dependentes; Ideologias do Empresariado Industrial  
Argentino e Brasileiro. Rio de Janeiro. Ed. Zahar, 1971.  
22 p.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo.  
Editora Atlas, 1967. Pg. 13.
- CORRIGAM, Paul e LEONARD, Peter. Prática do serviço social no  
capitalismo: uma abordagem Marxista. Rio de Janeiro.  
Zahar, 1981.
- \_\_\_\_\_. Serviço de bem estar socialista. Rio de Janeiro  
Zahar, 1983.
- CABRAL, Maria do Socorro Reis. Serviço social e política  
previdenciária. Serviço Social & Sociedade. São Paulo.  
1 (2): 45 - 63, 1980.
- CARVALHO, Horácio M. de. Planejamento e estado nas sociedades  
capitalistas. Encontros com a Civilização. Brasileira.  
Rio de Janeiro, 1979.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Educação pelo trabalho. Minas Gerais. Impresso pelo Centro FEBEM de Artes Gráficas, 1983.

CROCE, Benedito in GRUPPI, Luciano. op. cit.

COMPÊNDIO DO CONCÍLIO VATICANO II. Rio de Janeiro, Vozes, 1965.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo. Editora Atlas, 1983.

DOCUMENTO DE ARAXÁ. Debates sociais. CBCISS. Rio de Janeiro, 4 (3): , 1967.

DEMO, Pedro. Desenvolvimento e política social no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Brasília, 1978.

DURKHEIM, Emile. As regras do método sociológico. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1965.

DANTAS, José Lucena. A política de promoção social do menor e da família no Distrito Federal: Palestra proferida no III seminário regional interamericano sobre educação de pais e centros de orientação familiar, realizado pelo instituto interamericano da criança - OEA - em Brasília. 19/24 junho de 1972. Brasília, Fundação do Serviço Social, 1972. 26 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria do estado. São Paulo. Ed. Saraiva, 1979.

DAHL, Robert & LINDBLOM, Charles. Política econômica e bem estar social. Rio de Janeiro. Societas, 1971.

DOCUMENTO DE PUEBLA. Conferência episcopal. Episcopal Latino Americana. São Paulo. Ed. Loyola, 1979.

DOCUMENTO DA CNBB. Exigências cristãs de uma ordem política.  
São Paulo. Edições Paulinas, 1977.

ENGELS, Friedrich in GRUPPI, Luciano. op. cit.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do estado  
capitalista. São Paulo. Ed. Cortez Moraes, 1980.

\_\_\_\_\_. Metodologia e ideologia do  
trabalho social. São Paulo. Cortez Moraes, 1981. 142 p.

FERREIRA, Célia F. e RAPHAEL, Maria José D. Projeto gaiivota:  
escola e comunidade. Revista Educação, MEC. Janeiro/  
Fevereiro, 1982. Pg. 24.

FISCHLOWITZ, Estalislau. Fundamento da política social.  
Rio de Janeiro, Agir, 1964.

FRIEDRICH, Carl J. Uma introdução à teoria política. Rio de  
Janeiro. Zahar, 1970. Pg. 43.

FREIRE, Paulo. Ação cultural e conscientização. Rio de  
Janeiro. Paz e Terra, 1973.

FORSTHOFF, Ernst. Der staat der industriegesellschaft.  
Hannover, 1971.

FUCABEM. Documento. Florianópolis, 1983.

FUCABEM. Pesquisa sobre o menor carente. Florianópolis, 1977.

FUCABEM. Coordenadoria Regional de Florianópolis.  
Relatório Semestral: 1º semestre 1982. Florianópolis, 1982.

FUCABEM. Relatório Anual. Exercício 1976. Florianópolis.

Id; ibid. Exercício de 1977. Florianópolis.

Id; ibid. Exercício de 1978. Florianópolis.

Id; ibid. Exercício de 1979. Florianópolis.

Id; ibid. Exercício de 1980. Florianópolis.

Id; ibid. Exercício de 1981. Florianópolis.

Id; ibid. Exercício de 1982. Florianópolis.

FEBEM/MG. Educação pelo trabalho: espaço de uma proposta.  
Belo Horizonte, 1983.

FEBEM/MG. Sociedade marginalizada X menor marginalizado:  
o que nós, como comunidade, podemos fazer?.  
Belo Horizonte, 1983.

FEBEM/CE. O menor: razão, objeto e sujeito de nosso trabalho;  
documento interno de trabalho. Fortaleza. Novembro, 1979.

FEBEM/RJ. Levantamentos de campo para programas comunitários.  
Rio de Janeiro, 1982.

FUNABEM. Relatório de atividades. Rio de Janeiro, 1982.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico.  
Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.

FUCABEM. Subsídio para o seminário de coordenadores regionais  
de desenvolvimento social. Florianópolis, 1983. Pg. 23.

GRAMSCI, Antonio. Concepção dialética da história.  
Civilização Brasileira, 1966.

GODINHO, Marta Therezinha. Política habitacional.

Debates sociais. Serviço Social & Sociedade.

3 (2): 147 - 155.

GALBRAITH, J. K. A natureza da pobreza das massas. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira, 1979.

GIACOMINI, Mara Rita et alli. Trabalho social em favela: o método da convivência. São Paulo. Cortez Moraes, 1982. 90 p.

GIUSTINA, Osvaldo Della. A idade do homem. São Paulo. ALMED, 1982.

\_\_\_\_\_. Educação e capacitação para o trabalho: administração e modelos operacionais. Florianópolis, Lunardelli, 1979. 167 p.

GRINGS, Tadeu. Problemática social. Revista Véritas, nº 78 Ano XX. Porto Alegre, PUC/RS, Junho de 1975.

GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiável. As concepções de estado em Marx, Lenin e Gramsci. Porto Alegre, L&PM, 1983, 93 p.

HELLER, Herman. Teoria do estado. São Paulo. Ed. Mestre Jou, 1968.

HOBBS, Thomas in GRUPPI, Luciano. op. cit.

HOLANDA, Antonio Nilson. O planejamento no processo de mudança In: Seminário de Planificación. Santiago do Chile ILAPES, 1972. Pg. 16.

HELOU Filho, Esperidião Amim e FONTANA, Victor. Política de bem estar social. Florianópolis, 1982. Mimeografado.

HUXLEY, Aldous. O admirável mundo novo. Rio de Janeiro.  
Zahar, 1969.

HIRSCH, Fred. Limites sociais do crescimento. Rio de Janeiro.  
Zahar, 1979.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich in GRUPPI, Luciano. op. cit.

IAMAMOTO, Marilda Vilela, CARVALHO, Raul de. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo. Cortez Moraes, (Lima, Peru): CELATS, 1982. 383 p.

IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1977.

IPEA - DOCUMENTO ESTATÍSTICO. Governo Federal, Brasília.

JUNQUEIRA, Helena I. Teoria e prática do planejamento social. São Paulo. PUC/SP, 1971.

\_\_\_\_\_. A política social nos documentos da XVI Conferência Internacional de Serviço Social. Debates Sociais. Rio de Janeiro. CBCISS, 17 (10): \_\_\_\_\_, 1973.

JONES, Kathleen. Política Social na Inglaterra. Debates Sociais. Rio de Janeiro. 13 (22): 28 - 36, 1977.

JELLINEK, Georg. Teoria del estado. Buenos Aires. Edi. Albatraz, 1954.

JUCIUS, Michael Jones. Administração de pessoal/Michael Jones Jucius; tradução de Auripebo B. Simões et alli. São Paulo. Saraiva, 1979. Reimpressão, 1979. 399 p.

KALINA, Eduardo. Contribuição ao estudo da adolescência. Florianópolis. Senado Federal, 1982. 39 p.

KELSEN, J. O estado futuro. Rio de Janeiro. Zahar, 1973.

KISNERMAN, SIERRA et alli. Encuentro latinoamericano de serviço social: documentos de Buenos Aires. Buenos Aires, Atenes de Assistentes Sociais de Buenos Aires, Novembro de 1982. 247 p.

KRAMER, Sonia. A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro. Achiame, 1982. Pg. 55.

KRUG, Jorge Gilberto. Política de bem estar do menor ultrapassada? - distorcida? - autônoma? - válida?. Porto Alegre. Revista Estudos, 1 (1): 07 - 15, 1982.

KENNEDY, John F. Último discurso. IBEU. Brasília, 1973. Pg. 3.

KANT, Emanuel in GRUPPI, Luciano. op. cit.

KAMN, Alfred. Social planining. Russel Sage Foundation. Nova York, 1969.

LIMA, Terezinha Moreira. A política social no dia-a-dia. São Paulo. Edit. Cortez Moraes, 1982.

LIMA, Maria Helena Almeida. Serviço Social e Sociedade brasileira. São Paulo. Cortez Moraes, 1982.

LIMA, Boris. A revista Celants. Petrópolis. Vozes, 1980.

LEMOS, J. in KRAMER. op. cit.

LOCKE, John in GRUPPI, Luciano. op. cit.

- MALHEIROS, Pedro. Trabalho social e saúde. Reflexão inicial. Serviço Social & Sociedade. Cortez Moraes, 2 (2): 61 - 68.
- MARSHALL, T. H. Política social. Rio de Janeiro. Zahar, 1967.
- MYRDAL, Guunar. Valores sociais e sua universalidade. Debates sociais. Rio de Janeiro. 7 (11): 24 - 38, 1977.
- MACPHERSON, C.B. Necessitamos de uma teoria do estado. Revista de Cultura Política. São Paulo. 3 (5): 06 - 18, 1977. Pg. 12.
- MARCUSE, Herbert. Eros de civilização, uma interpretação filosófica do pensamento de Freud. Rio de Janeiro. Zahar, 1978.
- MARITAIN, Jacques. O homem e o estado. Rio de Janeiro. Agir, 1959.
- MAQUIÁVEL in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- MARX, Karl, Heinrich in GRUPPI, Luciano. op. cit.
- MONTESQUIEU, L. Do espírito das leis. Tradução de Gabriela de Andrade Dias Barbosa. São Paulo. Brasil Ed., 1969.
- MENEZES, Maria José. Planejamento governamental um instrumento a serviço do poder. Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública. Florianópolis, UFSC, 1979. Mimeografado.
- MEDINA, C. A. Participação e trabalho social. Rio de Janeiro. Vozes, 1981.
- MILON, R. Política social e realidade. São Paulo, PUC/SP, 1982. Mimeografado.

MONCORVO, Filho in KRAMER, Sonia. op. cit.

NUNES, Vani Guimarães. A prevenção da marginalização do menor de Santa Catarina e a capacitação de recursos humanos. UFSC, Florianópolis, 1974.

NICOL, Helen O. "Garantia de renda mínima de manutenção: um modelo de sistema de bem-estar público". Debates sociais, nº 94, ano VIII. Rio de Janeiro. CBCISS, 1975.

O'DONNELL, Guillermo. Estado e alianças na Argentina. Revista Estudos do CEBRAP. São Paulo, 1977. Edições CEBRAP, nº 21.

\_\_\_\_\_. Anotações para uma teoria de estado. Revista de Cultura e Política. São Paulo. 1 (34) \_\_\_\_\_, 1981.

O'GORMANN, Frances. Promoção Humana. São Paulo. Edições Paulinas, 1982.

PAPANOUTSOS, Evangelos. Valores humanos na formação do assistente social. Debates sociais, nº VII. Rio de Janeiro. CBCISS, 1977.

PASSOLD, Cesar Luiz. O estado e a educação. Florianópolis, UFSC. Tese de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito, 1980.

\_\_\_\_\_. Da função social do estado contemporâneo ao estudo político e jurídico de um de seus segmentos a saúde pública. UFSC/SP. Tese de Doutorado, 1983.

PORTELLI, Hugues. Gramsci e o bloco histórico. São Paulo. Paz e Terra, 1977.

PEREIRA, Potyara & PERALVA, Silva. Serviço social e política de desenvolvimento. Debates sociais. Rio de Janeiro. 11 (11): 11 - 22, 1975.

PENSION, John. Contribuição a política social. Debates sociais. Rio de Janeiro. 15 (28): 45 - 54, 1962.

\_\_\_\_\_. Contribuição a política social. Debates sociais. Rio de Janeiro. 15 (28): 45 - 54, 1979.

PAULO VI. Discurso do PAPA na ONU. Rio de Janeiro. Vozes, 1966.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Política social e serviço social. Porto Alegre, PUC/RS, 1977. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Política social de desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1979.

POLITZER, Georg. Princípios fundamentais da filosofia. São Paulo. Hermes Livraria Ed. Ltda., 1980.

POGGI, Gianfranco. A evolução do estado moderno. Rio de Janeiro. Zahar, 1981.

RAMOS, Alberto G. A nova ciência das organizações. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1981.

ROUSSEAU, Jean Jacques in GRUPPI, Luciano. op. cit.

REBECQUE, Benjamin Constant.

RICO, Elizabeth M. "Política social em empresas". Revista S. S. e Sociedade, nº 4, Ano II. São Paulo. Cortez Moraes, Dezembro, 1980. Pg. 53.

RODRIGUES, Neidson. Estado, educação e desenvolvimento econômico. São Paulo. Autores Associados. Cortez Moraes, 1982. 158 p.

SANTOS, Ademir Astrogildo. Educação pré-escolar, uma estratégia de política social. P. CIC., departamento de Serviço Social, UFSC. Florianópolis, Fevereiro, 1983.

SARAIVA, Terezinha. Sociedade e menor infrator. Ministério da Justiça. Brasília, 1983.

SALAMA, Pierre. O estado super desenvolvido. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1983.

SAVILE, J. O estado do bem estar social. Rio de Janeiro. Zahar, 1981.

SERRA, Rose Moray. Prática institucionalizada do Serviço Social. Florianópolis, UFSC, 1983. Mimeografado.

SILVA, Maria Guadalupe. Ideologias e serviço social. São Paulo. Cortez Moraes, 1982.

SOUZA, Maria Luiza. As indefinições do serviço social na política social. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. 1 (11): 32 - 54, 1977.

\_\_\_\_\_. Serviço social e instituição. São Paulo. Edit. Cortez Moraes, 1982.

SOUZA, José Pedro Galvão de. O estado tecnocrático. São Paulo. Ed. Saraiva, 1973.

SCHWEITZER, Peter José. Planejamento e o processo decisório nos países subdesenvolvidos. Cadernos NAEA, Belém, 1976.

TIMBERGEN, Jan. Por uma nova ordem internacional. Rio de Janeiro. Zahar, 1975.

TOYNBEE, Arnold. A sociedade do futuro. Rio de Janeiro. Zahar, 1973.

TOCQUEVILLE, Charles de in GRUPPI, Luciano. op. cit.

TRATEMBERG, Maurício. Burocracia ideologia. São Paulo. Ática, 1977.

TEIXEIRA, Joaquim Barata. O profissional na política social. Serviço Social & Sociedade. Cortez Moraes, 1980.

TITMUSS, Richard. Modelos de política social. Debates sociais. Rio de Janeiro. 10 (28): 35 - 47, 1974.

TRINDADE, Hélio Henrique. As elites e o desenvolvimento brasileiro: uma pesquisa exploratória. Porto Alegre, PUC 1970. 50 p.

WEBER, Max. Economia y sociedad. México. Fondo de Cultura Económica, 1963.

\_\_\_\_\_. Textos selecionados/Max Weber: Seleção de Maurício Tratemberg; tradução para Maurício Tratemberg et alli. 2 ed. São Paulo. Abril Cultural, 1980. 268 p.

\_\_\_\_\_. Weber: Sociologia. Organizador (da coletânea) Gabriel Cohn, tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn; grandes cientistas sociais: 13. São Paulo, Ática, 1979. 168 p.

WILLIAMS, Robin. Princípios relativos à política social. São Paulo. PUC, 1969.

\_\_\_\_\_. Princípios e valores de política social.  
São Paulo. Russel Sage Foundation, tradução livre,  
PUC/SP. Mimeografado.

VIEIRA, Balbina. História do Serviço Social. Rio de Janeiro.  
Agir, 1978.

\_\_\_\_\_. Política e administração. Rio de Janeiro.  
Agir, 1979.

\_\_\_\_\_. Serviço social: política e administração.  
Rio de Janeiro. Agir, 1979. 202 p.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social in: Educação &  
Sociedade nº 2. São Paulo. Cortez Moraes, Janeiro de  
1980.

\_\_\_\_\_. Estado e miséria social no Brasil.  
São Paulo. Cortez Moraes, 1983.

VIOLANTE, Maria Lúcia Vieira. O dilema do adolescente  
malandro. São Paulo. Cortez Moraes. Autores associados,  
1983.

VICENTE, Vilmar Adelino. Tecnoburocracia como categoria  
social. Departamento de Administração, UFSC.  
Florianópolis, 1980.

VICENTE, Vilmar Adelino e DESCHAMPS, José Ademir. O papel do  
estado nas crises. Departamento de Administração, UFSC.  
Florianópolis, 1981.

VICENTE, Vilmar Adelino. Projeto de dissertação: Política  
social, um instrumento de dominação. Departamento de  
Administração, UFSC. Florianópolis, 198

VOEGELIN, Eric. A nova ciência da política. Brasília.  
Ed. Universidade de Brasília, 1982.

YASBEK, Maria Carmelita, SILVA, Alacir Ramos et alli.  
Serviço social: 6. Cadernos PUC/SP. São Paulo.  
EDUC/cortez Moraes, Dezembro, 1980. 112 p.

\_\_\_\_\_. "Pesquisa: A cabeça do eleitor".  
Revista Isto É, nº 302. Ano 6. São Paulo. Caminho  
Editorial S.A. 06/10/82. Pag. 42.

\_\_\_\_\_. III Plano nacional de desenvolvimento:  
1980 - 1985. Brasília, IBGE. 1980, 78 p.

\_\_\_\_\_. II Plano nacional de desenvolvimento:  
1975 - 1979. Rio de Janeiro. IBGE, 1974. 149 p.

\_\_\_\_\_. Revista Serviço Social e Sociedade.  
4 reimpressão. São Paulo, Cortez Moraes, 1979.  
1 v. 156 p.

\_\_\_\_\_. Revista Serviço Social e Sociedade.  
2 reimpressão. São Paulo, Cortez Moraes, 1980.  
4 v. 149 p.

\_\_\_\_\_. Revista Serviço Social e Sociedade.  
2 reimpressão. São Paulo. Cortez Moraes, 1981.  
5 v. 163 p.

\_\_\_\_\_. Revista Serviço Social e Sociedade.  
2 reimpressão. São Paulo. Cortez Moraes, 1981.  
7 v. 147 p.

\_\_\_\_\_. Revista Serviço Social e Sociedade.  
São Paulo. Cortez Moraes, 1983. 1 v. 154 p.

YASBEK, Maria Carmelita, SILVA, Alacir Ramos. Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais: 3. São Paulo, 1979. Anais, São Paulo, Conselho Federal de Assistentes Sociais, 1980. 481 p.

---

. Jornada de educação: 6. Florianópolis, 1981. Anais. Florianópolis, UFSC, Centro de Ciências da Educação, 1981. 154 p.

---

. Revista Estudos. Ano I, nº 1. Porto Alegre. FEBEM/RS, 1982. 112 p.

---

. Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais: 2. Recife, 1976. Anais, Rio de Janeiro, Conselho Federal de Assistentes Sociais, 1979. 544 p.