

*UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ*  
*CENTRO DE HUMANIDADES*  
*CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS*  
*PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E*  
*SOCIEDADE*

**A MOBILIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL NAS  
AGÊNCIAS DA CIDADANIA EM FORTALEZA: AÇÕES  
SOCIAIS TECENDO CIDADANIA.**

**ADEIVE DERQUIAN DE OLIVEIRA SANTOS.**

**FORTALEZA-CEARÁ**

**2006**

**Adeive Derquian de Oliveira Santos**

**A MOBILIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL NAS AGÊNCIAS DA  
CIDADANIA EM FORTALEZA: AÇÕES SOCIAIS TECENDO  
CIDADANIA.**

*Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Humanidades e Centro de Estudos Sociais Aplicados, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Sociedade.*

*Orientador: Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas.*

**Fortaleza-Ceará**

**2006**

Universidade Estadual do Ceará – UECE  
Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade - MAPPS

Título do Trabalho: A Mobilização do Capital Social nas Agências da  
Cidadania em Fortaleza: Ações Sociais Tecendo Cidadania.

AUTOR: Adeive Derquian de Oliveira Santos.

Defesa em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito obtido:\_\_\_\_\_

### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Giovani Jacó de Freitas  
Doutor em Sociologia – UFC/BRA

---

Prof. Dr. Domingos Sávio Abreu  
Doutor em Sociologia – UFC/BRA

---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Doutor em Sociologia – Salamanca/ESP

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais, Adonias e Evandira, meus irmãos, Adenis e Evaniele. Com carinho à Jacqueline.

## Agradecimentos

Sou grato aos meus colegas do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará que me apoiaram na produção deste trabalho .

Especial agradecimento ao meu orientador, Prof. Dr. Giovani Jacó de Freitas, sempre solícito, aberto ao diálogo e, que contribuiu bastante à construção do meu crescimento acadêmico.

A **FUNCAP** por uma bolsa de auxílio à pesquisa a qual, ajudou-me a subsidiar a presente pesquisa.

Agradeço também a todos os que generosamente aceitaram ser entrevistados por mim, cujos nomes permanecem no anonimato mas foram importantes no desenvolvimento deste.

Aos debates que tive com alguns Professore(a)s Horácio Frota, Helena Frota, Glaucéria Brasil, Josênio Parente, Ubiracy Braga, Jawdat Abu-El-Haj, André Haguette, entre outros. Cito também a colaboração sempre prestativa da secretária do Mestrado Dona Fátima.

E por fim, a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a elaboração e conclusão da pesquisa.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

FUNCI: Fundação da Criança e da Família Cidadã

SEMA: Secretaria Municipal de Assistência Social

CMS: Conselho Municipal de Saúde

CMAS: conselho Municipal de Assistência Social

LOAS: Lei Orgânica Assistência Social

IPA: Instituto de Aposentadoria e Pensão

LBA: Legião Brasileira de Assistência

CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas

LOPS: Lei Orgânica da Previdência Social

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social

FGTS: Fundo Garantia por Tempo de Serviço

BNH: Banco Nacional de Habitação

SINPAS: Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

## Resumo

A questão central que orienta este estudo é compreender de que forma as Agências da Cidadania mobilizam o capital social na implantação de Políticas Públicas que visam o melhor atendimento e participação das famílias carentes de Fortaleza. Será objeto de estudo as Agências da Cidadania na cidade de Fortaleza, sendo analisado o período de criação de 2001 até o ano 2004. Esta investigação tem por objetivo detectar quais as estratégias discursivas e os recursos simbólicos utilizados pelos agentes da cidadania que provocam em termos de inculcação de novas disposições do *habitus*, sobretudo às percepções de cidadania na comunidade do Demócrito Rocha. Utilizei na metodologia revisão de literatura sobre a questão social e a cidadania, levantamento histórico sobre a criação das Agências da Cidadania em Fortaleza. Pesquisei notícias relacionadas às agências nos jornais locais O Povo e Diário; tangencialmente a isto, analisei documentos oficiais publicados referentes às mesmas (planos, estudos, pronunciamentos, mensagens do prefeito Juraci Magalhães à Câmara de Vereadores de Fortaleza). Realizei entrevistas com representantes da Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci) para identificar como é feita a coordenação das Agências da Cidadania em Fortaleza. Nas análises percebi que as Agências da Cidadania é um espaço social de gestão da cidadania dentro de uma perspectiva do papel social da atuação de indivíduos e/ou grupos com o governo municipal. Com isso, a construção da cidadania sinaliza a existência de espaços de relações socialmente dadas, de onde os indivíduos ou atores sociais apreenderiam formas de pensar, sentir e agir garantidoras de práticas sociais voltadas para esta construção.

Palavras-Chaves: **CAPITAL SOCIAL, ASSOCIATIVISMO e CIDADANIA.**

## Le résumé

Le sujet central qui guide cette étude est comprendre qu'il forme les Agences de la Citoyenneté mobilisent les fonds propres dans l'implantation de Politique Publique que les cherchent le meilleur service et participation des manquant familles de Fortaleza. Ce sera objet de l'étude les Agences de la Citoyenneté dans la ville de Fortaleza, être analysé la période de création de 2001 à l'année 2004. Cette enquête a pour objectif pour détecter les stratégies discursives et les ressources symboliques ont utilisé lequel par les agents de la citoyenneté qui provoque quant a inculquer de nouvelles humeurs de l'habitus, au-dessus de tout aux perceptions de la citoyenneté dans la communauté de Demócrito Rocha. J'ai utilisé dans la révision de la littérature de la méthodologie sur le sujet social et la citoyenneté, augmenter historique au sujet de la création des Agences de la Citoyenneté dans Fortaleza. J'ai fait des recherches sur nouvelles en rapport avec les agences dans les journaux locaux O Povo et Diario do Nordeste; parallèle à ceci, les documents officiels analysés ont publié concernant les mêmes (plans, études, déclarations, messages de maire Juraci Magalhães a conseils municipaux de Fortaleza). j'ai accompli des entrevues avec représentants da Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci) identifier comme il est fait la coordination des Agences de la Citoyenneté dans Fortaleza. Dans les analyses j'ai remarqué que les Agences de la Citoyenneté sont un espace social d'administration de la citoyenneté dans une perspective du papier social de la performance des individus et/ou groupes avec le gouvernement municipal. Avec cela, la construction de la citoyenneté signale l'existence d'espaces de rapports socialement donné, d'où les individus ou acteurs sociaux appréhenderaient des formes de penser, sentir et jouer garantidoras d'usages sociaux revenus à cette construction.

Mots-clé: **CAPITAL SOCIAL, ASSOCIATION et CITOYENNETÉ.**

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
i. Antecedentes de uma escolha.....	11
ii. Delineamento empírico e teórico.....	13
iii. Passos de investigação teórico-metodológica.....	17
iv. Estrutura do trabalho.....	21
<b>Capítulo I - Reflexões sobre capital simbólico e práticas sociais.....</b>	<b>23</b>
1. Formas de capital simbólico.....	23
<b>Capítulo II - Discussões em torno da nova institucionalização dos direitos dos (des) assistidos sociais no Brasil.....</b>	<b>30</b>
2.1. Direitos sociais: percursos de sua construção na sociedade contemporânea.....	30
2.2. Passos institucionais da cidadania social no Brasil.....	35
3.3. A LOAS e o novo paradigma da assistência social as famílias 'desfavorecidas'.....	51
<b>Capítulo III - Prefeitura de fortaleza e a questão social.....</b>	<b>55</b>
3.1. Questões sociais na capital alencarina: uma reflexão da visão social da prefeitura de Fortaleza na Era Juraci Magalhães.....	55
3.2. Funci: primeiro modelo de uma gestão do social?.....	60

3.3. Processo de criação das 'agências da cidadania' e os atendimentos aos moradores da periferia do município.....64.

3.4. Agência da cidadania Demócrito Rocha.....71

#### **Capítulo IV - Demócrito Rocha e a questão da cidadania.....78**

4.1. Demócrito Rocha: suas histórias, seus encantos.....78

4.2. Capital social e rede de conexões na periferia.....86

4.3. Processos de rupturas e incorporação de *habitus*.....93

4.4. *Agentes da cidadania*: potencializando construções do papel cidadão.....97

4.5. Limites e possibilidades da agência de cidadania e suas contradições.....99

**À guisa de conclusão.....103**

**Referências bibliográficas.....109**

**Anexos.....118**

## INTRODUÇÃO

### **i. Antecedentes de uma escolha**

O presente trabalho centra-se na análise das Políticas Públicas ligadas à área de Assistência Social. É a partir dessa temática, situada em uma grande área de estudo que inclui os campos da Política e da Sociologia, que tento compreender quais as relações existentes dentro destes campos citados acima e sua contribuição dentro da presente pesquisa científica.

A compreensão desta temática de estudo para as Ciências Sociais é relevante, pois, dentro das Políticas de Assistência Social, vê-se uma nova forma de inclusão através de práticas de participação da população carente.

Daí a importância desta dissertação, ao analisar a questão da cidadania na tentativa de discutir a função dos agentes da cidadania na integração à vida comunitária e ao mercado de trabalho como mediadores do processo de inclusão à cidadania das famílias da periferia de Fortaleza.

O campo empírico para guiar tal discussão é a Agência da Cidadania, localizada no bairro Demócrito Rocha<sup>1</sup>. A Agência da Cidadania, como o próprio nome sugere, busca oferecer um espaço para fomento e produção de cidadania, através de atendimento psicológico, jurídico, social e, com o auxílio dos agentes,

---

<sup>1</sup> Bairro circunscrito pela Prefeitura de Fortaleza como pertencente à Secretaria Regional IV possui uma área geográfica de 85,6 hectares, com 3.170 domicílios e uma população aproximada de 11.477 habitantes, com renda mensal por domicílio entre dois e três salários mínimos.

de atividades relacionadas a oficinas de inclusão ao mercado de trabalho e à integração comunitária. Será objeto de estudo as Agências da Cidadania na cidade de Fortaleza, sendo analisado o período de sua criação de 1999 até o ano 2004.

De que forma as Agências da Cidadania mobilizam o capital social na implantação de Políticas Públicas que visam o melhor atendimento e participação das famílias de baixa renda de Fortaleza?

Quais as estratégias discursivas e os recursos simbólicos utilizados pelos agentes de cidadania que provocam em termos de inculcação de novas disposições do *habitus*, sobretudo às percepções de cidadania na comunidade do Demócrito Rocha, e como a agência tenta produzir e acumular o capital social dos moradores do bairro? São questões que esta investigação tentará responder.

O desejo de desenvolver este trabalho se assenta no meu gosto pela pesquisa que começou a ser esboçado a partir da experiência adquirida no grupo de pesquisa, Política e Processos Midiáticos, que tinha como coordenadora a Profa. Dra. Rejane Vasconcelos Accioly de Carvalho. Neste grupo, eu atuava como pesquisador e bolsista de Iniciação Científica, colaborando no desenvolvimento da pesquisa “Imagem-marca e Processos Políticos Eleitorais: A Era Tasso no Ceará”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Projeto de pesquisa orientado pela Profa.dra. Rejane de Carvalho.

## ii. Delineamento empírico e teórico

A crise que atingiu o Estado Brasileiro e seu padrão de intervenção nas áreas sociais a partir do início da década de 1980, insere-se num movimento mais geral de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal do Estado, processo que atingira os países centrais desde o início dos anos 1970. Este processo abalou o padrão de relação Estado - Sociedade prevalecente desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, caracterizado por uma forte intervenção estatal na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão de serviços públicos.

Considerando, especificamente, a esfera social, Draibe (1993) identifica uma agenda de reforma de inspiração neoliberal — presente tanto nas propostas formuladas para os países desenvolvidos, como em propostas implícitas nos programas de ajuste para os países do Terceiro Mundo — que tem como um de seus principais eixos a *descentralização* (DRAIBE, 1993).

A *descentralização* consiste na transferência das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo (estados e municípios), e é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidades responsáveis pelas decisões sobre os serviços. Com isso, a *descentralização*, como mostra Draibe (1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, procurava caminhar, sob o impulso das forças democratizantes,

para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional - redistributivista, de corte social - democrata, caracterizado pela concepção universalista dos direitos sociais.

Um exemplo dessa tendência, pode-se perceber em Fortaleza pelas Agências da Cidadania que tiveram o início de suas atividades em 1999 e surgem comungando com a proposta de *descentralização* de serviços e buscando fortalecer políticas públicas ligadas às famílias de baixa renda.

A princípio, o atendimento à comunidade 'carente' ou de baixo nível econômico<sup>3</sup> era prestado pela Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci), que, em sua sede, localizada no Parque das Crianças, atendia várias pessoas advindas da periferia de Fortaleza, que buscavam os serviços oferecidos pela entidade municipal. Na época, a fundação oferecia atendimento na área do serviço social e jurídico. Posteriormente, com a grande procura e com a chegada das eleições de 2000, foi necessário que a Prefeitura<sup>4</sup> criasse um programa que ofertasse de forma ampliada e em vários bairros esses serviços (social e jurídico) e incluísse o atendimento psicológico.

Depois de diversos fóruns, seminários e discussões com responsáveis técnicos da Assistência Social da Prefeitura de Fortaleza, representantes da comunidade e de Organizações Não-Governamentais- (ONG's) chegaram ao consenso de criar uma agência que funcionasse com atendimento social, jurídico e psicológico e que, paralelamente, auxiliaria a fomentar a inclusão social da

---

<sup>3</sup> De acordo com o Banco Mundial, de baixo poder econômico ou pobre é aquela pessoa que tem rendimento diário de menos três dólares ao dia.

<sup>4</sup> O Prefeito da época era Juraci Magalhães que em 2000, concorreu à reeleição e conseguiu vencer com 53% dos votos válidos, numa disputa em segundo turno com o candidato das esquerdas, Inácio Arruda, que obteve 47% dos votos válidos.

comunidade 'carente' com mini-cursos de direitos do cidadão, de oficinas de elaboração de produtos de limpeza para complementar a renda, entre outras ações.

O objetivo dessas Agências da Cidadania, segundo a Prefeitura, seria contribuir com o processo de desenvolvimento local das famílias carentes através de informação e orientação sobre os direitos sociais, políticos e civis e os mecanismos de promoção de novos atores sociais em um processo participativo de acesso à cidadania.

Mas, em que medida e de que forma as Agências da Cidadania realmente preparam a família para o exercício da cidadania? Desde já, é necessário esclarecer que estou me referindo à cidadania no sentido global que o termo comporta, não só no sentido jurídico, político ou moral, mas também no sentido sociológico, assim definido por Pelissari:

“A cidadania é o ato de se comprometer com os valores universais da liberdade e da vida condicionados pela igualdade. Este compromisso implica em reconhecer a humanidade como grupo social essencial (supremo) e considerar as relações humanas como relações de reciprocidade”. (PELISSARI, 1995: 101).

Ou ainda, no sentido analisado por Maria Couvre, como um processo inventivo, no sentido da tomada de atitudes frente aos desafios sociais, de cada um e de todos, que “depende da ação dos sujeitos e dos grupos básicos em conflito, e também das condições globais da sociedade”. (Couvre, 1991: 63).

Se a cidadania contém relações de reciprocidade, ela não pode ser tomada (como na acepção liberal moderna) como algo inerente à própria natureza humana, mas, sim, como algo socialmente construído e institucionalizado. A meu ver, o cidadão não requer apenas a existência de leis que garantam direitos e

deveres iguais, mas, sobretudo, participação nos processos sociais nos quais essa igualdade esteja em jogo, o que pressupõe uma consciência cidadã. Nesse sentido, considero pertinente a afirmação de Heller de que o cidadão é “o indivíduo que tem consciência de seus direitos e deveres e participa ativamente de todas as questões da sociedade” (Heller, 1982: 22).

Assim sendo, a construção da cidadania pressupõe a existência de espaços de relações socialmente dadas, de onde os indivíduos ou atores sociais apreendem formas de pensar, sentir e agir garantidoras de práticas sociais voltadas para esta construção. Ou, para usar o conceito de Bourdieu, a construção do ator social como cidadão indica a existência de um *habitus* estruturado no indivíduo, modificando as formas de percepção nas condutas disseminadas na sociedade (Bourdieu, 2001).

Já o conceito de capital social, como complementar ao processo de construção do ator social como cidadão, implica relações de poder e relações de dominações presentes na esfera social, no qual os sujeitos sociais, através dos recursos de mobilizações sociais, disputariam a legitimidade da ação coletiva. Nesta perspectiva, apresento a teoria do capital simbólico de Bourdieu, cuja importância teórica e metodológica contribuirá para a compreensão da visão ou (di)visão do mundo social.

O ponto base da sociologia de Pierre Bourdieu é a idéia de sociedade como uma pluralidade de campos sociais. Formas de capital (econômico, cultural e social) que são um conjunto de acumulação simbólica que define posições e possibilidades dos vários atores em qualquer campo. Em outras palavras, cada campo simbólico tem uma lógica específica, que rege as regras de posicionamento

e importância de cada agente de suas possibilidades de definirem as chances de ganhar as posições no jogo social.

Com isso, o que se percebe no movimento comunitário do bairro Demócrito Rocha, com a Agência da Cidadania, é justamente a busca de uma consolidação de um novo espaço, um espaço onde a sociedade civil pode agir interpessoalmente com os moradores. Como afirma Dona Aldenora<sup>5</sup>, presidente da associação:

*“O que pretendemos fazer é buscar as pessoas para mobilizá-las e tomar uma atitude diferente para que os outros (governo) os vejam que queremos fazer diferente, sensibilizando as pessoas e convidando a participar”.(Dona Aldenora, presidente da Associação comunitária do Demócrito Rocha. Entrevista realizada em 15/06/2004)*

Como se pode perceber no relato da presidente da associação, existe na comunidade ou nas pessoas que estão na organização da associação uma vontade de construir novos espaços de mobilizações. Com isso, Bourdieu me auxilia a detectar que o capital social é um ato, fator ou qualidade, cuja importância prepondera na *arquitetura* do novo, ou seja, uma inspiração de *estado* e *movimento* de gestão de inícios e reinícios das ações sociais.

### **iii. Passos de investigação teórico - metodológica**

A partir das questões colocadas anteriormente, retomo minha preocupação central de compreender de que forma as Agências da Cidadania mobilizam o capital social em Fortaleza.

---

Tomo como categoria de análise as noções de *habitus* e **capital social** de Bourdieu. O *habitus* se caracteriza “como esquemas de apreensão e percepção e como esquema de produção de práticas que sempre revelam a posição social em que foram construídos”. (Bourdieu, 2001: 169).

Ainda segundo Bourdieu, capital social refere-se a “uma qualidade produzida pela totalidade das relações entre atores, em lugar de uma ‘qualidade’ comum do grupo” (Bourdieu, 1980, 8). Esta noção permitirá, assim, compreender as particularidades da produção dos *efeitos de reconhecimento*, ou seja, como a comunidade se percebe e como ela internaliza as ações dos agentes, nas atividades exercidas na Agência da Cidadania do bairro Demócrito Rocha.

Também utilizei no trabalho as noções de **direito** e *cidadania* presentes em Marshall (1967). Este autor foi importante, pois me ajudou a refletir sobre o processo de construção social dos direitos, no sentido de que os direitos conhecidos na sociedade moderna não têm essa dimensão fechada e unidimensional do conceito, pois em seu curso apresentam diferentes finalidades, como direito civil, direito político e direito social. É nessa perspectiva que Marshall irá contribuir para refletir como se deu essa trajetória e até que pontos esses direitos são ‘vividos’ ou colocados em condição de *status* no Brasil.

Um outro autor importante que está citado no texto é Carvalho (2002), pois suas análises sobre a relação do **Estado brasileiro** e **direito social** irão servir como ponto chave para a compreensão de como se deu no Estado brasileiro a construção ou a inclusão do direito social. A importância está no fato de que entender o direito social é condição para compreender a cidadania social e sua trajetória nas políticas públicas brasileiras.

Na presente investigação, privilegiei a pesquisa de campo através de alguns dados coletados e elencados a seguir:

1. Para reconstruir a gênese do processo de construção das agências, busquei documentos ricos em dados, como atas, diagnósticos dos bairros, perfil de moradores atendidos, planos e relatórios, pois servirão para entender como a prefeitura pensou e elaborou essa política pública e os discursos oficiais de legitimação que são orientados a captar um público da periferia de Fortaleza em torno dos atendimentos e serviços oferecidos pela agência.
2. Para identificar as bases materiais e de gestão, analisei documentos de orientação e mandados de recomendação da Funci para os agentes; verifiquei os convênios estabelecidos com instituições governamentais e não-governamentais, como a Fundação da Família e da Família Cidadã (Funci), Secretaria Municipal de Assistência Social (Sema), Juizado Especial de Fortaleza, Fórum Clóvis Bevilácqua, Associação dos Moradores do Bairro Demócrito Rocha, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Saúde (CMS) e Instituto Ágape (IA). Este processo investigativo auxiliou-me a conhecer melhor a dimensão institucional da Agência da Cidadania.
3. Para detectar as práticas realizadas pelos agentes, participei das reuniões semanais com os supervisores da Funci que os orientavam sobre informações básicas de trabalho em comunidade. Essas informações eram amplas, desde aspectos sobre direito de Família, seguridade social, prevenção de doenças, oficinas de produtos de limpeza e artesanato. Concluí, então, que a captura desse processo poderia me dar pistas para

entender a formação do *habitus* dos agentes e como eles, através do relacionamento com a comunidade, poderiam transmitir esses valores adquiridos e capacitar a prática cidadã. Avaliando o resultado de tais práticas, busquei compreender se elas são ou não construtoras de cidadania. Para isso, estabeleci um plano de visitas e de diálogo com esses atores, observei a sistemática das práticas cotidianas desses agentes e gravei entrevistas. Essa definição foi acontecendo, normalmente, de acordo com o acompanhamento da instituição e, paralelamente, com o objeto da pesquisa.

4. Foram realizadas entrevistas com representantes da Funci para identificar como é feita a coordenação das Agências da Cidadania em Fortaleza.
5. Foram feitas entrevistas com os agentes da cidadania sobre: a) as atividades desenvolvidas pelos agentes; b) como são feitas a seleção e abordagem nas residências do bairro; c) quais as atividades desenvolvidas pelos agentes e d) qual a relação que a agência tem com as lideranças locais.
6. Foram aplicados questionários com representantes das associações de moradores, abordando temas relacionados à qualidade dos serviços que foram prestados e como ocorre a participação dos representantes da comunidade na elaboração e discussão de políticas públicas no local. Além de visitas e diálogos com os grupos atendidos pelos agentes de cidadania sobre as práticas por eles trabalhadas junto com os moradores do bairro, entrevistei outras pessoas individuais, abordando os seguintes aspectos:
  - a) Reconstrução da história do Bairro Demócrito Rocha – entrevista com moradores mais antigos e lideranças locais, para, com isso,

detectar elementos da identidade da comunidade e suas relações políticas.

b) Práticas priorizadas como formadoras da cidadania – entrevistas com participantes dos grupos formados pelos agentes em parceria com os técnicos da Agência da Cidadania.

O segundo passo, depois das gravações transcritas, diários de campo e relatórios pessoais, consistiu na tematização do material para extrair as informações mais preciosas para a elaboração da presente dissertação. A seguir, a interpretação dos dados foi ponto fundamental para decifração desse problema sociológico, pois na reflexão sociológica não posso incorrer na repetição de dados ou respostas oficiais, mas transcender as aparências dos discursos do mundo do senso comum.

#### **iv. Estrutura do trabalho**

Os dados obtidos na investigação me levaram a estruturar o trabalho em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, faço uma revisão da literatura científica sobre a noção de capital simbólico e elejo a reflexão de Bourdieu como a mais indicada para a abordagem empírica da pesquisa. É um capítulo de cunho explicativo da teoria e uma conexão com a temática das Agências da Cidadania.

O ponto central do segundo capítulo é entender como a questão social no Brasil foi ganhando relevância e reconhecimento, conquistando, através de grandes embates políticos, a institucionalização dos direitos sociais,

acompanhadas com a elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e sua efetivação na prestação de serviços ligados à população de ‘risco’.

O objetivo do terceiro capítulo é discutir como a Prefeitura de Fortaleza, no segundo governo de Juraci Magalhães, do PMDB, entendeu a questão social e as formas de ação de auxílio à população de ‘risco’, assim como identificar e traçar o processo de criação das Agências da Cidadania e os atendimentos aos moradores da periferia do município.

No quarto capítulo, caracterizo o bairro da periferia de Fortaleza (bairro Demócrito Rocha); seu perfil, histórico e algumas peculiaridades que fizeram com que fosse escolhido pela Prefeitura para sediar uma das Agências da Cidadania. O objetivo, portanto, é entender de que forma a presença das Agências da Cidadania contribui para o discurso legitimador de inclusão da população de ‘risco’.

E, por fim, nas conclusões, destaco os aspectos centrais construídos ao longo do percurso da pesquisa, com aceno para alguns eixos de futuras investigações.

## CAPÍTULO I

### REFLEXÕES SOBRE CAPITAL SIMBÓLICO E PRÁTICAS SOCIAIS.

#### 1. Formas de capital simbólico

Um das bases teóricas da sociologia de Bourdieu é a idéia de sociedade como uma pluralidade de campos sociais. Formas de capital (econômico, cultural e social) são o núcleo dos fatores que definem posições e possibilidades dos vários atores em qualquer campo. Cada campo social tem um perfil próprio, dependendo da importância proporcional de cada uma das formas de capital. As formas dos capitais, controladas por vários agentes, são trunfos que definem as chances de ganhar o jogo social.

“Em termos analíticos, um campo pode ser definido como uma rede ou configuração de relações objetivas entre posições. Essas posições são definidas objetivamente em sua existência e nas determinações que elas impõem aos seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação (situs) atual e potencial na estrutura da distribuição das diferentes espécies de poder (ou de capital) cuja posse comanda o acesso aos lucros específicos que estão em jogo no campo e, ao mesmo tempo, por suas relações objetivas com as outras posições (dominação, subordinação, homologia, etc). Nas sociedades altamente diferenciadas, o cosmo social é constituído do conjunto destes microcosmos sociais relativamente autônomos, espaços de relações objetivas que são o lugar de uma lógica e de uma necessidade específicas e irreduzíveis às que regem os outros campos. Por exemplo, o campo artístico, o campo religioso ou o campo econômico obedecem a lógicas diferentes”.(BOURDIEU & WACQUANT, 1992:76).

Os componentes principais de recursos sociais cujo controle define a posição dos atores no campo social são os capitais econômico, cultural e social (Bourdieu, 1980). Capital econômico consiste em capital no sentido marxiano da palavra, mas também de outras posses econômicas que aumentam as capacidades de um ator em sociedade. O capital cultural corresponde ao conjunto das qualificações intelectuais produzidas pelo sistema escolar ou transmitidas pela família. Ele pode existir sob três formas: em estado incorporado, como disposição duradoura do corpo (por exemplo, a facilidade de expressão em público); em estado objetivo, como bem cultural (a posse de obras de arte, etc); em estado institucionalizado, isto é, socialmente sancionado por instituições (como títulos acadêmicos). E por fim, o capital social definido como:

“[...] agregado dos recursos atuais ou potenciais que são unidos a posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecido reconhecimento mútuo. [...]O volume do capital social possuído assim por um determinado agente depende do tamanho da rede de conexões que ele pode mobilizar efetivamente e no volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) possesso no próprio direito dele e por cada um desses para quem ele está relacionado”. (BOURDIEU 1983:90).

*Capital social* tem dois componentes assim descritos: é, primeiro, um recurso que está conectado com sociedade de grupo e redes de reunião social. “O volume de capital social [...] possuidor de um determinado agente [...] depende do tamanho da rede de conexões que ele pode mobilizar efetivamente” (Bourdieu, 1983, 91). Segundo esse autor, é uma qualidade produzida pela totalidade das relações entre atores, em lugar de uma qualidade comum do grupo.

Sociedades em grupos podem ser utilizadas em esforços para melhorar a posição social dos atores dentro de uma variedade de campos diferentes.

Associações voluntárias, sindicatos, partidos políticos, sociedades secretas são exemplos modernos de incorporações de capital social. Diferenças no controle de capital social podem explicar porque a mesma quantia de capital econômico e cultural pode render graus diferentes de lucro e influência em diferentes atores sociais. Se um agrupamento da sociedade cria uma reunião social, o capital social tem um "efeito multiplicador" na influência de outras formas de capital (Bourdieu, 2001).

Podem ser entendidas associações voluntárias de capital social como recursos produzidos pela associação como um coletivo e compartilhado por seus sócios. Assim, na Associação de Moradores do Demócrito Rocha através das mobilizações realizadas no bairro como campanha de prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), cursos profissionalizantes para jovens e adultos e promoção de mutirão para casas populares melhoram a qualidade de vida da população comunitária, ou seja, a organização da Associação concentra capital social e transforma quantidade (moradores associados) em qualidade (efetividade de realizações).

A formação de uma associação pode criar um senso de solidariedade entre um grupo de pessoas, dá um "nome", institucionaliza o capital que está sendo acumulado. O "lucro" econômico, social e simbólico do que se segue pertence à associação, estabelecendo uma base concreta para o crescimento de solidariedade. Como se vê no Bairro Demócrito Rocha, a partir do momento em que o grupo de senhoras participou das oficinas promovidas pela Agência, formou o grupo da agência<sup>6</sup>, grupo no qual sentiam-se à vontade nas trocas de informações, nas amizades, nos convites a festas realizadas na comunidade etc.

---

<sup>6</sup> Grupo denominado pelas Donas de Casa que faziam parte das oficinas e atividades da Agência da Cidadania Demócrito Rocha.

Nesta perspectiva, a formação de uma associação voluntária pode ser vista como um coletivo de estratégias individuais de investimento à criação de redes permanentes de relações que tornarão possível a acumulação de capital social. Este capital social, acumulado em associações voluntárias, pode ser delegado, e assim representar a liderança da associação (Bourdieu, 1980). Pode-se constatar esta pista de Bourdieu quando se analisa o papel desempenhado pela líder comunitária, Dona Aldenora, pois, percebe-se na sua atuação o apoio dos moradores, que auxiliam nas atividades e na participação das atividades da agência. Dona Aldenora, segundo alguns moradores, tem um papel importante nas decisões e iniciativas do Bairro Demócrito Rocha. Desta forma, o desenvolvimento de redes sociais depende, simultaneamente, do sentimento individual subjetivo (reconhecimento e respeito) e das garantias institucionais dispostas pela organização.

Bourdieu chama atenção para o conceito de capital simbólico porque é ele que define as formas e os usos do reconhecimento com base legítima de posições sociais em uma determinada sociedade. A efetividade de capital simbólico depende de reais práticas de comunicação. Nesse sentido, o capital simbólico pode ser institucionalizado, objetivado ou incorporado em *habitus*.

Segundo Bourdieu (1990), o *habitus* é “[um] sistema de esquemas de percepção e de apreciação, como estruturas cognitivas [aquisição de um conhecimento] e avaliadoras, que se adquire através da experiência duradoura de uma posição no mundo social”.(1990: 156).

Bourdieu enfatiza que o *habitus* não pode ser reduzido a estruturas, mas nasce como práticas. É criativo e, assim, a reprodução das estruturas sociais nunca

é fixa, ao contrário, é estendida e criativa dirigida pelo *habitus* (Bourdieu & Wacquant, 1992). Bourdieu não nega a existência de “*estruturas objetivas*” e a influência dela na formação de *habitus*, mas o autor assinala que ela se torna estrutura estruturante e é conduzida por práticas ao desenvolvimento de novas estruturas.

A idéia do autor é que os capitais (econômico, cultural e social) só significam com efetividade social pelo processo simbólico de tradução. Isto é, o poder simbólico é o poder para fazer entidades diferentes existirem, categorizando simbolicamente a importância decisiva dentro do sistema total de poder. Sendo assim, o conhecimento do mundo social se torna objeto do político e das lutas ideológicas, influenciando as categorias, as visões e (di)visões do mundo social pelas quais a realidade é percebida, se tornando um modo principal de mudança (ou conservação) da reunião social no mundo.

As raízes ou fontes de capital simbólico podem estar quase em qualquer lugar. Seus critérios centrais são que os atores percebem e reconhecem sua existência. Na concepção de Bourdieu, é importante prestar atenção em quais autoridades e em que mãos o capital simbólico está concentrado. Em democracias ocidentais modernas, o Estado é o campo no qual são travadas as lutas para o uso legítimo do poder simbólico.

Para pensar na comunidade do Demócrito Rocha, é bom identificar quais são os agentes que utilizam o poder simbólico e quais os interesses mobilizados para essa manutenção da ‘ordem simbólica’.

No bairro, são percebidos dois movimentos bem visíveis: um é representado pela liderança local e presidenta da Associação de Moradores do

bairro, Dona Aldenora, que demonstra uma visão de mundo social em que é importante participar das atividades da agência para o desenvolvimento da comunidade e mobilizar, assim, ganhando a simpatia dos moradores, alcançando a manutenção na Associação do Bairro e ter a legitimidade de falar em nome do bairro junto aos órgãos públicos, seja Prefeitura ou Estado. O outro movimento é o da Prefeitura, tendo como representante a Agência da Cidadania que impõe o olhar oficial sobre os moradores locais, ou seja, através das atividades e eventos dos agentes da cidadania, existe toda uma linguagem de cidadania e de mobilização, no qual o público atendido tem a possibilidade de refletir sobre as práticas de cidadania e participação popular.

Enfim, é sobre esse movimento simbólico no bairro Demócrito Rocha, que pretendo refletir, pois, através do discurso da cidadania e das práticas de ações comunitárias da Agência, existe uma tentativa de legitimar o discurso oficial de ser cidadão e uma tentativa de mobilização em torno do símbolo da efetividade da Prefeitura em seu aspecto social.

Nestas lutas simbólicas travadas pela liderança comunitária (Associação de Moradores) e agentes da cidadania (Prefeitura de Fortaleza), vê-se um jogo de interesses em que a arena de disputas pelo poder simbólico é o bairro e suas adjacências (outros bairros da Grande Parangaba).

Neste embate, a comunidade recompensará o vencedor das lutas simbólicas disputadas no campo e disponibilizará os lucros do crédito e reconhecimento para os atores vencedores, entre outras palavras, tanto a liderança local como os técnicos e agentes da cidadania disputam o direito de dizer o universal acerca de cidadania, o ator social que ganhar a disputa terá a

legitimidade de produzir os discursos sociais sobre cidadania como estatuto de verdade para os consumidores do discurso, ou seja, a população do bairro Demócrito Rocha.

É munido com essa perspectiva das práticas dos agentes de cidadania junto aos moradores do Demócrito Rocha que pretendo analisar de que forma isso acontece e quais os mecanismos simbólicos utilizados para mobilizar o público ou a comunidade local para os interesses da Agência em detrimento das ações da Associação de Moradores do Bairro.

## CAPÍTULO II

### DISCUSSÕES EM TORNO DA NOVA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS (DES)ASSISTIDOS SOCIAIS NO BRASIL.

#### **2. 1 - Direitos sociais: percursos de sua construção na sociedade contemporânea.**

O percurso da construção dos direitos sociais na sociedade atual foi um processo que teve ligações com um projeto de Estado Social, que lançou bases para uma reflexão acerca do enfrentamento da questão social<sup>7</sup>, somando-se às conquistas dos direitos civis e políticos. A luta por esses direitos começou por volta dos séculos XVII e XVIII, na época em que o regime do absolutismo dominava praticamente todo o continente europeu. Naquele momento, a classe burguesa, em franco crescimento econômico, brigava por espaço político junto ao poder absoluto dos reis e do Estado absolutista e, por mediação dos direitos civis, tentava-se diminuir tanto o poder real como o do Estado absolutista.

Para uma reflexão relevante sobre o percurso da conquista dos direitos, é importante fazer referência aos períodos históricos em que eles foram efetivados. Assim, de maneira ampla, é detectável que os direitos civis foram

---

<sup>7</sup> A questão social aqui é compreendida como: “Conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem como uma raiz comum a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”. (Iamamoto,1998:27)

conquistas efetivadas no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX, enquanto os direitos sociais são conquistas realizadas no século XX<sup>8</sup>. Embora os marcos dos períodos possam ser criticados pelo fato de que a conquista dos direitos não é algo linear e nem implementado da mesma forma nos países, Bobbio (1992) e Coutinho (2000) indicam a relevância do estudo de Marshall (1967), uma vez que ele vincula a existência dos direitos na sociedade à questão da cidadania, considerada como:

“[...] capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou [...] por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de se atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada” (COUTINHO, 2000:50).

Há a existência de dois modelos para a compreensão das idéias que influenciaram o movimento de buscas de direitos. O primeiro é defendido pelos teóricos Hobbes, Locke e Rousseau<sup>9</sup>, que entendem o direito como algo que faz parte integrante da condição de ser humano construído numa lógica *a priori*, na qual a natureza humana é possuidora de direitos. O segundo modelo é representado pelo postulado de que os direitos são produtos do movimento histórico em que são debatidos, perfazendo um homem concreto, delimitado a partir de condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade, pois “os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (Bobbio, 1992:32). São direitos que, constituídos em determinadas épocas ou períodos, sob determinações históricas,

---

<sup>8</sup> Cf. Marshall, 1967.

<sup>9</sup> Os três teóricos tinham como paradigma o *jusnaturalismo*, ou seja, o princípio do direito natural (*ius naturale*) que é um sistema de normas e conduta intersubjetiva fixados pelas normas do Estado (direito positivo) e na natureza humana que se justifica e garante os direitos (Bobbio, 1983).

políticas, econômicas e culturais, indicam a produção de um homem concreto em uma dada sociedade.

Uma das formas de entender o espaço da construção dos direitos é percebê-lo a partir da noção de geração<sup>10</sup>. Sendo assim, são elencadas três gerações de direitos. Na primeira geração, estão os direitos civis e políticos, acontecidos nos séculos XVIII e XIX, que fizeram parte de conquistas históricas em que a burguesia buscava espaço político no plano do Estado e liberdade para ampliar suas posses econômicas. Sob justificativa, é produzido um homem individual e livre, portador de direitos civis exercendo, assim, sua conduta contra o poder indiscriminatório do Estado real e, no caso dos direitos políticos, exercê-los no espaço da intervenção no Estado.

Os direitos categorizados como segunda geração - os direitos sociais - são exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado, que devem provê-los. É no contexto e na esfera do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos sociais, mesmo sendo buscados de uma forma individual. Essa forma de direitos foi se configurando a partir do século XIX e ganhou mais consistência no Século XX. Tem como pano de fundo a idéia da igualdade e constitui algo a ser almejado na busca de minorar as desigualdades sociais.

Além dos direitos supracitados, no decurso do século XX, evidenciaram-se os movimentos para legitimação dos direitos chamados de terceira geração, ou seja, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à paz<sup>11</sup>. Esses direitos têm um aspecto de natureza coletiva e difusa, pois não são

---

<sup>10</sup> Adota-se a terminologia 'geração' utilizada por Bobbio (1992) e Coutinho (2000), embora concordo que o termo possa deixar um pouco de lado a dinâmica dos direitos e sua realidade de construção dentro das realidades que os gestaram.

<sup>11</sup> Cf. Estatuto da Organização para as Nações Unidas. Ver melhor em [http:// www.onu.com](http://www.onu.com)

centrados só no indivíduo, mas relacionados aos povos, às nações que os buscam. E isso é feito por intermédio da Organização das Nações Unidas (ONU).

Durante todo o percurso histórico, a idéia ou a noção dos direitos teve sua materialidade em forma objetiva em dois documentos chaves. São eles a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, anunciada pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa, em 1789, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, anunciada pela ONU, em 1948. Um século e meio separa a divulgação dessas declarações, que foram permeadas por uma luta simbólica travada de representações ligadas ao estatuto do direito a ter direito dentro de uma esfera pública, antes limitada à realeza e à aristocracia que determinavam os direitos das pessoas. Todo esse embate representou a ampliação de garantias legais perante o Estado.

Em seu bojo, estes documentos representam dois momentos distintos na história. A Declaração francesa foi tecida no século XVIII, em plena efervescência dos direitos civis e políticos,<sup>12</sup> e a Declaração da ONU foi elaborada no século XX, no momento das discussões em torno da queda da bolsa de valores de Nova York, que gerou no mundo ocidental questões relacionadas à forma de condução do Estado em posições econômicas e uma maior visibilidade relacionada ao problema social em torno da crise da sociedade salarial e à possível desfiliação social (Castells, 2000).

Esses documentos têm grande importância ao tentarem estabelecer princípios universalizantes dos direitos no mundo. Entretanto, é possível encontrar

---

<sup>12</sup> Esses direitos são representados pelo direito à propriedade, à segurança e à resistência à opressão por parte do Estado ou de outro indivíduo. Cf. a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

realidades muito divergentes em sua implementação e execução, pois o fato de existir um direito não garante sua efetividade (Bobbio, 1992).

Foi com a manutenção do sistema capitalista e na relação contraditória entre o capital e os trabalhadores que se criaram as condições objetivas e simbólicas para a identificação das lutas das classes trabalhadoras e a busca de reivindicações de direitos. Direitos estes que vão se ampliando à medida que ganham força simbólica e legitimidade necessária para acessá-los.

Os direitos como elementos constitutivos de um nível de relações de sociabilidade têm papel importante na sociedade contemporânea, pois, como indica Bourdieu (2001), na sociedade, o sujeito social tem que aprender as ‘regras do jogo’ para saber jogar bem e, no caso, a regra objetiva são os direitos conquistados pela sociedade. No entanto, não quer dizer que o sujeito ganhe o jogo, mas é necessário que acredite na sua eficácia para o bom funcionamento das instituições e, por conseguinte, do tecido social.

Assim, compreender a dinâmica de construção dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, torna-se importante como estratégia de enfrentamento das causas nascidas do mundo social. É nesse campo do social que batalhas simbólicas são travadas entre atores sociais distintos que disputam a legitimidade de exercer seu poder em relação aos demais e impor aos perdedores as regras de participação de direitos.

Dentro desta perspectiva é que pretendo analisar no presente capítulo como ocorreu o processo de institucionalização dos direitos sociais no Brasil e até que ponto essa institucionalização contribuiu ou não para a inclusão de novos atores sociais no espaço da cidadania.

## 2. 2 - Passos institucionais da cidadania social no Brasil

O percurso de construção dos direitos sociais no Brasil tem tido um longo trajeto que teve início no ano de 1930,<sup>13</sup> no governo de Getúlio Vargas, e teve até a data atual avanços e retrocessos.

Durante aquele período, o governo Vargas construiu para si um caráter populista<sup>14</sup> de exercer o poder. Ele apareceu num movimento denominado Revolução de 1930, percebido por estudiosos como o rompimento do acordo oligárquico exercido até então com forte controle na esfera de poder no Brasil (Fiori, 1995; Fernandes, 2002). A Revolução de 1930 sustentava-se em bases objetivas enfrentadas no Brasil após a grande depressão ocorrida no mundo capitalista com a queda da bolsa de Nova York e apresentou como paradigma para o desenvolvimento do Brasil a

“[...] nacionalização dos bancos estrangeiros, das minas e quedas de água, o combate gradativo ao latifúndio, reformas na área trabalhista, [...] instituição do salário mínimo, proteção da mulher e do menor, limitação da jornada de trabalho” (Fausto, 2001:248).

As condições da economia agroexportadora no Brasil tinham como principal produto de exportação o café. Com a crise da bolsa americana, o preço cai drasticamente, gerando uma crise no País e abrindo condições políticas para a

---

<sup>13</sup> Durante o período do domínio português no Brasil, em 1500, perpassando outros momentos históricos até 1930, não houve pontos constitucionais relevantes que afirmassem o reconhecimento de direitos sociais no Brasil. Ver melhor em Carvalho, 2002.

<sup>14</sup> Populista é definido como algo que tem como fonte principal de inspiração e constante referência o povo. Cf. Bobbio, 1992.

ascensão de Getúlio Vargas. Naquele momento, o País tinha um forte agravamento econômico e social, como redução da atividade econômica e desemprego. Só em São Paulo calculava-se em 100 mil o número de desempregados (Carvalho, 2002).

Foi nesse contexto que se deu a vitória do movimento 1930. A política do governo Vargas tentou centrar suas ações na relação entre o capital e o trabalho. Seu primeiro ato foi criar, no mesmo ano, o Ministério do Trabalho, que tinha como função harmonizar as relações e esforçar para trocar o termo luta de classe por conciliação (Carone, 1991). Por meio do decreto No. 19.770, de 19 de março de 1931, Vargas instituiu as condições de formação de sindicatos que passaram a funcionar em parceria com o poder público. A participação se estendia à participação de conselhos mistos e permanentes de julgamento e conciliação. Foi criado também o sistema corporativo, por meio da legislação sindical.(Carone, 1991).

Durante esse período, o governo Vargas trabalhou na formulação de dispositivos legais para a formação de um modelo de Estado social autoritário que buscava afirmação em medida de cunho regulatório e assistencialista. Essas características apontavam um sistema de proteção social de tipo conservador, com marcas corporativas e clientelistas (Schwartzman, 2004; Draibe, 1993).

Vargas atuou bastante no setor previdenciário, estimulando a ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão, as chamadas CAP's<sup>15</sup>. As CAP's baseavam seus benefícios no direito à aposentadoria, apoio ao socorro médico,

---

<sup>15</sup> A Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) foi criada em 1923, por meio da Lei Chaves e tinha como público alvo o setor ferroviário. Baseado nesta estrutura Vargas ampliou no plano da Previdência no Brasil, a partir de 1930.

recebimento de pensão ou pecúlio pelos familiares e compra de medicamentos a preços baixos.

Essa prática mudou em 1933, quando se criaram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IPA's)<sup>16</sup>, contudo, manteve-se o caráter centralizador do Estado, que participava na indicação de seu presidente e tinha voz respeitada na administração dos institutos. (Carvalho, 2002).

Por meio do Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, o governo Vargas legalizou a sindicalização dos empregadores e empregados, sob o olhar e a fiscalização do Estado. Esse aparato legal se dirigiu mais ao trabalhador urbano do que ao trabalhador rural que ainda era mau assistido pelo governo.

A constituição de 1934 permaneceu até 1937, quando Vargas, através da força, deu o golpe de Estado, gerando o Estado Novo que durou até 1945 e foi planejado para modernizar o País e adequá-lo ao sistema capitalista. Em outras palavras, investir na criação de grandes indústrias para o desenvolvimento do Brasil.

O Estado Novo foi mantido pela criação de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação direcionada para o campo dos direitos sociais, compreendidos como imprescindíveis ao processo de industrialização no País. Buscava-se, assim, o monitoramento do movimento operário para disciplinar suas formas de reivindicações e protestos (Carvalho, 2002).

---

<sup>16</sup> Foram criados nesse período vários outros institutos de Previdência. Como por exemplo: Instituto de Aposentadoria e Pensão Marítimas (IAPM), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), em 1936 etc.

Nesse mesmo campo dos direitos sociais, Vargas deu maior ênfase à área trabalhista, com intensificação à organização dos trabalhadores, proibindo manifestação de greves. Por outro lado, ampliaram-se os benefícios às classes menos favorecidas, sinalizando para a obrigatoriedade do Estado em oferecer o ensino pré-vocacional e educacional. Desta maneira, com tais medidas, aumentou o leque de opções de mão-de-obra para o projeto de desenvolvimento pela industrialização em curso e o crescimento da legitimidade do governo junto à população.

O período que abrangeu a ditadura Vargas (1937-1945) teve sua atenção voltada para o controle da classe trabalhadora, tendo como recurso a legislação social.

Em 1939, aumentou o domínio dos sindicatos, com a aprovação de uma legislação inspirada na Carta de Lavoro italiana, de cunho fascista. Nesse momento, também criou-se o imposto sindical; em 1940, regulamentou-se o salário mínimo; em 1942 criou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>17</sup> e, por fim, em 1943, a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), a qual reuniu toda legislação da área elaborada desde de 1930 (Fiori, 1995; Carvalho, 2002).

O perfil das políticas sociais no intervalo de 1937-45 foi marcado por traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrática. Também por certa conduta paternalista, pois se baseava na legislação trabalhista, dada como concessão aos trabalhadores dentro de um estímulo à formação de estrutura corporativa (Carvalho, 2002).

---

<sup>17</sup> Legião Brasileira de Assistência tinha como objetivo assistir, primeiramente, as famílias dos pracinhas que foram para a guerra e depois foi estendido à população pobre, principalmente, a programas materno - infantil. Ver melhor em Araújo (2002)

Os governos que se sucederam de 1946-64 tinham uma postura política com características democráticas trabalhistas de orientação populista, mantiveram o Estado com uma ótica liberal e priorizaram a ampliação da indústria e a formação educacional tecnológica. Ocorreu nesse período a criação do sistema “S”: Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, que dava suporte ao sistema educacional voltado para a necessidade técnica da demanda das indústrias brasileiras. A criação desse sistema arrecadava recursos dos empregadores e dos trabalhadores para um perfil profissional exigido pelas indústrias (Fiori, 1995).

O governo de Dutra (1945-1950) teve como novidade a Constituição de 1946 e nela a abolição dos instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo, em relação aos direitos sociais, a liberdade de associação sindical e o direito de greve.

Nessa mesma época, Dutra estabeleceu como meta, em 1948, a implantação do Plano Salte, elegendo como atuação as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. Esse foi o primeiro plano governamental que introduziu a perspectiva de atendimentos à questão social como planejamento de governo (Fiori, 1995).

Já em relação aos trabalhadores, Dutra agiu com insensibilidade aos movimentos e demandas dessa classe. Embora fossem permitidos legalmente, os movimentos eram energeticamente coibidos e desmontados pelo governo.

Em 1951, Vargas retorna ao governo só que, agora, pelo voto popular, entretanto, muito pressionado pela aliança que o elegeu: de um lado, os partidos

conservadores, e de outro, grande parte da população que o titulou como o “Pai dos Pobres”, devido à sua promessa de criação de programas na área social. Getúlio Vargas volta ao poder, intensificando traços de uma política organizada de cunho nacionalista e populista.

Vargas tinha uma oposição forte representada pela União Democrática Nacional (UDN), pelos militares, que haviam criado a Escola Superior de Guerra (ESG), que na época tornou-se reduto de doutrinação anticomunista e antivarguista, pelo empresariado brasileiro comprometido com o capital estrangeiro e pelos grandes grupos multinacionais do setor do petróleo, devido à criação, em 1953, da Petrobrás (Carvalho, 2002).

No seu programa de governo de 1951-54, Vargas tentou novamente se sustentar no controle dos trabalhadores por meio de políticas trabalhistas. A urgência de medidas sociais e imposições sofridas pelos trabalhadores das cidades urbanas no seu processo de trabalho gerou várias manifestações públicas, uma vez que a estrutura sindical foi muito atuante nessa época.

Vargas usava um forte esquema repressivo para lidar com opiniões e setores divergentes. Exemplo disso foi o episódio em que forças repressivas do governo tentaram matar Carlos Lacerda, seu principal opositor, que resultou na morte de um oficial do Exército e foi o derradeiro motivo para seu suicídio, em agosto de 1954 (Carvalho, 2002).

Com a morte de Getúlio Vargas, seu vice, Café Filho, assume até 1955, quando foram realizadas novas eleições; a presidência foi assumida de forma extraordinária por Carlos Luz. O vencedor Juscelino Kubitschek baseou seu

governo num projeto nacionalista desenvolvimentista<sup>18</sup>, pois propôs através do chamado Plano de Metas, o objetivo de desenvolver o Brasil 50 anos em apenas cinco anos.

“O ‘Plano de Metas’ constituía-se [...] em grandes investimentos em setores prioritários: energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação. Essas cinco metas foram divididas em outras trinta subsetoriais, que incluíam um programa de formação técnica e a construção de Brasília” (HAFFINER, 2002:43).

No Plano de Metas, as políticas sociais foram limitadas pelo objetivo primeiro do governo, a questão econômica. Não é à toa que, ao referir-se à ‘questão social do Plano de Metas, o governo valorizava a formação profissional como meta social (Vieira, 1995).

Num segundo momento, no âmbito das políticas sociais, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, na qual a Previdência foi unificada em termos de benefícios, universalizando-se a todos trabalhadores urbanos no mercado formal e direcionando uma possível centralização administrativa, o que aconteceu em 1966, por ato do governo ditatorial, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (Carvalho, 2002).

O final do governo Juscelino recebeu várias críticas da população, principalmente, dos seus adversários políticos da UDN, referentes ao seu plano de metas. No entanto, houve espaço para receber as manifestações contrárias e continuar administrando o Brasil (Vieira, 1995).

---

<sup>18</sup> Segundo Carvalho: “A base ideológica do nacionalismo desenvolvimentista vinha do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e foi elaborado no país pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, órgão criado em 1955, ligado ao Ministério da Educação” (Carvalho, 2002:133). Já a Cepal seria conforme Mello “a idéia que, para as nações latino-americanas, a industrialização, peça essencial para o nacionalismo desenvolvimentista, seria o único caminho a trilhar se desejassem se tornar senhoras de seu próprio destino e, simultaneamente, se verem livres da miséria” (Mello, 1990:20).

Em meio a grandes discussões travadas pelo País, Juscelino Kubitschek transmitiu o poder, em 1960, ao presidente eleito Jânio Quadros, da UDN, tendo como vice João Goulart, do PSD e PTB. O governo de Jânio durou apenas sete meses, quando sua renúncia criou uma crise institucional, pois os militares não aceitavam João Goulart pela simpatia que demonstrava por sindicatos e por projetos sociais, ditos ‘socialistas’, como a reforma agrária. Uma proposta negociada pelo congresso evitou o confronto militar e foi instituído, pela Emenda constitucional Nº 4, o Parlamentarismo. No entanto, em 1963, depois de um plebiscito, a população brasileira optou pelo presidencialismo, e Goulart restabeleceu o comando da nação.

O período do governo Goulart foi marcado por uma variedade de movimentos sociais. No ano de 1962, foi criado o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Esse movimento foi inspiração de muitos outros movimentos embrionários que depois deram origem, na década de 1980, à Central Única dos trabalhadores (CUT). No mesmo ano de criação da CGT, Goulart organizou um grupo para reformular a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituiu o décimo terceiro salário e, em 1963, o salário família, sendo estes direitos vinculados a trabalhadores urbanos.

As propostas de reformas pensadas por Goulart não eram bem vistas pelos partidos de cunho liberal, como a UDN, por setores das oligarquias rurais e pelo Exército. Todas essas forças contrárias se reuniram e, apoiadas por um movimento da classe média brasileira, deram o golpe militar de 1964. Essa data gerou um período de adversidade para os direitos civis, políticos e sociais.

Esse momento da ditadura em relação aos direitos sociais foi restrito à área trabalhista, voltada quase exclusivamente aos trabalhadores urbanos e ligada tão somente a alguns benefícios sociais.

O crescimento ou assunção dos direitos sociais foi sendo construído no Brasil, não só por textos constitucionais, mas por propostas de políticas sociais construídas pelos governos, que constituíram, dessa maneira, um projeto de bem-estar do tipo meritocrático, particular e conservador, conforme Draibe (1993). Então, o que se vê é um sistema de proteção social formulado pelo poder executivo e direcionado para uma política centralizada no trabalho urbano-industrial. Sendo assim, fragmentado, pois não respondem a todas as demandas do conjunto da sociedade brasileira.

No período dos governos militares, o Brasil viveu um clima de repressão e utilização da força para montar bases de construção do projeto de crescimento econômico e restabelecer a continuação da relação do País com o capital internacional.

Poder-se-ia analisar o Brasil nessa época como apresentando dois Brasis: o primeiro, o da repressão, da tortura, da censura a pessoas ou correntes de pensamento que eram contrárias ao regime, ao mesmo tempo em que cultivava o progresso, o verde-amarelismo, reproduzidos pelo aparato dos órgãos oficiais do governo (Chauí, 2000). Já o segundo, cooptava a população, na sua maioria pobre, que sofria os arrochos salariais e com as condições precárias de vida. O governo sempre alimentava os perigos do comunismo para legitimar suas práticas governamentais.

Desde Castelo Branco, o regime ditatorial, constantemente, sempre utilizou atos institucionais<sup>19</sup> como forma de equilibrar as relações com o governo e a sociedade. Estes atos promulgados trouxeram ao longo do tempo (1964-85) arbitrariedades e indicam de que forma os direitos civis, políticos e sociais eram gestados, mostrando a relação de força dos interesses dominantes.

Esses atos arbitrários das medidas institucionais foram criando uma oposição por parte da sociedade civil, que se mobilizou para denunciar tais atos da ditadura. As manifestações ocorreram de várias formas, inclusive nas ruas, com grande participação de pessoas. “O ano de 1968 [...] assistiu à eclosão de um amplo movimento social de protesto e de oposição à ditadura, com destaque para o movimento operário com as greves de Osasco e Contagem” (Habert, 1996:10).

Quanto maior era a resistência da população, maior era a truculência do governo militar, o que pode ser percebido por meio do ato mais repressor do período militar que foi institucionalizado pelo AI-5, o qual tornou a Constituição de 1967 obsoleta, sendo promulgada pelos militares a Constituição de 1969. Nessa Constituição, os direitos sociais trabalhistas permaneceram inalterados no que tange à relação do Estado com o indivíduo.

O País vivia um clima contraditório, pois, se de um lado tinha a agonia dos direitos políticos e civis, por outro, na década de 1970, passou por um momento conhecido como o “milagre econômico<sup>20</sup>” em que se tinha índice de

---

<sup>19</sup> Os atos institucionais são concebidos como estatuto ou regulamento baixado por um governo que auto-investe no poder constituinte, como forma de sobrepor-se a constituinte vigente. (Quirino&Montes, 1987:83).

<sup>20</sup> O “milagre econômico” era sustentado em três pilares: “o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora submetida ao arrocho salarial, às mais duras condições de trabalho e repressão política; a ação do Estado, garantindo a expansão capitalista e a consolidação do grande capital nacional e internacional; e a entrada maciça de capitais estrangeiros na forma de investimentos e de empréstimos”. (Habert, 1996:13).

crescimento do Produto Interno Bruto em média de 11% a 12%, nos anos de 1971 a 1973 (Habert, 1996).

No âmbito das medidas sociais, a ditadura constituiu um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital especulativo. Atuou setorialmente e ampliou o número de instituições. São dessa época a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, a unificação das Caixas de Pensões e os IAP's e as regras da Previdência anterior, criando o Instituto Nacional de Previdência Social tendo, também, cobertura de benefícios aos trabalhadores rurais (como o Fundo Rural), autônomos e empregados domésticos.

Uma outra instituição criada nesse mesmo ano foi o Banco Nacional da Habitação (BNH), muito reivindicado pelos trabalhadores, mas que, embora utilizasse recursos do FGTS, serviu mais para financiar moradia da classe média do que a dos mais humildes. Ou seja, o governo militar deixava claro seu comprometimento com a classe média, dado o apoio recebido durante o golpe (Draibe, 1993).

“[...] o mercado de acesso à casa própria foi concebido segundo classes de renda, distribuídas em três estratos: o popular, constituído de famílias com renda até 3 salários mínimos; o econômico, com renda entre 3 e 6, e o médio, de 6 para cima. Em ambos, o papel estratégico esteve reservado ao Estado.[...] Tal estrutura e lógica levavam a que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas mais populares[...]”(Draibe, 1993:24-25).

Um ponto importante que tomou proporções significativas foi a questão dos menores e infratores<sup>21</sup>. Foram criados o Sistema Fundação Nacional do Menor e as Fundações Estaduais (Funabem/Febems), que tinham como objetivo tratar de crianças e adolescentes pobres de forma repressiva e adestrando-os com a intenção de torná-los mais ‘tranqüilos’ ao convívio social.

No campo das políticas sociais, no período da ditadura militar, foram criados o Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974. Em 1979, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que congregou o INPS, o Inamps, a Funabem, a LBA e a central de Medicamentos (Ceme). Todas essas medidas tiveram como objetivo reunir em uma única estrutura as instituições que tinham relação direta com a oferta de benefícios à população.

Por fim, as políticas sociais desse período revelam a forma de como os direitos eram entendidos, pois medidas eram tomadas visando uma “política de controle” para manter a população sob a tutela do governo. A idéia que se tinha dos direitos era a da concessão a quem “merecia”, segundo a visão dos gestores do governo (Vieira,1995).

Mesmo com a retomada gradativa dos movimentos sociais pleiteando a busca da abertura política, a ditadura militar ainda dava sinais de resistência, com medidas de caráter autoritário. Exemplo disso pode ser percebido nas conseqüências da derrota das eleições de 1974, em que os governistas perderam os dois terços necessários para aprovação de medidas institucionais. Como

---

<sup>21</sup> Termo utilizado na época e baseada no antigo código de menores, a qual foi substituída por criança e adolescentes, a partir da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1989.

resposta, Geisel, em 1977, suspendeu o congresso por 15 dias e depois o reabriu para aprovar o chamado “Pacote de Abril”<sup>22</sup> (Carvalho, 2002).

Na contramão das medidas autoritárias, os movimentos sociais foram se reestruturando, ganhando maior espaço junto à população e exercendo pressão na Câmara até o momento que culminou com o fim da censura prévia na rádio e na televisão<sup>23</sup>, o retorno do *habeas corpus* para crimes de motivação política e a exclusão do Artigo Institucional nº5 (AI-5).

Já no governo de João Figueiredo, a massa dos trabalhadores tinha melhor organização e, com suas manifestações, conseguiu pressionar o presidente a sancionar a Lei da Anistia, restabelecendo instrumentos democráticos da relação entre o Estado e a sociedade.

Pode-se perceber que os governos de 1964 a 1985 se dedicaram a dirimir o exercício dos direitos políticos e civis. No plano dos direitos sociais, a elaboração era manter a sustentação política. A prosperidade prometida com os militares mostrou-se falaciosa, e os benefícios adquiridos mostraram-se restritivos à população (Carvalho, 2002).

Todas essas medidas dos governos militares fermentaram a criação de vários movimentos populares dos mais amplos setores da sociedade, para fragmentar o regime e enfraquecê-lo, até derrubá-lo em 1985.

---

<sup>22</sup> Nesse pacote foi decidida a: eleição indireta para governadores e para um terço dos senadores; a limitação da propaganda eleitoral, o fim de dois terços na câmara para aprovações de medidas constitucionais e ampliação o mandato do presidente da República. (Carvalho, 2002).

<sup>23</sup> Naquele momento, vigorava a Lei Falcão, de 1976 e nela indicava que o debate político era proibido nos meios de comunicação, se limitando a campanha eleitoral à apresentação de foto e do currículo dos candidatos.

O governo de José Sarney ficou conhecido como o governo da transição democrática, e a prova material desse momento foi a Constituição de 1988. Entretanto, nesse momento, houve um rearranjo das forças políticas consideradas conservadoras, que fizeram pressão para não haver uma maior discussão nas reformas (econômica, política, social etc) pretendidas pela Constituição promulgada (Fagnani, 1999).

É bom salientar que, no processo de agitação da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões em torno das suas conquistas, o Brasil assinou acordos com organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, segundo orientações contidas no Consenso de Washigton <sup>24</sup>.

As diretrizes do Consenso opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pela Constituição. No entanto, a orientação teórica se aproxima com a herança patrimonialista e autoritária do papel do Estado brasileiro. Como indica Emir Sader (2000), o Estado brasileiro sempre foi o máximo para as demandas do privado e o mínimo para os interesses das políticas sociais para o povo.

Depois de Sarney, houve a eleição em que Fernando Collor foi eleito através de uma plataforma que sinalizava para a moralização da política - com o lema “Caça aos Marajás”. O discurso de Collor se aproximava de um projeto de Estado social-liberal, mas apresentava iniciativas de um plano neoliberal de orientação para o mercado (Pereira, 2000). As propostas de campanha continham retóricas como: “descamisados” e “perseguidores de marajás”, que poderiam

---

<sup>24</sup> O conjunto das orientações do Consenso de Washigton tem como objetivo: a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem pela gerencia do setor privado. (Sader,2000)

indicar o resgate da dívida social, o que na prática não se confirmou. (Idem, 2000).

As marcas do governo Collor são evidentes nos anos de 1990 a 1992, com as intervenções econômicas por meio dos planos Collor I e Collor II, a abertura do mercado brasileiro ao mercado externo e o caráter populista, clientelista e assistencialista dos programas sociais.

No campo social, o intervalo da administração Collor se caracterizou por mecanismos que recaíram no sistema de proteção social, desmontando-o em relação à seguridade social. Como balanço geral do governo, Pereira indica a “[...] rejeição explícita do padrão de seguridade social [...] o governo reiterou a tentativa da administração passada de desvincular os benefícios previdenciários e da Assistência Social do valor do salário mínimo; vetou o projeto de lei que regulamentava a assistência social”.(Pereira, 2000:163).

Nesse tempo, o País apresentava um panorama que pode ser mostrado através de linhas gerais. a) aumento do processo de privatização das empresas nacionais; b) abertura econômica para capitais internacionais; c) retorno do processo inflacionário; d) diminuição dos gastos sociais, entre outras atitudes que corroboraram as indicações feitas pelos organismos estrangeiros.

Em 1992, com o processo de impedimento do presidente Collor, ele é afastado,<sup>25</sup> e assume o vice, Itamar Franco, cujo governo foi pautado no projeto econômico de desenvolvimento, buscando conter a inflação e o *déficit* público. Sendo assim, foi pensado um conjunto de metas orquestrado pelo então sociólogo

---

<sup>25</sup> Com grandes denúncias de corrupção nos alto escalões do seu governo, ocorreu o processo de *impeachment*, o que o retirou do poder e da presidência da república.(Pereira, 2000)

e Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso: a) estabilidade de preços; b) modernização da estrutura produtiva; c) integração econômica à globalização e d) redefinição do papel do Estado e sua forma operativa (Reis & Prates, 1999).

As metas supracitadas, tanto no período Itamar Franco como nos posteriores, quanto às políticas sociais, entraram em conflito com o caráter universalista e do direito social mencionado na Constituição de 1988, a qual desde Collor já era julgada impraticável, dado que se fosse realizado algo no campo social o País iria se tornar um país ingovernável (Draibe, 1993; Pereira, 2000).

Em compensação, nesse governo, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8.742/93. A aprovação dessa lei foi produto de um movimento de parte da sociedade civil, assistentes sociais, organismos de classe e da ação do Ministério Público, que ameaçava autuar a União pelo descaso com a área social. (Sposati, 2004).

No governo Fernando Henrique, de 1995 a 1999, houve uma atenção especial em torno da inflação, a manutenção da estabilidade da moeda e a de reformar a estrutura do Estado, tornando-o eficiente em sua forma gerencial. (Batista *et al.*, 1994).

Em relação à esfera do campo social, o governo FHC não foi animador. Contabilizou-se uma forte concentração de renda; um aumento de desemprego (Mattoso, 1999) e uma tentativa de flexibilizar as leis trabalhistas oriundas do governo Vargas (Cardoso, 1994; Netto, 1999). Como resultado de toda a política de FHC, tivemos um Estado brasileiro aberto ao mercado internacional, dependente de capital especulativo e sujeito às crises econômicas, como a asiática, de 1997, e a russa, de 1998. (Singer, 1999).

Os governos (José Sarney; Fernando Collor; Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) que se sucederam no período pós-ditadura, construíram um projeto político baseado na centralidade da estabilidade econômica e no anseio de reformar a Constituição de 1988, considerada um fardo para a nação e um estorvo ao projeto de crescimento. “A obsessiva preocupação governamental com a contenção fiscal deteriorou, qualitativa e quantitativamente, o sistema de proteção social no Brasil” (Pereira, 2000:173).

O País, nesse período, com uma verba cada vez menor para a área social, resolveu aplicar seus recursos de uma forma ‘racional’, tentando *focalizar* as demandas das localidades mais humildes e *descentralizar* as ações políticas em torno dos atendimentos às famílias carentes.

### **2. 3. – Novo paradigma da assistência social às famílias desfavorecidas**

A mudança de perspectiva na orientação das políticas sociais está baseada num emaranhado de relações simbólicas, no qual diferentes atores sociais estavam envolvidos, e corroboraram sua institucionalização: assistentes sociais, sindicatos movimentos sociais, organizações não-governamentais, pastorais etc.. Conforme Sposati: “A luta para a firmação da assistência social pode ser revertida num ‘fornecedor eficiente’ de serviços sociais aos segmentos mais espoliados”. (Sposati, 1989:04).

Nessa possibilidade das lutas travadas para a institucionalização dos direitos sociais no Brasil, foi incluída na Constituição Federal de 1988 a

assistência social como parte integrante da seguridade social e prescrita no artigo 203, assim escrito:

“Artigo 203-A assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos”:  
I) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice;  
II) o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III) a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. [...]” (Brasil, 1988).

Essa inclusão, inovadora, introduz no campo da assistência uma nova compreensão sobre uma população antes completamente excluída do atendimento dos direitos, que impõe a visão da assistência como fornecimento necessário para enfrentar as dificuldades que podem ser colocadas a qualquer cidadão e que devem ter uma cobertura do Estado brasileiro.

O que se pode afirmar é que a assistência social utiliza um critério particular, qual seja, o mérito ou o valor da necessidade, para assim definir a sua demanda e a forma de distribuição.

Sendo assim, nota-se que os usuários da assistência social brasileira têm que possuir o estatuto dos necessitados e desamparados. Em outras palavras, não é qualquer pessoa que pode ser beneficiário dos programas de assistência, mas somente aqueles que são vistos e percebidos como estando à margem da sociedade ou os desvalidos sociais.

A noção de desamparado, necessitado ou desvalido é atribuída à condição de fragilidade física, associada à condição econômica, colocando o Estado como responsável a suprir um amparo mínimo a esses cidadãos.

Ao tomar tal condição, o Estado brasileiro, no campo de assistência social, é equivalente às sociedades capitalistas na tentativa de atenção a essa população carente sob o padrão da seguridade social.

Nas sociedades desenvolvidas, de uma forma geral, o campo da assistência social é constituído no interior de uma ética pública que reconhece a figura dos fragilizados sociais e tentam de alguma forma contribuir com políticas para incluir essa camada da população.

No Brasil, a assistência social foi a última área da seguridade a ser regulada. A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 e a assistência social só foi regulada em 1993, com a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).

Essa regulação tardia pode ser avaliada em dois aspectos: por um lado, o desconhecimento sobre a noção de assistência social, gerando certo preconceito com a área, e, por outro, a crise fiscal que o Brasil sofreu em 1989, que apontou o Estado brasileiro como mal gastador e que deveria racionalizar o gasto social, ou seja, verificar o que se gasta na área e o que for possível cortar, para geração do superávit primário.

Soma-se a isso o período de recessão da economia mundial, com perda significativa da massa salarial, aumento de desemprego, resultantes dos custos sociais dos processos de estabilização e manutenção do sistema capitalista.

Dentro desse quadro, a Loas foi criada e, no interior de sua definição e objetivos, a Lei enumera as condições para que esse campo passe a ser

considerado como direito social e ganhe uma nova ótica de atendimento à população carente.

A nova Lei vai de encontro à realidade da maioria dos programas executados até então, pois, houve uma reformulação da gerência entre o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e a primazia do Estado na responsabilidade da condução da política. Em sua trajetória histórica, o Estado tinha um papel secundário ou de subsidiário ao trabalho executado por entidades privadas e/ou públicas.

O Estado, para melhorar sua ação administrativa, criou o Sistema Único de Assistência Social (Suas), uma forma de tratar a área social com a mesma importância com que trata o Sistema de Saúde no Brasil que nos últimos anos atingiu números expressivos nos atendimentos da população mais humilde<sup>26</sup>.

Colocar a legislação social em benefício da vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania.

---

<sup>26</sup> Cf. Abu –El-Haj em seus estudos sobre o sistema de saúde no Ceará ter obtido resultados substanciais no atendimento à saúde no interior do estado.

## CAPÍTULO III

### PREFEITURA DE FORTALEZA E A QUESTÃO SOCIAL.

#### 3.1. Questões sociais na capital alencarina: uma reflexão da visão social da prefeitura de Fortaleza na era Juraci Magalhães.

No ano de 1988, Ciro Gomes ganhou as eleições municipais em Fortaleza e, com seu vice, Juraci Magalhães,<sup>27</sup> começou a administrar a cidade, com a limpeza das ruas<sup>11</sup> e o saneamento das contas da Prefeitura.

Dois anos depois, em 1990, Gomes renuncia à administração municipal e, junto com Tasso Jereissati, Assis Machado, Sérgio Machado, entre outros, deixa o PMDB filiando-se ao recém-formado PSDB. No mesmo ano, candidata-se ao governo do Estado, e Juraci Magalhães assume o cargo de prefeito de Fortaleza, que, sobre isso nos fala: “(...) *eu assumi a prefeitura por duas razões: primeiro porque a constituição mandava, e segundo porque o partido não admitia que eu não assumisse*”. (Entrevista na Revista Inside, 1990, nº08)

Confirmada a sua posse, Juraci inicia sua administração, mostrando uma forma prestativa de conduzir a Prefeitura, realizando obras de pequeno, médio e grande porte, como nos conta Costa:

---

<sup>27</sup> Juraci Vieira Magalhães, filho de servidor público, nasceu no ano de 1935, em Senador Pompeu, município do sertão central do Ceará, localizado a 290 km da cidade de Fortaleza.

<sup>11</sup> Ver em Filomeno In **Televisão e Política**: A campanha municipal de Fortaleza em 1992.

“Ele optou por marcar a sua administração por signos de grande visibilidade e discutível alcance social, como as praças, as avenidas, os viadutos e um grande hospital, localizados principalmente no centro, na Aldeota e nas áreas mais equipadas da cidade. (COSTA, 1996, p. 16)”.

#### O próprio Juraci confirma:

“(...) fiz muitos viadutos sim, porque precisava melhorar a engenharia de trânsito da cidade, mas também construir um hospital municipal, o José Frota, que virou referência no Brasil inteiro”.(Isto é, 28 de Agosto de 1996).

Ao final de seu governo, Juraci Magalhães realizou em torno de 2,5 mil obras<sup>12</sup> e, com isto, obteve grande apoio da população, atingindo índices de aprovação superiores a 80% que, no final de sua administração, chegou em torno de 90%<sup>13</sup>. Já na área social houve uma tentativa de ampliar os centros integrados de Educação e de Saúde e uma atuação voltada para carências imediatas, como o programa da mão de obra através de cursos profissionalizantes, incluindo a construção de cooperativas e marcenarias, como a implantação de oficinas artesanais. O programa, na realidade, mantém as formas tradicionais de assistência, acrescidas de tentativas de possibilitar aos bairros menos favorecidos maiores chances para aumentar a renda familiar e a gestão independente de recursos.

Em 1992, com a eleição municipal de Fortaleza, Juraci indica seu Secretário de Finanças, Antônio Elbano Cambraia, para ser candidato à Prefeitura e trabalha em torno desse nome para continuar a forma “*Juraci de Administrar*”.

Desconhecido do grande público, Cambraia foi primeiro-sargento do exército e formou-se em Economia e Administração Públicas, passou no concurso

---

<sup>12</sup> Ver Revista Istoé do ano de 1996

<sup>13</sup> Segundo pesquisa do Datafolha do ano de 1996 extraídas do livro **Televisão e Política: A campanha municipal de Fortaleza em 1992**.

público e trabalhou no Banco Nacional de Habitação. Saiu do exército para exercer o cargo de economista na Caixa Econômica Federal (CEF). No governo Tasso, foi levado ao Banco do Estado do Ceará (BEC), sendo depois convidado por Ciro para Secretário de Finanças. Com a posse de Juraci na Prefeitura, foi promovido a secretário de governo. Quer dizer, um burocrata sem vínculo com a vida política é lançado candidato<sup>14</sup>.

Essa campanha de 1992 tinha como principais candidatos: Antônio Cambraia do PMDB, Fernando Branquinho do PT, Assis Machado Neto do PSDB e Lúcio Alcântara do PDT.

Juraci conta o que fez para a candidatura de Cambraia:

“Quando começamos a prefeitura, em 1990, Cambraia era meu Secretário de Finanças. Um rapaz bom, mas pouco conhecido. Nós fizemos a escolha primeiro através dos colegas dele, na prefeitura, depois entre os companheiros de partido. Depois saímos para a campanha, e aí começou o erro dos nossos concorrentes. Um cidadão, Su Tzu, que escreveu A Arte da Guerra, disse que, sem conhecer o outro, pode-se ganhar uma batalha, mas não se ganha a guerra. Conhecendo a si e ao outro, você ganha. E eu já conhecia a mim e ao outro [referindo-se a Lúcio]”. (Entrevista na Revista Inside)

Cambraia sobe nas pesquisas, obtendo 54% da preferência dos eleitores, garantindo a vitória no 1º turno, com uma grande vantagem de votos, perfazendo o total de 374.600 votos válidos<sup>15</sup>.

Na administração Cambraia, nota-se de forma indireta a continuação de Juraci Magalhães no poder municipal, pois foi adotada uma postura de continuar as estratégias políticas daquele, com obras de grande impacto, como a finalização

---

<sup>14</sup> Ver melhor em Santos, A. D. O. “Imagem marca e Processos Políticos Eleitorais: Juraci Magalhães em Fortaleza”. 2003.

<sup>15</sup> Ver resultado final das eleições segundo Tribunal Regional Eleitoral.

do Hospital Dr. José Frota e a criação de avenidas e alargamento de outras. Como Cambraia mesmo afirma; “*não deixou nenhuma obra parada*”<sup>28</sup>”.

Algumas diferenças na forma de administração, no entanto, podem ser apontadas entre os dois. Cambraia não só reestruturou escolas, como fez Juraci Magalhães, mas aumentou-as em número. Houve melhoria na limpeza urbana e no atendimento médico hospitalar; foi criado o programa de assistência infantil, acompanhado de melhoria dos Frotinhas, hospitais distritais de Fortaleza.

Segundo informações do Instituto de Planejamento do Município de Fortaleza (Iplan),

“As prioridades do governo Cambraia estiveram voltadas para problemas sociais referentes à educação, saúde, geração de emprego e renda e assistência social. São setores que alocam mais de 50% do orçamento com maior peso para a educação e Saúde”(Conforme relatório do Iplan).

Na área social, houve ainda a criação do Programa Criança da Cidade, que tinha em seu bojo um caráter intersetorial voltado para a saúde, a educação, o emprego e a proteção, e a criação da Fundação da Criança e da Família (Funci), que tinha como objetivo concentrar as ações de cunho social ligadas à família e a crianças e adolescentes.

No ano de 1996, Juraci se candidata a prefeito com grande apoio popular e com perspectiva de vencer no primeiro turno. A campanha foi às ruas, contagiou a cidade e confirmou a expectativa de um bom acolhimento em torno de seu nome. Como afirma Lemenhe: “(...) *Juraci é o homem idoso, que se veste com simplicidade e cuja fala, dispensando excessos de retórica, assume o tom coloquial do homem comum, isto é, do homem do povo*”. (LEMENHE, A. 1998: 211).

---

<sup>28</sup> Cf. Jornal Diário do Nordeste, 30/06/1993.

Isso foi fundamental para a vitória consagrada no primeiro turno com 520.074 ou 63,25% dos votos válidos<sup>17</sup>, confirmando a idéia da existência de um ciclo de poder na capital em torno de Juraci Magalhães, e um outro ligado ao Tasso no interior do Estado<sup>18</sup>. Assumindo a Prefeitura, ele dá continuidade as suas intervenções baseadas na limpeza da cidade, recuperação de logradouros públicos, viadutos, bairros históricos, centro da cidade e praças, como a do Ferreira. Na área social, deu continuidade a reformas em escolas e anexos e com os cursos de capacitação para o trabalho de crianças e adolescentes no então reformado Parque das Crianças, onde fica a sede administrativa da Funci.



Foto do Parque das Crianças no Centro de Fortaleza.

---

<sup>17</sup> Ver resultado final das eleições segundo Tribunal Regional Eleitoral.

<sup>18</sup> Isto foi constatado devido aos resultados das eleições de 1994 em que Tasso confirmou sua eleição ao governo do Estado caracterizando um grande período no poder estadual conceituado por alguns como *Tassismo* e por outro lado temos a figura Juraci Magalhães que vinha como um dos principais opositores de Tasso na capital e perdeu a eleição ao governo do mesmo ano. Entretanto obteve grande potencial de votos em Fortaleza conceituado por Filomeno como *Juraciismo*.

Ao lado das realizações, aparecem alguns escândalos<sup>19</sup> envolvendo o prefeito e o seu filho. Sendo assim, Juraci é indicado à cassação por improbidade administrativa, mas consegue reverter a situação e se preparar para a busca de reeleição em 2000.

Assim é que, nesse ano, ele se lança novamente candidato, tendo como vice a pedagoga Isabel Lopes. Com a participação de mais de 15 mil pessoas, o lançamento de sua candidatura deu-se no Ginásio Aécio de Borba, durante a convenção municipal. A participação de Isabel Lopes tinha o intento de ampliar o panorama dos direitos sociais em parte já atendidos pela prefeitura, como a Funci e as Agências da Cidadania; minimizar a miséria, tentando dar uma conformação mais social à prefeitura, já que as maiores ações do governo municipal ao longo do mandato de Juraci e Cambraia eram de cunho intervencionista na infraestrutura, seja, nas ruas e avenidas, seja na recuperação de prédios públicos ou históricos.

## **2. 2 - Funci: Primeiro modelo de uma gestão do social?**

Na administração do prefeito Antônio Cambraia (1992-1996), foi criada a Fundação da Criança e da Família (Funci), pela Lei Municipal nº 7488 de dezembro de 1993. Entidade de Administração Indireta do Poder Executivo Municipal, vinculada à Secretaria do Trabalho e da Ação Social do Município (Stas), tendo como finalidade planejar e executar, em favor da criança e do

---

<sup>19</sup> Dentre eles o caso de corrupção da CTC, veiculado no jornal OPOVO do dia 15 de junho de 2000.

adolescente, as múltiplas funções reservadas ao município, envolvendo a implementação de ações próprias e a mobilização, propiciando o bem-estar da criança e do adolescente no âmbito de Fortaleza.



Símbolo da Fundação da Criança e da Família Cidadã.

Assim, a Funci nasce com a missão de exercer uma ação preventiva junto às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e social no município de Fortaleza, através de um trabalho sócio-educativo que atenda às demandas de ordem afetiva, cultural, de lazer, de iniciação profissional e o incentivo do exercício da cidadania, em parceria com Organizações Governamentais, Não-Governamentais e sociedade civil.

Na Funci foi criado o Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente (Comdica), que contou com o apoio de várias entidades governamentais e não – governamentais, cuja importância foi buscar planejar ações para atender de forma mais próxima crianças, adolescentes e as famílias de baixa renda.

Entre as estratégias de ações e realizações do Comdica destacavam-se:

a) realização do levantamento de dados sobre a situação das crianças e

adolescentes em Fortaleza, b) implantação do Conselho Tutelar, c) cadastramento de entidades comunitárias, d) criação de Núcleos de Cidadania, e) divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, f) cadastro e acompanhamento de famílias de baixa renda em Fortaleza entre outras ações.

A partir de então, foi estruturada, dentro da Funci, no período do governo de Antônio Cambraia, elaboração de três programas que dariam um tom geral de intervenção à área social. São eles: Programa de Conscientização e Mobilização da Sociedade Civil; Programa de Pesquisa e Monitoramento da Realidade da Criança da Cidade e Programa de Formação Sócio-Educativa da Criança da Cidade.

O Programa de Conscientização e Mobilização da Sociedade Civil pretendia elaborar e executar projetos para conscientização e mobilização permanentes da sociedade, de modo a atender os seguintes objetivos: 1) promover e despertar na comunidade uma atitude favorável e receptiva ao trabalho cooperativo; 2) informar amplamente a população sobre a situação e as causas dos problemas da criança da cidade, bem como divulgar os serviços de assistência oferecidos por órgãos de Governo e organizações não-governamentais; 3) implantar e manter um serviço de referência e orientação a pessoas e instituições que desejem integrar-se ao esforço organizado em benefício da criança e do adolescente.

O Programa de Pesquisa e Monitoração da Realidade da Criança da Cidade pretendia desenvolver as seguintes ações: 1) identificação e tipificação de fatos e ocorrências e análise das causas e conseqüências que caracterizem ou descrevam a condição de vida da criança da cidade; 2) acompanhamento e avaliação de resultado de projetos empreendidos em benefício da criança da

cidade; 3) manutenção de banco de dados sobre a Criança da Cidade e divulgação sistemática de informações para especialistas e organismos interessados.

O Programa de Formação Sócio-Educativa da Criança da Cidade tinha como objetivo a implantação de ações sócio-educativas que atendessem às demandas de ordem afetiva, cultural, lazer e iniciação profissional: 1) identificação de crianças e adolescentes que se encontra em situação de risco nos pontos de maior concentração da cidade com encaminhamento para programas específicos; 2) identificação de vocações artísticas e culturais para engajamento em programas mantidos pela municipalidade e outros organismos; 3) implantação de oficinas educativas de trabalho; 4) criação de alternativas para aquisição dos bens produzidos pelos adolescentes em oficinas de iniciação profissional; 5) aproveitamento do adolescente na produção e manutenção de instalações e equipamentos utilizados por organismos públicos municipais; 6) encaminhamento do adolescente ao mercado de trabalho.<sup>29</sup>

Esses programas tinham como finalidade, em linhas gerais, auxiliar e desenvolver potencialidades nas áreas mais pobres da cidade de Fortaleza, gerando oportunidades a setores ainda não alcançados pelo setor público.

Já no governo de Juraci Magalhães, que, como registrado anteriormente, administrou a Capital no período de 1996 a 2004, as ações da Funci foram atreladas à Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social da Secretaria de Educação e Assistência Social (Sedas). Seus programas e projetos foram revistos e ampliados.

As Agências da Cidadania foram colocadas no Programa de Educação Política e Cidadania. Outro projeto, que fazia parte do programa, o Projeto

---

<sup>29</sup> Cf. relatório das atividades da Funci, 1994.

Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, tinha como objetivo capacitar jovens da periferia para realização de ações preventivas na área da violência urbana e, em 2002, atendeu 278 jovens<sup>30</sup>.

O ponto importante a salientar é que os programas citados acima ofereceram, através de seus diagnósticos sócio-econômicos, estudos ligados à implantação de mais projetos ligados à área social na cidade de Fortaleza.

### **2. 3 - Processo de criação das Agências da Cidadania e os atendimentos aos moradores da periferia do município.**

No final de 1999, a Funci apresentou uma proposta de ampliação de suas ações através do Centro de Assistência à Criança e à Família. A idéia era expandir o atendimento na área social da periferia da Cidade e, ao mesmo tempo, articular um canal de efetivação da Loas.

A Agência da Cidadania tinha como meta principal atender famílias de baixa renda<sup>31</sup>, inicialmente, na área social e jurídica.

Conforme a supervisora das Agências:

*“A idéia do funcionamento das Agências era muito simples, era preciso um local para o estabelecimento da Agência, um assistente social, um advogado, dois agentes de cidadania e os estagiários da área do Serviço social e do Direito para a coordenação dessa agência era necessária uma liderança local e um representante da Funci (...) e cada um tinha sua função bem descrita, o assistente social atendia fazia a triagem e aqueles casos que ela podia encaminhar como pensão alimentícia, Loas, solicitação de assistência e etc e tal...ela fazia logo. Se fosse um caso ligado a briga judicial, questão*

---

<sup>30</sup> Cf. Balanço Social da Prefeitura de Fortaleza 2001-2002, 2003.

<sup>31</sup> Cf. o Banco Mundial baixa renda é aquela pessoa que tem o ganho diário de três dólares ao dia, ou seja, 90 dólares ao mês o que corresponde a 216 reais ao mês.

*de família, direito penal, direito das coisas etc e tal...era para o advogado e se não fosse nem um e nem outro, a pessoa era encaminhada para órgãos competentes. ”.*

Depoimentos colhidos em campo, revelam ser este o modelo básico da Agência da Cidadania que tinha como princípio atender a comunidade de baixa renda, dando apoio social, jurídico e oficinas<sup>32</sup> com os moradores.

Na realidade, a agência era um laboratório experimental, como afirma uma de nossas entrevistadas: *“a agência começou como um teste para termos noção de como fazer uma ação na área social”*<sup>33</sup> Como política de intervenção social, tinha essa proposta, mas ao longo do ano 2000, foi aumentando a demanda e a necessidade de dar uma nova fórmula, não no sentido de alterar o formato, mas de agregar mais valores técnico-profissional<sup>34</sup>.

O modelo de atendimento foi bem aceito nas comunidades, mesmo em número reduzido e distribuído próximo da sede da sua regional<sup>35</sup>. Havia cerca de 10 a 12 agências que funcionavam nos bairros. Como critério de se implementar uma Agência da Cidadania foi escolhido o índice do IDH<sup>36</sup>. O bairro, cujo índice era entre 0,5 e 0,65, era preterido para pleitear a agência.

---

<sup>32</sup> Cf. a Supervisora, a oficina era uma forma de integração com a comunidade propiciando informações sobre direito, cidadania, violência e oficina de produtos de limpeza.

<sup>33</sup> Idem

<sup>34</sup> De acordo com relatório de funcionamento das Agências de Cidadania emitido pela Supervisão na Funci.

<sup>35</sup> A Prefeitura de Fortaleza é organizada administrativamente por regionais, atualmente ela conta com 6(seis) regionais que funcionam como mini-prefeituras observando as demandas locais das áreas de sua circunscrição.

<sup>36</sup> Cf. a Organização das Nações Unidas o IDH é um índice e contém três indicadores: Esperança de vida à nascença, Nível educacional e PIB real. O IDH varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índice entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior ou igual a 0,800 têm desenvolvimento humano elevado.

Com o aumento de demanda de atendimento registrado no relatório anual da Funci<sup>37</sup>, e a necessidade de ampliação das atividades, foram organizados fóruns e seminários para se discutir como isso era possível e de que forma aquela ampliação não seria convertida em despesa, dado que a manutenção da agência estava sob responsabilidade da Funci e não das Regionais, conforme relata depoimento colhido, a seguir:

*“ [...] foi discutido muita coisa, por exemplo, se era necessário contratar mais alguém, ou se só aumentasse as agências seria suficiente. Entramos em contato com muita gente associações, representantes de conselhos e daí resolvemos que era importante ter o psicólogo na equipe, então aumentaríamos a equipe, com a inclusão do psicólogo e então formamos a nova equipe da agência(Entrevista nº1 técnica da Funci).*

Em relação aos dados referentes às atividades da agência, ou às ações desenvolvidas pelos agentes e a equipe técnica (assistente social, advogado e psicólogo) o acompanhamento não era visto de perto pela Funci, e os números dos atendimentos eram definidos por aproximação ou por dados de algumas agências que faziam o controle interno dos atendimentos, conforme relata uma das técnicas entrevistadas:

*“O controle das informações, na época no final de [19]99 e início de 2000 até a metade do semestre era meio ruim dependíamos dos relatórios da equipe técnica e dos dados dos agentes mais mesmo assim, não havia tabulação desses dados e não dava pra dizer com firmeza, se estava bem ou não o importante era que era bem visto pela comunidade e com as proximidades da eleição de Juraci [eleição municipal de 2000] e a entrada de Isabel Lopes, a agência ganhou mais importância e entrou até na campanha eleitoral. (...) tínhamos a promessa ganhando melhoraria a estrutura é rapaz a vice estaria com a gente, e ela comandaria tudo na Funci” (Entrevista nº1 técnica da Funci)*

Com a manutenção de Juraci na Prefeitura, em 2000, Isabel Lopes, vice-prefeita, assumiu a Funci e iniciou um acompanhamento na Agência da Cidadania. Foi realizado, ao final do ano 2000 e início de 2001, um perfil geral

---

<sup>37</sup> As Agências tiveram uma demanda inicial de mais de 10 mil atendimentos no primeiro ano de funcionamento. Cf a Supervisora.

dos atendimentos realizados pelas agências, e esse diagnóstico, denominado de sócio-econômico, possibilitava à Prefeitura informações referentes à idade, sexo, grau de instrução, distribuição por faixa de renda, distribuição por tipo de atendimento etc. Concomitantemente, foi feito o acompanhamento das visitas e oficinas realizadas pelos agentes da cidadania.

Houve um reconhecimento pela Prefeitura de Fortaleza de que era necessário investir na área social e para isso foi instituído o programa Agência da Cidadania para ser um caminho mais curto entre a administração municipal e as comunidades “carentes”. Nesse sentido, procurou-se dar à agência não só um tom técnico, como um espaço de produção e reprodução de valores do mundo social. A partir do momento em que se discutiam noções e práticas de cidadania, se procurava também propor às comunidades atendidas o discurso oficial de ser cidadão e viver em cidadania. Como diria Bourdieu, é um jogo simbólico em que os atores sociais disputam o discurso da verdade do mundo social e, depois da disputa, o vencedor da luta simbólica ganha a condição de legitimidade para dispor a todos como a verdade universal.

Outra medida de Isabel Lopes foi a reestruturação nas Agências da Cidadania, com a inclusão dos psicólogos na equipe, o que torna mais claro o objetivo e as ações da agência. Segundo relatório da Funci, o objetivo da agência era contribuir com o processo de desenvolvimento local da comunidade através de informação e orientação sobre os direitos sociais, políticos e civil e os mecanismos de acesso à cidadania. A competência das agências era elencada em cinco pontos:

1. Atuar, respaldado nas diretrizes gerais da política e Assistência Social e demais políticas sociais, bem como difundi-las na comunidade.

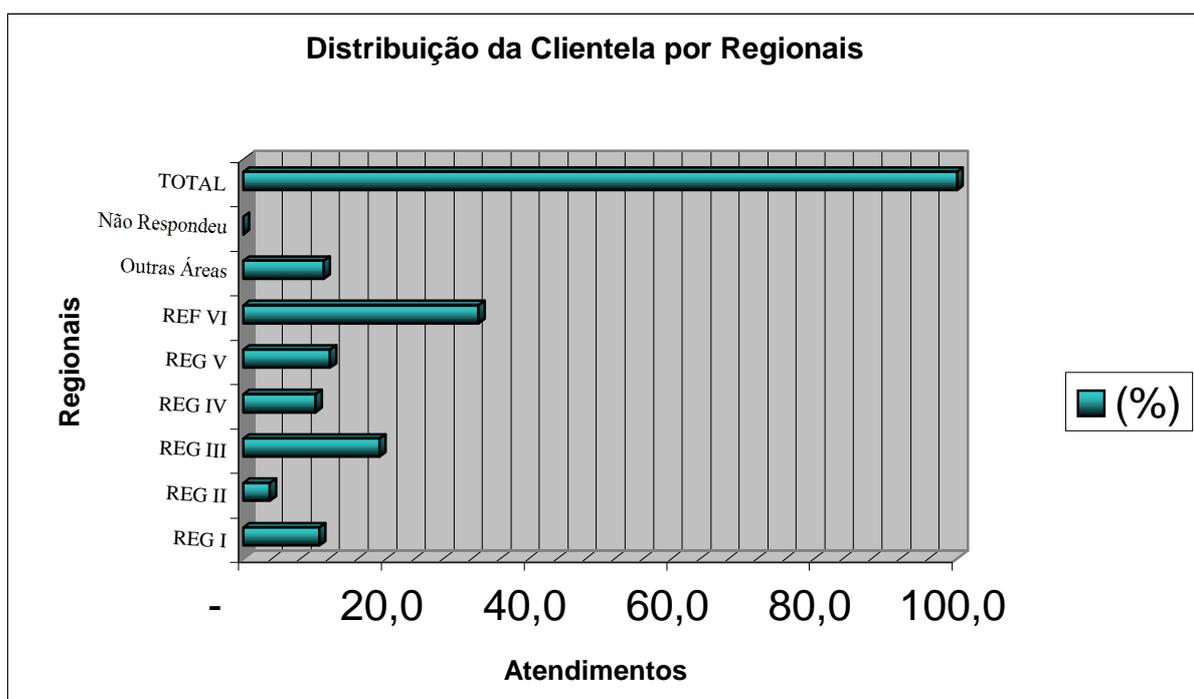
2. Articular a intersetorialidade com as Secretarias Regionais, Organizações Governamentais e Organizações Não-Governamentais facilitando os procedimentos e a resolução de suas demandas.
3. Estimular o exercício da cidadania, priorizando aqueles em situação de exclusão social, elucidando a reflexão sobre as crenças, valores e normas que constituem a cultura familiar.
4. Estimular a mobilização e participação popular favorecendo o exercício da governabilidade participativa e
5. Viabilizar o atendimento às demandas psico-sociais, jurídicas e sócio-educativas da população.

A gerência das agências era feita de uma forma intersetorial entre instituições públicas municipais e entre sociedade civil, com o trabalho de coordenação realizado pela Funci, através da equipe de Educação Política e Cidadania (EPC).

Conforme a avaliação de uma técnica, a forma de condução das agências melhorou, e os resultados começaram a ser tabulados, oferecendo, assim, uma melhor visão acerca da condução e das estratégias para as agências funcionarem nos bairros.

No final de 2001 e no ano de 2002, o número de agências aumentou. Passou de 12 para 38, concomitantemente, cresceu o número de atendimentos que, ao final de 2002, chegou a 57.331 em todas as Agências da Cidadania da Capital.

Abaixo, os números dos atendimentos por regionais administrativas em Fortaleza no ano 2000:



FONTE: *Diagnose e Mobilização Social/Funci.*  
*Relatório 2002/2003*

Como pode se ver no quadro acima, o maior número de atendimentos das agências foi realizado nas agências situadas na Regional VI, onde se encontram bairros como Messejana, Castelão, Edson Queiroz. Já a Regional IV, onde se localiza o bairro Demócrito Rocha e adjacências, ocupa a terceira colocação de atendimentos das Agências da Cidadania.

De uma forma geral, as Agências da Cidadania como Programa da Prefeitura tentam ser uma resposta de política social às questões de atendimento às

famílias da periferia. Contudo, o número de pessoas atendidas ainda é baixo em comparação com o número de habitantes considerado pobre em Fortaleza.

Numa pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2001, constatou-se que, em Fortaleza, numa população de mais 2 (dois) milhões e meio de habitantes, quase 700 mil ganham até um salário mínimo. Se levarmos em conta que em 2002 as Agências da Cidadania atenderam juntas 57.331 pessoas, quer dizer, se considerarmos os números dos atendimentos e relacionar seus números absolutos com a amostra do IBGE, constataria-se-ia que os resultados são ínfimos. No entanto, fazendo uma comparação em dados relativos com atendimentos a área social nos governos anteriores, haveria uma produção qualitativa, e uma tendência de aumento de crescimento de atendimento e abrangência do Programa na Capital.

A Agência da Cidadania, mesmo sendo um Programa de aspecto assistencialista, tratando de direito e cidadania como forma de tutela do Estado, pode ser um ponto importante de resgate da auto-estima e valorização das pessoas da comunidade pobre da periferia, através, por exemplo, das oficinas e das palestras.

## 2.4 - Agência da Cidadania Demócrito Rocha.

Como referência de análise, escolhi o perfil dos moradores atendidos pela Agência da Cidadania Demócrito Rocha para através dele, vislumbrar os resultados do programa voltado para o público local.

Como se vê no quadro abaixo, mais de 70% dos moradores atendidos pela agência são do sexo feminino, o que deixa claro que a política de atendimento da agência tem um forte componente de participação feminina.

QUADRO I

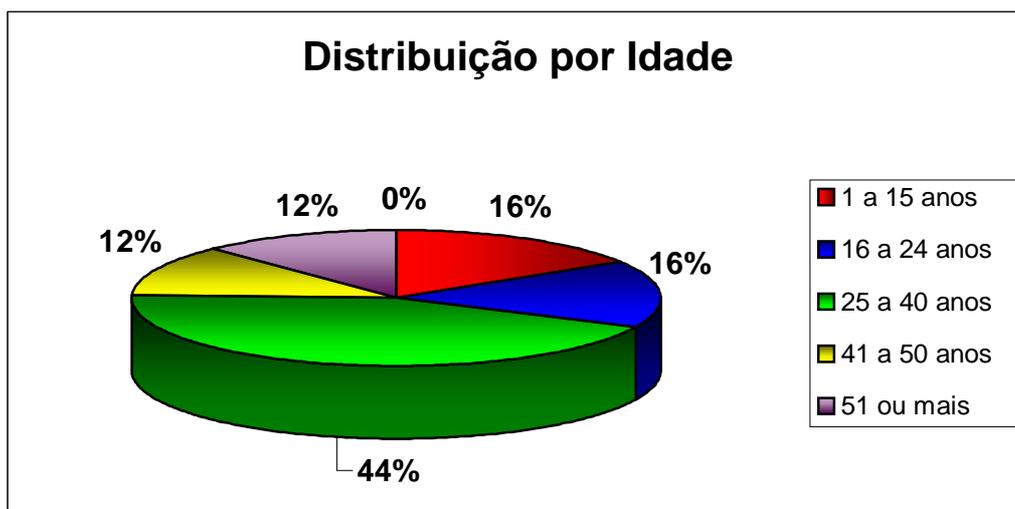


FONTE: Diagnose e Mobilização Social/Funci.  
Relatório 2002/2003

Em relação à faixa etária, pode-se notar, através do gráfico abaixo, que grande parte dos atendimentos realizados pelos agentes corresponde à faixa etária de 25 a 40 anos, ou seja, mais de 40% das pessoas que procuram a Agência da

Cidadania têm cerca de 30 a 40 anos, que corresponde à idade adulta da população do bairro.

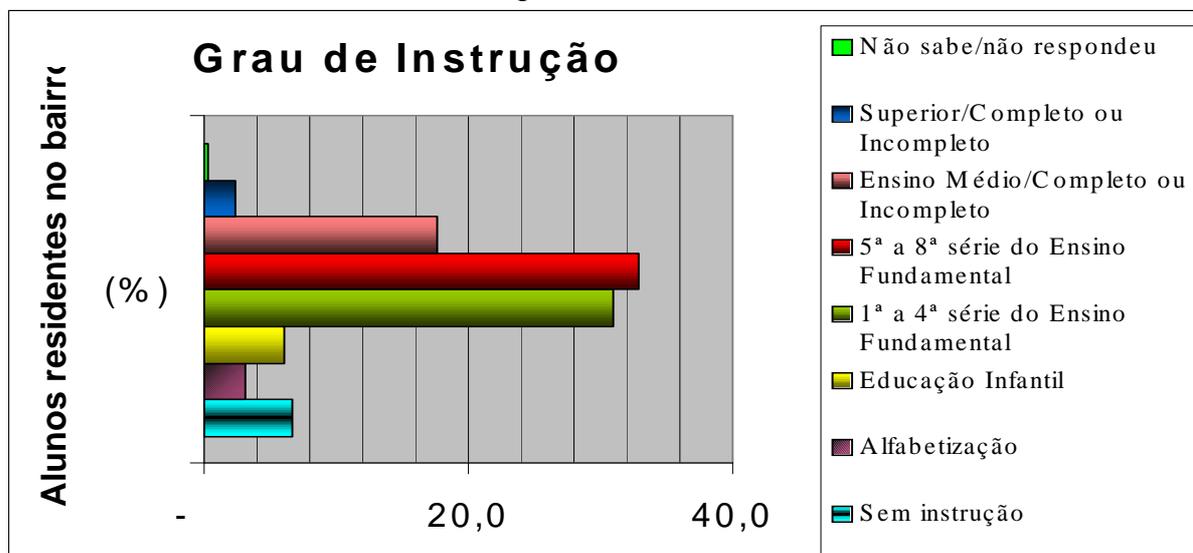
QUADRO 2



FONTE: Diagnose e Mobilização Social/Funci.  
Relatório 2002/2003

Em se tratando do nível de instrução do bairro Demócrito Rocha, o gráfico a seguir mostra que mais de 60% dos moradores apresentam o Ensino Fundamental. Quer dizer então que o nível básico de formação escolar predomina na comunidade, e isso representa baixa qualificação para as demandas do mercado de trabalho, em consequência, baixa empregabilidade dos moradores.

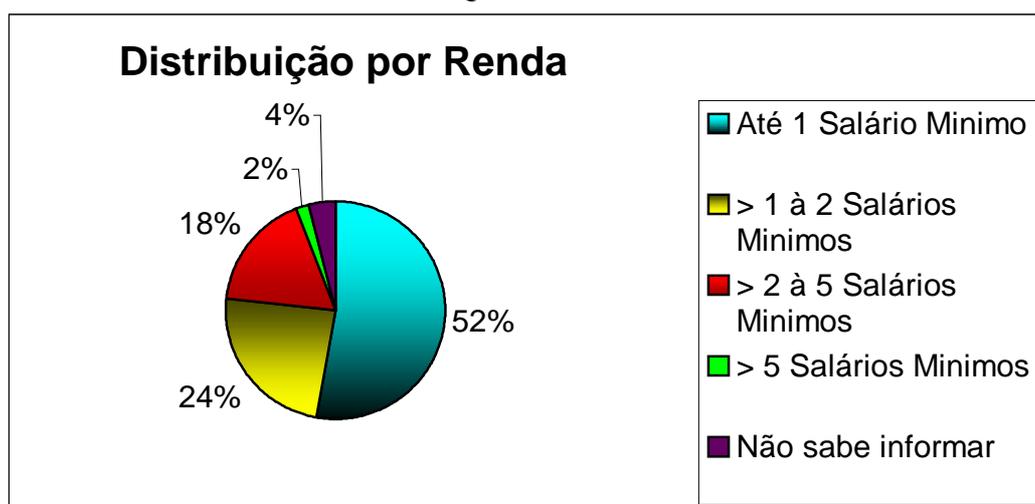
QUADRO 3



FONTE: Diagnose e Mobilização Social/Funci.  
Relatório 2002/2003.

Quando a população atendida é percebida em relação à renda mensal, vê-se através do quadro a seguir que mais de 52% do público atendido ganham até 1(um) salário mínimo, ou seja, é uma população que está à margem de ter suas necessidades básicas preenchidas pelo poder de compra.

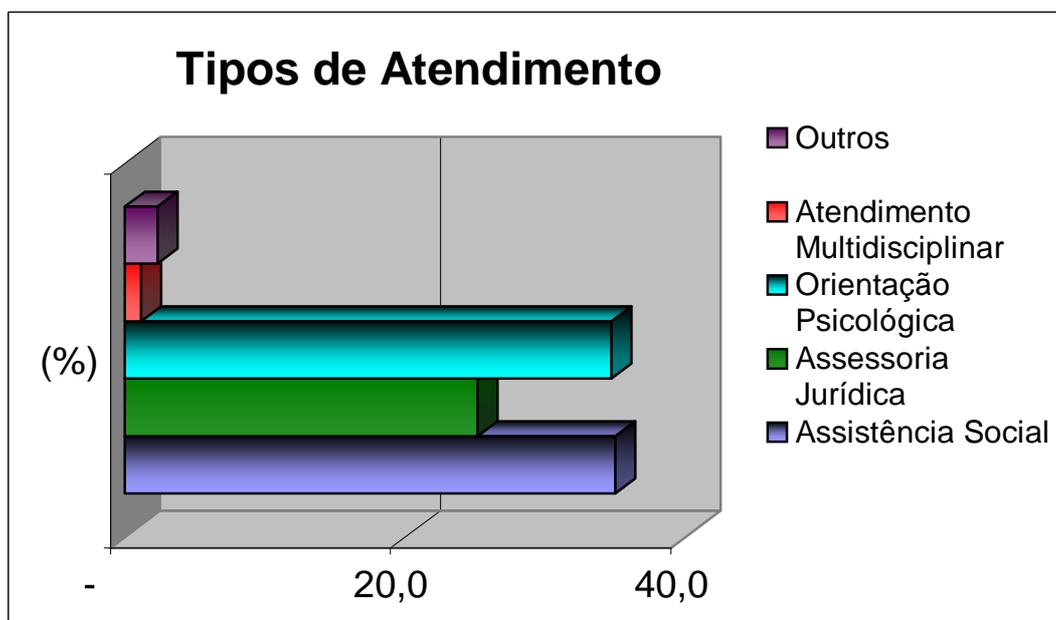
QUADRO 4



FONTE: Diagnose e Mobilização Social/Funci.  
Relatório 2002/2003.

Sob o aspecto organizacional, os atendimentos realizados pela Agência da Cidadania estão divididos em assistência jurídica, psicológica e social. Pode-se notar, através do quadro abaixo, uma procura equilibrada tanto na parte da assistência social, quanto na parte da orientação psicológica. Em outras palavras, a população do bairro busca se inserir nos programas sociais da Prefeitura de Fortaleza e do Governo Federal<sup>38</sup>.

QUADRO 5



FONTE: Diagnose e Mobilização Social/Funci.  
Relatório 2002/2003.

Após observação atenta dos gráficos de atendimentos realizados pelos agentes da cidadania no bairro Demócrito Rocha, pode-se construir o perfil do morador atendido pela agência. Assim é que a Agência da Cidadania Demócrito

<sup>38</sup> O programa de Assistência da Prefeitura de Fortaleza é uma tentativa de implementação à Lei Orgânica de Assistência Social – Loas.

Rocha atende, de uma forma geral, a mulheres que estão na idade adulta, têm, basicamente, o ensino fundamental e ganham em torno de 1 (um) salário mínimo.

A partir disso, pode-se pensar até que ponto os serviços prestados pelas agências são inclusivas, no sentido de não haver uma demanda grande de homens. Dito de outra forma, por que os homens não buscam com tanta frequência os serviços da agência, como as mulheres?

Para refletir sobre esta questão, é interessante levar-se em conta os serviços da agência, em relação a área jurídica, pois grande parte dos atendimentos realizados diz respeito à pensão alimentícia ou separação matrimonial. Já na área psicológica, predominam atendimentos ligados à depressão e, na área social, benefícios ligados à previdência social<sup>39</sup>. E, por fim, as oficinas de sabão, organização de festas e debates em torno dos direitos.

Com tudo isso em mãos, pode-se inferir que o tipo de atendimento da agência, como já ficou claro, tem um forte perfil feminino, o que é reforçado ao se fazer uma análise dos atendimentos em que predominam as mulheres, pois, observa-se que os tipos de prestação de serviços que são disponibilizados são de “interesse ou necessidade da mulher”. Para os homens, o tipo de serviço já não é atrativo, pois não mexe com questões relativas ao imaginário masculino, como a dominação, a ousadia, a decisão que fazem parte do comportamento exigido do homem dentro do seu papel social. Nessa lógica, à mulher cabem os serviços de apoio emocional, conjugal e de convivência, como se a mulher saísse da tutela do marido para a tutela do Estado.

---

<sup>39</sup> Conforme relatório da Funci.

Com relação à faixa etária, como indica o quadro 2, percebe-se que o segmento jovem e o segmento de pessoas idosas têm apresentado pouca procura. O que isso significa? Será que esses segmentos não foram convidados a participar das atividades ou não há atividades que contemplem a participação desses segmentos na agência?

Se o programa tem como ponto básico o atendimento às famílias e às crianças e adolescentes, como os jovens e os idosos não estão presentes de uma forma mais substancial nos atendimentos da agência?

Com relação ao nível de instrução do bairro, conforme o quadro 3, mostra-se que existe um grande contingente de pessoas que possui uma formação de Ensino Fundamental, ou seja, é o público em que as agências tentam potencializar seus atendimentos. Mas, se a idéia é tentar contribuir para incrementar o nível escolar, por que não há cursos de qualificação para o público jovem ou até um programa de escolarização de alfabetização de jovens e adultos que estão fora de idade escolar?

Um outro ponto a destacar é o nível de renda dos moradores do bairro. Grande parte ganha até 1(um) salário mínimo, e isso significa que grande parte da força produtiva do bairro tem baixo poder econômico. Sendo assim, as atividades que são realizadas pelos agentes, como as oficinas de sabão, podem contribuir para uma melhora significativa em seu poder de compra.

Segundo entrevistas com os moradores, a oficina teve relevância para melhorar o nível de renda, mas, em se tratando em dados conjunturais, até que ponto isso pode ser considerado uma melhora qualitativa de vida das pessoas?

É bom salientar que essa atividade ainda é algo que está se iniciando na agência e que qualquer análise apressada pode correr o risco de imprecisão. O que posso adiantar é que a população local gosta de participar e, a partir deste ponto, estou investigando como é produzida a oficina e o que ela pode contribuir para a comunidade em termos de construir relações de sociabilidades, de auto-estima e valorização pessoal.

## CAPÍTULO IV

### DEMÓCRITO ROCHA E A QUESTÃO DA CIDADANIA.

#### 4.1 - Demócrito Rocha: suas histórias, seus encantos.

O bairro Demócrito Rocha tem uma história cheia de fatos e símbolos, como qualquer bairro periférico de uma grande metrópole brasileira. Sua história começa no século passado, por volta da década de 1950, quando ainda não tinha esse nome, mesmo porque o famoso jornalista, nascido na Bahia e radicado no Ceará, tinha há pouco falecido no ano de 1943. Então, quais os motivos que levaram os moradores a homenageá-lo, dando seu nome àquele pedaço de intimidade das famílias, dos cheiros de bolos nas janelas, do namoro de portão da juventude, dos encontros de vizinhos, das conversas dos compadres e comadres? Que fatos e acontecimentos ocorreram para a comunidade se denominar bairro Demócrito Rocha.

Inicialmente, não era um bairro, mas um conjunto de casas de famílias conhecidas umas das outras. Era uma região de Fortaleza próxima a duas lagoas muito conhecidas: a Lagoa de Parangaba e a Lagoa do Porangabussú. Era um aglomerado de casas e nelas pessoas simples traziam consigo estórias do interior.

O local era denominado “Marupiara”, segundo moradora antiga no bairro, que significa “local dos caciques”. A mesma moradora afirma que a

origem desse nome tem a ver com o início das construções daquelas casas no local. Segundo ela, quando criança, seus pais falavam histórias de índios mais velhos, que moravam naquela região e, durante o dia, pescavam na Lagoa de Parangaba e, à noite, retornavam para dormir. Esse grupo pequeno de índios, cerca de 10 a 15, em contato com os primeiros moradores urbanos, intitularam-se de marupiaras e assim começou a história do local.

Para ser mais preciso, essa história ocorreu no início do século XX, por volta dos anos 1914 e 1920, quando o Ceará, ou melhor, a elite local de Fortaleza, vivenciava a chamada “*Belle Époque*”<sup>40</sup>, período conhecido pelo domínio político, econômico e cultural da Europa sobre o Brasil, sobretudo, países como França e Inglaterra que despejavam aqui idéias preconceituosas e racistas, como as “verdades absolutas da ciência”, “superioridade da raça branca” entre tantas outras coisas.

O local chamado Marupiara, de pequeno tamanho, fazia parte de um bairro maior chamado Pan-americano, nome que tem a ver com a homenagem ao pan-americanismo, ou integração das Américas.

*“Aqui antes tinha uma pequena vila de casas e as pessoas eram conhecidas de todo mundo havia um clima bom de aproximação. Nesse espaço, por exemplo, era um campo [local hoje, ocupado por casas populares] e muita gente vinha jogar era o pessoal da bela vista e do pan-americano era muito comum aqui as conversas no final da tarde, meu pai conversava muito com os vizinhos tomando café e conversando da vida no interior”*( Entrevista com morador local nº01 )

Por volta de 1954, um fato naquela pequena comunidade foi um divisor de águas entre o Pan-americano e o Marupiara. Havia notícia, na época, de um aumento nas passagens de ônibus da Capital. Em decorrência disto, foi organizada

---

<sup>40</sup> Ver melhor o período em Sebastião Rogério Ponte, (1993).

pelos estudantes do Marupiara uma mobilização, em que, além de muitos estudantes participaram também professores, segundo moradora local:

*“(...) foi um grande protesto onde muitos estudantes participaram, paramos as aulas do colégio e saímos as ruas para protestar, a policia teve aqui e foi maior confusão muita briga e muita correria, aqui menino, teve até nota no jornal na época. Foi muito bom pra gente àquela mobilização de estudantes ficamos conhecidos na comunidade” (Entrevista com moradora local nº01)*



Foto do Colégio Estadual Senador Fernandes Távora. Este local ficou conhecido como ‘Marupiara’ onde estudantes faziam mobilizações políticas na década de 1950.

Na década de 1960, a Prefeitura de Fortaleza fragmenta o bairro Pan-Americano em quatro, a saber: Pan-Americano, Bela Vista, Couto Fernandes e Marupiara, divisão feita para dar uma reestruturação na Periferia de Fortaleza, já que o Pan-Americano estava com grande contingente populacional, e as lideranças comunitárias dos distritos (Marupiara, Bela Vista e Couto Fernandes) insistiam em ter uma maior independência política em relação ao Grande Pan-Americano. Essa tendência de divisão dos grandes bairros aconteceu também nos bairros Parangaba, Siqueira e Messejana.

Já em meados de 1970, com o crescimento populacional ocasionado pela proximidade da favela José Bastos, a localidade passou de comunidade para bairro. Nessa ocasião, a comunidade fundou uma Associação de Moradores, escolheu a diretoria e, a partir disso, iniciou-se a luta por melhorias no bairro.

Com a luta da Associação Comunitária e o apoio da Comunidade da Favela José Bastos,<sup>41</sup> que pertencia ao movimento pela moradia em Fortaleza, a Comunidade do Marupiara ganhou um posto de saúde e duas escolas, sendo uma da Prefeitura e outra do Estado.

Buscando melhorias locais, a Associação ganhou a simpatia de um vereador que representava o Bairro junto à Câmara Municipal. Foi, então, com o apoio desse vereador que o nome do bairro foi mudado, já que nem todos os moradores gostavam do nome de Marupiara.

---

<sup>41</sup> A história da Favela José Bastos pode ser visto no livro da Prof<sup>a</sup> Irllys Barreira em “O Reverso das Vitrines: Conflitos Urbanos e Cultura Política”, Rio de Janeiro, ed. Rio Fundo, 1992.

A Associação de Moradores, ao mudar a denominação do novo bairro, escolheu o nome de Demócrito Rocha homenagem ao jornalista criador do Jornal O Povo, que há pouco tempo falecera<sup>42</sup> em Fortaleza.

*“Teve muita coisa aqui menino, olhe nessa época estávamos reunidos na associação para decidir o nome da comunidade então chamamos a comunidade depois de muita conversa a mulher do Chiquinho [secretário da comunidade] se lembrou do Dr.Demócrito e a comunidade gostou e ficou com o nome do doutor [Demócrito Rocha]”*(Entrevista com um morador local nº 02).



Mapa da regional IV, a qual pertence o Bairro Demócrito Rocha.

Em 1980, com a ditadura militar no Brasil e a política dos coronéis no Ceará, houve perseguição política, e a Associação Comunitária do bairro funcionou de forma clandestina. Foi um período em que alguns de seus líderes

<sup>42</sup> O jornalista Demócrito Rocha faleceu em 1943 e a criação do bairro Demócrito Rocha foi em 1972

mudaram para outros bairros, e outros iniciaram aproximação com políticos que defendiam o regime militar.

#### Segundo moradora antiga do bairro:

*“O período foi tenso; era militar para todo lado a gente nem sabia o que fazer quando fecharam [Associação de Moradores] bateu o medo. Algumas pessoas que participavam da diretoria saíram do bairro. Já outras ficaram e conheceram políticos ligados aos militares. A coisa aqui ficou mais ou menos ganhamos algumas coisas com eles mais ficamos desconfiados, pois nos sentimos vigiados” (Entrevista com Moradora local nº03).*

Em 1982, com a promulgação da Lei da Anistia, os moradores locais, como Dona Aldenora, Seu Joaquim, Dona Margarida, Dona Helena, Seu Edson entre outros, resolvem reabrir a Associação Comunitária. Suas primeiras iniciativas, quando começam as atividades, é cadastrar os habitantes locais e propor um mutirão, para catalogar os moradores e solicitar energia e água para o bairro.

Dona Aldenora, uma das participantes da diretoria da Associação, constrói uma escola a que dá nome de Colégio São Sebastião. No pátio deste colégio, começa a ser realizada a reunião da diretoria da Associação de Moradores. Eles aproveitam o espaço físico para mobilizar as pessoas do bairro e fazerem atividades lúdicas, como por exemplo, festinhas religiosas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Associação comunitária organiza várias festas religiosas como: a festa do padroeiro que no bairro é São Sebastião e de conclusão de turmas escolares.

Na década de 90, a comunidade se dedicou a fazer trabalho com os jovens, na linha da prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e, com a elaboração de cursos de profissionalização de jovens e adultos, realizados em convênios com a Prefeitura de Fortaleza, o governo do Estado e Organizações Não-Governamentais. Estes trabalhos deram credibilidade à atividade comunitária da líder, Dona Aldenora, cada vez mais sensibilizando a população a participar de movimento popular.

Com o passar do tempo, o bairro foi crescendo até alcançar sua autonomia em relação aos outros bairros vizinhos. Construções de escolas e postos de saúde contribuíram para que a comunidade passasse a ser assistida e ter suas condições de vida melhoradas.

O bairro para seu desenvolvimento conquistou o alargamento e asfaltamento de ruas locais que possibilitaram maior rapidez no deslocamento dos moradores tanto com o centro da cidade como para o litoral leste de Fortaleza, como a região do Antônio Bezerra e o município de Caucaia.



Foto da Rua Rio Grande do Sul principal trajeto da comunidade local.  
Sua extensão facilita a ligação com o centro de Fortaleza e ao litoral leste da capital.

O que pode ser notado nesse processo de autonomia é que houve certa mobilização popular para produzir um discurso que agregasse e sensibilizasse a comunidade para lutar por melhores condições de subsistência, ou seja, foi nesse pedaço onde as relações sociais foram tecidas, os símbolos locais construídos, códigos comuns puderam ser expandidos e alcançaram o espaço da autonomia ou espaço de ser bairro.

Naquele momento, pode-se notar que existia uma produção simbólica de recursos sociais, uma mobilização de interesses, uma troca de informações, gerando, de certa forma, uma rede de organização social que buscava seu espaço dentro do contexto geográfico do local que pouco depois se transformou em bairro e foi denominado de Demócrito Rocha e um espaço simbólico na relação com entidades públicas estaduais e municipais.

O que se nota no mundo social da comunidade do bairro Demócrito Rocha é a história de tentativas em busca de uma emancipação pela autonomia local. As lutas travadas na comunidade auxiliaram o despertar para atitudes de mobilizações e criar um elo entre os moradores, promotores de acumulação de capital social no bairro.

#### **4.2 - Capital social e rede de conexões na periferia**

Não é nova a idéia de considerar a natureza e a qualidade das relações sociais dentro de importantes repercussões sobre o bem-estar das pessoas, das coletividades e das sociedades, entretanto, perceber as relações sociais como uma forma de capital social ainda é recente.

O capital social aqui compreendido é aquele inscrito por Bourdieu (1982) como sendo uma reunião de recursos reais ou potenciais em que o agente social mobiliza para adquirir a sua legitimidade no grupo em que atua e para conseguir através desse grupo instaurar uma rede de conexões sociais mais ou menos institucionalizadas.

No ano 2000, surgiu no bairro Demócrito Rocha uma proposta de parceria comunitária entre a comunidade e a recém-criada Agência da Cidadania. A parceria era feita da seguinte forma: a comunidade teria seu representante na agência para acompanhar os atendimentos e possibilitar maior aproximação com os moradores, e a agência entraria com os serviços e as oficinas; o espaço da agência também era concedido no caso de a comunidade dele precisar para realizar alguma atividade comunitária.



Foto da Agência da Cidadania no Bairro Demócrito Rocha.



Foto da Agência da Cidadania no Bairro Demócritro Rocha.

A Agência da Cidadania no bairro Demócritro Rocha funcionava num ponto estratégico, pois foi aberta onde antes era um antigo posto de saúde da Prefeitura. Percebe-se aí a intencionalidade de se colocar a agência em um espaço conhecido. Nessa agência, trabalhava uma equipe, composta por um representante da comunidade, um representante da Funci, uma assistente social, uma advogada, uma psicóloga, três estagiários de cada área e dois agentes da cidadania.

Pouco a pouco, a agência foi mostrando suas atividades, pois os agentes da cidadania eram responsáveis por andar nas casas porta em porta, para falar da agência e convidar as pessoas da comunidade local a participar dos atendimentos e das oficinas realizados pelas agentes.



Foto da Agente da Cidadania atendendo moradores.

Desde o início da Agência da Cidadania, a comunidade gostou de participar, segundo uma moradora:

*“a Agência é muito boa pra gente, podemos aprender muita coisa, olhe meu filho, fui atendida pela doutora que encaminhou meu filho para fazer curso de computador, é rapaz as coisas estão difíceis... eu estou fazendo uma oficina de sabão lá e convido as cumades pra ir mais eu, é muito bom”* (Entrevista realizada com moradora participante das atividades da Agência nº 04)

Atualmente, as atividades das oficinas estão corroborando para a integração da comunidade. Para uma moradora local:

*“Participo das atividades da agência e acho proveitosa estamos realizando em conjunto uma atividade que é em relação aos direito do consumidor, a doutora vai fazer a palestra e depois vamos fazer uma discussão sobre isso, depois vamos fazer recortes de*

*jornais e revistas sobre o que a doutora disse e fazer um mural na agência depois de tudo fazemos uma festinha de confraternização” (Entrevista com liderança local nº 02)*

O que é interessante salientar é que as atividades, como as oficinas e palestras, estão corroborando para potencializar o capital social da comunidade. Ou seja, pessoas que antes moravam no bairro e não se conheciam ou não tinham nenhum tipo de relação social, com a instalação da agência, tiveram oportunidade de conhecer seus vizinhos e instaurar uma relação de amizade, de troca de informações, de participação em atividades comuns, como as festas do bairro.

Segundo um morador local, a agência foi um espaço importante para congregar os moradores do bairro:

*“Aqui tive a chance de conhecer algumas pessoas que moravam bem pertinho de mim e nem sabia. Veja um exemplo, o Waldir é meu vizinho ali na frente, e nunca tinha falado com ele. Olhe meu filho, já moro aqui há 15 anos nesse Bairro. Quando apareceu a Agência fiz uma consulta sobre minha aposentadoria e lá a técnica me indicou a participar de uma palestra sobre os direitos e lá conheci o Waldir gente boa. Hoje conversamos muito. Não só ele conheci outras pessoas, como: o seu Joaquim, a Dona Augusta, a Dona Maria Neves[...]” (Entrevista morador local Nº05)*

Outro ponto a destacar é o das festas promovidas pela Agência da Cidadania, pois não é um acontecimento banal, ao contrário, é um momento em que ela pode proporcionar, como espaço de sociabilidades e como local de trocas simbólicas da comunidade, laços de amizades entre os diferentes moradores do Bairro.

Geralmente, as festas são organizadas pelos moradores com a presença dos agentes, e esse evento ocorre dentro da agência. A comunidade próxima da agência mobiliza os moradores vizinhos a participar e ocorrem nesses eventos

bingos, sorteios, músicas para animar os presentes e, acima de tudo, conversas do cotidiano. É lá onde as pessoas que moram distante umas das outras colocam as conversas em dia. É a troca de informações e a manutenção e potencialização de capital social que está acontecendo no bairro.



Foto da comunidade realizando uma festa de comemoração na Agência da Cidadania.

As moradoras do bairro afirmam que é muito bom participar:

*“[...] Olhe rapaz é bom participar não saio pra canto nenhum. Pois o mundo ta muito perigoso e aí quando tem alguma festa na Agência participo vou com minha vizinha a Dona Raimunda ela vai muito lá quando tem a festa ela me chama e vou com ela. Lá conheço outras pessoas, como bolo, danço é bem divertido”.(Entrevista moradora local Nº 06).*

*“Na festa posso levar meus filhos para bricarem. E eu vou claro, para conversar, me divertir e vê o que ta acontecendo de novidade, pois vejo nos cartazes da Agência se tem alguma atividade importante ou outra oficina. É meu filho, já participei de várias oficinas da Agência e sempre que tem chamo as vizinhas para irem comigo”.*(Entrevista moradora local N°07).

Quer dizer, são esses eventos que fazem a comunidade se sentir próxima e é o espaço simbólico da agência que serve para proporcionar aos moradores um potencializador de volume de capital social acumulado no bairro.

Segundo relatos de moradoras do local que participa da oficina da agência:

*“(...) a oficina é interessante meu filho olhe minha filha está grávida e está morando comigo. O que eu aprendo aqui eu ensino a ela lá em casa. As agentes é bem legal com a gente aprendemos fazer muita coisa, fazemos amigas e ainda dar para eu tirar um dinheirinho no final do mês”* (Entrevista moradora local N°03).

*“(...) a oficina daqui [Agência da Cidadania] é bem proveitosa. Vim pra cá porque a cumade me chamou. Veja aqui sou desempregada, mãe de 5 filhos e viúva então quando tenho oportunidade de aprender coisa nova eu faço as coisas tão muito difíceis e se não eu fizer nada quem vai fazer por mim”* (Entrevista moradora local N°07).

O que pode se perceber nos relatos acima é que a oficina realizada pela agência é bem acolhida pelos moradores que reconhecem através das oficinas, não só um espaço para aprender um ofício, mas um espaço para fazer amizade. Em outras palavras, um espaço para sociabilidades e um potencializador de uma troca de experiências e de aproximação local de pessoas que não se conheciam e acabam se conhecendo por meio da agência.

### 4.3 - Processos de rupturas e incorporação de *habitus*

O *habitus* é o resultado do percurso da vida que constitui o ser humano a partir das relações sociais através da família, escola, comunidade, trabalho etc. Essas esferas do mundo social vão contribuir para criar o *habitus* internalizado como estruturas simbólicas que orientam o indivíduo no seu itinerário da vida.

As ações propostas pela Agência da Cidadania, como as atividades de grupo, as oficinas, as palestras, assumem o desafio de provocar mudanças desse *habitus* das pessoas e dos grupos sociais do bairro. Isso não é uma imposição de fora para dentro, mas um processo de internalização de uma nova visão ou uma postura diferenciada do mundo social<sup>44</sup>. Os pré-conceitos, as pré-noções do mundo social, como componentes da visão de mundo pelas pessoas, tendem a oferecer resistência à mudança. Por exemplo, a trajetória de determinadas pessoas ou grupos que vivem em um determinado contexto e de uma realidade social que produz um ser desconfiado, egoísta e individualizado, precisa vivenciar, experimentar, perceber outras realidades, que poderão levá-lo a uma mudança de entendimento. Os espaços de participação, animados pelos agentes da cidadania podem criar essas condições favoráveis - situações de ruptura, cuja direção irá propiciar novas disposições - para que as pessoas ou grupo participantes possam constituir em conjunto um novo *habitus*.

Um componente imprescindível que a Agência da Cidadania está buscando potencializar na comunidade são os valores próprios das informações do

---

<sup>44</sup> Cf. Bourdieu, 1992.

campo do direito social e de resgate da força de vontade de cada morador para a construção de um novo perfil que congregue a comunidade em suas atitudes e formas de ação em conjunto. Talvez uma das marcas mais profundas e que dificulta a mudança do *habitus* de participação é a nossa herança política, arraigada no mito de um país forte, no qual o povo é ordeiro, pacífico e alegre,<sup>45</sup> escondendo em seu bojo relações clientelísticas e tradicionais.

O povo brasileiro é estimulado e inculcado sob vários símbolos, a entender participação política e movimento social como bagunceiro e de completa desordem. Vê-se que todos recebem esta forma de ver o Brasil e que marca a forma de ser como brasileiro e identificação desses *habitus* incorporado.

Nos discursos dos moradores pesquisados, esses dispositivos enunciativos aparecem como forma de preconceitos:

*“Eu não gostava da comunidade, conheço algumas pessoas como a dona Carminha que é muito boa e se você vê política só tem ladrão... Olhe aquela escola caindo os pedaços. Cadê os políticos?”.*(Entrevista moradora local Nº 04)

*“Eu tinha maior medo quando meu filho participava de grêmio [estudantil] pensei que havia só malandro que podia levar ele pra bebida... É meu filho aqui é perigoso, tem muito menino com drogas e queria tirar meu filho”.*(Entrevista moradora local Nº 03)

*“Política é ajudar a comunidade, olhe eu participo do grupo da Igreja a Pastoral Social e lá fazemos muita coisa, reunimos as pessoas distribuimos alimentos... é isso é política e não o que esses ladrões [políticos] fazem. Só vem aqui dia de eleição”.* (Entrevista moradora local Nº 06)

---

<sup>45</sup> Cf. Chauí, 2000.

A partir disso, pode-se notar uma herança social que foi inculcada como verdade do mundo social brasileiro que não possibilita a reflexão e um novo olhar sobre participação e movimento popular.

Que tipos de mudanças aconteceram com os participantes das palestras e oficinas realizadas pela Agência da Cidadania? Participando de algumas de suas reuniões, pude observar os principais pontos evidenciados: a) cumprimento das metas da prefeitura, ou seja, visitas às casas, b) acompanhamento de demandas da comunidade; c) esclarecimento dos direitos sociais; d) participação da comunidade em grupo, pois antes a comunidade tinha vergonha de falar e agora pouco a pouco vão se integrando; *“é importante ver a participação da comunidade em nossas atividades, pois é a partir delas que contribuímos para a cidadania<sup>46</sup>”*; e) verificação das oficinas de produtos de limpeza.

*“As oficinas de limpeza é um bom espaço de aproximação delas e também um auxílio a questão do emprego, quem ta desempregada pode fazer em casa ou em conjunto com outras mulheres e vender seus produtos”*( Entrevista nº1 técnica Agente da Cidadania).

*“As oficinas que estamos participando nos ajuda a conhecer mais pessoas e ter a oportunidade de ganhar uma ajuda para ajudar nossa família no dia –a –dia e ter uma forma de ser diferente, ser respeitada por seus filhos e seu marido”* (Entrevista moradora local N° 04)

---

<sup>46</sup> entrevista de agente



Foto da comunidade depois da realização da oficina feita pela Agência da Cidadania.

Mesmo a Prefeitura tendo um olhar para a agência com perspectiva de metas a alcançar, obedecendo a critérios de um planejamento municipal, e tendo um discurso de cidadania atrelado a participação no uso dos direitos, ela cumpre um papel importante no sentido de mobilizar a comunidade através de seus representantes a participar de uma experiência de gerir de forma compartilhada o funcionamento das Agências da Cidadania.

Essa experiência de participação contribui para a comunidade, como afirma Pedro Demo (2001), como canal de participação da sociedade civil com o Estado para que o processo de conquista e conscientização dos direitos sociais sejam cada vez mais difundidos entre a população à margem do sistema de produção.

#### **4.4 - Agentes da cidadania: potencializando construções do papel cidadão**

O processo de organização dos agentes através de visitas, palestras e oficinas de limpeza implica em uma tentativa de mudança de atitudes e de valores através das participações da comunidade nessas atividades.

Sendo assim, as práticas tratam de valorizar a estimulação de espaços potencializadores por agentes animadores de práticas sociais. Dito de outra forma, as mudanças do *habitus*, como processo de interação e inculcação de valores, podem ser influenciadas pela intervenção de agentes da Agência da Cidadania, e, em maior ou menor medida, pela correlação de forças do espaço social, no qual os agentes estão engajados. A Agência da Cidadania tem um planejamento de interação e execução com vista a tentar dar visibilidade aos direitos sociais e ampliação de espaços de interação das pessoas atendidas. Essa proposta tenta contemplar, igualmente, a mudança de concepção e a prática de organização em grupo, passando de uma atitude passiva, para um engajamento participativo de ações para a comunidade. Como os agentes contribuem nesse processo?

Cada ser humano tem a responsabilidade de assumir a construção de sua cidadania. Mas essa construção do processo de cidadania não se dá de uma hora para outra por não ser nem concessão e nem vontade divina. É algo que se constrói, na prática e no dia-a-dia, nas relações com o mundo social no qual o sujeito está inserido. Os espaços produzidos nessas relações gestam uma das mais variadas práticas sociais: relações com grupos de base, alternativas de geração de emprego e renda, palestras com assuntos atinentes à cidadania etc. Cabe à figura do agente potencializar processos criativos de práticas voltadas ao melhor

atendimento e participação dos moradores. Contudo, essa prática também exige uma metodologia de participação. Quem são esses agentes? Qual sua formação básica?

Os agentes de cidadania pesquisados possuem uma formação média, ou seja, cursaram o ensino médio e complementaram seus estudos na área técnica, sendo duas técnicas administrativas e uma técnica de enfermagem. Segundo uma das agentes:

*“(...) antes de ser agente, nós recebemos alguma informações dada pela equipe de formação política que nos dá algumas coisas de como lhe dar com as pessoas e um papel com as metas que temos que atingir nas visitas, atendimentos e palestras... isso tudo é visto ponto por ponto para cumprirmos as atividades propostas em nossas reuniões na FUNCI”.(Entrevista nº2 técnica Agência da Cidadania)*

No cotidiano das agências, a informação dada por eles através de suas atividades não é algo uniforme, tendo diferenças a partir dos interesses de cada um. Por exemplo: a atividade realizada no bairro Demócrito Rocha pode ser a mesma do bairro da Parangaba, contudo, a forma de transmissão pode ser diferente dadas as peculiaridades de cada local e o nível de participação popular da comunidade.

*“Acho que fazemos bom papel como agente, pois procuramos discutir com a comunidade coisas do seu cotidiano, mas vejo que não é todo mundo, eu poderia dizer que tem gente que não faz muita coisa por causa do salário e pouco dinheiro da FUNCI, mas acho importante”.(Entrevista nº1 técnica Agente da Cidadania)*

Nas participações que tive com os agentes em suas oficinas e palestras, percebi várias diretrizes vindas da equipe da Funci, como orientação de reunião e de discurso, impondo, às vezes, assuntos que não emanaram do grupo. Já em outros momentos mais descontraídos, os agentes receberam as demandas

individuais e coletivas, animando assim as trocas de experiência e saberes, repercutindo em mudança de *habitus* e ampliação da cidadania.

*“Começamos as palestras falando sobre os direitos das pessoas e temos uma ajuda da assistente social e da advogada que nos ajuda nas informações. A comunidade gosta muito e participa bem das atividades. Depois das palestras tem um momento light em que as pessoas levam bolos e a conversa rola solta no final tá todo mundo bem e integrada(...)”*(Entrevista nº2 técnica Agente da Cidadania)

Depois de tudo isso, nota-se uma tentativa do programa da Prefeitura para produzir na comunidade uma nova proposta de ação comunitária e uma tentativa de construção de uma nova forma de produção da cidadania através de informações sobre o papel social da comunidade e oficinas de detergentes que contribuem para auto-estima local e para mudanças de atitudes.

#### **4.5 - Limites e possibilidades da agência da cidadania e suas contradições**

As práticas feitas pelos agentes na Agência da Cidadania podem ser instrumentos ou meio de construção de cidadania. O alcance formador das práticas para potencializar as mudanças de *habitus* e a construção da cidadania dependem muito da preparação dos agentes, bem como do mínimo de estrutura necessária às atividades. Se, de um lado, tem-se que toda prática social é uma forma de aprendizado, isso não significa algo espontâneo. Se não houver uma reflexão sobre a condução das atividades e um planejamento das ações, a oportunidade de integrar as pessoas fica debilitada.

A oficina de detergentes da agência, por exemplo, é organizada para despertar prática das relações de amizade, de valorização de criatividade etc.

Então, ela está sendo instrumento de formação para a cidadania que passa pela construção de conhecimento, ao mesmo tempo em que acarreta um olhar sobre a conquista dos direitos sociais como acesso ao trabalho remunerado.

Entre os principais limites dos agentes de cidadania estão o quadro insuficiente de pessoas para o trabalho e a baixa remuneração. Esse dado é interessante, pois pode estimular a busca de um outro emprego e assim comprometer o trabalho desenvolvido na comunidade.

*“Olha, meu filho, ganho pouco e para eu sustentar minha família tenho que trabalhar em outro emprego. Veja, aqui trabalho na parte da tarde pela manhã ensino numa creche, porque a Funci paga pouco(...)”*(Entrevista nº1 técnica Agente da Cidadania)

Entre outras coisas, existem relações de disputa entre agentes por espaço, provocadas pelo parâmetro, adotado pela agência sobre o número de atendimentos. Assim, cada agente tenta atender o maior número possível de pessoas e instaura-se, nessa ótica, uma concorrência entre eles. Daí se percebe uma harmonia de fachada, artificial, legitimada inclusive por alguns moradores que têm relações de maior afetividade com alguns agentes.

*“Gostava muito daquela menina [agente de cidadania] que trabalhava aqui ela era muito boa quando tinha novidade [cursos ou palestras] ela me dizia logo. Tinha gente que não gostava dela achava ela chata, mais eu achava muito legal”* (Entrevista moradora local N°07).

Em outros momentos, verifiquei certa apreensão dos agentes em relação à Funci devido às relações de hierarquia e clientelismo, que motivavam, em muitos casos, troca de agentes de uma agência para outra, atrapalhando a continuidade do trabalho. Percebe-se ainda aí um limite institucional da Funci e da Prefeitura de Fortaleza.

Segundo as entrevistas, alguns agentes de cidadania eram indicados por vereadores ligados ao grupo de Juraci Magalhães e, quando algum vereador notava que o profissional era bom e muitas pessoas da localidade gostavam do trabalho dele, solicitava à Funci para remaneja-lo para o bairro em que ele atuava como representante parlamentar.

Conforme uma agente da cidadania:

*“Olha, rapaz, nós aqui sabemos que tem agente de cidadania que trabalha com a agente e foi indicado por vereador e é assim se fazem um trabalho em que os resultados são alcançados dentro do que foi estabelecido pela Prefeitura. Algum vereador do prefeito vai e solicita a transferência daquele agente para outra área do município e isso é ruim, pois, a continuação do trabalho seria o ideal. Já que a população poderia se engajar mais em nossas atividades”.*(Entrevista nº2 técnica Agente da Cidadania).

Em algumas conversas informais e entrevistas, ficou claro que a Funci tem tido exercido um apoio às atividades das agências, e os acompanhamentos dos trabalhos são semanais. No entanto, é percebida uma carência de profissionais, pois as metas são grandes, e o número de profissionais não é suficiente para alcançá-las, uma vez que são solicitados para outras tarefas.

Várias vezes, além de agentes, eles são auxiliares dos técnicos no envio de papéis a instituições visitadas, serviços gerais, acompanhamento de casos dos menores infratores, sem mencionar a utilização de recursos próprios para execução de alguma oficina ou atividade de grupos. Essa situação, exposta pelos agentes nas entrevistas, é vista como algo pesado: falta de tempo, falta de recursos humanos, cansaço, desânimo, como nos conta uma agente:

*“Trabalho muito na organização daqui e a gente às vezes não vê uma perspectiva de melhora, às vezes quando realizamos oficina de detergentes, faço uma ‘vaquinha’ entre as agentes compramos os produtos de limpeza... todo o material é pago pela gente então fazemos a oficina que é muito boa você viu né? Como as pessoas participam elas*

*gostam de aprender, principalmente que as coisas estão difíceis não é?”( Entrevista n°2 técnica Agente da Cidadania)*

Quer dizer, existe dificuldade de trabalho nas agências. No entanto, a mobilização e a inculcação de valores do mundo social no que tange a práticas de atividades referentes aos objetivos da agência podem contribuir para movimentar o capital social da comunidade e aglutinar interesses em torno de uma melhor qualidade de vida no bairro.

O que se detecta no Programa Agência da Cidadania é que houve uma tentativa de melhorar os índices sociais das famílias que estão à margem das políticas sociais, o que é uma boa iniciativa que deve ser potencializada com uma participação mais presente da Prefeitura e talvez até em parcerias com as Organizações Não-Governamentais, empresas e o Estado.

No entanto, a cultura política brasileira do clientelismo, praticada por que vereadores indicavam agentes para trabalharem em outros bairros e, poucos investimentos para o trabalho de oficinas e palestras podem contribuir negativamente na avaliação dos resultados das ações da agência.

Enfim, pode-se afirmar que o Programa apresenta alguns avanços e alguns retrocessos, mas, que com uma maior participação da comunidade e vontade política dos gestores do município, pode se fortalecer institucionalmente.

## À GUIZA DE CONCLUSÃO

Nestas conclusões vou me referir a algumas descobertas que retratam características importantes do campo investigado, como capital social e as práticas sociais nas Agências da Cidadania em Fortaleza. Várias temáticas contidas ao longo do trabalho poderão apontar aprofundamentos para prática futura. Outros temas poderão tornar-se objeto para novas pesquisas.

Foi necessário um grande esforço de análise para compreender todas as conexões e os sentidos simbólicos durante a pesquisa. Faço parte da comunidade e conheço pessoas que trabalham na agência, no entanto, busquei adotar uma atitude de estranhamento diante do real a fim de distinguir como estão estruturadas ali as relações de sentidos sociais.

O debate em torno da noção de capital social me proporcionou um espaço para esclarecimento de como esta noção é importante para a análise das relações sociais e de como ela pode contribuir para a construção de projetos ligados a políticas públicas, pois a promoção e a manutenção de capital social pode melhorar as teias de relações sociais da comunidade e contribuir para uma melhor qualidade de vida.

Em relação à questão da cidadania, pude fazer uma análise na perspectiva de que os direitos da cidadania são, na verdade, uma produção social simbólica do discurso de um grupo social dominante (a burguesia) que conquistou seu espaço na disputa simbólica com o velho regime feudal. Como a burguesia saiu vencedora da luta, ela mobilizou recursos simbólicos para pôr em circulação

no campo dos *profanos* os valores dos direitos e do cidadão e, assim, tornarem-se legítimos esses valores como estatuto da verdade universal entre os países, principalmente os ocidentais. O Brasil, que faz parte do contexto mundial, não ficou fora do processo e foi induzido a promover a inculcação de dispositivos de cidadania em seu campo político.

Já em relação ao percurso de institucionalização dos direitos sociais no Brasil, o estudo me elucidou algumas questões de como um problema social é reconhecido e institucionalizado, e a forma de como ele adquire novos significados a partir da realidade em que está inserido e no papel de como os atores sociais envolvidos entendem a questão.

Destaco também as tensões internas da Prefeitura, próprias da lógica do campo social em que estão inseridas. Foram detectadas potencialidades que podem ser melhor aproveitadas pelos gestores municipais e limites que podem ser superados com o auxílio da sociedade civil. Os discursos entre os agentes e a comunidade podem proporcionar um aprofundamento da noção de cidadania, provocando novas disposições de atitudes cidadãs na comunidade. Não me refiro aqui, a grandes rupturas ou grandes revoluções; chamo a atenção para mudanças no cotidiano local, promovidas pela Agência da Cidadania, e essas mudanças podem ser visualizadas, pela aproximação de moradores que, apesar de vizinhos, não tinham vínculo de amizade, pelas reuniões das mulheres das oficinas de sabão para trabalharem unidas, sem contar com a reunião dos moradores para organização de festas. Essa realidade é importante, pois tem relação com o resgate de laços de sociabilidades e potencialização do capital social do bairro.

## *DINÂMICAS E PRÁTICAS SOCIAIS*

A pesquisa mostrou que as Agências da Cidadania dispõem de práticas que podem ser importantes para a formação de atitudes cidadãs. A formação e a construção de um novo *habitus* se dão, na prática, através da experiência que passa por todos os sentidos: a mente, o corpo, as sensações. Não se aprende unicamente recebendo informações, mas pela incorporação de novos elementos que modificam o ser, o agir, as relações etc. O aprendizado se dá nas práticas solidárias nas quais todos estão em permanente aprendizado - agentes de cidadania e participantes da comunidade - dependendo do nível de potencialização do processo resultado das práticas. Aprende-se pela prática. Aprende-se na relação com o outro, com o diferente, porque a construção de saber é um ato coletivo. Neste sentido, a cidadania pode se dar em práticas coletivas e solidárias, ou seja, a prática pode produzir relações sociais e acumular o capital social na comunidade.

As práticas pesquisadas - principalmente as realizadas com as mulheres - trouxeram indicadores que valorizam as possibilidades de contribuição das agências, na tentativa de construção de laços de sociabilidades e na busca pela cidadania. A perspectiva de articular laços solidários, auto-estima, consciência dos direitos, valorização na auto-gestão são organizadores de um 'engajamento' que pode contribuir para um melhoramento da qualidade de vida e um melhor nível de capital social.

## *LIMITES E TENDÊNCIAS*

Apesar das contradições institucionais da Agência da Cidadania nos últimos anos, técnicos que ali trabalharam não tiveram medo de se expor para a

presente pesquisa. Durante a investigação, a supervisão colocou-se no sentido de agregar opiniões para melhorar as atividades desenvolvidas nas agências.

É importante conquistar mais espaço para que o trabalho social se estabeleça e se amplie. A Prefeitura precisa investir mais nas agências para garantir um resultado não só quantitativo, através das metas traçadas pela Funci, mas resultados qualitativos. Por exemplo, que a população possa contribuir mais com as atividades dos técnicos, não somente pelos atendimentos, mas participar no planejamento das diretrizes do projeto das agências.

Entre as carências, posso destacar algumas de caráter institucional do programa das Agências da Cidadania em Fortaleza:

- quadro insuficiente de pessoas e de técnicos, baixa remuneração, resultando em maior descontinuidade da animação das práticas dos agentes, como as oficinas e as visitas institucionais e a carga de trabalhos;
- falta de competência de algumas equipes para, às vezes, planejar e executar algumas atividades;
- contradições e conflitos que emanavam das orientações da Funci em relação ao dia-a-dia, como por exemplo, solicitação de dados e metas cada vez maiores sem, às vezes, o conhecimento da realidade;

- Falta de recursos para melhorar as atividades dos agentes e dos técnicos que, às vezes, dispõem seus próprios recursos para realização de algumas atividades.

Entre potencialidades para continuidade do programa das agências, destaque:

- maior investimento e maior autonomia para as atividades, com mais valorização técnica e humana;
- melhoria de comunicação com a Funci, para resolver questões da comunidade com maior racionalidade;
- fortalecimento das redes sociais comunitárias dos bairros onde as Agências da Cidadania estão inseridas.

Enfim, a construção da cidadania com as famílias da periferia das grandes metrópoles supõe o avanço em, pelo menos, três espaços sociais relevantes: o espaço dos direitos básicos (civis, sociais e econômicos), o espaço do poder (participação nas decisões) e o espaço do saber (a superação do analfabetismo).

O desafio é grande, já que as Políticas Públicas no Brasil para a população pobre, de forma geral, são consideradas de menor importância, pois, geralmente, em nome delas, são produzidos programas para atender a uma proporção ínfima da população pobre, e sendo assim, não adentram no cerne do problema. Ademais, o combate à pobreza e o acesso à cidadania são programados com base em sobras orçamentárias e tratados como emergenciais, como se

pobreza fosse um problema isolado do contexto social e se extinguisse num passe de mágica.

Na realidade, a pobreza no Brasil tem forte caráter estrutural, que deve ser combatido, e seu enfrentamento deve procurar parcerias com a sociedade civil organizada, levando em consideração o contexto social em que está inserida.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ARAGÃO, E.F. Os desafios da municipalização. In: **Cadernos de Ciências Sociais**. Fortaleza, UECE. Vol.1. 1996.

BANCO MUNDIAL. **Relatório global sobre a pobreza no mundo 2000**. [www.hrw.org/portuguese/reports/pobreza/human](http://www.hrw.org/portuguese/reports/pobreza/human), 2000.

BARREIRA, I. **Desafios da gestão municipal e democrática em Fortaleza-1993/1996**. Recife, Centro Josué de Castro. 1998.

BARREIRA, I . **O Reverso das Vitrines: Conflitos Urbanos e Cultura Política**. Rio de Janeiro, ed. Rio Fundo, 1992.

BATISTA, P. N. *et al.* **Em Defesa do Interesse Nacional : Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1994

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**.Rio de Janeiro,Campus,1992.

BOURDIEU, P. **Meditações Pascalianas**, Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 2001.

BOURDIEU, P. & WACQUANT,L.J.D. **Réponses: Pur une anthropologie réflexive**.Paris, Éditions du Seuil, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Lisboa, Difel, 1990.

\_\_\_\_\_. **Le Capital Social**. In: Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Paris, 1980.

BOURDIEU,P.; CHAMBOREDON, J.C.; PASSERON,J. C. **A Profissão de Sociólogo**: Preliminares epistemológicas. Trad. Guilherme J. de F. Teixeira. Petrópolis, Rio de Janeiro. Ed. Vozes. 1999.

BRASIL.Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**, RECIFE. 2000.

BRASIL.**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Senado, 1988.

CARONE, E. **Brasil anos de crise 1930-1945**. São Paulo, Ática. 1991.

CARDOSO, F.H. Reforma e imaginação. In: Batista *et al.* **Em Defesa do interesse nacional: Desinformação e alienação do patrimônio público**. 3.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: O longo caminho. 3ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2002.

CASTEL, R. As armadilhas da Exclusão. In: BÓGUS, L.,YAZBEK, M. C.(et. all.). **Desigualdade e Questão Social**. São Paulo. EDUC. 2000.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de janeiro, Paz e Terra, 2000.

CENTRAL do Brasil. Direção de Elisa Tolonelli. São Paulo. Europa Filmes, 1998. 1 videocassete (112 min), VHS, son., color.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro. Civilização brasileira. 1982.

CHAMPAGHE, P.; LENOIR, R.; MERLLIÉ, D. et all. **Iniciação à Prática Sociológica**. Trad. Guilherme J. de F. Teixeira. Petrópolis, Rio de Janeiro. Ed. Vozes. 1998.

CHAUÍ, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2000.

CORDEIRO, Celeste. **Conselho de Desenvolvimento Sustentável no Ceará**: Os desafios da gestão compartilhada. Fortaleza, março 1998 mimeog

COSTA, F. Televisão e Política: A campanha municipal de Fortaleza em 1992. **Caderno de Ciências Sociais**. Fortaleza, Ed. UFC. 2002.

COUTINHO, C. N. **Contra a Corrente**: Ensaio sobre a Democracia e Socialismo. São Paulo, Cortez, 2000.

COUVRE, M. L. M. **O que é Cidadania**. São Paulo. Ed. Brasiliense, Col. Primeiros Passos, 1991.

\_\_\_\_\_. **A cidadania que não temos**. São Paulo. Brasiliense, 1986.

CULLIVIER, A. **Manuel de Sociologie avec Notices Bibliographiques**. Tome Premier. Paris. Universitaires de France, 1950.

DA MATTA, R. **A Casa e a Rua**. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara, 1991.

DEMO, P. **Participação é Conquista**. 5ª ed. São Paulo. Ed. Cortez. 2001.

DIMENSTEIN, L. F. D., et all. Vicissitudes e limites da conversão à Cidadania nas Classes populares brasileiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 22. ano 8. jun. 1993.

DRAIBE, Sônia. **Reforma do Estado e Descentralização: A Experiência Recente da Política Brasileira de Ensino Fundamental**. São Paulo, Paper International Seminar “Restructuring and Government Reform: Brazil and Latin America in a Globalization Context”. Sessão 4, FEA/FIA/CAPES/CNPq/MARE. Maio, 1993.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento de política social brasileira: Notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**. Campinas, n° 13 dez.1999.

FAUSTO, B. A Revolução de 30. In: MOTA, C. G. (Org.). **O Brasil em Perspectiva**. 20.ed. Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil, 2001.

FIORI, J.L. **Em busca do dissenso perdido**: Ensaio críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro, Editora Insight, 1995.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mapa do fim da Fome**. Rio de Janeiro, FGV.jul/2001.www.fgv.br/ibre/cps/mapa\_fome.cfm.

GONDIM, L. M. de P. Imagem da Cidade ou Imaginário sócio-espacial? Reflexões sobre as relações entre espaço, política e cultura, a propósito da Praia de Iracema. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, Ed. UFC. Vol.32. n. ½. 2001. p.41-52. (Série Cidade e Cidadania).

FALEIROS, V. P. **A política do estado capitalista**: as funções da previdência e da assistência social. São Paulo. Cortez, 1982.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Secretaria do trabalho e ação social. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Fortaleza. 1997

HABERT, N. **A Década de 70**: Apogeu e crise da ditadura militar brasileira. 3. ed. São Paulo, Ática, 1996.

HAFFNER, J. **A Cepal e a Industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2002.

HELLER, A. **Para mudar a vida – felicidade, liberdade e democracia**. São Paulo, Braziliense, 1982.

JUDGE, R. Le Capital social : établir les fondements de la recherché et de l'élaboration de politiques. **Horizons : Projet de Recherche sur les politiques**. Montreal. Gouvernement du Canada. Vol.6. n.3. 2003.

LEMENHE, M. A. Os Empresários e a Política: dinâmica de identidades. In: RIFIOTIS, T. et.all. **Política, Cidadania e Violência**. João Pessoa. Ed. Manufatura, 1999.

MARSHELL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Ed. Zahar. 1967.

MATTOSO, J. Produção e emprego: Renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, I. (Org.) **O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. 2.ed. Petrópolis. Vozes, 1999.

NETTO, J. P. FHC e a política social: Um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.) **O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. 2.ed. Petrópolis. Vozes, 1999.

OLIVEIRA, H. M. J. **Assistência Social: Do discurso do Estado à Prática do Serviço Social**. Florianópolis, Ed. UFSC. 1989. (Série Didática)

ORTIZ, R. (Org). **Pierre Bourdieu**. Col. Sociologia. 2.ed. São Paulo. Ed. Ática. 1994.

PARENTE, F. J. C. Projetando a hegemonia burguesa: organização e expansão política dos industriais cearenses. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, Vol. 20/21 n° 1/2, 1989.

PELISSARI, M. A. **A Condição cidadã**. Piracicaba, Editora Unimep. 1995.

PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas**: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo, Cortez, 2000.

PINHEIRO, A. A. A. Cidadania: busca de uma delimitação conceitual e de suas origens sóciohistóricas. In: VIEIRAS, S. & BARREIRA, I. **Cultura e Política**: tecidos do cotidiano brasileiro. Fortaleza. EUFC. 1998.

PONTE, S.R. **Fortaleza belle époque**: reformas urbanas e controle social de 1860 a 1930. 2ed.Fortaleza.Fundação Demócrito Rocha, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Perfil Básico Municipal - 2002**. Fortaleza, 2002.

\_\_\_\_\_. **Crescer Fortaleza 2000**.Fortaleza, 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria municipal do meio-ambiente. **Mapa urbano da cidade de Fortaleza e do bairro Demócrito Rocha**. Fortaleza, [www.semam.fortaleza.ce.org.br/mapas\\_zu2.htm](http://www.semam.fortaleza.ce.org.br/mapas_zu2.htm).

REIS, C. N. & PRATES, J. (Org.) Fragmentos de uma Metrópole. Meninos e Meninas em situação de rua. Porto Alegre, EDIPUCRS, 1999.

REIS, F. W. **Brasil ao quadrado?** Democracia, subversão e reforma.Folha de São Paulo,13/07/2001.Disp. em: [www.uol.com.br/fsp/brasil](http://www.uol.com.br/fsp/brasil)

RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: Uma questão em debate. São Paulo. Ed. Cortez. 1998.

ROBERTS, B. A dimensão social da Cidadania. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 33, p.5-22, fevereiro, 1997.

SADER, E. **Século XX: Uma bibliografia não-autorizada**. O Século do imperialismo. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, J. B. F. Universidade, Cidadania e localismo Fortaleza/Brasil. **O Público e Privado**. Caderno dos núcleos e grupos de pesquisa vinculados ao Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza, nº 1, jan/jun. 2003.

SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro. Zahar, 1987.

SCHWARTZMAN, S. **As Causas da pobreza**. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SILVA, N. T. F. **Estado, Cidadania e Assistência**. 1990. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1990.

SINGER, P. A raiz do desastre social: A política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, I. (Org.) **O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. 2.ed. Petrópolis. Vozes, 1999.

SOCIEDADE dos poetas mortos. Direção Steven Haft. New York. Buena vista entertainment, 1997.1 videocassete (129 min), VHS, son., color

SOUZA, S. RIBEIRO, F. PONTE, S. JUCÁ, G. (et. all.) **Fortaleza: a gestão da cidade.** (uma história político-administrativa), Fortaleza, Fundação Cultural de Fortaleza, 1994.

SPOSATI, A. **A menina LOAS:** Um processo de construção da Assistência Social. São Paulo. Ed. Cortez. 2004.

SPOSATI, A., FALCÃO, M. C. (et all.) **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais.** São Paulo. Ed. Cortez. 1989.

VERAS, M. P. B. (org.) **Por uma sociologia da exclusão social.** São Paulo. Educ, 1999.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel.** 4.ed. São Paulo, Cortez, 1995.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** 3<sup>a</sup> ed. São Paulo, Ed. Pioneira de Ciências Sociais, 1990.

## ANEXOS