



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

DOI: 10.15448/1677-9509.2018.2.29508

Fator amazônico e cultura política na gestão do SUAS: as influências no processo de consolidação do SUAS no Estado do Pará

Amazonian factor and political culture in the management of SUAS: the influences on SUAS consolidation process in the State of Pará

SEVERINO MARTINS JUNIOR*



RESUMO – O presente artigo traz elementos da Pesquisa Regional intitulada “Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na região norte e nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”, que vislumbra o processo de consolidação do SUAS por meio da análise crítica dos fundamentos, da realidade da Política Nacional de Assistência Social e do processo de implementação do SUAS. As respostas preambulares apontam práticas antidemocráticas implícitas na gestão do SUAS em dois municípios do Estado do Pará, expressos no clientelismo, na subalternização e na servilidade da pobreza imputada aos usuários do SUAS, assim como na atualização do conservadorismo, relacionado ao “primeiro-damismo”, convalidando a ordem política, materializando a não política, sob a “pseudo” benesse do Estado.

Palavras-chave – Fator amazônico. Cultura política. Assistência social.

ABSTRACT – This article presents elements of the Regional Survey titled “Evaluating the implementation of the single social assistance system in the north and northeast region: SUAS meaning for tackling poverty in the poorest regions of Brazil”, the research envisages the SUAS process of consolidation, through a critical analysis of the fundamentals and reality of the National Social Assistance Policy, and the implementation process of SUAS. The preambular responses point to undemocratic practices implicit in the management of SUAS in two municipalities of the State of Pará, expressed in clientelism, subalternization and the servility of poverty imputed to SUAS users, as well as in the maintenance of conservatism, related to the “first damismo”, validating the political order, materializing the non-political, under the “pseudo” benesse of the State.

Keywords – Amazonian factor. Political culture. Social assistance.

* Assistente Social, Mestre em Serviço Social – UFPA, Especialista em Saúde Mental, Membro do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 1ª Região - Gestão 2017-2020, Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Política Social e Formação Profissional – GEPSS/ UFPA, Coordenador do CRAS do Município de Maracanã – PA/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/5833562407927236>. E-mail: juniormartins.as@hotmail.com.
Submetido em: dezembro/2017. Aprovado em: setembro/2018.

O Brasil chega em 2017 presenciando o gravíssimo momento político-institucional constituído a partir do golpe de Estado emergente em 2016, golpe que fora imputado na institucionalidade democrática, com a complacência do Judiciário, cujo pano de fundo é o acirramento da disputa para garantir hegemonia política através da coalizão de grupos e forças das elites dominantes, imbricadas aos diferentes segmentos do capital brasileiro e internacional, onde os interesses perpassam indiscutivelmente o financismo sob uma perspectiva neoliberal.

Em outras palavras, estamos vivenciando, conjunturalmente, o aguçamento das contradições impostas ao regime democrático brasileiro, pelo conjunto de sujeitos que empreendem condições para a reprodução capitalista, pela via da acumulação privada, reproduzindo concomitantemente a esse movimento, a barbárie da vida social, momento onde nos parece estar ocorrendo o esgotamento, senão, a debilidade de todas as formas de enfrentamento do grande capital.

Consideramos pertinente fazer essa demarcação no preâmbulo desse artigo, por entendermos que os desdobramentos resultantes dessa trama político-financeira e jurídica, impacta diretamente na condução e execução das políticas públicas brasileiras, assim como na expropriação contemporânea¹ dos “direitos sociais e trabalhistas, conquistados a duras penas, num período que remonta a um contexto pré-Vargas” (informação verbal).²

No tocante ao tema desse artigo, estaremos abordando, a partir dos resultados preliminares³ da pesquisa regional **“Avaliando a implementação do sistema único de assistência social na região norte e nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”**, as influências que o fator amazônico e a cultura política exercem sobre processo de consolidação do SUAS no Estado do Pará. A escolha do tema está intimamente ligada à nossa vivência enquanto Assistente Social, trabalhador do SUAS, que experimenta, no cotidiano do fazer profissional, novas e pretéritas tensões relacionadas ao espaço geográfico e ao campo político em que se consolida o SUAS no Estado do Pará. Nesse sentido, a presente reflexão contida nesse artigo se dispõe a aprofundar a compreensão acerca dos desafios quanto ao processo de implementação do SUAS, privilegiando a apreensão das desigualdades sociais, que montam e remontam a “questão social” na Amazônia, muitas vezes retroalimentadas pela cultura política não democrática no contexto das políticas públicas, aqui, de forma particular, a Assistência Social. Em síntese, esse artigo pretende delongar no leitor as inquietações críticas geradas pelo conhecimento de como o SUAS vem se consolidando no Estado do Pará, levando em consideração a particularidade regional e a cultura política que perpassa a Política de Assistência Social. Nesse sentido, esse artigo privilegia analisar a realidade de dois dos municípios do Estado do Pará, onde a pesquisa regional foi desenvolvida, sendo eles o município de Salinópolis⁴ e de Inhangapi⁵.

É um estudo que, no que diz respeito ao método, fundamenta-se na matriz epistemológica crítica, nesse sentido a dialética assume posição de destaque. Pertinente à metodologia de pesquisa, destacamos que o trabalho de campo para a elaboração desse artigo foi desenvolvido alinhado às orientações da pesquisa regional acima mencionada, obedecendo a critérios e técnicas estabelecidas por ela, tais como: observação participante, entrevistas, grupos focais, dentre outras.

O trabalho está estruturado em três tópicos essenciais, um que evidencia alguns apontamentos necessários para contextualização acerca da região amazônica. O segundo que faz uma análise do “fator amazônico” no âmbito do debate da Política de Assistência Social, e por fim, porém não menos importante, um tópico trazendo algumas considerações acerca da cultura política e de que forma ela atravessa a Política de Assistência Social ao longo de décadas, tracejando-a de elementos não democráticos, de (des)cidadanização, expressos na relação de subserviência dos usuários do SUAS.

Região amazônica e o “fator amazônico”: apontamentos necessários

Apresenta-se como exigência primária ao processo de construção desse artigo, a clareza de que, historicamente, a Amazônia sempre foi alvo da “cobiça internacional”⁶ e alinhados a essa cobiça, os recorrentes processos de destruição da cultura e da vida do homem amazônico. Todavia, falar do “fator

amazônico” e, por conseguinte, da cultura política presente no âmbito das políticas públicas, e aqui em especial da Política de Assistência Social, nos remete de imediato à necessidade de fazer um exercício intelectual, na perspectiva de compreendermos, sobremaneira, como essa região está geograficamente constituída.

De antemão, é importante frisar que a definição de “Amazônia brasileira” se deve ao fato de que geograficamente a Amazônia é constituída por um território que extrapola as fronteiras do Brasil, vindo, dessa forma, a ser compreendida também como “Amazônia internacional”. Para melhor entender essa definição, delimitamos aqui os países que a compõem, oportunizando uma percepção do universo geográfico da Amazônia internacional como um todo, são eles: Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, Guiana Francesa e, então, o Brasil.

Todavia, nos interessa fazer referência nesse artigo à Amazônia Legal, ou Amazônia brasileira, que é uma área que corresponde a 59% do território brasileiro e engloba a totalidade de oito Estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão, contudo, nos deteremos ao Estado do Pará como foco desse estudo.

O “fator amazônico” no foco dos debates sobre a assistência social no Estado do Pará

O desafio metodológico de se pensar a Política de Assistência Social para uma região complexa marcada por desigualdades, como é o caso do Pará, conota a inflexível tarefa de se analisar muito mais do que o índice de pobreza e indigência, mas ter a compreensão de que suas determinações se reproduzem fora e dentro do próprio território.

Referente a essa afirmação, Koga (2005, p. 18) destaca: “A realidade de altas desigualdades sociais exige ainda a adoção de novas medidas que levem em conta não somente as discrepâncias sociais, mas também a relação dessas discrepâncias com os territórios onde elas acontecem”.

Distante de pretender esgotar as discussões que circundam o tema “fator amazônico”, nosso intento move-se no sentido de trazê-lo para o campo dos debates, tensionado no âmbito da Política de Assistência Social no Estado do Pará, apontando as “híbridas” concepções, que por vezes parecem não acompanhar a historicidade e a ideologia que perpassa essa temática. De imediato precisamos trazer para a evidência desse artigo a certeza de que o Brasil é um território que, para além das suas grandes distâncias latitudinais e longitudinais, abriga uma heterogeneidade econômica, social, política e cultural e que, no desenrolar da história, foram se agudizando o conjunto das desigualdades sociais, produzidas sob a égide do capital, revelando a “centralização de possibilidades econômicas e sociais em regiões historicamente privilegiadas” (CAMPOS, 2013, p. 205).

Campos (2013) e Teixeira (2013) são convergentes em conceber que a concepção de “Fator Amazônico” tem seu solo histórico alinhado ao discurso do desenvolvimento da Amazônia, incisivamente implementado no regime militar. Porém, neste contexto, o significado desse termo, semanticamente, o aprisionava, única e exclusivamente, a uma concepção de “ausência”, de vazio e de riscos naturais.

Segundo Teixeira (2013), a ideia de fator amazônico constituída na época:

(...) ignorava todos os **ativos** regionais, com suas vantagens comparativas (como: a diversidade da riqueza florestal e animal com sua fonte de alimentos, medicamentos, perfumes, insumos e óleos; a vasta concentração de água potável; a localização privilegiada de minérios; a pluralidade cultural das etnias; a vastidão territorial, para voltar-se exclusivamente ao que via como “**negativos**”⁷, a exemplo: as suas longas distâncias, o seu clima quente e úmido, as suas chuvas torrenciais e seus insetos (TEIXEIRA, 2013, p. 189).

No entanto, contemporaneamente, o significado do então “fator amazônico” nos impõe politicamente novas elaborações, que se distanciem dos traços preconceituosos e imputadores de culpa, que ideologicamente era atribuída à região, justificada pelo desdém das características que lhes são próprias.

Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, entendemos que existem dois desafios exponenciais que se colocam na perspectiva da consolidação das políticas públicas na região amazônica; o primeiro seria a capacidade de problematizar a desigualdade socioterritorial que historicamente se mantém prevalente, muitas vezes, pautada em concepções homogeneizadoras que dificultam a apreensão das diversidades, e expressões existentes no contexto das regiões; e o segundo, a complexidade que perpassa os novos processos de dominação social, concatenados com as estratégias do grande capital, transvestidas no discurso de políticas de desenvolvimento, assim como os grandes empreendimentos nacionais e internacionais implantados na região.

Segundo Dagnino e Saifi (2011, p. 5), no que diz respeito aos grandes projetos desenvolvimentistas na Amazônia, estes se consolidam estrategicamente limitando o poder das populações e movimentos sociais locais e regionais, ignorando o apelo popular, esfacelando as forças contrárias ao projeto, tais como ONGs, socioambientalistas, ribeirinhos, indígenas, líderes religiosos e sociais, dentre outros, como exemplo dessas estratégias podemos verificar o caso de Belo Monte e ainda o projeto ALBRAS-ALUNORTE.

Assim, a híbrida noção idílica e exclusivamente paradisíaca ligada à sua beleza natural vai sendo substituída por uma concepção de campo de conflitos e de interesses divergentes, onde os problemas sociais se reestruturam acompanhando as tramas político-econômicas e socioculturais do restante do território brasileiro.

Por este motivo, afirma Teixeira (2013):

A região amazônica põe um desafio diferente ao princípio da territorialidade. Sua particularidade regional pede especificidades na leitura da realidade social em seu território, e pede a introdução de **ativos** na potencialização da proteção social no âmbito do SUAS (TEIXEIRA, 2013, p. 190).

Portanto, a proteção social no âmbito do SUAS precisa reconhecer no vasto território amazônica, a constituição dos sujeitos coletivos, mandatários da Política de Assistência Social, destacado por Teixeira (2013, p. 190), pelas “etnias e agrupamentos culturais e ocupacionais, (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, seringueiros, caboclos)” na sua dimensão de sujeitos de direitos, assim como visualizar em suas culturas um protagonismo estratégico e histórico de resistência na Amazônia.

Desconsiderar tal elemento é reiterar persistentemente o equívoco de não compreender elementos que se colocam determinantes na consolidação das políticas públicas brasileiras, como destacado por Koga (2013, p. 33), na “[...] política de assistência social ainda permanece o legado da perspectiva homogeneizadora, que olha de forma, exclusivamente, segmentada as demandas e ofertas da política pública, desconectadas dos territórios onde ocorrem”.

No que se refere aos dois municípios foco desse estudo, percebemos, por meio da pesquisa, que ambos possuem especificidades geográficas, que demandam com que a operacionalização do SUAS receba um “trato” político diferenciado. Essa afirmação se dá pelos seguintes fatores: ambos possuem comunidades tradicionais (pescadores, ribeirinhos, praianos, remanescentes de quilombo), elemento esse que impõe à questão orçamentária investimentos diferenciados, dadas as longas distâncias e de todo recurso necessário para o atendimento.

Estando o Estado do Pará compondo, portanto, o rol das sociedades da região amazônica, entendemos que do ponto de vista técnico e político alguns elementos precisam ser melhor estudados, tendo em vista a qualidade com que os programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social chegam ao homem amazônica.

Compreendemos sobre o exposto acima que três importantes pontos precisam ser melhor discutidos, levando em consideração o fator amazônico, são eles: a) **o princípio da territorialidade**, pois, de acordo com Teixeira (2013, p.190), “a particularidade regional, exige especificidades no processo de leitura da realidade social de seu território”. Levando em consideração o primeiro ponto, acreditamos que: b) **o cofinanciamento** dos serviços, programas e projetos deva, de uma vez por todas, eticamente, atender os custos que as “especificidades regionais”⁸ impõem ao processo de consolidação do SUAS, proporcionando, dessa forma, a ruptura com a concepção homogeneizadora da execução da Política de

Assistência Social. E por fim, c) **o número de famílias⁹ referenciadas por equipamentos¹⁰**, em nosso entendimento esse elemento ainda se constitui como um desafio ao processo de consolidação do SUAS, uma vez que o número de famílias estabelecido pela NOB/SUAS não reconhece as complexidades das “imposições regionais”¹¹ que se colocam de forma imperiosa, obstaculizando a implementação de um SUAS realmente cidadão.

Prosseguiremos nossa reflexão, trazendo para o campo do debate uma categoria que persistentemente se reelabora no campo da Assistência Social, e que constitui, contemporaneamente, um dos pontos nevrálgicos dessa política pública, a cultura política.

Cultura política e assistência social no Pará: apontamentos acerca do clientelismo persistente

Nossa intenção neste tópico, de forma alguma deve ser compreendido como um esforço de esgotar o debate acerca da temática, todavia deve ser considerada como uma tentativa de problematizar a “simbiótica” relação existente entre cultura política e Assistência Social, na dinâmica das relações sociais que se estabelecem entre os sujeitos políticos diretamente ligados a ela.

Consideramos importante assinalar tal ponto por compreendermos que a Assistência Social, inegavelmente, está entranhada na cultura política brasileira, configurando um mecanismo paradoxal do Estado, pois, ao mesmo tempo em que ela se expressa na dispensa dos “mínimos sociais” para as classes em situação de desprovisionamento social, também se exprime como um elemento de opressão e que historicamente vem sendo utilizado para camuflar as desigualdades sociais.

Desenvolver uma análise madura sobre a cultura política na sociedade contemporânea é uma tarefa muito complexa, uma vez que a indústria cultural se coloca no sentido de reforçar o ideário social de aprisionamento da categoria “cultura” nas dimensões próprias do entretenimento, tais como: música, dança, teatro, etc., ignorando outras especificidades da ação cultural, que são estabelecidas no âmbito das relações sociais e que repercutem diretamente nas condições concretas de vida das pessoas.

Sob a perspectiva da tradição marxista, Gramsci (2000) afirma que a cultura poderia ser compreendida como um espaço de concentração e síntese, das lutas entre os diversos projetos em disputa na sociedade. Entretanto, nosso foco se destina analisar a cultura política e sua íntima relação com a Política de Assistência Social.

Enquanto conceito de cultura política, consideramos oportuno nos apropriar dos utilizados por Sani (1998) Gohn (1999) e Baquero (2001). Para (SANI, 1998, p. 306), cultura política é uma categoria complexa, ampla e plural, que, sob a perspectiva clássica, é definida como o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”.

Segundo Gohn (1999, p.21), cultura política pode ser compreendida como uma espécie de “derivação” do conceito de cultura, equivalendo, de certa forma, a uma parcela dos fenômenos que ocorrem no universo político”, que se exprimem nas atitudes e/ou convicções que indivíduos ou grupos comungam relacionados a um sistema político.

Por sua vez, Baquero (2001) estabelece que a cultura política de uma dada sociedade constitui o resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, para além de estáveis, as mesmas tornam-se vivas e atuantes ao longo do tempo.

(...) Nesse sentido, o que importa destacar é que a cultura política ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, podendo servir tanto para regular a transmissão de valores políticos, quanto para legitimar o funcionamento das instituições políticas. A forma como se constrói e se difunde essa cultura está diretamente relacionada a como se reproduzem os comportamentos, as normas e os valores políticos de determinada comunidade (BAQUERO, 2001, p.102).

Nesse sentido, as concepções de Sani (1998), Gohn (1999) e Baquero (2001) dão sustentação para apreensão da cultura política, enquanto a emissão de comportamentos por indivíduos e grupos

politicamente comprometidos com valores e convicções que socialmente se reproduzem em uma dada sociedade, comunidade ou instituição no processo de materialização de uma ordenação política.

Encontra-se aí o solo para nossa análise, no que diz respeito à íntima relação da cultura política com a Assistência Social, haja vista que a cultura política que atravessa a Assistência Social brasileira vem carregando consigo traços não republicanos, não democráticos, não civilizatórios, expressos por padrões patrimonialistas, clientelistas, paternalistas, tuteladores e servis, visíveis tanto no processo de gestão quanto na dinâmica de operacionalização do SUAS¹².

Para Fernandes (2006), as relações patrimonialistas precisam ser compreendidas como um dos elementos que, no presente contexto, obstaculizam a consolidação de uma ordem social democrática no Brasil. Todavia, na contramão do sistema democrático, essas relações sobrevivem e se reproduzem, impregnadas pela mutabilidade relacional contemporânea com que o Estado se encarrega de estabelecer com os grupos dominantes.

Todavia, não podemos nos ‘dispersar’ da compreensão de que o poder político (Estatal), na região amazônica, se constituiu historicamente alinhado ao “poder local”¹³ associado à emergência de elites locais. Pois, como afirma Farias Filho (2011, p. 185), “o tradicionalismo das famílias foi reduzido no que diz respeito à renovação das elites políticas. (...) quanto menor o dinamismo econômico da região, maior a presença da linhagem familiar nos grupos classificados como elites”.

Em linhas gerais, identificou-se, por meio da pesquisa regional “Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na região norte e nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”, fortes influências da cultura política local sobre o processo de implementação do SUAS. Essa constatação se expressa por meio dos seguintes fatores:

a) No primeiro-damismo (renovado)¹⁴. Nesse fator identificamos as tensões geradas pelo desempenho de um ator político responsável por manter vivo o processo da “não política” (TORRES, 2002, p. 58). Destaca que é importante compreender que a primeira-dama, na trama da governança, configura-se como um elemento que ao mesmo tempo em que é produzido por um poder político local, constitui-se peça elementar para a consolidação da imagem e do prestígio desse poder.

Para Torres (2002), o primeiro-damismo, se constitui como uma “extensão do poder político”¹⁵, assumido pelo marido na dimensão da governança. Sob essa perspectiva, afirma Torres (2002):

(...) O poder não aparece como um aparelho repressivo, mas como uma prática social de dominação e de espoliação dos usuários dos serviços sociais desenvolvidos pelas primeiras-damas, já que o paternalismo é, inexoravelmente, um instrumento de arrefecimento dos conflitos sociais e de manutenção do status quo (TORRES, 2002, p. 25).

O que estamos problematizando em nossa reflexão incide sobre a obrigatoriedade no âmbito da gestão, de se compreender que as políticas sociais se vinculam originalmente ao processo de enfrentamento da precarização das condições de vida das grandes massas, provocadas pelos efeitos da acumulação monopolista nas sociedades capitalistas, portanto, não podendo, dessa forma, em hipótese alguma, ser tratadas como produtos ou como mercadorias de troca numa perspectiva clientelista.

Tendo em vista essa dimensão, Dulci (1984, p.12) destaca que é necessário o reconhecimento da existência de “subculturas políticas”, como um conjunto particular de orientações políticas distintas do sistema cultural geral (democrático), que reforça, no âmbito dessa análise, que o clientelismo presente no contexto da Assistência Social soa como uma subcultura, que destoa do sistema cultural geral e ainda retroalimenta o processo de (des)cidadanização.

No universo da Assistência Social, as práticas clientelistas tendem a ser bem perceptíveis, uma vez que o canal onde transitam essas práticas está expressivamente marcado pela condição de descapitalização¹⁶ dos sujeitos demandatários dessa política, gerando, por sua vez, uma dívida irreal do cidadão para com o Estado, ou para com agentes políticos, como é destacado por Carvalho (1999).

É importante destacar que os traços clientelistas de subalternidade, tutela e de servilidade do usuário do SUAS não foram identificados exclusivamente no município onde a gestora da Assistência Social

era a primeira-dama, mas foi encontrado também no município onde a gestora tinha formação superior em Serviço Social, fator que permite problematizar que a cultura política não cidadã imputada na gestão do SUAS, com a evidência de posturas conservadoras, independe da formação, e que sua existência ou não estaria mais alinhada ao compromisso político com que a classe da sociedade essa gestora empreende esforços.

b) Um controle social, politicamente desqualificado para exercer sua representação política junto ao processo de elaboração, acompanhamento e avaliação da Política de Assistência Social.

É importante termos claro que controle social, essencialmente, significa conflito, conflito por estarmos falando de interesses que se articulam, que convergem e divergem no âmbito da vida prática de sujeitos ativos numa dada sociedade. Nesse sentido, entendemos que é somente a participação desses sujeitos ativos que permitirá a ampliação da visibilidade de questões de interesse de toda uma coletividade, mas que estão subjacentes à cultura do poder, ampliando, dessa forma, o repertório de alternativas de (re)construção de uma nova ordem social. Interessa-nos refletir nas limitações que a brevidade deste tópico permite, a captura da autonomia e da ampla representatividade popular que os Conselhos Municipais de Assistência estão submetidos por intermédio das amarras do clientelismo político, oculto e disfarçado em modernidade democrática.

Segundo D'Avila Filho (2004, p. 215), o conselho seria um espaço público deliberativo de interlocução, diálogo e interação entre diversos interesses, acompanhado pelos agentes governamentais, permitindo maior permeabilidade e sensibilidade estatal diante das demandas a serem atendidas, contribuindo para estruturar a prática da governança. Portanto, os conselhos podem ser compreendidos como mecanismos de interconexões que, por vezes, reforçam ou tencionam os interesses que se estabelecem entre a sociedade civil e o poder público.

No entanto, gostaríamos de pôr em evidência essa questão, com um elemento que parece relativizar o aspecto democrático compreendido no processo de instalação dos conselhos, “pois se os dados da pesquisa estiverem corretos”¹⁷, a instalação de um conselho como uma instância de controle nem sempre pode ser compreendida como mecanismo desvinculado dos aspectos clientelistas, tendo em vista que no interior desses espaços também se legitimam relações de trocas, “benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos” (D'AVILA FILHO, 2004, p. 215).

É importante que fique claro, contudo, que não é nosso intento afirmar que os conselhos sempre serão inevitavelmente cooptados, ou sua natureza democrática e papel político maculados, nem tampouco, é uma negação de que sua instalação seja positiva para o processo de participação democrática. Os conselhos, enquanto instâncias de controle das ações do Estado, não estarão imunes às relações modernas de trocas clientelistas.

Levando em consideração os seguintes elementos: I) relação com a gestão; II) nível de autonomia e independência; III) conhecimento da política de assistência social; IV) nível de consciência da representatividade, a pesquisa revelou que: a relação dos CMAS com a gestão estão implicadas pela dependência expressa em troca de favores, assim como na debilidade no que diz respeito ao desempenho de seus papéis, em decorrência da pouca experiência e, conseqüentemente, pouco conhecimento da Política de Assistência Social, repercutindo diretamente no seu papel enquanto instância de controle.

A pesquisa expressivamente revelou, ainda, a intervenção tuteladora da gestão sobre o conselho, subsumindo dessa forma a conflitualidade natural própria do CMAS, enquanto espaço rico de disputas, retroalimentando a recorrente tese de incapacidade política da sociedade, favorecendo com que permaneçam intocados os interesses do Estado e pouco contemplados os interesses da população.

Segundo Pinheiro (2013, p. 157) “a ideia de participação está relacionada à de protagonismo. Participar na definição de prioridades, normatização de critérios, e acompanhamento das ações [...]”. Ora, se cabe ao controle social, no âmbito da assistência social, deliberar sobre a respectiva política no ente federativo no qual o mesmo esteja constituído, normatizando, disciplinando, acompanhando, avaliando e fiscalizando os serviços, programas e projetos de assistência social prestados pelo órgão gestor, de acordo como dispõe o artigo 18 da LOAS, entendemos, nesse sentido, que os objetivos precípuos dos CMAS, estão seriamente comprometidos, se levarmos em consideração que estes deveriam constituir mecanismos de participação efetiva na gestão dos órgãos responsáveis pela operacionalidade da Assistência Social.

b) A percepção (compreensão) do (da) usuário (a): a pesquisa revelou que a compreensão que o usuário possui da Política de Assistência Social está intimamente ligada à avaliação que o mesmo faz dos serviços, programas, projetos e benefícios. É importante ressaltar que essa compreensão, na grande maioria das vezes, está “impregnada” pela cultura política onde a subserviência, o clientelismo e a servilidade da pobreza são preponderantes.

Identificamos empiricamente que grande parte dos usuários do SUAS possuem dificuldade de desvincular a Política de Assistência Social, exclusivamente, das práticas de concessões de benefícios eventuais e pecuniários, através dos sujeitos políticos¹⁸ sob a perspectiva da ajuda e do favor. A LOAS é clara ao definir os usuários da Assistência Social, como sendo os cidadãos que estão localizados fora dos canais de proteção pública, e que, por este motivo, viriam a necessitar dos serviços da Assistência Social, todavia, sob a ótica do direito. Sob essa perspectiva, Couto (2010) afirma:

O trabalho com os usuários deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos para serem garantidos exigem um movimento coletivo, de classe social e de suas frações e segmentos. Para trabalhar nessa perspectiva, é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído (COUTO et al., 2010, p. 49).

Consideramos oportuno destacar que os dados empíricos revelaram traços inegáveis de uma cultura política não democrática, ao constatarmos a persistência das concessões feitas por “prefeitos, vereadores e primeiras-damas e/ou secretárias”, sob a perspectiva do favor, da ajuda, do paternalismo, guiados por essa lógica, acreditamos que a cultura política da benesse é retroalimentada no âmbito dos programas, serviços e benefícios que são ofertados, e é justamente esse imaginário social de dádiva criado pelo usuário que o aprisiona ao *locus* da subalternidade.

A pesquisa nos possibilitou, por fim, compreender, por meio da percepção dos usuários, traços de uma cultura política não cidadã que se perpetua no universo da Assistência Social, destarte, compreendemos que desconsiderar a percepção desses sujeitos é, em nosso entendimento, contribuir para que não haja mudanças estruturais no âmbito do SUAS, haja vista, que o protagonismo político desses usuários, sob essa perspectiva, será sempre submergido pela lógica da “não política”.

Considerações finais

O presente artigo se propôs a desnudar as influências do “fator amazônico” e da cultura política na gestão do SUAS em dois municípios no Estado do Pará, assim como compreender suas implicações para a operacionalização do SUAS sob o prisma dos direitos. Cabe destaque que o tema desse estudo abriga uma complexidade e amplitude de categorias, e que, por este motivo, não tivemos nenhuma pretensão de esgotá-lo neste estudo.

O SUAS, ao longo do seu processo de implementação, vem enfrentando uma série de conjunturas adversas, que, analisadas do ponto de vista econômico, político e cultural, e se tratando deste último fator em tempos de discurso de crise, tem revitalizado padrões aniquiladores das balizas sociais democráticas e cidadãs que deveriam ser próprias das políticas públicas, mas que na ordem capitalista são constituídas extremamente contraditórias.

Hoje ocupando um patamar de política pública integrante da seguridade social brasileira, a Assistência Social ainda transita em meio a um “campo minado” por tensões progressistas democráticas, desde a promulgação da LOAS, em 1993, e/ou por imposições conservadoras e autoritárias que se metamorfoseiam tanto no processo de gestão, quanto no de operacionalização por parte dos técnicos.

Por fim, é neste universo de manifestação do autoritarismo do Estado de exceção, e de culpabilização da pobreza, que tende a se intensificar o projeto neoliberal e se cronificar o conservadorismo

no âmbito das políticas públicas, que, de forma antidemocrática, vem aceleradamente gestando o desmanche da seguridade social. Nesse sentido, a resistência precisa se dar principalmente na efetivação de políticas públicas que expressem o reconhecimento dos direitos legitimamente conquistados.

Referências

- BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.
- BRASIL. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: 2009.
- CAMPOS, Edval B. As sociedades amazônicas e o SUAS. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2013;
- CARVALHO, José M. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. **Pontos e Bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.
- COUTO, B. et al. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.
- CRUS, José; TEIXEIRA, Joaquina B. A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS: removendo pedras no meio do caminho. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1.ed. Brasília: MDS, 2014.
- DAGNINO, Ricardo de S; SAIFI, Samira. **Grandes projetos de desenvolvimento e implicações sobre as populações locais**: o caso da usina de Belo Monte e a população de Altamira, Pará. IPEA. Code 2011. Anais do I Circuito de debates acadêmicos: Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo19.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- D'AVILA FILHO, Paulo M. et al. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa, desconstruindo uma dicotomia. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4. n. 2, p. 211-233, jul./dez. 2004.
- DULCI, Otávio Soares. As elites mineiras e a conciliação: a mineiridade como ideologia. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: Cortez, 1984.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2006.
- FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Elites políticas regionais: contornos teórico-metodológicos para identificação de grupos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n77/14.pdf> Acesso em: 27 out. 2017.
- GOHN, Maria da G. **Educação não-formal e cultura política**: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 1999;
- GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- KOGA, Dirce. O território e suas múltiplas dimensões na política de assistência social. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.2. Brasília: MDS, 2005.
- _____. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 16, n.1, p. 30-42, jul./dez. 2013.
- PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1.ed. Brasília: MDS, 2013.
- SANTOS, Izabel. **Diferença entre Amazônia Legal e Internacional**. Disponível em: <http://portalamazonia.com/noticias-detalle/meio-ambiente/entenda-a-diferenca-entre-amazonia-legal-internacional-e-regiao-norte/?chash>. Acesso em: 22 out. 2017.
- SANI, Giacomo. Cultura política. In: BOBBIO, Norberto et. al. **Dicionário de política**. 1.ed. Brasília: Ed. da UnB, v. 1, pp. 306-308, 1998.
- TEIXEIRA, Joaquina B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: CRUS, José Ferreira da et al. (Org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1.ed. Brasília: MDS, 2013.
- TORRES, Iraídes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

¹ Diferente da expropriação da origem da acumulação capitalista colocada por Marx, vivemos na contemporaneidade a expropriação dos direitos historicamente conquistados, principalmente no campo dos direitos sociais e trabalhistas, como referenciado no texto.

² Informação obtida em palestra proferida no dia 24 de abril de 2017, por Alba Maria P. Carvalho: A proteção social na atual conjuntura brasileira: a política de assistência social nos circuitos do desmonte da seguridade brasileira. UFPA, 2017.

³ Preliminares por ser uma pesquisa que ainda está em curso.

⁴ Gestora da Política de Assistência Social com formação superior em Serviço Social

⁵ Gestora da Política de Assistência Social, com formação de nível médio (Primeira-dama).

⁶ Tendo em vista o papel que a Amazônia sempre precisou cumprir para a economia internacional, enquanto vasta área para o aviltamento de riquezas e insumos.

⁷ Grifos da autora.

⁸ Expressas pelas longas distâncias, pela obstaculização de percursos, clima, dentre outros.

⁹ Segundo o MDS (2009, p. 11), "O CRAS assume como fatores identitários dois grandes eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização".

¹⁰ CRAS e CREAS.

¹¹ As longas distâncias, o difícil acesso de vilas, povoados, colônias de pescadores, famílias ribeirinhas, dentre outros, assim como o assentamento pulverizado de alguns núcleos familiares em área agrícola.

¹² Com esta afirmação, nos referimos às posturas desempenhadas por gestores e técnicos da Política de Assistência Social.

¹³ Geralmente relacionado ao poder econômico que famílias dispunham, que faziam com que consequentemente fossem conduzidas a desempenhar o poder político, ocupando os cargos do executivo ou legislativo local.

¹⁴ O termo "primeiro-damismo renovado" é utilizado para expressar o movimento de tentativa de legitimação das primeiras-damas, por meio do acesso ao nível superior, geralmente em Serviço Social, todavia, essa formação se dá de forma acelerada e precarizada por meio da modalidade EAD.

¹⁵ Ao passo que assume na dimensão relacional, com os usuários da Assistência Social, o papel de representante desse governo e nessa lógica encontra condição profícua para a reprodução da imagem de um Estado benemerente, por meio de práticas clientelistas.

¹⁶ Econômica, cultural e de consciência política.

¹⁷ Nos colocamos dessa forma, por compreendermos que destarte a existente dos conselhos pesquisados existia um processo de cooptação velada, fetichizada nos aparentes discursos de parceria.

¹⁸ Prefeito, primeira-dama, secretária, vereadores e técnicos.