



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

SEVERINO DA SILVA MARTINS JÚNIOR

CULTURA POLÍTICA NA GESTÃO DO SUAS: um estudo em municípios de
pequeno porte do Pará

**BELÉM/PA
2017**

SEVERINO DA SILVA MARTINS JÚNIOR

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CULTURA POLÍTICA NA GESTÃO DO SUAS: um estudo em municípios de
pequeno porte do Pará

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social, sob orientação do Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes.

**BELÉM/PA
2017**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA
Biblioteca Armando Corrêa Pinto

M386

Martins Junior, Severino da Silva

Cultura política na gestão do SUAS: um estudo em municípios de pequeno porte do Pará / Severino da Silva Martins Junior. - 2017.

205 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Reinaldo Nobre Pontes.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2017.

1. Cultura política – Salinas (PA). 2. Cultura política – Inhangapi (PA). 3. Assistência social. 4. Democracia. 5. Cidadania. 6. Sistema Único de Assistência Social - SUAS. I. Pontes, Reinaldo Nobre, orient. II. Título.

CDD 23. ed. 323.6098115

SEVERINO DA SILVA MARTINS JÚNIOR

CULTURA POLÍTICA NA GESTÃO DO SUAS: um estudo em municípios de
pequeno porte do Pará

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes
Orientador/presidente da banca
PPGSS/UFGA

Profa. Dra. Maria Antônia Cardoso Nascimento
Examinadora Interna
PPGSS/UFGA

Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho
Examinadora Externa
PPGPP/UFG

BELÉM/PA
2017

Aos meus pais, amigos amorosos presentes e solidários, pela segurança, estímulo e confiança repassada.

Aos meus irmãos, pelo afeto e pela compreensão da ausência que este tempo me impôs.

AGRADECIMENTOS

A Deus, e todas as entidades de luz, que me permitiram e contribuíram para que esse propósito fosse realizado.

A todos de minha família, que estiveram na expectativa, e compartilharam comigo o sonho de chegar até aqui, os amo de coração, de forma especial aos meus pais queridos, **Severino da Silva e Raimunda Lima**, que na simplicidade de suas vidas instruíram-me para a vida.

Ao meu orientador, **Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes**, que acreditando persistentemente na minha capacidade, orientou-me de forma exigente a avançar sempre incentivando para que eu desse o melhor de mim, fica registrado minha admiração pela sua competência, dedicação e humanidade inspiradora.

A todos os professores que compõem o corpo docente do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, pela contribuição em meu processo de formação e enriquecimento político.

As professoras **Dra. Maria Antônia Cardoso Nascimento e Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho**, pela composição da banca de avaliação deste trabalho, tenham a certeza que vocês estão participando de um dos momentos mais importantes e significativos da minha vida acadêmica e profissional.

As gestoras municipais, técnicos, conselheiros e usuários, sujeitos ímpares sem os quais todo esforço de realização desse estudo teria sido em vão, a vocês meu muito obrigado.

E a todos os colegas da turma de mestrado em Serviço Social da UFPA 2015, que ao longo desse percurso de convergências e divergências no campo das convicções e apreensões, se mantiveram sóbrios quanto aos nossos afetos que iam para além de toda e qualquer discordância, sentirei saudades!

A todos, meu muito obrigado!

EPÍGRAFE

“Apesar de tudo estamos vivos
pro que der e vier prosseguir,
com a alma cheia de esperanças,
enfrentando a herança que tá aí...

Nós atravessamos mil Saaras
e eu nunca vi gente melhor resistir,
a tanta avidez, a tanta estupidez,
ao cada um por si, ao brilho da ilusão.
Digo na maior: melhores dias virão...”

(Gonzaguinha)

RESUMO

Este trabalho de dissertação de mestrado tem como título: Cultura Política na Gestão do SUAS: um estudo em municípios de pequeno porte do Pará, é uma pesquisa de natureza qualitativa, onde os procedimentos metodológicos utilizados foram: pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas grupos focais, entrevista semi-estruturada, observação participante e análise de conteúdo. O universo empírico dessa pesquisa, perpassou o contato direto com quatro segmentos de sujeitos no contexto do SUAS distintamente identificados, são eles: Gestoras; Conselheiros; Técnicos e Usuários da Política de Assistência Social dos municípios de Salinópolis – PA e Inhangapi – PA, ambos municípios escolhidos para fazerem parte 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, que por sua vez, faz parte da Pesquisa Nacional **ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**, Por meio desse estudo, buscamos compreender a Cultura Política implícita no processo de gestão em municípios de pequeno porte, e de que forma, após quase duas décadas de implantação do SUAS, compreensões, posturas, e práticas na operacionalização da política de assistência social, ainda refletem princípios não-democráticos, de uma cultura política não-cidadã. A realidade da pesquisa encarregou-se apontar padrões de uma cultura política antidemocrática e não-cidadã, cujas marcas predominantes se expressam por meio de práticas clientelistas, paternalistas, assistencialistas, subalternizadoras e de servilidade da pobreza, práticas essas observadas com maior expressividade, principalmente no município onde o “primeiro-damismo”, ocupando a gestão do SUAS, exerce a dominação e a cooptação de forma velada, convalidando a ordem política, e materializando a não-política, sob a “pseudo” caricatura de bem-estar do Estado.

Palavras-chave: Democracia. Cultura Política. Assistência Social. Cidadania.

ABSTRACT

This dissertation work has as its title: Political Culture in the Management of SUAS: a study in small municipalities of Pará is a qualitative research, where the methodological procedures used were: bibliographical and documentary research, interviews focus groups, semi-structured interview, participant observation and content analysis. The empirical universe of this research, through the direct contact with four segments of subjects in the context of SUAS distinctly identified, are: Managers; Counselors; Technicians and Users of the Social Assistance Policy of the municipalities of Salinópolis - PA and Inhangapi - PA, both municipalities chosen to be part of the Regional Survey **EVALUATING THE IMPLEMENTATION OF THE SINGLE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE IN THE NORTH AND NORTHEAST REGION**: SUAS meaning for coping with poverty in the poorest regions of Brazil, which is part of the National Survey **EVALUATING STUDY OF THE IMPLEMENTATION OF THE SINGLE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL**, through this study, we seek to understand the Political Culture implicit in the management process in small municipalities and how, after nearly two decades of implementation of SUAS, understandings, attitudes, and practices in the operationalization of social assistance policy still reflect non-democratic principles of a non-citizen political culture. The reality of the research was to identify patterns of an undemocratic and non-citizen political culture, whose predominant brands are expressed through patronizing, paternalistic, assistentialist, subalternizing and poverty servility practices, which are observed with greater expressiveness, especially in the a municipality where the "first-damismo", occupying the management of SUAS, exercises domination and cooptation in a veiled way, validating the political order, and materializing non-politics, under the "pseudo" caricature of the state.

Keywords: Democracy. Political Culture. Social assistance. Citizenship.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
FAPESPA – Fundação de Amparo à Pesquisa do Pará
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica
NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PEAS – Plano Estadual de Assistência Social
PCS – Programa Comunidade Solidária
PIB – Produto Interno Bruto
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia
SEAS – Secretaria de estado de Assistência Social
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS, IMAGENS E TABELAS

IMAGEM 01: Imagem do Rio Inhangapi	102
IMAGEM 02: Imagens das Praias de Salinópolis	106
IMAGEM 03: Imagem do mapa das 12 regiões de Integração	111
IMAGEM 04: Imagem do mapa da região de integração do rio Caeté	123
IMAGEM 05: CRAS de Salinópolis	125
IMAGENS 05, 07, 08 E 09: Casas e hotéis de Salinópolis	127
IMAGEM 10: Embarcação/Lancha da Assistência Social	129
IMAGEM 11: Imagem do mapa da região de integração do Guamá	136
IMAGENS 12, 13, 14 e 15: Imagens do CRAS de Inhangapi	138-139
IMAGENS 16, 17, e 18: Imagem da presença religiosa no SCFV	141
QUADRO 1: População, área territorial e densidade demográfica das 12 regiões de Integração	111
QUADRO 2: Serviços e equipamentos por nível de proteção/proteção social básica por região	113
QUADRO 3: Serviços e equipamentos da proteção social especial de média complexidade por região de integração	115
QUADRO 4: Tipo de violência em relação a Crianças e Adolescentes por região de integração	116
QUADRO 5: Números de conselhos existentes por região de integração	118
QUADRO 6: Cofinanciamento Estadual para a Proteção Social Básica por região de integração	120
QUADRO 7: Cofinanciamento Estadual para a Proteção Social Especial por região de integração	121
QUADRO 8: Referente a Compreensão das Gestoras	150
QUADRO 9: Referente a Compreensão dos Técnicos	158
QUADRO 10: Referente a Compreensão dos Usuários	164
TABELA 1: Demonstrativo dos técnicos de Inhangapi	157
TABELA 2: Demonstrativo dos técnicos de Salinópolis	157
TABELA 3: Quantitativo e Categoria dos Conselheiros de Inhangapi ouvidos na pesquisa	176
TABELA 4: Quantitativo e Categoria dos Conselheiros de Salinópolis ouvidos na pesquisa	176
GRÁFICO 1: Relações Empregatícias dos conselheiros ouvidos na pesquisa	178

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I – ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: breves apontamentos do trajeto histórico	21
1.1 Resgate conceitual de Estado	21
1.2 Um enfoque teórico sobre a Democracia	28
1.3 A Democracia e suas configurações: Elitista, Participativa, Delegativa.	36
1.4 A relação Estado e Sociedade Civil no Estado democrático de direito a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988	51
CAPÍTULO 2 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CULTURA POLÍTICA	56
2.1 Cultura Política: Concepções e Compreensões	56
2.2 Assistência Social e Cultura Política: apontamentos acerca do Clientelismo persistente.	70
2.3 As relações de gênero enquanto partilha do “Poder”: Primeiro-damismo (renovado) versus gestão técnica da assistência social	89
CAPÍTULO 3 – CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ E DOS MUNICÍPIOS DE INHANGAPI E SALINÓPOLIS	97
3.1. Caracterização Socioeconômica do Estado do Pará	97
3.1.1 Caracterização socioeconômica do Município de Inhangapi.	101
3.1.2 Caracterização Socioeconômica do Município de Salinópolis	104
3.2. Caracterização da Assistência Social do Estado do Pará	107
3.2.1 A Assistência Social no Município de Salinópolis	123
3.2.2 A Assistência Social no Município de Inhangapi	136
	142
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DA CULTURA POLÍTICA EM INHANGAPI E SALINÓPOLIS NO CONTEXTO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	148
4.1 Assistência Social e Cultura Política na Percepção de Gestoras, técnicos e usuários	148

4.2. A cultura política na atuação dos CMAS de Inhangapi e Salinópolis	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS	189
APÊNDICES	199

INTRODUÇÃO

“É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se se quer transformá-lo. Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade”. (Antônio Gramsci)

O presente trabalho vem atender uma exigência do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social em nível de mestrado da Universidade Federal do Pará, trabalho este que traz em seu âmago um estudo sobre a cultura política implícita no processo de gestão do SUAS em dois municípios de pequeno porte do Pará, sendo eles a saber: Salinópolis e Inhangapi.

A escolha dos referidos municípios enquanto *lócus* para a execução empírica desse estudo, se deu em função de que ambos fazem parte dos municípios escolhidos para a realização 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**”, que por sua vez, faz parte da Pesquisa Nacional **ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**, nos encontramos inseridos enquanto mestrando. Tal condição, me foi oportuna, pois favoreceu-me acesso privilegiado às informações importantes dos municípios citados.

A pesquisa nacional acima referenciada, tem como instituição proponente a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, por meio do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, tendo por área de concentração, o serviço social. A pesquisa conta ainda com duas instituições associadas, sendo elas: a Universidade Federal do Maranhão por meio do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul por meio do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, tendo na coordenação as professoras Dra. Raquel Raichelis Degenszajn, Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, e Dra. Berenice Rojas Couto.

É importante frisar, que é uma pesquisa que ainda está em curso, e que tem como objeto a Política de Assistência Social no Brasil, de maneira específica, o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Destarte, a pesquisa nacional privilegia duas dimensões: Análise crítica do conteúdo, dos fundamentos e da realidade da Política Nacional de Assistência Social, e o processo de implementação do SUAS em nível nacional.

Essas dimensões buscam contemplar dois aspectos centrais: a) Análise da gestão federal, estadual e municipal (como está ocorrendo o processo de gestão e a articulação entre os três níveis de governo e destes com a sociedade); b) Estudo de campo sobre a implementação do SUAS a partir dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, e os Centros POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, enquanto equipamentos privilegiados da implementação do SUAS.

No âmbito da pesquisa realizada voltada para a elaboração desta dissertação, destacamos que os sujeitos informantes compuseram quatro segmentos distintos, assim como da pesquisa nacional, dos quais destacamos: gestoras, técnicos, conselheiros e usuários, por entendermos que analisar a *cultura política* imbricada na consolidação do SUAS, perpassaria indiscutivelmente, a compreensão que os respectivos sujeitos, imprimem acerca da PNAS enquanto usuários, e na operacionalização da PNAS enquanto, gestoras, técnicos e conselheiros. Assim sendo, as entrevistas, abordagens e a observação aconteceram de forma a privilegiar o local e horário de trabalho desses sujeitos (previamente agendados), ou da participação (usuários) nas atividades do CRAS.

A título de contextualização, gostaríamos de nos localizar enquanto pesquisador no universo dessa pesquisa, assim como apresentar os motivos pelos quais nos levaram escolher esse tema.

Escrever essa dissertação tendo como tema central “A Cultura Política na Gestão do SUAS”, ocorreu a partir da minha vinculação enquanto aluno do Programa de Pós-Graduação em Serviço

Social da Universidade Federal do Pará (turma de 2015), à 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, anteriormente já mencionada, através do Grupo de Pesquisa em Serviço Social, Política Social e Formação Profissional (GEPSS), integrante da mencionada pesquisa.

No que diz respeito à escolha desse tema no universo maior, tanto da pesquisa regional, quanto da nacional, se deve à minha experiência enquanto assistente social, que desde o ano de 2007, tenho militado na política de assistência social, e nela, experienciado ao longo dos anos, as vezes de forma velada, por vezes nem tanto, inúmeras manifestações da cultura política, nem sempre calcadas em princípios democráticos e de justiça social, independente dos portes do municípios onde tive a oportunidade de atuar.

Quanto ao método e metodologia utilizados para o desenvolvimento deste estudo, destacamos que: é um estudo que no que diz respeito ao método, fundamenta-se na matriz epistemológica crítica, tendo em vista que a complexidade desse objeto de estudo, nos impõe a incumbência de ultrapassar o aparente, o dado, o óbvio que muitas vezes subsomem o real. Nesse sentido, a dialética assume posição de destaque, uma vez que na tradição marxista, a dialética pressupõe um método de articulação categorial, que, constitui-se mediante a elevação do abstrato ao concreto, do menos complexo, ao mais complexo, tendo em vista a construção de uma totalidade concreta, assim como, de uma síntese de múltiplas determinações transfiguradas na totalidade que as mediatiza e as concretiza. (Coutinho, 1996, p. 14).

De acordo com Kosik (1976), a dialética subjuga a realidade expressa no conjunto do mundo material reificado, a um exame em que as formas reificadas do mundo real abandonam sua rigidez, sua naturalidade e a sua originalidade, para se mostrarem como fenômenos derivados, compostos e mediatos, como produtos da práxis social da humanidade. Assim sendo, os fenômenos enquanto

elementos mutáveis, indicam e escondem a essência, ou seja, o fenômeno media a essência, por isso, tendem se manifestar de forma diferente daquilo que realmente são, portanto, compreender o fenômeno é atingir a essência (KOSIK, 1976, p. 15-16).

O escopo deste estudo, nos leva reconhecer a importância do método para se alcançar o fenômeno social estudado, portanto, a matriz epistemológica crítica, se coloca como peça fundamental para compreendermos o processo de formação, e transformação dos sujeitos frente a realidade a qual estão inseridos, e nesse movimento, compreendermos por conseguinte, que os indivíduos são determinantes e determinados por ela.

Assim sendo, levando em consideração que o fenômeno objeto desse estudo, acompanha o movimento da realidade, ora apresentando-se claro e perceptível, e em outros momentos velados pela própria dinâmica do real, e dos interesses individuais e coletivos dos sujeitos inseridos nele, os elementos frutos dessa pesquisa, serão analisados levando em consideração a relação dialética que perpassa a técnica, o método, a teoria e a realidade.

Pertinente a metodologia de pesquisa destacamos que, o trabalho de campo para a elaboração dessa dissertação foi desenvolvido alinhado às orientações da pesquisa nacional acima mencionada, obedecendo a critérios e técnicas estabelecidas por ela. Todavia, o tema que nos propusemos estudar se colocou de forma imperiosa demandando novas intervenções de pesquisa a fim de alcançarmos o objeto em questão: cultura política.

As entrevistas foram realizadas no período de Fevereiro e Março de 2015, em decorrência do cronograma pesquisa nacional anteriormente referenciada. Ressaltamos que as entrevistas na modalidade grupo focal aconteceram de forma a obedecer à orientação da respectiva pesquisa, essas entrevistas foram devidamente gravadas, a partir da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por todos os informantes, e posteriormente transcritas fidedignamente. É importante frisar, que as entrevistas individuais também obedeceram essa dinâmica, contudo, estiveram orientadas à

capturar os traços da cultura política no âmbito do SUAS, a partir das abordagens individuais à usuários.

O foco desse estudo foi desenvolvido por meio da pesquisa de natureza qualitativa, por acreditarmos que essa metodologia nos oferece no âmbito desse trabalho, maior flexibilidade quanto ao processo de coleta de dados, visto que, nos permite o uso de entrevistas tanto estruturadas, quanto semi-estruturadas, possibilitando dessa forma aos informantes abordarem livremente o tema proposto a partir de suas próprias falas.

Como fora referenciado anteriormente, os dados dessa pesquisa, foram analisados e interpretados a partir da perspectiva dialética, que acompanhou toda a elaboração e processo de investigação. Fizemos uso, todavia, da técnica de análise de conteúdo Bardin (2011) para interpretar as falas dos sujeitos, onde destacou-se a comunicação representacional a partir de algumas categorias significativas previamente escolhidas pela pesquisa, e outras que emergiram imperiosamente com o desenvolver da mesma, levando em consideração a frequência com que as mesmas eram emitidas.

No tocante ao tratamento das informações resultado do trabalho de pesquisa, por meio da técnica de análise de conteúdo Bardin (2011), os dados foram sistematizados em uma grade de análise qualitativa, de onde foram extraídos trechos das falas dos sujeitos informantes, a partir da comunicação representacional, ou seja, a centralidade esteve no uso das palavras emitidas pelos sujeitos participantes, onde foram articuladas à frequência e a significação.

A frequência com que se repetem algumas expressões nas respostas, e a significação dos conteúdos, analisados sob a perspectiva crítico-dialética que nos orientam, foram substanciais para compreendermos os aspectos valorativos e seus significados nas determinações históricas da realidade estudada (BARDIN, 2011).

É importante referenciar neste momento, que as técnicas de pesquisa que foram utilizadas, tais como: técnicas de entrevistas semiestruturadas, grupos focais, assim como a observação participante, não se constituem no âmbito desse estudo, como meros

mecanismos empíricos. Esse esclarecimento se fundamenta, visto que, essas técnicas foram escolhidas e utilizadas teleologicamente, objetivando capturar informações que foram organizadas, analisadas, e submetidas a uma crítica, a partir de um pressuposto teórico-metodológico, capaz de identificar com profundidade as contradições que perpassam o referido objeto de estudo.

No que se refere aos sujeitos informantes, destacamos que além das gestoras da assistência social dos municípios de Salinópolis e Inhangapi, foram ouvidos, porém por meio da técnica de entrevista grupos focais, um total de: 15 conselheiros da assistência social, 11 técnicos (as), 24 usuários. E conforme referenciamos anteriormente, para alcançarmos nosso objeto de estudo, realizamos mais 12 entrevista (individuais) com usuários da assistência, seis em cada município.

Nesse sentido, levando em consideração a que segmento de sujeitos¹ da pesquisa faziam parte, assim como, o universo social, político e econômico próprios dos contextos dos mesmos, pudemos no campo crítico, emitir nossas observações quanto a *cultura política*, tendo em vista ser este o objeto central desse estudo. Destaca-se ainda, que as situações/fenômenos que foram constatadas por meio da observação participante no contato direto com a realidade, e, que por algum motivo não foram evidenciadas nas entrevistas, vieram enriquecer o que neste trabalho denominamos de achado científico.

Este trabalho estruturalmente está organizado em quatro capítulos, definidos da seguinte forma: o primeiro: traz um enfoque sobre o Estado, Democracia e a política social no Brasil contemporâneo, o qual se subdivide num resgate teórico sobre a democracia; a democracia e suas configurações; e na relação do Estado e da sociedade civil no Estado democrático de direito.

O segundo, analisa o significado das categorias Assistência Social e a Cultura Política, subdividido a fim de fazer considerações acerca das concepções de cultura política; sua íntima relação com a

¹ Gestoras, técnicos, conselheiros ou usuários

Política de Assistência Social e seus desdobramentos num clientelismo persistente. Por fim, é trazido no âmbito desse capítulo, uma sucinta abordagem sobre as relações de gênero enquanto partilha do poder, expressas no primeiro-damismo renovado.

O capítulo terceiro, visa em linhas gerais contextualizar o universo dessa pesquisa, trazendo uma consistente caracterização socioeconômica e da Política de Assistência Social do Estado do Pará e dos municípios de Inhangapi e Salinópolis. Destaca-se que neste capítulo são evidenciados dados obtidos tanto por meio da pesquisa no site do MDS, quanto na pesquisa de campo.

E por fim, com base nos dados empíricos da pesquisa, o quarto capítulo se propõe analisar a cultura política local implícita no processo de gestão do SUAS nos municípios de Inhangapi e Salinópolis. Buscou-se compreender sob quais princípios os serviços, programas e projetos do SUAS são operacionalizados.

O desenvolvimento dessa pesquisa, foi direcionado por algumas questões norteadoras, das quais evidenciamos: Tendo em vista que o envolvimento da família no governo é típico da aristocracia, e não do sistema republicano, como compreender que em um país que vivencia o sistema republicano, uma política pública financiada com recurso público, seja conduzida por uma primeira-dama?

Qual a compreensão que os técnicos e usuários da assistência social dos municípios foco dessa pesquisa, possuem acerca do SUAS e da gestão, ser desenvolvida por primeira-dama? Em que convergem, ou divergem a cultura política exercida no âmbito da gestão do SUAS, nos municípios de Inhangapi e Salinópolis?

E ainda, a cultura política exercida no processo de gestão do SUAS nos municípios de Inhangapi e Salinópolis, permite com que a sociedade local tenha condições de ampliar o entendimento político no sentido de reconhecer a Assistência social como política de direito, ou legitima o poder estatal que associa a assistência social à benesse do governo?

Para responder essas questões de forma temporária, levantamos uma hipótese, considerando que os resultados da

pesquisa poderiam refutá-la, onde destacamos: “Possivelmente” as relações estabelecidas no âmbito técnico, com os usuários e da gestão da política de assistência social nos municípios de Inhangapi e Salinópolis, dadas as peculiaridades que lhes são próprias como municípios de pequeno porte, sejam permeadas pela herança conservadora colonialista, patrimonialista e clientelista, como fatores inerentes à cultura política local.

Este trabalho por fim, não ambiciona um patamar de conclusivo, mas ousa contribuir com outras inquietações ligadas a temática. 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, em tempos 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 extremamente contraditórias.

CAPÍTULO 1 – ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: breves apontamentos

Este primeiro capítulo se propõe expor brevemente três categorias fundamentais para sustentação teórica deste trabalho, são elas: Estado, liberalismo e democracia. No entanto, é importante destacarmos que não é nosso objetivo fazer um balanço de todas as concepções sobre a democracia, por entendermos sua amplitude e complexidade, por isso nos deteremos apenas nas na concepção do liberalismo e do marxismo.

1.1 Resgate conceitual de Estado

O processo transformação do Estado, indiscutivelmente se constitui como um tema de suma importância, quando se pretende, discorrer sobre assuntos ligados a políticas públicas. Entender, todavia, mesmo que sumariamente, como se deu esse processo de transformação, reflete diretamente na compreensão de como a sociedade contemporaneamente está organizada.

De certo, a concepção de Estado configura-se como um objeto de recorrentes reflexões, ao passo, que nos damos conta que estas reflexões alcançam um longo período na história da humanidade. Na *República* de Platão (2002), já percebemos este filósofo pensando uma sociedade organizada, onde segundo ele, o dever consciente de pessoas que estivessem realmente dispostas a prover o bem comum, resultaria em uma classe social distinta das atividades econômicas, a dos guardiões, reis-filósofos que sustentariam a felicidade da população.

Contudo, as formulações que retratam as relações de poder (político) estabelecidas entre os homens, datam o século XVII, com surgimento das concepções do Estado no pensamento moderno, “essas teorias emergentes foram desenvolvidas no contexto de transição para o capitalismo, e estaria fundamentada nas teorias contratualistas do direito natural ou jusnaturalismo” (Montaño 2011).

Para Hobbes (2003) no “*estado de natureza*” o gozo da liberdade exercida pelos homens, os colocava sob um estado de tensão permanente, haja vista, que estes se reconheciam como seres que concorriam entre si e que em tais circunstâncias, para alcançar seus fins, ou ainda na defesa de seus interesses, podiam causar até a morte um ao outro. Seria portanto o contrato social, o único meio de garantir e controlar a satisfação dos seus apetites humanos, instintos e interesses.

Portanto, a obra de Hobbes se coloca na perspectiva de empreender uma justificativa aceitável do ponto de vista universal, acerca não somente da existência do Estado, mas para além disso, orientava os motivos pelos quais seus comandos deveriam ser obedecidos (Bobbio, 1987).

Para John Locke (1994), os homens se juntam na sociedade política para dessa forma se defenderem contra o estado de guerra, conferindo ao Estado os direitos de autopreservação da propriedade. Partindo desse pressuposto, os homens se utilizaram do *contrato social*, como via pela qual lhes foi permitido se apropriar da natureza através trabalho, podendo desta forma acumular bens, à medida que por meio do trabalho esse homem conseguisse produzir uma riqueza maior do que suas necessidades de consumo.

Rousseau por sua vez, contrapõe as elaborações de Hobbes e Locke, pois, segundo o filósofo Rousseau, o estado de natureza do homem não seria o estado da guerra, mas um estado feliz e pacífico, uma vez que as suas necessidades eram satisfeitas em contato com a natureza, mas todavia, é por meio do processo de socialização e do estabelecimento da *propriedade privada*, que o estado natural dos homens sofreria radicais transformações. (Rousseau, 1991, p. 252-253).

De acordo com o exposto, fica evidente que a transição do estado de natureza à sociedade civil ou política, representa a necessidade de assegurar e preservar o direito natural à propriedade. Ou seja, o Estado emerge com a função protecional da propriedade privada e daqueles que a detinham.

Para Carnoy (1988) a natureza humana, o comportamento individual e a relação entre os indivíduos serviram fundamentação para as teorias de Estado dos filósofos políticos dos séculos XVII e XVIII, que de uma forma geral, sempre descreviam o papel mediador e civilizador desse Estado.

[...] É nesse contexto, portanto, que se desenvolveu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o "bem comum" a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões. (CARNOY, 1988, p. 23)

Consideramos relevante dar destaque, que a teoria contratualista, essencialmente compreende o indivíduo enquanto o alfa e o ômega da vida social, visualiza o Estado como algo derivado, uma estrutura construída artificialmente, resultante de um pacto voluntário, pelo qual os homens se resignam de sua liberdade inicial em vantagem de um terceiro, gerando dessa forma um corpo político e soberano (Brandão, 2006, p. 106).

As lutas políticas que se deram à medida que o capitalismo inglês e francês se consolidava, e com elas, as mudanças no universo político e econômico, foram segundo Carnoy (1988), elementares para o surgimento da teoria do Estado Liberal. Esse contexto, reflete um momento de ruptura histórica em que o indivíduo passa a ocupar um lugar acima dos direitos divinos “legitimando dessa forma, novas bases de poder, novas relações entre os seres humanos e a própria essência humana” (CARNOY, 1988, p. 23).

Compreende-se, portanto, que foi por meio da ruptura com as determinações advindas das leis divinas, que até aquele momento haviam sido predominantes, que buscou-se legitimar todo o poder político e econômico nas mãos de um homem racional, essa concepção política acima de tudo, empenhava-se em convencer as pessoas de seu valor individual.

Sob o ponto de vista dessa perspectiva, a incumbência do Estado seria, portanto, assegurar a liberdade individual e a propriedade privada. Por este motivo, como algo criado pelo rico

destinado a afiançar a propriedade privada, e assegurar com que a burguesia se mantivesse como classe dominante, Rousseau, viu o Estado da sua época, um Estado apresentado como benéfico à todos, mas destinado a preservar a desigualdade (Carnoy, 1988, p. 32).

Portanto, compreendemos que é justamente a partir da concepção de um homem livre e politicamente racional, que é suscitada a ideologia do iluminismo político e do *laissez-faire*² econômico, que tem como característica fundante a interferência mínima do Estado nas relações de produção e trabalho.

No âmbito da “Doutrina Liberal” Smith (1776), segundo Carnoy (1988), argumentou que os homens encontravam-se inteiramente impulsionados pelo ânsia de melhorar sua condição, nesse sentido o aumento de seus bens (ganho material) representava o meio pelo qual a maioria deles conseguiria essa condição melhor. Com essa afirmação Smith revogou o entendimento sobre a competição entre os diversos desejos ou aspirações próprios da existência humana, que existiam na economia política anterior, reelaborando-a de forma a restringir todas as outras causas, ao fator econômico.

(...) Smith não afirmou apenas que os vários motivos dos homens são traduzidos em um único desejo de ganho econômico. Ele acrescentou a isso o axioma fundamental de que cada indivíduo agindo em seu próprio interesse (econômico), quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. (CARNOY, 1988, p. 37)

No que diz respeito à argumentação de Smith (2003), não resta dúvida de que está intimamente ligada aos desejos da burguesia representada pelos grandes proprietários e comerciantes, sustentada na ideia de que, cada homem é o melhor juiz no que tange seus interesses, e que por este motivo deve ter a liberdade de promovê-los a partir de sua livre vontade.

Segundo Bottomore (1996), há uma grande concordância entre os cientistas sociais quanto a definição de Estado, e que essa concordância perpassaria três elementos:

² A expressão é de origem francesa, e hoje é expressão-símbolo do liberalismo econômico.

[...] Primeiro, um estado é um conjunto de instituições; estas são definidas pelos próprios agentes do Estado. A instituição mais importante do Estado é a dos meios de violência e COERÇÃO. Segundo, essas instituições encontram-se no centro de um território geograficamente limitado a que geralmente nos referimos como SOCIEDADE. [...] Terceiro, o Estado monopoliza a criação das regras dentro do seu território, isso tende à criação de uma CULTURA política comum, partilhada por todos os cidadãos. (BOTTOMORE, 1996, p. 257)

O resgate conceitual que estamos fazendo, vem requerer no plano deste trabalho, que sumariamente também façamos algumas considerações sobre o liberalismo, por entendermos que o sujeito só passa a ser reconhecido e a deter alguns direitos a partir do liberalismo.

Para Bottomore (1996, p. 441), a tarefa de definir o liberalismo é complexa, pois segundo o autor “qualquer tentativa de definir liberalismo é como buscar um alvo móvel. O significado de “liberalismo”³ muda não apenas com o seu nível de abstração e com o passar do tempo, mas também de país a país”. No entanto complementa o autor, que uma das versões mais convincentes do liberalismo, consiste na proposta por Hayek (1960), em que defende a alegação de que a economia deveria, em substância, estar fora do âmbito da interferência política.

Podemos encontrar também a seguinte definição para o liberalismo em Boudon (1990, p. 94), como sendo: “Doutrina política e social moderna fundada na ideia dos direitos individuais e em primeiro lugar da igual liberdade de todos os homens”, definindo para o mesmo quatro grande premissas responsável por constituí-lo tal qual ele é, são elas:

- 1) O liberalismo participa no movimento de secularização da política. O pensamento liberal reivindica a independência da política em relação à religião [...] O político é revalorizado e pensado não já a partir de uma ordem natural criada por Deus mas a partir do próprio homem;
- 2) [...] o liberalismo abaixa os fins da política. Esta deixa de ter por objeto a excelência humana para assumir a preservação dos direitos de cada um. [...] Herdeiro do direito natural moderno, o liberalismo insiste não já nos deveres do homem mas nos seus direitos, pertence a cada um definir o seu interesse;

³ Grifo do autor

- 3) [...] estes direitos individuais fixam limites ao poder do Estado. O poder político é o inimigo natural dos direitos do homem, em particular da liberdade, importando por isso limitá-lo;
- 4) [...] a limitação do poder supõe igualmente restringir a sua extensão. O liberalismo "despolitiza" áreas inteiras da atividade humana: a religião, a moral (numa medida variável) e também a economia.

A concepção de Estado moderno tal como encontramos na atualidade, foi construída a primeiro momento por Max Weber, que para além da perspectiva contratualista avança argumentando que o Estado se estabelece numa relação de dominação entre os homens, e que essa relação se constituía por meio da violência legítima. Para Weber (2004) O Estado equivale a uma comunidade humana que espera com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território.

Conforme o exposto, teoriza Weber (2004) ao definir o Estado moderno:

(...) O Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele, próprio, em seu lugar, representado por dirigentes supremos. (WEBER, 2004, p. 526)

As elaborações acerca do Estado, segundo Coutinho (1996), são retomadas e reinterpretadas por Marx, vindo este afirmar que, o Estado teria seu nascedouro nas relações sociais concretas, desta forma, seria inviável compreendê-lo como uma entidade em si apartada de suas relações. Nesse sentido “O Estado não é uma coisa, mas uma relação social entre pessoas, mediada por sua relação com as coisas” (MARX 1989).

Todavia, é importante frisar que, a concepção de Marx acerca de Estado, é, segundo Simionatto (2011), evidenciada a partir de uma análise do Estado moderno, em outras palavras, sua análise balizava-se pelas características que o universo político ganhou no período pós-Revolução Francesa, que eram expressadas segundo a autora,

pelas reduzidas possibilidades de participação política do proletariado nascente.

Ora se as reflexões pertinentes ao Estado tendem ser mais amplas, a partir do momento em que o maior número de determinações do fenômeno estatal são evidenciadas, conclui-se que, as reflexões explicitadas por Marx sobre o Estado configuram-se como uma noção “restrita”, uma vez que o Estado moderno ainda não havia explicitado plenamente suas determinações. (Simionatto, 2011, p. 67).

A concepção restrita de Marx acerca do Estado, definia-o enquanto aparelho coercitivo, como um instrumento de dominação, ou seja, a existência do Estado para Marx no final de 1845, estava indubitavelmente imbricado ao domínio de classe. (Medici, 2007, p. 32). Contudo, o fluxo histórico e as novas configurações do capitalismo se encarregaram de integrar inúmeras determinações, que por sua vez, demandaram reinterpretações da então estabelecida noção de Estado, surgindo dessa forma, Gramsci com sua concepção ampliada de Estado.

Gramsci “ampliou” a teoria do Estado que herdara de Marx, nele incluindo a esfera da hegemonia e do consenso, fez isso precisamente para dar conta dos novos fenômenos que a socialização da política – ou seja, o processo de democratização – introduzira na vida social. (COUTINHO, 2008, p. 28)

Como afirma Semionatto (2011), apesar de Gramsci ter empreendido uma concepção ampliada de Estado, este não descartou os pressupostos que herdara da teoria marxista. Gramsci compreendia o Estado para além de uma estrutura de coerção e dominação, mas como uma estrutura que não estaria imune às lutas de classe, pelo contrário, seria atravessado por elas.

Nesse sentido afirma Coutinho:

O Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes (ou seja, conserva a “sociedade civil”) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários, sobre os trabalhadores diretos. (...) O Estado assim, é um Estado de classes: não é a encarnação da razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular. (COUTINHO, 1996, p. 19)

Feitas essas considerações, abordaremos a seguir, a categoria democracia fazendo um resgate teórico-histórico, para posteriormente falarmos sobre algumas de suas configurações, as quais pela natureza desse trabalho não poderiam deixar de estar presentes.

1.2 Um enfoque teórico sobre a Democracia

Certamente, são muitas as exigências que estão postas no que diz respeito aos apontamentos teóricos sobre a categoria democracia, contudo, nos é interessante, antes de explicitarmos sua tripla configuração (elitista, participativa e delegativa), darmos destaque, que a história em seu fluxo, abriga inúmeras concepções acerca dessa categoria. Portanto, apesar de reconhecermos que a tradição que envolve a ideia de democracia seja ampla e complexa, nos deteremos a abordá-la sob a perspectiva do liberalismo e do marxismo, estabelecendo a partir de algumas literaturas, ideias quanto ao seu *valor* e à sua *qualidade*, ou em outras palavras, quanto à sua natureza.

Segundo Ferreira (2000, p. 208) a categoria democracia pode ser definida como 1) Governo do povo; soberania popular. 2) Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder (*demos* = povo e *kratos* = poder, do grego portanto, *demokratia*), contudo, entendemos que essa concepção não implicaria necessariamente, um governo executado pelo povo, ou seja, tendo o povo literalmente como executor das ações de governo. Nesse sentido, o que significaria o *demos kratos* para além de sua definição etimológica?.

A democracia ateniense, tem seu berço na Grécia em meados do séc. V a.C. foi uma forma de governo que tinha por experiência a participação direta dos cidadãos atenienses, mas que contudo, envolvia apenas uma pequena parcela da população. Isso porque eram considerados cidadãos somente homens que eram possuidores de terras, maiores de 18 anos e filho de pai ateniense e mãe ateniense.

Ou seja, essa delimitação de quem era cidadão, excluía os escravos, mulheres e estrangeiros de forma que estes não pudessem participar nas instituições democráticas. (Baptista, 2014, p. 15).

Segundo Baptista (2014), a liberdade e a igualdade significaram os elementos que davam sustentação para a essência democrática ateniense, esses elementos eram expressos através de três princípios básicos: isegoria, isonomia, isocracia. Esses três traços significavam por sua vez que, todos tinham o direito à palavra, a igualdade perante a lei, e a igual participação no exercício do poder, essa igualdade era assim concebida, uma vez que todos os membros do corpo político ateniense eram livres e, por isso, considerados iguais, salvo as exceções mencionadas anteriormente.

Aristóteles (1997), estudando as formas de governo (Política), já sinalizava uma preocupação em definir o que seria o governo democrático e a define como a modalidade de governo mais viável (admissível), visto que, a realeza, poderia tender vertiginosamente para uma tirania. A democracia seria portanto na concepção aristotélica, uma espécie de governo moderado, levando em consideração que a mesma buscava os interesses comuns, ou seja, o coletivo dentro da pólis.

Para Aristóteles (1997) portanto, a democracia consiste numa *possibilidade* de participação direta dos cidadãos na política da cidade (*Pólis*: comunidade política), onde assuntos políticos e de interesse de bem comum eram deliberados em assembléia no *aerópago*, evidenciando dessa forma, os ideais políticos de igualdade entre os cidadãos, que perpassavam a Grécia antiga.

Rousseau (1983) sugeriu um governo desprovido do poder legislativo, pois segundo o filósofo, este poder é superior aos outros, e no seu entendimento caberia somente ao povo a tarefa de pactuar suas decisões, devendo ser exercido *diretamente*, e essencialmente sem a interposição de representantes. Nesse sentido, o governo, é submisso ao poder legislativo, ou seja, *ao povo que é soberano*, sendo assim a *vontade geral* representa em linhas gerais, a mais pura expressão da soberania.

Por este motivo, segundo Rousseau (1983, p. 32) se fazia necessário a criação de pequenos Estados para que a efetivação da democracia direta fosse possível, pois em sua concepção, aqueles que haviam sido eleitos pelo povo para exercer o governo, não são representantes, e sim instrumentos para que a vontade geral se tornasse concreta. São justamente estas considerações feitas por Rousseau, que o faz o mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno, por compreender que a democracia é a construção coletiva do espaço público, com a plena participação consciente de todos na gestação e no controle da esfera política (Coutinho, 1997, p. 2).

O exposto acima converge com a definição de democracia dada por Bottomore (1996, p. 199) quando afirma que a democracia é “um sistema político no qual o povo inteiro toma, e tem o direito de tomar, as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas”.

Todavia, é notória a modificação sofrida pela ideia de democracia no fluxo histórico, essa transformação fica evidente quando, também influenciada pelas transformações políticas, econômicas, sociais e culturais, a democracia, que a primeiro momento, digno de nota era concebida como a participação direta dos cidadãos na política da *polis*, a partir da concepção aristotélica, foi sendo gradativamente substituída por uma forma de democracia cada vez mais representativa e menos participativa por parte daqueles que no sentido literal da palavra democracia deveriam exercer o poder.

Consideramos oportuno neste momento, dar destaque às contribuições de Duriguetto (2007), tendo em vista a necessidade de compreendermos no bojo desse trabalho, as principais tradições democráticas. Segundo as análises da autora, a ideia de democracia no pensamento liberal coaduna diversas interpretações por tradições teóricas significativas, sendo a teoria democrática elitista a primeira delas, que possui como direcionamento uma concepção minimalista e restrita da democracia, tendo por principal representante Joseph Schumpeter.

Segundo Bobbio (1987) a ideia de democracia não pode ser compreendida dissociada de outros conceitos do sistema social, ou seja, sem que se leve em conta, outros aspectos a partir dos quais ela se consolida enquanto forma de governo. Portanto, no momento em que nos ocupamos em discorrer conceitualmente sobre a categoria democracia, surge concomitantemente a necessidade de, evidenciarmos sua dimensão sob o aspecto do *valor* e por conseguinte sua *natureza*.

Para Coutinho (1980), a democracia precisa ser tratada como valor universal porque constitui-se um valor em si, e por significar uma construção histórica que havia se consolidado no horizonte da modernidade, assumindo dessa forma o significado não simplesmente de “caminho” ou “instrumento”, mas como plataforma de estruturação e impulsionamento de todos os movimentos políticos progressistas, reformadores. Portanto, ela não era somente base de um novo contrato social ou ainda somente um conjunto de “regras do jogo”, mas essencialmente significa uma pedagogia para a luta e para a transformação social. (Coutinho, 1980 apud Nogueira, 2013, p.14).

As objetivações da democracia – que aparecem como respostas, em determinado nível histórico-concreto da socialização do trabalho, ao desenvolvimento correspondente dos carecimentos de socialização da participação política, tornam-se *valor* na medida em que contribuíram, e continuam a contribuir, para explicitar os componentes essenciais contidas no ser genérico do homem social. E tornam-se *valor universal* na medida em que são capazes de promover essa explicitação em formações econômico-sociais diferentes, ou seja, tanto no capitalismo quanto no socialismo (COUTINHO, 1980, apud NOGUEIRA, 2013, p. 12).

Objetivando compreender a democracia sob o ponto de vista do seu valor, recorreremos à categoria da *ontologia*, por entendermos que é uma categoria que não só atravessa, mas que possui uma conexão histórica com a literatura no campo do serviço social. Sumariamente e de forma genérica, a ontologia pode ser entendida como um conjunto de observações gerais sobre a realidade, sobre o ser, sobre o que efetivamente existe⁴, ou seja, uma visão geral de

⁴ Porém nem sempre no campo do aparente, do perceptível.

mundo, que possibilita a leitura das diferentes circunstâncias no campo social.

Principalmente por considerarmos a observação de Marx (1989) quando afirma que na sociedade capitalista, todos os valores, têm sua realização subordinada a uma espécie de ética objetiva: a ética do capital, entendemos que o valor não é uma unidade meramente subjetiva, mas uma determinação *objetiva* que se consolida nas relações sociais, e que os meios de realização podem e precisam ser conhecidos.

Lukács (2012, p. 60) seguidor da apreensão marxiana para fazer suas considerações acerca a categoria valor, retoma a observação de que o *trabalho*⁵ se distingue das demais práticas tipicamente humanas, por materializar-se essencialmente por meio da objetivação de uma finalidade previamente definida. Nesse sentido, pode-se afirmar que o trabalho independente do contexto histórico, procura objetivar um valor de uso ou simplesmente um valor associado à satisfação das necessidades materiais dos seres humanos.

Com base na argumentação de Lukács acima, entendemos que a categoria valor também é perpassada pela dialética, visto que, ao mesmo tempo em que o *valor*, se materializa na realização objetiva de um carecimento humano, este se encontra subjacente à lógica capitalista, e sob essa lógica localiza-se na contramão da realização do próprio homem⁶.

Em Coutinho (2008), encontramos a definição de valor construído por Heller.

(...) tudo o que faz parte do ser genérico do homem e contribui, direta ou indiretamente, para a explicitação desse ser genérico. (...) Os componentes da essência genérica do homem são, para Marx, o trabalho (a objetivação), a socialização, a universalidade, a consciência e a liberdade (...) Pode-se considerar 'valor' tudo o que, em qualquer das esferas [do ser social] e em relação à situação de cada momento, contribua para o enriquecimento daqueles componentes essenciais. (COUTINHO, 2008, p. 22)

⁵ Categoria central da tradição marxista

⁶ Homem, nesse contexto identificado como sujeito da classe trabalhadora, impossibilitado de realizar-se em decorrência do processo de exploração do grande capital.

A partir dessa perspectiva, Coutinho (2008), aprofunda esse aspecto, afirmando que a efetivação da democracia não se consolida única e exclusivamente pela simples constatação do seu valor, mas consolida-se principalmente como resultado da luta organizada dos trabalhadores frente aos projetos e investidas burguesas, se traduzindo dessa forma em um elemento que atravessa o interesse de classes.

Em outras palavras, a democracia enquanto um *valor* social se materializa a partir do momento em que a mesma coopera para a realização do ser genérico que é o homem, garantindo ao mesmo o trabalho, a consciência, a liberdade a socialização dentre outros, conforme fora visto em Heller apud Coutinho (2008).

Encontramos portanto nas fundamentações anteriores, a democracia perpassada por elementos tais como: a historicidade e a processualidade⁷, uma vez que se constitui e se determina, movida pela objetivação do ser social em diferentes lapsos temporais. Essa concepção faz jus à compreensão de Lukács evidenciada por Coutinho (2008), quando afirma que o húngaro ao tratar de democracia, optava corretamente utilizar o termo “democratização”⁸, por entendê-la ontologicamente *como um processo e não um estado*, nesse sentido, retoma-se novamente a compreensão da democracia enquanto um valor, pois, ambos convergem acerca da contribuição que “democratização” exerce no desenvolvimento dos componentes essenciais do ser social, destacados anteriormente (Coutinho, 2008, p. 23). No que diz respeito à sua *natureza*⁹, a literatura que utilizamos até este momento tais como: Aristóteles (1997), Rousseau (1983), Coutinho (2008), fazem referência à categoria democracia, como um processo histórico e que estaria intimamente imbricada à *supremacia, a soberania popular*. Todavia, os complexos problemas originários da polarização, das estruturas e das intuições próprias da sociedade

⁷ Processualidade concebida nesse sentido como “movimento” gerado pelos sujeitos.

⁸ Grifo do autor

⁹ O aspecto “natureza” da democracia em destaque, também pode ser compreendido como sua qualidade, indicando se a mesma sinaliza para *soberania popular* ou é de sustentação burguesa.

capitalista, impõem limites à essa democracia enquanto soberania popular, pois segundo Coutinho (1997, p. 53), é justamente na divisão da sociedade em classes, que se cria um limite intransponível à afirmação consequente da democracia, (...) só uma sociedade sem classes, pode realizar o ideal da plena cidadania e como tal da democracia.

O que se problematiza enquanto questão inescapável à natureza da democracia, diz respeito aos interesses dos atores envolvidos, ou seja, a classe que fazem parte, pois, como afirma Coutinho (2008, p. 62) não se pode cometer o rude equívoco de caracterizar o liberalismo ele sendo uma teoria e um regime político burguês, como uma *democracia burguesa*, pois segundo o autor, o liberalismo vincula-se claramente desde sua origem à classe burguesa à medida que empreende forças para a consolidação da ordem capitalista, ao passo que a democracia sob a perspectiva de soberania popular, desde a sua condição mínima tais como direito universal ao voto, e à organização, é o resultado sistemático da luta dos trabalhadores frente às práticas de opressão do liberalismo excludente (Coutinho, 2008, p.62)

Nesse sentido para se aferir a dimensão da qualidade (natureza) da democracia, entendemos que se faz necessário compreendermos o conjunto das determinações e interesses que estão interrelacionados, no âmbito do relacionamento social na forma de governo¹⁰ de uma dada sociedade.

Sobre a ideia de democracia no campo da teoria política, é incontestável a contribuição de Bobbio¹¹, este autor destaca-se por aprofundar sua concepção de democracia pautada em um tripé temático fundamental¹²: *direitos humanos, democracia e paz*, mas que sem dúvida, a democracia ocupando o lugar de evidência entre os três. (...) sem os direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há

¹⁰ Levando em consideração que a governança de um determinado governo em uma dada sociedade, pode se traduzir em ações políticas não democráticas.

¹¹ Este autor é reconhecido como um grande teórico do campo liberal-socialista seus escritos abordam de forma profunda a categoria democracia.

¹² Denominado por Brandão (2011)

democracia; sem democracia, não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos (BOBBIO, 2004, p. 1).

Para o mencionado autor, a democracia precisa ser vislumbrada, a partir de duas perspectivas de análises: a primeira como “um conjunto de instituições definidas pelas respostas que são dadas às perguntas “Quem governa?” e “Como governa?”, o que caracteriza dessa forma a (democracia formal); na segunda a democracia é percebida como um regime caracterizado pelos fins ou valores em direção, aos quais, um determinado grupo político tende e opera” (democracia substancial) (BOBBIO, 1987, p. 157).

Segundo o mesmo autor e ainda na mesma obra percebemos e destacamos quatro princípios fundamentais sobre a democracia: 1) sufrágil igual e universal; 2) direitos civis que garantam a livre expressão de opiniões e a franca organização de correntes de opinião; 3) decisões tomadas por uma maioria numérica; e, por fim, 4) garantias dos direitos das minorias contra os abusos das maiorias.

A partir do exposto acima, compreendemos que a reflexão de Bobbio (1987) acerca da democracia, estaria mais alinhada à questão de procedimento (método), do que em seu sentido substancial, uma vez que fica evidente por parte do mesmo, seu esforço em “defini-la mas como dispositivo, (mecanismo, forma) político de uma dada sociedade, do que sua substância”. (Anderson, 2002).

A cerca do que se destaca acima por Anderson (2002), observamos quando afirmado por Bobbio (2003) sobre a democracia:

É a forma de governo na qual valem normas gerais, chamadas leis fundamentais, que permitem aos membros de uma sociedade, mesmo que sejam numerosos, resolver conflitos que inevitavelmente nascem entre grupos que defendem valores e interesses diferentes sem necessidade de recorrer à violência (BOBBIO, 2003, p. 240)

Bobbio (2003), portanto, imprime na sua ideia de democracia, uma conexão de normas e leis, as quais estariam em função dos membros sociedade como um mecanismo voltado a garantir seus interesses, todavia, em uma realidade desprovida da violência.

Feitas essas considerações preliminares sobre a democracia, trataremos a seguir sobre sua *tripla configuração*, uma vez que, em torno do debate sobre a administração pública, e de forma específica desse trabalho que tem como foco a cultura política na gestão da assistência social, esse tema sobre a tripla configuração democrática ganha densidade, pois entendemos que os princípios que perpassam a “decisão política”, têm repercussões diretas tanto na *forma*¹³ de administração da máquina pública, quanto na *dimensão, quanto na qualidade dos serviços levados aos indivíduos* que são cotidianamente impactados pelas políticas públicas.

1.3. A Democracia e suas configurações: Elitista, Participativa, Delegativa

Ora, já fora subsidiado anteriormente pelas literaturas consultadas, que a democracia antiga possui um elemento primordial que marca sua distinção entre democracia moderna, que é a titularidade do poder, ou seja, onde, ou nas mãos de quem está concentrado o poder de decisões seria o principal fator à distingui-las. No âmbito da democracia clássica, percebemos que a democracia ateniense serviu de inspiração para o pensamento político moderno, por enfatizar ideais de igualdade entre os cidadãos da *pólis*, portanto, segundo Held (1987) a democracia, preconizava que todos os cidadãos não só poderiam, mas deveriam participar da criação e suporte da vida comum, e que para isso, deveriam se reunir para debater, decidir e tornar efetiva a lei.

Segundo Bobbio (2005) a configuração moderna de democracia, se apresenta *na forma com que o poder continua sendo do povo*, pois na modernidade a democracia possui uma peculiaridade distinta do entendimento dos antigos, uma vez que nesta nova configuração, a mesma não é exercida diretamente pelos cidadãos, e sim por meio da representação. Em outras palavras, o “*demos kratos*”

¹³ Pertinente ao costume e estilo de se administrar o público.

se efetivava apenas para os antigos, uma vez que não existia nenhum tipo de representação.

Inumeras foram as divergências tanto na tentativa de se delimitar conceitualmente a ideia de democracia, quanto no entendimento das formas de como essa espécie de governo poderia se efetivar no percurso histórico (Oliveira, 2003, p. 31)

Contudo, é num contexto de pós Segunda Guerra Mundial, que a preocupação com a democracia assume um lugar de destaque no cenário político internacional e brasileiro, esse destaque perpassa as tentativas de compreender “os conteúdos, as formas e as características da democracia”. (Brotto, 2015, p. 26).

As disposições que estão postas, nesse longo processo de definição da democracia, perpassa pela capacidade de determiná-la enquanto literalmente um poder popular, ou simplesmente nas condições modernas de decisões coletivas *uti singuli*¹⁴ por meio do acesso ao voto (Bobbio, 2009, p. 56).

No tocante à concepção de **democracia elitista**, Held (1987), afirma que Weber considerava a democracia como um campo de experimentação para líderes em potencial, ou ainda como um mecanismo institucional que naturalmente eliminaria os mais fracos, conduzindo ao poder os mais competentes na luta por votos e pelo poder (Held, 1987, p. 143). Ambas as definições apontam claramente para um direcionamento elitista da concepção de democracia.

Destaca-se oportunamente ainda, que a concepção de democracia elitista (minimalista e restrita), ganha maior expressividade no contexto de pós-guerra, tornando-se hegemônica. No período da Guerra Fria (1945-1991), sob a polarização entre os Estados Unidos da América do Norte e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas foi que a disputa acerca da questão democrática ganha tónus sob duas perspectivas, a primeira concebida como democracia liberal pautada numa modalidade de governo caracterizado pela limitação das expressões de participação e

¹⁴ De natureza Individual, particular e intransferível

soberania ampliada, e na segunda em que se propunha pensar os aspectos estruturais da democracia e sua relação com o capitalismo (Brotto, 2015, p. 26).

A democracia sob o ponto de vista de Schumpeter (1984) constitui uma inversão da ideia usual do conceito, pois segundo ele, o cenário da ficção (fetichização) política, presume a presença de indivíduos diretamente vinculados ao povo enquanto representante de seus interesses, no entanto, o que Schumpeter identifica na realidade, é um cenário constituído por elites políticas, com diferentes estratégias de obtenção de voto, em disputa pelo poder, pois, no que se trata essencialmente aos interesses, estes privilegiavam seus próprios (Hollanda, 2012, p. 41).

Nessa perspectiva, acreditamos que a partir da compreensão Schumpeteriana, a atenção dos representantes aos que se fizeram representados, fica subsumida em um fim em si mesmo, tornando-se em um instrumento de subordinação e promoção do autobenefício. Seria essa na concepção Schumpeteriana a base do elitismo democrático, que tem impacto decisivo na formulação do entendimento contemporâneo da democracia (Schumpeter 1984, p. 304).

As considerações de Schumpeter (1984) reverbera na premissa principal da concepção clássica de democracia: para ele, a soberania popular, o então chamado governo do povo, é uma ficção: o que existe, na verdade, é o governo aprovado pelo povo, “o povo como tal, nunca pode realmente governar ou dirigir” (Schumpeter, 1984, p. 308-309).

Nesse sentido, a democracia elitista sob a perspectiva Schumpeteriana acima, desestabiliza a definição de democracia enquanto noção de soberania popular, sistematizada sob o ponto de vista clássico, já que, de acordo com Schumpeter, o povo não pode exercer o poder conforme destacado anteriormente. À vista disso, qual seria portanto o papel do povo?, não será exceto, o de “produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que o represente (ficção), por meio do sistema eleitoral, que por sua vez, produzirá um governo” (Schumpeter, 1984, p. 309).

É importante destacar que Bobbio (2009a, p.73), não só reconhece que a teoria das elites se apresenta de forma hostil à democracia, mas que de forma geral se sustenta como antidemocrática, tendo em vista que a perspectiva elitista, relativiza¹⁵ os elementos/princípios que constituem a democracia.

Todavia, Bobbio e Schumpeter convergem ao reconhecer que um governo democrático, “não seria aquele marcado pela ausência de elites, mas aquele constituído de muitas elites em condições equivalentes de disputarem entre si, o interesse do voto popular” (Schumpeter, 1984, p. 313).

Em que se discute a **democracia participativa**, dois autores se destacam pelas suas contribuições, são eles Poulantzas (1981) e Pateman (1992), por compreenderem a democracia para além do interesse cidadão de optar por seus líderes políticos, mas por designá-la pela igualdade entre os cidadãos em participar das decisões afetas às suas vidas.

Segundo Poulantzas (1980), a democracia participativa, imprescindivelmente precisa estabelecer fortemente uma articulação entre a *transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base*¹⁶, o que para ele, representaria o suporte decisivo e contínuo de um movimento alicerçado em amplas alianças populares.

Por sua vez, Pateman (1992) avança nesse debate levando em consideração que, as virtudes da democracia participativa encontram-se na capacidade do cidadão aumentar seu senso de eficácia política, encurtando com isso a distância de seu posicionamento dos centros do poder, reconhecendo-se como partícipe de problemas que são coletivos, e acima de tudo, “na constituição de cidadão ativos com maior interesse pelos assuntos governamentais” (Pateman, 1992, p. 145).

Todavia, partimos do entendimento de que falar de sistemas participativos, e efetividade política, indiscutivelmente precisamos nos

¹⁵ Relativizar nesse sentido aqui assumindo uma compreensão de negação dos referidos princípios.

¹⁶ Grifo nosso

remeter ao contexto do Estado brasileiro, em que tal conduta era negada, inviabilizando qualquer quesito considerado elementar nos regimes democráticos.

Com a instalação do autoritarismo militar no Brasil em 1964, dá-se início concomitantemente, um período de controle da sociedade por meio coerção, e das mais distintas formas de violência, este período foi marcado pela capacidade de submergir a sociedade num estado de latência e despolitização, assumindo como principais características: a apatia, o consenso tácito, o medo de despertar o comportamento repressivo do Estado, além da censura e autocensura (O'Donnel, 1986, p. 90).

As diversas literaturas que fazem referência ao golpe militar ocorrido no Brasil, apontam com muita clareza, para a estratégia do governo de primeiramente institucionalizá-lo e posteriormente de implementar seu programa de desenvolvimento econômico, a partir de uma modernização conservadora. Mas que para isso, precisava neutralizar todas as formas de resistências, produzindo em função disso um estado de terror social.

O resultado dessa atuação do governo militar, se expressou nos primeiros anos, dos vinte e um anos de repressão, nas mais variadas formas de anulação dos direitos civis e humanos, desestabilizando com isso, todas as formas de organização social.

Todavia, a efetividade política outrora afetada pelo golpe militar, começa a passar por um processo de transformação, na medida em que, espaços (estratégias) de resistência foram se formando por meio do embate cotidiano contra as posturas repressivas do Estado, ocasionando dessa forma, que os atores envolvidos fossem definindo, na grande maioria das vezes, novos rumos para a cidadania.

Referente a esse processo gradativo de construção da cidadania Coutinho (1997) destaca:

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1997, p. 2).

E aqui cabe demarcarmos, que estamos nos referindo ao processo lento e gradativo à *plena cidadania*¹⁷ concebida por Marshall (1987, p. 63) segundo o autor, esta cidadania pode ser traduzida na efetivação dos seus três elementos fundantes: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

Segundo Bresser-Pereira¹⁸ (2015), historicamente a gênese democrática, ou seja, as primeiras formas de democracia, é sempre de uma democracia de elites, nesse sentido, a democracia que ocorrera no Brasil em 1946 durante a revolução capitalista brasileira, não poderia ser considerada uma democracia consolidada, uma vez que, para o autor referenciado acima, era uma democracia que negava aos analfabetos o direito ao voto.

“O regime já pode ser considerado democrático, por que já existe todos os requisitos mínimos para a democracia, todavia, o povo está mudo, e a sociedade civil apenas dá seus primeiros passos” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 280), ora, se não se percebe a efetiva presença (participação) do povo no governo, de que democracia estamos falando que é experienciada no Brasil?

Nosso entendimento caminha em direção à afirmação feita pelo autor destacado acima, quando evidenciam que as eleições de 2002 significaram muito mais que a consolidação da democracia brasileira, mas sinalizaram uma democracia que se metamorfoseou de elitista, para uma democracia social e de opinião pública.

Nesse sentido concordamos com Bresser-Pereira (2015, p. 283), quando afirma que a efetiva participação popular na democracia brasileira ainda não foi atingida, mas que transita na via que conduz diretamente a isso, uma vez que por meio da opinião pública, o cidadão

¹⁷ Dimensão de cidadania discutida por Marshall, materializada na Processualidade dos três níveis de direitos.

¹⁸ Reconhecemos que este autor em seu percurso político, assume algumas concepções/posicionamentos, dos quais discordamos, principalmente considerando o campo crítico, que aponta o referido autor como sendo um dos idealizadores do plano de reforma do aparelho do Estado, defendendo que esse Estado demandaria uma reforma, para com isso realizar suas tarefas básicas, principalmente a de garantidor da propriedade e dos contratos; e promotor da competitividade do país. Contudo, vale ressaltar que estamos utilizando exclusivamente suas referências quanto ao período do autoritarismo militar.

participa do governo mesmo que de forma insuficiente, como é perceptível nos mecanismos e espaços de participação cidadã.

Pertinente à democracia participativa, Brotto (2015) destaca que as experiências mais significativas possuem “vinculação com movimentos da sociedade, que assumem a postura de questionar condutas sociais, ocasionando com isso a geração de normas e formas alternativas de gestão do Estado pelos cidadãos” (Brotto, 2015, p. 32), à vista disso, evidenciamos os avanços trazidos pela Constituição Federal promulgada em 1988, que reflete novas formas de participação política dos cidadãos.

Todo o exposto acima sobre a democracia em sua versão participativa, deve fomentar em cada um de nós, uma reflexão que ultrapasse o campo procedimental da democracia, para recair sobre sua dimensão ontológica. Ora, se levarmos em consideração que a (efetiva) participação política, demanda essencialmente de consciência de classe, e acima de tudo pensamentos e ações com fins de privilegiar os interesses coletivos, o conjunto de evidências que conjuntamente está posto, não responde no nosso entendimento, ao ponto de caracterizar a *democracia brasileira como participativa*¹⁹, visto que a alienação²⁰ da vida política, e os interesses individuais construídos no universo da vida cotidiana, estão colocados de forma a se sobrepor aos coletivos.

Referente à **Democracia Delegativa** nos apoiaremos em dois autores Avritzer (1995) e O’Donnell (1991), os quais contribuem para o entendimento dessa modalidade de democracia. Contudo, para o início dessa abordagem, gostaríamos de abrir caminho refletindo sobre alguns equívocos que estão postos acerca da democratização brasileira.

¹⁹ Grifo nosso.

²⁰ Sobre a consciência de classe, alienação ou desalienação da vida política, a tradição marxista contribui para a compreensão uma vez que identifica a consciência enquanto premissa insubstituível para o processo de transformação, e ainda aponta a realidade social como sua determinação. Iasi (2007, p. 13) afirma que “a vida cotidiana vai caracterizar a primeira forma de consciência”, e Antunes (1999, p. 160), considera que o “cotidiano se traduz em um campo de disputa entre a alienação e a desalienação”.

A primeira, diz respeito a compreensão irreal de algumas pessoas ao achar que a consolidação da democracia brasileira, está datada de forma exclusiva no declínio dos governos autoritários, como que o autoritarismo e as posturas anti-democráticas estivessem aprisionadas em um lapso temporal, e que ultrapassando-os, a democracia poderia então, se estabelecer harmônica e linearmente na sociedade.

Pois como afirma Avritzer (1995), esse autoritarismo persiste, porém agora transmutado por novas estratégias das elites:

(...) a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativistas (...), a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a persistência de práticas não-democráticas no nível micro (...) a não aceitação da cidadania civil e social que se traduziria na rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como na impossibilidade de um pacto social (AVRITZER, 1995, p. 109)

Portanto, percebemos dessa forma que as condutas anti-democráticas extrapolam um determinado contexto histórico, e vão se arraigando institucionalmente no universo do poder político, estabelecendo conseqüentemente uma cultura política não democrática pautada na negação da cidadania.

Notadamente o autor ainda afirma que no interior do sistema político há a híbrida existência e disputa de duas culturas políticas, expressas por práticas nem puramente democráticas, nem tampouco puramente autoritárias. Justamente por este motivo, que no campo de análise da democracia brasileira, deve-se levar em consideração, a cultura política do Brasil anterior ao estabelecimento da democracia, a fim de identificar na história as determinações que se impõem para permanência de práticas não democráticas (AVRITZER, 1995, p. 113)

O segundo equívoco nos parece residir na compreensão de outras pessoas, em considerar que a democracia brasileira se resume única e exclusivamente em direitos que já se constituem consolidados no cenário político-social, tais como: o direito ao voto e a liberdade de expressão. Contudo, estes direitos não expressam a completude do

que vem ser democracia, essa afirmativa leva em consideração que o que vislumbramos atualmente é, a fetichização do direito ao voto, tendo em vista que, este processo tem acontecido perpassado pelas artimanhas das elites políticas, impossibilitando muitas vezes, que a escolha se dê no campo da consciência.

Outro ponto a ser problematizado ainda, diz respeito ao autoritarismo que continua entrelaçado em meio às relações sociais, na medida em que o encontramos transmutados em novas formas de coibições, na grande maioria das vezes impostas pelas elites, ou seja, expressando uma continuidade ou uma renovação do autoritarismo imputado pelos atores políticos e econômicos em um moderno cenário social.

Portanto, com maior nitidez percebemos um processo de democratização não acabado, mas que se constrói contraditoriamente na sociedade brasileira, ora ocultando, ora desvelando dinâmicas anti-democráticas. Assim, consideramos oportuno transcrever o que Oliveira (2003), destaca sobre esses contornos do processo de democratização no Brasil:

(...) A democratização, no Brasil, significou, de um lado, o surgimento de uma cultura política democrática, vinculada aos movimentos civis democratizadores, e, de outro, a permanência de práticas tradicionais, inerentes ao processo de modernização no país. (OLIVEIRA, 2003, p. 46-47).

Portanto, o que nos parece do ponto de vista ideológico, é que sobre o processo de democratização brasileira, paira uma espécie de romantismo no ideário social, ao requerer que a modernização política no país, expressa em alguns ganhos políticos, tenha sido responsável por romper o caldo cultural conservador, e porque não dizer anti-democrático, uma vez que alguns direitos que são próprios de um sistema democrático, não estão alinhados à princípios cidadãos e de dignidade humana.

O'Donnell (1991), categorizou enquanto “democracia delegativa” um modelo democrático perpassado por uma tradição histórica do “não reconhecimento” da sociedade, modelo este,

marcado por uma cultura patrimonialista enquanto dinâmica prevalente de se fazer política e governar.

Segundo O'Donnell (1991), o conceito de democracia delegativa, se aplica na sua grande maioria em países em desenvolvimento, tais como alguns da América Latina, e dentre eles o Brasil, onde democracia representativa ainda não é uma realidade sólida, levando em consideração que estes possuem seus sistemas democráticos recém-instalados, configurando-se dessa forma como um sistema democrático que ainda está responsável por definir grupos políticos e as poliarquias²¹.

o mesmo autor explica que em democracias não consolidadas, ou em processo de institucionalização, existem um conjunto de elementos que apontam mais para uma modalidade delegativa, do que representativa. Postula ainda que, as democracias delegativas, se pautam expressivamente no princípio de que, uma vez ganha a eleição este político está autorizado a governar o país tal como entender. (O'Donnell, 1991, p. 30).

É cabido destacar que na análise de O'Donnell (1991), diferente das democracias consolidadas²², o universo das tomadas de decisões pode ser mais moroso, todavia, uma vez decidido, caminham rapidamente para um processo de implementação, já nas democracias delegativas, o que se testemunha é um alvoroço ou *frenesi decisional*²³, de tomadas de decisões, que nem sempre significam que serão efetivadas (O'Donnell, 1991, p. 40).

Sob a perspectiva de análise do referido autor, mesmo tendo clareza dos avanços obtidos por meio dos canais de participação e decisão popular principalmente aqueles referendados nos governos Lula e Dilma, somos provocados a identificar o modelo democrático brasileiro, como sendo um modelo democrático delegativo.

²¹ O conceito faz referência a uma concepção no campo da ciência política americana, inaugurado por Robert Dahl, tendo em vista a não-soberania da democracia plena nas nações, procurando classificar em distintos graus os "níveis de democratização" das sociedades industriais desenvolvidas ou subdesenvolvidas.

²² Próprias de países desenvolvidos.

²³ Expressão usada pelo autor

Consideramos desta forma, tendo em vista que, a democratização se configura tendenciosamente limitada, revelada na débil participação política, em decorrência de um residual conhecimento dos direitos individuais e coletivos, característica própria desse sistema democrático.

Acerca disso destaca Brotto (2015):

A democracia no Brasil, vê-se frente a dois obstáculos: um relacionado à superação de expressões e ressignificações da estrutura autoritária que dificulta a participação e a consolidação de direitos; e o outro vinculado às novas ideologias, que provocam a despolitização através da dispersão da classe trabalhadora e da retração do espaço público frente ao privado. (BROTTO, 2015, p. 40)

Portanto, o que está posto nesse sentido, é o largo desafio que no âmbito da conjuntura política brasileira, se percebe quanto ao processo de consolidação da democracia, tendo em vista que, esta se traduz na ampla participação política, com destaque à participação nos processos decisórios, assim como na participação da riqueza historicamente produzida, e no gozo dos direitos individuais e coletivos. Deflagra-se dessa forma do ponto de vista da totalidade, a necessidade compreendê-la no contexto das relações, sociedade e Estado como um interesse ou uma condição ética a ser paulatinamente construída.

Em vista disso afirma Vieira (2004):

(...) sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo portanto real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição da renda, mas sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção. (VIEIRA, 2004, p. 134)

Nesse sentido, consideramos oportuno destacar que no campo em que se vislumbra o debate em torno da democratização, elementos eminentemente políticos vão se coadunando na perspectiva de ampliar ou incorporar quesitos substanciais à democracia, tais como: a distribuição da renda e a atenção com as políticas sociais como expressão da extensão da concepção de democracia.

Consideramos ainda que será somente com a resolução desse dilema sociopolítico, que vislumbraremos conseqüentemente a consolidação de um Estado democrático de direitos.

Conjunturalmente se faz oportuno dar expressividade à concepção de Estado Democrático de Direito no contexto brasileiro, dadas as circunstâncias de desmontes aos quais o mesmo vem sofrendo, expressos através de forças reacionárias, guiadas pela lógica neoliberal,

Referente essa ideia, destaquemos algumas considerações de Vieira (2004), transcrevendo:

(...) Um Estado de Direito efetivamente exercido se sustenta em certos princípios válidos em qualquer país onde a liberdade prevalece sobre a autoridade. (...) o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais (...) O Estado de Direito impõe a condição de que a lei se origine de um órgão popular representativo, que expresse a vontade geral. (VIEIRA, 2004, p. 130-131)

Todavia, o mesmo considera ser “a garantia dos direitos e das liberdades fundamentais, o ponto central de qualquer Estado de Direito” Vieira (2004, p.133). Ora, se levarmos em consideração que o Estado democrático de direitos, para se consolidar (demanda/exige) dialeticamente atravessar os parâmetros que foram evidenciados acima, julgamos que no âmbito da realidade brasileira, o mesmo se constitui ainda como um “vir a ser”.

É de extrema importância delimitarmos aqui, que a liberdade a qual se faz referência como ponto central do Estado de Direitos, não pode ser confundida de forma alguma, com a liberdade no sentido negativo que impõe a liberdade liberal, mas compreendê-la aqui como a possibilidade de viver a igualdade, a participação e a pluralidade, elementos os quais são fundamentais para a reprodução da vida social.

Nesse sentido Estado de Direitos se constitui histórica e processualmente pela sociedade via o processo de luta pela consolidação da democracia, portanto, o mesmo tem seu alicerce na essência democrática, que por sua vez, institui o poder do cidadão,

materializando dessa forma o que está preconizado “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente nos termos desta Constituição” (BRASIL, Art. 1º, 1988).

A igualdade entre as pessoas é uma premissa do Estado Democrático de Direito, nela, deve estar contido os interesses por uma realidade social plural, onde a democracia esteja posta para além de seu caráter procedimental, mas que reverbere sua dimensão valorativa de forma concreta na minimização dos problemas materiais e sociohumanos, com fins a superar as contradições econômicas e sociais.

Nessa direção pontua Maranhão (2008):

O Estado Democrático de Direito, é aquele em que os valores da democracia se irradiam sobre todos os elementos constitutivos do Estado, dentre eles, inclusive, a ordem jurídica, tomando por base a soberania popular o respeito e a garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, com vistas a estabelecer a convivência social numa sociedade plural (pautada não apenas no respeito à pluralidade de ideias, culturas e etnias, mas também no diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes) livre, justa e solidária (MARANHÃO, 2008, p. 186)

É nessa direção que nos propomos discorrer, sucintamente fazendo uma relação da íntima vinculação do Estado Democrático de Direitos com o processo de consolidação das *políticas sociais*.

As políticas sociais irrompen como uma resposta empreendida pelo Estado capitalista no final do século XIX, às demandas da classe trabalhadora, vislumbrando garantir melhorias débeis às condições de vidas, contudo, descomprometidas de atingir o âmago da questão social. (Behring, 2011, p. 63).

Segundo Behring (2011) o trato ineficaz que era dado pelo Estado às demandas que emergiam dos trabalhadores, pautava-se na perspectiva liberal de negação de direitos, que tinha como um dos panos de fundo, o discurso de que a política social estimularia o ócio além de que alguns indivíduos inadapitáveis à dinâmica produtiva, tais como: crianças, idosos e deficientes, deveriam receber do Estado apenas assistência mínima.

Todavia, não é exatamente nesse molde de políticas sociais que pretendemos mecanicamente nos deter, conduzido por um esvaziamento crítico negando suas *contradições*²⁴, concebendo-as único e exclusivamente como mecanismos de reiteração da servilidade da pobreza, mas calcá-las a partir da consolidação do Estado Democrático de Direitos, como elementos duradouros da consagração de direitos.

Acreditamos que para avançarmos no que concerne a emergência das políticas sociais, precisamos de imediato trazer a esse respeito sua articulação com o projeto econômico capitalista. É no fluxo da reorganização produtiva e social, no momento em que o capitalismo se consolida, que se verifica a insegurança social e a pobreza expressas em problemas sociais complexos e intensos. (Laurell, 2002, p. 153).

Segundo Laurell (2002) é nessa perspectiva de avanço da organização do modo de produção capitalista, que as necessidades sociais, tais como: a alimentação, a habitação, a saúde e a educação, são colocadas como elementos centrais nas lutas que emergiram por meio da organização da classe trabalhadora. A partir de então a “questão social” passaria ser um fato político, e que mesmo transitando em definições distintas nos diferentes projetos e partidos políticos, a mesma assume uma questão inevitável para todos eles. (Laurell, 2002, p. 153).

Segundo Pereira (2011), foi em meados do século XX, quando se firma o *Welfare State*, que a política social ganha densidade institucional e avança em sua dimensão cívica, como sendo a principal responsável em dispensar atendimento às necessidades sociais resultantes dos agravamentos das condições de vida, gerados pelo desenvolvimento capitalista (Pereira, 2011, p. 59)

Contudo, mesmo tendo o *Welfare State* como meio pelo qual a política social se tornou um meio possível e legítimo de se implementar as políticas sociais, Pereira (2011, p. 86) chama a

²⁴ Grifo nosso

atenção para sua constituição como uma forma de regulação que se estabelece em meio a relação conflituosa entre interesses contrários, preeminente de classes.

Nesse sentido prossegue Pereira (2011):

Sabe-se que o *Welfare State* com suas políticas, seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico-profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, não surgiu resgatando Fraser (...) (PEREIRA, 2011, p. 87)

É portanto, por este motivo, que as análises acerca das políticas sociais não podem cair no equivoco de considerá-las, ou conceber sua fundação único e exclusivamente ligada ao Estado de bem-estar e consequentemente à expansão dos benefícios sociais enquanto retorno do crescimento econômico-industrial, mas compreendê-las como um elemento histórico-processual que acumula em si, elementos subjacentes da sua orientação, na relação entre as forças políticas. (Laurell, 2002, p. 154)

Portanto, a partir do que fora exposto, nos damos conta de que tanto o processo de emergência, quanto de efetivação das políticas sociais, é marcado por contradições que vão para além do campo teórico, mas que se consolidam nos históricos e indissolúveis conflitos de interesses, “que tem se colocado como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela” (PEREIRA, 2011, p. 86).

Acerca das contradições referenciadas anteriormente, achamos oportuno transcrever o que Sposati; Bonetti; Yasbek e Carvalho (2014), a fim de torná-las mais evidentes quando firmam:

Não se pode esquecer que as políticas estatais são um espaço para a mercantilização do social através do repasse, pelo Estado, de recursos para a iniciativa privada. Os serviços tornam-se um campo lucrativo de investimentos do capital, contando ainda com as vantagens tributárias e fiscais que tais programas supõem (IAMAMOTO, 1982 apud SPOSATI [et al], 2014, p. 49).

E ainda quando se refere aos recursos que sustentam as políticas sociais:

Constituem parte do valor criado pela classe trabalhadora, apropriado pelo Estado e pelas classes dominantes e repassado às camadas populares sob forma de 'benefícios' concedidos pelo poder público, como expressão humanitária do Estado (IAMAMOTO, 1982, p.114 apud SPOSATI, p. 49).

A partir dessas perspectivas, nos é exigido compreender as políticas sociais para além das suas determinações históricas, mas empreender um esforço intelectual, no sentido de alcançá-las como mecanismos que demandados das lutas sociais cotidianas, e inegavelmente perpassadas por confrontos ideológicos, mesmo assim se consolidam na direção da garantia de direitos.

1.4 A relação Estado e Sociedade Civil no Estado democrático de direito a partir da Constituição Federal brasileira de 1988.

Indiscutivelmente o Estado, tem se colocado na história desenvolvendo o importante papel de mediador das relações sociais, todavia, inserido no modo capitalista de produção, o Estado se constitui como Estado Capitalista, que segundo Sweezy, (1982) reiterando o que estabelecia Marx, o Estado sempre se colocará em meio as relações pautadas no sistema de produção capitalista, ou em qualquer regime em que seja estruturado em um sistema de classes, como agente dominador, haja vista, que ele é resultado das classes da sociedade, e como tal, exerce a incumbência de conservar o conjunto de relações de propriedade próprias do sistema capitalista.

E pensar a constituição do Estado enquanto mediador das relações sociais, mesmo que norteado por influências capitalistas, uma vez que este se coloca tendenciosamente privilegiando a classe detentora dos meios de produção, requer uma releitura da sua relação com a sociedade civil. Cabe deixar claro neste momento, que, nos interessa analisar neste estudo, a relação do Estado com a sociedade

civil, porém demarcadamente num contexto brasileiro, e pós promulgação da Constituição Federal de 1988.

Contudo, é importante, que algumas referências pertinentes à teoria geral do Estado, venham subsidiar essa abordagem, para não correremos o risco de cair na superficialidade conceitual, empobrecendo dessa forma a amplitude dessa discussão. Para essa abordagem então, faremos uso das discussões gramscianas sobre o Estado, por entendermos que sua concepção no âmbito da tradição marxista avança nessa temática por meio de “um movimento dialético de superação/renovação” reinterpretando a partir das novas configurações do capitalismo (Simionatto, 2011, p. 69).

Acreditamos que encontra-se no pensamento Gramsciano uma indiscutível contribuição, para o aprofundamento de uma análise crítica sobre a relação da sociedade e o Estado moderno. Para compreender as complexas relações que vinham se estabelecendo nas sociedades capitalistas Gramsci se apoiou na abordagem marxista dialética da realidade, enriquecendo dessa forma, as análises já trazidas por Marx, acerca do Estado e da política e conseqüentemente o ‘poder’ que está subjacente a ambos.

Notavelmente a concepção marxista sobre a dimensão da sociedade civil, a estabelecia como sendo o conjunto das relações econômicas capitalistas, ou seja, a base material ou infraestrutura (Simionatto, 2011, p.70). O que nos parece é que, da mesma forma que para Gramsci, a política e o Estado não podiam ser pensados abstratamente ou como categorias isoladas, desconectadas uma da outra, da mesma forma, percebemos que não foi sua intenção realizar um desmembramento entre as esferas constitutivas da sociedade, já que para Gramsci, não existiria primeiramente uma estrutura e posteriormente uma superestrutura, mas um vínculo, uma articulação orgânica e dialética entre elas, correspondente a uma organização social concreta, como reitera Portelli (2002, p.106).

Nesse sentido, podemos vislumbrar a partir do pensamento gramsciano, a existência de uma certa dependência mútua entre Estado e sociedade civil, que apesar de expressarem dialeticamente

interesses opostos, um encontra no outro, a via de possibilidade de realização de seus interesses. Sob essa perspectiva, se abre precedentes para transcrevermos a afirmativa de ampliação desse enfoque a partir de Semionatto (2011):

(...) a sociedade civil é considerada por Marx como o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico. Em Gramsci (...) a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições (SIMIONATTO, 2011, p. 70).

Subsidiados então pelo aspecto da indissociabilidade que reverbera o pensamento de Antonio Gramsci, acerca dos elementos constitutivos do bloco histórico, nos damos conta de que, em sua concepção acerca das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, estas, gerariam muito mais do que mercadorias, “mas também “indivíduos”, de aparatos jurídicos e de aparelhos privados de hegemonia difusores da ideologia dominante” (Vasconcelos [et al] 2013, p. 86).

Porém como havíamos referenciado anteriormente, vamos nos deter fazer um breve resgate, acerca da relação Estado e Sociedade Civil num contexto brasileiro pós contituição de 1988²⁵, por acreditarmos que somente após esse mecanismo jurídico, a sociedade civil teve maior visibilidade.

Todavia, ao se analisar relação do Estado e sociedade civil, é importante nos questionarmos, de que Estado estamos tratando?, e para isso precisamos, segundo Brotto (2015, p. 44), compreender o Estado contemporâneo, para além de uma caracterização fechada que o estabelece, enquanto um sistema burocrático coercitivo, mas considerarmos os mais variados mecanismos inseridos na sociedade civil, legítimos enquanto espaço de disputas, onde se pode consolidar a organização das massas populares, contribuindo democraticamente para o estabelecimento das bases da hegemonia e do consenso.

²⁵ Por ser reconhecida como a última a consolidar o processo de transição de um regime autoritário (Ditadura Militar, 1964-85) para um democrático (Nova República, 1985-atual).

Por outro lado, temos a sociedade civil enquanto uma categoria cara para a tradição Marxista, e muito referenciada no âmbito da literatura política nos últimos vinte anos, principalmente nos contextos de Estado de Direitos, e que na compreensão de Amaral (2010, p. 60), quase sempre alinhada à ideia de democracia e cidadania. Mas que em nosso entendimento, no fluxo de consolidação da relação Estado-Capital, a mesma tem se limitado, na maioria das vezes, a instâncias procedimentais de legitimação das ações estatais, assim, de certa forma subsumindo seu papel de esfera fomentadora, reivindicadora e também construtora de uma política essencialmente democrática, negando portanto, sua importância política.

No entanto, precisamos ter clareza que a relação dessas duas entidades (Estado e Sociedade Civil), acaba sendo tensionada por determinações macros societárias, tais como: “a crise dos modelos fordista-taylorismo, keynesianismo; neoliberalismo-toyotismo; estado mínimo social, assim como o conjunto dos modelos de esquerda” (SERRA, 2007, p. 09), que acabam por re-delimitar suas ações frente, ao que cada uma representa em si mesma.

A complexidade dessa relação, no contexto brasileiro pós 1988, inegavelmente obedece ao ritmo de um projeto global, que se caracteriza pelo reordenamento do Estado, imposto a partir dos anos de 1980, “atendendo ao pressuposto da emergência de um novo Estado para os moldes neoliberais, reconhecido pela sua desobrigação com o social” (Serra, 2007, p.15).

Com o declínio do regime autoritário-ditatorial em meados da década de 1980, a sociedade civil demandava a necessidade de se reconstituir a democracia, via a ressignificação dos aparelhos democráticos do Estado, buscando com isso resgatar os ideais democráticos, essa postura popular, se traduziu no movimento constituinte, que fora materializado posteriormente na então conhecida Constituição cidadã em 1988.

No entanto, a década de 1990, é marcada por profundas alterações econômicas, e políticas, que por sua vez, alteraram conseqüentemente a estrutura institucional, no sentido de adequar a

a relação Estado-sociedade à forma, aos objetivos e metas dos ajustes dos países periféricos aos moldes determinado pela lógica neoliberal.

Essas transformações oxigenadas pela lógica neoliberal atingiram de forma altamente nociva os aparelhos democráticos da sociedade brasileira, nesse sentido, as iniciativas da sociedade civil na década de 1990, não tiveram mais como centralidade, o enfrentamento da miséria resultante da expansão capitalista, mas centrou-se na construção de uma nova concepção de cidadania, como afirma Gohn (2003, p. 16-17):

(...) seus principais efeitos decorrem da intervenção de suas ações na realidade do país, como inovação político-cultural, contribuindo para a nova cultura política que a saga dos movimentos sociais e ONGs perseguem desde os anos 70 no Brasil. Neste sentido, apesar dos efeitos perversos da crise econômica, social e fiscal do Estado, da política das instituições etc., as novas práticas civis da sociedade brasileira estão desempenhando o papel de produtoras de significado político, impactando o desenvolvimento da sociedade civil e política e formando as bases de um projeto democrático, plural, cidadão. Uma nova utopia nasce e se alimenta a partir de nossa própria realidade, com suas carências e virtualidades. Está-se construindo uma nova concepção de cidadania, coletiva e ampliada. Coletiva quanto às fronteiras e campos de atuação, ultrapassando os limites jurídicos e formais; ampliada quanto à abrangência das categorias sociais que abarca.

Os pressupostos que se cruzam no âmbito da análise da relação Estado-Sociedade Civil, a nosso ver, desvelam um jogo dialético e contraditório que significativamente impactam a natureza, o conteúdo e as finalidades das políticas sociais no Brasil. Uma vez que o reordenamento do Estado está voltado a atender os interesses do grande capital, as políticas sociais próprias deste Estado, em sua dupla atribuição, acabam por submeter-se igualmente a essas transformações.

A rigor como síntese desse conteúdo, podemos concluir que a principal consequência da reorganização do Estado, atendendo as exigências e interesses do grande capital por um lado, e por outro, a desvirtualização do papel político da sociedade civil, colocada como parceira do Estado, apenas no sentido de legitimar as ações estatais, se traduzem, nos reverses que as políticas sociais assumiram, “traduzindo-se em sistemas de proteção social residuais,

compensatórios, com reduzidos débeis recursos sociais” (SERRA, 2007, p.17).

Todos os pressupostos até aqui evidenciados, são de extrema importância para a elaboração dessa dissertação, uma vez que no discorrer da mesma, tentaremos, não somente identificar, mas aprofundar duas importantes categorias de análise: Gestão da Assistência e Cultura Política, categorias essas que, em nosso entendimento, são inegavelmente atravessadas por ideais democráticos, por reflexos da relação Estado-Sociedade Civil, dentre outros elementos próprios da sociedade capitalista contemporânea.

CAPÍTULO 2 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CULTURA POLÍTICA

Este capítulo tem por objetivo evidenciar alguns elementos reflexivos acerca da cultura política e por conseguinte da assistência social, enquanto duas categorias analíticas, que por imposição de fatores econômicos, históricos, sociais e culturais, se interligam em diversos momentos históricos, e que no campo da realidade social, acabam por institucionalizar condutas não democráticas.

2.1 Cultura Política: Concepções e Compreensões

As literaturas nos campos da ciência política ou da filosofia política, em sua grande maioria, direcionam o entendimento sobre a *história política* mediada pela presença do Estado, essa compreensão hegemônica no ocidente se estabelece pelo menos até meados do século XX. Cabe-nos neste momento dar destaque à categoria “política”, que, no âmbito da história sempre esteve vinculada como uma manifestação do “poder”, podendo este se materializar em seu universo singular por intermédio de certos indivíduos, ou ainda em sua natureza coletiva por intermédio de algumas instituições.

Segundo Chauí (2014), em meio a dinamicidade social atribui-se à palavra *política* significados distintos, ora ela exprime a atividade de *governo* por meio da pessoa do político, ora ela expressa a *ação coletiva* dos indivíduos de uma dada sociedade, em outros

momentos, é ainda utilizada para definir a forma como uma instituição estabelece modos e critérios de participação.

Seja qual for a modalidade em que a palavra política esteja sendo utilizada, a mesma sempre estará relacionada às relações ou estruturas de poder. Nesse sentido, torna-se relevante como ponto de partida nessa análise, dar destaque a algumas compreensões que vislumbram a política como exercício do “poder”

A compreensão weberiana (1981), considera uma proximidade da política aos *sentidos-ideais* de dominação legal, nos quais se destacam a dominação burocrática; a dominação tradicional e nestas as dimensões patriarcal e patrimonial, e então a dominação carismática. A interpretação de Weber, nos abre precedentes, para uma assimilação do poder em seu caráter plural, passando dessa forma a ser reconhecido como “poderes”.

Contudo, o pressuposto metodológico que orienta essa pesquisa, particularmente demanda a necessidade de salientar a categoria política, a partir de uma orientação da perspectiva epistemológica do materialismo dialético. Nesse sentido, gostaríamos de destacar algumas pontuações sobre a política feitas por Marx, isso por considerarmos enquanto um autor detentor de uma rica e complexa teoria sobre a Política imbricada na figura do Estado, demonstrando como o Estado serve como um complemento do capital para a exploração do trabalho.

É interessante observarmos que a ideia de política em Marx, transita por um processo de aprimoramento teórico em função dos determinantes da realidade, que se reponsabilizavam por marcar cada contexto em que suas obras iam sendo escritas. Para demonstrar as ideias de Marx sobre a política, utilizaremos três de suas obras, as quais sinalizam o referido amadurecimento conceitual sobre a temática em foco, são elas: Para a Questão Judaica (1843), Manifesto do Partido Comunista (Marx e Engels, 1848), e O 18 Brumário de Luis Bonaparte (1852).

Em síntese, por meio da obra “Para a Questão Judaica”, identificamos que a Política, segundo Marx, não se constitui como um

campo neutro frente aos conflitos econômico-sociais, pois em Marx, o Estado toma partido de uma fração dos envolvidos na luta de classes, deixando a outra à vontade de sua própria sorte.

É importante destacarmos que no momento em que é escrito essa obra, o capitalismo ainda não tinha sido alvo da exigente análise de Marx, todavia, já era percebido por ele, o clima fetichista que “flutuava” entorno da mercadoria dinheiro, que naquele momento o mesmo visualizava como o “espírito do capitalismo”, e como tal, reconhecia sua total incompatibilidade com qualquer aspiração humanista.

Diferente do contexto em que foi escrito a obra “Para a Questão Judaica”, em que o movimento burguês ainda apresentava debilidades e o proletariado ainda era embrionário, no período em que Marx escreve o “Manifesto do Partido Comunista”, a burguesia encontrava-se protagonista de uma concepção pautada no conservadorismo, na emancipação política e na figura do cidadão, ou seja, naquilo que era compatível com a lógica de acumulação e valorização do capital. A emancipação humana caberá apenas ao proletariado.

Nesse sentido afirma Netto (1998)

[...] A burguesia, enquanto classe, perde o interesse e a capacidade de fazer avançar a socialidade para além dos limites da lógica de acumulação e valorização do capital, em razão da qual se operou a emancipação política e se estabeleceu originalmente a figura do ‘cidadão’. A dimensão essencial da emancipação humana só terá sentido para um outro sujeito histórico, cuja emergência primeira verifica-se em 1848: o proletariado. [...] o proletariado se investe, em nível histórico-universal, como o herdeiro das tradições libertárias e humanistas da cultura ocidental, constituindo-se como o sujeito de um novo processo emancipador, cuja condição prévia, histórico-concreta, é a ruptura mais completa com a ordem do capital. (NETTO, 1998, p. 19-20).

Portanto, a obra O Manifesto emerge como um mecanismo que incitaria concreticidade do plano político-prático da luta dos operários e o seu auto reconhecimento enquanto classe. Dessa forma Marx e Engels colocam em evidencia que o proletariado deveria fazer uso da luta política para poder desenvolver a construção de uma sociedade igualitária e comunista. Assim sendo, fica incontestável o

entendimento de Marx e Engels que o poder político é o poder de opressão de uma classe contra a outra, suas ações *constituem-se em âmbito parcial, nunca no campo do universal* e acima de tudo, quase sempre materializado por meio do exercício da tirania.

[...] o Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes (ou seja, conserva a “sociedade civil”) e, desse modo, garante a dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não-proprietários, sobre os trabalhadores diretos. O Estado, assim, é um Estado de classe: não é a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses *comuns* de uma classe particular. (COUTINHO, 1996, p. 19)

Na obra *O 18 Brumário*, Marx pontua a dialética como sendo não só a teoria do conhecimento, mas ainda como a forma com que o real se apresenta, ficando evidente nesta obra a atenção dada por Marx às lutas de classe e suas distintas manifestações.

Hegemonicamente neste contexto, a ideia que se construía do Estado, fincava-se na perspectiva de que este representaria o interesse comum, a vontade geral. Marx todavia, contrasta a ideia dominante evidenciando sua íntima relação com os interesses das classes dominantes.

[...] Esse tremendo corpo de parasitas que envolve como uma teia o corpo da sociedade francesa e sufoca todos os seus poros, surgiu no tempo da monarquia absoluta, com o declínio do sistema feudal, que contribuiu para apressar. Os privilégios senhoriais dos senhores de terras e das cidades transformaram-se em outros tantos atributos do poder do Estado [...] (MARX, 1978, p.113)

Vinculação entre economia, política, modo de produção, relações de produção, e ideologia são tracejadas por Marx em *O 18 Brumário*, a partir do “enredo” político, a qual burguesia, os proletários e os camponeses franceses estavam envolvidos de 1848 até Dezembro de 1851.

Na obra *O 18 Brumário*, Marx explicita e reafirma seu entendimento outrora já expresso no *Manifesto do Partido Comunista*, de que o Estado não seria representante da vontade universal, e sim dos interesses particulares da burguesia, e que a corrupção e o

suborno eram marcas constatáveis na máquina estatal, uma vez que o mesmo precisaria se reafirmar para a massa da população como seu real representante.

Nesse sentido, a ideia de política em Marx vincula-se ao histórico desempenho do Estado como um mecanismo legitimador dos interesses burgueses, onde sua intervenção seja no campo ideológico, seja no exercício da opressão e tirania sempre estará direcionado para a classe proletária.

Tal afirmação, também pode ser encontrada na elaboração de Poulantzas (1986) acerca do papel do Estado frente ao bloco dominante, quando o mesmo afirma que:

O papel do Estado consiste numa função política, pois visa garantir a manutenção das condições de produção e, assim, das condições de existência e do funcionamento da unidade de uma formação social baseada na dominação de classe. (POULANTZAS 1986, p. 43).

Contudo, interessa-nos nesse momento pensar de que forma essa política, que historicamente esteve vinculado a “figura” do Estado e mediada por relações de poder expressas na opressão, coerção e tirania, se organiza estruturalmente na forma de *cultura e subculturas*²⁶ legitimando o “poder”²⁷ sem estar necessariamente pautado no autoritarismo, mas agora velado sob práticas sutis de controle.

Segundo Ferreira (2012) a gênese do conceito de cultura estaria no termo germânico Kultur que, durante o século XVIII, era utilizado para reportar-se simbolicamente aos aspectos espirituais de uma comunidade, estando relacionado à erudição. Nesse mesmo período a terminologia cultura, anteriormente ao processo de resignificação pelo qual passou, também era utilizado para exprimir o crescimento e o cuidado de colheitas e animais, e, ainda para se referir, ao crescimento e cuidado das faculdades humanas.

Todavia, Consideramos importante enfatizar que no discorrer dos três últimos séculos, a categoria cultura esteve sujeita a inúmeros

²⁶ Compreendido nesse sentido enquanto uma extensão do complexo maior ‘cultura’, sem, todavia, se desvincular com o real, que se coloca como determinante de sua existência.

²⁷ Grifo nosso

e diversificados entendimentos, porém, não é nosso intento, se distanciar da vertente marxista, uma vez, que encontramos na mesma, a possibilidade compreender a cultura a partir da perspectiva de totalidade. Sob tal perspectiva, faremos referência a três autores, que nutridos pela tradição marxista, contribuem com o processo de fundamentação acerca da cultura, são eles: Gramsci (2000), Williams (1979), e Chauí (2006).

O campo antropológico, se desdobra para analisar o termo cultura a partir de dois pressupostos: Cultura como fato, como aquilo que realmente existe e que é real, nesse sentido a cultura constitui-se como autônoma, compondo a realidade social dos indivíduos, logo, preexiste ao pesquisador, e cultura como invenção, criada ou construída no campo da ciência, ou seja, a cultura só existe a partir do momento que se passa a pensar sobre ela (FERREIRA, 2012, p. 133).

A cultura sob o ponto de vista das considerações de Morin (1998), se estrutura a partir dos efeitos que a mesma exerce sobre a sociedade humana. Portanto, obrigatoriamente a cultura precisa ser pensada como produto e produtora da humanidade, em síntese, falar de cultura é falar das práticas essencialmente humanas.

[...] Cultura diz respeito ao “modo de vida” de um povo, nação ou grupo social mais restrito. Ou seja, um conjunto de símbolos e um sistema de significações, mas também de práticas, meios de produção materiais e simbólicos e produtos relacionados a um grupo social concreto. Portanto, cultura não é somente uma visão de mundo, uma ideologia. É também uma prática social em todos os sentidos. (Almeida, 2011, p. 2)

Já adentrando no âmbito 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. O autor continua sua afirmação, enfatizando que, o acesso à cultura favoreceria um novo “modo de ser, que determinaria uma nova forma de consciência” (Gramsci, 2000, p.300). Portanto, acreditamos que sob essa perspectiva, seria a disseminação

da cultura responsável por estimular a iniciativa e a autonomia intelectual da classe operária.

Apesar de Gramsci não ser considerado um culturalista, como bem destaca Simionatto (2001) o autor, dedica-se em elaborar uma crítica a partir do campo da teoria marxista, Gramsci busca reproblematicá-la na interface com a economia e a política, por entende-la como uma esfera constitutiva do ser social, nesse sentido, passa a se ocupar-se com a cultura política, pois em seu entendimento:

Cultura não significa a simples aquisição de conhecimentos, mas sim tomar partido, posicionar-se frente a história, buscar a liberdade. A cultura está relacionada, pois, com a transformação da realidade, uma vez que através da “conquista de uma consciência superior (...), cada qual consegue compreender seu valor histórico, sua própria função na vida, seus próprios direitos e deveres” (GRAMSCI, 1975 apud SIMIONATTO, 2001, p. 9)

Fundamentados pelo ponto de vista Gramsciano, identificamos na sua concepção do termo cultura, um envolvimento político e ideológico, voltado a colocar o termo como um mecanismo de classe que consolidaria o processo de tomada de consciência da classe trabalhadora, e conseqüentemente fortaleceria sua autonomia, e por conseguinte, sua hegemonia.

A segunda contribuição alinhada à matriz epistemológica marxista, é trazida por Williams (1979), para esse autor é notório as alterações que foram implicadas ao termo cultura, mas que, no entanto, para compreendermos essas modificações, é necessário primeiramente, compreendermos as modificações pelas quais também passou a sociedade e economia na história, logo, percebemos a historicidade como um determinante da cultura, nesse sentido trata-se de um produto, uma construção histórica.

Aprofundando sua análise a respeito da cultura, o autor destaca ainda, a íntima relação do termo cultura com outro termo moderno, “Civilização”, a compreensão dada a primeiro momento ao termo ‘civilizar’, implicava necessariamente na absorção dos homens

por uma organização social, nesse sentido, *Civil*, designava a condição de ordenado, educado e cortês.

Portanto, encontramos o termo cultura nas considerações de Williams (1979), perpassado pelo entendimento de que a mesma agrega no seu histórico processo de desenvolvimento, as transformações pelas quais a sociedade atravessou, que inevitavelmente também repercutem no âmbito das relações sociais, compreendida por ele como o processo 'íntimo', no qual estaria associado: a religião, a arte, a família e a vida pessoal.

Williams (1979, p. 21), entende a “cultura como processo geral de desenvolvimento desse ‘íntimo’ que se ampliou, e passou a incluir um sentido descritivo/expressivo dos meios e obras desse desenvolvimento, isto é, cultura como uma classificação geral das artes, religião e instituições e práticas de significado e valores”

E por fim, Chauí em sua obra *Cultura e Democracia* (2006), também vislumbra as modificações que o termo cultura sofreu no decorrer do fluxo histórico. O enfoque histórico feito pela autora sobre uma concepção do passado acerca da cultura, aponta para o entendimento de que 'cultura', tratava-se do aprimoramento da natureza humana por meio da educação, na qual em seu sentido amplo, os homens eram considerados seres naturais assim como os animais e plantas, mas que precisariam alcançar sua verdadeira humanidade pelo cultivo de seu corpo e de seu espírito.

Segundo Chauí (2006), foi somente no decorrer século XVIII, que a cultura caminha na direção à representar as práticas humanas que inspirariam o entendimento de civilidade, agregando também em si, a dimensão política. Nesse sentido, segundo a autora, a cultura, passou a ser reconhecida pelo conjunto complexo de obras humanas, nas quais se visualizava o processo de evolução de civilização de uma dada sociedade por meio da arte, ciências, técnicas, filosofia e ofícios.

Contudo, Chauí (2006), destaca que a consolidação do modo de produção capitalista, tem como principal característica a responsabilidade instituir a separação dos indivíduos alimentada pelos seus interesses e desejos, resultando posteriormente no isolamento e

na segregação. Nesse sentido, fica expresso na afirmação da autora, que as relações próprias do sistema capitalista, desconstruem a concepção antropológica de cultura enquanto expressão de uma comunidade indivisa, mas realçam a cultura do dominante e dominado; a cultura do explorador e do explorado; a cultura do opressor e do oprimido; a cultura da elite e do popular.

Amparados portanto pelas orientações da tradição crítico-reflexiva da teoria social marxista, compreendemos que a categoria cultura, para além do que aponta o conhecimento antropológico como sendo um conjunto complexo que agrega o conhecimento, a diversidade das artes, as crenças, as leis, normas e moral, os costumes e todos os hábitos e aptidões adquiridos socialmente pelo ser humano, precisamos compreendê-la, no contexto contemporâneo, sob o ponto de vista de suas contradições e condições paradoxais, uma vez que, ao mesmo tempo em que o homem a “produz”, o homem também é produzido por ela”, sem perder de vista portanto, que a mesma enquanto produto da humanidade, também é produzida e influenciada pela lógica determinante da sociedade contemporânea.

Os pressupostos em evidencia acima, nos dão base para falarmos de cultura política²⁸, sob a óptica da intrínseca relação que a mesma estabelece com indivíduo/indivíduos ou instituições, representativos de poder, ou seja, “representações sociais ou coletivas, os imaginários sociais, a memória ou memórias coletivas, as mentalidades, bem como as diversas práticas discursivas associadas ao poder” (FALCON, 1997, p.76, *apud*. Brotto, 2015, p.54).

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” (SANI, 1998, p. 306).

Podemos entendê-la ainda, como uma construção subjacente às práticas de coerção que se apresentam por meio de uma espécie

²⁸ Práticas individuais ou coletivas que associadas ao poder, podem exprimir no âmbito de suas ações práticas valorativas de cunho democrático ou não.

de combinação de liderança ideológica e cultural, mesmo que ela se evidencie através de condutas que não sejam perceptíveis à compreensão da grande massa, havendo nesse sentido, a aceitação e o consenso. Entretanto é importante destacarmos, que na maioria das vezes o consenso no âmbito das relações políticas, principalmente aquelas, que tem como instância determinante as ‘necessidades’²⁹ do/dos indivíduos, se constroem através de condescendências econômicas secundárias e por meio da persuasão político-ideológica.

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.

A partir dessa compreensão, avançaremos no sentido de estabelecermos um caráter relacional, daquilo que foi especificado enquanto cultura, com outra categoria de análise que inclusive detém lugar privilegiado nesse estudo, a ‘cultura política’. Vale destacar a centralidade que a cultura política recebe nesse estudo, uma vez que se trata de um estudo, onde a avaliação da gestão da política de assistência social receberá centralidade.

Consideramos importante destacar que em relação a abordagem da categoria cultura política no âmbito do serviço social, encontramos por meio do nosso “estado da arte”, alguns estudos aos quais podemos considerar vanguardistas, tais como: as teses de doutorado das professoras Heloisa Maria José de Oliveira³⁰ (2003), Elenise Faria Scherer³¹ (1997), Íris Maria de Oliveira³² (2005) por fim,

²⁹ Produzidas no âmbito das relações capitalistas como é destacado por Heller (1989), como algo paradoxal, pois, analisa o mundo capitalista como produtor de muita riqueza material, ao mesmo tempo que induz conseqüentemente à criação de múltiplas necessidades.

³⁰ Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais

³¹ Reformas Estruturais e contra reformas sociais no Brasil

³² Assistência Social pós LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e o atraso

a tese do Professor Marcio Eduardo Brotto³³ (2012). Todavia, nenhum deles traz a especificidade da cultura política no universo dos municípios de pequeno porte³⁴, daí a relevância acadêmica dessa pesquisa.

Todos os estudos que vislumbravam o comportamento político como parte integrante da cultura política, que foram consultados com objetivo de fundamentar esse trabalho, apontam o Estado como disseminador de práticas que transitam em meio a atitudes que vão desde as relações de poder por meio desde um autoritarismo conservador, até às mais históricas relações de apadrinhamento, favor, tutela e clientelismo.

Alinhado à natureza dessas relações estabelecidas pelo Estado, percebemos ainda seu caráter patrimonialista, como evidencia Faoro (1997), quando afirma que o estado se apropria do que é público, na perspectiva de garantir seus interesses, sendo justamente por este motivo, em nosso entendimento, a dificuldade de se visualizar uma “cultura política democrática brasileira”, uma vez que, o que temos presenciado nas últimas décadas, é o Estado brasileiro movido por uma orientação de origem neoliberal, reproduzir uma cultura que privilegia a apropriação privada daquilo que é público, como mecanismo estatal para perpetuar as condições socioeconômicas que salvaguardam seus interesses e privilégios.

Andrade (1995), Oliveira (2003) e Brotto (2015) comungam em reconhecer que as reflexões que trazem a "cultura política" como objeto de debate não são novas, e que sempre estiveram perpassadas por concepções polêmicas desde o seu surgimento, no final da década de 50, tendo como referência a Escola de Chicago, e Almond e Verba se destacando como os seus principais teóricos.

Segundo Andrade (1995) Almond e Verba no contexto de pós-guerra e, sobretudo, da guerra fria, estavam preocupados com a

³³ Mudar para Permanecer? história, cultura política e assistência social em Duque de Caxias/RJ

³⁴ Segundo os critérios da PNAS (2004) que os caracteriza como: municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes e municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes

"saúde da democracia ocidental" o que os levou a contribuir com a construção de uma concepção de cultura política que a definia como o conjunto de atitudes a respeito dos objetos e processos políticos; compreendiam ainda que as atitudes de cunho político, estariam baseadas nos conhecimentos, crenças, sentimentos, convicções e valores que foram adquiridos pelos indivíduos nos processos de socialização.

Incorporada à esse entendimento, encontramos a afirmação de Baquero (2001), estabelecendo que a cultura política de uma dada sociedade, se constitui como 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).

Encontramos em Gohn (1999, p.21) o conceito de cultura política 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.

Portanto, acreditamos que os conteúdos³⁵ da vida prática e simbólica vivenciados pelos indivíduos ao longo de sua história num determinado território, e que são subjacentes a um comportamento político, torna-se extremamente relevante para o processo de compreensão da cultura política de um povo.

Essa premissa é reforçada por Gohn (1999) quando afirma que:

³⁵ Experiências

(...) como legado histórico, mas como prática viva e atuante. A interação permanente entre valores antigos (que persistem por meio das tradições) e valores novos (que são agregados ao repertório das pessoas). (...) faz com que a cultura política seja resultado de um processo que a constrói cotidianamente, por meio de um jogo de reciprocidade. (GOHN, 1999, p.52-57).

Por este motivo, a cultura política de forma alguma pode ser considerada como uma dinâmica imutável e homogênea, pois de acordo com os diferentes grupos e as diferentes formas de se exercer o poder num dado local podem originar subculturas. As subculturas, nesse sentido, podem então ser consideradas, como um “conjunto de orientações políticas secundárias, que em sua essência, distingue-se das orientações do sistema (cultural) político geral” (DULCI, 1984, p.12).

Ao elegermos a especificidade dos municípios de pequeno porte para essa pesquisa, não poderíamos deixar de dar destaque a uma outra categoria que consideramos possuir estreita ligação com a cultura política, quem sabe até como um de seus determinantes, o ‘poder local’.

Consideramos pertinente relacionar a cultura política, e o *poder local*, visto que, a proposta deste estudo, se propõe de forma transversal, vislumbrar essencialmente as relações de poder expressas na cultura política implícita no processo de gestão da assistência social em dois municípios pequenos, onde, a formação (determinantes) da vida política, e dos atores, apresentam influências distintas, em lapsos temporais mais ou menos longos, e quase sempre ligado ao poder econômico de um grupo familiar.

De acordo com Dombrowski (2008), a compreensão acerca do “local” no âmbito da política brasileira, esteve durante muito tempo ligada à ideia de lócus dos desmandos autoritários de mandatários das elites locais ou regionais. “Tal entendimento estaria ligado ao fato de que, tendo autonomia sobre uso de recursos econômicos, a elite local domina e submete o aparelho do Estado aos seus desígnios particulares” (DOMBROWSKI, 2008, p. 271).

Elemento que é reforçado por Iamamoto (2006), quando reconhece que uma peculiaridade marcante no processo de formação histórica, social, econômica e política do Estado brasileiro é a apropriação do público pelo privado. A autora explica que a história de constituição do Estado brasileiro, evidencia um processo de privatização por coronéis que durante longos anos constituíram grupos econômicos com interesses particulares. Estes grupos, afirma a autora, por muito tempo compuseram o setor dominante do país, fazendo com que a história do Estado convivesse com o mínimo da coisa pública.

(...) História política assentada na "ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal", que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminação de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social. (IAMAMOTO, 2006, p.143)

A história do Brasil é contundente em revelar, que ao longo de décadas, o exercício da dominação política em pequenos municípios, esteve sob o poder de famílias com grandes propriedades de terra. Hoje o fluxo histórico encarregou-se de apresentar um coronelismo moderno, expresso no exercício do poder pelas famílias de maior posse de bens, que encontram no espaço público e na máquina estatal, meios de reprodução do seu poder.

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, prova disso é a versatilidade que o Estado tem em imprimir legitimidade aos processos de exploração natural pelos grandes grupos econômicos.

Segundo Fischer (1992), a compreensão do local e de suas relações de poder, vai para além da cômoda associação ao poder político, se faz necessário segundo o autor, compreendê-lo e conceituá-lo, perpassado pelas mediações econômicas, sociais, culturais e simbólicas.

Nesse sentido Fischer (1992) afirma:

(...) O local é, então, a singularidade, com história e memória próprias, com identidades e práticas políticas determinadas. “Como objeto de investigação o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído (FISCHER, 1992, p. 107).

Nessa perspectiva, Daniel (1988), desenvolve uma compreensão aproximada a de Fischer, no que diz respeito ao poder local, quando afirma seu aspecto socialmente construído, destacando que no âmbito do poder local os grupos dominantes locais:

[...] se representam como portadores da tradição local e do esclarecimento, razão pela qual se percebem como responsáveis pela condução do município e pelo seu futuro. [...] Na medida em que sua constituição se dá no nível simbólico [são formados] por agentes sociais de raízes heterogêneas: profissionais liberais, membros do empresariado local, das classes médias assalariadas do município, etc, (DANIEL, 1988, p. 30)

Julgamos que qualificar o que é cultura política e poder local, antes mesmo de discorrer sobre suas influências nas políticas sociais, é imprescindível, pois, dessa forma, encontraremos o esclarecimento para o comportamento político dos indivíduos, destacando a forma intrínseca e subjetiva com que os valores culturais influenciam nos fenômenos sociais.

2.2 Assistência Social e Cultura Política: apontamentos acerca do Clientelismo persistente.

Nossa intenção neste tópico, não se constitui no esforço de esgotar o debate acerca da “simbiótica” relação entre cultura política e assistência social, nem tampouco imprimir uma abordagem aligeirada e rasa sobre o assunto, mas coerentemente assinalar a

importância de se compreender que a assistência social, inegavelmente está entranhada na cultura política brasileira, muitas vezes se configurando como 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 desprovimento social, também se exprime como um elemento de opressão, e que historicamente vem sendo utilizada para camuflar as desigualdades sociais.

Yazbek (1999), define a Assistência Social como um conjunto de práticas desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade civil às classes subalternizadas, com sentido aparente compensatório de sua exclusão. Todavia, mas que conceituar a assistência social, consideramos relevante discorrermos sobre sua gênese, e sua processualidade enquanto política pública integrante do sistema de seguridade social.

Para o início dessa abordagem, consideramos pertinente fazer um resgate sociohistórico acerca do desenvolvimento das práticas sociais protetivas, uma vez que reconhecemos a historicidade³⁶ desse processo, substancial para o movimento de compreensão acerca do sistema de proteção social brasileiro.

Acerca da relevância histórica afirma Marx (1978)

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, ligadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra, as roupagens, a fim de apresentar a nova cena da história do mundo nesse disfarce tradicional e nessa linguagem emprestada. (MARX e ENGELS, vol. 1, p. 203).

Tendo clareza do caráter complexo e controverso que perpassa a discussão acerca do conceito de proteção social, de imediato nos propomos neste estudo, apenas apontar alguns

³⁶ Marx compreende a história pela perspectiva da produção material de bens e de sua evolução dialética, considerando, portanto a história como multifacetada e não unilinear.

elementos que possam subsidiar o aprofundamento da consolidação da política de assistência social, no patamar das políticas integrantes do sistema de proteção social brasileiro. Nesse sentido, gostaríamos de iniciar explicitando a epistemologia desse termo tão caro, nos sistemas democráticos.

Tendo origem no latim, o termo “proteção” (*protectione*), sugere sair e/ou estar em defesa, amparar, resguardar, dar segurança, implicando automaticamente, na ideia de algo e/ou alguém que demanda ser protegido contra algum tipo de risco/perigo. Sposati [et al.] (2014, p.59), dá enfoque à dimensão histórica das práticas protetivas, inscritas na história sob diversas formas, em diferentes sociedades, constituindo-se dessa forma como uma prática antiga da humanidade.

Na mesma direção Di Giovanni (2008), destaca que no tocante às práticas de proteção social, toda a literatura histórica das mais distintas sociedades, da antiga à contemporânea, registra o desenvolvimento de algum sistema de proteção social direcionado a seus membros. Estes tinham a finalidade de enfrentar ou prevenir riscos que ameaçam não só a sobrevivência, mas a reprodução social, dentre os quais destacavam-se os riscos “clássicos”, decorrentes de certas vicissitudes da vida natural ou social (como a velhice, a doença, o infortúnio, o abandono e as privações); mas, também segundo o autor, para constituir formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) e culturais (como os saberes), que permitem a sobrevivência e a integração na vida social.

Portanto, segundo Di Giovanni (2008, p. 10), a proteção social seria “as formas as vezes mais, as vezes menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte, e/ou um conjunto de seus membros”.

De certo, essas intervenções estatais objetivando assegurar proteção social ao conjunto de seus membros, se consolida no regime do *Welfare State*, que por sua vez se cristaliza de forma distinta, expressando quase sempre as peculiaridades políticas daquele determinado país onde fora instituído.

Segundo Draibe (1988), o *Welfare State* no Brasil assimilou o modelo meritocrático-particularista, pois como a firma a autora, esse modelo advoga que os “indivíduos precisam dispor de condições para resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, a partir do cumprimento de sua atividade produtiva. Essa premissa se confirma na análise de Couto (2010, p. 96), quando a autora destaca que nesse contexto “passaram a ser critérios de inclusão ou exclusão dos benefícios sociais a posição ocupacional e o rendimento auferido” algo que segundo a mesma, privilegiou os trabalhadores urbanos que encontravam-se vinculados ao mercado formal, podendo assim ter garantida sua inserção nas políticas sociais da época.

Em relação ao *Welfare State* no Brasil Draibe (1988) conclui destacando que, apesar de ter expressado sua base meritocrática-particularista, por meio de um conteúdo corporativista, foi seu caráter clientelista que mais foi realçado, uma vez que as políticas empreendidas naquele contexto, acabaram adentrando um campo compensatório.

Consideramos oportuno nesse momento portanto, dar destaque a uma divergência de concepção acerca da relação do Estado brasileiro com a sociedade no âmbito do surgimento da proteção social, tendo em vista, que essa relação se desdobra em políticas públicas de interesse social, voltadas ao enfrentamento das demandas sociais geradas num contexto do desenvolvimento capitalista.

Segundo a concepção de Behring e Boschetti (2011), na realidade brasileira o *Welfare State* ou Estado de Providência podem ser compreendidos, a partir das ações empreendidas pelo Estado no sentido de minimizar os danos resultantes do conjunto das desigualdes geradas no sistema capitalista. Todavia, segundo Sposati [et al] (2014), precisa ficar claro a diferença existente entre essas duas categorias Estado de Providência e Estado Assistencial e sua relação com a cultura do favor, essa diferença segundo a autora precisa receber destaque uma vez que, as política de seguridade social nos

países desenvolvidos se caracterizavam como aquelas que promoviam (viabilizavam) um Estado de Bem-Estar Social, diferente dos países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil, que delas se originou um Estado de caráter assistencial.

Nesse sentido, consideramos oportuno evidenciar a afirmação de Pastorini (2004), quando a autora coloca em cheque, de que o Estado-providência ativo, seja capaz de garantir justiça mediante a compreensão e o reconhecimento das diferenças entre os homens, destinando a eles um tratamento diferenciado. Para a autora, todos os problemas resultantes das desigualdades capitalistas não estão enraizados nessa questão, mas na histórica e desigual distribuição da riqueza acumulada pelo sistema produtivo, cuja origem é a exploração dos trabalhadores e a concentração dos meios de produção nas mãos da classe capitalista.

Segundo Boschetti (2008), as primeiras intervenções estatais voltadas a garantir a proteção social no Brasil, foram criadas objetivando preservar o “mundo do trabalho”³⁷, isso se confirma quando percebemos que toda a literatura tocante ao tema, apontam para os anos de 1930, momento em que se percebe a passagem de um Brasil agrário-exportador, para o patamar de um país urbano-industrial. Esse aspecto demarca portanto, que o sistema de proteção social Brasil, não tem sua gênese desprovido de interesses políticos e econômicos, uma vez que seu nascedouro está severamente marcado pela dinâmica produtiva.

Os direitos sociais inaugurados na década de 1930 no Brasil no governo Vargas, define Silva (2014, p. 85), se expressam paradoxalmente, reproduzindo a desigualdade, uma vez que ao mesmo tempo em que o alcance desses direitos atingem a parcela da população a partir das relações estabelecidas nos contratos de trabalho, abandona o segmento que não tem vinculação formal com o mundo do trabalho às ações filantrópicas.

³⁷ Grifo da autora

As práticas sociais de cidadania que neste contexto eram promovidas se davam por meio de um variado leque de serviços e auxílios no atendimento às necessidades da população, materializadas nas ações de saúde, alimentação, educação, trabalho, lazer, assistência jurídica, todavia, sempre expressos através do caráter de auxílios provisórios/temporários aos que estavam fora do sistema produtivo formal (Draibe, 1989, p.135).

Uma vez que os benefícios sociais desse contexto alinhavam-se à condição de ocupação no mundo do trabalho, vindo dessa forma excluir grande parte da população necessitada, principalmente aquela do espaço rural, os benefícios recebidos adquirem portanto um status de privilégio, pois seleciona seus beneficiários pela inserção na esfera produtiva, caracterizando-se portanto como uma cidadania regulada (Silva, 2014, p. 86).

Por outro lado, implícito ao processo legalista de melhorar as condições de trabalho, estava camuflado o interesse de evitar o conflito social, nesse sentido, a “regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período” Couto (2010, p. 95).

Conforme destaca Couto (2010)

Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados. Era bem vinda, na concepção dos empresários, toda a iniciativa do Estado que controlasse a classe operária. (COUTO, 2010, p. 95)

Ressalta-se que neste período, a compreensão de cidadania estava perpassada pela dinâmica de “regulamentação de novas profissões ou ocupações, conseqüente mediada pela extensão de direitos voltados a estas profissões e não concebendo a cidadania como um valor inerente a um membro de uma comunidade (Santos, 1979, p. 103)

Nesse sentido, o paternalismo social que marca a era Vargas, que ora se expressava moldando uma política fundada na proposta de um Estado Social autoritário de natureza regulatória, ora em um modelo assistencialista, sempre tendo como eixo central o fator

econômico que se originava no mundo do trabalho, onde segundo Couto (2010, p. 96), foi determinante para impulsionar o “deslocamento dos trabalhadores rurais para os centros urbanos, em busca de melhores condições de vida.

É importante que fique claro que a proteção social no Brasil, não tem sua gênese marcada por ações organizadas, com um direcionamento conduzido por um sistema único e perpassado por princípios de cunho democráticos tais como: a universalidade e a equidade como se tem atualmente, mas se constituiu processualmente de forma lenta, de início bastante relacionado ao comprometimento de categorias profissionais, e que paulatinamente foram se ampliando.

A rigor, a hipótese que levantamos frente a essas definições preliminares da emergência da proteção social, é que, de alguma forma na história da humanidade, ela sempre esteve, e continua estando entrecruzada com as situações de pobreza de uma sociedade, nesse sentido objetivando oferecer fundamentos para o entendimento do desenvolvimento da proteção social, consideramos elementar discorrermos brevemente sobre as concepções de pobreza.

Abordar a questão da pobreza, demanda inevitavelmente o desprendimento de concepções morais que perduram na história, assim também como exige, a capacidade de reconhecê-la para além da incapacidade de consumo, mas compreendê-la como uma realidade que mescla desprovimento material com aflição e infortúnio humano. Assim sendo, afirma Yazbek (2005) ao se referir sobre o universo da pobreza:

O universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação, pela fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação, pela resistência e pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo. (YAZBEK, 2005, p. 217).

A rigor, a autora nos parece compreender o contexto da pobreza, para além das dimensões materiais e objetivas que a priori costuma-se caracterizá-la, mas aprimora, evidenciando as

perspectivas simbólicas, subjetivas e dialéticas que perpassam a mesma.

Sposati (1997), também colabora aprimorando o conceito de pobreza, afirmando que o referido conceito (...) “é relativo, expressando os hábitos, valores e costumes de uma sociedade; entretanto, mas que, porém, com o avanço da globalização, essa noção passa a aproximar-se de uma medida comum. Os indicadores utilizados para estimar o grau de pobreza de uma sociedade partem de medidas quantitativas comparativas, demarcando os estratos sociais que enfrentam os mais baixos padrões de vida. (SPOSATI, 1997, p. 210)

No entanto, para essa tarefa de pensarmos a questão da pobreza, consideramos ser oportuno resgatar o estudo de Pontes (2013), por se tratar de uma análise que extrapola o âmbito histórico, imprimindo uma reflexão dialética dos elementos econômicos, políticos e culturais que perpassam a questão em foco.

Pontes (2013, p.75), de imediato destaca o fenômeno da pobreza como algo que sempre esteve presente nas sociedades, e que sempre houve uma complexidade para se chegar a um consenso, no que diz respeito à sua conceituação pela dificuldade de medi-la. O autor, em uma breve contextualização histórica, resgata as concepções em torno do fenômeno da pobreza em diferentes momentos destacando que no feudalismo a compreensão reducionista e limitada acerca da pobreza, girava em torno de um entendimento perpassado pela contingencialidade “má sorte”, e ainda por posições que apontavam a pobreza como sendo uma “vontade divina” (Pontes, 2013, p. 76).

Todavia, com a emergência do sistema capitalista, se altera não somente a forma como os homens se organizam para produzir seus bens, mas, toda a dinâmica da vida humana assim como a forma de conceberem as relações sociais e os fenômenos que transversalizavam essas relações também foram alteradas, e dentre as alterações, estão os posicionamentos frente ao fenômeno da

pobreza, que agora estaria associada ao “não cumprimento da ética do trabalho” (Pontes, 2013, p.76).

Portanto, está subjacente sob perspectiva da ética do trabalho o entendimento de que a pobreza era fruto do “não trabalho”, logo, sua solução passaria a inserção no trabalho. Alçado a esse universo, Pontes (2013), destaca o utilitarismo e o liberalismo, ambos próprios do sistema emergente, inclinados a construir uma reparação à “anormalidade” do não trabalho, conforme é destacado:

(...) Deixar os pobres “ao léu”, sem proteção “paternalista”, os levaria “naturalmente”, ao caminho da normalidade do trabalho. Essa visão liberal e utilitarista da pobreza ressalta a falta de recurso à época em que se ampliara a formação de mão de obra para a nascente indústria. (PONTES, 2013, p. 77)

Segundo Pontes (2013), está explícita dessa forma na sociedade do mercado e do trabalho assalariado nascente, a construção do ideário moral que apontava à honra de ser trabalhador, camuflando a lógica do consumo, uma vez que no consumo esta sociedade estava baseada, o não poder consumir se constituía como uma anormalidade. É então a partir dessa fundamentação, que o autor coteja as concepções de pobreza como um *problema individual*³⁸ e ainda como um problema que emerge da *estrutura social*³⁹.

Para abordar a ideia de pobreza enquanto um problema individual, Pontes (2013), contempla duas categorias atadas à essa compreensão, são elas o utilitarismo e o individualismo. A visão utilitarista, advoga um descomprometimento com o segmento (pobre), que dentro de sua condição, não sinalizava contribuir com os avanços econômicos, ou seja, o bem-estar dos homens, estava de certa forma alinhada a quantidade de utilidade que os mesmos representavam.

Aprofundando, o autor complementa enfatizando que a visão utilitarista é transigente com a possibilidade de que uns indivíduos se beneficiem sobre uma minoria, nesse sentido, abre-se precedentes para justificar a partir dessa perspectiva, de que a pobreza e a

³⁸ Grifo do autor

³⁹ Grifo do autor

desigualdade, são fenômenos que podem ser perfeitamente admitidas em uma ordem social.

Sob o ponto de vista do individualismo, Pontes (2013, p. 79-80), discorre afirmando que é um aspecto que nasce do entendimento que a sociedade é instituída por meio de homens livres e iguais, que procuram satisfazer seus desejos e preferências, contudo, afirma o autor, se nesse movimento em busca de realização, alguns não são exitosos em alcançar um patamar aceitável de sobrevivência, estes devem culpar-se a si próprios, por não terem sido capazes de serem vitoriosos.

Inspirada nesse aspecto, emerge a concepção de que atender aos (perdedores/pobres), por meio de políticas sociais tendo em vista a garantia de seus direitos sociais e sua cidadania, geraria uma “cultura de dependência”⁴⁰, Pontes (2013, p. 80), concepção esta, que percebemos persistir na história arraigada aos argumentos do pensamento neoliberal, principalmente quando está em foco as políticas sociais de distribuição de renda.

A segunda perspectiva trabalhada por Pontes (2013) quanto a concepção de pobreza, diz respeito a percepção da pobreza a partir da compreensão da mesma, como um problema que emerge da estrutura social. Vale ressaltar que essa compreensão abriga a pobreza enquanto “carências de recursos materiais” e ainda a pobreza enquanto “privação de capacidades”.

Para essa definição a partir do entendimento de carência de recursos materiais, o autor utiliza a concepção pactuada pelos países integrantes da comunidade europeia que estabelecia que pobres são: “aquelas pessoas, famílias ou grupos cujos recursos (materiais, culturais, sociais), são tão limitados que os fazem ficar excluídos do modo de vida mínimo aceitável no Estado membro em que habitam” (PONTES, 2013, p. 80).

O mesmo autor ainda resgata as definições de Martínez e Ruiz-Huerta, (2000), quando localizam (definem) a pobreza a partir de

⁴⁰ Grifo do autor

indicadores de “nível de vida”, que por sua vez determinariam o “nível de renda”, definindo assim a linha da pobreza. O que se observa, é que a pobreza como objeto de estudo tem sido repetidamente definida por critério de renda “baseada em uma visão relativista, a qual encontra grande adesão nos países economicamente desenvolvidos” (Pontes, 2013, p. 82).

Uma outra forma encontrada para definir a pobreza encontrada nos estudos do autor em tela, é a definição de pobreza absoluta, que defende a ideia da existência universal para todas as sociedades de um nível de condição de vida, e que somente quando o mínimo dessas condições de vida não são alcançados, o indivíduo estaria em um nível de pobreza. (*Idem*)

E por fim, porém não menos importante, o autor em tela destaca a concepção de pobreza a partir da visão de privação de capacidades, estando essa concepção também relacionada ao problema de estrutura social. Para essa abordagem Pontes (2013), evidencia a crítica feita por Amartya Sen, às concepções anteriormente expostas, apontando que o autor não ignora o elemento renda para o processo de avaliação da pobreza, mas contudo, explica que para o autor, a renda não pode ser considerada um fim, mas como um meio para se adquirir o bem-estar.

Sen (1999, *apud* Pontes, 2013), salienta, a melhor forma de se conceber, assim como a melhor forma para medi-la, indicando que esse movimento pode ser realizado por meio de dois âmbitos: o descritivo e o político⁴¹, estando segundo Sen, a pobreza no aspecto descritivo, imbricada no reconhecimento das privações, já sobre o aspecto político, destaca que expressaria as disposições de enfrentamento da realidade descritiva (Pontes, 2013, p. 83).

Realça-se portanto, que a partir dessa perspectiva, a importância da capacidade individual ou coletiva de participação sócio-política na vida da comunidade, possui lugar privilegiado, tendo em vista o interesse da conquista de importantes níveis de liberdade,

⁴¹ Grifo do autor

uma vez que o desprovimento da referida capacidade⁴², implicaria conseqüentemente na imparcialidade por melhores condições de renda, agravando concomitantemente o nível de pobreza.

Feitas essas ponderações, abordaremos conforme fora mencionado anteriormente, a relação da assistência social com a cultura política pautada em práticas clientelistas, tuteladora e subalternizadoras do indivíduo em situação de pobreza. É importante esclarecermos que no âmbito desse trabalho sempre que nos referirmos à cultura política, esta deverá ser compreendida como um conjunto de atitudes, posturas, normas, crenças, valores e atitudes políticas inerentes, e presentes em uma sociedade.

Historicamente as manifestações de submissão, e subalternização dos povos, seja qual for sua origem, sempre esteve vinculada às mais variadas formas de poder em detrimento a um quadro de profunda pobreza. O clientelismo que persiste⁴³ no universo da assistência social, também é uma marca das condições subalternas e servis, com que as camadas das classes populares em condições de profunda pobreza, se relacionam com o poder político, expressando com isso para além de sua debilidade socioeconômica, uma realidade também de exclusão política.

A partir dessa perspectiva, encontramos as determinações que historicamente atravessam as práticas assistenciais, que as impossibilitam estar alicerçadas numa perspectiva de direitos, e sim sob a égide da atualizada “relação da dádiva, compadrio e patrimonialismo”. (Couto, 2010, p. 87), práticas essas, que se contrapõem ao legado das orientações da tradição marxista, que percebe o trabalho com um elemento de desenvolvimento das capacidades sociais e de emancipação humana.

Conforme é posto em evidencia por Barroco (2001)

⁴² De participação política a partir da auto-avaliação das condições concretas de vida, como um elemento substancial para o processo de construção de consciência de classe.

⁴³ Seja na concepção que perpassa a execução dessa política, seja na forma como a mesma é operacionalizada, por seus gestores e técnicos, ainda é perceptível e algumas vezes de forma acentuada resquícios desse tipo de relação.

(...) o trabalho como práxis positiva e emancipação humana. A humanização se coloca como critério ético fundamental; o homem, voltado à sua realização, vivida “como necessidade interior de uma totalidade de atividades vitais – decidirá que tipo de relações deve ser rejeitado na prática” (MÉSZÁROS, 1981 *apud* BARROCO, 2001, p. 198).

Nessa direção consideramos importante destacar o processo com o qual a assistência vai se consolidando no contexto brasileiro, para isso, gostaríamos de dar enfoque ao Decreto/Lei, nº 4.830, de 1942, responsável por criar a (LBA)⁴⁴, o respectivo decreto, foi determinante no processo de instituir práticas assistenciais onde a primeiro momento, estavam voltadas à prestar apoio, às famílias de soldados enviados à segunda guerra, coordenadas pela primeira-dama, a Sra. Darcy Vargas, mas que posteriormente, segundo Boschetti (2008), também passaria a ofertar assistência à infância, maternidade, adolescência, dentre outras as quais não eram atendidas pelas políticas sociais.

Um dado importante a ser destacado em relação ao desempenho da LBA, é que a referida instituição, desenvolvia suas ações por meio de núcleos e agências instalados em quase todos os municípios do país, assim como por meio de convênios com entidades privadas e eventualmente, prefeituras. Contudo, esse procedimento não abria precedentes para o controle social sobre essas ações, dessa forma não se dispunha de um confiável cadastro de usuários “gerando informações desencontradas e, por vezes, exageradas” (DRAIBE, 1989, p. 136-137).

O golpe de 1964 que instalara o regime civil/militar burocrático-autoritário, trouxe consigo rebatimentos sociais diretos na obstaculização da cidadania expressos segundo Faleiros (2000), na retirada de diversos direitos, na perda das liberdades democráticas, na censura, assim como na prisão e tortura aos indivíduos que no referido contexto se colocavam contrários ao regime instituído.

⁴⁴ A LBA teve sua emergência sob a presidência da Sra. Darcy Sarmanho Vargas, esse fato, segundo a literatura institui um marco na cultura política da assistência social do Brasil: a prática de delegar a gestão das ações assistenciais às esposas dos governantes - o “primeiro-damismo”.

Por outro lado é importante registrar, que o período do regime militar pode ser concebido como o momento em que houve a integração, e porque não dizer submissão do Brasil à ordem internacional⁴⁵, é importante também reconhecer as estratégias utilizadas por esse regime de apaziguar a realidade desfavorável dos trabalhadores que naquele momento passavam pelo processo de redução e extinção de direitos, como é destacado por Salvador (2010), evidenciando também a expressiva expansão da previdência em decorrência do processo de assalariamento.

A partir de então, uma série de medidas foram tomadas pelo bloco militar-tecnocrático-empresarial⁴⁶, objetivando a expansão e modernização de políticas sociais, tais como: a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, que incorporou a LBA, assim como as práticas que já eram por ela desenvolvidas, da mesma forma que a FUNABEM, que havia sido criada em 1965. (Behring; Boschetti, 2011, p. 136).

Posteriori, outros encaminhamentos foram tomados aos quais destacam-se, em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que seria uma espécie de aposentadoria para os trabalhadores rurais; em 1974, foi instituído o Renda Mensal Vitalícia (RMV) para os idosos pobres, para os quais era transferido meio salário mínimo; em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), havendo conforme o exposto, uma re-desenhamento do enfrentamento à questão social, que passa a ser tratada mesclando repressão e assistência (*idem*, p. 136-137).

Encontra-se aí uma justificativa para a afirmativa de Yazbek (1999, p. 51), quando compreende que historicamente a assistência social é uma área polêmica e complexa e que é geralmente discutida a partir de sua forma aparente: “como ajuda pontual e personalizada a grupos de maior vulnerabilidade social”, em outras palavras, a

⁴⁵ Apesar de se ter certeza de que essa submissão é muito anterior a esse período.

⁴⁶ Essa força política foi assim denominada, tendo em vista a coesão que marcou o governo militar com os grandes empresários, relação essa que se pautava no discurso de modernização do país.

mesma é entendida residualmente, como modalidade paliativa e secundária, no contexto das demais políticas sociais brasileiras (Silva, 2009, p. 94)

Do exposto, fica evidente portanto, que na base histórica da assistência social brasileira, encontramos elementos híbridos⁴⁷ resultantes das relações sociais contraditórias, constituídas no campo dos polos sociais antagônicos (Estado-sociedade), pautados na matriz do favor, do clientelismo e do mando, relações que ao nosso entendimento, se colocavam mais na perspectiva de estabilizar o acirramento das expressões da questão social, que avançavam num contexto histórico de desenvolvimento do sistema capitalista, do que propriamente de enfrentá-las ou superá-las.

Segundo Boschetti (2003), pela circunstância de que naquele contexto a assistência ainda não era legalmente reconhecida como política social, mas compreendida a partir de suas ações residuais de ajuda aos pobres, esse fator segundo a autora, teria trazido dificuldades imediatas para seu financiamento, uma vez que a imprecisão conceitual, obstaculizava a definição de programas que cabia a ela financiar.

Porém com o fim do regime autoritário-militar, houve o levante das classes populares brasileiras por meio de protestos, destacadamente expressos nos movimentos sociais, e ainda pelo movimento sindical, com isso foi oxigenada a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, que resultou na promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988.

É, portanto, com a CF de 1988 que os avanços para as políticas sociais brasileira começam a ser visibilizadas, principalmente no que concerne à assistência social, pois foi elevada ao patamar de política pública de direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, uma vez que a CF de 88, incorpora o amplo conceito de seguridade social, formado pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social.

⁴⁷ Autoritarismo e repressão, entrecruzados com benesse, filantropia e favor.

Concernente à assistência social, a CF de 88 define que:

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 à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, Art. 203).

Vale ressaltar que, com o reconhecimento da assistência social como política pública, e com a sua incorporação no sistema de seguridade social, houve em virtude disso, a necessidade alterar sua organização institucional, asseverando seu caráter “descentralizado” e participativo. Nesse sentido, a execução das ações da política de assistência social, tais como: sua coordenação e definição das normas gerais, passaram a ser de responsabilidade da esfera federal e, da esfera municipal a execução direta e oferta das ações, programas e serviços, sendo denominado por Arretche (2010), federalismo brasileiro dado a esse novo reordenamento institucional trazido pela CF/88, a qual afiança esse compartilhamento de competências e responsabilidades.

Todavia, a década de 1990 demarca historicamente o acirramento das investidas neoliberais no que dizem respeito a condução das políticas econômicas e sociais no Brasil. Assim muitos direitos afiançados na CF 88, acabaram não sendo efetivamente implementados, gerando uma frase popularmente conhecida “ganhou mas não levou”, se referindo principalmente à debilidade e precarização das políticas públicas nesse período.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) conduziu sua política de forma a expressar sua adesão irrestrita ao neoliberalismo, marcou definitivamente a política social no Brasil, implicando diretamente não somente na concepção de pobreza, mas em sua forma mais efetiva de enfrentamento, como é assinalado por Pontes (2013), “demonstrados os estreitos limites de possibilidades

nos quais se movem as políticas destinadas aos mais pobres, quando não conseguem afetar as bases da desigualdade social, econômica e política”. (*Idem*, 207)

No que diz respeito ao “mix” de avanços e retrocessos no âmbito das políticas sociais, e de maneira específica da assistência social no contexto de governo FHC, destacam-se: a extinção da LBA⁴⁸, o início do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por força da Lei Orgânica da Assistência Social, a criação do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), do Fundo Nacional, estaduais e municipais de Assistência Social, assim como dos conselhos e conferências nas distintas esferas de governo favorecendo a visibilidade do controle social.

Os retrocessos mencionados no parágrafo anterior, diz respeito à:

(...) tentativa de canalizar para o âmbito privado, da solidariedade caritativa, as respostas às demandas da população pobre, desconsiderando a legislação em vigor e o avanço conceitual e programático da área da assistência social. (COUTO, 2010, p. 180).

A afirmativa de Couto (2010) fica clara, quando o governo de FHC, revisita o modelo assistencialista e filantrópico da assistência social com a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS) criado, em 1995, que naquele contexto, foi considerado o carro-chefe da política de assistência social no referido governo. O programa foi instituído pela Medida Provisória nº 813, vinculado à Presidência da República, e objetivava “coordenar ações governamentais, visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (BRASIL, 1995).

Todas as análises feitas por diversos autores acerca desse programa, destacam sua perspectiva contraditória quando reconhecem que o mesmo caminha na contramão do que foi regulamentado sobre a assistência social por meio da CF/88 e da LOAS, que foi justamente

⁴⁸ Que estava com sua imagem severamente marcada por escândalos de desvios.

o reconhecimento da primazia do Estado na execução da política de assistência social e não da sociedade civil.

Fica, portanto, evidente, que desde o início da década de 1990, a assistência social brasileira caminhou entre alguns retrocessos desde a sua consolidação como direito social explícita na CF 88, mas também, é inegável seus avanços e inovações, dentre os quais se destaca com mais ênfase, sua consolidação através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e de sua materialização por meio da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O problema a ser discutido após esse breve panorama histórico da institucionalização da assistência social enquanto política pública, é tentar compreender: de que forma as práticas clientelistas/paternalistas, persistem no âmbito da assistência social, como um espectro da cultura política, mesmo se mostrando incongruentes ao direcionamento do sistema democrático brasileiro?

Para isso, acreditamos ser indispensável para início dessa análise, retornar à um fenômeno pretérito, mas que todavia, se mantém atual no contexto da condução política pública no Brasil, fenômeno este, que vai de encontro ao princípio da impessoalidade no serviço público disposto na CF de 1988 em seu capítulo VII, em seu artigo 37 que dispõe sobre a administração pública “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade” (CF, 1988, p. 13).

Retomando a afirmação de Dulci (1984, p.12), quando destaca que é necessário o reconhecimento da existência de “subculturas políticas”, como um conjunto particular de orientações políticas distintas do sistema cultural geral (democrático), reforça no âmbito dessa análise, que o clientelismo como uma subcultura, destoa do sistema cultural geral, e ainda retroalimenta o processo de (des)cidadanização.

Queremos, portanto, colocar em evidencia o clientelismo como fenômeno central que marca historicamente a condução das políticas públicas brasileiras, para isso, consideramos oportuno parafrasear Carvalho (1999), quando afirma que o clientelismo pode ser compreendido *como “Um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político e sobretudo na forma de voto”*.

Portanto, não é difícil chegar à conclusão de que, em uma sociedade de economia periférica ou de capitalismo tardio como é o caso do Brasil, o clientelismo se apresente de forma mutável, e versátil, haja vista, que o mesmo rompe as barreiras históricas arraigado ao aparelho do Estado, desenvolvendo-se através de um conjunto diversificado de privilégios e práticas personalistas.

Como fora percebido, analisar a gestão pública no contexto brasileiro, demanda indiscutivelmente, dialogar com outras categorias com as quais a gestão pública está intimamente relacionada, tais como: a democracia e o histórico clientelismo⁴⁹. Problematizar as questões em torno da gestão pública portanto, é indispensável, não somente porque dizem respeito às escolhas da população por meio do sufrágio, mas porque a natureza das aplicações do poder público, pautadas nessas escolhas, serão sentidas de forma individual e/ou coletivas pela sociedade.

No universo da assistência social, essas práticas são ainda bem mais perceptíveis, uma vez que o canal⁵⁰ onde transitam essas práticas, está expressivamente marcado, pela condição de descapitalização⁵¹ 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).

⁴⁹ Todas as literaturas consultadas apontam para o fato de que as circunstâncias clientelistas possuem suas raízes históricas anteriores ao autoritarismo.

⁵⁰ Programas, serviços, projetos e benefícios.

⁵¹ Econômica, cultural, e de consciência política.

(...) qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, (...) o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro tipo de apoio que necessite (CARVALHO, 1999, p.240).

Uma vez que o “terreno” onde estamos situando as práticas clientelistas, é a política de assistência social, é imprescindível que destaquemos o primeiro-damismo renovado⁵², como um dos elementos que corroboram para a reprodução das mesmas, pois, sob nosso ponto de vista, a primeira-dama como uma representante do Estado (poder local), constitui-se muitas vezes, como responsável por manter vivo o processo da “não-política”. Aspecto que discorreremos no tópico a seguir.

2.3 As relações de gênero enquanto partilha do poder: Primeiro-damismo (renovado) versus gestão técnica da assistência social

O fenômeno a ser analisado a partir daqui, é a instabilidade democrática, que se instala no processo de gestão da política de assistência social, em decorrência das práticas clientelistas desempenhadas seja pelas primeiras-damas ou não, à frente da referida política. No entanto, anteriormente a essa tarefa, desponta como uma necessidade, adentrarmos em um elemento relativamente importante no universo da assistência social, que é a questão de gênero.

Embora estejamos refletindo nesse tópico a questão de gênero, pois é um tema que indiscutivelmente perpassa o fenômeno do primeiro-damismo, é importante fazermos o registro que, não temos a pretensão de aprofundar conceitualmente o assunto, por entendermos que apesar de ter íntima relação, o mesmo não se constitui como a centralidade deste trabalho.

⁵² Denominamos de primeiro-damismo renovado, pelas circunstâncias atuais com que se apresenta, que diferente do que demonstrou os dados do IBGE de 2009, dos 5.561 municípios que declararam ter órgão gestor da assistência social, 1.352 municípios (24,3%) responderam que tal política era conduzida pela primeira-dama, e destas umas com até o ensino médio, atualmente essas mulheres quando assumem a gestão da política de assistência, tem cursado Serviço Social precariamente na modalidade EAD, fator que as impossibilita compreender numa perspectiva holística as determinações da condição de vulnerabilidade social dos demandatários da política que estão assumindo.

Utilizaremos para o embasamento dessa discussão, a obra da Professora Iraíldes Caldas Torres (2002), tendo em vista que sua obra se constitui como um trabalho aprofundado e pioneiro acerca do primeiro-damismo, e as relações de gênero como uma extensão do poder político assumido pelo marido na dimensão da governança.

Tomamos como ponto de partida para a análise em foco, o reconhecimento da categoria gênero, enquanto um produto histórico e socialmente construído, que agrega em si, elementos que vão para além da diferença biológica e sexual entre homens e mulheres, tão reforçada na educação formal, mas compreendê-la, a partir das experimentações pessoais e/ou coletivas, que inspiradas em um composto de regras, valores, costumes, normas e práticas, de forma geral definem o ser.

Como esclarece Torres (2002)

A construção do gênero enquanto categoria de conhecimento remete, necessariamente, para uma análise das relações sociais e culturais, em cujo universo fazem-se presentes os modos de pensar de seres lineares, teleológicos, holísticos e binários. (TORRES, 2002, p. 51)

Uma outra demanda que se coloca no âmbito desse debate, é a maturidade intelectual de compreender a categoria gênero desatrelado dos padrões de *naturalidade e normalidade*⁵³, tendo em vista, a sua condição de flexibilidade a partir das transformações sociais impostas pelo movimento histórico, que concomitantemente incita o reconhecimento da “igualdade na diferença”⁵⁴. Procuramos portanto demonstrar, que o processo mais geral da construção da identidade, jamais poderá ser compreendido desconectado das complexidades próprias das relações sociais.

Complexidades estas que atravessam séculos norteadas pelos papéis que socialmente foram sendo estabelecidos para o homem e para a mulher, aos quais acreditamos ser de difícil

⁵³ Padrões que implicam nas concepções das identidades de homens e mulheres, e o desempenho de seus diferentes papéis.

⁵⁴ Grifo nosso – Essência da luta por direitos dos movimentos feministas e LGBTs.

compreensão, se não forem decodificados também pela divisão social do trabalho.

Nesse sentido, consideramos pertinente destacar Moraes (2000) que fundamentada no livro *Women's State* (1966) de Juliet Mitchell, essa autora afirma que partir da “dialética entre os ditames da produção econômica e as contingências da reprodução da espécie”, ou seja, a dialética “produção-reprodução social” desvelaria a posição das mulheres nas sociedades de classe. Destacando ainda que: “A mulher é explorada no trabalho e confinada à casa. Sua submissão e seu lugar subalterno na vida econômica, seriam compensados pelo seu poder na família” (MORAES, 2000, p. 90)

Consideramos relevante dar destaque à análise acima, por entendermos que a constituição de identidades e o reconhecimento de gênero, enquanto resultado das relações sociais, no âmbito da sociedade capitalista, precisam ser analisadas tendo como ponto de partida, as determinações que esta mesma sociedade define como padrões no campo da produção e reprodução social.

Sobre o exposto é conveniente destacar a compreensão de Lefebvre (1991), quando expõe que “a identidade se estabelece sobre a equivalência da diferença e não como tautologia”, em outras palavras, ela se apresenta a partir da realidade prática e das relações concretas entre os indivíduos, que dialeticamente⁵⁵ os faz quem são, e os torna diferentes uns dos outros (Lefebvre 1991, *apud* Torres, 2002, p. 36-37).

Segundo Torres (2002), as primeiras-damas não chegam a se constituir como uma categoria social, dentro da especificidade da identidade de gênero, todavia, podem ser estudadas sob a óptica do seu papel enquanto “mulher de governante” e como tal co-responsável por “dar legitimidade a uma ordem política, ao mesmo tempo em que contribui com a esquiva do Estado de sua primazia à gestão de políticas de assistência social, voltadas aos segmentos pauperizados da sociedade (Torres, 2002, p. 38-39).

⁵⁵ A contradição, é o elemento que atravessa essa categoria, e constitui-se como uma característica central da concepção de dialética em Lukács (Mészáros, 2013, p. 31)

Nesse sentido, não é difícil supor que de maneira sutil ou evidente, o modelo tradicional e a mística feminina⁵⁶ que casada à sua condição maternal imposta socialmente ao “ser mulher”, seria ideal para a condução da política de assistência social, uma vez que, esta se propõe lidar com os “órfãos” do acesso às condições materiais e de cidadania.

Dito isto, fica exposto que o os papeis de primeiras-damas, mesmo que de forma velada, sustentam-se em valores e condutas ditas femininas, que os “sentimentos de bondade e de solidariedade acabam sobrepondo aos níveis de racionalidade das atividades assistenciais desenvolvida por essas mulheres” (TORRES, 2002, p. 58). Nesse sentido, 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.

Esse primeiro-damismo, enquanto condição profícua para a reprodução da imagem de um Estado benemerente, por meio de práticas clientelistas, vai de certa forma ser confrontado com a consolidação da LOAS, uma vez que se atribui à assistência social, o status de política pública demandante de apropriações técnicas. Todavia, os próprios desdobramentos do contexto econômico e dos rearranjos políticos impostos pelo desenvolvimento do sistema capitalista, que torna expressiva a falta de cobertura das necessidades de indivíduos e grupos familiares, retroalimenta o fenômeno do primeiro-damismo renovado, como especificamos anteriormente, expressando em nosso entendimento, uma forma de sustentação e atualização do conservadorismo no campo da assistência social, que mantém os segmentos empobrecidos sob a dominação paternalista do Estado.

Nesta perspectiva afirma Torres (2002)

⁵⁶ Que historicamente supõe a docilidade, meiguice, solidariedade e sensibilidade.

(...) 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)

Não somente na região amazônica, mas de forma peculiar nesta região, talvez, até pela própria presença persistente da mentalidade colonialista, ainda hoje a figura da primeira-dama, que não só tem influência política, mas que também é participe do poder local, se impõe como um personagem político-cultural, que inverte as dimensões de público e privado, reproduz uma cidadania desatrelada de dignidade, uma vez que coloca os demandantes das políticas assistenciais numa condição servil, por meio de práticas alinhadas à ideologia de benemerência.

A seguir, gostaríamos de problematizar uma questão que surgiu no decorrer da pesquisa empírica desse estudo, que diz respeito a gestão da política de assistência social desempenhada por pessoas, sejam primeiras-damas ou não, com formação técnica⁵⁷. Esse fator (a formação técnica), implica necessariamente que essas pessoas possuem a compreensão aprofundada da assistência social enquanto uma política pública de direitos? Implica obrigatoriamente uma apropriação teórico-metodológica das determinações que aprisionam um segmento da população empobrecida em uma condição de vulnerabilidade socioeconômica? Define por sua vez, condição ética e capacidade técnica de lidar com recursos financeiros e humanos na implementação da assistência social?

Não temos a intenção de esgotar questões tão complexas com respostas definitivas, mas no âmbito desse trabalho, objetivamos inseri-las num debate mais aprofundado acerca da gestão da assistência social, levando em consideração que, para além da destreza tecnocrática em lidar com sistemas⁵⁸ próprios da política de assistência social, nossa reflexão incide sobre a obrigatoriedade no âmbito da gestão, de se compreender que as políticas sociais se

⁵⁷ Na sua grande maioria com formação em serviço social.

⁵⁸ Cadsuas, suasweb, sispeti, Sisjovem, Geosuas, dentre outros.

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, como mercadorias.

Compete-nos neste momento, aproximar os questionamentos feitos anteriormente a um fator determinante na forma inadequada, equivocada, e porque não dizer simplista de gerir a política de assistência social, a falta de racionalidade teórico-metodológica e ético-política em decorrência da falta de formação condizente para o cargo, ou de uma formação débil, que impossibilita o agente político⁵⁹ compreender sua demanda para além do óbvio, do aparente.

Pontuar os avanços e retrocessos que paradoxalmente se cruzam no contexto da gestão da assistência social, exige de imediato, ter claro os reverses da institucionalização, uma vez que a implementação da assistência “caminha”⁶⁰ entre os desafios de se efetivar a partir de um modelo democrático, tendo em vista sua aplicabilidade na garantia de direitos civis e sociais ou em sua oposição “tecnocrática e/ou clientelista” (BROTTO, 2015, p. 88).

Nesse sentido, pensamos ser relevante não deixar de registrar nesse estudo, a conjuntura política de desmonte de direitos que se espraia frente a classe trabalhadora, que vai desde a extinção de ministérios, até pacotes de ajustes fiscais e alterações nos dispositivos jurídicos de garantia de direitos trabalhistas historicamente conquistados. No nosso entendimento é importante fazer o referido destaque, por acreditarmos que essas, dentre outras medidas tomadas pelo governo Temer, rebaterão diretamente na assistência social no regresso da trajetória da “não-política”, da “não-cidadania”, do “não-direito”.

Os referidos impactos serão capazes em nosso entendimento, de retomar a reprodução da designação da assistência social, como espaço destinado aos destituídos, abrindo dessa forma

⁵⁹ Secretária (o) de assistência social

⁶⁰ Se desenvolve enquanto política pública

precedentes para a realização de ações paliativas, e para a esquivia do Estado de assumir sua primazia quanto à execução da mesma, possibilitando que a assistência social se torne alvo novamente das boas ações da sociedade civil para com os mais empobrecidos.

Acerca do que consideramos paradoxal, em relação aos avanços e retrocessos no campo da gestão e execução da assistência social, destacamos como avanços obedecendo uma linha histórica: 1) O reconhecimento da assistência social como política pública de direito do cidadão e de dever do Estado por meio da Constituição Federal de 1988; 2) A regulamentação tardia⁶¹, mas necessária por meio da LOAS⁶² em 1993; 3) A consolidação da PNAS⁶³ em 2004; 4) A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em 2009; 5) A LEI N° 12.435, de 6 de Julho de 2011 que institui o SUAS⁶⁴, alterando a LEI N° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social; 6) A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH, dentre outras normativas que se colocaram no campo da assistência social, na perspectiva de imprimir a necessidade de conhecimento técnico, distanciando-se assim da lógica da boa vontade e do favor.

Por outro lado, paradoxalmente temos os retrocessos que se colocam em direção contrária aos ganhos sociais no universo da assistência social, os quais na grande maioria das vezes estão orientados por traços não republicanos, não contemporâneos, e não democráticos. Como um elemento não republicano poderíamos destacar justamente a nomeação das primeiras-damas para o exercício da gestão da assistência social, tendo em vista que o

⁶¹ O retardamento na regulamentação pode ser encontrado em Pereira, 1996 e Yazbek, 2001 sob duas perspectivas, a primeira seria pelo preconceito com a área, assim como a falta de densidade política e conceitual, que direcionassem as decisões, e a segunda, em decorrência do levante e rearticulação das forças conservadoras após 1989 (Couto, 2010, p. 171-172)

⁶² A LOAS cria uma nova perspectiva para a Política de Assistência Social, visto que a insere no sistema de bem-estar social brasileiro, elevando-a ao patamar de política pública que compõe o campo da Seguridade Social.

⁶³ A PNAS surge assumindo compromissos com a garantia de seguranças sociais próprias da política de sobrevivência, de acolhida, de convívio ou vivência familiar.

⁶⁴ O SUAS revestiu a Política de Assistência Social de uma nova roupagem, que exprimia a “cultura do direito”, todavia, não conseguiu romper definitivamente com as práticas tuteladoras, clientelistas, patrimonialistas, e dominadoras que historicamente estiveram presentes na Assistência Social.

envolvimento da família no governo é típico da aristocracia e não do sistema republicano.

Como fora mencionado anteriormente, a nomeação das primeiras-damas depõe contra esses avanços já destacados, não só por ferir o Art. 37 da CF/88, mas também porque, na grande maioria das vezes, as mesmas não possuem competência técnica para o exercício da gestão dos recursos financeiros e humanos da política de assistência social, assim como estão desprovidas de compreensão teórica que as possibilite compreender a complexidade que perpassam as relações sociais capitalistas, e que por sua vez originam os demandatários da assistência social.

Todavia, é importante clarificar que, quando se delega à primeira-dama a gestão da política de assistência social, e esta por compactuar dos interesses da classe dominante, automaticamente se contribui para a intensificação da *ideologia dominante*⁶⁵, tendo em vista que a mesma partilha do poder e da governança em todos os sentidos. Assim sendo, o primeiro-damismo tende a ocultar por meio de suas práticas não democráticas, débeis de racionalidade técnica, as contradições sociais fundamentais que subjazem às relações sociais Estado-sociedade civil no campo da assistência social, fazendo com que as ideias da classe hegemônica, e seus interesses de classe, se universalizem e se “naturalizem” como sendo de toda a sociedade.

No entanto, faz-se necessário fazermos um contraponto, destacando que essas limitações que estão postas no universo da gestão da assistência social, não se restringem às pessoas das primeiras-damas, pois de acordo como se localiza e se comporta politicamente essa gestora, ficará claro quanto à sua gestão os princípios que estão arraigados a ela, podendo ser de natureza democrática emancipatórios, ou de subordinação, tuteladores e clientelistas, fator que será evidenciado no capítulo com os dados

⁶⁵ Justificando o *status quo* e legitimando os interesses da classe dominante, algo muito presente na esfera da política pública, uma vez que, nem sempre os grupos sociais dominados interiorizam a ideologia dominante.

empíricos dessa pesquisa, pois trará como subsídios de análise, as constatações da pesquisa de campo.

Esse tópico se propôs, desvelar à reiteração de obstáculos que precisam ser superados no âmbito da gestão da assistência social, dentre os quais se destacam as práticas e concepções conservadoras que conduzem seus usuários à uma condição de subalternidade por meio de ações focalizadas e clientelistas que caminham em direção contrária ao que se entende por direitos. Na sequência, abordaremos a caracterização socioeconômica e da assistência social do Estado do Pará e dos municípios de Inhangapi e Salinópolis, por se conectar aos objetivos dessa dissertação.

CAPÍTULO 3 – CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA, E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ E DOS MUNICÍPIOS DE INHANGAPI E SALINÓPOLIS

Esse capítulo se propõe exclusivamente contextualizar o espaço da pesquisa, mediante a caracterização socioeconômica e da política de assistência social do Estado do Pará, e dos municípios de Inhangapi e Salinópolis. Essa caracterização é fundamental para que o leitor no decorrer de sua leitura, possa compreender e posteriormente problematizar os aspectos da cultura política que estão subjacentes na implementação do SUAS nos espaços da referida pesquisa.

3.1. Caracterização socioeconômica do Estado do Pará

O Estado do Pará está localizado na Região Norte do Brasil, e constitui-se como o Estado que apresenta maior índice populacional desta região, com 7.581.051 habitantes, sendo 5.191.559 sua população urbana e 2.389.492 a população rural. De acordo com dados da Fundação Nacional do Índio FUNAI (2015), o território do Pará concentra 31 etnias indígenas que estão espalhadas em 298 povoações, totalizando mais de 27 mil índios.

Sendo ainda o segundo maior Estado do Brasil em extensão territorial, com 1.247.689.515 km², apresentando uma densidade demográfica de 5.66 hab./km², sua população é bem miscigenada, sendo constituída por indígenas, negros, europeus, ribeirinhos e asiáticos, conforme as informações obtidas por meio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE/2010.

Quanto ao relevo do Estado do Pará, este é marcado pela característica amazônica formado por pequenas depressões e pequenos planaltos, apresentando planície amazônica a norte, sendo o ponto mais elevado a serra do Acari, que se destaca com 1906 metros de altitude. Ainda segundo o sistema de informação do IBGE, destaca-se, que a vegetação é diversificada de acordo com a região, predominando os mangues no litoral, campos alagados na ilha de Marajó, cerrado ao sul e floresta Amazônica.

Os rios de maior importância dadas às suas condições de navegação para escoação da produção interna, quanto para chegada de produtos diversos são: Amazonas, Jari, Pará, Tapajós, Tocantins, Trombetas, Xingu. No tocante à economia paraense encontramos o extrativismo mineral como sua principal atividade econômica (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho), sendo o alumínio e o minério de ferro seus principais produtos de exportação.

O extrativismo vegetal por sua vez se mantém relevante para a economia paraense, porém, nem sempre consegue se manter de forma sustentável. Outras atividades são: agricultura, a pecuária com o 5º maior rebanho do Brasil (IBGE/2015), o setor de serviços que se destaca apenas nas maiores cidades, e o turismo, que de forma lenta, vem contribuindo para alavancar a economia do Estado.

De acordo com os dados da Fapespa (2015), no que diz respeito ao PIB o Pará registrou um crescimento real em 2012 de 2,9%, cujo valor foi R\$ 91 (bilhões) e um PIB per capita de R\$ 11.679. A participação do Estado para o PIB brasileiro é de 1,9% e para o PIB regional, essa contribuição é de 37,1%, sendo a maior da região Norte.

Pensamos ser indiscutivelmente inviável pensar o Estado fora de um projeto político, e desarticulado de uma teoria social que dê

conta de identificar as determinações presentes numa sociedade de forma mais ampla e profunda, assim sendo, acreditamos que esta caracterização demanda essencialmente ser inserida no contexto do Estado Capitalista, uma vez que as condições sociohumanas de um Estado irremediavelmente perpassam as determinações do grande sistema financeiro, e são justamente essas determinações que no nosso entendimento estabelecem os contornos dos problemas sociais.

Toda e qualquer proposta de se analisar uma região, não pode cometer o equívoco de se deter, único e exclusivamente no âmbito de sua expansão de sua produção e riqueza, mas também deve levar em conta o nível de pobreza, o desemprego e a desigualdade social, como expressões da contradição que se instala com o próprio movimento de desenvolvimento da riqueza. Nesse sentido, consideramos relevante dar destaque à alguns problemas sociais que paradoxalmente também revelam a identidade do Pará.

É fato que a década de 1990, mais especificamente o ano de 1996, marca por parte do governo federal a abertura dos grandes projetos subsidiados pelo grande capital internacional, projetos estes que se solidificaram sob o discurso do desenvolvimento. Todavia, o que ficou claro, é que esse desenvolvimento não fora pensado na perspectiva de atingir as grandes massas.

Segundo Dagnino; 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.

Aqui vale ressaltar, que a circunstância economicamente submissa da região amazônica aos interesses do grande capital internacional, aponta de maneira substancial para o papel que o Estado cumpri em colocá-la como fundamental para a dinâmica de reprodução capitalista nacional e internacional, uma vez que a

apropriação dos recursos minerais amazônicos por meio desses grandes projetos foi intensificada sob a conivência do Estado, ocasionando os violentos processos de degradação da vida nativa, que vão desde às suas condições naturais de sobrevivência, até ao desmonte de sua cultura e de sua identidade.

Gostaríamos de destacar ainda um dos mais sérios e pretéritos problemas sociais vivenciados no Estado do Pará, que diz respeito ao latifúndio. Segundo dados obtidos por meio da FAPESPA (2015), o uso da terra, ainda é um dos principais problemas sociais, uma vez que o Estado é dominado pelo latifúndio, sendo que 1% das propriedades ocupa mais da metade de sua extensão territorial, gerando com isso graves conflitos pela disputa da terra e ainda registros de trabalho escravo.

No que diz respeito à oferta dos serviços de saúde pública no Pará, segundo o Relatório Detalhado Quadrimestral da Saúde de 2014, a maior fonte de recursos são oriundos da Cota-parte do FPE transferidos do governo federal ao Estado, esse repasse em 2014 foi equivalente ao valor de R\$ 4.503.002.995,84.

Dadas as condições tropicais do Estado, a malária ainda é uma doença que preocupa por sua alta incidência. Os dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde tendo como referência o ano de 2012 por meio do DATASUS, evidencia que a cada mil crianças que nascem no Pará, 24,1 morrem antes de completar cinco anos, dadas as precariedades das condições de vida e ainda pela falta de acesso aos serviços públicos de saúde. Em relação a este fator consideramos relevante destacar que o anuário estatístico da FAPESPA/2015, evidencia que até 2014, o Pará dispunha de 243 hospitais, destes, na sua grande maioria não possuem UTI neonatal.

Ainda segundo os dados da FAPESPA (2015), Número de Postos e Centros de Saúde por (10.000 hab.) em 2014 chegava a 2,4. Sendo que a cobertura das equipes atenção básica, em 2012 era de 46,61, e o quantitativo de leito hospitalar por cada mil habitantes em 2014 era de 2,14.

Os dados acima, evidenciam a precária oferta dos serviços de saúde pública, num Estado que exponencialmente contribui para o desenvolvimento da riqueza nacional, e que na contramão, a grande parcela da população “amarga”⁶⁶ o conjunto das desigualdades sociais impostas por esse movimento.

Pertinente ao trabalho infantil no Estado do Pará, foi identificado segundo os dados amostrais do IBGE/2010, que 6.325 pessoas na faixa etária entre 10 e 13 anos de idade, não alfabetizadas estavam trabalhando no período em que a pesquisa foi realizada. E 2.428 pessoas com a faixa etária entre 14 e 15 anos de idade não alfabetizadas, encontravam-se inseridas no trabalho no período de referência da pesquisa⁶⁷.

No que diz respeito a educação os índices se apresentam da seguinte forma de acordo com os dados obtidos por meio da FAPESPA (2015) O número de matrículas no ensino fundamental em 2013 foi de 1.510.933, desse número se alcançou a taxa de aprovação no ensino fundamental de 83,5%. No mesmo período houve um número de matrículas no ensino médio de 355.976, deste número, o Estado alcançou uma taxa de aprovação no ensino médio de 70,7%. No entanto essas informações contrastam quando verificamos o número de matrículas no ensino superior presencial que é de 119.465, fator que possivelmente possa estar relacionado com a taxa de desemprego, que segundo dados do IBGE/2010 apresentou 10% da população em condições favoráveis ao trabalho, fora do mercado de trabalho.

3.1.1 Caracterização socioeconômica do Município de Inhangapi.

A ocupação do território que hoje constitui o município de Inhangapi, data fins de 1898, quando ali foi fundado um núcleo colonial que recebeu a denominação de Inhangapi, o termo Inhangapi é de

⁶⁶ Grifo nosso

⁶⁷ Esses números mesmo que amostrais colocam em cheque a eficiência e eficácia do Sistema de Garantia de Direitos – SGD do Estado.

origem Indígena Tupi Guarani que significa “Caminho do Diabo”, recebendo esse nome em virtude do local ser banhado pelo rio com esse nome.



Fonte: Galeria de fotos da prefeitura

Até 1900, a colônia era composta, somente, por imigrantes nacionais em sua grande maioria nordestinos, neste núcleo encontrava-se 117 famílias, que totalizava 711 pessoas, deste total, 409 eram adultos e 302 menores⁶⁸, desse total, 346 eram do sexo masculino e 365 do sexo feminino.

O principal produto produzido por esse núcleo era a farinha de mandioca, para isso foram instalados 12 fornos de cobre elemento que levou a localidade prosperar, e, em 1920, já se constituía como um distrito, a 11^a circunscrição do município de Belém. Segundo informações obtidas no acervo histórico da prefeitura, Inhangapi teria ficado subordinado ao município de Castanhal até 1943, desmembrando-se dali, obtendo por conseguinte sua autonomia político-administrativa, quando em 1948, foi eleito o 1^o Prefeito Constitucional para o município.

O município de Inhangapi localiza-se na Mesorregião Metropolitana de Belém, e Microrregião de Castanhal, sua dimensão territorial é de 471,449 km². Possuindo uma população de 10.037 habitantes, sendo que deste quantitativo 72,3% situam-se na zona rural e apenas 27,6% na zona urbana. A densidade demográfica do

⁶⁸ Terminologia usada tal qual encontrada no acervo da prefeitura

município era de 21,9 hab/km², estima-se que atualmente (2015) a população esteja em torno de 11.053, apontando um crescimento acima da média estadual (Censo 2010/IBGE).

O Produto Interno Bruto (PIB), em 2012, era de 44,4 milhões de reais, já o PIB *per capita* era de 4.273,27 reais, apresentando ainda o IDH-M de 0, 572. (IBGE/Censo 2010/Boletim MDS 2010).

Em Inhangapi, 91,6% das crianças de cinco a seis anos estavam frequentando a escola; 66,81% das pessoas de 11 a 13 anos frequentavam os anos finais do Ensino Fundamental e apenas 13,96% dos jovens de 18 a 20 anos possuíam o Ensino Médio completo. A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 14,6%. (PNUD, 2014). Segundo o IBGE (2015) o quantitativo de matrículas no ensino fundamental no município para este período foi de 1.884 matrículas e para o ensino médio 426 matrículas.

Quanto a oferta dos serviços de saúde pública, destaca-se a partir dos dados obtidos por meio da (FAPESPA, 2015) que no município a taxa de mortalidade infantil decresceu de 6,33 em 2009 para 5,99, em 2012, de cada mil nascidos vivos. É importante destacar ainda que tanto os dados do IBGE quanto da FAPESPA, identificam em toda a extensão territorial do município o quantitativo de 14 estabelecimentos de saúde municipal, sendo 01 hospital e 13 unidades básicas de saúde para atendimento ambulatorial.

No município de Inhangapi a incidência de pobreza era de 59,78% em 2000, reduzindo para 43,21% em 2010. Segundo a mesma fonte, a extrema pobreza no mesmo período apresentava o índice de 26,57% decrescendo para 21,51%; (Atlas do desenvolvimento Humano, 2010). Vale ressaltar que, apesar dos percentuais apresentados indicarem uma tendência declinante da pobreza no município, é importante registrar que as desigualdades sociais ainda são muito expressivas, principalmente quando levamos em consideração que a riqueza produzida está concentrada na mão de grupos (famílias) locais, que historicamente estão ligadas à propriedade da terra e com o poder político local.

No que se refere ao fornecimento de alguns serviços essenciais tais como: energia elétrica e água tratada o Censo Demográfico do IBGE/2010), Destacou que o fornecimento de energia elétrica estava presente em praticamente todos os domicílios. Já o acesso à água tratada atingia 45,5% dos domicílios particulares permanentes, ou seja, a maioria dos moradores estava privada desse essencial serviço. Os dados obtidos por meio do Censo do IBGE (2010) apontaram ainda que, apenas 21,1% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado, e que o serviço municipal de coleta de lixo atendia apenas 34,1% dos domicílios em 2010.

Essas informações são relevantes, haja vista que são dados relacionados à direitos legalmente garantidos, pois no Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 e definido pela Lei nº. 11.445/2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e o estabelece como sendo o conjunto dos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais⁶⁹ (BRASIL, 2007).

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 685 postos. O desempenho do município ficou abaixo da média verificada para o Estado, que cresceu 49,7% no mesmo período. (IBGE, 2010).

3.1.2 Caracterização Socioeconômica do Município de Salinópolis

A narrativa histórica de ocupação do território que atualmente é o município de Salinópolis remonta o período colonial, e que de acordo com a pesquisa feita ao acervo da prefeitura, a fundação do município se deu da seguinte forma. O município teria como fundador oficial da povoação André Vidal de Negreiro, que em 1656 teria reunido

⁶⁹ A garantia desses serviços públicos de forma qualitativa, refletirá positivamente na saúde pública local com redução da mortalidade infantil, além da redução de doenças diarreicas, parasitárias e doenças de pele.

alguns práticos e suas famílias em um pequeno povoado, localizado na Ilha do Atalaia no alto de um barranco de uns 20 metros de altura, de onde sinalizavam para as embarcações sobre o perigo da proximidade dos recifes.

A narrativa histórica do município registra que os primeiros a exercerem a função de práticos neste município foram os índios, guiando as embarcações que faziam a rota Salinas/Belém e Salinas/São Luís, isto porque os índios eram profundos conhecedores dos rios, furos e enseadas desta região. Com a chegada dos portugueses estes foram promovidos a função de pilotos.

André Vidal de Negreiro era capitão geral do Maranhão que administrava o Pará em 1655, durante seu governo, foi enviado a este município o Capitão-Mor do Pará Feliciano Corrêa, com a função de instalar canhões, cujos disparos serviriam de sinalização para as embarcações que navegassem pela costa próximo aos recifes (na época eram usadas fogueiras para este fim, mas o então Capital Geral as julgou pouco eficientes e mandou substituí-las).

O local escolhido para ser instalado o então canhão foi uma ilha, que era a ponta mais saliente da costa, hoje Ilha do Atalaia, nome dado justamente por ter sido escolhida como local para se “vigiar” esta aproximação, evitando que ocorressem acidentes (Atalaia, s. Vigia; sentinela).

A denominação dada ao município se deu em decorrência da existência de uma pequena salina, fábrica de extração de sal da água do mar, durante o período colonial. Esta Salina era administrada pelos jesuítas que utilizavam principalmente nesse período a mão-de-obra indígena. O sal era muito usado para conservação do peixe com os quais se abasteciam durante a piracema.

Como "Salinas" era o nome dado à indústria de extração de sal e esta prática não era comum apenas neste município, pois existiam várias Salinas no Estado. Em 30 de Dezembro de 1937, o Decreto Estadual de n.º 4.505, mudou novamente o nome do município para "Salinópolis", usado até hoje.

O município de Salinópolis está localizado na região do Salgado a 220 km da capital do estado do Pará. Atualmente, o município se destaca pela forte atração turística em decorrência de suas praias de areia fina e branca, e suas dunas.



Fonte: Galeria de fotos da prefeitura

O município apresenta uma população estimada para 2015 de 39.078 pessoas, destas 85% tem seu domicílio fixado em áreas urbanas. Com uma extensão territorial de 237,738 km², o município possui a densidade demográfica de 157,40 hab/km², com 9.102 domicílios permanentes. (IBGE, 2012).

De acordo com os dados obtidos tanto por meio IBGE, quanto pela FAPESPA, apontam para o PIB de Salinópolis em 2012 no valor R\$ 204.652 e que o mesmo está vinculado aos setores da administração pública, comércio e serviços, com destaque para o último, com 86% do PIB total, e ainda o PIB per capita no mesmo período no valor de R\$ 5.383.

O rendimento da população que em 2013 segundo a FAPESPA (2015), apresentava 2.788 pessoas com vínculos empregatícios formal, contrasta com seu PIB do município, quando comparados que até 50% auferem rendimentos abaixo de três salários mínimos. O IDH apresentou o índice de 0,647, e a incidência da pobreza estimada em 55,64. Importa salientar que estes dados apontam para a contradição imposta pela relação capital-trabalho expressa no processo de exploração do trabalhador local.

Quanto à oferta dos serviços da política de educação, Salinópolis apresentou segundo a FAPESPA (2015) um quantitativo de matrículas para o ensino fundamental de 8.116 matrículas, e uma taxa de aprovação para o mesmo período de 83,5%. Em 2013, Apresentou ainda um número de matrículas para o ensino médio de 2.262 matrículas, com uma taxa de aprovação de 45,2% no mesmo período.

No que se refere à política de saúde, a mesma fonte de pesquisa acima referenciada, aponta para os seguintes indicadores: até 2012, a taxa de mortalidade infantil apresentava um índice de 7,52. Segundo os dados obtidos, registrava-se 02 hospitais em 2014, com 2,34 leitos hospitalares por cada mil habitantes, assim como um número de 3,6 postos e centros de saúde por cada (10.000 hab.) para atendimentos ambulatoriais no mesmo período. (FAPESPA, 2015).

No tocante ao saneamento básico, os dados da pesquisa informavam que 65% dos domicílios possuía abastecimento de água e 92% se dava por meio de água encanada. Quanto ao número de domicílios que dispunham da coleta de lixo a pesquisa apontou para 2.728. O fornecimento de energia elétrica estava presente em 80% dos domicílios em razão da tarifa social. (IBGE/Censo, 2010).

As informações obtidas a fim de subsidiar a pesquisa nacional de avaliação do SUAS, tornou evidente o contraste entre a paisagem natural de Salinópolis e a paisagem social, essa afirmativa se justifica ao percebermos de forma expressiva que segmentos populacionais nativos encontram-se empobrecidos estimados em 27,12% de pobres, e ainda um percentual de 9,8% em situação de extrema pobreza (FAPESPA/2015), sendo confrontados com uma pequena parcela de moradores com alto poder aquisitivo, quase sempre detentores de empreendimentos locais ou vinculação política local, assim como pelos turistas.

3.2. Caracterização da Assistência Social do Estado do Pará

Falar de assistência social no Estado do Pará, é indiscutivelmente falar de política pública, que adentra os percalços

de uma região continente, rica pelas suas diversidades naturais, mas que historicamente amarga as imposições das desigualdades sociais geradas desde o âmbito de sua ocupação, até o “processo tardio de modernização conservadora da Amazônia” organizado pelo Estado brasileiro. (Teixeira, 1998, p. 98).

Nesse sentido, a autora prossegue afirmando que, o compromisso fundamental no campo da exequibilidade da assistência social na Amazônia, deve estar voltado aos indivíduos e grupos mais “expropriados, explorados, e oprimidos” que estão aprisionados em sua própria condição de vulnerabilidade social, impossibilitados de “conjugarem” direitos sociais fundamentais na vivência da cidadania.

Frente ao exposto, afirma Teixeira (2013)

(...) compreensão a particularidade regional, que, no que diz respeito à interface com o SUAS, deve combinar a generalidade das expressões da “questão social” do país, com a singularidade própria deste vasto território. 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**⁷⁰ na potencialização da proteção social no âmbito do SUAS. (TEIXEIRA, 2013, p. 190)

Neste momento em que iremos discorrer sobre a caracterização e organização da política de assistência social no Estado do Pará, consideramos pertinente fazer o registro, de que utilizaremos como fonte de coleta de dados, o *Plano Estadual de Assistência Social (2012-2015)*⁷¹ para subsidiar nossa compreensão acerca da processualidade de condução da mesma.

Como entidade estadual gestora da política, identificamos a SEAS (Secretaria de Estado de Assistência social)⁷² que assegurada na Lei nº 7.028, de 30 de junho de 2007, tem por missão promover a assistência e o desenvolvimento social, garantindo aos cidadãos, especialmente aos grupos da população em situação de vulnerabilidade, risco e dano social, direito e acesso à assistência

⁷⁰ Grifo da autora

⁷¹ Grifo nosso

⁷² Atualmente denominada de SEASTER (Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda)

social, à segurança alimentar e nutricional e aos programas de transferência de renda, de acordo com os princípios éticos e humanísticos, visando ao desenvolvimento com justiça social da população do Estado do Pará. (PEAS 2012-2015, p. 20)

A Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho Emprego e Renda – SEASTER, por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cumpre o papel de dar materialidade à Política Nacional de Assistência Social no Estado do Pará, monitorando e avaliando os serviços, programas e projetos desenvolvidos pelos municípios que compõem o Estado.

Conforme fora destacado anteriormente, o Estado do Pará possui 144, que encontram-se organizados em 12 regiões de integração, essa organização foi necessária tendo em vista que as características regionais impostas à essas regiões, predomina o denominado “fator amazônico”, marcado pelas especificidades geográficas⁷³, pelas longas distâncias equivalentes a horas ou dias de viagem de deslocamento dentro das próprias regiões, como também entre elas.

O desafio metodológico de 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 que suas determinações se reproduzem fora e dentro do próprio território.

Referente a essa afirmação Koga (2005) 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. (KOGA, 2005, p.18)

Segundo o Plano Estadual de Assistência Social – PEAS (2012-2015), a estratégia de dividir o Estado em regiões integradoras, se deu na perspectiva de viabilizar o processo de gestão estadual da assistência, considerando que trabalhar por regiões implica

⁷³ Substancialmente constituídas por áreas de grandes florestas e “cortadas” por rios caudalosos

necessariamente aproximar a sede gestora da política estadual dos municípios, onde as ações, programas, serviços e projetos são executados diretamente junto às famílias em situação de vulnerabilidade social, privilegiando com isso as ações de vigilância socioassistencial.

A proposta de gestão regionalizada, conforme o PEAS (2012-2015, p. 9) materializa o modelo de gestão descentralizado e participativo do SUAS, remetendo dessa forma à compreensão do território como um de seus eixos estruturantes, tendo em vista às demandas de uma realidade socioterritorial, heterogênea e desigual.

Portanto, a redução da escala territorial entre a sede gestora da política estadual de assistência social, e os demais municípios que constituem o Estado do Pará a partir da divisão por Regiões de Integração, torna-se uma alternativa privilegiada de análise da operacionalização da política, pois, permite observar as desigualdades e conflitos existentes nos interior destas regiões a partir dos municípios que a compõem.

Essa estratégia apesar de complexa, é fundamental para um Estado com as condições sociohumanas do Pará, em que se registra, as mais variadas formas de violações e expropriações pelo exponencial avanço do grande capital sobre a vida amazônica.

Teixeira (2013) inclui neste cenário as tensões, violências e conflitos originados pela introdução de algumas formas de apropriação na Amazônia, com a presença dominante no campo dos grandes latifúndios, assim como o avanço imponente do setor industrial, gerando impactos sociais e ambientais, do enclave, e suas avassaladoras formas de modernização destrutiva da natureza e da força de trabalho.

As 12 regiões de integração podem ser localizadas no mapa abaixo:



Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

QUADRO 01: POPULAÇÃO, ÁREA TERRITORIAL, E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DAS 12 REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Regiões	POPULAÇÃO POR (1.000 HAB.)	URBANA	RURAL	ÁREA TERRITORIAL (1.000 KM2)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB./KM2)
Araguaia	472,93	300.035	172.898	174,14	2,72
Baixo Amazonas	678,54	407.562	270.980	315,86	2,15
Carajás	569,03	426.818	142.208	44,75	12,72
Guamá	613,79	379.807	233.983	12,12	50,66
Lago Tucuruí	359,33	244.681	114.651	39,87	9,01
Marajó	477,01	211.452	275.558	104,14	4,68
Metropolitana	2.042,42	1.993.787	48.630	1,82	1.122,52
Rio Caeté	469,48	252.378	217.106	16,49	28,47
Rio Capim	607,17	328.453	278.718	62,29	9,75
Tapajós	209,53	117.460	92.071	189,61	1,11
Tocantins	740,05	349.297	390.748	35,86	20,63
Xingu	331,77	179.829	151.941	250,75	1,32
Total	7.581,051	5.191.559	2.389.492	1.247,70	6,08

Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

Ainda segundo o PEAS (2012-2015), as características regionais se colocam como grandes desafios ao Estado do Pará, no

que se refere a consolidação da Assistência Social como política pública de Estado e de direito, que ultrapasse as lógicas dos governos, e verdadeiramente se efetive contribuindo para a processualidade da cidadania e dos direitos sociais do povo paraense.

Nesse sentido é importante destacar que a assistência social no âmbito do Estado do Pará, além de precisar dar conta das especificidades das expressões sociais da população urbana, precisa obrigatoriamente empoderar-se do conjunto de demandas trazidas pelas populações tradicionais de ribeirinhos, quilombolas⁷⁴ e indígenas⁷⁵, dentre outros grupos específicos, tais como: famílias ciganas, extrativistas, de pescadores artesanais, de agricultores familiares, assentadas da reforma agrária, beneficiárias nacionais de crédito fundiário, acampadas, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, com pessoas presas no sistema carcerário e de catadores de material reciclável (MDS, 2012).

Paradoxalmente o Estado do Pará, é internacionalmente conhecido pelas riquezas naturais, dentre as quais destacam-se: as bacias de água doce, as jazidas de minérios diversos, a “diversidade da flora e fauna”⁷⁶, variedade étnica, cultural e ocupacional regional, ao mesmo tempo em que apresenta um percentual de 18,42% (1.396.684)⁷⁷ da população em situação de pobreza extrema⁷⁸, o que demanda emergencialmente estratégias políticas de enfrentamento por parte do Estado, levando em consideração as características e peculiaridades regionais do homem amazônida.

Quanto à gestão Estadual da política de assistência social, podemos identificar a partir do PEAS (2012-2015), que no âmbito dos

⁷⁴ Calcula-se que em 40 municípios do Estado, existam comunidades remanescentes de quilombos, como no Baixo Amazonas, Marajó, Guamá e Metropolitana de Belém. (PEAS 2008-2011)

⁷⁵ Segundo o PEAS (2008-2011) A população indígena do Estado do Pará é de 37.681 habitantes

⁷⁶ Contemporaneamente é imputada à Amazônia, a carga ideológica de *Patrimônio Universal*, porém essa manobra internacional que é orquestrada pelos países imperialistas, na verdade fetichiza apenas o desejo de obterem o comando de um espaço eminentemente rico, descartando qualquer possibilidade de respeito ao homem amazônida, seus costumes e valores.

⁷⁷ Segundo dados do PEAS (2012-2015).

⁷⁸ Vale destacar que foram consideradas pessoas em situação de extrema pobreza, tendo por base o censo demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, a partir da linha de renda estabelecida pelo governo federal de até R\$ 70,00 per capita.

municípios que constituem o Estado, a política está organizada de acordo com as orientações da PNAS⁷⁹, tendo em vista os portes e níveis de gestão. No tocante a Proteção Social Básica - PSB, o Pará possui CRAS em 100% dos municípios, totalizando o número de 243 equipamentos, desse total 236, possuem cofinanciamento federal e 07 com recurso municipal, um outro dado a ser destacado é que a partir de outubro de 2013, o Estado passou a cofinanciar a proteção social básica e especial.

O quadro abaixo apresenta a organização da proteção social básica por região.

QUADRO 02: SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS POR NÍVEL DE PROTEÇÃO/PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO ESTADO DO PARÁ

Regiões	Nº municípios	PAIF	PROJOVEM	SCFV/PETI
		CRAS	Coletivos	
Araguaia	15	16	79	1.872
Baixo Amazonas	13	25	280	2.459
Carajás	12	22	111	1.872
Guamá	17	24	83	2.180
Lago Tucuruí	7	15	98	1.272
Marajó	16	20	134	2.797
Metropolitana	6	31	254	4.551
Rio Caeté	15	21	182	2.403
Rio Capim	16	21	179	3296
Tapajós	6	7	44	810
Tocantins	11	29	195	3.156
Xingu	10	12	80	2.079
Total	144	243	1719	28.747

Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

⁷⁹ Por outro lado apresentando sérias dificuldades em cumprir as determinações da PNAS, da NOB/SUAS e das Normas Técnicas para a implantação de equipamentos da assistência, tais como: de infraestrutura expressos na insuficiência e má qualidade de equipamentos e mobiliários, sinais de identificação, condições de acessibilidade, horários de funcionamento, divulgação das ações dentre outras.

No que se refere a Proteção Social Especial – PSE, o Estado do Pará dispõe de 3 (três) CREAS Regionais, sendo 1 (um) na região de integração do Baixo Amazonas, instalado e mantido no município de Santarém, exclusivamente com recurso estadual, e ainda, 2 (dois) na região de integração do Marajó, municípios de Soure e Breves, estes cofinanciados pelo governo federal. É importante destacar, que os serviços de proteção social especial na região do Marajó é de extrema importância, dado as inúmeras situações de violações de direitos, principalmente o tráfico de pessoas, e a violência sexual contra crianças e adolescentes.

Quanto ao equipamento da proteção social especial de média complexidade, o Estado dispõe do quantitativo de 95 CREAS⁸⁰ municipais localizados em 89 municípios, destes, o maior número concentra-se na região do Rio Capim com 14, ou seja, esse número representa que 87 % dos municípios da região do Rio Capim, possuem o serviço de PAEFI. Todavia é importante registrar, que esse número não implica necessariamente na afirmativa de que o serviço esteja sendo qualitativamente realizado conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (PEAS, 2012-2015, p. 13).

⁸⁰ Registre-se que a totalidade desses CREAS encontram-se com recursos suspensos ou bloqueados em decorrência da falta retificação das Resoluções de pactuação da regionalização CIB e CEAS.

QUADRO 03: EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO ESTADO DO PARÁ

Regiões	Nº de municípios	PAEFI			Nº de adolescentes em Medidas socioeducativas	
		CREAS	Capacidade de atendimento	Famílias ou indivíduos em acompanhamento do PAEFI no ano	LA	PSC
Araguaia	15	6	300	1.667	144	122
Baixo Amazonas	13	8	330	784	61	125
Carajás	12	5	310	525	287	177
Guamá	17	9	450	715	133	94
Lago Tucuruí	7	6	300	581	124	227
Marajó	16	10	450	707	48	14
Metropolitana	6	8	580	1.325	4.005	2.902
Rio Caeté	15	7	350	486	296	175
Rio Capim	16	14	700	1.078	87	66
Tapajós	6	4	200	190	17	64
Tocantins	11	11	560	1.401	263	216
Xingu	10	7	350	600	261	17
Total	144	95	4.680	10.088	5.744	4.192

Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

QUADRO 04: TIPO DE VIOLÊNCIA EM RELAÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO ESTADO DO PARÁ

Regiões	Tipos de violação															
	Abuso sexual				Intrafamiliar (física ou psicológica)				Exploração sexual				Negligência e abandono			
	0 a 12		13 a 17		0 a 12		13 a 17		0 a 12		13 a 17		0 a 12		13 a 17	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Araguaia	27	90	19	38	102	134	74	66	04	10	10	23	102	113	50	55
B. Amazonas	77	463	63	560	44	51	72	41	7	5	3	26	51	50	27	38
Carajás	20	122	8	78	59	64	45	47	0	4	3	21	39	23	26	20
Guamá	32	131	11	83	70	79	20	20	4	7	2	5	80	47	14	17
Lago Tucuruí	7	55	1	37	55	66	34	40	0	6	0	5	38	58	15	17
Marajó	28	172	9	229	80	68	27	29	2	4	0	53	76	80	38	40
Metropolitana	42	92	18	59	105	78	89	92	2	2	7	5	27	23	21	16
Rio Caeté	37	142	12	87	60	35	27	24	3	3	1	3	43	49	19	69
Rio Capim	20	127	4	79	80	131	36	50	4	11	1	4	130	128	31	23
Tapajós	1	16	1	6	13	7	8	4	0	1	0	1	12	12	1	1
Tocantins	35	175	9	180	206	187	61	123	2	6	6	17	109	95	26	39
Xingu	29	32	8	25	20	23	8	11	0	2	2	2	14	22	6	10
Total	355	1617	163	1461	894	923	501	547	96	59	58	190	720	677	285	307

Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

Consideramos não ser um fator isolado do Estado do Pará, Todavia, chama-nos a atenção o a informação de que o maior número de ocorrências localiza-se na faixa etária de 0 à 12 anos, sinalizando não somente uma relação de poder, mas também o viés de gênero, haja vista, que as vítimas em sua grande maioria são do sexo feminino. Outro elemento que merece destaque é, que os dados coletados por meio do sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA do MDS que acompanha o atendimento nos CREAS, é incongruente com os número de registros e a realidade que se conhece a respeito de direitos violados nos município paraenses, deixando claro a existência de uma subnotificação das violações.

Quanto aos serviços especializados de alta complexidade, o Estado do Pará dispõe de 08 equipamentos, distribuídos da seguinte forma: 06 em Belém, sendo 01 abrigo de mulheres, 02 para pessoa idosa, 01 para crianças de 00 a 6 anos, 01 para migrante em trânsito e 01 para crianças e adolescentes com comprometimento neurológico de ordem física e mental, e ainda 02 abrigos para mulheres nos municípios de Marabá e Santarém.

No tocante ao controle social, acreditamos que o projeto democrático no universo da assistência social, só se tonifica à medida em que se leva em consideração a efetiva participação do usuário, nesse sentido, é fundamental a criação e implementação de meios eficazes voltados a ultrapassar a condição de subalternidade dos usuários.

Segundo Gohn (2000), é importante perceber que no Brasil a participação social por meio da legitimação dos Conselhos, transita entre contrárias concepções, tornando-se dessa forma alvo do discurso de setores liberais e de esquerda. Segundo a autora, a diferença entre os discursos está em que para os liberais, os Conselhos são concebidos como mecanismos de colaboração, enquanto para os setores de esquerda, os mesmos são percebidos como meio de mudança social no sentido da democratização de poder.

Segundo o PEAS (2012-2015), no Estado do Pará é possível verificar a implantação e o funcionamento⁸¹ dos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todas (os) regiões/municípios, o que segundo o plano, vem fortalecer a participação da sociedade na gestão municipal e demonstra o compromisso com o sistema único de assistência social, observa-se ainda que os demais conselhos específicos ligados à política de

⁸¹ Esse funcionamento não pode descartar algumas variáveis indispensáveis para a aferição se os mesmos cumprem seu papel de legitimação democrática de participação da sociedade, elementos tais como: a capacidade deliberativa e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas; a falta de debate que perpassam as decisões; o que de certa forma sinaliza a despolitização dos mesmos dentre outros;

assistência social, estão em processo de organização e implantação nos municípios, conforme tabela abaixo:

QUADRO 05: NÚMERO DE CONSELHOS EXISTENTES POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO ESTADO DO PARÁ

Regiões	Nº de municípios	Assistência Social	Direito da Criança e do Adolescente	Direito da Pessoa Idosa	Direito da Mulher	Segurança Alimentar	Direito da pessoa com Deficiência	Conselho Tutelar
Araguaia	15	15	15	6	3	3	3	15
Baixo Amazonas	13	12	12	3	4	2	3	12
Carajás	12	12	12	4	2	4	1	12
Guamá	17	17	17	3	3	6	3	17
Lago Tucuruí	7	7	7	3	2	2	1	7
Marajó	16	16	16	4	5	6	2	16
Metropolitana	6	6	6	3	2	2	2	14
Rio Caeté	15	15	15	4	2	4	3	15
Rio Capim	16	16	16	4	4	3	4	16
Tapajós	6	6	6	0	1	0	2	6
Tocantins	11	11	11	3	3	3	4	12
Xingu	10	10	10	2	0	0	1	10
Total	143	143	143	39	31	35	29	152

Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

Outro elemento que indiscutivelmente merece destaque no discorrer dessa caracterização, diz respeito ao financiamento das ações no campo da assistência social enquanto uma política de Estado. Quando falamos de política pública, precisamos nos remeter de imediato à compreensão que esta se traduz no “Estado em ação”, todavia, não é difícil percebermos que o financiamento das ações no âmbito da assistência social, historicamente esteve submerso em posições contrárias que explicitamente demonstram o preconceito e a fragilidade conceitual ao se tratar da mesma.

A política de assistência social brasileira, conforme fora especificado no capítulo anterior, teve seu desenvolvimento retardado por inúmeras questões, as quais não se faz mais necessário detalhar nesse tópico, só atingindo o seu ápice com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e os avanços quanto a adoção do conceito de seguridade social, sustentado no conjunto de ações na área da saúde, assistência social e previdência social.

No entanto, no que diz respeito especificadamente à política de assistência social, os diversos estudos concernentes à mesma, veem demonstrando uma série dificuldades em se estabelecer no cenário das políticas sociais brasileiras. O primeiro ponto para essa afirmação diz respeito ao tempo para se promulgar a lei orgânica, que demorou nada menos que cinco anos para ser aprovada.

O segundo ponto e não menos relevante, é acerca do financiamento dos programas, serviços e projetos da assistência social, que, em tese, em decorrência do crescimento significativo nos últimos anos de recursos aplicados nos programas de transferência de renda, enfrenta os percalços da falta de exigibilidade no que diz respeito à aplicação mínima de orçamento, ocasionando conseqüentemente com isso, a limitação e a falta de expansão dos serviços socioassistenciais, uma vez que a política de assistência social fica, na prática, com parcelas menores em relação às demais políticas.

Segundo o PEAS (2012-2015, p. 44), em cumprimento ao artigo 30 da LOAS, no que se refere ao financiamento da Política de Assistência Social, a CIB pactuou, tendo o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, aprovado posteriormente o cofinanciamento estadual das proteções sociais, através das resoluções de nº 02/2013, de 14 de junho de 2013 e resolução nº 011/2013, de 7 de agosto de 2013, respectivamente, de acordo com as tabelas abaixo.

QUADRO 06: COFINANCIAMENTO ESTADUAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO

Porte	Nº de municípios	NÍVEL DE PROTEÇÃO BÁSICA			
		Meta/família	Valor município	Valor mensal	Valor anual
Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)	42	2.500	1.125,00	47.250,00	567.000,00
Pequeno Porte II (até 50.000 hab.)	62	3.500	1.575,00	97.650,00	1.171.800,00
Médio 50.001 a 100.000	28	5.000	2.250,00	63.000,00	756.000,00
Grande 100.001 a 900.000	11	5.000	2.700,00	29.000,00	356.400,00
Metrópole Acima de 900.000	1	5.000	3.150,00	3.150,00	37.800,00
Total	144			240.750,00	2.889.000,00

Fonte: PEAS-PA 2012-2015

QUADRO 07: COFINANCIAMENTO ESTADUAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO

Porte	Nº de municípios	NÍVEL DE PROTEÇÃO ESPECIAL			
		Meta/família	Valor município	Valor mensal	Valor anual
Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)	42		1.625,00	68.250,00	819.000,00
Pequeno Porte II (até 50.000 hab.)	62		1.950,00	120.900,00	1.450.800,00
Médio 50.001 a 100.000	28		2.400,00	67.200,00	806.400,00
Grande 100.001 a 900.000	11		3.090,00	33.990,00	407.880,00
Metrópole Acima de 900.000	1		3.900,00	3.900,00	46.800,00
Total	144			294.240,00	3.530.880,00

Fonte: PEAS-PA 2012-2015

De acordo com as tabelas acima, o Estado do Pará faz o repasse anualmente dos seguintes valores para os municípios que integram as 12 Regiões de integração. Proteção Social Básica – PSB R\$ 2.889.000,00, e para Proteção Social Especial – PSE R\$ 3.530.880,00, totalizando um valor anual de R\$ 6.419.880,00. Todavia, o cofinanciamento e/ou financiamento tanto federal quanto estadual e municipal das ações da política de assistência social, não deve gerar

em hipótese alguma, um olhar romantizado⁸² e complacente para com os entes federados, pois se analisarmos as fontes de financiamento dos programas, serviços e projetos da política de assistência social brasileira, será é possível percebermos que, majoritariamente essas ações são providas de tributações indiretas, ou seja, são financiadas (custeadas) pelos próprios usuários dessa política, por meio de carga tributária regressiva.

Como toda e qualquer ação do Estado precisa ser avaliada, as políticas públicas também encontram-se nesse patamar, assim sendo, no que diz respeito ao processo de monitoramento e avaliação da política de assistência social, essa demanda constitui-se como caráter fundamental para sejam detectadas as limitações, as contradições, assim como os possíveis efeitos não desejados e culturalmente adversos a efetivação democrática.

Nesse sentido, segundo o PEAS (2012-2015)

O monitoramento consiste no acompanhamento sistemático e cuidadoso da execução do Plano Estadual, com o objetivo de acompanhar o andamento das ações, seus impactos e possíveis avanços em prol da cidadania das famílias, prestando o apoio técnico e financeiro necessários aos municípios e a avaliação do PEAS deverá ocorrer concomitantemente ao monitoramento, de forma sistemática e especificamente a cada ano, quando o PEAS deverá ser revisto, podendo sofrer ajustes. (PEAS 2012-2015, p. 47)

A NOB 2012, que foi regulamentada por meio da resolução de número 33 do Conselho Nacional de Assistência Social, estabelece que a Vigilância Socioassistencial é umas das funções precípuas da Política de Assistência Social. Assim sendo, instância de Vigilância Socioassistencial da SEAS se ocupa de ações e/ou atividades que contribuam para o conhecimento da realidade social⁸³ do Estado do

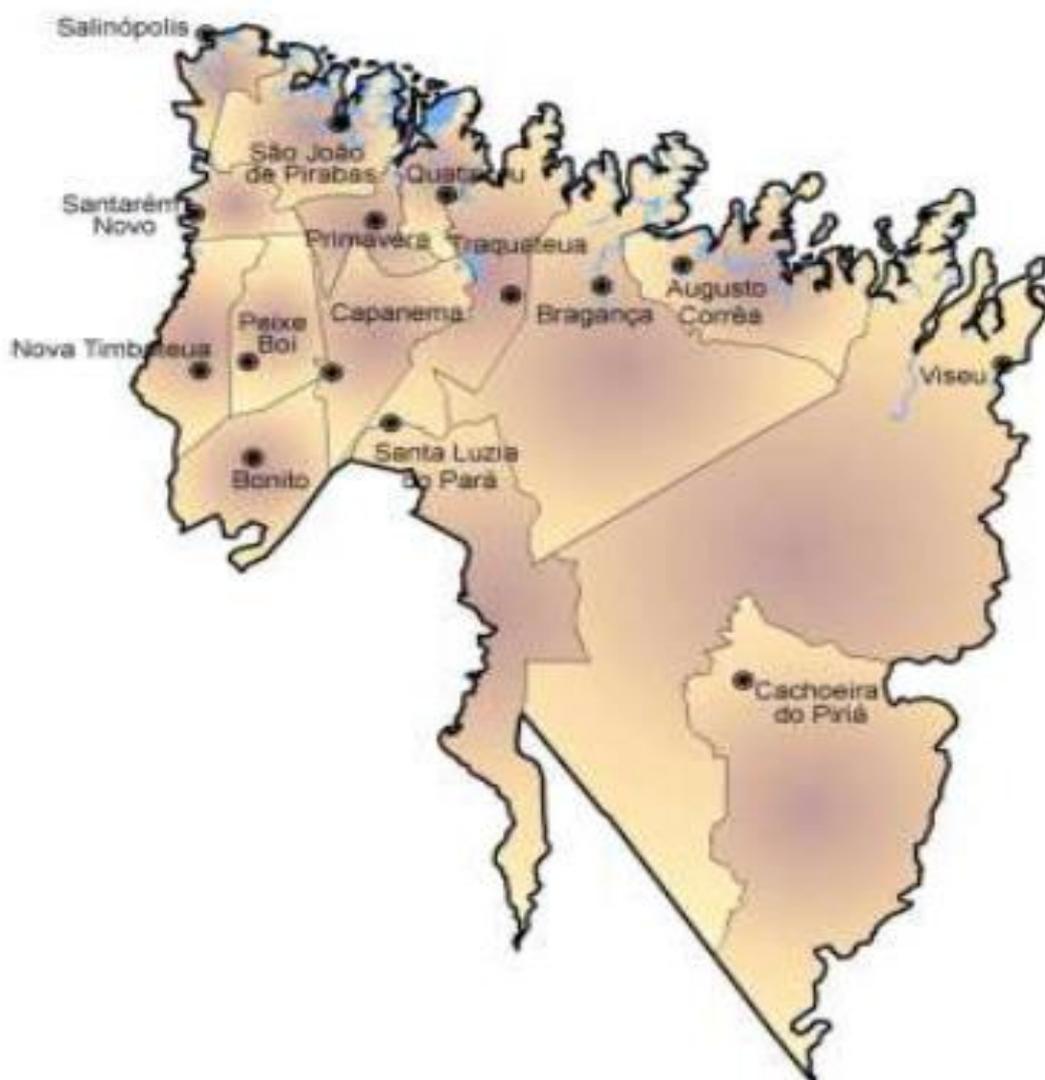
⁸² Tendo em vista que as ações no campo da assistência social historicamente são compreendidas pela grande massa como benesse do Estado, alimentando nos cidadãos muitas vezes, sentimentos de dívidas para com governos, dívidas a serem pagas nas urnas.

⁸³ Destaca-se no entanto a necessidade de compreender a realidade social como um universo complexo, heterogêneo e contraditório, que apresenta-se sob diversas partes e formas, para que somente posterior a essa compreensão a totalidade do real seja vislumbrada, tendo em vista que a totalidade segundo BEHRING; BOSCHETTI (2011, p. 40), compreende a realidade nas suas íntimas e complexas determinações, e revela, sob a superfície dos fenômenos, suas conexões internas, necessárias à sua apreensão.

Pará e das situações de vulnerabilidade social em que as famílias encontram-se.

3.2.1 A Assistência Social no Município de Salinópolis

Compondo a Região de Integração do Rio Caeté, conforme pode ser constatado no mapa abaixo:



Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

Salinópolis, é um município de pequeno porte II, que apresenta a política de Assistência Social caracterizada em ações nos níveis de Proteção Social Básica – PSB, e Proteção Social Especial –

PSE, oferecendo serviços de média e alta complexidade. Os indivíduos e famílias são inseridos no CadÚnico por meio de ações destinadas ao cadastro, e atualização cadastral desenvolvidas no espaço do equipamento CRAS e na sede do órgão/Secretaria Municipal de Assistência Social.

Vale reiterar que todas as informações aqui dispostas, são resultados de pesquisa realizada tanto por meio do sistema de informação do MDS (2015), quanto por meio de visita *in lócus*, como uma atividade da pesquisa Nacional “**ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**” para a obtenção das referidas informações, nesse sentido, soma-se às informações do sistema, elementos da nossa própria observação quando estivemos no município realizando as abordagens.

Tendo destacado essas questões quanto às formas de coleta de informações, registramos que município de Salinópolis, ainda não dispõe de lei municipal de regulamentação do Sistema Único de Assistência Social, sendo o Plano Municipal de Assistência Social – PMAS aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o documento principal que direciona a referida política no município, sendo o mesmo atualizado anualmente⁸⁴.

Os serviços, programas e ações da Proteção Social Básica no município de Salinópolis, são desenvolvidas em um único equipamento CRAS⁸⁵ implantado e cofinanciado pelo MDS. O referido equipamento é uma unidade com capacidade de referenciamento para até 3.500 famílias, o mesmo desenvolve as ações do Programa PAIF, tendo este, a capacidade de atendimento para 700 famílias, sendo o valor de repasse acumulado em R\$ 50.400,00.

⁸⁴ As informações coletadas não foram responderam criteriosamente sob quais circunstancias se davam essa atualização do PMAS, se essa ação ocorria posterior ao desenvolvimento da mensuração dos impactos gerados pelos programas, serviços e projetos, ou como mera obrigatoriedade cadastral.

⁸⁵ O referido equipamento dispõe de identificação padrão do MDS, e localiza-se em área residencial, com amplas instalações, contudo fora das diretrizes normativas do MDS/SNAS, pois, constata-se problemas estruturais de acessibilidade no que diz respeito as portas inadequadas para pessoas com deficiência, assim como nos dois lances de escadas que dão acesso ao pavimento superior do equipamento onde estão as sala destinadas para oficinas.

Quanto a acessibilidade do equipamento CRAS de Salinópolis, verifica-se que o mesmo não atende às orientações das normativas da política de assistência social, tendo em vista que o equipamento não dispõe de acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção de acordo com a Norma da ABNT (NBR9050), assim como a rota de acesso aos espaços do CRAS (recepção, salas de atendimento e espaços de uso coletivo, banheiros), não são adaptados para a mobilidade de pessoas com deficiência.

CRAS DE SALINÓPOLIS



Fonte: Pesquisa de campo Mar. de 2016

No que se refere ao Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos⁸⁶ – SCFV, O CRAS encontrava-se atendendo 420 indivíduos e com um valor de repasse acumulado em R\$ 100.000,00. O total do repasse acumulado para a proteção social básica até outubro de 2015 foi de R\$ 150.400,00. Estão referenciados

⁸⁶ O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos é, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, um serviço realizado com grupos, organizado de modo a prevenir as situações de risco social, ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos e incentivar a socialização e a convivência comunitária.

para o CRAS Salinópolis 04 grupos, sendo eles: 1) Serviços de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos de idade com 50 usuários, 2) Serviços de Convivência para Crianças de 7 a 14 anos de idade com 150 usuários, 3) Serviços de Convivência para Jovens de 15 a 17 anos de idade com 150 usuários, 4) Serviços de Convivência para Idosos (60 anos ou mais) com 70 usuários, totalizando um número de 420 usuários.

Destaca-se que de acordo com a base de dados do (MDS-2015), as formas de acompanhamento aos grupos do SCFV pela equipe técnica de referência são: Participação no planejamento das atividades do grupo, supervisão dos orientadores sociais, capacitação dos orientadores sociais, acompanhamento periódico dos grupos, e o encaminhamento dos usuários inseridos⁸⁷ SCFV para a rede de serviços local.

É importante frisar que são realizados também no âmbito do CRAS, atendimentos voltados aos familiares/responsáveis dos participantes dos grupos do SCFV, tendo em vista que, a matricialidade sociofamiliar⁸⁸ deve ser concebida como um compromisso da política de assistência social em qualquer das esferas de governo, esses atendimentos constituem-se da seguinte forma: Atendimentos coletivos eventuais (palestras), Atendimentos individualizados eventuais.

Segundo o sistema de informação do MDS (2015), o atendimento das crianças em situação de trabalho infantil no município de Salinópolis que frequentam o SCFV, se dá por meio de grupos mistos de crianças e adolescentes que não vivenciem a situação de trabalho⁸⁹.

⁸⁷ É importante que seja destacado que todos os indivíduos inseridos no SCFV, podem ser cadastrados no SISC (Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), independente de critérios de renda, pois, segundo o artigo 6º do Decreto nº 6135/2007, as famílias com renda superior a três salários mínimos, poderão ser incluídas no Cadastro Único, desde que a inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação.

⁸⁸ Inegavelmente, pensar a matricialidade sociofamiliar no âmbito da política de assistência social, significa sem dúvida alguma, compreender a complexidade do contexto e a situação social da família, na perspectiva de gerir tais aspectos a partir de suas especificidades.

⁸⁹ A experiência da pesquisa empírica foi determinante para levantarmos algumas questões acerca do enfrentamento ao trabalho infantil, até que ponto os programas tem se distanciado dos traços

Aqui gostaríamos de dar ênfase ao fenômeno do trabalho infanto-juvenil do município de Salinópolis, destacando que o município contraditoriamente apresenta visivelmente duas realidades socioeconômicas bem distintas, que explicam-se pelo seguinte movimento histórico: Salinópolis é considerado um balneário de praia litorânea, frequentado na maioria das vezes, por pessoas de alto poder aquisitivo do Estado do Pará e até de outros Estados, que no decorrer do tempo foram adquirindo imóveis no centro da cidade com a finalidade de construir casa de veraneio e/ou grandes hotéis, se apropriando dessa forma de terrenos que antes pertenciam às famílias locais.

Essas apropriações, foram responsáveis pelo deslocamento das famílias naturais de Salinópolis para as áreas mais afastadas e periféricas do centro da cidade.



Fonte: Site rota turística de Salinópolis

tradicionais de combate à pobreza, tendo em vista que ainda hoje: incorporam caráter “focalizado, seletivo, temporário e compensatório” (PADILHA, 2010, p. 202)

Essas áreas para as quais as famílias se deslocaram, eram áreas sem planejamento caracterizadas pela ausência expressiva de equipamentos públicos tais como: escolas, postos médicos, praças públicas dentre outros, surgindo dessa forma os bairros periféricos do município de Salinópolis. A pobreza dessas famílias está intimamente relacionada com a falta de postos formais de trabalho⁹⁰, uma vez que a ampliação do mercado de trabalho formal acaba sendo esporádico atendendo as demandas do veraneio em hotéis, restaurantes, lanchonetes etc.

Assim sendo, essas famílias desenvolveram a cultura de pequenas vendas, e serviços no período de alta temporada de férias (verão), trabalho esse que quase sempre envolve todos os membros do núcleo familiar. Nesse sentido, crianças e adolescentes vão para as ruas e praias do município com vendas de salgados, sucos, pequenos artesanatos e outros, tornando-se suscetíveis à violência e exploração sexual, assim como ao uso abusivo de drogas, portanto, o CRAS tem um papel primordial na ruptura dessa cultura.

Outro elemento que precisa ser destacado, é que o CRAS de Salinópolis não dispõe de equipe técnica adicional, denominada de Equipe Volante⁹¹ (além do número previsto pela NOB-RH/SUAS) que desenvolva ações específicas por meio do deslocamento visando o atendimento à população em territórios extensos e áreas isoladas, comprometendo o serviço da PSB do município, tendo em vista que o mesmo possui comunidades ribeirinhas como é o caso da comunidade do Derrubadinho que leva aproximadamente o tempo uma hora de

⁹⁰ Fator que segundo Mota (2010, p. 189), está relacionado com a impossibilidade do Estado garantir o direito ao trabalho, quer pelas condições assumidas pelo trabalho no capitalismo contemporâneo, quer pelo alto nível de desemprego ou ainda pela orientação da política econômica, ocasionando necessariamente a ampliação do campo da assistência, inserindo com seus usuários mesmo aqueles que se encontram aptos ao trabalho.

⁹¹ O atendimento, por meio do estabelecimento de Equipe Volante, poderá ser realizado às famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional”, com peculiaridades tais como grande extensão territorial, isolamento, áreas rurais e/ou de difícil acesso alcançando assim populações que ainda não estão inseridas nos serviços. NOB/SUAS (2005)

barco e uma hora e trinta minutos de carro, segundo as informações das técnicas de referência do CRAS.

Os dados da pesquisa apontaram ainda, que Salinópolis não possui embarcação/lancha para o deslocamento da equipe de referência para o atendimento das comunidades ribeirinhas. No Estado do Pará, essas embarcações são de extrema relevância em alguns municípios para a oferta dos serviços da assistência social, dado as especificidades geográficas mencionadas anteriormente de característica amazônica.



Fonte: MDS (2015)

Desconsiderar tal elemento, é reiterar persistentemente o equívoco de não compreender elementos que se colocam determinantes na consolidação das políticas públicas brasileiras. Como é destacado por Koga (2013)

[...] 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. (KOGA, 2013, p. 33)

O Município de Salinópolis por dispor de apenas um equipamento CRAS, sua abrangência acaba sendo, toda a extensão do município. Para o desenvolvimento das atividades específicas do CRAS, a secretaria municipal de assistência social dispõe do quadro

funcional no total de 13 funcionários, destes, 06 são pedagogos, 01 assistente social, 01 psicólogo, e 05 formação não específica. (MDS-2015)

As fontes de pesquisa apontam ainda que o município oferta os serviços da Proteção Social Especial - PSE de média complexidade por meio de 01 equipamento CREAS, implantado e cofinanciado pelo MDS, no qual são desenvolvidas as ações pertinentes ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI. O referido programa tem a capacidade de atendimento para 50 famílias e indivíduos, dispondo de um repasse acumulado de R\$ 26.000,00.

Ainda pertinente aos serviços de média complexidade, o equipamento CREAS, encontra-se desenvolvendo: 1) Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) – 2) Serviço especializado para pessoas em situação de rua, 3) Serviço de Proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, 4) Serviço especializado em abordagem social⁹². Outro elemento que nos chamou a atenção, é que existe somente uma técnica concursada nos serviços da assistência social.

Acerca da Proteção Social Especial de alta complexidade, a secretaria municipal de assistência social, dispõe de uma unidade de acolhimento para crianças e adolescentes. As atividades desenvolvidas pelo órgão gestor da assistência voltadas para esse serviço são: gestão, monitoramento e supervisão; Acompanhamento do fluxo de entradas e saídas de crianças e adolescentes na unidade; Centraliza as informações das medidas de acolhimento determinadas pelo poder Judiciário; Centraliza as informações dos acolhimentos emergenciais realizados pelo Conselho Tutelar; Promove a articulação dos serviços de acolhimento com os demais serviços da rede

⁹² Essas informações vão de encontro ao que se tomou conhecimento por meio da pesquisa empírica, ao se constatar que o equipamento CREAS, funciona apenas com uma assistente social exclusiva, e uma psicóloga, que se divide com os serviços ofertados no CRAS.

socioassistencial; Realiza supervisão e suporte técnico aos serviços de acolhimento; Fiscaliza a qualidade dos serviços (MDS-2015).

No que tange o programa de Transferência de Renda no município de Salinópolis, os levantamentos feitos no sistema do MDS (2015), informaram que até novembro de 2015, havia um quantitativo de 4.266 famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família, esse quantitativo representa o percentual de 117,80% do total estimado de famílias do município com perfil de renda apropriado ao programa.

O Censo/SUAS 2010 apontou para um número de 5.192 famílias de baixa renda com perfil para o CadÚnico, já as famílias pobres com perfil para serem inserida no programa Bolsa Família totalizavam 3.690, sinalizando um percentual de cobertura em 115,61%, esse percentual de cobertura na prática representa o repasse do governo federal do valor de R\$ 727.276,00 até novembro de 2015.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, até o mesmo período, o sistema do MDS apresentava um total de 1.141 beneficiários, deste total, 625 era destinado para Pessoa com deficiência (PCD), esse quantitativo significa o repasse até outubro de 2015 do valor de R\$ 492.500,00 e 516 para idosos, com o repasse no mesmo período do valor de R\$ 406.608,00, totalizando um repasse do governo federal do montante de R\$ 899.108,00 para o referido período.

As ações desenvolvidas pela equipe técnica da assistência social de Salinópolis relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) constituem-se em: 1) Realizar estudos sobre as condições de vulnerabilidade das famílias com idosos e pessoas com deficiência, 2) Orientar a população beneficiária sobre seus direitos e procedimentos para acesso ao BPC, 3) Encaminhar possíveis beneficiários ao INSS, 4) Apoiar e acompanhar o processo de concessão do BPC. (MDS-2015)

Consideramos fundamental dar destaque a outro fator no campo dos benefícios/CadÚnico, que está expressivamente relacionado com o objeto de estudo dessa pesquisa (cultura política na gestão da assistência social), que diz respeito à dinâmica de concessões dos benefícios eventuais.

Referente aos Benefícios Eventuais da Assistência Social, registra-se que a pesquisa identificou que o município não dispõe de regulamentação dos benefícios eventuais, e como um fator agravante, a concessão dos mesmos não é realizada no CRAS, nem em setor específico da secretaria municipal de assistência social, esses benefícios (auxílio funeral, auxílio natalidade, apoio alimentar, benefício eventual para situação de calamidade pública, assim como outros benefícios eventuais para famílias em situação de vulnerabilidade temporária), estão ligados diretamente à gestão municipal⁹³.

Uma vez que a proposta desse estudo, se constitui avaliar a política de assistência social, não poderíamos deixar de analisar criticamente, a forma como os benefícios eventuais são administrados em Salinópolis, conforme destacado acima, a forma com que é feita a concessão contraria o entendimento de que os mesmos são um direito social legalmente assegurado aos cidadãos brasileiros no âmbito da proteção social básica.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em seu artigo 22, estabelece três tipos de benefícios eventuais: os *compulsórios*⁹⁴, onde alocam-se os auxílios natalidade e funeral destinados às famílias com renda per capita de até um quarto do salário mínimo; os benefícios de caráter *facultativo*⁹⁵, ordenados de acordo com as necessidades oriundas das situações de vulnerabilidade social e calamidade pública; e os chamados benefícios *subsidiários*⁹⁶, descritos no § 3º do art. 22, como provisão às crianças de até seis anos de idade.

No entanto, a nossa crítica se pauta na necessidade de se quebrar os paradigmas no âmbito da cultura política de Salinópolis que direcionam a concessão dos benefícios eventuais à práticas não

⁹³ Esse é um elemento que chama a atenção uma vez que não estando regulamentados em lei municipal que direcione essa concessão, os benefícios eventuais podem estar propensos a serem utilizados como moeda de troca política, como mecanismo eleitoral, retroalimentando uma cultura política clientelista, paternalista, não democrática e não cidadã.

⁹⁴ Grifo nosso.

⁹⁵ Grifo nosso

⁹⁶ Grifo nosso

democráticas percebidas no favoritismo, na seletividade, no clientelismo, da barganha e na via dupla do favor.

A Assistência Social brasileira tendo em vista todos os seus dispositivos regulatórios, já se configura como uma política pública de direito, no entanto a conjuntura política nos desafia atualmente pensar e propor iniciativas que sejam capazes de desvinculá-la da preocupação secundária que historicamente perpassa a visão dos governos. Um dos pontos nevrálgicos no campo da assistência social, diz respeito a gestão financeira e do trabalho.

Em relação a gestão financeira, e do trabalho no município de Salinópolis, registra-se a partir das informações levantadas pela pesquisa nacional de avaliação da implementação do sistema único de assistência que: o município possui Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) implantado por meio de Lei municipal, possuindo CNPJ próprio como matriz, e se constitui como uma unidade orçamentária.

Os recursos aplicados na assistência social no município de Salinópolis são alocados na unidade orçamentária do fundo municipal de assistência social, todavia, o contador responsável pelas contas do Fundo Municipal de Assistência Social está lotado em outro órgão da prefeitura, a pesquisa revelou ainda que, apesar das informações obtidas no sistema de informação do MDS (2015) apontarem a secretária municipal de assistência social como a ordenadora de despesa do FMAS, a pesquisa empírica contraria essa informação do MDS, uma vez que na prática isso não ocorre, estando as decisões quanto a utilização dos recursos da assistência alocados no fundo municipal, centralizadas no gestor municipal.

Os dados da pesquisa de avaliação do SUAS, revelaram ainda que, em relação ao âmbito do trabalho, a gestão municipal faz uso dos recursos do cofinanciamento federal de serviços (pisos dos serviços), para custear o pagamento da folha de servidores públicos (estatutários, empregado público celetista e/ou concursado temporário) que integram as equipes de referência, conforme disposto no artigo 6º da Lei Orgânica da Assistência Social, sendo destinado o

percentual aproximadamente de 21 a 40%, não realizando entre 2009 e 2010 concurso público.

Sobre o IGD/SUAS⁹⁷ municipal, as informações levantadas via MDS (2015) apontaram para um valor de R\$ 1.276,70 transferido no mês de abril de 2015 como forma de incentivo à gestão, os repasses do IGD/SUAS são utilizados conforme fora informado pela gestão municipal da assistência social para: capacitações, encontros, seminários e oficinas; pagamentos de diárias e passagens; campanhas, ações de divulgação e esclarecimento da população; desenvolvimento de sistemas informatizados; aquisição de equipamentos eletrônicos de informática; aquisição de materiais de consumo e expediente; impressão de materiais; reforma de unidades públicas; aquisição de mobiliário; aquisição de veículos; manutenção de veículos; atividades de custeio do Conselho Municipal de Assistência Social.

Quanto à Gestão do Trabalho, foi informado no Censo/SUAS que o órgão gestor municipal da assistência social de Salinópolis, não possui mesa de gestão do trabalho instalada, conforme está previsto na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-RH/SUAS), e que Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos servidores do órgão gestor da assistência social, está centralizado na prefeitura. No que se refere à Gestão do Trabalho, gostaríamos de refletir a relevância da mesa da gestão do trabalho, para além dos acordos contratuais e de remuneração, mas reconhecê-la como mecanismo primordial na política de educação permanente dos trabalhadores do SUAS, uma vez que o aprimoramento técnico por ser necessário, deve ser constante, tendo em vista que, conforme enfatiza Crus; Teixeira (2014, p. 69), [...] “a efetivação do SUAS não escapa ao campo das contradições, da luta de classes, de posições conservadoras versus posições de defesa

⁹⁷ O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, é o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que conforme os resultados alcançados, a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão municipal como forma de incentivo.

e garantia dos direitos sociais (os mais combatidos pelos reacionários).

No que diz respeito ao monitoramento que deve ser realizado pela equipe da Secretaria de Estado de Assistência Social, as informações obtidas no Censo/SUAS 2014, registravam que o município de Salinópolis teria recebido nos últimos 12 meses, a equipe do Estado de monitoramento somente uma vez, visita na qual foram tratados assuntos pertinentes a) adequação da estrutura organizacional da Secretaria (regimento, organograma, etc.), b) adequação da implantação dos serviços socioassistenciais, c) Metodologias de trabalho social com famílias, d) regulamentação dos benefícios eventuais, e) gestão do Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico, f) gestão do Programa Bolsa Família, g) Utilização do Prontuário SUAS⁹⁸.

No âmbito da Vigilância Socioassistencial, foi identificado a partir do Censo/SUAS 2014, que o município de Salinópolis, não dispõe do setor/estrutura de vigilância socioassistencial instalado, não possuindo informações tais como: levantamento ou pesquisa que aponte o número de pessoas em situação de rua no município, violência e exploração contra crianças e adolescente, dentre outras.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 conceitua a Vigilância Social como aquela área responsável pela:

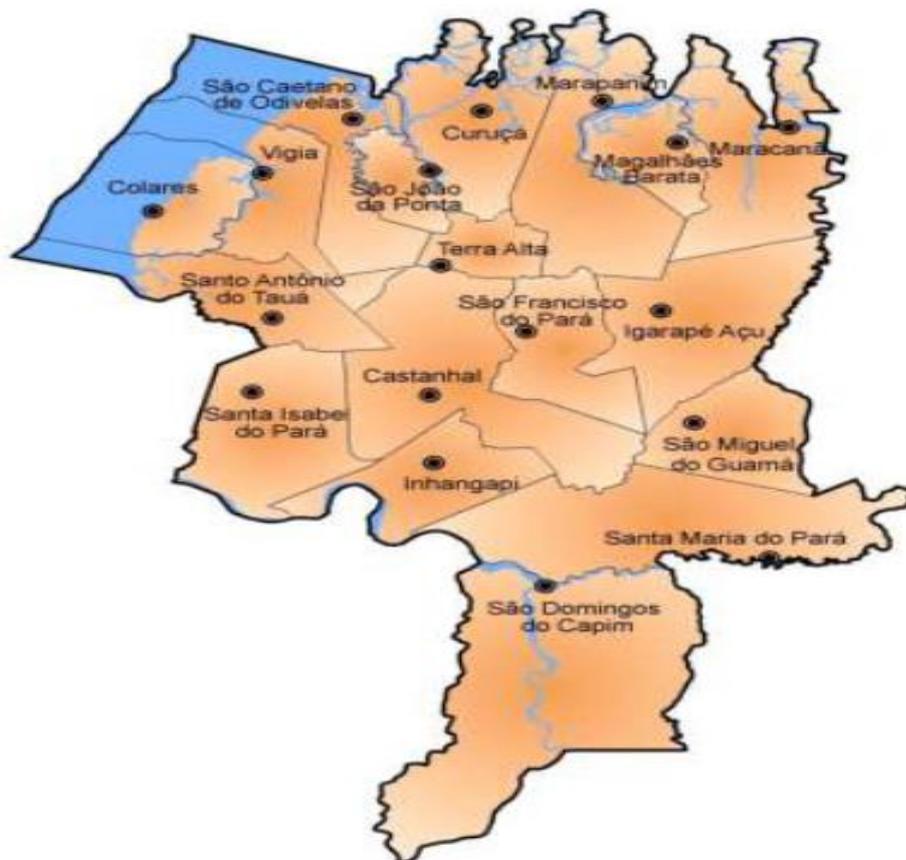
produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidades e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para diversos segmentos etários. (PNAS, 2004: 39, 40)

⁹⁸ Essas informações tendem a gerar conflitos em nossa análise, quanto ao que metodologicamente reconhecemos ser dever da secretaria de Estado junto aos municípios, é levantada essa reflexão vislumbrando a duvidosa capacidade de se fazer monitoramento e capacitar a equipe do município em tantos elementos do SUAS em uma única visita. O que se está colocando em cheque nesse momento é eficácia da visita.

3.2.2 A Assistência Social no Município de Inhangapi

De acordo como pode ser identificado abaixo, Inhangapi é um município de pequeno porte I que integra a Região de Integração do Guamá.

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO GUAMÁ



Fonte: PEAS-PA (2012-2015)

Consideramos importante reiterar, que as informações que aqui serão utilizadas foram coletadas em dois momentos da Pesquisa Nacional “**ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**”, sendo eles a saber: caracterização da política de assistência social dos municípios focos da pesquisa e ainda, da parte empírica por meio da pesquisa de campo.

Inhangapi é um município que encontra-se em nível básico de gestão, e a política de Assistência social é desenvolvida por meio

de ações da Proteção Social Básica – PSB, através de um CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) cofinanciado pelo governo federal que foi criado em 2005. Este CRAS segundo o sistema de informação do MDS (2015), tem a capacidade de atendimento de 500 famílias, estando referenciadas para atendimento 2.500 famílias, tendo o referido equipamento a previsão de um repasse anual no valor de R\$ 72.000,00.

A situação do imóvel em que o CRAS de Inhangapi funciona, destaca-se por ser no pavimento inferior de uma residência, alugado pela prefeitura, na área comercial do município. Alguns elementos nos chamam à atenção para o funcionamento do CRAS de Inhangapi, o primeiro deles, diz respeito às suas condições de acessibilidade, que não atendem às orientações quanto ao acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção, conforme norma da ABNT (NBR9050), assim como os espaços de: recepção, salas de atendimento, espaços de uso coletivo e banheiros não são adaptados no sentido de garantir a mobilidade, conforto e bem-estar aos usuários da assistência social, principalmente às pessoas com deficiência.

Tendo em vista sua definição do CRAS pelo MDS:

O CRAS é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (MDS, 2009, p. 9)

Outro elemento que nos chamou à atenção, diz respeito à sua localização, pois, conforme fora destacado anteriormente, o único equipamento da proteção social básica de Inhangapi, localiza-se na área comercial, a aproximadamente 100 metros do órgão gestor, Segundo 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”, Todavia, as atribuições do CRAS, de forma alguma podem ser

confundidas com as funções do órgão gestor da política de assistência social municipal.

Nesse sentido, entendemos que o eixo identitário da territorialização do CRAS de Inhangapi, quanto à sua localização, desconsidera o fato de que é nos espaços dos territórios⁹⁹ que se consolidam as relações entre os indivíduos e os coletivos, é o espaço onde se expressam a solidariedade, a extensão das relações familiares para além da consanguinidade, o fortalecimento da cumplicidade de vizinhança e o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. Portanto, consideramos a localização do equipamento um obstáculo à democratização dos serviços que são de sua natureza oferecer no campo da proteção social básica, tendo em vista o princípio de descentralização do SUAS.

CRAS DE INHANGAPI



⁹⁹ Habitados pelas famílias que se inter-relacionam evidenciando suas fragilidades e potencialidades, suas formas tradicionais e culturais de solidariedade e cuidados.



Fonte: Pesquisa de campo Fev. Mar. de 2016

Destaca-se que o CRAS de Inhangapi, segundo os dados da pesquisa, funciona com uma equipe de referência um pouco acima do que prevê a orientação da NOB/SUAS dentre os quais se identifica: 05 profissionais de nível superior, sendo três assistentes sociais¹⁰⁰, um psicólogo e uma pedagoga, 03 profissionais de nível médio, e ainda 03 profissionais com formação não especificada, essa equipe é responsável pela execução do PAIF, por meio dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculo.

Ressalta-se no entanto que, assim como Salinópolis, Inhangapi não dispõe de equipe volante, para a oferta dos serviços da proteção social básica às comunidades mais afastadas, ficando a cargo da equipe de referência do PAIF, a cobertura de toda a extensão territorial do município, fragilizando consequentemente oferta de serviços no âmbito do CRAS, uma vez que a equipe para fazer a cobertura das comunidades que compõem o município precisam se ausentar do CRAS até dois dias por semana.

Acerca dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, o município de Inhangapi recebeu o repasse de R\$ 108.000,00 este valor tendo como referência o ano de 2014, para aplicação em um quantitativo de atendimento de 180/mês. Os dados obtidos por meio da pesquisa descrevem que o CRAS do município de

¹⁰⁰ Uma dessas profissionais exercendo a função de coordenação do equipamento.

Inhangapi, executa diretamente serviços de convivência e fortalecimento de vínculos nas seguintes modalidades e com os respectivos quantitativos: a) Crianças de 7 a 14 anos de idade, com 129 pessoas, b) Jovens de 15 a 17 anos de idade, com 50 pessoas, c) Idosos (60 anos ou mais), com 60 pessoas, totalizando um quantitativo de 239 usuários¹⁰¹.

Nós gostaríamos de nos deter um pouco nessa reflexão, evidenciando o autoritarismo que contemporaneamente ainda perpassa a política de assistência social, a pesquisa empírica nos revelou que o grupo do SCFV destinado à adolescentes foi extinto no CRAS Inhangapi sob o discurso de que:

Os meninos são terríveis, os adolescentes não estavam obedecendo, são muito rebeldes e não entendemos a causa [...] nós estávamos propondo as atividades e eles não estavam participando [...] o que a juventude da contemporaneidade necessariamente precisa, nós não temos aqui no CRAS para oferecer. (Fala de um técnico do CRAS)

O CRAS materializa a presença do Estado no território, quando viabiliza o acesso aos direitos socioassistenciais e contribui para a consolidação da cidadania, todavia, o que fica evidente com esse trecho da fala de um dos técnicos do CRAS, é de que mesmo estando latentes problemas estruturais concretos que perpassam a extinção do grupo de adolescentes no SCFV, o discurso culpabilizador do sujeito impera, subsumindo dessa forma, as fragilidades de enfrentar as demandas que são colocadas pela adolescência.

Destacamos outro elemento que, em nosso entendimento merece reflexão e que uma forma geral não está deslocado da ineficiência em lidar com os adolescentes, diz respeito aos educadores sociais, aos conteúdos e à metodologia de se trabalhar com os mesmos. Por meio da pesquisa de campo, nos demos conta da estreita relação que gestão da assistência social de Inhangapi tem com a igreja católica local, uma vez que as freiras foram designadas a desempenharem o papel de educadoras sociais.

¹⁰¹ Este quantitativo colide com as informações obtidas em campo, uma vez que ficou evidente que os investimentos que o CRAS tem feito é no segmento criança e idoso

A assistência social até alcançar o patamar de política pública de responsabilidade do Estado, percorreu por um percurso marcado por contradições e equívocos sejam de ordem de interpretação, seja no campo da operacionalidade. Nesse sentido, a prática desenvolvida pela gestão da política de assistência social de Inhangapi, nos faz refletir sobre a atual presença de organismos e entidades filantrópicas que muitas vezes no nível do senso comum corroboram para a desconstrução da identidade laica do Estado, assim como abrem precedentes para que a assistência social novamente seja atrelada à práticas caritativas e moralizadoras.



Fonte: Pesquisa de campo Fev. Mar. de 2016

Segundo o sistema de informação do MDS (2015), o município de Inhangapi não possui rede referenciada (entidade conveniada) para oferta de grupos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, nesse sentido, o desenvolvimento das ações pertinentes a este serviço, fica a cargo exclusivamente do próprio equipamento CRAS. As informações obtidas pelo sistema do MDS assinalaram ainda que, no que se refere as atividades realizadas com familiares/responsáveis dos participantes dos grupos do SCFV, destaca-se: atendimentos coletivos periódicos, atendimentos coletivos eventuais (palestras diversas), atendimentos individualizados eventuais quando necessário.

Foi informado via sistema do MDS, que o CRAS de Inhangapi estava realizando atividades com 03 grupos do PAIF, grupos estes onde encontravam-se regularmente participando 26 famílias, das quais se identificam a participação de 95 mulheres. O levantamento de informações para a pesquisa nacional **“ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL”**, apontou que as principais temáticas abordadas nos grupos do PAIF são: direito à transferência de renda e benefícios assistenciais, direito a Documentação Civil Básica (certidão de nascimento, CPF, RG, título eleitoral), direito a cultura e lazer, direito das mulheres, direitos das pessoas com deficiência, direitos das famílias, uso de álcool e/ou outras drogas na família, diversidade cultural, étnica e social.

Destaca-se que as principais atividades desenvolvidas pela equipe de referência do CRAS no âmbito do PAIF, segundo o sistema de informação do MDS (2015), são: acompanhamento de famílias, acompanhamento prioritário de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do PBF, acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (pessoas idosas e com deficiência), acompanhamento a famílias com presença de trabalho infantil, acompanhamento a famílias atendidas com benefícios eventuais, atendimento particularizado de famílias e/ou indivíduos, Grupo/oficina com famílias, visitas domiciliares, deslocamento da

equipe de referência para atendimento e oferta de serviços socioassistenciais em localidades distantes, dentre outros¹⁰².

É importante frisar que a área de abrangência do CRAS Inhangapi, possui especificidades geográficas (rios, estradas sem asfaltamento, longas distâncias do centro urbano para as comunidades, etc.), que dificultam a mobilidade da equipe de referência, além de ter os problemas sociais agudizados em decorrência de moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços, e/ou similares, conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas, e exploração sexual, tais circunstâncias são apontadas como entraves na dinâmica de oferta dos serviços.

Importa saber ainda que, na área de abrangência do CRAS do município de Inhangapi, destaca-se a presença de povos e comunidades tradicionais na qual registra-se a presença de comunidades quilombolas¹⁰³ e ribeirinhas¹⁰⁴, contudo, identificamos um agravante, ao perceber que foi informado ao sistema do MDS (2015) que os profissionais não possuem vivências e/ou experiências específicas junto às comunidades atendidas, assim como é inexistente a articulação com órgãos públicos que possuem atuação específica junto às referidas comunidade tais como: FUNAI, INCRA, etc).

No âmbito das ações da busca ativa desenvolvidas pela equipe de referência do CRAS foram informadas as seguintes estratégias: visitas domiciliares, deslocamento da equipe de referência para conhecimento do território, realização de contatos com atores dos serviços socioassistenciais e setoriais para obtenção de

¹⁰² Em relação ao que foi informado percebemos que são informações que atiram com a realidade vivenciada pela equipe de referência, esse elemento nos estimula a refletir sobre a relativização existente entre o que se informa nos sistemas do MDS e o que se obtém de concreto na operacionalidade da política. Pensamos que aprisionamento tecnocrático que demanda o acelerado e nem sempre real retorno quantitativo das atividades realizadas fetichiza a cobertura das ações socioassistenciais.

¹⁰³ Segundo as informações obtidas através do Conselho Municipal de Assistência Social de Inhangapi, estão registradas a presença de nove comunidades quilombolas.

¹⁰⁴ Mesmo sendo um dado significativo quanto à necessidade de viabilização de condições estruturais para se garantir a oferta dos serviços socioassistenciais, o município de Inhangapi, não dispõe de embarcação para o trabalho da equipe de referência do CRAS.

informações, utilização de carros de som¹⁰⁵, utilização das informações do CadÚnico.

Identificou-se que o município ainda não dispõe de lei municipal de regulamentação do sistema único de assistência social, sendo o Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo conselho municipal de assistência social, o documento precípua da referida política no município, onde o mesmo é atualizado anualmente. As informações obtidas via sistema de informação do MDS (2015), indicam que o município possui Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) implantado por meio de lei municipal, com CNPJ próprio, como matriz, constituindo-se como uma unidade orçamentária, sendo os recursos aplicados na Assistência Social alocados em sua totalidade na unidade orçamentária do fundo municipal de assistência social. Todavia, algo que registra-se em muitos municípios de pequeno porte do Brasil, é o fato de que os contadores responsáveis pelas contas do fundo municipal de assistência social estão diretamente vinculados às prefeituras, em Inhangapi a Secretária Municipal de Assistência Social foi identificada como a ordenadora de despesas.

Quanto aos programas de transferência de renda, identificamos que o Programa Bolsa Família (PBF) recebeu o repasse do governo federal no ano de 2014 o valor de R\$ 3.235.884,00, de acordo com os registros obtidos no sistema do MDS até junho de 2015. O município possui 2.382 famílias registradas no CadÚnico, com 1.669 famílias sendo beneficiadas, as informações ainda revelam que de junho de 2011 a março de 2015, o município inscreveu no CadÚnico e incluiu no PBF 316 famílias que estavam em situação de extrema pobreza¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Dadas as especificidades geográficas já mencionadas percebemos uma incongruência com tal estratégia, tendo em vista que nos foi informado na pesquisa de campo que o carro som não alcança as comunidades mais distantes, centrando sua atividade de divulgação no centro urbano do município.

¹⁰⁶ Essa informação conflita com a situação socioeconômica do município, principalmente levando em consideração a realidade das famílias quilombolas e ribeirinhas. O número de famílias incluídas no PBF num intervalo de quatro anos (316) direciona à ideia de que a pobreza encontra-se somente nas periferias das grandes cidades.

No que se refere o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o ano de 2014 foi utilizado como referência para a análise de informações, nele os registros coletados apontam que 174 pessoas eram beneficiadas, esse quantitativo corresponde a um repasse no valor de R\$ 1.486.369,94 pelo governo federal. Registra-se que pelo porte do município e pelo seu nível de gestão, o mesmo não dispõe de outros benefícios complementares de iniciativa municipal, e o valor do repasse oriundo do tesouro municipal para o fundo da assistência, é de R\$ 7.000,000 mensais¹⁰⁷.

Pertinente à concessão dos Benefícios Eventuais tais como: auxílio funeral, auxílio natalidade, auxílios relacionados à segurança alimentar apoio alimentar, calamidade pública dentre outros), registra-se que apesar de não haver lei municipal de regulamentação, assim como o município de Salinópolis, em Inhangapi, a concessão desses benefícios é realizada no CRAS.

É importante frisar que em Inhangapi as áreas ligadas à gestão da assistência tais como: de Vigilância Socioassistencial, Monitoramento e Avaliação e Gestão do Trabalho acontecem de maneira informal, não possuindo equipes nem estruturas específicas para os respectivos setores. Ainda relacionado a gestão da assistência, às informações pertinentes ao pacto de aprimoramento do SUAS, indicam que o município alcançou apenas a meta de colocar o Conselho Municipal de Assistência Social como instância de controle do PBF.

A gestão informou ainda ao sistema do MDS (2015), que os técnicos e a gestão municipal da assistência social participaram de atividades de orientação e apoio técnico promovido pelo Estado aproximadamente quatro vezes no ano de 2014, no tocante a essas orientações, os temas mais frequentemente tratados foram sobre: adequação da estrutura organizacional da Secretaria (regimento, organograma, etc.), adequação da implantação dos serviços

¹⁰⁷ Identificamos esse fator como um entrave quanto à operacionalização dos serviços socioassistenciais, pois de acordo com as informações coletadas junto ao CMAS, não existe a regularidade por parte da prefeitura em realizar mensalmente esse repasse.

socioassistenciais, regulamentação dos benefícios eventuais, gestão do CadÚnico¹⁰⁸.

Os dados coletados para a pesquisa nacional de avaliação do SUAS, identificaram a partir do sistema de informação do MDS (2015) que, de acordo com o Censo/SUAS 2014, o recurso do IGD/SUAS do município de Inhangapi, foi utilizado para custear: capacitações, encontros, seminários e oficinas, pagamentos de diárias e passagens, desenvolvimento de sistemas informatizados, aquisição de equipamentos eletrônicos de informática, aquisição de materiais de consumo e expediente, reforma de unidades públicas, aquisição de mobiliário¹⁰⁹.

Outro elemento comum entre os municípios de pequeno porte do Brasil, diz respeito a utilização de 41 a 60% recursos do cofinanciamento federal de serviços (pisos dos serviços) para pagamento de servidores públicos (estatutários, empregado público celetista ou concursado temporário) que integram as equipes de referência, conforme disposto no artigo 6º da Lei Orgânica da Assistência Social. Todavia, acreditamos que isso não pode se configurar como uma justificativa permanente dos governos municipais não assumirem a responsabilidade de ampliação e qualificação dos trabalhadores do SUAS.

Acreditamos não ser possível avaliar a política de assistência social sem o profundo conhecimento das circunstâncias socioeconômicas locais as quais esta encontra-se instaurada, assim como a conjuntura política que define as responsabilidades e os papéis no campo de sua exequibilidade. Situada num Estado neoliberal, a política de assistência social conflita enquanto política pública de direitos, com a ortodoxia neoliberal, transitando entre axiomas conservadores e os tensionamentos popular por cidadania.

¹⁰⁸ A processualidade da política de educação permanente dos trabalhadores do SUAS, acaba sendo tencionada por essas informações, uma vez que existe a expressiva rotatividade dos trabalhadores na política de assistência social local.

¹⁰⁹ As informações disponibilizadas quanto à utilização do IGD/SUAS de certa forma colocam em cheque a atuação do CMAS enquanto controle social, uma vez que as informações acima contrastam com o real.

Essa compreensão se confirma no entendimento de BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 39), quando afirmam que a análise das políticas sociais “devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é unidade dialética do fenômeno e da essência”.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DA CULTURA POLÍTICA EM INHANGAPÍ E SALINÓPOLIS NO CONTEXTO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo está organizado em cinco seções, que de forma geral se propõem analisar a cultura política no âmbito da assistência social nos municípios de Inhangapi e Salinópolis, a partir da percepção de *gestores, técnicos, conselheiros e da participação usuários*¹¹⁰.

As referidas seções estão assim organizadas: primeiramente fazemos a descrição da estratégia metodológica de pesquisa adotada, tendo em vista que, subsidiado por essa informação o leitor terá condições de situar-se cientificamente quanto a seriedade do processo de sua realização. Pois como destaca Prates (2010)

[...] a metodologia é explicitada em detalhes para dar visibilidade aos fundamentos, procedimentos, instrumentos e técnicas efetivamente utilizados de modo a resguardar a qualidade científica do estudo, a socialização dos resultados no caso do Serviço Social é compromisso ético previsto no Código de Ética Profissional

A seções posteriores, de forma geral tratarão sobre a cultura política no contexto da política de assistência social nos municípios de Inhangapi e Salinópolis, vislumbrada a partir do universo de cada grupo de sujeitos destacados anteriormente. Acreditamos portanto, que a centralidade desse trabalho encontra-se nesse capítulo, uma vez que ocorrerá o desvelamento do objeto investigado, a partir da confrontação das categorias trabalhadas nos capítulos anteriores, com os dados obtidos por meio da pesquisa de campo.

4.1. Assistência Social e Cultura Política na Percepção de Gestoras, técnicos e usuários.

Passadas quase duas décadas da implantação do SUAS, ainda são facilmente percebidas, as complexas e contraditórias realidades no universo da assistência social, principalmente quando essas realidades pontuam a persistência secular de condutas

¹¹⁰ Sujeitos participantes da pesquisa.

seletivas, clientelistas e assistencialistas, que desfocam os avanços obtidos por meio de todas as normativas orientadoras que a define como política pública, afastando-a da dimensão de justiça e direitos, como destaca Vieira “[...] sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto” (VIEIRA, 2004, p. 59).

Inhangapi e Salinópolis, ambos estão habilitados na condição de gestão inicial da política de assistência social, sendo o primeiro de pequeno porte I e o segundo de pequeno porte II, de acordo com Norma Operacional Básica do SUAS, este dentre outros elementos, como a presença de famílias (novas oligarquias) com o acúmulo de poder econômico em ambos municípios no poder político, assim a estreita relação com o um segmento religioso, acabam se assemelhando por vezes, de várias dimensões da realidade não somente de pobreza, de desigualdades sociais, mas principalmente nas dimensões políticas e culturais no trato da coisa pública.

Pensar o processo de gestão e operacionalização da assistência social, a partir do universo dos dois municípios dessa pesquisa, exige reconhecê-los num contexto maior quanto às dificuldades próprias da construção e implementação de uma política pública numa conjuntura tão adversa, tal qual estamos presenciando na realidade brasileira recente, expressa significativamente pela “desagregação dos direitos sociais, pela precarização do mundo do trabalho” (Castel, 1997, apud Silva 2014) dentre outras circunstâncias próprias de um país que frequentemente readapta-se às contemporâneas formas de colonização e de dependência econômica ao capital internacional (Silva, 2014, p. 148-149)

À vista disso, analisaremos a seguir, a cultura política presente na consolidação do SUAS nos municípios focos dessa pesquisa, tendo por subsídio, as considerações dos sujeitos em destaque nesse tópico. Essa análise, portanto, não pode estar despreendida da compreensão de que a prática dessas pessoas se constituem como trabalho de sujeitos, e “como todo trabalho resulta

em um produto” (IAMAMOTO, 1997, p. 45), o produto de suas bagagens teóricas e práticas, ganham expressividade para identificarmos a cultura política na consolidação do SUAS nos municípios em questão.

É importante destacar que nossa análise se constitui *por meio de um estudo comparativo*¹¹¹ entre os dois municípios, nesse sentido, ressalta-se que os mesmos elementos serão utilizados para analisar a percepção dos sujeitos anteriormente referenciados quanto à implementação do SUAS em ambos os municípios¹¹².

Para efeito da análise que ora se inicia, apresentaremos nossa percepção, quanto à comparação entre os municípios por meio de quadro analítico, como forma didática para melhor compreensão. A princípio cabe destacar que a *cultura política* identificada no decorrer da pesquisa, vai para além dos discursos que aqui serão referenciados, mais atravessam comportamentos e posturas dos sujeitos aqui já destacados.

Quadro 08: COMPREENSÃO DAS GESTORAS

CATEGORIA ANALÍTICA	SUJEITO: Gestora
Estado	<p>1. Secretária com formação técnica: A relação com os entes, o Ministério de Desenvolvimento social praticamente não se comunica, (...) E aí buscamos o apoio no estadual. O estado, por sua vez, vem uma vez por ano para o monitoramento (...) eu acredito que não existe a comunicação a nível federal, estadual e municipal</p> <p>2. Secretária sem formação técnica: A parceria, uma parceria muito boa né, tanto que você viu que é tudo atrelado né. Nós temos uma amizade muito boa, eles sempre estão aqui. (...) Então, há uma união muito forte nossa aqui.</p>
Política Social	<p>Secretária com formação técnica: Quando eu entrei desde 2009, nessa nova gestão, foi articular essas políticas, acho que é o papel principal, para abri as portas. (...) Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação.</p> <p>Secretária sem formação técnica: Questão de política pra mim já é outra coisa, quando é política é prefeito que tem que resolver, eu tenho isso comigo que aqui pra fazer política aqui não existe.</p>

¹¹¹ Grifo nosso (no texto)

¹¹² Vislumbrando por conseguinte as aproximações e os distanciamentos assinalados por essas práticas, tendo como horizonte os princípios democráticos que estão “embutidos” na consolidação da assistência social, enquanto política pública.

Assistência Social	<p>Secretária com formação técnica: eu priorizei, (...) a identificação civil, porque eu observei que a maioria da população não tinha sequer a certidão de nascimento. (...) eu procuro priorizar aqui focalizar na matricialidade sociofamiliar, que está preconizada no SUAS.</p> <p>Secretária sem formação técnica: Eu já não me envolvo nessa parte de cesta básica, remédios. (...) eles achavam que “ah! A Assistência Social tem que dar, (...), a senhora é a secretária, é a primeira dama, tem que dar a cesta, tem que dar remédio, tem que dar fralda, tem que dar isso, aquilo. Então, a gente fez, separou tudo, CRAS, tudo é na mão deles.</p>
Participação	<p>Secretária com formação técnica: A pauta é definida por mim, no dia da reunião, “olha, a pauta da reunião é assim, assim”, (...) o Conselho aprovou, não sei nem se eles sabem o que vem a ser a reprogramação, só sei que eles assinaram (...) quando se precisa que eles aprovem, deliberem sobre alguma pauta é muito complicado.</p> <p>Secretária sem formação técnica: (...) Todo santo dia tem conselheiros aqui dentro fiscalizando e a gente... livro aberto. Isso foi um avanço muito grande, é a única secretaria que os conselhos funcionam, é a Secretaria de Assistência.</p>
Democracia	<p>Secretária com formação técnica: nossa última Conferência não teve participação popular, ficamos só nós funcionários da Secretaria de Assistência participando mesmo e alguns convidados.</p> <p>Secretária sem formação técnica: (não conseguiu fazer nenhuma referência)</p>
Cultura Política	<p>Secretária com formação técnica: Eu chego muito perto, eu mando buscar para as reuniões (...) o restante dos <i>meus funcionários</i>. (...) tenho aqui <i>minha representante</i> (...) minha representante também.</p> <p>Secretária sem formação técnica: hoje os usuários estão vindo atrás (...)Tudo isso aí, esses recursos, são parcerias que a gente vai atrás, é ofício, eu peço, meu apelido já é “Maria Pidona”, porque eu saio, eu peço, e eu louvo a Deus por isso. (...) Eu sempre digo assim, às vezes, eu sou esposa do prefeito tá, mas eu brigo com ele, eu busco o direito aqui da Assistência.</p>

Fonte: Pesquisa de campo Fev. Mar. de 2016

O quadro acima ilustra comparativamente, as percepções e posicionamentos das gestoras dos municípios focos dessa pesquisa, no que concerne algumas categorias centrais para esse estudo. Por meio da análise de conteúdo, perceberemos que em alguns momentos as gestoras se aproximam quanto à posicionamentos e práticas, tendo por base a questão da cultura política, ora se distanciam, criando

dessa forma um movimento paradoxal, que relativiza a hipótese de que a formação superior as coloca em lugares eminentemente encruzáveis.

O quadro demonstra que a gestora com formação técnica, consegue ter o entendimento politizado e coerente com a função que exerce, frente às categorias como: Estado, quando visualiza e critica a desarticulação entre os entes federados, e a repercussão que essa desarticulação traz para a gestão e operacionalização do SUAS no âmbito municipal, assim como, quando consegue perceber a necessidade de articulação das políticas intersetoriais como estratégia de fortalecimento das Políticas Sociais.

Pois como é destacado por Sposati (2009, p. 45), é relevante evidenciar que a Intersetorialidade seja analisada a partir do universo da proteção social, pois a mesma constitui-se como um princípio organizativo, e por meio dela, as políticas públicas podem atingir maior resolução em suas ações, nesse sentido, a autora afirma, que nenhuma política é dotada de mecanismos essencialmente plenos, que conduzam sua própria resolutividade, por este motivo, deve construir-se “uma relação de complementaridade entre as políticas”.

A referida gestora, ainda consegue compreender que a assistência social se consolida também no acesso à cidadania, mesmo que pela simples ação de emissão de documentos, e ainda quando reconhece que as ações no âmbito da política municipal de assistência, devem primar pelo que se encontra preconizado no SUAS, principalmente no que diz respeito à matricialidade sociofamiliar.

Quanto a dimensão democrática, a gestora percebe a falta de apropriação por parte da sociedade local em reconhecer as conferências municipais de assistência social, como um espaço político e democrático de participação popular, assim como um espaço oportuno para a sociedade ser partícipe na (re)elaboração, implementação e consolidação da política de assistência social.

Todavia, esse dado é abordado moldado por antigas e novas concepções que aprisionam a sociedade a uma condição de incapacidade de participação (atuação) política, e de fazer frente ao aparelho estatal (...) e a forças dos grupos e classes dominantes,

concepções essas alinhadas à ideias conservadoras, fascistas, liberais dentre outros. (Ianni, 1984, p. 34).

Um ponto significativo desse estudo comparativo, diz respeito à nossa observação quanto aos elementos “participação e cultura política” a partir da postura da gestora com formação técnica. A observação mostra de forma evidente, que a gestora age por vezes, de forma a anular a cidadania e a identidade democrática que perpassa o controle social.

No plano teórico, a sociedade civil vem sendo relativamente concebida, como um mecanismo cuja representação nos processos de governo do Estado, impactaria numa aproximação das classes populares nos respectivos processos, no entanto, a intervenção tuteladora da gestão sobre o conselho subsumi a conflitualidade natural própria do CMAS, enquanto um espaço rico de disputas, retroalimentando a recorrente tese de incapacidade política da sociedade, favorecendo com que permaneça intocado os interesses do Estado e pouco contemplado os interesses da população. Nessa perspectiva, o papel de sociedade civil constitui-se a partir:

(...) um valor estratégico que é, ao mesmo tempo, o de subsumir o conceito de classe ao de cidadania e democracia e o de naturalizar e universalizar os conteúdos classistas dominantes nas práticas da sociedade civil. (AMARAL, 2010, p. 64)

Ao nos determos a observar a cultura política que perpassa sua concepção e automaticamente refletida em sua prática¹¹³, percebemos de forma explícita em sua fala um *mandonismo* expresso no mais puro exercício do poder institucional, assim como um equívoco que acentuava a confusão de concepção de público e privado, visível no *patrimonialismo do outro*¹¹⁴. Essa observação se comprova ao percebermos que a trabalhadora do SUAS representante do poder público no CMAS, era tratada como: “minha representante”, e não representante do poder público.

¹¹³ Gestora com formação técnica

¹¹⁴ Nos referimos à compreensão da gestora, referente à técnica que representava o poder público (assistência social) no CMAS, que em sua fala expressou uma concepção de posse.

Nesse sentido destaca Iamamoto (2011):

Os Conselhos (...) permitem atribuir maior visibilidade às ações e saturar as políticas públicas das necessidades de diferentes segmentos organizados da sociedade civil (...), por outro lado podem ser capturados por aqueles que apostam na reiteração do conservadorismo político, fazendo vicejar as tradicionais práticas clientelistas, o cultivo do favor e da apropriação privada da coisa pública segundo interesses particulares, que tradicionalmente impregnaram a cultura política brasileira e, em especial, as instâncias de poder na esfera municipal. (IAMAMOTO, 2011, p. 199).

Avançando em nossa análise comparativa, o mesmo quadro analítico, nos possibilita perceber, o nível de debilidade prático-teórica da *secretária sem formação superior*¹¹⁵ quanto à sua função de gestora da política de assistência social. É perceptível a existência de um hiato em relação à sua compreensão sobre as mesmas categorias analíticas, sobre as quais destacam-se:

Ficou notória a limitação conceitual por parte da referida gestora, ao abordarmos questões referentes ao Estado, quando esta não conseguindo avançar rompendo com o senso comum, impregnou seu discurso de um caráter doméstico e acrítico. Essa afirmativa se justifica, ao identificarmos que a mesma não consegue visualizar o Estado enquanto estrutura política paradoxal, perpassada por contradições e por interesses classistas, mas o evidencia como um parceiro com quem se estabelece uma pseudo “amizade”.

Essa incapacidade de desvelamento conceitual e político da representação do Estado, sobremaneira repercute no processo de gestão da política de assistência social, uma vez que essa imaturidade intelectual, obscurece a compreensão de que as políticas sociais, submetidas aos direcionamentos da lógica neoliberal e aos ditames da política econômica, são severa e constantemente atacadas pelo discurso da necessidade de redução/cortes de gastos públicos, sob a falácia de equilíbrio do Estado.

As categorias, políticas sociais e assistência social, avessa à profundidade que lhes são próprias, a gestora também não

¹¹⁵ Grifo nosso. A gestora sem formação superior na condição de primeira-dama, foi assessorada no momento da pesquisa por duas profissionais de Serviço Social

conseguiu, em nosso entendimento, estabelecer conceitualmente uma fala capaz de dar sustentação à compreensão que as respectivas categorias demandam. Quando provocada a se posicionar acerca das políticas sociais, percebemos que a mesma adentrou num reducionismo conceitual de compreendê-las única e exclusivamente enquanto política partidária, atribuindo ao prefeito a responsabilidade de conduzi-las.

Da mesma forma percebemos um distanciamento conceitual, quando se tratou da política de assistência social, na qual a questão da “ajuda” ficou muito evidente no discurso da gestora, no qual destacamos a presença de sua autoafirmação enquanto “primeira-dama”, e a percepção da assistência social, atrelada substancialmente à dispensa de benefícios pecuniários.

Destarte a essa dispensa, consideramos muito vago e superficial, o reconhecimento da gestora sobre a forma como os benefícios eventuais são afeiçoados, seus impactos e onde encontram-se regulamentados, essa constatação nos permite vislumbrar a cultura política do clientelismo, onde se reforça a prática da “não-política”¹¹⁶.

Acerca disso destaca Pereira (2010)

Embora não estejam explicitamente definidos na Loas, os Benefícios Eventuais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da Loas, não tem um fim em si mesmo, posto que inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente. (PEREIRA, 2010, p. 11)

Da mesma forma percebeu-se equívocos por parte da gestora, quando no decorrer da pesquisa a mesma foi compelida a relatar sua relação com o controle social, quando impregna a imagem do CMAS de um caráter inquisidor e persecutório, ignorando dessa forma sua identidade de instância de descentralização do poder, e

¹¹⁶ Não-política aqui sendo compreendida, como toda ação empreendida por parte do Estado e/ou de seus agentes políticos, que não legitimam a condição de cidadania.

corresponsável para a consolidação de uma política não pautada em padrões caritativos, disciplinadores, e de subserviência da pobreza.

Quando a referida gestora se coloca afirmando “(...) *hoje os usuários estão vindo atrás* (...) reforça um padrão de relações de poder entre aqueles que submetem e aqueles que são submetidos, alinhando o atendimento das necessidades sociais da população, ao jogo de interesses implícito pela cultura política não democrática e não cidadã, aprisionando dessa forma o sujeito mandatário da assistência social, em sua própria condição de vulnerabilidade social. Sobre isso, afirma Vieira (2004, p.133) “(...) a garantia dos direitos e das liberdades fundamentais é o ponto central de qualquer Estado de direito”.

Falar que o recurso de cofinanciamento do CRAS é fruto de parcerias constituídas por meio de ofícios, é no mínimo ingenuamente desconhecer o processo de gestão do SUAS, no que diz respeito ao financiamento das proteções sociais básica e/ou especial por meio dos pisos da assistência social¹¹⁷.

Quanto ao ser reconhecida como “Maria Pidona” e o “brigar” com o prefeito¹¹⁸, só demonstra um amadorismo profissional, e uma profunda interferência da relação doméstica de convivência familiar da primeira-dama com o prefeito, que indiscutivelmente reverbera na forma com que a mesma conduz a política de assistência social.

Em vista disso, identificamos a gestora desprovida de criticidade, e expressivamente norteadada pelo sentimento de contribuir com o avanço da institucionalização do favor, sob o véu da generosidade, fragmentada pelas inspirações do senso comum, que na prática mascaram uma espécie de dominação que articula paternalismo e o controle da pobreza.

Sobre o exposto destaca Torres (2002)

¹¹⁷ Verificar o financiamento da assistência social em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/financiamento/pisos-da-assistencia-social>

¹¹⁸ Seu esposo.

(...) no imaginário das classes subalternas, as primeiras-damas representam papéis que evocam generosidade e caridade humana. São representações mentais marcadas por sentimentos isentos de criticidade, em uma experiência de dependência e de passividade (TORRES, 2002, p. 93).

Avançaremos nossa análise, discorrendo nesse momento sobre a compreensão/atuação dos técnicos/profissionais lotados nas secretarias de assistência social dos municípios de Salinópolis e Inhangapi, sobre a política de assistência social e o processo de consolidação do SUAS.

Para fins demonstrativos da nossa análise apresentaremos primeiramente o perfil desses profissionais. Nesse sentido as tabelas abaixo demonstram o quantitativo de técnicos, área de formação e condições do vínculo empregatício por município pesquisado.

Tabela 01: Demonstrativo dos técnicos do município de Inhangapi

Área de formação	Quantidade	Vínculo Concursado	Vínculo Contratado
Serviço Social	04	01	03
Psicologia	01	01	00
Pedagogia	00	00	00
Total	05	02	03

Fonte: Pesquisa de campo Fev. de 2016

Tabela 02: Demonstrativo dos técnicos do município de Salinópolis

Área de formação	Quantidade	Vínculo Concursado	Vínculo Contratado
Serviço Social	03	00	03
Psicologia	01	01	00
Pedagogia	02	00	02
Total	06	01	05

Fonte: Pesquisa de campo Mar. de 2016

As tabelas acima, nos mostram que a precarização dos vínculos de trabalho são preponderante em ambos municípios, apontando para o quantitativo de 83% de profissionais contratados no município de Salinópolis e de 60% no município de Inhangapi respectivamente. Esses percentuais não estão equacionados à política

de recursos humanos no âmbito do SUAS, que ao certo, ocupa um lugar central na PNAS, assim como o financiamento e o controle social, levando em consideração o que estabelece a NOB/RH-SUAS.

Carvalho e Silveira (2011) fomentam a reflexão sobre a consolidação da assistência social, enquanto política pública, a partir da seguinte afirmação:

(...) a Política de Assistência Social encarna uma dimensão emancipatória constitutiva, a ser estrategicamente trabalhada. Assim sendo, uma primeira exigência é a definição de uma direção social, a encarnar um projeto ideo-político, a sustentar uma perspectiva ética. Na definição desta direção social delinea-se um processo de disputa de hegemonia, considerando que uma política pública é pactuada por diversos sujeitos, movidos por aspirações e competições na esfera pública. (...) (CARVALHO e SILVEIRA, 2011, p. 150)

A referida reflexão nos inquieta quando, a relacionamos com a primordial necessidade de competência teórico-política, e ético-prática que perpassam o fazer profissional no direcionamento da consolidação de uma política realmente calcada na dimensão de direito e justiça social. Nesse sentido, consideramos que a efetivação da política de assistência social, por meio da consolidação do SUAS, demanda muito mais que uma rigidez tecnocrática de operacionalização dos sistemas por parte dos trabalhadores, mas um entendimento amplo das dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais, que vulnerabilizam e constituem os sujeitos demandatários da mesma.

A tabela abaixo, nos ajudará compreender as compreensões que embasam o fazer profissional dos técnicos dos municípios focos dessa pesquisa, e a cultura política que respectivamente está imbricada.

Quadro 09: COMPREENSÃO DOS TÉCNICOS

CATEGORIA ANALÍTICA	SUJEITO: Técnicos
Estado	Técnico de Inhangapi: Aí tem várias situações, o município arrecada pouco, pelo município ser pequeno tem imensas dificuldades na arrecadação de impostos, de recursos e isso implica diretamente nas condições de vulnerabilidade das famílias, então é algo que a gente precisa se debruçar pra estudar, fazer um diagnóstico específico.

	<p>Técnico de Salinópolis: (...) mas, efetivamente da Política, pra acompanhar essa pessoa que ela não dependa do Bolsa Família não existe, existem ações ineficazes. Mas eu acredito que poderiam ter ações mais eficazes a nível da Política,</p>
Política Social	<p>Técnico de Salinópolis: O Próprio Bolsa Família eu entendo que seja, (...), eu não sei se vocês, mas eu entendo que seja até uma assistencialismo porque é dando um dinheiro onde as pessoas vão no final do mês só pra receber e não trabalham, vão só pegar aquele dinheiro, eu entendo que seja um assistencialismo o Bolsa Família.</p> <p>Técnico de Inhangapi: Então, pensar a implementação da Política de Assistência nacionalmente, e principalmente na região norte e nordeste do Pará, é pensar nessa situação de peculiaridade de um município de pequeno porte.</p>
Assistência Social	<p>Técnico de Inhangapi: Pensar na assistência social (...) é pensar alguns conceitos básicos, por exemplo, pensar e avaliar território é um elemento essencial para reavaliar a Política, pensar o conceito de rede também é um elemento novo trazido por alguns autores que trabalham esse conceito, mas esse conceito precisa ser mais elaborado, mais trabalhado.</p> <p>Técnico de Salinópolis: Mas a nossa maior dificuldade é fazer com que o usuário perceba que aqui a gente tá pra garantir que a Política de Assistência... que ele possa enxergar como política pública, não como assistencialismo</p>
Participação	<p>Técnico de Salinópolis: a comunicação foi bem grande né, (...), porque só de convites foram cem convites para as entidades, foram entregues, foi carro-som, foi colocado em Face, em grupo de Whatsapp e, sinceramente, foi decepcionante, o povo não vai, foi colocado ônibus à disposição pra ir buscar o pessoal.</p> <p>Técnico de Inhangapi: E eu posso dizer satisfatório porque os conselhos que estão hoje funcionando no município são os da Assistência Social, são o de Assistência Social, da Criança e do Adolescente e agora foi criado o Conselho Municipal do Idoso. São conselhos que estão aí realmente com afinco, com o objetivo de fazer essa representação aí dos usuários em busca da garantia de direitos né.</p>
Democracia	<p>Técnico de Salinópolis: Eles opinam assim, reuniões do país que nós fazemos de dois em dois meses. (...) (mas não são convidados para participar de processos decisórios.)</p> <p>Técnico de Inhangapi: Tá caminhando, a gente tá dialogando, indo pelo caminho certo, chegando ao mesmo consenso de que da melhor forma possível atender as necessidades, como eu falei, do todo, da população de Inhangapi.</p>
Cultura Política	<p>Técnico de Salinópolis: (...) já houve um processo muito grande pra chegar no patamar que nós estamos quase tirando esse assistencialismo que ainda existe muito. Mas antes as pessoas procuravam a Secretaria de Assistência, nem era Secretaria de Assistência, era Ação Social, atrás de um gás, atrás de uma cesta básica, de passagem (...) (grifo nosso)</p> <p>Técnico de Inhangapi: pessoas pedindo cadeira de rodas remédio, cesta básica até hoje ainda é um desafio para os técnicos do CRAS romper, existia aqui um cadastro para as pessoas receberem mensalmente a cesta básica.</p>

É importante ressaltar que muito mais poderia ser abstraído das falas para essa tabela, no entanto fizemos uso dos trechos mais significativos, tendo como norte a comunicação representacional, como havíamos destacado anteriormente, onde a centralidade esteve no uso das palavras emitidas pelos sujeitos participantes Bardin (2011).

Ao nos focarmos nas categorias analíticas trazidas pela tabela, perceberemos que não diferente da tabela anterior¹¹⁹, a mesma traz um movimento paradoxal de ideias progressistas e/ou por vezes conservadoras, ou ainda pouco aprofundadas, emitidas pelos técnicos dos municípios de Inhangapi e Salinópolis, sobre as quais destacamos:

Ressalta-se que quando provocados a se posicionarem acerca do Estado frente à política de assistência social, a compreensão que os mesmos emitiram, fez referência mesmo que superficialmente, à dinâmica política, econômica e técnica, que perpassa não só o processo de implantação, mas também de implementação de uma política pública. Essa constatação, de certa forma imprime uma aproximação político-teórico da concepção dos técnicos dos municípios pesquisados.

A rigor vale destacar, que não temos a pretensão de simplificar aquilo que por natureza é complexo, ou seja, não temos o objetivo de minimizar ou tornar familiar as determinações que se cruzam na trama da relação do Estado Capitalista com as políticas públicas, mas, tornar evidente a partir da compreensão dos técnicos, que: O processo de definição e consolidação de políticas públicas, representa de forma geral, os conflitos de interesses, as mediações da cultura política, assim como os acordos feitos nas esferas de poder, do conflito profundo entre as classes fundamentais.

Acerca disso afirma Pereira (2012)

¹¹⁹ Trazida a partir das falas das Gestoras

Tendo em mente essas evidências, fica fácil deduzir que o Estado não é um fenômeno dado, a-histórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo a-histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classes se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares. (PEREIRA, 2012, p. 28)

No âmbito da categoria *política social*¹²⁰, identificamos compreensões expressivamente antagônicas, percebemos que os posicionamentos técnicos se “chocam”, evidenciando por um lado, posturas politicamente progressistas, e ainda técnico-teoricamente esclarecidas, e por outro lado, concepções significativamente conservadoras e minimalistas. Acerca disso, consideramos importante reiterar que, mesmo o município de Salinópolis possuindo uma gestora com formação superior, a mesma em sua gestão, não consegue suprir as lacunas conceituais e políticas do seu respectivo corpo técnico, uma vez que é uma debilidade diretamente ligada ao próprio processo de formação do técnico¹²¹.

Esse destaque se auto justifica, ao passo que levamos em consideração que, a visão do técnico sobre a política, sobre demanda e demandatários, reverbera diretamente na forma como a operacionalização da mesma se realiza, ou seja, se norteada por princípios democráticos e de justiça social, ou por princípios tuteladores, opressores e de culpabilização da pobreza.

Quando observados sob a perspectiva das duas categorias: *Assistência Social* e *Participação*, percebemos por meio dos posicionamentos dos técnicos, que após mais de duas décadas e meia de elevação da assistência social, ao patamar de política pública por meio da Constituição Federal 1988, sua consolidação é obstaculizada por elementos eminentemente novos, contudo, fundamentais para o SUAS, tais como: território e rede, conforme fora destacado, mas

¹²⁰ Política social enquanto uma ação que “determina a distribuição de recursos, status e poder entre diferentes grupos” (Walker, 1984, p.39) mas ainda, como uma ação de natureza dual e contraditória (...) se forem levadas em conta as forças estruturais: “a política social é não só um dos meios da ordem social vigente. É também o locus onde tensões e injustiças relacionadas com essa ordem são reveladas da maneira mais evidente” (Jobert, 1981 Apud BOTTOMORE, 1996, p.589).

¹²¹ Essa debilidade é destacada pela própria gestora ao reconhecer que expressivamente o seu quadro técnico é formado por profissionais advindos da formação na modalidade EAD

também, por elementos pretéritos à essa consolidação da assistência como uma política de proteção social, como é o caso da complexidade do seu desatrelamento de práticas compensatórias, da cultura da ajuda, do favor, como fora destacado pelo técnico de Salinópolis, o assistencialismo.

Destarte, não fica difícil compreender o que se coloca em meio à efetiva *participação* política no âmbito da assistência social no município de Salinópolis, a forte presença da cultura política não-democrática e não-cidadã. Tal constatação por meio da pesquisa, ganha embasamento quando alguns elementos capturados na fala dos sujeitos, nos apontam que a execução da política se configura como um mecanismo de opressão velada, opressão esta, que historicamente no contexto do município, vem sendo utilizada para reproduzir a subserviência da classe empobrecida, dissimular as desigualdades sociais, reforçadas no âmbito da cultura autoritária presente no universo da assistência social.

Portanto, acreditamos que o cidadão cooptado pela cultura do favor, pelo sentimento de dívida para com o Estado, e acima de tudo pela ausência de mecanismos/estratégias realmente capazes de suscitar a participação como um dos princípios democráticos, gera conseqüentemente usuários desprovidos da percepção e da compreensão de que são sujeitos sociais e políticos detentores de direitos, e é justamente por estarem desprovidos desse entendimento, que os usuários não conseguem mensurar a relevância da participação em espaços político-democráticos como as conferências e conselhos setoriais e de direitos.

“Não nunca fui, e lhe digo moço essas coisas aí não muda nada não é só lorota pra enganar a gente” (Usuário de Salinópolis).

No tocante às categorias *Democracia e cultura política* no contexto da assistência social em foco nessa pesquisa, consideramos oportuno trazer a concepção de Behring e Boschetti (2011) quando de maneira incisiva, definem a política social como um alcance civilizatório, que origina bem-estar social, mas por outro lado, reconhecem que a mesma não é capaz de se sobrepor à desigualdade.

Levando em consideração o percurso histórico da política de assistência social, já exposto no decorrer desse trabalho, identificamos na fala dos técnicos de ambos municípios¹²², que o desafio que se coloca na cotidianidade da execução da política de assistência social, diz respeito à urgente necessidade de ruptura com valores que materializam um projeto conservador na política pública.

Valores estes, expressos em práticas, posturas e concepções assistencialistas, patrimonialistas, tuteladoras, clientelistas, paternalistas, que indiscutivelmente são dissonantes de valores voltados para a consolidação de um projeto democratizador perceptíveis na universalidade, na justiça social, na democracia, e na cidadania. Em outras palavras, estamos nos referindo à uma cultura política capaz de ouvir, compreender e transformar os anseios e propostas da população usuária em questões indeclináveis, dessa forma sim, estaria se garantindo um projeto emancipatório e cidadão.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2011) corroboram elucidando que a cidadania extrapola a noção de conjunto de direitos expressos nas políticas sociais, qualificando a mesma como uma via para a construção de uma nova ordem social.

Iamamoto (2004) por sua vez, compreende que a cidadania relaciona-se com a noção de igualdade de todos perante a lei, com direitos e obrigações derivados de sua *condição de participantes integrais da sociedade*¹²³. Nesse contexto a autora esclarece que a conquista dos direitos sociais é perpassada pela luta política contra o estigma do assistencialismo, presente na cultura política da atualidade.

Essa afirmação se complementa quando buscamos fundamentação nas falas dos usuários, reconhecidamente os sujeitos aos quais, os desdobramentos de uma cultura política não cidadã afeta sobremaneira, tendo em vista que na sua grande maioria, no processo

¹²² Inhangapi e Salinópolis

¹²³ Participação inclusive nos processos decisórios afetos às políticas que os mesmos são mandatários, esse privilégio expresso na CF 88, marca de maneira substancial o processo de descentralização do poder no âmbito das políticas públicas.

de implementação política, acabam ocupando um lugar de “não-sujeitos”.

Em relação a isto afirma Silva (2016)

Em um processo contraditório, percebe-se que, aos usuários das políticas sociais e, mais especificamente, aos da Assistência Social, ainda é destinado o lugar da “subalternidade”. Alterar a lógica de que a Assistência deve ocupar-se dos pobres não é uma mudança apenas jurídica, constatada a partir do texto constitucional e demais legislações que dele decorrem, significa romper com paradigmas de práticas conservadoras e assistencialistas, que sempre negaram a lógica dos direitos e de cidadania. (SILVA, 2016, p. 293)

No tocante ao exposto acima, traremos a seguir as falas dos sujeitos “usuários” tendo em vista a percepção que os mesmos possuem acerca de como a política de assistência social se consolida em seus respectivos municípios, levando em consideração a operacionalização e o processo de gestão.

Quadro 10: COMPREENSÃO DOS USUÁRIOS

<p>Usuário 01 de Salinópolis</p>	<p>[...] aqui elas são muito boa pra gente moço além do estudo elas ainda dão o lanche, então melhor vir pra cá”.</p> <p>“Eu venho pras reunião do Bolsa família sabe? É poquinho mas eu já até magino o dia que acabar isso, então eu já venho pras reunião pra ver se eles não corta sabe? [...]”</p> <p>“[...] eu faço como tudo mundo faz aqui em Salinas... ou se pranta na porta da prefeitura pra pedir pro prefeito... ou corre atrás do vereador, ou vem aqui pedir pra ela [...] Pra dona (...) ora, até mesmo porque o povo aí do CRAS coloca uma dificuldade pra ajudar a gente meu irmão que só o senhor vendo”.</p>
<p>Usuário 02 de Salinópolis</p>	<p>[...] venho mais pras reuniões do bolsa família, pras palestras [...] meus filhos participam das coisas aqui do CRAS [...] eles estando aqui pelo menos sei que estão aprendendo coisa boa, tão merendando [...]</p> <p>[...] eles estudam, brincam aqui, tem jogo</p> <p>[...] vou lhe dizer uma coisa, a gente, que é pobre, tem que se acostumar com essas coisas... mas vou lhe dizer... andar esse estirão pra vir pra uma reunião ou pra pedir alguma coisa pra elas, isso pra mim é humilhação, e além de ter só um CRAS na cidade ainda é isso aí que o senhor tá vendo, me diga, o senhor já entrou aí? Como é que uma velha ou um velho vai ficar subindo aquelas escadas? [...] (grifo nosso)</p> <p>“Eu vou direto com a dona (...), ela é uma mulher que ajuda muito esses pobres daqui de Salinas moço [...]”</p>
<p>Usuário 03 de Salinópolis</p>	<p>“Numas reunião que eu vim falaram sim sobre isso, eu sei que é o negócio que controla a assistência social no Brasil, mas mesmo assim senhor, eu vim pra mais de uma reunião e olha que minha cabeça não é tão ruim mas o jeito que esse povo explica parece que tanto faz como tanto fez, se</p>

	<p>a gente entendeu ou não, parece assim: se nós entender bem, mas se nós não entender também não faz diferença pra eles, o negócio pra eles é dizer que está tendo as reunião [...]"</p>
<p>Usuário 01 de Inhangapi</p>	<p>"[...] só querem chegar na hora da comida, mas eu já disse que eu vinha falar com a freira pra puxar as orelhas deles, porque aqui moço o estudo é bom né? Mas eles ficam com raiva da freira, da irmã que toma conta deles aí não tem? Dela não brincar de outras coisas... mas eu disse tem que ficar lá, pra pelo menos vocês aprender a rezar!"</p> <p>"Ah tem a aula das crianças com as irmãs, tem brincadeira de fazer pintura né? Artesanato... e tem também o bolsa família"</p> <p>"[...] uma vez eu precisei de comprar um remédio pra mim mesmo, eu vim aqui nesse CRAS [...] e só me diziam que não podiam dar, mas não me explicaram porque [...] só sei que eu estive andando umas quantas vezes pra falar com os vereadores e nada, até que eu encontrei a mulher do prefeito. Eu fiquei pastorando ela até que consegui falar com ela e ela conseguiu pra mim [...]"</p> <p>Mas eu sei que ela arranja pra uns e pra outros não, porque tem uma mulher na rua de casa que tudo que ela precisa vai com a primeira-dama [...] [...] E quando a gente vem aqui no CRAS a resposta pra gente é só não. Por isso que muita gente nem gosta mais de vim pra cá, só pra assistir reunião. A gente vem porque se não eles corta nosso bolsa família [...]"</p>
<p>Usuário 02 de Inhangapi</p>	<p>[...] eu acho que aqui ainda tem muito esse negócio de cara, não é todo mundo que eles atende aqui não, só ainda não sei porque isso, pra mim conseguir foi uma luta, eu pedi pro meu cunhado falar com o vereador, depois de um mês minha filha de 11 anos e meu filho de 13 começaram estudar aqui [...] (grifo nosso)</p> <p>[...] eu sou pobre, mas meu quintal não é cheio de mato como os fundos desse CRAS [...], quando é pra ter reunião é um montuado de gente numa sala veia, dava pra ser melhor sim, como é que a sala da primeira-dama tem ar condicionado? Como é que a sala dos psicólogo, assistente social tem ar condicionado, já só tem um CRAS em Inhangapi e ainda é desse jeito [...] parece que querem humilha a gente porque somo tudo pobre, por isso senhor que eu venho aqui somente pra não perder meu bolsa família.</p> <p>A Campanha que nós lá de casa trabalhamos pro marido dela, ela sempre foi muito boa pra gente, eu que não gosto de tá pedindo. Mas ela é uma mulher muito boa, as pessoa num acredita mas ela tira do dela moço pra dar pras pessoas mais pobre que pede pra ela.</p>
<p>Usuário 03 de Inhangapi</p>	<p>[...] Eu participo do bolsa família, das reunião que a gente tem que participar [...] eles já estudam aqui faz 3 anos, eu tinha muita vontade de colocar eles pra vim pra cá, minha irmã já tinha colocado os dela pra estudar aqui antes de mim [...]"</p> <p>[...] venha aqui em dia de reunião, é gente em pé, é gente com calor tudo com medo de cortarem o bolsa família, agora me diga senhor, não já era pra ter um lugarzinho melhor pra nós? [...]"</p> <p>Mano eles dizem pra gente procurar o CRAS, mas é só pra dar uma viagem perdida [...] Se é o prefeito não dá a cara, se a gente vai atrás de um vereador as vezes eles até humilham a gente [...] aí vou atrás da primeira-dama, graças à Deus moço ela é uma mulher boa, todo mundo diz que não, mas as vezes que eu fui com ela, ela me falou: olha dona (.....), vou dar um jeitinho de conseguir pra senhora, mas não vá falar nada pra ninguém [...]"</p>

As falas dos usuários, articuladas às categorias já trabalhadas nos quadros anteriores¹²⁴, são muito caras à esse processo de análise, nelas vislumbramos quão impactantes são as posturas subalternas e servis do usuário da assistência social.

Constamos nas falas dos usuários da assistência social dos respectivos municípios, que a forma como é operacionalizada a mobilização dos pais de crianças e adolescentes inseridos no SCFV, para a participação das atividades do CRAS, impõe uma compreensão de um Estado coercitivo. Essa dinâmica em nosso entendimento, transita em direção contrária ao que nos propõe a democracia enquanto um sistema de relação política, que oportuniza a sociedade na sua grande maioria decidir ativamente, e (não somente integrar-se) sobre suas escolhas atuais e futuras, entendemos ainda, que a operacionalização dos serviços, programas e projetos orientados por essa perspectiva impossibilita a real autonomia real desses sujeitos, inviabilizando o processo de emancipação humana.

Pertinente as categorias política social e assistência social, identificamos a partir das falas dos usuários, uma grande complexidade por parte destes, de desvinculá-las das práticas de concessões de benefícios eventuais e pecuniários, através dos sujeitos políticos¹²⁵ 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 correntes de proteção pública, e que por este motivo, viriam necessitar dos serviços da Assistência Social, todavia, sob a óptica 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**

¹²⁴ Estado, Política Social, Assistência Social, Participação, Democracia, Cultura Política

¹²⁵ Prefeito, primeira-dama, secretária, vereadores e técnicos.

sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela¹²⁶, disputando a reversão do modelo hegemônico construído. (COUTO et al. 2010, p. 49)

As falas dos usuários nos permitiram por conseguinte perceber, o quanto as três últimas categorias¹²⁷ trabalhadas nos quadros de análise, estão interligadas e implicadas pelo lugar social que os mesmos ocupam no contexto da assistência social, um lugar marcado, pela inacessibilidade das balizas democráticas expressas principalmente pela compreensão de se auto-perceberem como devedores do Estado, realidade de participação e de uma cultura política, que desvirtua a democracia enquanto sistema capaz de gerar um universo de ruptura com a ordem social que legitima e aprofunda a desigualdade.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

A qualificação acima que define quem se constitui como sendo usuário da política de assistência social, nos instiga a uma outra problematização no âmbito deste estudo, que seria avaliar se: frente a todas essas contingências que o qualificam, o mesmo ainda não é mais aviltado no contexto de uma cultura política que o enquadra numa condição de subserviência e subalternidade.

Essa problematização é pertinente quando consideramos que a realidade social desse sujeito se agudiza, ao passo que o ser social é incapaz de reconhecer-se consciente e politicamente “capturado” por ela. Em outras palavras, a performance mais obscura da pobreza é a da sua politização, afirma Demo (1986), ou seja, a pobreza não pode

¹²⁶ Grifos nosso

¹²⁷ Participação, Democracia, Cultura Política.

ser compreendida exclusivamente em relação à da ausência de bens materiais, mas como a cristalização da questão social que exprime as mediações socioeconômica, culturais e política da sociedade.

A tabela com a percepção dos usuários de ambos municípios, nos ajudam compreender a cultura política que se perpetua no universo da política de assistência social, desconsiderar a percepção desses sujeitos, é, em nosso entendimento, contribuir para que não haja mudanças estruturais na sociedade, haja vista, que o protagonismo político desses usuários, sob essa perspectiva, será sempre submergido pela lógica da “não-política”.

É contundente a falta de clareza sobre a política de assistência social, e principalmente a falta de auto-reconhecimento enquanto detentores de direitos, identificado a partir da interpretação da *significação dos conteúdos*¹²⁸ emitidos nas falas dos usuários entrevistados.

Segundo Yasbek (1999), ao afirmar que os sujeitos usuários das políticas sociais e suas demandas, quando não “nutridos” pela politização estão fadados a serem cooptados por práticas clientelistas no trato da questão social. Tendo profunda relação com que afirma a autora, identificamos que tanto em Inhangapi quanto em Salinópolis, a participação das crianças e/ou adolescentes nos serviços ofertados no âmbito do CRAS, perpassa a necessidade alimentar.

Identificou-se que é comum aos municípios foco deste estudo, a vinculação dos SCFV¹²⁹ por parte dos usuários, ao reforço escolar, a um espaço de mera recreação, e ocupação de crianças e adolescentes, elemento que reforça nossa compreensão acerca da desinformação do papel do CRAS, assim como a predominância de

¹²⁸ Metodologia utilizada para a análise dos dados

¹²⁹ Segundo a Resolução CNAS nº 109/2009 O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos é, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, um serviço realizado com grupos, organizado de modo a prevenir as situações de risco social, ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo, pautado na defesa dos direitos e desenvolvimento das capacidades e potencialidades de cada indivíduo, prevenindo situações de vulnerabilidade social.

atividades didático-pedagógicas que abrem precedentes para esse tipo de compreensão no âmbito da política de assistência social.

Destaca-se oportunamente que capturamos das falas dos usuários entrevistados nos municípios de Inhangapi e Salinópolis, traços inegáveis de uma cultura política não democrática, ao constatarmos a persistência das concessões feitas por “prefeitos, vereadores e primeira dama e/ou secretária”, 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 cidadania “relativa” vivenciada pelo usuário da política de assistência social, dada a sua condição de subalternidade frente à cultura política que lhe é imposta, nos lembra o conceito de “cidadão inativo”¹³⁰ trazido por José Murilo Carvalho (2005). Essa reflexão é trazida à tona, uma vez que identificamos nos dois municípios destaques dessa pesquisa, uma certa *compulsoriedade*¹³¹ da participação das famílias nas atividades do CRAS, em outras palavras, ficou claro uma lógica forçosa e coercitiva identificada nas falas dos usuários, sob discurso institucional da “perda do bolsa família” e das condicionalidades, abrindo dessa forma precedentes para compreendermos a associação de coercibilidade nas reuniões com as famílias referentes ao acompanhamento do PBF.

Em Salinópolis e em Inhangapi, percebemos ainda oportunamente o avanço e conservadorismo se cruzando frequentemente em meio a operacionalização da política de assistência social, esse dado nos inquietou, uma vez que em ambos municípios encontramos enquanto avanço, os equipamentos CRAS com a equipe técnica mínima de referência, conforme orienta a NOB/SUAS. No entanto, a cultura política local se apresenta de forma

¹³⁰ Cidadania inativa na concepção do autor, diz respeito à uma condição de súdito do sujeito, tendo em vista que esta cidadania configuraria como fruto de uma ação imposta de cima para baixo.

¹³¹ Grifo nosso

imperiosa, no sentido de colocar profissionais técnicos do CRAS como aqueles que impedem o atendimento das demandas solicitadas e a primeira dama/secretária como aquela que facilita, e atende as demandas, corroborando com a benemerência e também com a despolitização da política.

Para Boschetti (2009) na medida que as demandas serão satisfeitas somente para alguns e de maneira focal, levando estes usuários a deixar de compreender a política social como um processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços que devem ser permanentes e universais”. Nesse sentido, as primeiras-damas e/ou secretárias, a partir da relação que é estabelecida objetivando dar resolutividade às questões imediatas trazidas pelos usuários, favorecem o prolongamento de práticas clientelistas.

Nos chamou a atenção nesse estudo, a compreensão que os usuários possuíam acerca do espaço físico dos CRAS de Salinópolis e de Inhangapi, assim como suas capacidades de atendimento da população, reflexo de Infraestrutura inadequada, falta acessibilidade, localização imprópria, assim como de recurso humano (técnico) insuficiente para contemplar a população dos respectivos municípios.

Cabe, portanto, destacar que, há inúmeros fatores que aproximam os dois municípios, no que diz respeito à existência de uma cultura política não-cidadã, dado os achados tuteladores, clientelistas e de subserviência dos usuários que identificamos em ambos os municípios, um deles é a questão do poder local, expresso no poder político de famílias detentoras de poder econômico. Tanto no município de Salinópolis, quanto no município de Inhangapi encontramos essa realidade.

Destarte, não podemos nos ‘dispersar’ da compreensão que, de que o poder político (estatal) na região amazônica se constituiu historicamente enquanto poder local associado à emergência de elites locais. Pois como afirma 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”.

No entanto, nosso entendimento acerca dos elementos que diferem os dois municípios, apontam para: a cultura política implícita no processo de gestão da assistência social no município de Salinópolis, está mais relacionado à uma correlação de forças imposta pela própria gestão municipal e não pelo seu desconhecimento das diretrizes e princípios da política pública, já no caso de Inhangapi, a cultura política não-cidadã implícita no processo de gestão, diz respeito à débil compreensão da gestora, sobre o que vem a ser uma política de Estado de proteção social, e de maneira específica a assistência social, onde na sua condição de primeira-dama impregna o *lócus* público de uma concepção minimalista de se fazer política, num grave equívoco com aquilo que é privado, como por exemplo sua insistência para que religiosas sejam mantidas como educadoras sociais dos SCFV.

4.2.1 A cultura política na atuação dos CMAS de Inhangapi e Salinópolis

Levando em consideração o percurso desenvolvido pela assistência social brasileira, até que a mesma pudesse atingir o patamar de política pública, sentimos a necessidade nesse trabalho de, na brevidade deste tópico, dar destaque à um tema caro ao processo de consolidação da democracia no âmbito das políticas públicas, que é a participação da população por meio das instâncias de controle social¹³², no processo, não somente de formulação das respectivas políticas, mas também no controle das ações do Estado.

Destacamos a necessidade de fazer essa pontuação, acerca do controle social, considerando que conjuntamente vivenciamos uma era marcada pela desconstrução dos direitos sociais, civis e políticos, pelo aniquilamento das relações de trabalho e pela (des) cidadanização da classe trabalhadora, que paradoxalmente encontra-se economicamente ativa, contudo, humanamente fragilizada pelas

¹³² Tema intimamente ligado ao estudo de cultura política

privações e imposições das políticas econômicas neoliberais, a qual o Estado brasileiro, sob o controle das franjas conservadoras, tem se colocado como aliado e executor.

É importante termos claro que controle social significa conflito, por estarmos falando de interesses que se articulam, que convergem e divergem no âmbito da vida prática de sujeitos ativos numa dada sociedade. Acreditamos que é somente a participação desses sujeitos ativos, que permitirá a ampliação da visibilidade de questões que são 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.

Tendo em vista a narrativa de crise da democracia representativa formal, percebe-se que a partir do final da década de 80, os temas voltados para os controles democráticos, cidadania ativa, governança e empoderamento ganharam expressividade frente a necessidade de se garantir a redução das desigualdades sociais. (D'Avila Filho, 2004, p. 212). Contudo, 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.

Podemos encontrar em Conceição (2013), referências que sinalizam para o complexo processo de formação da sociedade brasileira, por trazer imbricada em sua essência, fortes marcas e heranças que vão de encontro à cultura democrática, tais como: a lógica excludente, o autoritarismo a subalternização da população empobrecida que historicamente é reproduzida pelas elites, esse espectro desafia a consolidação da cidadania, uma vez que afasta consequentemente a população dos processos decisórios.

Antes de mais nada, precisamos qualificar o que significa conceitual e politicamente um conselho, para isso utilizaremos a elaboração de D'Avila Filho (2004, p. 215), quando define que 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.

Ainda segundo o autor, além dos mesmos serem caracterizados por serem órgãos consultivos, deliberativo e de fiscalização, os mesmos teriam politicamente três importantes papéis no processo de incrementação da democracia:

a) garantir maior legitimidade às decisões e maior base de apoio à implementação de políticas governamentais; b) contribuir para a criação ou fortalecimento de uma espécie de cultura cívica ao aproximar os indivíduos do mundo público, ou desagregar a dicotomia sociedade-Estado, sem que ambos percam suas identidades; c) criar mecanismos de fiscalização da ação governamental, que passaria a ter novos canais para a prestação de contas. (D'AVILA FILHO, 2004, p. 205)

Segundo Gohn (2001) no Brasil podemos encontrar três distintos tipos de conselho a partir de sua origem, são eles a saber:

Os Conselhos criados pelo Poder Executivo para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares, tais como: os conselhos comunitários; os Conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e, então os Conselhos institucionalizados ou como são conhecidos, conselhos gestores, com possibilidade de participar da gestão de negócios públicos criados por Leis ordinárias do Poder Legislativo.

Essas classificações acima, nos permitem compreender os conselhos como mecanismos de interconexões que por vezes reforçam ou tencionam os interesses que se estabelecem entre a sociedade civil e o poder público.

O Controle social pode ser encontrado na CF de 1988, contudo, é no Art. 5º - II da LOAS, que a participação popular foi efetivamente regulamentada no âmbito da assistência social. De acordo com Raichelis (1998, p. 81), foi no contexto de promulgação da LOAS e de consolidação do CNAS (1994), que pode se perceber a inovação democrática adquirindo importância singular, segundo a

autora a assistência social passou a ser vislumbrada para além de ações emergenciais e residuais que a aprisionavam nas relações clientelistas.

No entanto, gostaríamos de problematizar 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, 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 positivo 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.

Referente ao exposto afirma Carvalho:

[...] Ora, qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, tanto no de representação como no de controle, ou burocrático [...], o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio de que necessite. (CARVALHO, 1999, p. 6)

Ora se levarmos em consideração que a tríade indispensável para o funcionamento da política de assistência social, disposta no artigo 30 da LOAS, consubstancia-se através do: Plano, Fundo e Conselho, encontraremos justificativa para essa problematização, pois independente de qual destes seja, uma vez não atendendo aos seus objetivos precípuos, inegavelmente a consolidação da política ficará prejudicada.

A partir dessa linha de argumentação, destacamos que não é sua existência e funcionalidade¹³³ que irão garantir o nível de autonomia, independência e empoderamento¹³⁴, mas dependerão indispensavelmente de outros fatores que estão em jogo no meio das disputas políticas próprias desses espaços, tais como: consciência da representatividade, conhecimento da política pública à qual o respectivo conselho foi instalado, dentre outros, ou então seus membros se constituirão como meros legitimadores dos contornos políticos desejados pelo Estado.

Segundo Raichelis (1998), politicamente os conselhos de assistência social, de qualquer nível da federação, devem cumprir o amplo papel de mobilizadores no campo da assistência, assim como ativar o debate político em torno das suas potencialidades e o papel que desempenham no processo de publicização da política.

No contexto dos municípios focos desta dissertação, levou-se em consideração principalmente os seguintes elementos para nortear a análise a: relação com a gestão; nível de autonomia e independência; conhecimento da política; e o nível de consciência da representatividade.

Os CMAS de Inhangapi e Salinópolis estão instituídos de acordo com as normativas do SUAS, obedecendo a composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil. Todavia, assim como fora identificado na pesquisa nacional anterior¹³⁵, verificou-se também no âmbito desta pesquisa que a realidade não se alterou, pois a paridade está mais relacionado a questões quantitativas do que qualitativas, tendo em vista o descompasso existente em relação ao conhecimento da política, sobretudo daqueles que representam a sociedade civil em decorrência do acesso limitado às informações.

Quanto ao universo de entrevistados, foi contabilizado o total de 15 (quinze) conselheiros da assistência social nos dois municípios

¹³³ Nos referimos aqui à sua instalação e periodicidade de encontros.

¹³⁴ Elementos indispensáveis para a concretização do papel político dos conselhos

¹³⁵ O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.

que participaram da pesquisa, com representatividade governamental e não-governamental. Destaca-se acerca da escolaridade deste quantitativo que somente 04 possuíam curso de graduação representando 26,66%, demonstrando que a grande maioria possuía o ensino médio completo, e com pouca experiência de participação sociopolítica anterior como conselheiro.

Tabela 03: Quantitativo, e categoria dos conselheiros de Inhangapi ouvidos na pesquisa

Categoria	Inhangapi
Governamental	04
Não-Governamental	03
Total	07

Fonte: Pesquisa de campo Fev. Mar. de 2016

Deste quantitativo, somente 02 conselheiros possuem formação de nível superior, e 05 com formação de nível médio.

Tabela 04: Quantitativo e categoria dos conselheiros Salinópolis ouvidos na pesquisa

Categoria e Escolaridade	Salinópolis
Governamental	04
Não-Governamental	04
Total	08

Fonte: Pesquisa de campo Fev. Mar. de 2016

Deste quantitativo, somente 02 conselheiros possuem formação de nível superior, e 06 com formação de nível médio.

A realidade apresentada nas duas tabelas, somadas à pouca experiência de participação sociopolítica, e o superficial conhecimento sobre a política de assistência social, possivelmente podem ser determinantes para posturas capturadas nas falas abaixo dos conselheiros dos dois conselhos:

A gente vive uma **realidade do assistencialismo aqui realmente em Salinas, de uma certa forma uma grande dificuldade** porque a gente enfrenta... a maioria das pessoas que a gente atende elas têm uma classe social bem difícil, muitos não têm uma boa educação (Conselheiro representante da sociedade civil) (grifo nosso).

[...] é a primeira vez que eu estou participando, então minha visão é essa [...] O que eu sei é que lá eles têm cursos, eles acolhem as crianças de 2 anos, (...) acho que até seis anos pra tirar aquelas crianças da rua, **procurar alguma coisa pra fazer, pra capacitar, pra, vamos dizer assim, as crianças elas vão pra lá aprender, é como se fosse uma escola**, mas também vamos ter uma orientação de psicopedagogo, **que é pra orientar aquelas crianças que, vamos dizer, às vezes têm alguma deficiência de aprendizado na escola.** (Conselheiro representante do poder público se referindo ao CRAS) (grifo nosso).

[...] se viesse mais dinheiro destinado ao CREAS, ao CRAS, **com certeza seriam mais crianças sendo alfabetizadas**, sendo tiradas das ruas, tendo outra condição de vida, tendo mais cursos [...] (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

[...] é ela que traz os problemas pra a gente, é quem tá por dentro de todo processo, **a gente só faz avaliar e dizer sim ou não, na maioria é sim** porque quando vem já vem de uma pessoa que tem a cabeça no lugar. E com isso o **Conselho trabalha com a maior facilidade, sem problemas**, a assistente social é secretária executiva aí elas duas né, **a gente fica só na manhã, aprovando, tá perfeito.** [...] (Conselheiro representante da sociedade civil) (grifo nosso).

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 [...]”, no entanto os trechos das falas acima, não só demonstram a debilidade dos CMAS no que diz respeito ao desempenho de seus papéis em decorrência da pouca experiência, como também demonstram o conhecimento superficial da política de assistência social, impactando diretamente no protagonismo dessas entidades.

Ora, se cabe ao controle social no âmbito da assistência social, deliberar sobre a respectiva política no universo 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 dos municípios de Inhangapi e Salinópolis, estão seriamente comprometidos, se levarmos em consideração que estes, deveriam se constituir como mecanismos de

participação efetiva na gestão dos órgãos responsáveis pela operacionalidade da assistência social.

Todavia, levantamos o seguinte questionamento: como pode ocorrer uma participação efetiva na gestão, quando os membros que constituem os conselhos, se sentem incapazes para tal ação? diante do exposto destacamos:

[...] na verdade eu sou conselheira há dois anos, mas assim, o que eu posso falar, que na verdade aqui entre nós eu conheço aqui, **mas, na realidade eu não conheço**, porque **eu acho que falta uma capacitação pra nós conselheiros da Assistência Social eu estou há dois anos aqui e nunca houve uma capacitação pra nós conselheiros**, [...] (Conselheiro representante da sociedade civil) (grifo nosso).

[...] porque realmente, **durante esses três anos que houveram pra trás não houve uma capacitação de conselheiros** [...] Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

[...] **conhecimento mesmo eu não tenho porque eu estou começando agora**. [...] ela falou agora várias situações **que agora é que eu estou sabendo**. Porque como eu não participava do Conselho, eu só escutava falar. (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

Porque **pra a gente participar de um conselho desse eu tenho que saber realmente, pra não ficar aéreo às coisas, ter um conhecimento do que funciona, como funciona**, conforme a pergunta que vocês fizeram agora né. Daqui pra frente **vou procurar ter um conhecimento a mais pra poder futuramente quando perguntarem de novo essa pergunta eu poder responder**. (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

Outro elemento que nos chama a atenção pela influência direta que exerce no posicionamento dos conselheiros principalmente naqueles que representam o poder público, é a vinculação empregatícia dos mesmos, representada no gráfico abaixo:

Gráfico 01: relações empregatícias dos conselheiros



O gráfico acima, nos ajudam a compreender posturas conservadoras, repressivas e culpabilizadoras do cidadão em detrimento da justificativa das fragilidades na oferta e execução dos serviços, programas e projetos da política de assistência social por parte dos municípios, como é observado nos recortes abaixo¹³⁶.

[...] tem muita gente que é displicente, se não for na casa dela, explicar aquela situação que vai ocorrer... tá lá, às vezes está passando fome, não tem uma roupa pra dar para o filho, uma situação melhor um pouco, mas se não for lá na casa dela, direto ao foco, a pessoa não vem atrás, põe uma dificuldade grande [...] (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

[...] mas é a falta também do que buscar. E assim, dizer: nós temos culpa porque nós não repassamos as informações, **mas as pessoas também precisam sair atrás** (Conselheiro representante do poder público). [...]

[...] mas a sociedade ela realmente, ela não procura, muitas das vezes eles estão sabendo, se tem a informação, **mas não vai lá ver, pelo menos pra saber o que é né [...]** (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso).

[...] a sociedade mesmo ela não tem interesse, sempre quando há algum movimento, algum projeto da Assistência a secretária ela tem o cuidado de divulgar com o carro-som, o carro-som ele passa nos bairros divulgando que vai ter uma atividade tal, que vai ter isso **e aí as pessoas não vão, poucos procuram ir.** [...] (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

Consideramos importante darmos visibilidade para essas questões, por entendermos que essas posturas contraditórias no contexto dos conselhos, põem em risco a visibilidade e consolidação da assistência social enquanto política pública de direito do cidadão, e se coloca como um obstáculo a ser superado pelos conselhos no processo de fortalecimento da cultura democrática.

A fragilidade dos vínculos empregatícios dos conselheiros representantes do poder público¹³⁷, implica no âmbito dos CMAS a falta

¹³⁶ Os recortes das falas conflitam com que os próprios conselheiros relataram no decorrer da pesquisa, quando afirmaram que existe uma demanda excedente para os serviços da assistência, resultando no não acolhimento de uma grande número de pessoas que buscam os respectivos serviços.

¹³⁷ Destarte a isso nos, foi relatado que a rotatividade desses conselheiros, implica numa descontinuidade das ações de controle social, que é frequente a mudança desses conselheiros, e que na sua grande maioria não possuem experiência de participação política junto a essas instâncias.

de aplicabilidade política, uma vez que fica circunscrita a relação subalterna destes conselheiros, impossibilitando que os mesmos pautem¹³⁸ a melhoria¹³⁹ e ampliação dos serviços prestados.

O desenvolvimento da pesquisa, nos possibilitou ainda constatar que alguns conselheiros possuem o entendimento sobre assistência social como sendo *a alternativa*¹⁴⁰ se superação da pauperização e da desigualdade social, no entanto, essas concepções descoladas de uma análise mais aprofundada, contribuem para o enfraquecimento das lutas coletivas de enfrentamento das causas de reprodução da pobreza, por percebermos nas falas de alguns conselheiros o predomínio da relação da assistência com ações pontuais, e clientelistas.

Essa criança tem o rosto da fome, ela fica duas horas lá, **eu não tenho uma bolachinha, eu não tenho um suco pra dar** (Conselheira representante da sociedade civil) (grifo nosso)

[...] **tivemos que fazer vaquinha, fazer coleta, pra no outro dia levar uma cesta básica, um feijão, um arroz para aquela família** porque foi a situação que nós chegamos lá e encontramos aquela família [...] (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

[...] **uma cesta básica, uma roupa**, porque aqui em [...] a gente pensa que não, **mas a gente encontra muito ainda. Então, eu penso assim, que precisa melhorar mais**, não é que não esteja funcionando, é que cada vez mais a gente precisa melhorar [...] (Conselheiro representante do poder público) (grifo nosso)

A análise das informações, nos permitiram concluir que a eficiência do controle social, está para além de sua instituição formal, o reconhecimento e a legitimidade de suas ações, perpassa o enfrentamento dos elementos que os fragiliza no campo da representação. Todavia, cabe pontuarmos, a necessidade de fortalecermos outros canais de participação política, como destaca Raichelis (1998)

¹³⁸ Na condição de órgão de exigibilidade política.

¹³⁹ Estruturais, tais como: as condições físicas, de localização, de acessibilidade e de recursos humanos dos equipamentos CRAS.

¹⁴⁰ Grifo nosso

[...] os conselhos não podem ser considerados como únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente e combinada com outras modalidades de organização e mediações políticas". (RAICHELIS, 1998, p. 95)

Sob essa perspectiva, nos cabe problematizar, até que ponto a composição dos CMAS, não se configura como a versatilidade de uma cultura política de neutralizar as tensões emergentes do processo de implementação do controle social no âmbito da política de assistência social? Nosso intuito nesse sentido, de forma alguma pode ser considerado, como a uma negação do dessa instância de controle, mas de denunciar as posturas e artimanhas políticas no processo de composição dos CMAS, que muitas vezes pode não se diferenciar dos demais exercícios de dominação.

Em síntese, ao analisar a cultura política que perpassa a gestão do SUAS nos municípios de Salinópolis e Inhangapi, constatamos alguns elementos que, do ponto de vista da consolidação do SUAS realmente democrático, se colocam como obstáculo, dentre os quais destacamos:

As gestoras do SUAS dos municípios pesquisados neste trabalho, vivenciam fragilidades de ordem estruturais quanto às suas funções de direcionar uma política pública do campo da proteção social, que está devidamente orientada por princípios, diretrizes, e competências, como é o caso da assistência social. Essas fragilidades se constituem ao passo que no caso da gestora do SUAS do município Inhangapi¹⁴¹, a qualidade da sua gestão está comprometida pela ausência de conhecimento técnico e teórico essenciais que são demandantes de sua função¹⁴², essa ausência impacta diretamente na reprodução de práticas clientelistas.

No caso da gestora do SUAS no município de Salinópolis¹⁴³, a fragilização não se encontra na ausência do conhecimento técnico e

¹⁴¹ Primeira-Dama.

¹⁴² Esse pressuposto leva em consideração que, a compreensão técnica demanda necessariamente a compreensão do universo teórico que a embasa.

¹⁴³ Com formação de nível superior (Serviço Social)

teórico, mas na condescendência¹⁴⁴ com a forma, com que o gestor do executivo delibera questões pertinentes a política de assistência social. Como podemos exemplificar: o fato da concessão dos benefícios eventuais, estarem ligados ao gabinete do prefeito, descaracterizando um benefício que deveria ser administrado no âmbito da política de assistência social, assim também como a situação da gestora “não ser de fato” ordenadora de despesas, cabendo também ao prefeito a decisão final sobre o recurso do fundo municipal de assistência.

Referente aos profissionais de nível superior (técnicos), a rigor destacamos que, foi identificado elementos antagônicos entre “aquilo que se fala, e aquilo ou a forma com que se executa”, em outras palavras, percebemos um discurso divergente da forma com que se operacionaliza o SUAS. Esse destaque ganha relevância, quando na fala dos profissionais dos municípios pesquisados, encontramos diversas vezes o entendimento sobre a assistência social como uma política garantidora de direitos, mas que por outro lado, os próprios técnicos reconhecem, que os usuários não são convidados para participar dos momentos decisórios.

Outro elemento ainda a ser evidenciado acerca dos técnicos, é a predominância de profissionais com vínculos precarizados de trabalho e profissionais oriundos da formação na modalidade EAD. Esses dois direta ou indiretamente, obstaculizam a consolidação do SUAS pautado em essência democrática e consequentemente cidadã, uma vez a precarização dos vínculos de trabalho, captura a subjetividade e a autonomia desses profissionais, desqualificando dessa forma o fazer profissional enquanto “terreno privilegiado do embate ideopolítico” lamamoto (2011, p. 281), e os coloca em âmbito profissional em uma condição de subserviência à gestão, e por sua vez, os profissionais com formação precarizada, não conseguem compreender as mediações, contradições e paradoxos existentes na relação política pública *versus* usuário.

¹⁴⁴ Por conta da relação de poder estabelecido pela hierarquia

No que diz respeito aos usuários, encontramos como principal obstáculo, a cultura do não reconhecer-se como detentor de direitos, fator que o coloca quase sempre numa relação enrijecida de subalternidade aos sujeitos políticos tais como: Prefeito, secretária e/ou Primeira-Dama, vereadores e técnicos. Todavia, tal obstáculo em nosso entendimento transita paradoxalmente entre a própria condição de vulnerabilidade social desses usuários, mas também na incapacidade dos CRAS de contribuir efetivamente para a ampliação do horizonte político dos mesmos.

Acerca dos CMAS, é importante frisar que os obstáculos não se distanciam daqueles que encontramos nos técnicos, esses obstáculos perpassam expressivamente, o nível do conhecimento que os conselheiros possuem sobre política de assistência, fator que se desdobra na qualidade de sua participação, assim como o grau da representatividade política exercida pelos mesmos, uma vez que os conselheiros representantes do poder público, na sua grande maioria possuem vínculos precarizados de trabalho, e os representantes da sociedade civil, muitas vezes acabam sendo cooptados por meio da troca de favores com a gestão.

É importante reiterar que os CMS, enquanto um dos elementos que compõem o tripé¹⁴⁵ responsável por dar viabilidade à consolidação do SUAS, não podem adentrar no conformismo burocrático de atendimento das demandas da gestão, mas eticamente, confrontá-las, politicamente problematizá-las e conscientemente fiscalizá-las.

Por fim, esperamos que com as considerações que estão por vir, poderemos elucidar de forma clara, a cultura política implícita na gestão do SUAS nos municípios de Salinópolis e Inhangapi, na perspectiva de oferecer subsídios para novas pesquisas, as quais tenham o intento, de compreender as contradições que estão postas no campo da operacionalização e consolidação de uma política pública orientada por princípios emancipatórios.

¹⁴⁵ Conselho; Fundo; Plano

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs desnudar e apreender a cultura política que perpassa a gestão do SUAS em dois municípios de pequeno porte no Estado do Pará, assim como suas implicações para a de direitos. Cabe destaque, que o tema desse estudo abriga uma complexidade e amplitude de categorias, e que por este motivo, não tive nenhuma pretensão de esgotá-lo nesta dissertação.

Realizar uma análise sobre a cultura política no âmbito do SUAS, sem dúvida alguma foi um imenso desafio, desafios estes expressos em nossas próprias limitações e nas que a realidade nos impunha de forma imperiosa, tais como podemos exemplificar *a recusa dos prefeitos dos municípios de Salinópolis e de Inhangapi em participar dessa pesquisa*. Todavia, inegavelmente estes desafios também foram determinantes para nos instigar encontrar possibilidades e avançar.

De certo, esse estudo só foi possível de ser realizado, a partir da nossa inserção enquanto acadêmico do curso de Mestrado em Serviço Social da **Universidade Federal do Pará**, no grupo de pesquisa nacional **“ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL”** ocasião a qual nos possibilitou a escolha desse objeto, e conseqüentemente identificar os achados que ora foram apresentados.

Evidenciamos no decorrer desse trabalho, que a Assistência Social é uma prática antiga na história, e que ao longo de seu fluxo histórico, suscitou diferentes atividades, atendendo a diferentes interesses que perpassaram tanto os de ordem econômica e política, quanto os interesses alinhados às aspirações dos seus usuários. 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 metamorfoseiam-se tanto no processo de gestão, quanto no de operacionalização por parte dos técnicos.

(...) a LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. (YAZBEK, 2005, p. 7)

Portanto, inevitavelmente nos sentimos a vontade para concordar com Mota (2010), quando a mesma afirma que o SUAS de forma geral, trouxe diversos avanços para a política de Assistência Social no Brasil, com notoriedade para a normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços, programas e projetos prestados, que até então se davam de forma híbrida, desordenada, fragmentada.

Para adiante disso, a instituição do SUAS oportunizou ainda a possibilidade de enfrentamento do espectro assistencialista arraigado na cultura política brasileira tracejado pela ideologia do favor, da ajuda, da benemerência, da servilidade e subalternidade da pobreza, do patrimonialismo, e do clientelismo persistente.

Como é destacado por Oliveira (2005)

Assim observa-se que no âmbito da Assistência Social há um campo de disputa no qual, sob nova roupagem e com ares de modernidade são mantidas práticas conservadoras como clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo, assim como a caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público por executivos municipais ou por fundações e associações diversas, que se dizem prestadoras de serviços assistenciais [...]. (OLIVEIRA, 2005, p.31)

Levando em consideração o exposto acima, e os dados levantados pela pesquisa, constatou-se que nem sempre a proteção social no âmbito do SUAS, está alinhada ao reconhecimento do cidadão enquanto sujeito de direitos.

A cidadania constitui-se, como elemento fundante para o enfrentamento a pobreza, todavia, esse enfrentamento deve vislumbrar um cidadão que mesmo em sua condição de pobreza, seja protagonista das estratégias que lhe são necessárias para esse

processo, e não simplesmente, e tão somente um beneficiário. É justamente por isso, que a educação garantiria ao cidadão a possibilidade de ampliação de seus horizontes políticos, o descobrimento de que a sua condição de pobreza não é inerente à sua condição humana, mas sim fruto de uma relação historicamente produzida e imposta, e principalmente perceberia que é possível questionar, organizar-se e mudar, Demo (1986).

A título de conclusão, subsidiado pelos dados da pesquisa expostos nos capítulos anteriores, ressaltamos que:

Tanto o município de Salinópolis (com gestão com formação de nível superior) quanto o de Inhangapi (com a gestão pela primeira-dama), carregam traços significativos de uma cultura política não-cidadã no processo de implementação do SUAS, contudo, vale ressaltar que Inhangapi pela especificidade da gestão, esse traço da cultura política é muito mais agudizada, tendo em vista que a gestão na pessoa da primeira-dama legitima um governo por meio do “poder de persuasão junto aos sujeitos sociais com quem travam relações” como é colocado por Torres (2002).

Ainda relacionado à gestão do SUAS nos respectivos municípios, identificou-se que o tripé de sustentabilidade da efetivação do SUAS (Conselhos, Planos e Fundos) não se mostrou uma realidade consolidada.

Essa afirmativa se deve à constatação de que nos municípios de Salinópolis e Inhangapi, os *conselhos* ainda são frágeis quanto à sua co-responsabilidade de decisão política, não se constituindo como atores partícipes do processo de elaboração da política local, por sua vez, os *planos* que obtivemos e analisamos são questionáveis, uma vez que os municípios não dispunham de diagnóstico social oficial, que apresentasse a real realidade dos mesmos, e por fim, o mais delicado destes, os *fundos*, estes nos dois municípios pesquisados, as gestoras não se constituíam como ordenadoras de despesas de fato, apenas de direito, uma vez que a decisão real acerca dos gastos dos recursos desses fundos, ficava a cargo do gestor do executivo.

A pesquisa mostrou que, no que diz respeito a atuação de dos CMAS, os dois municípios coadunam semelhanças quanto a interferência da gestão no processo de decisões, sejam elas ocasionadas pela pouca experiência e comprometimento político como é o caso de Salinópolis, tornando-os vulneráveis a sutis cooptações por meio da troca de favores, seja pela compreensão equivocada dos conselheiros de Inhangapi, ao conceberem sua parceria com a gestão como uma relação de amizade, fator este o qual foi apontado como determinante para o conselho *estar funcionando*.

A pesquisa revelou ainda, que os equipamentos CRAS então considerados até de maneira clichê, de *porta de entrada* para a política de assistência social, têm falhado quanto à sua responsabilidade de ampliação da compreensão política de seus usuários, no sentido de garantir aos mesmos, o entendimento da Assistência social enquanto política de direito, em detrimento de posturas que legitimam o poder estatal e que associam a assistência social à benesse do governo.

Um dos pontos mais significativo e preocupante dessa pesquisa, foi perceber que os usuários da assistência social de ambos os municípios, possuem grande dificuldade de concepção da política, estes, avaliam a política a partir da prestação de serviços, sinalizando dessa forma o não reconhecimento da assistência enquanto uma política estatal disposta no campo da proteção social.

Não queremos todavia incutir um pensamento de que tudo está errado, ou tudo está perdido, é preciso deixarmos claro que nossa expectativa, é de que a partir desse estudo as arestas sejam aparadas, os equívocos avaliados e novas posturas assumidas, isso tendo em vista a consolidação da proposta da PNAS brasileira. A perspectiva democratizadora e emancipatória do SUAS, precisa sair de sua condição utópica para materializar-se na dimensão do vivido dos usuários da assistência social, tendo em vista a garantia da ruptura com sua própria condição de vulnerabilidade social.

Por fim, acreditamos que muito mais poderia ser identificado e falado nesse estudo, porém como havíamos referenciado anteriormente não é nossa intenção esgotar esse debate que perpassa

a cultura política em municípios de pequeno porte, mas abrir possibilidades de novos interesses sobre essa temática, e dessa forma contribuir com a consolidação do SUAS enquanto mecanismo materializador da política de assistência social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônio Jorge F. S. de. **Cultura Política e Hegemonia**. Compolítica. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Jorge-Almeida.pdf>. Acesso em 10 de Setembro de 2016;

AMARAL, Ângela Santana do. **A Categoria Sociedade Civil na Tradição Liberal e Marxista**. In: MOTA, Ana Elizabete. O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2010;

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). Pós Neoliberalismo: as políticas Sociais e o Estado Democrático. 8ª Ed – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995;

_____. **Afinidades seletivas**. Tradução de Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo editorial, 2002. p. 197-242.

ANDRADE, M. A. A. de. **As representações da política**: por uma redefinição do conceito de cultura política. Brasília, 1995. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999;

ARISTÓTELES, **Política**. Tradução, introdução e comentários de Mário da Gama Kury. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1997.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Revista de Ciências Sociais, vol. 53, n. 3, 2010, p. 587-620, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>. Acesso em: 24 de Janeiro de 2017.

BAQUERO, M. **Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática**: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo em Perspectiva, v. 15, nº 4, São Paulo, 2001;

BAPTISTA, Conrado L. **A Democracia Ateniense Clássica**. Revista Filosofia Capital, Brasília - DF, edição 16, v. 9, p. 6 - 18, 05 dez. 2014. Disponível em: <http://www.filosofiacapital.org/ojs-2.1.1/index.php/filosofiacapital/article/viewFile/247/221>. Acesso em 23 de março de 2017;

BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética e Serviço Social**: fundamentos ontológicos, São Paulo: Cortez, 2001;

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. – 9. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 14ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Os Problemas da Guerra e as Vias da Paz.** Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

_____. **A era dos direitos.** Nova Edição. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 10ª reimpressão.

_____. **Liberalismo e Democracia.** 6ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

_____. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** 11ª ed. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009a.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília, 2003.

_____. **Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil.** 1. ed. Brasília: Letras Livres e UNB, 2008;

_____. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais.** In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX.** Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996;

BOUDON. Raymond. [et al]. **Dicionário de Sociologia.** Tradução de António J. Pinto Ribeiro, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990;

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade.** In. Os clássicos da política. 11 ed. Ática. São Paulo, 2006;

BRANDÃO, A. **As duas concepções de democracia de Bobbio: a ética e a procedimental.** In TOSI, G. (Org). Noberto Bobbio: Democracia, direitos humanos, paz e guerra. João Pessoa, Editora UFPB, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil.** Brasília-DF: Senado, 1988;

_____. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** MEDIDA PROVISÓRIA Nº 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2005.

_____. LEI Nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. **Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico,** Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 de março de 2017;

_____. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: 2009;

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: 2006.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção Política do Brasil:** sociedade, economia e Estado desde a Independência. 2ª ed. Editora 34. São Paulo, 2015

BROTTO, Márcio Eduardo. **Assistência Social:** história e cultura política. Ed. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO, José M. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo:** uma discussão conceitual. In. Pontos e Bordados: escritos de história e política, ed. UFMG, Belo Horizonte, 1999;

_____. **Os Bestializados.** O Rio de Janeiro e a República que não foi. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005;

CARVALHO, A. e SILVEIRA, I. **A consolidação da assistência social como política pública no século XXI:** o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial, Brasília, DF: MDS: Secretária Nacional de Assistência Social, 2011.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política.** (Equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988;

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social:** uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis – RJ: Vozes, 1998.

CHAUI, M. **Cultura e Democracia:** o discurso competente e outras falas. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Convite a Filosofia.** 8. ed. São Paulo: Ática, 2014.

COUTINHO. Carlos Nelson. **Marxismo e Política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Notas sobre cidadania e modernidade.** In: Revista Praia Vermelha, n. 1. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

_____. **Contra a Corrente:** Ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008;

COUTO, B. R, YAZBEK, M. C e RAICHELIS R. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS**: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010;

CONCEIÇÃO. Débora Guimarães da. **Cultura Política e a Representação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social**: dilemas e conquistas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13568>. Acesso em 10 de março de 2017

CRUS. José; TEIXEIRA. Joaquina B. **A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**: removendo pedras no meio do caminho. In: Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta. Org: José Crus. *et al.* MDS – 1ª 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 04 de março de 2017;

DANIEL, Celso. **Poder local no Brasil urbano**. Revista Espaços & Debates. São Paulo: Cortez, n. 24, 1988, p. 26-39.

D'AVILA FILHO, Paulo M. [et al]. **Acesso ao Poder**: Clientelismo e democracia participativa, desconstruindo uma dicotomia. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 4. n. 2, jul.- dez. p. 211-233, Porto Alegre: 2004;

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social e participativa. Fortaleza: Editora Universidade do Ceará, 1986;

DI GIOVANNI, G. **Sistema de Proteção Social**. Texto publicado no blog do autor, disponível no endereço eletrônico <http://geradigiovanni.blogspot.com>, publicado em 22 de agosto de 2008. Acesso em 12 de Janeiro de 2017.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local**, Hegemonia e Disputa: Os conselhos municipais em pequenos Municípios do interior. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n30/16.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2016.

DULCI, Otávio Soares. **As elites mineiras e a conciliação**: a mineiridade como ideologia. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Cortez, 1984.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007;

DRAIBE, Sônia M. **O Welfare State no Brasil**: Características e perspectivas. In: Revista de Ciências Sociais. São Paulo, Anpocs, 1988.

_____. & AURELIANO, L. **A especificidade do Welfare State brasileiro**. In: Economia e Desenvolvimento, MPAS/CEPAL. Brasília, 1989.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 11. ed., São Paulo, Globo, 1997;

FALEIROS, V. P. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. Política Social – Módulo 3. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000;

FERREIRA, Flávio Rodrigo F. **A “morte” da cultura? Do modelo clássico ao debate contemporâneo**. *Revistainter-legere*. Nº 10, de janeiro a junho de 2012. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/flavioferreira/disciplinas/artigo>. Acesso em 10 de setembro de 2016;

FERREIRA, Aurélio Buarque de H. **Miniaurélio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa**. 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERNANDES, F. **A universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo, Alfa-Ômega, 1979;

_____. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2006;

FILHO, Milton Cordeiro Farias. **Elites Políticas Regionais: Contornos teórico-metodológicos para identificação de grupos políticos**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 26 nº 77 Outubro/2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n77/14.pdf> Acesso em 27 de maio de 2016.

FISCHER, Tânia. **Poder local: um tema em análise**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 4, 1992, p. 105-113;

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. **Anuário estatístico do estado do Pará**. Pará, Belém: 2015. Disponível em: http://www.fapespa.pa.gov.br/anuario_estatistico/index.html. Acesso em 02 de Fevereiro de 2017;

GOHN, Maria da G. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor**. São Paulo: Cortez, 1999;

_____. **O papel dos Conselhos gestores na gestão urbana**. In: _____. **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores** ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

_____. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2003;

_____. **Conselhos Gestores e Participação Política**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2000;

HELLER, Agnes. **A teoria das necessidades**. Trad. de Ruth Alves. PUC-SP, 1989;

HELD, David. **Modelos de democracia**. 3. ed. Belo Horizonte: Paidéia, 1987;

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLLANDA, Cristina Buarque. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012;

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. CRESS-CE. Debate, Nº 6, Fortaleza, 1997;

_____. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma Interpretação histórico-metodológica. 16ª Ed. São Paulo: Cortez. 2004;

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 10. ed. São Paulo, Cortez, 2006;

IASI, Mauro. **Ensaio sobre Consciência e Emancipação**. São Paulo: Expressão Popular, 2007;

IANNI, Otávio. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1984;

ÍNDIO. Fundação Nacional do. (FUNAI). **Índios no Brasil**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/>. Acesso em 03 de março de 2017;

INHANGAPI. Prefeitura Municipal de. **História do município**. Disponível em: <http://www.inhangapi.pa.gov.br/inhangapi.php#.WMv0BGeJjIU>. Acesso em 05 de março de 2017;

JORGE, Ediane Moura. **A interdisciplinaridade e o Serviço Social**: estudo das relações entre profissões no Centro Especializado da Assistência Social em Belém. Dissertação de Mestrado, UFPA, Belém: 2016.

KOGA, Dirce. **O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – n.2 (2005): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2005.

_____. **Aproximações sobre o Conceito de Território e sua relação com a Universalidade das Políticas Sociais** In: serv. soc. rev., londrina, v. 16, n.1, p. 30-42, jul./dez. 2013

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no Liberalismo**. Trad: Rodrigo León Contrera – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2002;

LESSA, Sergio. **Trabalho e Proletariado**: no capitalismo contemporâneo. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2011;

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Petrópolis: Vozes, 1994;

LUKÁCS, G. **Ontologia do Ser Social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Boitempo, 2012;

- MARANHÃO, Caroline Santos. **O Direito à assistência social na Constituição**. In: Revista de Direito da Uniceuma. V. I. nº I. Jul/Set – São Luís, 2008;
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987;
- MARX, Karl. **Para a Questão Judaica**. Trad: José Barata Moura. São Paulo: Expressão Popular, 2009;
- _____. **O capital**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989;
- _____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. 4. Trad. Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978;
- _____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998;
- MATHIS, Adriana de Azevedo. **Serviço Social e Marxismo**: uma discussão da problemática do indivíduo. São Paulo: Serviço Social e Sociedade. Cortez, 1998;
- MÉSZÁROS, István. **O Conceito de Dialética em Lukács**. Tradução: Rogério Bettoni. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2013;
- MEDICI, Rita. **Gramsci e o Estado**: para uma releitura do problema. Revista de Sociologia e Política Nº 29: 227-230 NOV. UFPR. 2007;
- MONTAÑO, Carlos. **Estado, Classe e Movimento Social**. V. 5, 2ª ed. Cortez. São Paulo 2011.
- MORAES, M. L. Q. de. **Marxismo e feminismo**: afinidades e diferenças, Revista Crítica Marxista, Campinas, São Paulo, v. 11, p. 89-97, 2000.
- MORIN, Edgar. **O método IV- As ideias**. Porto Alegre: Sulina, 1998;
- MOTA, Ana E. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado Política e sociedade, 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010;
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Socialismo e Democracia no Marxismo de Carlos Nelson Coutinho** (1943-2012). Lua Nova, São Paulo, 88: 11-21, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a02n88.pdf>. Acesso em 23 de março de 2017;
- NETTO. J. P. **Elementos para uma leitura crítica do Manifesto Comunista**. In: MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do partido comunista. São Paulo: Cortez, 1998;
- O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos**: autoritarismo e democratização. São Paulo: Vértice, 1986;
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais, São Paulo: Cortez, 2003;
- OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005.

_____. **Democracia delegativa?** Novos Estudos. São Paulo, Cebrap, n. 31, p. 25-40, Out. 1991;

PADILHA, Miriam Damasceno. **Assistência Social, Trabalho Infantil e Família.** In: MOTA, A, E. O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado Política e sociedade, 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010;

PARÁ. Governo do Estado. **Relatório Detalhado Quadrimestral da Saúde de 2014.** SESPA, Belém: 2015. Disponível em: <http://www.saude.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/3%C2%BA-RDQ-2014-27.02.2015.pdf>. Acesso em 03 de março de 2017;

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate.** 3. ed. Coleção Questões da Nossa Época, São Paulo: Cortez, n. 109, 2004;

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

PLATÃO. **República.** Tradução de Enrico Corvisieri. Editora Best Seller, Rio de Janeiro, 2002;

PRATES, Jane Cruz. **O Ciclo de investigação e o processo de planejamento da pesquisa social.** Síntese produzida para fins didáticos. Porto Alegre, 2010, mimeo.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas.** Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 12, 2010.

_____. **Política Social: temas e questões.** 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011;

_____. **Estado, Regulação Social e Controle Democrático.** In: Política Social e Democracia, 5. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. **Práticas Democráticas e Participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial.** In: Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Org: José Ferreira da Cruz [et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013;

PONTES, Reinaldo N. **Cidadania X Pobreza: A dialética dos conceitos na política social na era FHC.** Curitiba: Appris, 2013;

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1981;

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico.** Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002;

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e Esfera Pública: os conselhos no exercício do controle social.** In: Serviço Social e Sociedade, Nº 56, Ano XIX, Mar-98, São Paulo: Cortez, 1998;

ROJAS COUTO, Berenice. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível.** – 4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2010;

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1983a. (Os Pensadores);

_____. **Do Contrato Social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1991. (Os Pensadores);

SALINÓPOLIS. Prefeitura Municipal de. **A História da Cidade**. Disponível em: <http://salinopolis.pa.gov.br/index.php/2013-09-11-19-33-25>. Acesso em 05 de março de 2017;

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010;

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979;

SANI, Giacomo. **Cultura Política**. In. BOBBIO, Noberto, MATEEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco [et. al.]. Dicionário de política. 1ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998, v. 1, pp. 306-308;

SEAS. **Plano Estadual de Assistência Social 2012-2015**. Governo do Pará, Belém do Pará, 2012;

SERRA, Rose. **A Relação Estado e Sociedade Civil na Contemporaneidade**. Sociedade em Debate, Pelotas, 13(2): 9-22, jul.-dez./2007. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/397/350>. Acesso em 28 de Dezembro de 2016;

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2011;

_____. **A influência do pensamento de Gramsci no Serviço Social brasileiro**, Trilhas, Belém, v.2, n.1, p. 7-18, Jul, 2001;

SILVA, Márcia da. **Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, 69-78, DEZ. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n2/a04v20n2.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2016;

SILVA, Marta B. **Assistência Social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**, São Paulo: Cortez, 2014;

_____. **Usuários**. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil / Rosa M. C. Fernandes, Aline Hellmann, organizadoras. – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

SILVA, Ivone Maria F. **Questão Social e Serviço Social no Brasil: fundamentos sócio-históricos**. 2º ed. Campinas, SP: Papel Social; Cuiabá, MT: EdUFMT, 2014;

SILVA, Maria O da S. **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro, Zahar, 1984;

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, p. 13–53.*

_____, . [et al]. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. – 12. ed – São Paulo: Cortez, 2014;

_____, **Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania**. *Revista Intervenção Social*, n. 17/18. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/967/1087>. Acesso em 12 de Janeiro de 2017;

YASBEK, Maria C. **Classes subalternas e Assistência Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999;

_____. **A Pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento**. *Revista Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p.217-228, jul./dez. 2005. Disponível em: www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=729. Acesso em: 12 de janeiro de 2017;

TEIXEIRA, Joaquina B. **A Assistência Social na Amazônia**. In: *Serviço Social e Sociedade*, Nº 56, Ano XIX, Mar-98, São Paulo: Cortez, 1998;

_____. **A Amazônia e a interface com o SUAS**. In: *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Org: José Ferreira da Cruz [et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013;*

TORRES, Iraíldes Caldas. **As Primeiras-Damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder**, São Paulo: Cortez, 2002;

VASCONCELOS, Kathleen E. L.; [et al.] **(Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder**. *Revista. Katálysis*, Florianópolis/SC, v. 16, n. 1, p. 82-90, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802013000100008/24887>. Acesso em 28 de Dezembro de 2016;

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004;

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Tradução Leonidas Hegenberg e Octany da S. Dias. São Paulo, Cultrix, 1968.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Ed. Guanabara: Rio de Janeiro, 1981.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**, V. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Editora UnB: Brasília, DF: 2004;

WILLIAMS, R. **Marxismo e Literatura**, Rio de Janeiro; Zahar, 1979.

APÊNDICES



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

CARTA DE SOLICITAÇÃO

Ao Exmo. Sr. Paulo Henrique da Silva Gomes
M.D Prefeito Municipal de Salinópolis

Excelentíssimo Senhor, faço uso do presente instrumento, para respeitosamente cumprimentá-lo, e na oportunidade parabenizá-lo pela sua reeleição, no mais, gostaríamos ainda por meio desta, solicitar de Vossa excelência, que conceda uma entrevista a fim de que possamos dar continuidade e término a pesquisa **“A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NO PARÁ”**: estudos de Cultura Política, já iniciada em Salinópolis no dia 07 de março do ano em curso, na qual tivemos a oportunidade de entrevistar a gestora municipal da política de assistência social, técnicos, conselho municipal de assistência social e usuários, restando-nos apenas a entrevista com o gestor do poder executivo.

Nesse sentido, estaremos visitando o município de Salinópolis na próxima quinta-feira (10/11/2016), na esperança de que Vossa excelência possa conceder a respectiva entrevista, **contribuindo** dessa forma com a finalização desta pesquisa e conseqüentemente com a construção de conhecimento que extrapola o espaço das universidades.

Respeitosamente,

Severino da Silva Martins Júnior

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PREFEITOS

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

- 1) Qual a composição do seu governo, e quais as suas estratégias no campo social, de maneira particular na política de Assistência Social?
- 2) De que forma o senhor concretiza a política em sua gestão no município de (Inhangapi, Salinópolis), por meio da assistência social?
- 3) Quais as pessoas no município de (Inhangapi, Salinópolis), o senhor identifica fazer parte dos processos decisórios? De que forma decidem, e sobre o que decidem?
- 4) No que se refere aos Conselhos Municipais de controle das políticas públicas, existe algum critério de escolha dos representantes do poder público na paridade dos mesmos?
- 5) No caso da Assistência Social, como se deu o processo de escolha da gestora?
- 6) Em relação aos “problemas sociais” do município de (Inhangapi, Salinópolis), quais são e qual o tamanho desses problemas?
- 7) Qual a solução mais viável para os problemas sociais do município que o senhor pontuou?

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 8) Na sua concepção, pensar em Assistência Social no município de (Inhangapi, Salinópolis) é pensar em (...)?
- 9) Na sua avaliação, quais os impactos (resultados) gerados pelos serviços, programas e projetos da política de Assistência Social em (Inhangapi, Salinópolis)?
- 10) Na sua concepção, qual a importância, ou o que representa a concessão dos benefícios próprios da assistência, tais como: o BPC, bolsa família e os benefícios eventuais (apoio alimentar, auxílio funeral, auxílio natalidade, aluguel social etc.)
- 11) Quais os aspectos (elementos, orientação) da Política Nacional de Assistência Social apresentam maior dificuldade de serem implementados na sua gestão no Município de (Inhangapi, Salinópolis)?

- 12) No Município de (Inhangapi, Salinópolis) é destinado um percentual (valor) mensal do tesouro municipal para a implementação da Política Municipal de Assistência Social? qual valor?
- 13) De que forma e decidido o valor desse repasse para a Assistência Social, e quando feito, a gestora da assistência é efetivamente ordenadora de despesas?
- 14) Como se dá o processo de participação na gestão da assistência social?
- 15) De que forma a Cidadania é construída em sua gestão no município de (Inhangapi, Salinópolis)?
- 16) Na sua concepção, o que o CRAS representa para a população de (Inhangapi, Salinópolis)?
- 17) Existem ações de enfrentamento que são próprias da sua gestão, das situações que levam à população de (Inhangapi, Salinópolis) buscar os serviços, programas e projetos do CRAS? quais?
- 18) De que forma na sua gestão tem se buscado ampliar os serviços que são ofertados no CRAS?