

A POLÍTICA de ASSISTÊNCIA SOCIAL: elementos culturais em questão

Ingridy Lammonikelly da Silva Lima¹
Rachel Costa Ramalho Vasconcelos²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo a compressão dos elementos culturais presentes na Política de Assistência Social. Para tanto, parte do entendimento de Cultural Organizacional pelo viés crítico, ancorado no desenvolvimento do capitalismo e sua agudização a partir dos anos de 1970, com a acumulação flexível. Trata-se de uma pesquisa teórica, exploratória, de abordagem qualitativa, que tem como recorte analítico a Política de Assistência Social brasileira. A investigação analítica, de revisão literária, se dá pelo método crítico dialético, com sucessivas aproximações com o objeto de estudo. A sua importância justifica-se pela necessidade de compreendermos os elementos presentes na nossa formação sócio histórica que perpassam o âmbito não apenas cultural, colocando-se como necessários para a garantia da produção e reprodução de uma determinada lógica. Além disso, a Política de Assistência Social compõe o triple da Seguridade Social, sendo de suma importância para o desenvolvimento social, de modo que é essencial a desmitificações dos nós que constituem empecilhos para o seu reconhecimento enquanto política pública e estatal. Assim, a presente pesquisa possibilitou traçar os elementos culturais que ainda se reproduzem na nossa realidade, bem como apontar caminhos para a minimização das problemáticas existentes, que é do firmamento na direção de democratização dos espaços de participação popular.

Palavras-chaves: Cultura Organizacional. Política Social. Assistência Social.

Abstract: *This work aims at the compression of the cultural elements present in the Social Assistance Policy. For that, part of the understanding of Organizational Culture by the critical bias, anchored in the development of capitalism and its sharpening since the 1970s, with flexible accumulation. This is a theoretical, exploratory, qualitative approach that has as an analytical clipping the Brazilian Social Assistance Policy. The analytical investigation, of literary revision, is given by the critical dialectical method, with successive approximations with the object of study. Its importance is justified by the need to understand the elements present in our socio-historical formation that permeate not only the cultural sphere, but are necessary to guarantee the production and reproduction of a certain logic. In addition, the Social Assistance Policy is triple the Social Security, being of paramount importance for social development, so that it is essential to demystify the nodes that constitute obstacles to their recognition as public and state policy. Thus, the present research made it possible to trace the cultural elements that still reproduce in our reality, as well as to point out ways to minimize existing problems, which are from the firmament towards the democratization of spaces of popular participation.*

Keywords: *Organizational Culture. Social Policy. Social assistance.*

¹ Assistente Social e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Discente da Pós-Graduação da Especialização em Gestão Pública pelo Instituto Federal da Paraíba.

² Professora efetiva do Instituto Federal da Paraíba. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba

1 Introdução

O presente estudo trata-se de uma análise bibliográfica que tem por objetivo compreender os elementos Culturais presentes na Política de Assistência Social, identificando as fontes de resistência a mudança.

As discussões em torno da Cultura Organizacional ganham força a partir dos anos de 1980, período em que o modelo acumulativo fordista perde força para a acumulação flexível, caracterizada pela produção de acordo com a demanda. O Toyotismo, ou acumulação flexível, é um modo de acumulação que sucedeu o Fordismo a partir da década de 1970. O Toyotismo rompe com o padrão fordista de produção em massa, que se destacava pela estocagem máxima de matérias-primas e de produtos maquinofaturados. Com esse novo modelo acumulativo de produção, a fabricação passou a não prezar mais pela quantidade, mas pela eficiência.

O descompasso existente entre o crescimento norte americano e o japonês criou a necessidade de estudar os elementos desta nova forma acumulativa, com o intuito de compreender o modelo acumulativo em expansão, para que sua implementação ocorresse mundialmente, assegurando a produtividade das empresas.

A mudança no padrão de acumulação, ou seja, na forma como as empresas irão estabelecer sua linha de produção, trata também da forma de circulação e consumo da mercadoria, pois este é o ciclo necessário para que o capitalista lucre. Desta forma, não se muda apenas a linha de produção, mas como também toda a forma ideológica e cultural societária, para que a nova forma de produção seja aceita, em um processo dual que é daqueles que a produzem e aqueles que a consomem.

É sobre esta compreensão de Cultura Organizacional – enquanto matéria destinada a implementação e reprodução do capitalismo – que

estudaremos a Política de Assistência Social, apresentando a sua funcionalidade no entendimento da constituição dos traços culturais na organização dessa política no Brasil.

A Assistência Social é uma Política Pública¹ recente no país, com seu arsenal jurídico-legal ainda em construção. Além disso, trata-se de uma política social que carrega em si traços culturais muito fortes da formação sócio-histórica brasileira, o que justifica a necessidade e importância em pesquisa-la. Assim, a sua contextualização histórica se faz necessário para avançarmos nos processos de mudança que ocorre a partir de seu reconhecimento enquanto política pública estatal pertencente a Seguridade Social brasileira. (MOTA, 2009).

São objetivos específicos desta pesquisa: a análise crítica sobre a Cultura Organizacional, tendo como direcionamento o Modelo de Acumulação Flexível, a Caracterização da Política de Assistência Social, apresentando os traços culturais presente e a descrição do processo de “mudança” do assistencialismo para a Assistência Social.

O problema desta pesquisa se propõe a investigar: quais são os principais elementos culturais da Política de Assistência Social que interferem no processo de mudança. Tal questionamento advém do pressuposto analítico de que os elementos culturais presentes na formação da Política de Assistência Social são os principais empecilhos para a seu reconhecimento enquanto política pública estatal.

Para isso, o presente trabalho se estrutura a partir de três tópicos analíticos, quais são: **Acumulação Flexível: entendendo a Cultura Organizacional; A Assistência Social: elementos culturais de sua formação e; A Assistência Social como Política Pública estatal: traços que (re)existem.** Em seguida realiza-se uma breve nota de consideração sobre os pontos investigados.

¹ Há uma discussão em Pereira em que se analisa o conceito de Política Social de modo mais amplos, incorporando a Política Pública. Ver: PEREIRA, P. A.P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direitos de cidadania. São Paulo: Cortez, 2009.

2 Referencial teórico

Acumulação Flexível: entendendo a Cultura Organizacional

Há várias interpretações sobre Cultura na nossa sociedade. Elas revelam a forma ideológica, política, econômica e social pela qual analisa-se a organização societária. Melhor dizendo, as concepções sobre cultura existentes entre os intelectuais dizem respeito a ótica de compreensão da realidade, de como enxergam os problemas sociais e a estruturação do homem, enquanto sujeito histórico.

As discussões em torno da Cultura Organizacional estão articuladas com o desenvolvimento econômico, pela via da industrialização e expansão do sistema capitalista. A era Moderna faz surgir diversas matrizes teóricas do conhecimento, as quais se detém a investigar as transformações sociais que passam a ocorrer neste período histórico.

Wood Jr no livro “Mudança Organizacional” (2009), aborda uma série de conceitos que representam os estudos realizados em torno desta temática. O que há em comum entre as mais diversas interpretações sobre a questão organizacional é o desenvolvimento econômico das empresas. Ou seja, a forma organizacional que envolve elementos humanos e por isso, culturais.

Segundo Freitas (1991), a Cultura Organizacional ganha maior relevância a partir dos anos 1980, devido à concorrência estabelecida entre o modelo acumulativo norte americano e o japonês. A Cultura Organizacional seria então utilizada

[...] como um poderoso mecanismo de controle, que visa a conformar condutas, homogeneizar maneiras de pensar e viver a organização, introjetando uma imagem positiva dela, onde todos são iguais, escamoteando as diferenças e conflitos inerentes a um sistema que

guarda um antagonismo e anulando a reflexão. (FREITAS, 1991, 74)

O modelo Japonês chamado de Acumulação Flexível preza pela flexibilidade das relações de trabalho, tendo como principais características: a produção puxada pela demanda; o trabalho operário em equipe; o processo produtivo flexível; o aproveitamento do tempo; a estrutura horizontalizada; a globalização da economia, entre outras. (ANTUNES, 2009).

A Acumulação Flexível foi implantada para reorganizar o capitalismo diante da crise de 1970², que limitou o modelo fordista. O novo modelo acumulativo, impulsionava o capitalismo para sua reestruturação, através de relações flexíveis de trabalho e de estruturação de uma “nova” hegemonia para o capital.

A materialização dessas mudanças ocorre através da política do projeto neoliberal com os princípios da flexibilização da produção, desregulamentação das relações sociais e da privatização das ações estatais, conforme assevera MOTA (2008, p. 09).

Orquestrada pela ofensiva neoliberal, a ação sociorreguladora do Estado se retrai, pulverizando os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não-mercantis, limitando sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalização e ao atendimento, através da assistência social, àqueles absolutamente impossibilitados de vender sua força de trabalho.

O neoliberalismo reincorpora os princípios do liberalismo e se apresenta com uma nova roupagem, utilizando das velhas falácias. As principais características do neoliberalismo é a desregulamentação das relações de trabalho, tornando o trabalho cada vez mais inconstante, instável e mutável; o processo de terceirização, aliado ao processo de

² Segundo Antunes (2009) alguns fatos históricos foram fundantes para a eclosão da crise, tais como: queda da taxa de lucro; esgotamento do padrão acumulativo fordista; crise do Welfare State ou Estado de Bem Estar Social, etc.

desregulamentação e da terceirização está o processo de privatização, a qual se apresenta através do repasse das empresas estatais para o capital, além dos serviços que deveriam ser ofertados pelo Estado para a sociedade civil.

A mudança do modelo acumulativo também veio acompanhado por uma diversificação da cultura, necessária para a operacionalização do atual modelo acumulativo capitalista. É preciso garantir que essa cultura torne-se hegemônica para que se mantenham a harmonia da sociedade.

O modelo acumulativo flexível apresenta a sociedade o desenvolvimento tecnológico, que diminui a contração entre espaço e tempo, alimentando uma cultura volátil, afirmando que não há apenas uma cultura, mais várias culturas, sobre várias comunidades sociais.

Temos assim, uma mudança no padrão acumulativo, na forma em que o sistema se movimenta para lucrar. Essa mudança tem interferências em todo o ciclo: Produção – Circulação – Consumo, exigindo que seja compreendido esta mudança, de modo que seja instituindo uma cultura de introjeção.

O consumo é também um elemento que se agudiza nessa fase societária, até por que sem consumo não há realização da mercadoria, o que impediria a vitalidade do ciclo. Por isso, a Cultura Organizacional expande-se para além do âmbito empresarial, adentrando a esfera do privado, criando, ideologicamente um novo “cidadão consumidor”.

Freitas (1991) utiliza das análises de Schein para explicar que a Cultura dentro das organizações tem por objetivo harmonizar os ambientes para que se possa obter o crescimento desejado. Dessa forma, é preciso instituir: senso de missão, objetivos concretos, realização por meio de estruturas e processos, acompanhamento e reparo.

O trabalho precisa ser realizado em grupo, por fortalece as ações. Por outro lado, o desenvolvimento coletivo deve se restringir ao eu, ao indivíduo, pois a sociedade é compreendida enquanto um organismo e os homens como células que devem crescer a partir do seu próprio desenvolvimento, sendo funcional a sociedade.

Ribeiro afirma (2000, p. 170) que as características da Cultura Organizacional se aplicam:

[...] a “inovação e tomada de riscos” a que todos os seus membros se deverão comprometer ou empenhar, face ao estímulo que lhe é solicitado, a “atenção a detalhes” dispensada e demonstrada na análise do seu desempenho e na precisão com que é executado, a “orientação para os resultados”, ou seja, o grau com que as administrações se empenham nos resultados ou produção, mais do que nas técnicas e processos usados para a sua obtenção, a “orientação para as pessoas”, ou seja em que medida as ações e decisões das administrações têm em consideração o seu efeito sobre as pessoas da organização, em termos de resultados esperados, a “orientação para as equipas”, mas para as pessoas em termos individuais, a “agressividade” não em termos de sociabilidade mas de competitividade e por último “estabilidade” ou grau de ênfase dado à manutenção dos status quo em comparação com o crescimento.

Deste modo, o nosso entendimento de Cultura Organizacional se assemelha ao de Silva *et al* (2012? p. 02) que conceitua como:

Uma forma particular de cultura que implica num modo de organizar as relações sociais no interior de uma empresa, de conceber e expressar estas relações – mas correspondendo ao ponto de vista de quem explora o trabalho assalariado e deseja manter as relações de trabalho evitando os conflitos de classe, ou fazendo crer que conflitos existentes nestas relações são de ordem cultural, grupal e pessoal, ou de limitações pontuais na competência dos gestores de uma empresa.

Assim sendo, pode-se afirmar que a Cultura Organizacional é a expressão das relações instituídas dentro das organizações, sejam elas privadas ou públicas. É a forma como os indivíduos instituem para se

organizarem, determinando regras, modos e ações. Não são expressões desarticuladas, mas produzidas e reproduzidas por homens e mulheres, que as criam diante de uma lógica, por isso, são por vezes ações alienadas, determinadas ideologicamente, que revelam apenas a aparência fenomênica do objeto.

A Política de Assistência Social mesmo não sendo uma instituição, no sentido que configura uma empresa, ela se estrutura a partir de elementos culturais determinados pela história do Brasil, construindo por sujeitos sociais, sendo estruturada por leis, normas e diretrizes que preconizam a sua execução nos três entes federativos.

A sua passagem assistencial para política pública estatal representa esta afirmativa, pois a apresenta como um construto em constante modificação e não como algo abstrato e imutável. Compreender a forma como a Política de Assistência Social se estrutura e quais são os subsídios culturais que alicerçam é de fundamental importância para os sujeitos sociais que a executam e que dela usufruem.

É importante que se diga que a Política de Assistência Social não nasce da Cultura Organizacional, mas não há dúvidas de que sua matéria é uma ferramenta importante para elucidação de elementos-chaves para a compreensão da execução da Assistência Social contemporaneamente. Os estudos desenvolvidos através da Cultura Organizacional permitem entender qual é a relação da cultura com os empecilhos existentes no processo de reconhecimento da Assistência Social como Política Social, pública e estatal. Permite compreender as relações que ainda resistem em torno do contraditório movimento entre o público X privado.

Avançar em estudos que possam colocar a Cultura Organizacional a favor do desenvolvimento social, político e econômico é fundamental para desmitificarmos a individualização das expressões da “questão social”, neutralizando a relação desigual entre os sujeitos sociais.

A Assistência Social: elementos culturais de sua formação

A compreensão da estruturação organizacional e cultural da Política de Assistência Social deve perpassar o desenvolvimento social, econômico e político da particularidade brasileira.

A “Questão Social” nem sempre foi tratada como uma questão política, social, como sendo fruto da desigualdade Capital X Trabalho compreendida por Marx (2013) com a emergência da sociedade capitalista.

[...] aparece escondida em meio a um processo de industrialização sob um controle bem-articulado de importadores e empresários vinculados ao capital estrangeiro. Permanece por várias décadas na ilegalidade; por isso foi formulada como desordem, criminalizando o sujeito e enfrentada via aparelhos repressivos do Estado (política civil, militar, etc), em resposta a demanda por segurança. (ARCOVERDE, 2000, p. 76)

A resposta dada as expressões da “questão social”, está ligada a formação burguesa no Brasil, a qual firmou raiz sobre os escombros da aristocracia agrária. Não podemos afirmar que houve uma revolução burguesa brasileira, nos moldes tradicionais, o que houve foi a apropriação dos princípios burgueses pelos aristocratas já aqui instaurada, pois os aspectos arcaicos da sociedade agrária foram mantidos, bem como os princípios da propriedade privada. A revolução industrial foi tardia e esteve articulada com as péssimas condições de vida e de trabalho dos brasileiros. As dificuldades de formar uma sociedade salarial foram imensas, recém-libertos, a cultura escravista estava intrínseca a sociedade brasileira.

Os elementos arcaicos de sua formação estão enraizados na forma organizacional que se estrutura o Brasil, além disso, é pela manutenção destes elementos que o país firma sua desigualdade social, buscando respostas por meio do assistencialismo, prioritariamente formulado pelas bases religiosas.

As ações assistenciais foram as primeiras a serem desenvolvidas para socorrer trabalhadores e trabalhadoras das péssimas condições de moradia, alimentação e trabalho nos primórdios do desenvolvimento

industrial brasileiro. Assistencialismo é tudo que é realizado por meio da benevolência, da caridade e que, na maioria das vezes estar relacionado ao dar para ter em troca.

Não se pode afirmar que a Política de Assistência Social seja uma evolução do Assistencialismo, mas é inegável a sua presença no seu processo formativo, o que justifica a inerência de traços culturais que compõe a prática do assistencialismo na Política de Assistência Social até os dias atuais.

A nossa compreensão parte do princípio de que a Política de Assistência Social emerge diante do reconhecimento do Estado pelas expressões da “Questão Social”, melhor dizendo, o Estado, diante do poder de barganha da classe trabalhadora, reconhece a necessidade de intervir, por meio das Políticas Sociais, para garantir a produção e reprodução societária. No entanto, isso não significa que por vezes a atuação do Estado juntas as expressões da “questão social” não estejam ancoradas nas práticas assistencialistas.

As protoformas da Política de Assistência Social trouxeram um legado histórico que ainda não foi superado, pois relaciona-se com a forma econômica, política e social em que se estrutura a nossa sociedade. Os traços culturais que se perpetuam na organização da Política de Assistência Social são funcionais para a lógica dominante.

Nos cabe uma rápida explanação sobre o significado de Política Social para entendermos a nuances da Política de Assistência Social. No campo da aparência Política Social ou Política Pública é todas as ações desenvolvidas pelo Estado em prol da sociedade, sendo assim, tem caráter público e universal, atendendo aos interesses comuns. (BEHRING, 2000).

Contudo, no campo da essência, tal universalização não se efetiva em sua ação e as políticas no projeto econômico neoliberal adotam a roupagem dos direitos individuais, baseado nos princípios do seletivo, do pontual e da privação, pois estão inseridas na lógica contraditória do sistema capitalista e acabam por ser funcionais, contribuindo com a reprodução da mão de obra qualificada para o mercado de trabalho.

Com a Constituição promulgada em 1988, conhecida como Constituição “cidadã”, a Política de Assistência Social, junto com a Política

da Saúde e Previdência, passou a compor o triple da Seguridade Social brasileira, sendo sua responsabilidade ministrada pelos três instancias representativas, a Federal, a Estadual e a Municipal.

A sua formação enquanto sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ainda é muito recente, e o rompimento com os traços culturais de sua formação ainda são inconclusos. Há uma enorme dificuldade de rompimento, de mudança com os traços culturais presente na organização da passagem do Assistencialismo para a Política de Assistência Social. Conforme Pereira, (2002, p. 3-4 grifos nosso):

[...] não é de admirar a forte resistência oferecida, no Brasil, contra esforços recentes, amparados pela Constituição Federal de 1988, de transformar a assistência social em área valorizada de política pública. É que essa mudança constitui, de fato, uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, exigindo não só a alteração de paradigmas, concepções, legislação e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura conservadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza como: **paternalismo, clientelismo, fisiologismo, dentre outros.**

Tratar desses traços é de suma importância para a compreensão da instituição da Política de Assistência Social na Seguridade Social, enquanto Política Pública de reponsabilidade do Estado, pois, trata-se de enfrentar uma mudança que tem empecilhos na própria formação sócio histórica brasileira.

É preciso analisar os elementos culturais presentes na formação cultural brasileira para o entendimento da Assistência Social enquanto Política Social, constituindo os empecilhos para o processo de mudança, entre o assistencialismo e o reconhecimento do Estado, com a regulamentação do estatuto jurídico. Assim, explanaremos o patrimonialismo, o clientelismo e o personalismo, por serem destaque nos estudos daqueles que investigam os traços constitutivos da cultura brasileira

e serem indicados como elementos de resistência para a efetivação da Política de Assistência Social, conforme Bergue (2012).

As análises realizadas por Santos (2014) a partir da tese de Max Weber apontam que o surgimento do patrimonialismo está relacionado a emergência da formação administrativa personificada, melhor dizendo, quando o poder/administração está sobre o comando de um senhor.

Em uma pesquisa rápida identificamos que patrimonialismo é um conceito utilizado para descrever a ausência de distinção que ocorre entre o que é do domínio público e do privado por parte dos líderes políticos. Ou seja, retratando a nossa realidade: quando um político utiliza-se do público para benefício próprio, para seu uso privado.

O clientelismo, por sua vez, o qual se expressa por meio do patrimonialismo, é a prática onde as relações sociais de poder são instituídas por meio de trocas e/ou favores. Segundo Carvalho (1997) o clientelismo se expande e resiste a interlocução com a prática do coronelismo. A figura do coronel é personificada pela do político, que passa a gerenciar essa função trocando votos, favores e alianças por benefícios dentro do sistema eleitoral.

A relação entre o público e o privado é uma problemática típica da sociedade imperialista, a atual fase vivenciada pelo capitalismo, que trata de recuperar traços arcaicos sobre novas roupagens com interferências importantes sobre a gestão pública.

Netto (2011) discute estas questões atestando que o público é o local onde o Estado assume os problemas sociais através das Políticas Sociais e o privado é o ambiente onde as questões são tratadas individualmente. Ao passo que a Assistência Social é executada sobre o rescaldo do clientelismo temos uma ação privada por meio de uma intervenção que deveria ser pública, contribuindo com os elementos que estão em sua constituição, a benevolência e o favoritismo.

O personalismo fruto dessa indistinção entre o público e o privado vem do culto ao individualismo e expressa a forma política em que se personifica, personalizando as ações em torno da figura política.

Santos (2014), associa o conceito de personalismo às análises realizadas por Weber quando o mesmo trata dos tipos ideais, pois, para Santos, o personalismo associa-se também a figura carismática de um líder,

sendo só assim, por meio do carisma, capaz de instituir relações de poder por meio da personalidade.

A Política de Assistência Social não está inerte às relações societárias, ao contrário, ela é fruto destas relações, de uma lógica que gerencial. É preciso compreendermos que Política Social é, assim, algo em disputa, contraditório, de modo que é de interesse dos setores dominantes que este processo cultural arcaico seja mantido, para que a Política sirva apenas para socorrer os pobres, como um favor, reproduzindo relações que ancorados no clientelismo.

A instituição da Assistência Social como Política Pública vem justamente para romper com a concepção clientelista e é fruto da organização dos trabalhadores que exigem o reconhecimento do Estado. É o outro lado da moeda que preza pela Assistência e não pelo assistencialismo, que defende a Política Social como um direito e não como um favor.

3 Método da Pesquisa

O presente estudo apresentará uma revisão literária, compreendendo a Cultura Organizacional pelo viés crítico, interligando a sua existência com o desenvolvimento produtivo do capitalismo, em meio a relação desigual existente entre Capital X Trabalho, desmiuçando os traços culturais presentes na Política de Assistência Social e realçando seu processo de mudança.

Trata-se de uma pesquisa teórica, exploratória, de abordagem qualitativa, realizada pelo materialismo histórico dialético, onde se relacionou a área da Gestão Pública da Cultura Organizacional com a Política de Assistência Social, por meio da visitação das análises já existentes.

A pesquisa teórica ou bibliográfica é realizada quando se executa um levantamento de obras e dados já existentes sobre determinada temática sobre a luz de um método. Dizer que a pesquisa é teórica não a faz diferente, metodologicamente, de uma pesquisa de campo. Enganam-se quem acham que não é necessário a elaboração metodológica de uma pesquisa teórica, ou que ela é menos importante de que uma pesquisa de campo.

O seu caráter exploratório tem o intuito de ocasionar maior proximidade com o problema investigado. Já a sua abordagem qualitativa advém da escolha por elementos que nem sempre podem ser quantificados. Deste modo, a pesquisa qualitativa tem maior enfoque na interpretação do objeto, maior importância no contexto do objeto pesquisado, etc. (STRAUSS; CORBIN, 2008).

O materialismo histórico dialético, enquanto método de análise, parte da realidade para explicar o plano das ideias, por meio de categorias históricas de aproximação da realidade social, no intuito de desvelar sua aparência e atingir sua essência, em um movimento que vai do concreto real, para o mundo das ideias, retornando como concreto pensado. (NETTO, 2011).

4 Resultados da Pesquisa - A Assistência Social como Política Pública estatal: traços que (re)existem

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição da Política de Assistência Social passou a ser Política Pública estatal, compondo um triple na Seguridade Social do país. De lá para cá a Assistência Social vem se estruturando como um sistema, com lei que lhe regulamenta, normas e diretrizes.

A Lei Orgânica da Assistência Social é de 1993 e tem em seu primeiro artigo o reconhecimento do Estado como seu executor na garantia de sua instituição como direito de todo cidadão. Atualmente, o Brasil tem uma rede assistencial, que se divide em baixa e alta complexidade, atendendo sujeitos sociais que estejam expostas a vulnerabilidade social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é complexo em sua organização, composto por instituições, programas, projetos e serviços que responsabilizam o Estado nas três instancias representativas.

No entanto, pesquisas revelam os desafios que a Assistência Social tem enfrentado para se instituir enquanto Política Pública. Isso justifica-se pelo fato de que, ao passo que a Assistência Social se instituía como Política

Social, que os Direitos Sociais avançavam no Brasil, o modelo econômico neoliberal ganhava força.

É evidente que não se pode afirmar que a resistência dos elementos culturais não estaria presente em outro modelo acumulativo, pois a única opção para esta sentença seria o fim do próprio capitalismo. Porém, é inegável que o processo de reestruturação produtiva, pela via neoliberal, trata de recuperar – sobre novas roupagens – componentes da velha política cultural burguesa. O neoliberalismo se estrutura pelos princípios da flexibilização, privatização e desregulamentação do trabalho, como aludido anteriormente, esses aspectos enfraquecem a concepção de direito e enaltece a instituição de ações no campo privado.

É sobre este impasse que a Política de Assistência Social passa a se estruturar a partir dos anos de 1990, em uma perspectiva oposta das formulações defendidas pelos movimentos sociais.

Desta forma, um traço cultural que vem resistindo na materialização da Política de Assistência Social é o clientelismo, que deslegitima do que preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social em prol da regulação partidária por meio do favorecimento, onde o público se confunde com o privado.

Como esclarecido anteriormente o clientelismo é expressão de uma cultura que não distingue o público do privado, melhor dizendo, de uma cultura onde os políticos vêm a coisa pública como particular, em um viés patrimonialista, paternalista e de personificação, onde as relações se estabelecem por meio de interesses, com trocas pessoais.

[...] é o parecer puramente pessoal do senhor que decide sobre a delimitação das “competências” de seus funcionários – sobretudo no início, quando ainda não se trata de funções tradicionalmente estereotipadas. O funcionário, aqui, é “ocasional”, isto é, de incumbência circunscrita pela finalidade objetiva concreta de sua tarefa e selecionado segundo a confiança pessoal a qualificação objetiva. (PORTELA JÚNIOR, 2012, p. 15).

É por meio do clientelismo que se institui condições de submissão, de lealdade a determinadas figuras políticas. Isto não ocorre apenas na Política de Assistência Social, é, infelizmente, elemento da nossa cultura, porém, torna-se mais visível nesta política pelas suas raízes.

O ranço conservador da formação brasileira ainda é muito presente e pode ser visualizando na formação de currículos eleitorais, quando não se realiza concursos públicos e opta-se pelo contato apadrinhado. Visualiza-se nas ações de favorecimento para a inserção nos programas sociais e/ou acesso a Políticas Sociais. Visualiza-se sobre as mais variadas formas, desde daqueles que compõe a mão de obra para a execução da política, até aqueles que usufruem.

Schappo (2018) chama atenção para a prática do primeiro damismo, a qual se trata do encabeçamento das esposas dos prefeitos como Secretárias da Política de Assistência Social, nos mais diversos municípios do Brasil. Tal questão tomou ainda mais fôlego com a criação do Programa Criança Feliz, em que esteve à frente a primeira dama Marcela Temer, esposa de Michel Temer.

O primeiro damismo representa o quanto ainda (re)existem os aspectos conservadores na Política Social como um todo. A pesquisa realizada por Schappo (2018) em 2013 revela que são 1305 municípios que tem a primeira dama como gestora da Política de Assistência Social. A figura feminina é ligada aos elementos da benevolência e da caridade, além de associar-se, diretamente, a figura política dos seus maridos ao assumirem cargos de confiança para o gerenciamento³ de Políticas.

O caráter conservador da Assistência Social tende a ser potencializada pela atual realidade gerencial do Brasil, no governo de Michel Temer. Sua proposta governamental que vem sendo executada trata de endossar as práticas patrimonialista, paternalista, personalista e clientelista.

³ Aqui não se trata de realizar uma crítica aquelas e aqueles que possuem qualificação para estarem no cargo e também possuem relações afetivas com políticos. A crítica estabelece para aqueles e aquelas que ocupam tais cargos apenas por manter relações políticas, não tendo quaisquer conhecimentos para atuação das Políticas Públicas.

A Proposta de Emenda Constitucional aprovada em seu governo, congela por 20 anos os investimentos em Política Social, além de limitar a realização de concursos públicos, os quais são uma grande arma na garantia da Assistência Social como política pública. (LIMA, *et al*, 2018)

O governo de Michel Temer é uma verdadeira ameaça a Política de Assistência Social, por dar margem as práticas assistencialistas, ancoradas no conservadorismo. Como enfatiza Schappo (2018, p. 224): “[...] se retomam práticas e vozes que clamam pela “ajuda” aos mais pobres com caráter personalista e voluntarista, legitimando a política neoliberal atual e os legados históricos que mantêm as imbricadas relações público-privado.

Aliado a Emenda Constitucional a forma neoliberal do governo Temer tem executando projetos que visam destituir o âmbito do público em detrimento do privado. Prova disso é o Programa “Viva Voluntário”⁴, que tem como objetivo incentivar a abertura do voluntariado em empresas e no terceiro setor. É uma forma de desresponsabilizar o Estado e individualizar os problemas sociais, sobre o falso discurso de “qualificação profissional”, “experiência profissional”.

O retorno a estes aspectos, que realimentam o caráter conservador da Assistência Social se relaciona a atual ofensiva capitalista, que não trata de uma particularidade do Brasil, mas de uma realidade que se expande mundialmente. A cultura que rege a forma organizativa da sociedade, no âmbito das instituições públicas e/ou privada, estar a serviço do capital, é necessária e funcional para a instituição de sua lógica.

O processo de mudança requer a compreensão entre as perdas que vão ocorrer no âmbito do privado em detrimento dos ganhos do público, apresentando assim tanta resistência.

Bergue (2012) que a mudança deve ser vista como um processo complexo, contingente e não linear, o que faz da cultura organizacional um campo de disputa, que nos exige conhecimento para que possamos garantir o desenvolvimento societário, onde se coloca a importância da Política

⁴ Para ver mais visite o Site do planalto “Programa Nacional do Voluntariado”. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/vivavoluntario/assuntos/sobre-o-programa>. Acesso em: 27 de Setembro de 2018.

Social, condizente com as exigências da classe trabalhadora deste país, a serviço da emancipação humana, política e social.

5 Considerações

A Gestão Pública é uma área do conhecimento voltada para a compreensão e elaboração dos elementos que possam subsidiar o atendimento da sociedade como um todo. Envolve as formulações da execução da coisa pública, pelas representações escolhidas por meio do modelo político, que no caso do Brasil é o democrático. (SILVA; MATTIA, 2016).

O entendimento da Gestão Pública exige o conhecimento de diversas matérias. Exige o conhecimento da nossa história para o entendimento de particularidades que são próprias do desenvolvimento econômico, social, político e cultural do Brasil.

Há várias formas de interpretar a Gestão Pública, por diversas correntes teóricas. No entanto, a certeza existente é sobre a necessidade de fortalecermos os mecanismos em que a torna compartilhada, ampliando os espaços de participação comunitária, respeitando o espaço público das conquistas sociais.

A Política de Assistência Social é de suma importância para o desenvolvimento societário, pois possibilita as condições mínimas para a reprodução da classe trabalhadora. Não há dúvidas de que a extinção dos elementos culturais que tendem a recuperar os traços arcaicos e conservadores é eliminável diante deste sistema, do sistema capitalista, por serem intrínsecos a sua gênese.

No entanto, isso não indica que nada podemos fazer para garantir que os elementos culturais que (re)existem sejam amenizados e assim, a Assistência Social seja garantida como Política Pública estatal, de acesso as minorias.

É a forma em que se executa a Gestão Pública que vai direcionar o nível de responsabilização do Estado e da participação social. Por isso, é necessário firmarmos oposição a todo projeto político que vise a instituição do projeto neoliberal como ideologia econômica.

Necessitamos avançar sobre a democratização dos espaços, com a extensão do controle social, que garanta a participação popular. Necessitamos barrar o congelamento dos gastos com as Políticas Públicas brasileiras. Precisamos expandir os projetos que visam a realização do orçamento democrático, participativo. Só assim, os elementos culturais que recuperam o conservadorismo, o patrimonialismo, o coronelismo, o clientelismo, etc., será neutralizado.

Referências

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 7 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Questão social no Brasil e serviço social. Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. In: **Módulo 02. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/ CEAD-UnB, 2000.

BERGUE, S. T. **Cultura e Mudança Organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. CAPES: UAB, 2012.

BEHRING, E. R. **Fundamentos de Política Social**, 2000. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf Acesso em: 13 de Setembro de 2018.

CARVALHO, J. M. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: uma discussão conceitual. V. 4. N^o 2. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003 Acesso em: 08 de Setembro de 2018.

FONTENELE, I. C. A Política de Assistência Social no Brasil: o foco na família e a questão dos mínimos sociais. In: **Sociedade em Debate**. Pelotas, Jul-dez, 2007.

FREITAS, M. E. Cultural Organizacional: grandes temas em debates. In: **Revista de Administração de empresas**. São Paulo, 31(3). Jul./Set, 1991.

LIMA, I. L.; PAIVA NETO, J. R.; ALMEIDA, B. L. O Fio da Navalha: a extensão dos direitos e as inflexões para o Serviço Social. In: **Serviço Social em Perspectiva**. Montes Claros, V.2, n.1, Jan/Jun, 2018.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MOTA, A. E. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, 2009. Disponível em: <file:///Users/Dell/Downloads/2CriseContemporãeaastransformaçõesnaproduçãocapitalista.pdf> Acesso em: 05/09/2015.

_____. **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo – SP, Cortez, 2008.

NETTO, J.P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7ª ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo : Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P *et al* **Política Social e democracia**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PORTELA JÚNIOR, A. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. In: **Plural, revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**. São Paulo, v. 19.2, 2012, pp. 0-27.

SANTOS, F. V. **Personalismo político no Brasil**: um estudo de caso entre a Era Vargas e o Governo Lula. Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2014.

SILVA, R. R.C. C.; MATTIA, C. Ciência administrativa e gestão pública: uma crítica à primazia do privado em relação ao público. In: **Cad. EBAPER.BR**, v. 14, nº 4, Artigo 12, Rio de Janeiro, Out/Dez. 2016.

SILVA. A. V. L. *et al*. **Cultural Organizacional**: elementos para uma análise crítica. 2012? Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/texto/gt5/cultura.pdf> Acesso em: 26 de Setembro de 2018.

SCHAPPO, S. Política Social no Brasil: entre a lógica do direito e do personalismo. In: **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 17, n.1, p. 214-227, jan./jul. 2018.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Tradução Luciane de Oliveira da Rocha – 2ed. Porto Alegre: Artemed, 2008.

WOOD JR. T. **Mudança Organizacional**. 5ª ed. Editora Atlas S.A. 2009.