



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: "40 anos da "Virada" do Serviço Social"

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Serviço Social, Fundamentos, Formação e Trabalho Profissional.

Sub-eixo: Ênfase em Trabalho profissional.

A INFLUÊNCIA DO MANDONISMO EM UM MUNICÍPIO DA BAIXADA FLUMINENSE

Edith Licia Ferreira Felisberto Santana¹

Resumo: Este trabalho aborda a influência do mandonismo em um município da Baixada Fluminense. A pesquisa foi realizada entre os anos de 2014 e 2016, através de análise bibliográfica e observação, estando pautada no materialismo histórico, que busca os determinantes da sociedade para compreensão da realidade social em que está inserido. Observamos a forte influência do mandonismo nos atendimentos no CRAS.

Palavras-chave: Centro de Referência de Assistência Social; Direitos; Mandonismo; Política de Assistência Social.

Abstract: The influence of the mandonismo in a municipality of Baixada Fluminense is approached. The research was carried out between the years 2014 and 2016, through bibliographic analysis and observation, based on historical materialism, which seeks the determinants of society to understand the social reality in which it is inserted. We observe the strong influence of the commandos in the attendances in the CRAS.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo abordar as formas de mandonismo existentes em um município da Baixada Fluminense entre os anos de 2014 e 2016. Desmistificando a lógica do favor, apontando o direito de acessar a Política de Assistência Social a todos que dela necessitar, sem que esteja atrelada a nenhuma forma de benesse ou indicação política.

A pesquisa é essencial no processo de conhecimento do investigador, e tem grande relevância na profissão de Serviço Social, pois através da investigação é possível ter uma melhor compreensão do universo pesquisado. A difícil realidade social dos últimos anos tem permitido aos pesquisadores sociais a produção de pesquisas, que tem ocasionado muitas contribuições para as novas demandas da sociedade (SIMÃO e SOUZA, 2008).

A Política de Assistência Social, embora se constitua como uma política de direito, carrega ainda um resquício de caridade e assistencialismo, tão presente na sociedade brasileira ao longo dos anos. A relevância do tema faz-

¹ Profissional de Serviço Social. Secretaria Municipal de Assistência Social. E-mail: <edithegilberto@gmail.com>.

se presente diante do fato de haver forte traço de mandonismo ainda hoje no Estado do Rio de Janeiro, mas precisamente, nos municípios da Baixada Fluminense, o que, conseqüentemente, contribui para perpetuar e fortalecer a lógica do favor, em detrimento ao acesso da Política de Assistência Social como direito. Favorecendo, assim, que o mandonismo continue atuando e influenciando a população usuária dos serviços da Assistência Social.

UMA BREVISSIMA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Não se sabe ao certo quando surgiram as primeiras políticas sociais, pois elas são um processo social que veio se configurando ao longo do tempo e da história. Sua origem está relacionada aos movimentos de massa, na Europa Ocidental no final do Século XIX, no entanto, sua propagação deu-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, após a segunda Guerra mundial. As legislações dos períodos pré- capitalista, não eram medidas que tinham por objetivo a garantia do bem comum, mas sim, de manutenção da ordem social e repressão a vagabundagem. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Para Faleiros (2000):

As políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Esta reprodução, quando estruturada pelo estado capitalista, é um mecanismo distributivo de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalistas. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas têm uma dimensão legitimadora do próprio estado e do governo (FALEIROS, 2000; p. 43).

Silva (2014) discorre sobre as políticas sociais afirmando que estas são um direito conquistado em longos anos e, por isso, deveriam ser garantidas de forma clara como tal a todos que gozam destes, no entanto, os interesses políticos ocultam essa proposta, ainda nos dias atuais, fazendo com que a população usuária destas políticas as perceba como benevolência de quem as concede.

A Política de Assistência Social desde o início é arraigada no assistencialismo, no coronelismo. Seus primeiros passos no Brasil deram-se através das damas de caridade da Igreja Católica e das Santas Casas de Misericórdia. “[...] os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes” (SPOSATI 1992; apud, CARDOSO, S/D; p.1).

Cardoso (S/D) aponta que a primeira constituição a abordar da assistência social foi a de 1934, em seu Capítulo II (Dos Direitos e das Garantias Individuais), em seu artigo 113, assegura, dentre outros, o direito à subsistência, assinalando o Poder Público como o responsável pelo amparo aos indigentes.

Em 1942 é criada no Brasil a primeira grande instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A presidência dessa primeira instituição de Assistência Social foi dada a primeira dama do Estado. Cardoso (S/D) ao citar Sposati (1992), aponta que a LBA *“[...] representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade X beneficiário/pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternizadas”* (SPOSATI, 1992; apud, CARDOSO, S/D; p. 5).

Já em 1946 foi criada a Fundação Leão XIII, com o objetivo de atuar nas grandes favelas, com parceria entre o Estado e a Igreja Católica. Em 1969 a LBA passa a ser vinculada ao Ministério do Trabalho e previdência Social, abrangendo, então, novos projetos e programas. No ano de 1974 criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incorporou a LBA, FUNABEM, CEME e DATAPREV. O ano de 1977 foi marcado pela reformulação do sistema previdenciário e regulamentação da previdência privada. Houve a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), abrangendo o INPS, INAMPS e IAPAS. Neste período ocorre o início da privatização da saúde e de serviços sociais, através do repasse de recursos públicos para empresas privadas.

Durante a trajetória histórica da assistência social, como já exposto acima, esta se constituiu com forte traço de favor, benesse, voltada aos pobres e miseráveis, com um cunho caritativo, estando muito longe do caráter de política de direito.

Na década de 80, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ela se garante como uma política pública. A Política de Assistência passa então, a constituir o tripé da Seguridade Social. De acordo com a Constituição Federal (1988) em seu artigo 194 *“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”*.

Contudo, somente no final de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamentou a Constituição Federal e tornou, efetivamente, a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Nos anos seguintes houve um novo processo de luta pela criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do sistema que a consolida, o Sistema Único da Assistência Social (Suas) em 2005.

Segundo a PNAS, o Suas tem por funções assistenciais: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais.

A partir do Suas (2005) a assistência Social passa por um:

[...] redesenho e se torna estratégico para a resolução de contradições dos termos mais caros à concretização do direito à assistência social: a combinação entre os princípios da universalidade e da seletividade, a articulação das dimensões preventivas e especialmente protetivas da política pública de assistência social e a potencialização das ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de (re)construção de novos projetos de vida dos indivíduos e famílias exposto aos processos de reprodução dos mecanismos que originaram sua condição de pobreza e de subalternização socioculturais (PAIVA, 2006, p.09).

Em 2009 é aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizada por níveis de complexidade do Suas. A Tipificação trouxe alguns avanços significativos para o Suas, definindo o que é de competência da assistência social, quais são seus serviços e o que deve ter caráter continuado. Possibilita a medição de indicadores e a definição da qualidade dos serviços e cria identidade para o usuário, que até então encontrava dificuldade em reconhecer quais eram os seus direitos (NEZO, 2014).

Já em 2011 ocorre uma reorganização do Suas, que passa a integrar plenamente o escopo da Lei Orgânica da Assistência Social (MDS, 2011).

No entanto, Silva (2014) afirma que partindo do pressuposto de que as políticas sociais, sempre foram tidas como moeda de troca, pode assegurar que estes direitos constitucionalmente estabelecidos, muitas vezes são camuflados e passam a ser vistos não mais como um dever do Estado e sim como um favor.

O PAPEL DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica do Sistema

Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. (Orientações Técnicas/CRAS, 2009, p.10).

O equipamento é o ponto focal de acesso e promoção dos direitos socioassistenciais no território, por se caracterizar como a unidade do SUAS mais capilarizada e que se localiza próximo aos seus usuários. Para cumprir com efetividade tal prerrogativa, o CRAS deve assegurar às famílias usuárias de seus serviços seus direitos (Idem, 2009, p.16).

Todos os serviços da proteção social básica, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS, em especial os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, bem como o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, devem ser a ele referenciados e manter articulação com o PAIF. É a partir do trabalho com famílias no serviço PAIF que se organizam os serviços referenciados ao CRAS. O referenciamento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica ao CRAS possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009; p.6).

Portanto, ao acessar os serviços do CRAS, o usuário está buscando seus direitos como cidadão, visto que a Política de Assistência e para quem dela necessitar.

O CONCEITO DE MANDONISMO

Para falarmos de mandonismo, é importante apontarmos a diferença que existe entre este e algumas outras categorias, de forma que o leitor possa situar o debate sobre o assunto, sem que isto gere algum equívoco ou distorção.

No Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (2013), temos a definição de Clientelismo como: Maneira de agir que consiste numa troca de favores, benefícios ou serviços políticos relacionados à vida política.

De acordo com o Moderno Dicionário Michaelis (2015) Coronelismo é: Influência dos coronéis na política. Tipo social do grande proprietário rural de comportamento despótico e patriarcal que, por força do consenso geral de um sistema de obrigações e favores, confunde em sua pessoa atribuições de caráter privativo e público.

Este mesmo dicionário descreve o Mandonismo como: Costume e abuso de mandar; prepotência, tirania.

Esta política, apesar de todo avanço, conforme já discorremos até agora, traz um forte traço de mandonismo em si.

Carvalho ao citar Leal (1997; p.3) aponta que:

[...] o coronelismo seria um momento particular do mandonismo, exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo. Mandonismo, segundo ele, sempre existiu. É uma característica do coronelismo, assim como o é o clientelismo [...].

O autor afirma que *“o coronelismo retrata-se a uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O Clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações [...]”* (CARVALHO, 1997, p. 5).

Silva (2014) ao trazer a fala de Carvalho (1997) discorre que o coronelismo ocorreu durante a Primeira República, que durou de 1889 a 1930. Afirmando que o sistema político não existiu nem antes nem depois desta fase, e os autores que se referem ao coronelismo, nos dias atuais, estão apenas falando de clientelismo.

Acreditamos que intrinsecamente, caber bem no contexto brasileiro o ditado popular que define muito bem o cenário atual: *“manda quem pode e obedece quem tem juízo, contas a pagar, medo de perder o emprego e etc.”* (Grifo meu).

Percebemos esta situação bem latente no referido município onde trabalho como assistente social e deparo-me constantemente com esta situação dentro de meu ambiente de trabalho, por ser este constituído de trabalhadores concursados e trabalhadores colocados na instituição através de indicação de pessoas chamadas “influentes”.

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA

O interesse pelo assunto deu-se a partir da experiência diária de trabalho em um CRAS da Baixada Fluminense no Rio de Janeiro, no período entre 2014 e 2016, onde pude, por diversas vezes, presenciar a vinda de usuários ao equipamento, solicitando da Instituição, a mando de um vereador, ou de um pastor, ou seja, de alguém influente no mundo político, uma cesta básica ou

mesmo ser atendido de forma diferenciada dos outros usuários que chegavam até nós, sem que precisasse de avaliação ou aguardar o atendimento por parte dos técnicos.

Em muitas ocasiões, a equipe técnica do CRAS, ao deparar-se com esta situação, explicava ao usuário que aquele local não pertencia a tal vereador ou pessoa influente, não sendo um favor que prestávamos no equipamento, mas sim, um direito. Caso o usuário tivesse direito ao serviço teria acesso, contudo, caso não tivesse, não poderia usufruir do mesmo.

Presenciamos diversos usuários que buscava nos persuadir a atender a sua solicitação, tentando nos intimidar, relatando que iriam procurar a pessoa que os mandou ao CRAS, para informar que não foram atendidos.

Cabe ressaltar que, os coordenadores dos equipamentos públicos deste município, são nomeados no cargo, por indicação do vereador local, contrariando as Orientações Técnicas do CRAS (2009), que apontam que o coordenador das unidades da Assistência Social deve ser concursado. Assim, os coordenadores submetem-se a acatar os favores e mandos que o vereador e tantos outros lhe impõem, atendendo as ordens que estes lhe dão. Parte-se deste pressuposto, para apontar a importância de ser um profissional que apesar de assalariado, ao ser concursado, tem a estabilidade de poder pleitear um atendimento de qualidade e efetivar direitos, sem precisar se preocupar se será demitido ou não.

De acordo com a NOB RH/SUAS (2011; p. 16) :

Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços.

Durante grande parte do atendimento que prestamos ao público, precisamos explicar o fator de estar ou não dentro do perfil, para ter direito ao benefício. Entendo, na verdade, que o direito é algo que deveria ser inerente a todos, contudo, sabemos que as políticas sociais são focalizadas, celetistas e excludentes.

Piana (2009) enfatiza que:

O exercício da profissão envolve a ação de um sujeito profissional que tem competência para propor, para negociar com a instituição seus projetos, defender seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais que extrapolem ações rotineiras e decifrem realidades subjacentes, revertendo-as em ações concretas de benefícios à população excluída. Suas ações vão desde a relação direta com a população até o nível do planejamento, tendo inclusive a árdua tarefa de priorizar os que têm e os que não têm direitos de acesso aos serviços e equipamentos sociais.

O que percebemos é que mesmo o usuário que procura o equipamento para acessar outros serviços, não tem a percepção de ser a Instituição um lugar para acesso ao direito. Muitas vezes o usuário chega com o discurso de que veio tentar a sorte ou que veio pedir uma ajuda para ver se consegue receber o benefício do Programa Bolsa Família, por exemplo, já que este é o maior motivo pelo qual os usuários procuram o CRAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos este artigo tendo a plena convicção de que ainda há muito que se discutir e pesquisar, pois a realidade de hoje pode não ser a mesma de amanhã. Não sendo possível esgotar o assunto, sabemos que não atingimos nosso objetivo, porém, deixamos para o leitor a tarefa de realizar uma reflexão sobre tudo que foi abordado.

Diante da reincidência em meu cotidiano de trabalho quanto à visão da população em relação às políticas sociais, em especial a Política de Assistência Social como um favor, uma benesse e não como direito, torna-se difícil vislumbrar uma mudança, contudo, reafirmamos a árdua tarefa do profissional de Serviço Social, ou porque não dizer, do profissional que é comprometido com a população que atende, de continuar informando, orientando e realizando junto a esse usuário um processo de reflexão, quanto à importância de buscar seus direitos e fazer valer o que está na lei.

Tendo plena consciência de que não será uma tarefa fácil, e nem de curto prazo, pois enquanto este país for o país do jeitinho, onde é mais fácil conseguir algo através do favor, do mandonismo, do que do direito; aonde se chega a um órgão público e, ao receber a notícia de que não poderá ser atendido, seja lá por qual motivo, o usuário pergunta: *“Você sabe quem me mandou aqui? Eu sou amigo do fulano”*. Tal situação desconstrói qualquer processo de cidadania. (Grifo meu).

Contudo, como afirma Iamamoto (2005), não podemos ser fatalistas ao ponto de acharmos que nada vai mudar, de nos acomodando em nossas rotinas de trabalho; nem muito menos messiânicos, crendo que poderemos sozinho, mudar a realidade social. Acreditamos, sim, ser dever de todos que têm compromisso com a população usuária que acessa as políticas sociais, ou qualquer outro órgão, realizar este processo de ação-reflexão ininterruptamente.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br> > Acesso em janeiro de 2015.

_____. **NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

CARDOSO, Luzia Magalhães. **Assistência Social no Brasil: da República Velha aos anos 80**. (mimeo entregue na disciplina Serviço Social ministrada na UNISUAM) Rio de Janeiro, (s/d).

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma Discussão Conceitual **Dados**, Rio de Janeiro, v 40, n. 2, 1997. Disponível a partir <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em janeiro de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

"**Clientelismo**", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <http://www.priberam.pt/DLPO/clientelismo> [consultado em dezembro de 2014].

"**Coronelismo**", in MICHAELS. Moderno Dicionário da Língua Portuguesa - On-line. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/> Acesso em dezembro de 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, in **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 03. CFESS – ABEPSS – CED/NED – UNB, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

“**Mandonismo**”, in MICHAELS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa - On-line*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/> Acesso em dezembro de 2014.

NEZO. Núcleo de Estudos da Zona Oeste. **A Política de Assistência Social**, 2014.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social. **Serviço Social e Sociedade**, ano XXVI, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books . Acesso em fevereiro de 2015.

SILVA, Thallyta Geovana Soares. **Política de Saúde: Direito ou Troca de Favores?** Universidade Estadual de Montes Claros. Graduação em Serviço Social, 2014.

SIMÃO, Andréa Branco; SOUZA, Robson Sávio Reis. Pesquisa em Serviço Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 96 - Memória do Serviço Social Políticas Públicas. São Paulo: Cortez, 2008.