



## **ASSISTENCIA SOCIAL E ONGs: Caracterização da rede socioassistencial complementar das ONGs que acessaram o Fundo Público de Assistência Social em Manaus**

Hudson Andrey Correa da Costa<sup>1</sup>  
Naiara Gaspar de Holanda Lima<sup>2</sup>

**RESUMO:** O estudo tem por objetivo caracterizar a rede socioassistencial complementar formado pela parceria entre Estado e ONGs na execução das ações de serviços sociais na cidade de Manaus. Trata-se de um estudo de caso com abordagem quanti-qualitativo, cujo processo envolveu levantamento bibliográfico e documental, tendo como resultado a análise de 26 processos de ONGs que acessaram o Fundo Estadual de Assistência Social para o financiamento de suas ações na cidade de Manaus.

**Palavras chaves:** Assistência Social, ONGs e rede socioassistencial.

**ABSTRACT:** The study aims to characterize the complementary social assistance network formed by the partnership between the state and NGOs in implementing social service actions in the city of Manaus. It is a case study with quantitative and qualitative approach, which has involved bibliographic and documentary, resulting in the analysis of 26 NGOs processes that accessed the State Fund for Social Assistance to finance its actions in Manaus.

**Keywords:** Social Welfare; NGOs; Social assistance network.

---

<sup>1</sup> Graduado pela Faculdade Salesiana Dom Bosco(2006), Especialista em Gestão e Planejamento em Políticas Públicas-UNINORTE(2008), Mestrando do Programa Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas- UFAM, Docente do Curso de Serviço Social- ESBAM, Assistente Social do Projeto Ame a Vida- SEAS.

<sup>2</sup> Graduada em Serviço Social- ESBAM (2014), Mestranda do Programa Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas- UFAM

## 1 - INTRODUÇÃO

As mudanças ocasionadas nas políticas sociais com a promulgação da Constituição Federal de 1988 do Brasil, vislumbra novos caminhos no planejamento, implementação, execução e controle das políticas públicas, a partir de uma nova concepção de gestão social compartilhada e descentralizada das políticas públicas, permitindo assim, que os entes federativos (União, Estados e municípios) co-financiem as políticas sociais, com a participação complementar da sociedade civil na abrangência de uma rede de proteção social, resultando assim, em respostas mais eficazes às demandas e necessidades que surgem na sociedade.

Dentre os principais avanços na configuração das políticas públicas foi a seguridade social, que pela primeira vez, na trajetória das políticas sociais no Brasil, reconhece a assistência social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão de quem dela necessitar. Esta mudança substancial na política de assistência social, corrobora para que o Estado possa enfrentar as múltiplas expressões da questão social a partir de uma gestão social em rede e com novas possibilidades de intervenção social intersetorializada e integrada com diversas políticas que promovam a proteção social e diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais.

Contudo a partir da década de 90, vivenciou-se no Brasil uma ofensiva neoliberal que promove o desmonte dos direitos sociais e a focalização das políticas públicas no combate à pobreza extrema, desmantelando o caráter universal e redistributivos das políticas públicas assegurados pela CF 88. Tal contra-reforma do Estado, diminui sua função nas diversas dimensões societárias e principalmente, o direcionamento dos recursos do fundo público o mercado, diminuindo assim a capacidade de investimentos nos gastos sociais como forma de fortalecer as políticas públicas no enfrentamento às múltiplas expressões da questão social. Tem-se uma descentralização das ações do Estado para fora, em direção à sociedade, fato esse que impulsionou o surgimento de diversas instituições não governamentais com interesses diversos.

Estas mudanças na função social do Estado com a privatização dos financiamentos e da produção de serviços, com o redirecionamento dos recursos dos fundos públicos, não mais para investimentos em gastos sociais, e sim, no financiamento da política econômica, que redireciona e canaliza os gastos públicos

para grupos em risco social, como medidas de ações públicas paliativas e focalizadas.

Nessa perspectiva, o Estado tem eliminado sua possibilidade de planejamento e intervenção no enfrentamento da questão social na sociedade, sendo assim, “ a ordem social concebida por Hayek, baseada na concorrência no mercado, prevê a redução do Estado a ponto de retirar dele também a responsabilidade de tentar atingir a justiça social” (MONTAÑO,2010:81), tendo, o Estado, apenas duas funções primordiais: prover uma estrutura para o mercado e o provimento de serviços onde o mercado não assume.

Nesse contexto neoliberal, se opera um novo pacto social na execução das políticas públicas em parceria com o Terceiro Setor com fortes características de ações paliativas, filantrópicas e voluntaristas. O termo terceiro setor surge no final da década de 78 no EUA, no intuito de dar respostas as mazelas sofridas pela população decorrente da reestruturação produtiva, ou seja, a sociedade dando respostas as demandas e as necessidades da própria sociedade num aumento do movimento associativista filantrópico (MONTAÑO,2010).

A construção ideológica e política do termo terceiro setor perpassa ao recorte por esferas desses três atores sociais: O primeiro setor que é o Estado; o segundo setor que é o mercado; e o terceiro setor que é a sociedade civil, reduzindo a concepção de um Estado ampliado para uma atomização, sem conexão, entres essas “três esferas”. (MONTAÑO,2010).

Na busca de conceituar e entender quem são esses novos atores sociais que despontaram no contexto neoliberal na execução das ações de caráter públicas, Torres contribui quando compreende que o Terceiro Setor é um,

segmento da sociedade civil que abrange pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa e com objetivos públicos que orientem o desenvolvimento de atividades de interesse público. [...] O objetivo de entendimento ao interesse público se apresenta como um elemento imprescindível à definição do Terceiro Setor, pois justifica a atuação subsidiária do Estado, fomentando a atuação dessas entidades, quando ela se demonstre insuficiente ao atendimento da demanda social [...] Esse conceito estabelece um espaço de participação e experimentação de novos modelos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper com a dicotomia entre o público e privado, segundo qual o público era sinônimo de estatal e o privado de empresarial (2013:61).

A diversidade de instituições privadas, sem fins lucrativos e que tem a vontade voluntarista de desenvolver ações de interesse público, quando o Estado não demonstrar eficiência no atendimento a essa demanda social, demonstra a

articulação da ofensiva neoliberal em despolitizar as ações da sociedade civil na arena pública, se legitimando, quando agrega e consolida esse “novo ator social” na esfera pública na responsabilidade de dar resposta às expressões da questão social de forma desarticulada, focalista e paliativa. Esse reconhecimento do terceiro setor, adentra na revolução do alto que os neoliberais conduziram a partir da década de 70, quando se utilizam dessa “sociedade civil” para fomentar o consenso e sua hegemonia na sociedade, delegando a essas instituições privadas, sem fins lucrativos, mas de interesse público, a função de respostas às necessidades e demandas sociais na ingerência do Estado Social.

Montaño (2010) ao analisar esse novo padrão de intervenção social de respostas as necessidades e demandas sociais via terceiro setor, traz algumas contribuições importantes para o debate sobre o assunto. Primeiro, aponta algumas debilidades no termo terceiro setor, apontando que tal termo, por representar a sociedade civil, não seria o terceiro, mas historicamente o primeiro. A segunda, seria a dificuldade de identificar quais as entidades que fazem parte do terceiro setor, pois tal termo, se torna tão genérico, que impossibilita uma definição das características que podem defini-las. A terceira, seria a confusão conceitual da definição desse setor e os interesses, que muitas vezes, são contraditórias dessas instituições que dizem fazer parte do terceiro setor. A quarta, seria o caráter não- governamental dessas instituições, colocando o autor, algumas dúvidas sobre a o financiamento de certas instituições e de outras não, questionando a autonomia e até mesmo o atrelamento político dessas entidades à política governamental.

Portanto, essa dificuldade de desvelar quem são essas entidades que fazem parte do Terceiro Setor e a incógnita de saber por que outras não o são, corrobora para a cortina de fuma que se instalou nos países quando da ofensiva neoliberal de reorganização das dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais da sociedade e do Estado, desonerando, principalmente, os gastos dos fundos públicos com políticas sociais, e conclamando e fortalecendo o movimento associativo e voluntarista de dar respostas às demandas sociais com ações caritativas e fragmentadas de atendimento social, assumindo a responsabilidade das ações públicas, deixando o Estado na perspectiva da gestão gerencial, terceirizando as ações públicas para o terceiro setor.

Diante disso, Carvalho (1999) aponta algumas mudanças na gestão social, conduzida pelo Estado, principalmente, com a perda da credibilidade das diretrizes

neoliberais do Consenso de Washington na superação da crise nos países dos centros capitalistas e periféricos, assinalando para uma gestão emergente que preze por uma gestão compartilhada em rede, sendo que os diversos atores sociais que se encontram na esfera pública, possam ser co-responsáveis pelas decisões e pelas respostas às demandas e necessidades sociais, não eximindo o Estado de sua obrigação e responsabilidade na condução primaz de financiamento e execução das políticas sociais, fomentando a participação da sociedade no controle e complementação das ações públicas, principalmente na política de assistência social.

## **2- A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A REDE SOCIOASSISTENCIAL COMPLEMENTAR**

A trajetória da assistência social perpassada pela relação tênue entre benemerência e direito, vai tomando escopo de política pública e direito do cidadão a partir da Constituição Federal de 1988, quando reconhece a assistência social, no campo da seguridade social, como política pública, “ compreendendo um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública x privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social” (MESTRINER,2011:16).

Nesse novo status de política pública , assegurada pela CF 88 e legalizada pela LOAS(1993), a assistência social ganha um paradigma centrado na cidadania, devendo concretizar direitos sociais historicamente negados para uma grande parcela da população, devendo trabalhar de forma intersetorial e com a participação de outros atores sociais na condução e execução da assistência social, devendo ter a oferta de bens e serviços gratuitos, não contributiva para ter acesso ao direito e reconhece o Estado, como executor primaz da política, tendo a participação da sociedade civil no controle e até mesmo na complementação dos serviços afiançados por tal política. (PEREIRA, 2007).

O avanço da aprovação da PNAS e a operacionalização do SUAS em 2004, possibilitou alicerçar novos paradigmas na Política de Assistência Social, não mais alicerçados no clientelismo, apadrinhamento ou mesmo no favor, e sim, em

concepções e paradigmas na perspectiva dos direitos, da descentralização, da gestão compartilhada, da cidadania e das proteções sociais necessárias para resguardar a população que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

A PNAS 2004, traz novos contornos e perspectivas de uma política pública pautada na concepção de cidadania, alicerçada no direito social e articula suas ações em três medidas de segurança para os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social: Segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio.

As novas bases de ordenamento da política de assistência social, na dimensão da descentralização administrativa, além de possibilitar uma ação compartilhada e integrada entre os diversos entes federativos e as diversas políticas, também fomenta uma nova base de relacionamento com as instituições da sociedade civil, que compõem essa dimensão de descentralização administrativa, a partir das ações complementar do Estado, na execução de ações públicas de assistência social no intuito de alargar e redimensionar uma rede socioassistencial de atendimento aos usuários que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Para operacionalização da política de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social- SUAS, na dimensão da proteção social, divide dois tipos de proteção à população: a proteção social básica e a proteção social especial. Segundo Pereira “a proteção social básica tem caráter mais preventivo enquanto, a especial, caráter mais reparador” (2007:74). A proteção social básica tem como finalidade a prevenção de riscos sociais e de situações de vulnerabilidade social, trabalhando as demandas e as necessidades da população usuária a partir de ações que assegurem uma renda ou provimento materiais para as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e o trabalho pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, enfraquecidos decorrentes de situações econômicas, sociais e culturais.

A proteção social básica se materializa e tem como porta de entrada a unidade estatal CRAS- Centro de Referência da Assistência Social, que segundo o porte do município, que leva em consideração o total de população, pode abarcar, em um determinado território, um número de famílias para acompanhar e oferecer os

serviços protetivo e preventivo, com auxílio das rede socioassistencial complementar.

A proteção social especial, que se caracteriza pelo risco social já instalado, ou seja, os direitos foram violados, as referências de vínculo familiar e comunitário para os indivíduos foram enfraquecidos ou rompidos, exigindo atendimentos especializados juntamente com um aparato estatal capaz de garantir a segurança da acolhida para que estes usuários possam reconstruir seus vínculos enfraquecidos ou rompidos e sair da situação de risco social que se encontram. Para tanto, a proteção social especial divide-se em: Proteção social especial de média complexidade e proteção social de alta complexidade. A primeira atua nos casos de direitos violados, porém, mesmo com os vínculos familiares enfraquecidos, ainda tem uma certa referência social. A segunda, atua nos casos em que os direitos foram violados e os vínculos familiares foram rompidos necessitando de apoio institucional integral (PEREIRA, 2007).

Essas proteções afiançadas são operacionalizadas pela rede socioassistencial que segundo a NOB/SUAS (2005) é um “conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que oferecem e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidade de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade” (2005:94). Essa rede, formada por unidades estatais e por organizações não governamentais que se qualificam como instituições de assistência social, possibilitam respostas as demandas e necessidades sociais da população, fomentando ações que garantam as seguranças e proteções afiançadas pela política de assistência social, contribuindo assim, para a diminuição dos indicadores de vulnerabilidade e risco social que se encontram as populações que sofrem das mais diversas formas de contingências e necessidades, garantindo a defesa dos direitos sociais e da ampliação da cidadania através de execução de serviços, programas, projetos e benefícios sociais.

A rede socioassistencial complementar é composta por organizações não governamentais –ONGs, que é uma nomenclatura que surge no pós Segunda Guerra, utilizada pela Organização das Nações Unidas – ONU, para qualificar as entidades que não foram fundadas pelo Estado e que tenham como foco de suas ações as questões humanitárias de ajuda aos necessitados e o desenvolvimento sustentável.

São instituições legalmente reconhecidas como associações ou fundações amparadas pela CF 88 que garante a formação jurídica de instituições que executem ações de cunho humanitário e caritativo sem ter a intenção de lucratividade. Também Landin (1998) lança sua contribuição dizendo que as ONGs à grosso modo são

Organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas as atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula (projeto) como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais- incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros- estão particularmente presentes. (1998:238)

As ONGs são instituições juridicamente qualificadas como associações ou fundações que surgem voluntariamente sem a perspectiva do lucro, dedicadas ao enfrentamento da questão social a partir do seu projeto de ações humanitárias. Essas instituições ganham força política e social justamente a partir da década de 90 em que o Estado passa por um reordenamento, direcionando a essas organizações o novo padrão de proteção social a ser executado por elas no enfrentamento a pobreza de forma pontual, não universalizante e tendo o Estado como o gerenciador dessas instituições. Porém o que se sucedeu, a partir de 1995, foi o repasse de verbas dos fundos públicos para essas instituições executarem suas ações privadas de política social e o Estado se eximindo de sua responsabilidade de garantidor da plena cidadania por meio das políticas públicas. Nesse contexto, houve o crescimento das ONGs, sem uma vigilância socioassistencial por parte do Estado em acompanhar as ações que fortalecessem e garantissem os direitos sociais e a cobertura necessária para o enfrentamento da questão social por parte das ONGs.

Diante disso, em Manaus, no ano de 2014, 26 ONGs acessaram o Fundo Estadual de Assistencial Social- FEAS, no intuito de financiar, com recursos públicos de transferência voluntária do Estado, suas ações de caráter público na rede socioassistencial.



## **2.1 Caracterização da rede socioassistencial complementar das ONGs que acessaram o Fundo Público de Assistência Social em Manaus**

As ONGs, constituídas juridicamente como fundações ou associações privados sem fins lucrativos, fazem parte da rede socioassistencial, que juntamente com o Estado, executam em parceria os programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito da Política de Assistência Social. Segundo dados do IBGE (2010), o número de instituições sem fins lucrativos em Manaus são de 2.119 unidades, sendo que 1.142 são fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Destas, 81 foram identificadas como instituições que atuam na Política de Assistência Social em Manaus.

Essas instituições não governamentais identificadas e que atuam na Política de Assistência Social necessitam ser qualificadas para ter reconhecimento de instituição de assistência social, que possibilita participar da rede socioassistencial de Manaus e principalmente lhe possibilita o acesso ao fundo público de assistência, sendo essa qualificação emitida pelo Conselho Municipal de Assistência-CMAS. No referido Conselho encontram-se inscritas, ativas e qualificadas como instituições de assistência social 57 entidades, apenas 26 destas, acessaram o Fundo Estadual de Assistencial Social em 2014.

De acordo com a vigilância socioassistencial que trata sobre tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, e com os dados levantados destas 26 instituições que acessaram o fundo público e que executaram projetos e serviços de acordo com a Política de Assistência, foi identificado um repasse de R\$ 6.177.147,27 para as instituições não governamentais, sendo 37% desse recurso foi destinado às instituições que atuam na Proteção Social Básica, 39% para as que atuam na Proteção Social Especial e 24% para as instituições que executam os dois tipos de proteções. Quanto ao número de instituições por proteção afiançada 58% delas executam suas ações na Proteção Social Básica, 31% na Proteção Social Especial 11% executam as duas proteções, tanto básica como especial.

O número de usuários atendidos por essas instituições são de 6.874, sendo que 71% recebem serviços de proteção social básica, 18% proteção social especial e 11% os dois tipos de proteção, básica e especial. A forma de acesso dos usuários aos serviços se dá em sua maioria por encaminhamentos da rede socioassistencial

(49%), procura espontânea (43%) e apenas 8% por busca ativa, forma de acesso que estas instituições pouco usam, pois é por meio da busca ativa que as instituições, em seu território, poderiam identificar com maior exatidão as famílias que se encontram em vulnerabilidade e risco social e ampliar os serviços para atingir tais usuários.

Quanto aos serviços afiançados executados pelas ONGs, a pesquisa mostrou que 59% executam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos familiares, trabalhando com ações de fortalecimento da família e de suas funções protetivas; 26% executam Serviços de Acolhimento Institucional em abrigos, com um público de crianças e adolescentes; 7% Serviço de Comunidade Terapêutica segundo o modelo psicossocial de internação, direcionado a pessoas que estão em situação de abuso e dependência de substâncias psicoativas; e 4% executam Serviço especializado para pessoas em situação de rua e o Serviço Ambulatorial a pessoas com transtornos decorrentes do uso ou abuso de substâncias psicoativas.

Por fim procurou-se mapear o número de instituições que acessaram ao Fundo Público de Assistência Social 2014 em Manaus, bem como os serviços sociais afiançados assegurados pela Política de Assistência e a abrangência quanto ao número de usuários atendidos pelas ONGs. Contudo, necessita-se aprofundar maiores investigações sobre a qualidade da execução desses serviços e principalmente nos impactos sociais dessas ações no enfrentamento das múltiplas expressões da questão social em Manaus, necessitando maior vigilância socioassistencial no monitoramento e avaliação de impactos dos serviços afiançados pelas instituições não governamentais.

### **3- CONCLUSÃO**

A Participação das ONGs na gestão social em rede e compartilhada com o Estado, possibilita, superar algumas ações setorializadas e focalizadas de proteção social e na garantia de direitos sociais, a partir da rede socioassistencial. Este presente trabalho procurou caracterizar a rede socioassistencial complementar na Cidade de Manaus, desvelando as ações das ONGs na política de assistência social e sua contribuição na consolidação da proteção social.

A rede socioassistencial complementar é importantíssimo para a expansão da rede de proteção social para os indivíduos, grupos e famílias que se encontram em risco e vulnerabilidade social, contudo as ações desenvolvidas pelas ONGs em

parceria com o Estado, perpassam por alguns entraves na própria relação de parceria, pois ao acessar os recursos públicos por meio do termo de convênio, as ONGs limitam suas ações no tempo, ferindo o princípio de continuidade dos serviços oferecidos na rede socioassistencial, que por muitas vezes, tornam-se essenciais como o caso do serviço de acolhimento institucional. Por fim, necessita a política de assistência social aprimorar a vigilância socioassistencial como forma de identificar e melhorar os serviços socioassistenciais para a população.

## **REFERENCIAS**

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão Social: Alguns apontamentos para o debate. In: Gestão social: uma questão de debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

LANDIN, Leila. Experiência militante: História das assim chamadas Ongs. Ed. Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência, etc. Rio de Janeiro, NAU- Instituto de Estudos da Religião, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social.- 4. Ed.- São Paulo, Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento. Serviço Social e Sociedade [online], 2012 n.110.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em política social. Universidade de Brasília- v.1, n.20(1º semestre, 2007).