



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZONIAS - PPGSS**

**ANÁLISE DO ACESSO DAS ONGs AO FUNDO PÚBLICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS**

HUDSON ANDREY CORREA DA COSTA

**MANAUS
2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS- UFAM
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZONIAS- PPGSS**

HUDSON ANDREY CORREA DA COSTA

**ANÁLISE DO ACESSO DAS ONGs AO FUNDO PÚBLICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Serviço Social e
Sustentabilidade na Amazônia da
Universidade Federal do Amazonas
UFAM, como requisito para obtenção
de título de mestre em Serviço Social.**

Orientadora: Profa. Doutora Marinez Gil Nogueira

**MANAUS
2016**

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

C837a Costa, Hudson Andrey Correa da
Análise do Acesso da ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus. / Hudson Andrey Correa da Costa. 2016
184 f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Marinez Gil Nogueira
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Gestão Social . 2. Assistência Social . 3. Fundo Público . 4. ONGs . I. Nogueira, Marinez Gil II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

HUDSON ANDREY CORREA DA COSTA

**ANÁLISE DO ACESSO DAS ONGs AO FUNDO PÚBLICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Serviço Social e
Sustentabilidade na Amazônia da
Universidade Federal do Amazonas
UFAM, como requisito para obtenção
de título de mestre em Serviço Social.**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marinez Gil Nogueira – Presidente
Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do
Amazonas – UFAM

Profa. Dra. Lidiany de Lima Cavalcante - Membro
Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do
Amazonas – UFAM

Profa. Dra. Kátia de Araujo Vallina - Membro
Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do
Amazonas – UFAM

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a uma pessoa que me causa muita saudade, que me ensinou o valor das coisas, mesmo eu insistindo em galgar caminhos tortuosos, foi exemplo de dedicação e transformação, apontando que com dedicação, amor e determinação, podemos alcançar as estrelas. Obrigado meu querido e saudoso PAI, por tudo que foi, é e será em minha vida. Deus o tenha porque daqui onde estou, sinto muita saudade!!!

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Deus, por chegar nesse momento da minha vida, com alguns cabelos brancos, mas saudável, maduro e reflexivo sobre a vida. Agradecer ao criador, por todos os percalços da vida que vivenciei, pois me propiciaram entender que a vida é muito mais do que meus olhos podem enxergar. Caí por diversas vezes, mas tive sua força e pessoas, que como anjos me apoiaram e me levantaram quando pensei em não ter mais força para prosseguir.

Agradeço ao meu coração que bate fora de mim, minha filha ÁGATHA MANUELA, que me trouxe alegria, me ensina a cada instante a ser pai, protetor, pai coruja e tantas outras qualidades que ela me trouxe. Você é a coisa mais maravilhosa que Deus realizou em minha vida, por isso lembro da musica de Josué Campos, quando canta e encanta em sua letra dizendo: “ Filha tu és tudo que eu quero ter. A felicidade tu viestes trazer, não vejo a hora de te ver crescer”. Felicidade essa que me faz voltar a ser criança com você, em nossas brincadeiras e canções de roda, das nossas pinturas e de sua brincadeira favorita, “manja esconde”. Papai te ama muito.

Agradeço a minha mãe Ieda, pela dedicação, carinho, respeito e por ter nos ensinado muitas coisas, principalmente ser sensível ao outro e saber escutar. Seu jeito de encantar as pessoas com seu sorriso meigo e cativante são características dessa mulher que tanto amo. Também agradeço a Deus pelos meus irmãos Cellen, Aldrin, Erick e Edwin, que apesar de todas as adversidades, agradeço por ter me colocado com esses seres humanos lindos, principalmente, em nossa garra de querer crescer por meio dos estudos, que foi a herança que nosso pai nos deixou, pois ele sempre nos apoiou e, também, lutou para que pudéssemos sempre estudar.

Aos meus sobrinhos Victor, Letícia, Patrick e a pequena Manuela, por serem fonte de inspiração e alegria em nossas vidas, sendo luz para todos da minha família e inspiração para construir um mundo melhor para que possam crescer com dignidade, com menos desigualdades e menos violência.

“O essencial é invisível aos olhos, só se vê bem com o coração!”, foi com essa frase que começamos nossa história. Crescemos um com o outro, caímos juntos, sofremos juntos, choramos juntos, passamos por dificuldades juntos, clamamos a Deus juntos quando ninguém mais quis ouvir nosso clamor e choro, quando estávamos no “olho” do furacão, por consequência de nossas escolhas. Resistimos quando ninguém estendeu as mãos para nos levantar, foi apenas eu, você e Deus. Diante de tudo que vivenciamos, nós crescemos, amadurecemos, fortalecemos nossa fé no Criador e em nós, mesmo que ninguém acredite, nós

acreditamos um no outro. Agradeço a você minha namorada, minha companheira de caminhada, minha ouvinte nesse processo de dissertação, minha parceira de conhecimento, de produção e claro, meu amor, a você Naiara.

Agradeço aos meus colegas de turma do mestrado, Julia, Juliana, Jéssica, Rafaela, Gleicy, Gladson, Leiliane, Camila, Janaina e Talita, que com suas valiosas contribuições em sala de aula, me proporcionaram crescer intelectualmente e dar um salto qualitativo, principalmente em discutir a contribuição do conhecimento produzido na academia para a sociedade.

Agradeço a todas as professoras e em especial a minha orientadora a profa. Dra. Marinez Gil Nogueira, por partilhar seu conhecimento, apontar minhas fragilidades e sempre nos animar, com sua valiosa contribuição e reflexão sobre nossa temática e o principal que levarei comigo que é a sua marca: ensinar com simplicidade e amor. Muito obrigado professora Marinez!!!

Agradeço a contribuição valiosa de todas as ONGs que participaram da pesquisa, pois saibam que também já senti e vivenciei seus anseios e dificuldades quando militava na área, sendo este o principal motivo pelo qual tracei minha caminhada como pesquisador, no intuito de aprofundar o conhecimento sobre as ONGs e desvelar, agora com maior propriedade, as potencialidades e dificuldades enfrentadas pelas entidades nessa relação com o Estado. A vocês que lutam por um mundo melhor, minha admiração e meu muito obrigado!!!

EPÍGRAFE

Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto.

Leonardo Boff

RESUMO

O aumento das ONGs no Brasil na década de 1990 evidencia uma nova modalidade de parceria entre Estado e Sociedade civil na condução das políticas sociais. Essa forma de parceria é permeada pela *Gestão Social* conduzida pelo Estado, a partir da lógica da *Gestão em Rede*, materializada na relação de parceria entre público e privado na execução dos serviços das políticas públicas, e que no caso deste estudo, o foco foi a *Gestão em Rede da Política de Assistência Social*. É na rede socioassistencial que as ONGs atuam, desenvolvendo suas ações de proteção social básica e especial. É para a reflexão dessa relação entre público e privado que a pesquisa foi direcionada, visando compreender como essas entidades se organizam e quais estratégias utilizam para acessar os recursos públicos e dar continuidade em suas atividades. Assim, a pesquisa teve como *objetivo geral* analisar as estratégias de acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus. Em relação aos *procedimentos metodológicos*, foi realizada uma pesquisa documental (dados primários) a partir de 57 processos de entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e que atuam em Manaus e, também, em 42 processos das ONGs registrados na Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), que foram aprovadas no chamamento público para acessar os recursos do FEAS, com o intuito de caracterizar quem são as ONGs que acessaram o fundo público e os serviços oferecidos na rede socioassistencial em Manaus. Também foi realizada pesquisa de campo com 4 ONGs que mais acessaram recursos do FEAS, no sentido de apreender as dificuldades e potencialidades encontradas por estas instituições na parceria com o Estado. Dentre alguns resultados do estudo, destaca-se que das 26 instituições que acessaram os recursos do FEAS em 2014 e que executam os serviços socioassistenciais em Manaus, 15 desenvolvem atividades na área da proteção social básica e 11 na proteção social especial, atingindo diretamente 9.098 usuários com os serviços oferecidos. O serviço que é mais executado pelas ONGs é o de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (59%). Quanto às dificuldades e potencialidades para o acesso aos recursos do FEAS, a pesquisa apontou que o instrumento de convênio, que é utilizado para firmar parceria com o Estado, é um dos grandes entraves nessa parceria por ser um instrumento rígido e que não responde às necessidades das ONGs. Em relação às potencialidades, identificou-se que o Fórum das ONGs é um espaço de força política, de troca de experiências e informações que ajudam a qualificar essas instituições para acessar os recursos públicos. Outro fator identificado como elemento que potencializa o acesso aos recursos foi a aprovação do novo Marco Regulatório, que viabiliza novos instrumentos de parceria com o Estado e facilita o acesso aos recursos públicos.

Palavras - Chaves: Gestão Social, Assistência Social e Fundo Publico.

ABSTRACT

The rise of NGOs in Brazil in the 1990s shows a new type of partnership between the state and civil society in the conduct of social policies. This form of partnership is permeated by the Social Management conducted by the state, from the Network Management of logic, embodied in the partnership between public and private in the execution of public policy services, and in the case of this study, the focus was on management Network of Social assistance Policy. It is the social assistance network that NGOs work, developing their basic and special social protection actions. It is for the reflection of the relationship between public and private that the research was directed, to understand how these entities are organized and which strategies to use to access public resources and to continue in its activities. Thus, the research aimed to analyze the strategies of access of NGOs to the Public Fund for Social Assistance in Manaus. Regarding the methodological procedures, documentary research was carried out (primary data) from 57 entities processes entered in the Municipal Council of Social Assistance (CMAS) and operating in Manaus and also in 42 cases of NGOs registered with the Secretariat of State Social assistance (SEAS), which were adopted in the public call to access the features of FEAS in order to characterize who are the NGOs who have accessed the public fund and the services offered in the social assistance network in Manaus. It was also carried out field research with 4 NGOs that most accessed features of FEAS in order to grasp the difficulties and potentials faced by these institutions in partnership with the state. Among some results of the study, points out that of the 26 institutions that accessed the FEAS resources in 2014 and that run social assistance services in Manaus, 15 initiatives in the area of basic social protection and 11 on special social protection, directly reaching 9,098 users with the services offered. The service that is more run by NGOs is to strengthen family and community ties (59%). As for the difficulties and potential for access to FEAS resources, the survey indicated that the agreement instrument which is used to enter into partnership with the state, is one of the major obstacles in this partnership to be a hard instrument and unresponsive to the needs NGOs. regarding the potential, it was identified that the NGO Forum is a political force space for exchanging experiences and information to help you qualify these institutions to access public resources. Another factor identified as an element that enhances access to resources was the approval of the new regulatory framework, which enables new instruments of partnership with the State and facilitates access to public resources.

Key - words: Social Management, Social Services and Public Fund.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E FIGURAS

Figura 01	Esquema da tendência da nova gestão social na perspectiva da rede.	40
Figura 02	Política de Assistência Social na lógica da gestão em rede.	55
Figura 03	Esquema de articulação da rede socioassistencial da Política de Assistência Social.	57
Gráfico 01	Repasse anual dos valores dos convênios do governo federal celebrados com as instituições sem fins lucrativos (2003-2011) (Em R\$ milhões).	104
Gráfico 02	Repasse de recursos do Estado do Amazonas para as ONGs por função orçamentária no ano de 2014.	105
Gráfico 03	Caracterização do público atendido pelas ONGs em Manaus.	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Numero de fundações privadas e associações sem fins lucrativos, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil-2010.	43
Tabela 02	Fundações privadas e associações sem fins lucrativos por grandes regiões na área da assistência social.	58
Tabela 03	Demonstrativo de despesas por modalidade de aplicação.	82
Tabela 04	Demonstrativo da despesa por unidade orçamentária.	83
Tabela 05	Orçamento do FEAS 2014.	83
Tabela 06	Demonstrativo do Detalhamento da Despesa por Região.	83
Tabela 07	Recursos do FEAS repassado para as ONGs no período de 2010 a 2014, bem como o nº de ONGs que acessaram tal recurso.	106
Tabela 08	Classificação das ONGs que compõem a rede socioassistencial complementar de Manaus.	108
Tabela 09	Número de instituições e atendimentos por proteção afiançada.	110
Tabela 10	Acesso aos recursos do FEAS por nível de proteção.	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Histórico de como eram repassados os recursos públicos no Brasil.	74
Quadro 02	Características do planejamento orçamentário.	81
Quadro 03	Histórico de subvenções e isenções para entidades sem fins lucrativos no Brasil.	87
Quadro 04	Recursos públicos indiretos direcionados às ONGs.	91
Quadro 05	Diferença dos dois primeiros Marcos Regulatórios das ONGs no Brasil.	96
Quadro 06	Apresentação de projetos nas seguintes áreas.	99
Quadro 07	Lista das instituições que se encontram inscritas no CMAS-2014.	101
Quadro 08	ONGs que acessaram o FEAS no ano de 2014.	107
Quadro 09	Classificação das ONGs	108
Quadro 10	Classificação das ONGs a partir de Kauscharkje (2011) por tipo de proteção e recurso acessado do FEAS.	113
Quadro 11	Divisão das ONGs de acordo com os serviços oferecidos na rede socioassistencial em Manaus.	114
Quadro 12	Atividades desenvolvidas pelas ONGs em Manaus.	117
Quadro 13	Instituições que mais recursos acessaram do FEAS em 2014.	119
Quadro 14	Categorias elaboradas a partir da missão das instituições.	121
Quadro 15	Análise de conteúdos realizados dos objetivos dos projetos sociais submetidos ao FEAS para acesso aos seus recursos.	122
Quadro 16	Procedimentos Metodológicos utilizados pelas ONGs para a operacionalização de suas ações.	123
Quadro 17	Dificuldades e/ou entraves encontrados na execução da parceria entre o Estado e a ONG para a realização das ações contratadas.	126
Quadro 18	A forma de organização institucional das ONGs que teve mais facilidade no acesso ao fundo público de assistência social (religiosa, filantrópica, movimentalista, empresarial).	127
Quadro 19	Percepção dos entrevistados sobre existência de vantagens das ONGs de se organizarem coletivamente para acessar recursos públicos.	129
Quadro 20	A importância das ONGs de se organizem para participar de fóruns	131
Quadro 21	Percepção das entrevistadas se, com o assento em algum conselho de assistência social em Manaus, facilitaria à instituição o acesso aos recursos públicos	133
Quadro 22	Critérios de avaliação dos projetos submetidos à comissão de seleção para acessar os recursos públicos.	136
Quadro 23	Percepção dos entrevistados sobre o processo de seleção das ONGs em relação à existência de ampla divulgação do Edital de chamamento público.	139

Quadro 24	Nível de conhecimento dos coordenadores sobre os critérios utilizados pela SEAS para a avaliação das ONGs no processo de seleção.	140
Quadro 25	Dificuldades enfrentadas pelas ONGs para se adequar ao processo de chamamento público realizada pela SEAS no acesso ao Fundo Público Estadual de Assistência Social (estrutura física, recursos materiais, humanos e financeiros).	143
Quadro 26	Fatores que facilitam o acesso para uma ONG ao FEAS	144
Quadro 27	Descrição, por parte do coordenador (a), sobre a forma de articulação política da ONG com outras instituições ou autoridades.	145
Quadro 28	ONG estar organizada em nível nacional facilita o acesso ao fundo público	148
Quadro 29	: Principais mudanças que a lei 3019 de 2014 trouxe para o estabelecimento de parceria entre Estado e ONGs.	148
Quadro 30	Novos instrumentos de parceria entre Estado e ONGs.	150

LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG	- Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais.
CEAS	- Conselho Estadual de Assistência Social.
CEBAS	- Certificado de Entidades de Assistência Social.
CECON	- Centro de Controle de Oncologia.
CF 88	- Constituição Federal de 1988.
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social.
CMDCA	- Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente.
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social.
CNPJ	- Cadastro Nacional de Pessoa Física.
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito.
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social.
CREAS	- Centro Especializado de Referência da Assistência Social.
FASFIL	- Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos.
FEAS	- Fundo Estadual de Assistência Social.
FMI	- Fundo Monetário Internacional.
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IGD	- Índice de Gestão Descentralizada.
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
LBA	- Legião Brasileira de Assistência.
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social.
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
NOB	- Normas Operacionais Básicas.
ONG	- Organização Não Governamental.
ONU	- Organização das Nações Unidas.
OS	- Organização Social.
OSC	- Organização da Sociedade Civil.
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social.
SEAS	- Secretária de Estado da Assistência Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I – GESTÃO SOCIAL EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	24
1.1 - Gestão Social: a intervenção do Estado nas expressões da Questão Social por meio de Políticas Sociais.....	24
1.2 - Gestão em Rede: a relação do Estado e o Terceiro Setor.....	34
1.3 - A Política de Assistência Social no Brasil e a lógica da gestão em rede.....	44
CAPÍTULO II – FUNDO PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACESSO DAS ONGs AOS SEUS RECURSOS.....	59
2.1 - A origem do Fundo Público e sua funcionalidade no capitalismo.....	59
2.2 - O Fundo Público de assistência social e a lógica da descentralização político-administrativa.....	71
2.3- Marcos legais das ONGs no acesso aos recursos publicos no Brasil.....	85
CAPÍTULO III – AS ESTRATÉGIAS DE ACESSO DAS ONGS AO FUNDO PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS.....	101
3.1 - O acesso das ONGs ao Fundo Público da Assistência social no Amazonas: caracterização da rede complementar de assistência social em Manaus	101
3.2 - Caracterização da organização das ONGs que mais acessaram os recursos e as estratégias utilizadas para ter acesso aos recursos públicos na área da assistência social.....	119
3.3 - Análise das dificuldades e/ou potencialidades das ações dessas ONGs no processo do acesso ao Fundo Público de Assistência Social.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICES	
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

A *Gestão Social* das Políticas sociais realizada pelo Estado na sociedade capitalista vem passando por mudanças, que revelam *novas formas de gestão pública* da intervenção social do Estado. Dentre essas mudanças na gestão, destaca-se o novo formato de *gestão social em rede*, que conduz a intervenção social do Estado em forma de articulação intersetorial de políticas sociais e de atuação de diversos atores na condução e execução de serviços públicos. Neste cenário atual de *gestão em rede* no Brasil, destaca-se a atuação das chamadas *Organizações Não Governamentais* (ONGs), que estabelecem parceria com o Estado na execução de políticas públicas, consolidando a relação entre público e privado na gestão pública, principalmente, a partir do contexto neoliberal dos anos da década de 1990.

Nesse sentido, o estudo tem como tema a *gestão social em rede no âmbito da política de assistência social*, cujo foco da pesquisa foi delimitado na *gestão da rede complementar dos serviços socioassistenciais realizados pelas ONGs em Manaus*.

Cabe destacar, que esse foco foi *o acesso ao Fundo Público de Assistência Social pelas ONGs em Manaus*. Assim, o estudo desse acesso foi realizado por meio da análise das *estratégias das ONGs utilizadas para obtenção do financiamento público*.

As ONGs, a partir da década de 1990, ganharam visibilidade e legitimação de suas ações na execução de ações públicas e, principalmente, na crescente relação com o Estado, relação essa construída contraditoriamente no contexto de forte ofensiva neoliberal na América Latina e no Brasil, cuja simbiose entre público e privado acarretou mudanças substanciais na própria forma da *gestão pública* de conduzir e executar as políticas sociais, principalmente no fortalecimento da *gestão gerencial do Estado* (neoliberalismo), que reordenou suas ações para o fortalecimento do mercado, dando destaque ao papel da *sociedade civil* no contexto social de execução das políticas sociais.

No Brasil, a parceria entre Estado e ONGs se fortaleceu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme seu art. 204, que destaca a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas, projetos, serviços e benefícios através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na formulação e controle social das políticas sociais em todos os níveis, assumindo um papel de destaque nessa relação entre público e privado, na condução das ações de caráter público.

A pesquisa realizada em 2010 pelo IBGE identificou que o quantitativo de entidades sem fins lucrativos no Brasil era de 290.692, sendo que dessas, 30.414 eram da área da assistência social. Essas entidades foram assim divididas: Norte (4,9%), Nordeste (22,9%), Sudeste (44,2%), Sul (21,5%) e Centro Oeste (6,4%).

Dessas Instituições de assistência social, segundo levantamento realizado pelo Censo SUAS 2011, observou-se que 9.456 instituições atuam de acordo com a tipificação dos serviços socioassistenciais da Assistência Social, sendo distribuídas em 1.872 municípios brasileiros. Estas instituições fazem parte da *rede socioassistencial* que executam ações de assistência social de *forma complementar*. A referida pesquisa também identificou que essas instituições ofertaram 2 milhões de atendimentos no âmbito da proteção básica, direcionada em sua maioria para crianças e jovens. Na proteção social especial foi identificada a oferta de 1,4 milhões de atendimentos, sendo direcionados em sua maioria para pessoas com deficiência e suas famílias. Somando-se as vagas oferecidas por estas ONGs na rede socioassistencial privada, tem-se 3,4 milhões de usuários atendidos por estas instituições privadas de interesse público (BRASIL, 2013).

A *participação das ONGs na rede socioassistencial complementar da Política de Assistência Social* se fortaleceu com o reconhecimento da Assistência Social como política pública de Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e Saúde, pela Constituição de 1988. Tal política de *proteção social às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social* buscou a inovação e a superação das concepções de assistência social ligadas às práticas clientelistas, assistencialistas e populistas, traduzindo-se em um novo paradigma centrado na cidadania (PEREIRA, 2007).

A Política Nacional de Assistência Social (2004) constituiu-se como proposta concreta de organização e implementação da LOAS (1993), trazendo como diretrizes o seguinte:

- Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;
- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência em cada esfera de governo;
- Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

A partir dessa nova diretriz que responsabiliza o Estado pela implementação e execução da política pública de Assistência Social, tem-se um papel importante também para a *sociedade civil*, tanto no controle das ações realizadas pelo Estado, como também na formulação e na execução dos programas, projetos, serviços e benefícios, configurando uma atuação dentro da *rede socioassistencial*. Essa *rede de serviços* é organizada a partir das proteções afiançadas de acordo com a *vulnerabilidade e o risco social das famílias*, que se encontram em um determinado território, divididas em: *proteção social básica* e *proteção social especial*.

A *proteção social básica* é destinada para famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e com os vínculos familiares enfraquecidos, porém não rompidos, atuando diretamente na oferta de serviços que fortalecem os vínculos familiares e a convivência comunitária.

A *proteção social especial* divide-se em: *média complexidade* e *alta complexidade*. A *proteção social de média complexidade* é direcionada às famílias que tiveram seus direitos violados, porém os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, ou seja, ainda que de forma enfraquecida, existe uma referência familiar e comunitária para os usuários que sofreram violação de direitos. Diferente dessa, a *proteção social de alta complexidade* é direcionada para famílias e/ou indivíduos que se encontram com os vínculos familiares rompidos sem referência ou em situação de ameaça, necessitando a saída do núcleo familiar.

É nessa nova perspectiva de *proteção social* que a Política Pública de Assistência Social vem concretizando suas ações, principalmente no fortalecimento dos programas, projetos, serviços e benefícios, a partir da implementação do SUAS, que dá bases para um processo de *gestão descentralizada e participativa* em todo o território nacional das ações socioassistenciais.

Essa *gestão em rede* das ações socioassistenciais traz uma nova forma de conduzir a política, com a participação primaz do Estado na execução e condução da Assistência Social. Mas, também, com a participação da sociedade civil na política, não tirando a responsabilidade do Estado de garantir os direitos sociais e a plena cidadania, mas a sociedade civil passa a complementar e fortalecer uma rede de serviços que visa superar as práticas caritativas e benemerentes na relação com os usuários dos serviços.

A partir desse contexto da *gestão em rede na Política de Assistência Social* em Manaus, segundo IBGE (2010), foram identificadas 2.119 entidades sem fins lucrativos, sendo 1.142 caracterizadas como fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Destas instituições, 81 são instituições de assistência social. Para se qualificar como instituição de assistência social, estas têm que passar pelo crivo do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, que realiza visitas nessas entidades e emite certificações, qualificando ou não estas instituições como entidades de assistência social.

Segundo a pesquisa documental realizada por este estudo em 2014, as ONGs certificadas como instituições de assistência social e ativas no CMAS são 57. Essa certificação possibilitou essas entidades a executarem, em parceria com o Estado, as ações de políticas públicas na área da Política de Assistência Social, permitindo que estas sejam inseridas na *rede de proteção socioassistencial complementar*, oferecendo tanto serviços de proteção social básica como também de proteção social especial de média e alta complexidade. Também essa certificação, declarada pelo CMAS, possibilita que estas instituições *acessem o Fundo Público de Assistência Social*, quando o Estado, de forma voluntária, transfere recursos públicos por meio de convênio para que possam financiar seus projetos voltados para a execução de ações de serviços sociais em um determinado território.

Das 57 instituições certificadas e, portanto, qualificadas para acessar o Fundo Público de Assistência Social, 26 ONGS (que atuam em Manaus) receberam recursos públicos para financiar seus projetos na área de Assistência Social no ano de 2014.

Portanto, a pesquisa teve *como questão norteadora central*: Quais são as estratégias utilizadas pelas ONGs para obtenção do acesso ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus? E como questões específicas: 1) Quem são as ONGs que obtiveram certificação como entidades de assistência social e que acessaram o Fundo Público de Assistência Social em Manaus no ano de 2014? Como se organizam as ONGs para acessar os recursos públicos na área da assistência social? Quais as dificuldades e/ou potencialidades das ONGs no acesso ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus?

A partir da definição das supracitadas questões norteadoras, a pesquisa teve como *objetivo geral*: Analisar as estratégias utilizadas pelas ONGs no acesso ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus. E como *objetivos específicos*: 1) identificar as ONGs que foram certificadas como entidades de assistência social em Manaus e que acessaram o Fundo Público Estadual de Assistência Social no ano de 2014; 2) caracterizar a organização das ONGs e as estratégias utilizadas para ter acesso aos recursos públicos na área da assistência social; e 3)

desvelar quais foram as dificuldades e/ou potencialidades das ONGs no acesso ao Fundo Público.

É nessa perspectiva de analisar as *estratégias utilizadas pelas ONGs para obtenção do acesso ao Fundo Público de assistência social em Manaus*, que se constituiu o objeto desta *pesquisa*, que buscou trazer à discussão e reflexão, o questionamento de como se dá essa relação entre o Estado e as ONGs no acesso aos recursos públicos, procurando compreender as estratégias dessas instituições utilizadas para obtenção deste acesso ao fundo público, contribuindo assim para uma discussão mais aprofundada em relação ao financiamento destas instituições e, também, visando demonstrar a necessidade e a importância do fortalecimento da *vigilância socioassistencial* preconizada pela PNAS, para efetivar, de modo real, o controle dos serviços oferecidos na rede socioassistencial complementar e, principalmente, visando a ampliação da cobertura no atendimento e para oferta de qualidade desses serviços à população que dela necessita.

Em relação aos *procedimentos metodológicos*, a pesquisa do ponto de vista dos seus objetivos caracteriza-se como uma pesquisa *explicativa*, qual contribui na identificação dos fatores que determinam a ocorrência dos fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade e a explicação das coisas (KUARK, 2010). Nessa perspectiva, este estudo buscou aprofundar e explicar as formas de organização e estratégias das ONGs no acesso ao FEAS, desvelando as diversas formas de dificuldades e potencialidades que encontram no acesso aos recursos públicos na área da Assistência social. Acredita-se que o estudo ao responder suas questões norteadoras propiciou a compreensão do contexto local de acesso das ONGs ao fundo público de assistência social em Manaus, por meio de uma *análise crítica desse acesso*, que identificou as estratégias utilizadas pelas ONGs que facilitaram esse acesso, a luz de uma análise que buscou compreender quais os fatores políticos, econômicos e institucionais que estão por trás desse acesso ao financiamento público.

No que se refere às *técnicas de pesquisa* foi desenvolvida uma abordagem quanti-qualitativa mediante três percursos interdependentes e complementares:

Pesquisa Bibliográfica – realizada durante todo o processo da investigação para subsidiar a discussão das principais categorias teóricas¹ do estudo, que são: *Gestão Social, Assistência Social e Fundo Público*.

Pesquisa Documental - mediante a qual se obteve dados primários e secundários, que foi realizada para desvelar *quais ONGs tiveram acesso ao Fundo Público Estadual de Assistência Social em Manaus (FEAS)*, o que possibilitou uma *abordagem quantitativa*, que permitiu caracterizar as ações destas entidades na rede socioassistencial em Manaus, como também possibilitou conhecer os valores dos repasses dos recursos para estas instituições em 2014. O *universo da pesquisa documental* abarcou 57 instituições, que se encontravam cadastradas no CMAS em 2014, sendo que apenas 42 acessaram os recursos do FEAS, sendo que destas, somente 26 *desenvolviam suas atividades em Manaus*.

Pesquisa de campo - realizada mediante uma *abordagem qualitativa* utilizando a técnica da entrevista semiestruturada (dados primários), que possibilitou interpretar as narrativas dos entrevistados por meio da *análise de conteúdo*, que permitiu fazer uma reflexão sobre *os desafios e as potencialidades das ONGs no acesso aos recursos do FEAS*. Nessa pesquisa de campo, a amostra foi *não probabilística e intencional* (de natureza qualitativa) retirada do universo das 26 *ONGs que somente desenvolviam suas atividades em Manaus*, e teve como instituições escolhidas para serem pesquisadas, inicialmente 6 ONGs (que mais acessaram os recursos do fundo público de assistência social), contudo, ao longo do processo de implementação da pesquisa, só foi possível contar com apenas 4 instituições, pois foram as que aceitaram participar da pesquisa (mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, que é uma exigência do Comitê de Ética de Pesquisa da UFAM). Portanto, o *locus* da pesquisa se constituiu pelas seguintes instituições: 1- Lar Batista Jannel Doyle; 2- Obras Sociais São José Operário do Aleixo; 3- Pró Menor Dom Bosco; 4- Instituto Novo Mundo.

Os *sujeitos da pesquisa* de campo foram *os coordenadores responsáveis pelas ONGs* escolhidas na amostra, que por meio da entrevista semiestruturada, informaram sobre as dificuldades e as potencialidades que as instituições que coordenam tiveram para acessar os recursos públicos do FEAS, bem como as formas de organização e estratégias das ONGs (coletiva ou individualizada) utilizadas na consecução dos recursos públicos.

¹ Ver no apêndice A, o quadro que articula categorias teóricas, objetivos, indicadores e variáveis da pesquisa, que foi construído para organização metodológica da pesquisa e serviu de guia para construção dos instrumentais das pesquisas documental e de campo.

A dissertação foi estruturada em 3 capítulos. O primeiro capítulo aborda a *Gestão em Rede no âmbito da Política de Assistência Social*, e traz uma reflexão sobre as mudanças conduzidas pelo Estado nas respostas das principais demandas e necessidades que surgem na sociedade, quais exigem respostas por meio de políticas públicas. Assim, a discussão sobre a *gestão social* aborda o reconhecimento da política pública de assistência social enquanto *política de seguridade social no Brasil*, destacando a incorporação da lógica da *gestão em rede* em sua operacionalização.

No segundo capítulo foi feita uma reflexão sobre *o significado do Fundo Público na sociedade capitalista*, trazendo à discussão o questionamento de como esse fundo financia contraditoriamente o capitalismo, como também, a produção e reprodução social da classe trabalhadora, por meio do financiamento das políticas públicas. Nessa perspectiva, a discussão procurou relacionar a parceria entre Estado e ONGs no âmbito da política de assistência social, ressaltando *o uso do Fundo Público dessa política*, visando contribuir para reflexão da trajetória histórica dos marcos legais que permitiram o reconhecimento destas entidades sem fins lucrativos no acesso aos recursos públicos.

No terceiro capítulo será apresentada *a análise da organização e das estratégias de acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus*, discutindo os principais resultados da pesquisa de campo, em que o estudo traz para discussão, a partir da visão dos gestores das ONGs, os desafios e as potencialidades que as ONGs encontram na articulação política para acessar o fundo público de assistência social, o que permitiu construir um quadro contextualizado do acesso dessas instituições ao recurso público de assistência social em Manaus.

Por fim, acredita-se que a pesquisa vem contribuir com reflexões acadêmicas em relação à parceria entre o Estado e as ONGs sob a perspectiva da *gestão social em rede*. A maioria dos estudos já realizados parte das reflexões sobre o crescimento do Terceiro Setor no Brasil a partir da década de 1990, como consequência da ofensiva neoliberal e da desresponsabilização do Estado na execução das políticas sociais. Ao lado dessas reflexões estão aquelas discussões sobre as caracterizações das ONGs que acessam recursos públicos em nível Federal, discutindo suas formas de organizações jurídicas e o fundo público que mais acessaram. Diferentemente desses estudos já realizados, essa pesquisa realizou uma discussão de como as ONGs se organizam para acessar os recursos públicos, no caso o FEAS do Amazonas, refletindo sobre as potencialidades e fragilidades que estas instituições encontram no acesso aos recursos públicos.

CAPÍTULO I

GESTÃO SOCIAL EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A reflexão sobre as novas configurações da gestão social das políticas públicas, a partir da Constituição de 1988, exige que se faça uma correlação analítica entre as mudanças substanciais na relação entre *Estado e Sociedade* no âmbito da esfera pública da gestão da intervenção Estatal, qual visa o atendimento das demandas sociais da sociedade. Assim, é preciso trazer para a discussão as novas arquiteturas institucionais da relação público x privado na condução das políticas sociais públicas, evidenciando as diretrizes da gestão em rede na década de 1990 no Brasil. Entretanto, a consolidação das *diretrizes da gestão em rede* instauradas pela constituição de 1988 foram refuncionalizadas a favor da lógica da contra reforma do Estado, no âmbito da ofensiva neoliberal .

A *gestão em rede* se configura como uma ampliação da esfera pública na execução dos serviços assistenciais, fomentando uma nova perspectiva de condução da política, no caso da assistência social, essa perspectiva amplia a participação das organizações não governamentais na gestão dos serviços socioassistenciais, visto que passam a assumir um papel complementar nas ações estatais de proteção social, por meio da política pública de assistência social.

Essas mudanças na gestão social, ocasionadas pela expansão do associativismo e do chamado terceiro setor, corroboram com novas bases de relacionamento entre Estado e Sociedade na execução das políticas públicas, fortalecendo a chamada parceria entre *público e privado* nas ações de caráter público da assistência social.

1.1 Gestão Social: A intervenção do Estado nas Expressões da Questão Social por meio de Políticas Sociais

Antes de adentrar especificamente na discussão sobre o *formato de rede* da gestão social na atualidade da gestão pública, entende-se que é necessário partir de uma compreensão mais ampla sobre o próprio significado de gestão social.

Assim, para realizar uma reflexão sobre a gestão social na sociedade contemporânea, buscou-se a contribuição de Carvalho (1999 e 2014), Tenório (2008), França Filho (2008) e Kauchakje (2011).

A Gestão social para Tenório (2008) está relacionada à participação efetiva dos atores sociais na esfera pública, sendo que tanto o Estado e a sociedade civil têm o direito à participação, sem nenhum tipo de coação. Este autor considera que a esfera pública deve ser compreendida como um espaço dialogal entre Estado e Sociedade civil, tendo como protagonistas todos aqueles que participam do processo decisório. Portanto, defende que a gestão social está relacionada à participação efetiva dos atores sociais na esfera pública, em que todos podem ter o direito de se expressar sem nenhum tipo de coação que possa inibir seu potencial participativo, contribuindo para um *processo gerencial decisório e deliberativo*, que deve atender as necessidades de uma determinada sociedade.

França Filho (2008) corrobora com esse entendimento sobre a *Gestão Social*, enfatizando que esse tipo de gestão está ligado às necessidades e demandas sociais, atribuindo ao Estado as respostas a essas demandas, que são realizadas por meio de políticas públicas. Porém, para o autor essas respostas não são exclusividade do ente estatal, pois a sociedade civil também pode ter a possibilidade de auto organização de respostas voltadas para as necessidades sociais.

É necessário reconhecer que as concepções de Tenório (2008) e Filho (2008) sobre gestão social perpassam pela reflexão sobre a participação política da sociedade civil na esfera pública. Contudo, há que se perceber que os autores não levam em consideração as forças políticas que permeiam as relações sociais de interesses contraditórios na sociedade. Neste caso, os interesses contraditórios são de classe social, por isso a participação política da sociedade não pode ser entendida como uma ação individual auto interessada, visando garantir a satisfação das necessidades da população. É necessário entender que esses interesses em disputa forjam novos consensos em torno de projetos societários, que permeiam a direção, organização e ação do Estado, tanto na expansão do capital como nas respostas às demandas sociais.

Cumprido destacar que as respostas às demandas sociais por meio de ações públicas de responsabilidade do Estado são constituídas por uma rede de instituições seguradoras ou previdenciárias, que proporcionam certa *proteção social* para a população. Diante disso, a *concepção de gestão social* que este estudo tomará como sustentação basilar, na construção teórica do trabalho, será o entendimento conceitual defendido por Carvalho (1999), que assevera que a *gestão social* deve ser compreendida como a *gestão das ações sociais públicas*,

ou seja, é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos, sendo as políticas sociais canais de respostas a estas necessidades e demandas, sendo reconhecidas e legitimadas pelo Estado na forma de *direitos sociais*.

Assim, este estudo parte do entendimento de que a *gestão social* é o processo de intervenção do Estado nas questões de interesse da sociedade por meio da formulação e execução de políticas públicas, configurando-se como uma ação social pública desencadeada pelo Estado como resposta às necessidades e demandas surgidas na sociedade. Desse modo, as necessidades e demandas sociais têm suas origens na própria sociedade, que porventura são absorvidas pelo Estado, de acordo com a correlação de forças políticas vigentes, e transformadas em políticas públicas, como canal de resposta ancorado na concepção de direitos. Portanto, para realizar uma discussão sobre gestão social é preciso fazer uma reflexão sobre esse movimento dinâmico entre Estado e sociedade no gerenciamento, planejamento e execução das políticas públicas, que são os instrumentos utilizados pelo o Estado para responder as demandas e as necessidades sociais.

Kauchakje (2011) entende que necessidades são inerentes ao ser humano, tais como alimento, abrigo, saúde, liberdade e autonomia de escolher e tornar-se responsável por suas escolhas e atos. Já as demandas são determinadas carências que são engendradas pelas próprias relações sociais na sociedade capitalista, que pela cultura do consumo estimulam outras necessidades, que são traduzidas em demandas quando as necessidades não são respondidas, tornando-se imperativo a resposta no âmbito da gestão social.

Essas demandas e necessidades sociais surgem como *expressões da questão social*, cujo entendimento remete-nos à necessidade de compreensão do processo de intensificação das desigualdades sociais e das misérias inerentes a lógica estrutural de organização de uma sociedade capitalista. O quadro alarmante de miséria, resultante da *contradição entre capital e trabalho* na sociedade capitalista fez a própria burguesia, a partir de pactos sociais, fomentar respostas às situações de barbárie que o próprio sistema capitalista de forma contraditória criava.

Neste sentido, Castel (1998) assevera que a situação de pauperismo que rondava as grandes cidades industriais na Europa, tomou proporção antes nunca vista e para tal fenômeno chamou-se de *questão social*, cujo enfrentamento no primeiro momento causou indignação e necessitava de respostas urgentes. A situação de pauperismo que se encontravam as cidades industriais era tão grande que possibilitou, segundo o autor, uma real fissura da própria organização social da época, pois os trabalhadores empobrecidos poderiam revoltar-se pelas

condições subumanas e ao mesmo tempo, começavam a fomentar certa coesão por meio de seu único e precioso bem: o trabalho.

Nesse processo de exploração da força de trabalho dos proletariados para obtenção da riqueza socialmente produzida no capitalismo, contraditoriamente produziu-se também as precárias condições de vida e de misérias para a classe trabalhadora. É nesse processo inerente do modo de produção capitalista, na relação capital e trabalho, a partir do processo produtivo, juntamente com a luta de classe e os interesses antagônicos entre eles é que surge a *questão social*. É a partir de tal concepção, que entende-se que a questão social se expressa de diversas formas, sendo a pobreza uma das mais diversas formas (MONTAÑO, 2010).

A questão social se expressa na sociedade capitalista no modo de produção, onde a produção da riqueza social é coletiva e a apropriação do excedente é individualizada, tirando dos trabalhadores o fruto do seu trabalho, transformando-se em produto e apropriado pelos donos dos meios de produção. Essa disparidade desigual existente no cerne do modo de produção se expressa de diversas formas. É nesse cenário que a classe trabalhadora se organiza politicamente e, por meio de lutas e reivindicações, exigem o reconhecimento de seus direitos de cidadania por parte do bloco dominante e do Estado (IAMAMOTO, 2001).

Nesse sentido, o Estado, segundo Ianni (1980), camufla seu caráter contraditório de luta de classes pela apropriação dos frutos da ação estatal, mostrando-se de forma imparcial para a sociedade, desenvolvendo as políticas sociais de acordo com as forças políticas envolvidas e suas articulações, podendo ter ganhos significativos para a ampliação da cidadania, bem como, contraditoriamente, pode enfraquecer os direitos sociais num contexto de forte ofensiva neoliberal.

Portanto, cada contexto do desenvolvimento das forças produtivas e do capitalismo, a *questão social* é enfrentada por diversas formas pelo Estado, como aponta Fleury,

A intervenção do Estado nas questões sociais, através das chamadas políticas sociais, tem como corolário a existência de uma relação de direito positivo que se estabelece entre o cidadão e o seu Estado. Ou seja, a intervenção estatal via políticas sociais, regulando e/ou propiciando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população, é considerada uma função intrínseca ao Estado Moderno, configurando padrões de direitos sociais próprios a cada nação (1999, p.11).

A intervenção do Estado por meio das políticas sociais corrobora para uma nova realidade e organização da burguesia, pós-segunda guerra, que culminou em novas formas de mecanismos de dominação, não apenas exclusivamente por meio da coerção, mas também por

aparatos e estratégias que fomentasse o consenso, a liderança intelectual e a hegemonia, o que Gramsci denominou de *Estado Ampliado*.

Nesta concepção de Estado Ampliado, compreende-se que o Estado é constituído pela sociedade civil (formada por instituições privadas que garantem a hegemonia das classes dominantes com funções de consenso, direção e hegemonia); e a sociedade política (formada pelos aparelhos coativos com objetivo do domínio direto e do comando, tendo como função a coerção e dominação). A junção da sociedade civil e da sociedade política exerce ao mesmo tempo a hegemonia e a coerção, ou seja, o *Estado é contraditório*, pois ao mesmo tempo se utiliza do poder da coerção para dominar e de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, atendendo as demandas e necessidades sociais por meio de políticas sociais (GRAMSCI, 2000).

Fleury (1999) aponta algumas contribuições em relação à concepção de política social. Assim, defende a visão da política social como um mecanismo da gestão estatal de reprodução da força de trabalho. Tal concepção afirma que a intervenção estatal desempenha o papel de reprodução da força de trabalho, bem como a legitimação desse próprio sistema, responsável por normatizar e transformar todos os trabalhadores não assalariados em assalariados, fomentando todas as possibilidades de ampliação do capital e transformando o cidadão em mero consumidor, a partir de uma política distributiva que favoreça o crescimento e desenvolvimento.

Também nesse debate sobre concepção de política social, defende a visão de que ela se configura como estratégia de hegemonia. Desse modo, a autora ressalta que:

A hegemonia como direção moral da sociedade, é construída então, no momento em que a classe dirigente alcança construir o bloco histórico, articulando organicamente infraestrutura e superestrutura, estabelecendo um equilíbrio de compromissos que é a expressão da correlação de forças existentes [...] Com relação aos interesses materiais das classes dominadas, eles serão incorporados na medida da capacidade de pressão das classes e setores subalternos, seja por meio de um processo organizado de transformação das necessidades sociais em demandas políticas, seja em situações de revolta popular e ameaças da ordem social na ausência de um movimento organizado e atuante. [...] Por outro lado, a inserção das políticas sociais como parte da estratégia hegemônica implica em tais medidas sejam capazes de organizar a direção e o domínio de classe, ao mesmo tempo em que desorganizam a articulação de um projeto alternativo (FLEURY, 1999, p. 49-50).

Essa perspectiva de política social explica que ela é fruto de incorporação das demandas advindas da sociedade, como forma de diminuir as tensões sociais e desarticular as forças vigentes de resistências das classes subalternas, demonstrando que é necessário levar em consideração as forças contraditórias que dinamizam a realidade.

Portanto, para pensar sobre a *política social é necessário concebê-la como produto das relações sociais antagônicas da sociedade*, como aponta Pereira (2007) quando corrobora que não se reduz a mera provisão de bens e serviços ou mesmo decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente à sociedade. É preciso compreender que as políticas sociais são frutos de interesses contraditórios que se mostram positivos ou negativos de acordo com as correlações de forças vigentes.

Portanto, as *políticas sociais são frutos das correlações de forças*, que direcionam em contextos diferentes, contraditoriamente, para a expansão capitalista e também para o aumento ou a diminuição das proteções sociais da população, que vivem as consequências das múltiplas expressões da questão social.

Diante da abordagem conceitual e histórica sobre a relação entre o Estado, a sociedade e as políticas sociais, buscou-se elucidar as estratégias de enfrentamento à questão social, que apontam para novos arranjos e modo de gestão da política social. Assim se observa que a matéria prima da gestão social são as políticas públicas. Desse modo entende-se que “a gestão social reflete, assim, as tendências na intencionalidade e desenhos das políticas públicas, acompanha os tempos e as demandas da sociedade que serve” (CARVALHO, 2014, p.34).

Assim, as respostas às demandas e necessidades sociais que surgiam na sociedade capitalista foram realizadas por meio de políticas sociais, o que fomentou uma nova forma de gestão social na condução da política social, que ficou conhecida como gestão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que se configurou como forma de garantir certa proteção social à população que não tinha como manter suas necessidades mais básicas, por meio de serviços e aquisições de bens materiais e imateriais.

O surgimento do *Welfare State* tem que ser correlacionado com o contexto de crescimento político da classe operária que se articulou em alianças com outras classes, criando um movimento de luta pela ampliação e consolidação da cidadania e dos direitos trabalhistas, visto que, quanto maior era articulação e pressão social que a classe trabalhadora gerava, maior foi a intervenção e investimento do Estado na garantia e implementação das políticas sociais de proteção social. Cabe destacar o contexto que favoreceu essa maior articulação e força política dos trabalhadores, no chamado anos dourados da economia capitalista após a segunda-guerra mundial (1945-1970), em que se observou as características como o *quase pleno emprego*, que favoreceu os sindicatos, a segurança de renda dos trabalhadores, apoiados em instrumentos de proteção social e a segurança do emprego e do trabalho. Portanto, o desenvolvimento do *Welfare State* foi uma construção histórica, permeada pelos interesses contraditórios e de pressões sociais das duas principais classes na sociedade capitalista (PEREIRA, 1998).

O apogeu do *Welfare State* ocorreu na década de 40 a 70, período em que o Estado assume um papel regulador da economia e da vida social, constituindo-se na principal fonte de provisão e financiamento do bem-estar social. Esses 30 anos de ouro na intervenção estatal na proteção social da população e na regulação do mercado, ocorreu principalmente como uma forma de saída da grande depressão de 1929 e como resposta contra o fascismo e o comunismo. O *Welfare State* foi fruto de um pacto político entre as classes e os partidos políticos na constituição de um amplo sistema de bem-estar social ancorado na *ideia keynesiana*, de que o Estado deveria intervir e regular a economia, interferindo no desenvolvimento econômico, no consumo e no emprego e, também, na *ideia de Beveridge*², que preconizava um amplo sistema de proteção social que contemplaria serviços sociais de natureza distributiva.

Nessa conjuntura, a gestão social no *Welfare State*, se caracteriza, segundo Carvalho, em:

- Gestão centralizada no Estado nação;
- Políticas sociais universalistas, processadoras de serviços padronizados, inspirados nos ideais igualitários de atenção aos cidadãos;
- Gestão hierarquizada e setorização da política social;
- Consolidação da sociedade salarial com a generalização e mundialização da figura do trabalhador assalariado; e
- Primazia do Estado regulador (1999, p.21).

Tais características, dessa *gestão social* nesse contexto, fruto do pacto social entre Estado, Mercado e Sociedade, fomentou alternativas que, contraditoriamente, fortalecia a expansão capitalista com o papel interventivo do Estado nas dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais e, ao mesmo tempo, respondia às necessidades e demandas sociais, advindas da classe trabalhadora, por meio de políticas sociais com forte concepção de cidadania, tentando frear por meio dessas ações de caráter público e de forte conotação de direitos sociais, as desigualdades sociais que crescia demasiadamente.

Esta forma de *gestão social* surgiu no contexto do *regime social democrata* na Europa, em que o “Estado é o principal agente da provisão social, desenvolvendo serviços sociais, universais e zelando pelo pleno emprego” (PEREIRA, 2008, p.191), o que proporcionou melhores condições de vida para a população e o acesso delas ao modelo de seguridade social, que por meio do *Fundo Público*, financiava as políticas universais e redistributivas. Contudo, esse cenário começa a se transformar a partir da década de 1970, quando o capitalismo passou por mais uma crise de superprodução, e o fortalecimento da classe trabalhadora tornou-se uma

² William Henry Beveridge, foi um economista e um reformista social britânico que em 1942 elaborou um plano conhecido como Plano Beveridge que estabeleceu os fundos públicos para o financiamento de ações que combatesse os cinco grandes males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade.

ameaça à expansão e aos ganhos da classe burguesa. Também nesse contexto de crise capitalista, o modelo de proteção social implantado pelo *Welfare State* é criticado e desmantelado, forjando novas formas de proteções sociais alicerçados na filantropia e no voluntarismo da sociedade.

A crise vivenciada a partir da década de 1970 no cenário internacional trouxe mudanças nas dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais nas sociedades capitalistas (PEREIRA, 2011). Na dimensão econômica vivenciou-se uma crise de produção, em que o modelo produtivo fordista, que comungava a produção em massa e pleno emprego, impulsionado pelo Estado, já não correspondia mais ao aumento das margens de lucros, ocasionando mudanças estruturais e na organização da produção. Na dimensão política, configurou-se uma ofensiva ideológica no enfrentamento à organização política da classe trabalhadora, por meio do fomento de novas formas de neocolonialismo nos países da periferia do capital, novas formas de reorganização do Estado intervencionista de características de regime social democrata, e principalmente, na relação imbricada entre Estado e Sociedade.

Por fim, na dimensão social, as mudanças implicaram em grandes perdas, principalmente, na questão do fortalecimento das proteções sociais às diversas formas de demandas e necessidades sociais que surgiam nesse contexto. O posicionamento político que teve consequência na dimensão social foi a tese de uma *nova questão social*³, que forjou novas respostas às expressões da questão social, com um novo aparato institucional e novos arranjos entre público e privado na condução e execução das políticas sociais (PEREIRA, 2011).

Essas mudanças ocasionadas pela ofensiva neoliberal foram defendidas como formas de enfrentamento à crise de acumulação e a baixa tendência da alta do lucro, forjando novas configurações societárias e novas formas de produção e aumento do lucro. Tais mudanças, a partir desta ofensiva, que juntamente com o novo imperialismo conduzido pelo EUA e pelos organismos internacionais, proporcionam uma ofensiva política, ideológica e econômica que resultaria em *nova fase do capitalismo*.

Essa nova fase, caracterizada como neoliberalismo, segundo Feijóo, diz respeito às

Características comumente assumidas pela política econômica na fase recessiva do ciclo econômico. Nesse contexto, lidamos com um pacote muito característico de medidas e diretrizes de política econômica. Por exemplo; i) redução das despesas e do déficit público; ii) congelamento de salários nominais e queda do salário real; iii)

³ A nova questão social se dá não mais na relação antagônica entre o capital e o trabalho em que os trabalhadores assalariados organizavam-se para lutar por melhores condições de vida e de direitos sociais, mas segundo essa nova tese, a questão social se dá no aumento exponencial dos excluídos sociais, dos precariados, dos instáveis ou seja, desloca a questão do trabalho como categoria fundante dentro da sociedade capitalista para discutir as novas formas de enfrentamento dessa nova questão social que são os inempregados e inempregáveis (CASTEL, 1998).

liberação de preços; iv) restrições no crédito e elevação das taxas de juros; v) desvalorização da moeda e liberalização do comércio exterior etc (2002,p.12).

As crises cíclicas do capitalismo, principalmente a partir de 1970, foram consideradas como decorrentes do *modelo fordista/keynesiano*, e vivenciou-se uma ofensiva voraz contra o modo de produção fordista e ao Estado intervencionista Keynesiano, e segundo os adeptos da do neoliberalismo, a forma como estava organizado o Estado atrapalhava o funcionamento do mercado. As mudanças ocorridas nesse modelo, elencadas por Feijóo (2002), configuraram-se a partir das diretrizes do documento chamado *Consenso de Washington*.

Esse *Consenso de Washington*, permeado pela ideologia neoliberal, segundo Benayon,

implicou na reorganização do sistema imperialista que debilitou o Estado e submeteu cada vez mais as economias periféricas ao livre mercado, reduzindo a intervenção estatal, às influências das corporações transnacionais e às políticas dos países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos [...] É a coalização entre os Estados Unidos, FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio- OMC, e o grupo dos setes países mais ricos do mundo o G-7, forçou as endividadas economias do Terceiro mundo a aplicar as políticas conhecidas como o Consenso de Washington e a organizar suas econômicas de acordo com os padrões impostos pela coalização dominante. Essas políticas garantiam as vantagens usufruídas pelas grandes corporações norte-americanas, europeias e algumas asiáticas, sobre mercados domésticos das nações do sul. O objetivo dessa política foi conseguido graças ao desmonte do setor público dos países latino-americanos (2008, p.93).

As mudanças ocasionadas pelo neoliberalismo atingem fortemente a organização do Estado no controle da economia e no financiamento e execução das políticas públicas, desonerando o Estado dos gastos sociais e investindo os *recursos dos fundos públicos* para a política econômica como um subsídio ao mercado. Diante de tais mudanças, os neoliberais sustentam que:

O intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar a crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas, sobretudo, porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque atende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e inclusive, piora-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política que só o capitalismo liberal pode garantir (LAURELL, 2002, p.162).

Nesse contexto de reorganização do Estado nas dimensões políticas, econômicas e sociais ocorreu o desmonte ou o enfraquecimento da cidadania, que fora um dos pilares do *Welfare State*, sendo fortalecida nessa perspectiva ideológica neoliberal, a solidariedade caritativa e filantrópica na condução das políticas sociais, ou seja, o Estado passa a não assumir mais a responsabilidade exclusiva do financiamento e execução das políticas sociais de proteção à população, que sofre os efeitos do processo da reestruturação produtiva com suas flexibilizações, precarizações e terceirizações, ocasionando demasiadamente o aumento das vulnerabilidades sociais e os riscos sociais, aumentando a demanda e as necessidades sociais decorrente do *acirramento das múltiplas expressões da questão social*.

Nessa perspectiva, o Estado tem reduzida 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 na justiça social” (MONTANÕ, 2010, p.81), tendo, o Estado, apenas duas funções primordiais: prover uma estrutura para o mercado e o provimento de serviços onde o mercado não assume.

A crítica neoliberal às formas de proteções sociais por meio de políticas sociais mais abrangentes e universais, assegurado pelo *Welfare States*, ganha lugar para uma nova configuração de intervenção do Estado, voltado para o mercado com escassa política de bem-estar. Neste sentido, Pereira assevera que:

No regime liberal prevalece o *Welfare State* Liberal dominado, naturalmente, pela lógica do mercado. Neste modelo, os benefícios sociais são modestos, voltados para grupos de baixa renda e geralmente condicionados a comprovações constrangedoras de pobreza, que estigmatizam os beneficiários. Como mecanismo de controle da proliferação de assistidos é valorizado o princípio da menor elegibilidade, usada pela *Poor Law* do século XIX qual procura impedir que os pobres fiquem desestimulados de trabalhar. O Estado, por sua vez, dá ao mercado o papel de provedor de bem-estar, uma vez que se responsabiliza apenas pelo mínimo de proteção pública [...] Como não poderia deixar de ser, neste regime a política social não está a serviço da desmercadorização e nem da concretização dos direitos sociais, além de gerar um dualismo político de classe entre os que são mais bem atendidos pelo mercado e os que são pior atendidos pelo Estado (2008, p.190).

A gestão social, como forma de resposta às necessidades e demandas sociais por meio de políticas públicas, no contexto neoliberal, assume novas configurações, sendo o Estado reorganizado para diminuir sua intervenção exclusiva nas políticas sociais, fomentando espaço e legitimação para instituições da sociedade civil, que diferente da concepção de sociedade civil, a partir de Gramsci, que são instituições que lutam por uma hegemonia a partir do consenso, essas instituições, como *novos atores políticos* na esfera pública, assumem um papel

de caráter público de enfrentamento às expressões da questão social de forma voluntarista. Neste sentido, tentou-se uma substituição de um *Welfare State* por um *Welfare dualizado*, que segundo Carvalho, é um “sistema de bem estar social no qual o mercado cuida daqueles com poder de compra e deixa os grupos mais vulneráveis sob a responsabilidade das instituições locais [...] voltado para atender precariamente os marginalizados”(1999, p.22).

1.2 Gestão em Rede: a relação Estado e Terceiro Setor

No 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 1978 no EUA, no intuito de dar respostas às mazelas sofridas pela população decorrente da reestruturação produtiva, ou seja, a sociedade dando respostas às demandas e as necessidades da própria sociedade, num contexto de aumento do movimento associativista filantrópico (MONTAÑO, 2010).

Assim, observa-se que a construção ideológica e política do termo Terceiro Setor se apoiou no recorte da sociedade por esferas e/ou setores: O primeiro setor é o Estado; o segundo setor é o mercado; e o terceiro setor é a sociedade civil. Esse entendimento reduz a concepção de um *Estado ampliado* para uma atomização, sem conexão, entre 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 (TORRES,2013, p.61).

O crescimento da diversidade de instituições privadas, sem fins lucrativos e que têm a vontade voluntarista de desenvolver ações de interesse público, 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 e na responsabilidade de dar resposta às expressões da questão social de forma desarticulada, focalista e paliativa. Esse reconhecimento do Terceiro Setor, pelos neoliberais, se efetivou a partir da década de 1970, 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 dar respostas às necessidades e demandas sociais na ingerência do Estado Social.

Landim (2002) observa que o termo Terceiro Setor é um termo importado para encaixar fenômenos e questões referidas a um universo de organizações da sociedade civil. Entende-se por *sociedade civil*, conforme o conceito trabalhado por Gramsci, que considera a sociedade civil como instituições privadas parte do Estado, na combinação da sociedade civil + sociedade política, que é igual ao Estado Ampliado, ou seja, o Estado não apenas se utiliza do poder coercitivo na sociedade, como também se utiliza do poder ideológico das instituições privadas da sociedade. É nesse espaço de luta, contradição, hegemonia e contra hegemonia, que se insere a discussão do *aumento das instituições da sociedade civil*, de suas diversas formas e objetivos e a ampliação do termo *Terceiro Setor*, principalmente no Brasil.

O termo Terceiro setor para a autora não é considerado neutro, pois foi cunhado num contexto norte americano, com uma cultura fortíssima de voluntariado e associativista, com forte precedência da *sociedade providência* sobre o Estado, baseado no individualismo liberal. O Terceiro Setor “evoca colaboração e positividade de interação, diluindo a ideia de conflito ou contradição e tendendo a esvaziar as dinâmicas politizadas”(LANDIM,2002,p.109). A disseminação do termo no Brasil, segundo Landim (2002) está ligada às empresas, fundações, organizações filantrópicas, empresariais e movimentos sociais. Landim aponta que,

Esse terceiro Setor, segundo concepções gerais de seus principais ideólogos, seria lugar não apenas da autonomia organizativa, mas também da atualização de valores e práticas sociais incapazes de se realizarem no terreno do mercado, como altruísmo, relações de confiança, compromisso social, laços comunitários, militância, solidariedade, ambientalismo, etc. Seria espaço de virtual manifestação de pluralismo, ou da possibilidade de realização da lógica moral e de laços não instrumentais, representando um papel peculiar diante dos problemas e insatisfações criados tanto com a expansão do mercado ocidental quanto com a do Estado no Leste. Terceiro Setor evocaria então, não apenas um conjunto diferenciado de organizações, como também, metaforicamente, um espaço de afirmações de valores. Ou seja, por um lado a expressão é carregada de eficácia simbólica, encarnando idéias e ideais de diversas fontes de inspiração, como religiosas, espirituais, morais ou políticas (Idem, 2002, p.113)

Esse Termo Terceiro Setor, para designar as diversas organizações da sociedade civil, desenvolveu-se nos Estados Unidos, num contexto em que as políticas públicas eram executadas pelo Estado em parceria com instituições associativistas, voluntaristas, com valores altruístas, que dedicavam tempo e dinheiro para executar serviços sociais de interesse público. Esse termo cunhado por *John Rockefeller* em 1978 alude que esse setor que não está no Estado e nem no mercado, é um setor de organizações privadas que não busca o lucro, indispensável para a vida comunitária, tendo como forma de sobrevivência a dedicação voluntária de tempo e de dinheiro por parte do cidadão.

A ideia que marca fortemente esse “*setor*” é o voluntariado e a doação, sendo que Landim (2002) rebate apontando que é um mito essa característica, pois a maioria dos recursos que são destinados para a *sobrevivência e manutenção dessas instituições vem dos recursos públicos financiados pelo Estado*. Portanto, esse termo Terceiro Setor, que é fortemente disseminado na sociedade, é um termo vago, para identificar e enquadrar a diversidade de instituições da sociedade civil sem fins lucrativos.

A sociedade civil marcada pela diversidade de instituições privadas nas suas mais diversas formas, objetivos, interesses, público, ideologias, valores e missões é permeada por nomenclaturas e termos que tentam enquadrá-las e homogeneizá-las, no caso o termo Terceiro Setor. Montañó (2010) adverte que é um termo tão confuso e obscuro relativo a quem faz parte ou não deste setor, que a construção do termo torna-se imprecisa para determinar o universo das instituições privadas da sociedade civil. Também o termo Terceiro Setor, além de fortalecer ações despolitizadas das instituições que se intitulam com o termo, e também tentam obscurecer suas contradições, ideias de conflito e as diversidades de interesses em jogo.

No Brasil o termo é cunhado no início da década de 1990, principalmente com a reforma do estado brasileiro de vertente neoliberal e com forte prevalência da sociedade sobre o Estado. Landim observa que esse processo do crescimento do movimento associativista está ligado ao movimento de redemocratização do país por um lado, e por outro na discussão da participação da sociedade civil não apenas nos espaços de fiscalização e controle das ações do Estado, mas sobre tudo na execução dos serviços sociais. Landim (2002) aponta quatro aspectos do papel das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos no Brasil.

O *primeiro aspecto* para pensar as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos no Brasil é o lugar que ocupam *fora do Estado*, com suas organizações voluntárias e/ou comunitárias resgatando debates ligados à fortalecimento de vínculos, valores, de filiação na superação da exclusão social de indivíduos que se encontram à margem da cidadania.

O *segundo aspecto* relativo às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos é a problemática da construção dos movimentos sociais contemporâneos. Esse aspecto se relaciona às ONGs que segundo Landim (2002, p120) “são um subconjunto dentro do vasto universo de organizações voluntárias”. Estas ONGs aparecem, no cenário brasileiro, ligadas aos movimentos sociais, nas décadas de 70 e 80, em que lutaram contra o governo ditatorial, configurando movimentos sociais assessorados pelas ONGs, que não eram de caráter representativo, contudo, a discussão que se trava é que no início dos anos de 1990, com a institucionalização dos movimentos sociais, a partir do associativismo representativo assegurado na CF de 88, em que houve uma transformação desses movimentos sociais em associações que se intitularam e se transformaram em *terceiro setor*.

O *terceiro aspecto* trabalhado por Landim (2002) se refere ao problema das formas de criação de legitimidade de representação que escapam à lógica da delegação. A representatividade e a capacidade de convocação voluntária das ONGs esvazia e/ou ameaça a construção da institucionalidade democrática de associações tradicionais, como os partidos políticos e os movimentos sociais, pois a proliferação das ONGs no Brasil marca o aumento de aglutinações de pessoas voluntárias muito mais voltadas para essa forma de representação social do que para as entidades politicamente representativas, como os partidos políticos.

Por fim, o *último aspecto* desse debate, vem discutindo o papel dessas instituições nessa nova configuração de gestão social do Estado brasileiro, com a reforma promovida pelo neoliberalismo, configurando a discussão que questiona se estas instituições substituem ou não as ações do Estado, principalmente na área da assistência social, que historicamente no Brasil, são executadas por instituições filantrópicas e religiosas.

Montaño (2010) ao analisar esse novo padrão de intervenção social de respostas às 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. Segundo, ressalta 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-lo. Terceiro, destaca a confusão conceitual da definição desse setor e de seus interesses, que muitas vezes são contraditórios com essas instituições que dizem fazer parte do terceiro setor. Quarto, enfatiza o caráter não-governamental dessas instituições, colocando o autor algumas dúvidas sobre o financiamento de certas instituições, questionando a autonomia e até mesmo o atrelamento político dessas entidades à política governamental.

Portanto, essa dificuldade de se 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 fumaça 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 (MONTAÑO, 2010)

Contudo, a ofensiva neoliberal tornou-se desacreditada em superar a crise pela qual o capital passava, desencadeando uma *nova gestão social emergente* por parte do Estado em parceria com a sociedade, chamado por Pereira (1998) de *Welfare Mix*. Esta nova forma de dar respostas às demandas e necessidades sociais não tira do Estado a responsabilidade de ofertar bens e serviços para a população, mas possibilita a *gestão compartilhada com a sociedade civil* a partir da descentralização, participação social e o fortalecimento da sociedade civil, a partir de uma *gestão em rede* (CARVALHO, 1999).

Carvalho traz à discussão a gestão em rede, e enfatiza que:

A moderna apreensão da gestão em rede sinaliza que não há uma única rede na qual os agentes se integram; pelo contrário, o fazer social ocorre no entrelaçamento de redes alimentadas por fluxos contínuos de informação e interação. Esta noção de rede se caracteriza como sinérgica, convergente e movente: interconecta serviços similares e complementares, organizações governamentais e não-governamentais, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais; mobiliza parcerias e ações multisetoriais; constrói participação; mobiliza vontades, adesões e implementa pactos de complementariedade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. É uma gestão que exige vínculos horizontais e, portanto, está ancorada em princípios democráticos e na participação ampla, negociada e propositiva (1999, p.27).

A *gestão em rede* procura superar a *gestão burocratizada e gerencial* que trabalha as ações e as políticas sociais na perspectiva setorializada, enfraquecendo assim a cidadania. Esta nova perspectiva de *gestão social em rede*, procura articular todas as forças sociais que se encontram na arena política (Estado e Sociedade) do planejamento à execução das ações sociais e políticas públicas. A *gestão em rede* “de políticas públicas, programas, projetos e serviços sociais, evita a compartimentalização dos direitos, que fragmenta e dificulta o exercício da cidadania” (KAUCHAKJE, 2011, p.111).

Esta nova concepção de *gestão social em rede* evidencia superação das ações fragmentadas marcadas fortemente pela ideologia neoliberal, que reorganizou as ações do

Estado no intuito de diminuir suas funções sociais e terceirizar as ações públicas para instituições do terceiro setor. As ações pontuais e fragmentadas mostraram-se ineficazes na condução e respostas às necessidades e demandas sociais.

Carvalho aponta que,

Neste novo contexto, fortalecer a gestão compartilhada pressupõe consolidar um novo padrão de articulação e complementaridade no qual a heterogeneidade de grupos sociais derive na construção de um novo compromisso social, engajado a todos de forma democrática, participativa e proativa (2014, p.53).

A *gestão social contemporânea* imprime novos formatos de articulação em rede intersetoriais e multisetoriais, envolvendo os mais diversos setores sociais, privados e públicos, num pacto social de ações públicas, que impacte a qualidade de vida da população, implicando a democratização da esfera pública. Estes novos contornos, necessário à gestão social das políticas públicas, exigem novas ações operacionais e culturais como: Gestão de ações públicas integrais e integradas; Gestão territorializada e de proximidade; Gestão Participativa; e Gestão do conhecimento (CAVALHO, 2014).

A *gestão de ações públicas integrais e integradas* derrubam as ações setorializadas, requerendo ações transversais e interligadas, com compartilhamento das ações públicas, articulando as diversas esferas governamentais e sociais na execução e, principalmente, no controle da sociedade das ações públicas.

A *gestão territorializada e de proximidade* traz a nova concepção de execução de serviços a partir do *território*, como forma de identificar as demandas e necessidades do território, potencializando uma rede entre os diversos atores sociais, como forma de respostas e fortalecimento da proteção social local e da participação da população nessa rede.

A *gestão participativa* traz a participação dos atores sociais no fortalecimento das políticas compartilhadas, com a coordenação e condução do Estado nas decisões políticas que favoreça a coletividade. Essa dimensão possibilita pensar a construção, execução e controle das políticas públicas numa dimensão mais participativa, levando em consideração a relação entre público x privado na execução e democratização das ações públicas.

Por fim, é necessário pensar a *gestão social em rede* no contexto da era informacional, em que as conexões estão cada vez mais constantes e as informações mais acessíveis, o que possibilita fomentar uma *gestão do conhecimento*. Esta dimensão permite produzir informações sobre os impactos das políticas públicas, bem como publicizar os resultados e contribuir para o

melhoramento e para a transparência das informações pertinentes à população. Tal dimensão da gestão do conhecimento possibilita vislumbrar acompanhamentos, a partir de indicadores de monitoramento e de impacto das políticas públicas e, principalmente, além de desvelar as vulnerabilidades e riscos sociais de uma população em um território, o que possibilita o uso de ferramentas para o planejamento e o controle de tais políticas, melhorando assim a qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Nesta perspectiva da *gestão social em rede*, como nova tendência de respostas às necessidades e demandas sociais, tentou-se esquematizar didaticamente o dinamismo dessa nova gestão:

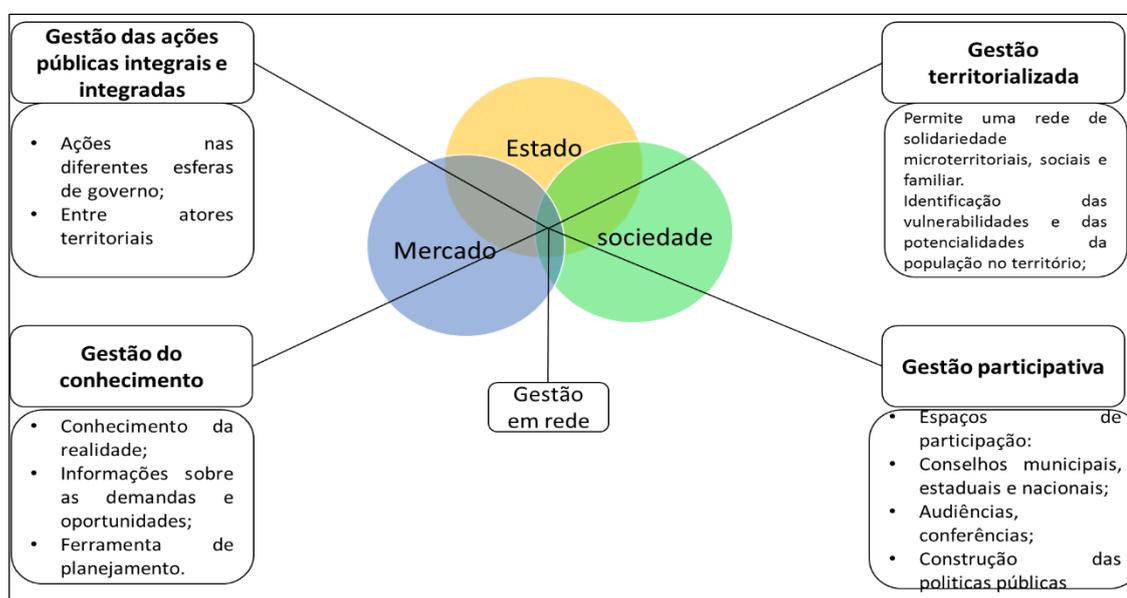


Figura 01: Esquema da tendência da nova gestão social na perspectiva da rede
Fonte: Elaborado pelo autor em 2016, a partir da contribuição de Carvalho (2014)

Ao trazer essa discussão para o contexto brasileiro, observa-se que enquanto as *novas tendências para uma gestão social em rede* foram despontando como *alternativa de uma gestão mais compartilhada* e permeada por vários atores sociais que participam ativamente do processo de decisão, construção e monitoramento das políticas públicas, o Brasil no final da década de 80 acabava de sair de uma ditadura militar, contexto esse, que acirrou e colocou em disputa projetos societários, entre dominantes e dominados, numa disputa pela democratização e pela participação política e social da sociedade na esfera pública. O enfraquecimento da ditadura militar culminou num processo democrático, cujo resultado concretizou-se na promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconhece várias lutas sociais e incorpora

em seu corpo legal concepções importantíssimas e avançadíssimas, principalmente, na dimensão social, pois se alicerça na *concepção de seguridade social*, cidadania, políticas redistributivas e universais, garantindo neste contexto, o *reconhecimento da política de assistência social como política pública* e da institucionalização dos movimentos sociais, a partir do reconhecimento jurídico de fundações e associações.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a concepção de *gestão social em rede* foi incorporada, quando prever em Lei que haja a descentralização do poder político-administrativo para os outros entes federativos, no caso os Estados e municípios, possibilitando o planejamento e implementação das políticas sociais de acordo com a particularidade de cada localidade e, principalmente, a participação da população no controle e na execução de tais políticas. Contudo, a partir da década de 1990 o Brasil adentra no contexto neoliberal, e esses avanços políticos e administrativos da gestão pública (gestão em rede) foram refuncionalizados em sua implementação pela ofensiva neoliberal.

O avanço e implementação dos ajustes políticos, econômicos e sociais do neoliberalismo se intensifica a partir da década de 1990 no Brasil. O país acabara de promulgar uma Constituição Federal em 1988 que garantia a primazia do Estado na execução das políticas públicas a partir da concepção de seguridade social, assegurando três principais políticas sociais: Assistência Social, Previdência e Saúde. Esse avanço quanto ao modelo de *proteção social* adotado pela CF 88 é desmantelado e passa-se adotar o novo modelo de proteção social misto ou o *Welfare Mix*, principalmente a partir de 1995, quando inicia uma reforma do Estado brasileiro à luz dos ajustes neoliberais, mais conhecidos como os princípios da cartilha do Consenso de Washington.

As mudanças ocasionadas pelo ajuste fiscal do Estado, como forma de conter a “crise” do capital, se implementam a partir da criação do Ministério de Assuntos da Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de diminuir a *função gerencial do Estado*, diminuir os gastos públicos, fomentar o superávit primário para o pagamento das dívidas, juros e, principalmente, *usar os fundos públicos para financiar o capital* e deixar a execução das políticas sociais para as instituições não governamentais, legitimando-as legalmente e qualificando-as em *Organizações não governamentais* pela Lei 9.637/98 e como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs pela Lei 9.790/99. Essa qualificação possibilita às Organizações não governamentais, de âmbito privado, mas com reconhecimento de utilidade pública, a reivindicarem legalmente *o acesso aos fundos públicos* para o financiamento de suas ações de política social pontual e fragmentada de enfrentamento da questão social.

As Organizações Não Governamentais - ONGs, 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.

Tentando conceituar ONGs, Motta contribui afirmando que

Entende-se que o melhor conceito de organizações não governamentais é o de que são entidades públicas não estatais, sem fins lucrativos, caracterizadas juridicamente como associações ou fundações, que atuam como instituições do Terceiro Setor, como foco na melhoria das condições de vida do ser humano, no incremento da cultura e da ciência ou na preservação do meio ambiente saudável para gerações futuras (2010, p.230).

Neste prisma, entende-se que 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 Landim (1998, p.238) lança sua contribuição dizendo que as ONGs em 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, sendo dedicadas às 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.

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. No Brasil, essas instituições ganham força política e social justamente a partir da década de 1990, em que o Estado passa por um reordenamento, direcionando a essas organizações o novo padrão de proteção social a ser executados por elas no enfrentamento à 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 *repasso de verbas dos fundos públicos* para essas instituições executarem suas ações privadas de política social. O que se constatou foi o Estado se eximindo de sua responsabilidade de garantidor da plena cidadania por meio das políticas públicas, e o grande aumento do crescimento das ONGs, sem uma *vigilância socioassistencial de suas ações* por parte do Estado, de modo a assegurar que essas ONGs tivessem uma atuação que possibilitasse fortalecer e garantir os direitos sociais e a cobertura necessária para o enfrentamento da questão social.

Neste contexto, segundo pesquisa do IBGE (2010), até o ano de 2010 havia no Brasil 556.846 entidades sem fins lucrativos, sendo que destas, 290.692 eram fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Desse total de 290.692, 4,9% se encontravam na região norte, 22,9% na região do nordeste, 44,2% na região Sudeste, 21,5% na região sul e 6,5% na região centro-oeste, sendo divididas nas seguintes áreas, segundo a FASFIL, 2010:

Classificação da entidade sem fins lucrativos	Número de entidades
Habitação	292
Saúde	6029
Cultura e Recreação	36 921
Educação e Pesquisa	17 664
Assistência Social	30 414
Religião	82 853
Associações patronais e profissionais	44 939
Meio ambiente e proteção animal	2 242
Desenvolvimento e defesa de direitos	42 463
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26 875
TOTAL	290 692

Tabela 01: Numero de fundações privadas e associações sem fins lucrativos , segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos no Brasil- 2010

Fonte: As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil- IBGE- 2010

Segundo os dados do IBGE (2010), no Brasil a maioria das fundações e associações são de cunho religioso, o que representa 28,5% do total de instituições. Se comparado o surgimento das fundações e das associações de 1990 a 2010 se chega ao montante de 206.732 instituições, sendo que na década de 90, no contexto da gestão social neoliberal da reforma do Estado brasileiro, o número de instituições que surgiram foram em torno de 90.079, representando 31% do total e na década de 2000 que foi em torno de 116.653 instituições. Assim, verifica-se que tal crescimento ocorreu a partir da década de 90, no contexto neoliberal da *gestão social gerencial do Estado*, que buscou reorganizar as respostas às demandas e necessidades sociais, repassando para as instituições, heterogêneas do Terceiro Setor, a responsabilidade do enfrentamento às expressões da questão social e de proteção social, com repasses significativos de verbas públicas para o financiamento privado, porém público, das ações destas entidades, fomentando ações afirmativas e de legitimação dessas instituições a partir da criação da *Comunidade Solidaria* em 1995 (essa questão será aprofundada no capítulo II).

Contudo, como bem observa Carvalho (1999), a ofensiva neoliberal para a superação da crise proporcionou da década de 90, no Brasil, um índice alto de desigualdade no país, justamente quando o Estado se isenta de sua função primaz na execução das políticas públicas e repassa sua função de provedor das políticas sociais para as instituições sem fins lucrativos.

Porém, como nada é estanque, o curso da história segue sua dinâmica de correlações de forças e mudanças, e foi a partir da década de 2000, que forças políticas da sociedade, na luta incessante por sua hegemonia e consenso, proporcionaram a partir dos *canais de participação da sociedade* novos contornos para as políticas sociais, principalmente, no reconhecimento do Estado como condutor e executor da proteção social à população atingida pelas expressões da questão social. E foi neste contexto de emergência de *novas bases de relação entre Estado e Sociedade* na condução das políticas sociais, que culminou na área da Assistência Social com a aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), depois de quase 11 anos da aprovação da LOAS (1993), que vem instaurar as bases legais para a concretização e operacionalização da Política da Assistência social no Brasil, numa nova perspectiva, a partir da *gestão social em rede*.

1.3- A política de assistência social no Brasil e a lógica da gestão em rede.

A trajetória da política de assistência social no Brasil é permeada por culturas que, historicamente, favoreceram o clientelismo, paternalismo e a benemerência de cunho filantrópico. As ações de assistência social, ora coercitiva, ora caritativa, demonstram como o Estado brasileiro trata essas questões na matriz *do favor e da benemerência*, não reconhecendo, até antes da Constituição Federal de 1988, a assistência social como direito de cidadania.

As ações de assistência social forjadas e executadas no Brasil antes da CF 88 se restringiram à visão reducionista de subsistência, que por meio de uma rede de instituições filantrópicas executavam tais ações caritativas e benemerentes, e o Estado fortaleceu a figura da primeira dama, ao delegar a essa cultura *damista* o trato e organização da assistência social de forma amadora. Esse mix de ações forjava a resposta às necessidades sociais primaz da população que não se encontravam no circuito do trabalho, protegidos socialmente a partir do assalariamento, delegando às instituições filantrópicas e caritativas as respostas às expressões da questão social. Nesse sentido, a construção das *proteções sociais no Brasil*, por meio das políticas sociais, que eram destinadas apenas para algumas categorias trabalhistas que tinha certa importância para o desenvolvimento econômico do país, para estes, as primeiras legislações de proteção trabalhistas foram aprovadas, posteriormente sendo ampliadas para

outras categorias, porém essa proteção ligada ao assalariamento ganhava *status de cidadania*, sendo um canal de acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, e os que se encontravam fora do circuito do trabalho eram visto como não-cidadãos, caindo nas malhas da assistência social de cunho filantrópico e benemerente.

Contudo, com a expansão capitalista e o empobrecimento dos trabalhadores, o Estado se apropria da assistência social com dois objetivos: o primeiro foi dar uma resposta politicamente para as múltiplas expressões da questão social que se agudizavam no cenário capitalista e, a segunda, foi dar conta da deterioração da força de trabalho (SPOSATI,2002). Nesse sentido, o reconhecimento das demandas e necessidades dos trabalhadores empobrecidos na sociedade capitalista, por parte do Estado, é institucionalizado e passa-se a fornecer bens e serviços para suprir as necessidades dos trabalhadores. Sendo assim, para Sposati “a assistência social, através de seus programas, torna-se assim, o conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente junto às classes subalternas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção” (2002, p.64).

Historicamente, a assistência social é utilizada como forma compensatória de enfrentamento da questão social pelo Estado. Na sociedade brasileira a Assistência Social é permeada pela matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, como aponta Yazbek (2003), que a considera como fruto de uma cultura política enraizada no Brasil de subalternização e da relação de dependência de quem dela necessitar, baseando-se na matriz da lógica da tutela.

Outra característica da Assistência Social no Brasil é sua ligação com as ações de filantropia e de solidariedade do homem na sociedade. Essa característica, a partir de uma rede filantrópica de atuação na política de assistência social, é permeada pelo assistencialismo e pela benemerência. Tal realidade se concretizou principalmente com as diversas instituições filantrópicas atuando em ações de assistência social e a criação, em 1945, da LBA - Legião Brasileira de Assistência Social, que tinha como figura central a primeira dama e de forma descontínua, setORIZADA e emergencial, que desenvolvia as ações do Estado sem o reconhecimento de direito e de cidadania.

Por fim, Yazbek (2003) aponta que a conformação burocratizada e inoperante da Assistência Social como resposta às demandas e necessidade sociais era descontínua e compartimentalizada, com um perfil emergencial e circunstancial que pouco alterava a situação de desigualdade social.

Portanto, 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,p.16).

Para pensar a Assistência Social como política pública integrante da seguridade social, como forma de dar respostas às necessidades de indivíduos e grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social, é necessário realizar uma reflexão sobre o *modelo de proteção social* que a CF 88 priorizou em legitimar na perspectiva jurídico-conceitual. A perspectiva jurídico-conceitual que embasou a CF 88, quanto ao tipo de proteção social na seguridade social, foi a *concepção beveridgiana*⁴, com misto da concepção *Bismarkiana*⁵ do seguro social, ou seja, a proteção social alicerçada na contribuição via trabalho. Contudo, pensar a seguridade social e incluir a Assistência Social no tripé formado pela saúde, previdência e assistência, traz, pelo menos em tese, novas configurações legais, institucionais, operacionais e de financiamento para tal política, contribuindo, pelo menos no plano jurídico-conceitual, no *reconhecimento dos direitos sociais* de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Os artigos 203 e 204 da CF 88 asseguram que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição para a 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 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 à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (CF 88,art.203).

Este marco legal, a partir da CF 88, marca o salto qualitativo da política de Assistência Social como ação do Estado de forma ordenada e qualificada no enfrentamento das múltiplas expressões questão sociais por meio de políticas públicas, apontando os objetivos a serem alcançados e a quem deve ser destinados.

⁴ A concepção beveridgiana, foi elaborado por Beveridge, economista britânico, que em 1942 formulou um plano que visava a intervenção do Estado nas diversas dimensões sociais e econômicas, a partir da criação de um fundo público que tinha como função a ampliação e manutenção do capital e também a ampliação de alguns direitos sociais que visasse a reprodução ampliada da classe trabalhadora por meio das políticas sociais. .

⁵ A concepção bismarkeana, foi construída por Otto Bismarck, que em 1883, na Alemanha, inaugurou o plano de previdência aos acidentes do trabalho, que tinha como principal financiadores, os próprios trabalhadores.

No art. 204 está explícito que as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, P.60).

A política pública de Assistência Social, preconizada na CF de 88 em seu art. 204, vislumbra ações governamentais nos diversos níveis no processo de descentralização político-administrativo dos programas, projetos e serviços assistenciais, com forte participação da sociedade nos canais de controle social, ou seja, tem-se um novo *status* pelo menos na perspectiva jurídico-conceitual, que alicerça a política de assistência social no campo dos direitos sociais, no planejamento, execução e financiamento pelo Estado e dentro de uma política de seguridade social que destina uma função orçamentária para a operacionalização da política de assistência.

Contudo, frente aos grandes avanços da CF 88, fruto das diversas lutas e embates sociais dos diversos grupos sociais com seus interesses contraditórios, garantindo uma proteção social por meio da seguridade social com a atuação do Estado nas respostas às necessidades sociais, numa concepção *aproximada de Welfare State*, cuja forma de organização se dá na perspectiva da *gestão em rede*, quando afirma seu caráter descentralizado, participativo e intersetorial na condução e gestão das políticas públicas, num processo organizativo por “dentro” do Estado, dando novas bases normativas, paradigmática pautadas na cidadania e com *fonte de recursos para a sua execução*. Contudo, tem-se nesse contexto, no final da década de 1980, em nível internacional, o avanço neoliberal de ataque ao chamado *Welfare State*.

O avanço em termos de construção da cidadania expressa na CF 88 vai de encontro com o avanço neoliberalismo que, desde a década de 1970, sustenta que a crise da economia foi decorrente, principalmente, devido a interferência do Estado na economia, que demonstrou a incapacidade do Estado de gerir as mazelas sociais, afirmando o fracasso do Estado Social na diminuição e aumento da pobreza. No Brasil, a onda neoliberal se evidencia a partir do Governo Collor de Melo, que iniciou o processo de implementação do neoliberalismo, principalmente buscando desonerar os gastos sociais do Estado e direcionando o fundo público para a expansão capitalista, como forma de modernizar o Estado.

Esse retrocesso na consolidação das políticas públicas no Brasil no início da década de 1990 ficou evidente, principalmente, no atraso para regulamentar o dispositivo legal para a materialização da política pública de Assistência Social, que dificultou a aprovação da lei 8.742 que dispõe sobre a organização da Assistência Social, sendo vetado pelo então presidente Fernando Collor. Porém, com a luta para resistir às investidas neoliberais no desmonte dos direitos sociais, mobilizando interesses diversos, em 1993 é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, com muitos vetos. Por fim, juridicamente foi garantido o que foi preconizado na CF 88, definindo, detalhando e explicando a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social.

A LOAS assegura em seu art. 4 os princípios da política de Assistência Social, que são:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (BRASIL,1993,p.11).

Diferente das outras ações assistenciais antes da CF 88, em tese, a política pública de Assistência Social supera o paradigma alicerçado no favor, paternalismo, clientelismo e na benemerência ou na meritocracia, e reconhece, a partir do paradigma da cidadania, os direitos sociais de quem dela necessitar, proporcionando uma série de ações, programas, projetos, serviços e benefícios no intuito de dar resposta às necessidades e demandas que surge na sociedade.

Portanto, para responder a essas demandas sociais a política de Assistência Social pauta-se, para sua organização, nas seguintes diretrizes da LOAS (1993) em seu Art. 05:

- I – descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL,1993,p.12).

Com a LOAS, a política de assistência social é assegurada como responsabilidade do Estado em sua execução, com ações político-administrativas descentralizadas e com a participação da população nos espaços de discussão, formulação e no controle das políticas de assistência social. Contudo, o que se viu no início do governo FHC foi a implementação e execução da política neoliberal, dificultando mais uma vez a luta para a concretização da política de assistência social no Brasil.

Com o início da reforma do Estado sob a égide neoliberal em 1995, que criou até o Ministério da Administração da Reforma do Estado - MARE, a concretização da LOAS é dificultada, quando da extinção da LBA e a criação da Comunidade Solidária, fortalecendo novamente uma refilantropização da assistência social, conclamando a sociedade para dar respostas às demandas e necessidades sociais por meio de suas ações e, principalmente, fortalecendo a gestão e desenvolvimento local.

Nesse período de refilantropização da assistência Social, as instituições sem fins lucrativos começam a crescer em números e galgar seu reconhecimento legal na parceria com a administração pública, pois ocorreu o reconhecimento de instituições privadas de caráter público, com a possibilidade de acesso aos recursos públicos. Neste contexto, percebe-se o esvaziamento da responsabilidade do Estado na condução e execução das políticas públicas, principalmente de assistência social, onde o Estado reconhece legalmente a parceria entre público e privado e delega para as instituições sem fins lucrativos a responsabilidade de executar ações de assistência social.

Este mix entre público e privado se dá com o fortalecimento do *programa Comunidade Solidária, que foi* implementado pela primeira dama Ruth Cardoso com a aprovação da Lei 9.637 de 1998, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas sem fins lucrativos como Organizações sociais e, também, a lei 9.790 de 1999 que qualifica as instituições sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs. Estas duas leis fortaleceram o processo de descentralização político-administrativa para “fora” do Estado, quando qualifica e reconhece essas instituições sem fins lucrativos na parceria com o Estado, não mais exclusivamente no controle e participação social nas políticas públicas, mas as reconhece como parte integrante de uma rede híbrida entre público e privado na execução das ações de assistência social, delegando a estas, a responsabilidade pelas ações, ou seja, desresponsabilizando o Estado e enfraquecendo, mais uma vez, o paradigma da cidadania e principalmente do direito social, quando fortalece ações de filantropia e benemerência.

Nesse contexto neoliberal de *gestão gerencial* do Estado, a política de assistência social sofre profundos ataques que resultou na dificuldade de implementar sua operacionalização, seu

paradigma teórico e político, o não reconhecimento do Estado na primazia da execução das políticas públicas de assistência, sendo repassada para as instituições da sociedade civil, diante do apelo ao voluntarismo e à solidariedade, o que levou ao processo de desprofissionalização do corpo técnico que atua na assistência, ao sucateamento de unidades estatais, e à precarização da relação de trabalho dentro da assistência social (YAZBEK,2013).

Com a luta dos trabalhadores, usuários e da sociedade pelo reconhecimento constitucional e legal da Política de Assistência Social, indo de encontro com os interesses neoliberais de desonerar o Estado de suas obrigações legais e, também, de encontro com o movimento de refilantropização das ações de assistência social, foi aprovada, em 2004 na IV Conferência Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que apontou para a operacionalização da Assistência Social a partir do Sistema Único de Assistência Social –SUAS.

O avanço da aprovação da PNAS (2004) e a sua operacionalização em rede, a partir do SUAS em 2005, possibilitou alicerçar novos paradigmas na Política de Assistência Social, não mais fundamentada 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.

A *segurança de sobrevivência* - tem como objetivo assegurar valor monetário mínimo para idosos e pessoas com deficiências que se encontram com dificuldades de arcar com suas necessidades mais básicas, bem como às vítimas de calamidade e de outras contingências.

A *segurança de acolhida* - se direciona para uma demanda especial da Assistência social daqueles indivíduos que se encontram em situação de risco social, ou seja, sem referência familiar e com os direitos violados e vínculos rompidos, necessitando de um aparato institucional que os acolham a partir de serviços especializados, que proporcione atendimentos especializados e provisões básicas para esses usuários.

Por fim, a *segurança do convívio* – que trabalha no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, que muitas das vezes se encontram enfraquecidos ou até mesmo rompidos, com o objetivo de fortalecer a instituição familiar e o território que elas pertencem, possibilitando respostas às mais diversas expressões da questão social, com participação da

comunidade e do empoderamento das famílias, pois “ a família como unidade de proteção primária, também precisa de proteção pública, o que a coloca na condição de sujeito de direitos sociais e não só de deveres”(PEREIRA,2007,p.72).

A PNAS (2004) traz como diretrizes para sua organização: I- Descentralização Administrativa; II- Participação da população; III- Primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas públicas; IV- Centralidade das ações públicas na família.

A *descentralização administrativa* possibilita um novo rearranjo da implementação e execução das políticas públicas sob a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, que delimitam suas responsabilidades de coordenação, formulação, co-financiamento, monitoramento, avaliação e sistematização das informações referentes aos indicadores sociais de seu território. De acordo com a PNAS (2004), a dimensão da descentralização administrativa possibilita superar ações fragmentadas, pontuais e setoriais, vislumbrando novas bases de articulações e ações integradas e intersetorias.

A operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (BRASIL, 2004, p.44-45).

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 que complementam o 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.

A *participação popular* na política de Assistência Social se mostra um avanço assegurado pela CF 88, que legitima a participação popular a partir da representatividade institucionalizada em canais de formulação e controle de políticas sociais. Essa dimensão da participação popular assegura uma efetiva contribuição da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas, bem como o seu controle sistemático a partir dos conselhos de políticas e outras instâncias de controle social.

Outra diretriz para dar bases à *organização da política de Assistência Social* é a função *primaz do Estado na condução, execução, financiamento, monitoramento e fiscalização da política*, diferente do que aconteceu na década de 90, quando o Estado é reordenado e redimensionado para atuar em uma função gerencial das políticas públicas, terceirizando as ações públicas para instituições privadas sem fins lucrativos. Nessa *nova base de organização da política de assistência*, o Estado tem o papel de conduzir todo o processo de execução das políticas públicas e seu financiamento, juntamente com a sociedade que contribui participando no controle social de suas ações, bem como na parceria na ampliação da rede socioassistencial da política.

E por fim, a *centralidade das ações da política de assistência na família* como uma nova tendência das políticas públicas, principalmente no reconhecimento das famílias como unidade que proporciona a proteção e socialização primária aos seus membros, sendo essa unidade entendida como um conjunto de pessoas com vínculos não só consanguíneo, mas de afeto e de cooperação. Além da importância dessa unidade familiar para a proteção dos indivíduos, também está necessitada de proteção pública por meio das políticas sociais (PEREIRA, 2007).

Para operacionalização da política de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelece como principais objetivos:

I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;

VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. (BRASIL, 2012, p.16)

Na dimensão da proteção social, o SUAS assegura dois tipos de proteções 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” (PEREIRA, 2007, p.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, realizando o trabalho pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, que foram enfraquecidos em decorrência de situações econômicas, sociais e culturais. Assim, esse tipo de proteção básica se materializa e tem como porta de entrada a unidade estatal CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), que funciona segundo o porte do município, que leva em consideração o total da população, por isso pode abarcar, em um determinado território, um número específico de famílias para acompanhar e oferecer os serviços protetivos e preventivos, com auxílio da rede socioassistencial complementar.

A proteção social especial, que se caracteriza pelo risco social já instalado, ou seja, os direitos já foram violados, os vínculos familiar e comunitário dos indivíduos já foram enfraquecidos ou rompidos, o que exige atendimentos especializados, juntamente como um aparato estatal capaz de garantir a segurança de 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, os indivíduos ainda têm certa referência social. A segunda atua nos casos em que os direitos foram violados e os vínculos familiares foram rompidos, em que os indivíduos necessitam de apoio institucional integral (PEREIRA, 2007).

No caso da *proteção social especial de média complexidade*, o atendimento é realizado na unidade estatal Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), que atende às famílias, grupos e indivíduos que tiveram seus direitos violados, porém não houve rompimento dos vínculos familiares. Assim, operacionaliza atendimentos especializados para a superação da violação e o fortalecimento dos vínculos familiares, juntamente com a rede de proteção social básica.

A *proteção social especial de alta complexidade* é operacionalizada por instituições que realizam acolhimento institucional, como forma de atender integralmente as demandas e necessidades do sujeito de direito que se encontra em situação de violação de direito e que os vínculos familiares e comunitários foram rompidos.

Essas *proteções afiançadas* são operacionalizadas pela *rede socioassistencial* que segundo a NOB/SUAS de 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 unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade” (BRASIL, 2005, p.94). Essa rede, formada por *unidades estatais* e por *organizações não governamentais*, que se qualificam como instituições de assistência social, numa relação antiga entre público x privado, mas que se configura hoje com novas roupagens, que possibilitam respostas às 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 em 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, por meio da execução de serviços, programas, projetos e benefícios sociais.

Diante dos avanços dessas mudanças qualitativas na operacionalização da política de Assistência Social, ainda há que se reconhecer a existência dos ideários políticos que ainda insistem em permear o desmonte e o enfraquecimento de políticas universalizantes, fortalecendo políticas paliativas focalizadas na extrema pobreza, demonstrando que a Assistência Social ainda trilha um caminho com uma linha tênue entre direito e filantropia, quando normatiza a relação do Estado com instituições sem fins lucrativos. Contudo, é necessário compreender que as diretrizes da política de assistência social aprovadas em 2004 e implementadas e operacionalizadas pelo SUAS, vão de encontro à lógica mercadológica e focalistas das tendências das políticas públicas na contemporaneidade, articulando-se como uma política pública a partir do modelo de gestão compartilhada (gestão em rede) e unificada em todo o Brasil.

Neste sentido, usando o mesmo esquema apresentado na figura 1, qual foi elaborado a partir da contribuição de Carvalho (2014), em que se buscou expor as *dimensões da gestão social em rede*, agora far-se-á a mesma sistematização em relação à política pública de assistência social na figura 2, visando demonstrar seu avanço como política pública e seu reordenamento por meio da operacionalização do SUAS, a partir da lógica da *gestão em rede*.

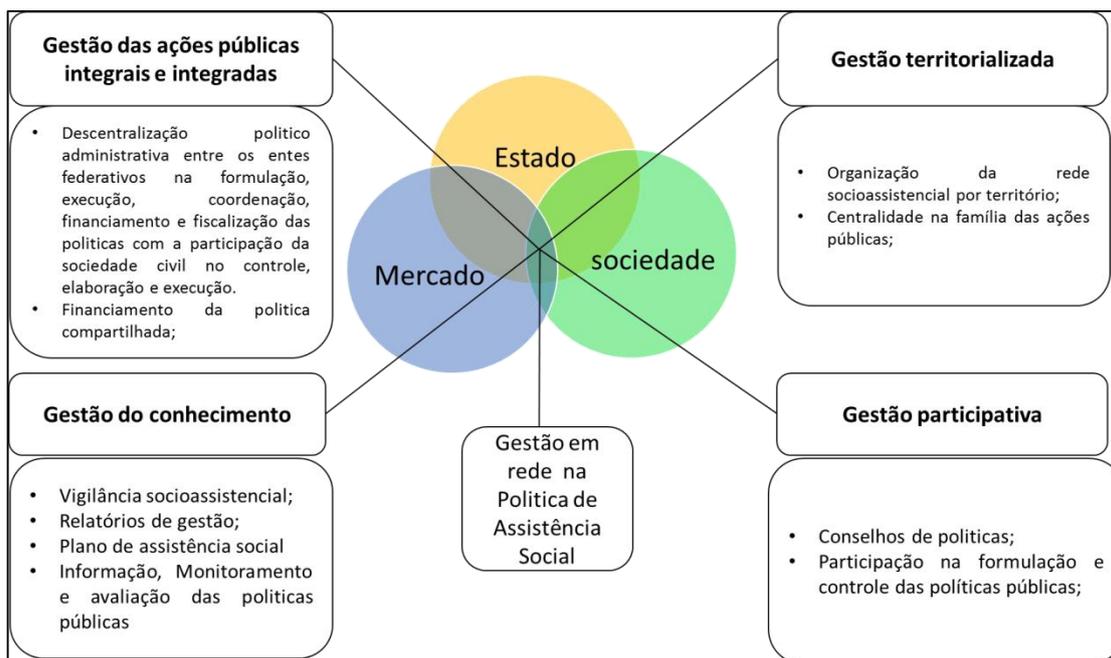


Figura 2: Política de Assistência Social na lógica da *gestão em rede*
 Fonte: Esquema elaborado pelo pesquisador em 2016.

Com base na figura 2, é possível verificar que a política de Assistência Social, preconizada pela PNAS 2004 e operacionalizada pelo SUAS (2005), incorpora a *lógica da gestão em rede* segundo as dimensões trabalhadas por Carvalho (2014), quando partilha as responsabilidades com os entes federativos na implementação, execução, coordenação, monitoramento, fiscalização e controle das políticas públicas, sendo estas financiadas pelos *fundos públicos* dos três níveis de governo, no *formato de gestão compartilhada*. E na execução das ações públicas, o Estado fomenta *contratos de parcerias* ou de *gestão* com organizações não governamentais que queiram participar da rede socioassistencial, numa nova (antiga) relação entre Estado e Sociedade, sob a condução e fiscalização primaz do Estado, contudo, tem-se a discussão de até que ponto o repasse dos serviços socioassistenciais para essas instituições sem fins lucrativos possam de fato impactar a realidade social e até que ponto o Estado se exime de sua responsabilidade de executor das políticas sociais?

Esta atual, mas antiga, relação entre o Estado e instituições não governamentais se fortalece quando o próprio SUAS estabelece quem são as instituições que podem qualificar-se como entidades de assistência social e sua participação na rede socioassistencial, fortalecendo esta relação entre público x privado na condução da política de assistência social.

Outro avanço em relação à política foi a institucionalização da instância de *participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas*, instâncias essas concretizadas a partir dos *conselhos de políticas públicas*, onde a disputa por interesses diversos e coletivos se

tornam concretos, por meio de embates políticos. Os conselhos de políticas de assistência social, discutem, deliberam e normatizam tudo que é matéria da política, fiscalizando e controlando, por meio do *relatório de gestão*, *plano de assistência social* e o *demonstrativo orçamentário de gastos dos recursos do fundo*, tudo que é referente à assistência social.

Outro avanço na dimensão da *gestão do conhecimento* se dá com a vigilância socioassistencial, que tem como objetivo desvelar a realidade e traduzir a partir dos indicadores o quantitativo das situações de vulnerabilidade e risco sociais nos territórios trabalhados, fomentando assim instrumentos e ferramentas de gestão que produzam avaliações que permitam vislumbrar os impactos ocasionados ou não da política de assistência social e, também, a possibilidade de monitorar a implementação e a execução do SUAS nas diversas unidades federativas, contribuindo cada vez mais para um serviço unificado e com qualidade.

Por fim, na dimensão da *gestão territorializada*, se tem o avanço de distribuir e executar os serviços a partir dos territórios, atendendo as demandas e necessidades advindas da área geográfica e, também, a possibilidade de estar mais perto das famílias a ser atendidas, identificando suas potencialidades e trabalhando o seu fortalecimento e diminuindo os riscos de vulnerabilidade.

É no *território* que as ações se articulam, num *fluxo contínuo entre as instituições estatais e as organizações não governamentais*, no intuito de assegurar a proteção social às famílias que ali se encontram, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios. A figura 3 expõe essa articulação em rede dos serviços socioassistenciais na execução da política de assistência social na relação público x privado.

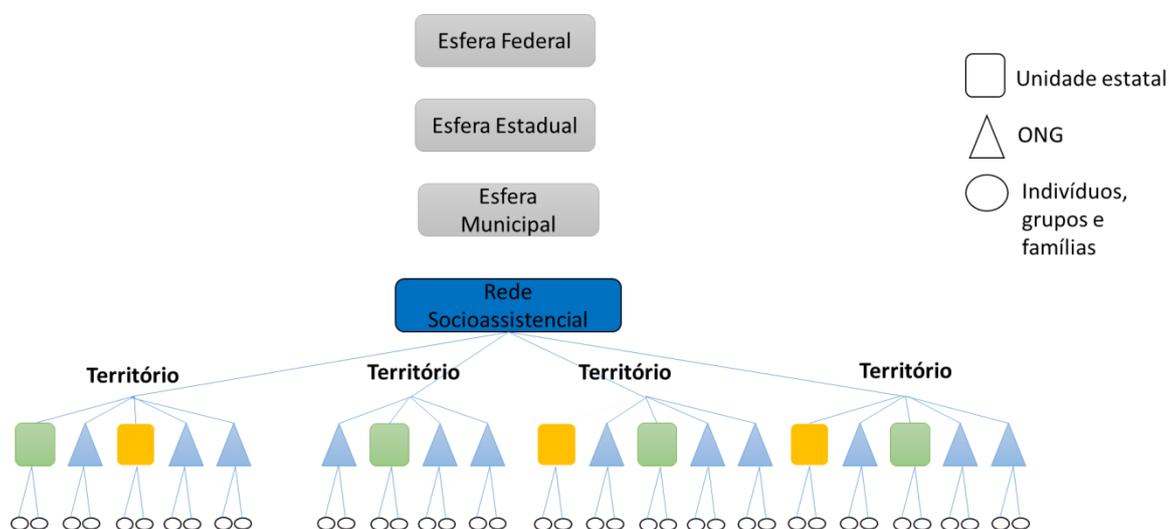


Figura 03: Esquema de articulação da rede socioassistencial da Política de Assistência Social
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2016

A relação entre as organizações não governamentais e o SUAS na *rede socioassistencial*, se realiza pelo vínculo dessas ONGs ao SUAS, que reconhece a condição destas instituições como parceira na execução da política de assistência social. Esse reconhecimento como instituição de assistência social se estabelece por meio da inscrição da ONG no Conselho Municipal de Assistência Social, que somente é realizada para as instituições que atendem os requisitos exigidos pela LOAS e pela tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009. É necessário destacar que somente após essa inscrição e o deferimento da mesma em deliberação em reunião do Conselho Municipal de Assistência social, que a ONG está certificada com cadastro ativo e passa a estar qualificada para celebrar parceria com o Estado para execução de ações públicas, como também celebrar convênios para a consecução de recursos públicos de transferência voluntária do Estado para essas ONGs executarem suas propostas de ações. Contudo, muitas dessas instituições não conseguem oferecer um serviço continuado para a população, pois dependem quase ou exclusivamente dos recursos públicos para o seu funcionamento, deixando de oferecer tais serviços quando o convenio com o Estado termina, interferindo diretamente na continuidade e nos serviços de proteção social básica ou especial pelo qual se responsabilizou em trabalhar.

Em relação à parceria entre público e privado na execução das políticas sociais, segundo o IBGE (2010), existem 30.414 fundações privadas e associações sem fins lucrativos na área de assistência social, sendo assim divididas:

Grandes Regiões	Quantidade de organizações não governamentais na área da assistência social
Norte	896
Nordeste	4.359
Sul	14.494
Sudeste	8.804
Centro Oeste	1.861
Brasil	30.414

Tabela 02: Fundações privadas e associações sem fins lucrativos por grandes regiões na área da assistência social. Fonte: IBGE, 2010.

A maioria das instituições que atuam na área de assistência social se encontram concentradas na região sul do Brasil (47%), sendo que a outra metade (53%) divide-se nas outras regiões. Na região norte o número de instituições que atuam na assistência social representa apenas 2,9% do total. Entende-se que desvelar quem são essas instituições e *como acessam os recursos públicos do fundo de assistência*, possibilitará a criação de estratégias de gestão para melhorar a vigilância socioassistencial, conhecendo se os serviços ofertados por estas instituições favorecem o fortalecimento da *rede socioassistencial complementar* e a

implementação do SUAS no Brasil e, no caso específico deste estudo, em Manaus. Portanto, no próximo capítulo será aprofundada a discussão do que é o *Fundo Público* e como esses recursos são utilizados para a expansão capitalista e para a manutenção da força de trabalho da classe trabalhadora.

CAPÍTULO II

FUNDO PÚBLICO DE ASSISTENCIA SOCIAL E O ACESSO DAS ONGS AOS SEUS RECURSOS

Neste capítulo será feita uma discussão sobre o papel contraditório que tem o *Fundo Público na sociedade capitalista*, pois a utilização do mesmo busca expandir e desenvolver o capitalismo e, ao mesmo tempo, garantir condições de reprodução da classe trabalhadora por meio das políticas pública. Assim, parte-se da discussão sobre o *fundo de assistência social* e a lógica da descentralização político-administrativa, destacando a importância da descentralização, no que se refere à corresponsabilidade dos entes federativos, no financiamento e execução da política de assistência social, a partir dos recursos do *fundo* de Assistência Social.

Posteriormente, aborda-se o marco legal das ONGs no Brasil, evidenciando a luta incessante dessas ONGs para acessar os recursos públicos, tanto na luta por isenções dos tributos, como nos incentivos de subvenções que são repassados pelo Estado para estas entidades, construindo assim, um panorama dessa relação entre Estado e ONGs no Brasil.

2.1 A origem do Fundo Público e sua funcionalidade no capitalismo

O *Fundo Público* tornou-se necessário de modo estrutural à expansão do capitalismo, como aponta Oliveira (1988), pois sem os recursos desse fundo público administrado pelo Estado, seria impossível que o próprio mercado se expandisse e se desenvolvesse apenas contando com os seus lucros. Assim, o capital necessitou e necessita do Estado para sua reprodução e ampliação e até mesmo da sua intervenção quando o próprio mercado encontra-se em crise, utilizando os *recursos públicos do fundo* para o socorro às empresas e instituições financeiras. Por outro lado, também, o Fundo Público foi utilizado amplamente em um determinado contexto para a reprodução da força de trabalho, por meio de políticas públicas voltadas para a saúde, previdência, assistência e outras ações de cunho social. Esses gastos sociais, fruto da organização política da classe trabalhadora que passou a exigir respostas do mercado e do Estado às múltiplas expressões da questão social que vivenciavam, fomentou ações de políticas públicas voltadas para sua manutenção como classe social, como também

funcionou como salário indireto, desonerando os custos da produção para a manutenção da força de trabalho por parte do capitalista, repassando essa responsabilidade para a *intervenção social do Estado*.

O *Fundo Público* tornou-se necessário no contexto de pós-guerra, quando o próprio sistema capitalista demonstrava e vivenciava suas próprias contradições inerentes ao modo de produção, caindo por terra alguns fundamentos liberais como do indivíduo empreendedor que gerava acirramentos pela competitividade. Com a crise capitalista, o aumento da organização dos trabalhadores que se encontravam inseridos na própria estrutura do Estado e a fusão de muitas empresas, criando grandes monopólios, vivenciou-se, a passos lentos, a mudança do capitalismo concorrencial para o monopolista, seguido de grandes transformações, principalmente no que diz respeito à função do Estado (OLIVEIRA, 1988).

A crise de 1929 que abalou a estrutura do desenvolvimento capitalista e colocou o próprio sistema em alerta, pois a economia entra em recessão e a *expansão capitalista* torna-se um limite para ela mesma. A superação da crise capitalista se dá pelo surgimento de um *Estado interventor com a função de adotar uma política anticíclica*, com o padrão de *financiamento público*, a partir do fundo público. Oliveira (1988) aponta que o surgimento do *Welfare State* torna-se uma resposta para superação da crise, a partir do uso do *Fundo Público*, que por um lado financia a expansão e desenvolvimento do capitalismo e, por outro, a reprodução ampliada da força de trabalho.

O *Fundo Público* está ligado ao surgimento do *Estado de Bem Estar Social europeu*, caracteriza-se pela maior participação do Estado na ampliação e desenvolvimento do capitalismo monopolista. Lessa (2013, p. 187) corrobora ao apontar que “a gênese da noção de Estado de Bem Estar Social, a sua base fundante, está na necessidade do capitalismo monopolista resistir à tendência de queda da taxa de lucro pela ampliação da mais valia relativa”.

A Revolução industrial e o desenvolvimento das forças produtivas superaram a carência e impulsionaram a produção, que poderia suprir a necessidades da humanidade, contudo, essa abundância encontrou um entrave: se produziu mais mercadorias do que necessitava a demanda. Essa produção em massa de mercadorias colocou em risco o próprio funcionamento do sistema capitalista, pois, por não ter demanda que pudesse absorver essas mercadorias, a taxa de lucro tende a diminuir, levando o sistema para crises e dificultando sua própria reprodução (LESSA, 2013). O relato a seguir é bastante esclarecedor sobre a natureza cíclica dessas crises no capitalismo.

As crises cíclicas, por sua vez, tendem a se tornar cada vez mais avassaladoras. Nos períodos de crise, mais do que nos de expansão, o grande capital tende a absorver o pequeno. As pequenas e médias empresas são as primeiras a quebrar. A tendência é uma concentração do capital que possibilita investimentos cada vez maiores nos períodos de retomada da economia – o que conduz, por sua vez, a crises envolvendo um capital social total crescente e mais concentrado, ou seja, a crises de proporções cada vez maiores (LESSA, 2013, p. 187).

As crises cíclicas dentro do capitalismo tendem a esvaziar as diversas concorrências entre as empresas, pois tendem a serem suprimidas pelas grandes multinacionais que sobrevivem à crise pela sua volumosa reserva de recursos, e a maior facilidade de investir tanto na produção como também no mercado de consumo como forma de superar as crises de superprodução.

Para Benayon,

firmas gigantescas podem exercer grande influência sobre o mercado consumidor de seus produtos, e o fazem principalmente através da propaganda, buscando acentuar a diferença de seus produtos com os dos seus concorrentes, ou mesmo criar demandas por um produto novo ou supostamente novo, para o consumidor (2006, p.60).

Nesse sentido, o capital, para não sofrer constantemente de suas próprias contradições, intensifica uma corrida desenfreada por mais mercado de consumo e até mesmo utilizar o Estado para forjar, a partir de gastos sociais, uma ampliada sociedade consumidora, a partir de incentivos financeiros para o consumo das mercadorias produzidas.

A instabilidade do sistema capitalista quanto a sua forma de reproduzir-se exigiu novas formas de *extração da mais valia*, não apenas a *mais valia absoluta*, mas também a *mais valia relativa*, com forte intervenção do Estado. A *mais valia absoluta* caracteriza-se pela “ampliação da força de trabalho mantendo o mesmo salário, ou a diminuição do salário, mantendo a mesma jornada de trabalho” (LESSA, 2013, p.188). É nesse processo de extração de mais valia absoluta que surge o *Fundo Público* voltado para financiar certa proteção aos trabalhadores, conhecido como *seguro social*, implementado por Bismark na Alemanha. Este *seguro social* era mantido e financiado pelos próprios trabalhadores, que lhes protegiam de eventuais acidentes de trabalho, morte e aposentadorias, com repasse de pequenos recursos para manter e reproduzir a força de trabalho. Esta forma de *fundo*, financiado pelos próprios trabalhadores, proporcionava que o capital diminuísse seus custos referentes à reprodução da força de trabalho que prestava serviço para ele, não interferindo diretamente na extração da mais valia absoluta.

Outra forma de maximização dos lucros era o uso da *mais valia relativa* que se caracteriza:

Com a redução da proporção da riqueza destinada à reprodução da força de trabalho, uma parcela maior irá compor a mais-valia. A redução do valor da força de trabalho pode se dar pelo aumento da capacidade produtiva do trabalhador (uma tecnologia mais avançada, uma forma gerencial mais desenvolvida etc.) ou, então, pela queda no valor das mercadorias que entram na reprodução da força de trabalho. Em ambos os casos, quer pelo aumento da capacidade produtiva do trabalho, quer pela redução do seu valor devido à queda do valor das mercadorias que entram em sua reprodução, uma maior parcela da riqueza produzida será apropriada pelo burguês, a mais-valia relativa (LESSA, 2013, p. 188).

O uso da *mais valia relativa* para maximizar os lucros, favorecendo que as mercadorias necessárias para a reprodução da força de trabalho tendessem a cair seus preços, tem no Estado a principal forma de ocupar-se dessa questão por meio de políticas públicas, ou seja, o *Estado em tempos de crise do capital* é o principal investidor para superação da crise e desenvolvimento capitalista, quando injeta recursos públicos para socorrer as instituições privadas e, também, mantém a força de trabalho por meio de gastos sociais, contribuindo assim, para favorecer o aumento da demanda em relação às mercadorias produzidas.

O uso da *mais valia relativa* se efetiva a partir do uso do *Fundo Público* gerido pelo Estado, sendo essa forma de organização e de gestão no contexto do pós-guerra, uma forma de apoiar e fomentar o desenvolvimento capitalista por meio de investimentos públicos. As principais funções deste Estado são:

Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente por meio do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; integrar as classes dominadas, garantindo que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto à repressão contra elas (SALVADOR, 2010, P.55).

Esse *Estado de bem Estar Social* proporcionou maior expansão capitalista, ligado ao consumo em massa, pois não adianta apenas o mercado produzir se não tem quem consuma, portanto, o *Estado Social de Keynes*, sugere maior participação no fomento da economia, na manutenção da força de trabalho e incentivo ao consumo em massa. Para Behring e Boschetti:

O fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas sem aceitar intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idoso, deficiente e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento de políticas sociais (2006, p. 86).

O *financiamento das políticas sociais* para manter uma certa proteção social para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho, deu-se pela implementação e consolidação da *seguridade social*. Este tipo de financiamento mais abrangente de *proteção social* se opõe ao seguro social que tem características contributivas. A seguridade social surge com as ideias de *Beveridge* que formula proposta dos pilares do *Welfare State* da Inglaterra, que eram o combate à miséria, doença, ignorância, imundice e a preguiça. Esse *Plano Beveridge*, diferente do *seguro social de concepção Bismarckiana*, abrange todos os cidadãos independente de sua contribuição ao fundo, além das contribuições dos empregados e empregadores. A seguridade social, a partir dessa concepção de *Beveridge*, investiu consideravelmente na proteção social da população quando ampliou os gastos sociais.

Salvador (2010) aponta que o *plano Beveridge* que instaura a *seguridade social* como forma de *proteção social* para uma camada significativa de trabalhadores, por meio das políticas sociais, tem seu financiamento a partir da tributação progressiva de impostos diretos sobre patrimônios e renda dos mais ricos. Também as outras três fontes de recursos para o financiamento do *Fundo Público da seguridade social* seria os recursos provenientes: dos impostos gerais; dos cidadãos como contribuintes do seguro; e dos empregadores dos segurados sob o contrato do trabalho.

Quanto ao uso do *Fundo Público no Estado Social*, Oliveira (1988) aponta que esses recursos contribuíram para o fomento e financiamento de políticas sociais, reconhecendo vários *direitos sociais* como forma de *proteção social* e, ao mesmo tempo, contribuindo para a *reprodução social da força de trabalho* sem muito ônus para o próprio mercado, fazendo com que o Estado, absorva os conflitos existente na relação antagônica entre capital e trabalho, quando utilizado os recursos públicos do fundo para o financiamento das políticas públicas.

Por outro lado, também esses mesmos recursos públicos incentivam e promovem a expansão e desenvolvimento capitalista, quando o Estado financia a infraestrutura para o desenvolvimento da economia, investimentos públicos em pesquisas e tecnologias, subsídios para as empresas e até mesmo a desoneração de tributos e o socorro às empresas e instituições financeiras em momentos de crise, ou seja, o *Fundo Público*, criado no *Welfare State* tem disputa de interesses diversos, tendo a reprodução da força de trabalho e a expansão capitalista como as principais formas de disputa pelo *fundo*.

Para Oliveira, (1988, p. 9) “o financiamento público tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se como uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado”, ou seja, o próprio *Fundo Público*

torna-se parte estruturante na produção da taxa de lucro, recurso esse, essencial no financiamento e expansão capitalista. Por outro lado, também influencia no financiamento das políticas sociais.

Esse repasse da *reprodução da força de trabalho* do âmbito privado para o âmbito ampliado e público, a partir das políticas sociais financiados pelo Estado, desonera os custos de produção capitalista, proporcionando maior lucratividade, entendendo que esse financiamento público da reprodução capitalista torna-se parte de um salário indireto dos trabalhadores. Essa liberação do *salário indireto* para a manutenção da classe trabalhadora foi um incentivo para o mercado de consumo em massa.

O *Estado Social*, não só patrocinou com recursos públicos a expansão e desenvolvimento capitalista, como também a reprodução ampliada da força de trabalho, por meio da execução das políticas públicas, garantindo direitos sociais para uma camada expressiva da população trabalhadora por meio do financiamento da seguridade social. Esse investimento na *reprodução da força de trabalho*, como forma de *salário indireto*, por um lado favorece o rebaixamento do salário real, influenciando diretamente no aumento das taxas de lucros do capitalista, a *mais-valia absoluta*, e por outro, impulsionando o mercado de consumismo.

Pochmann (2004) aponta que os países capitalistas no pós-guerra privilegiaram a redistribuição de renda gerada pelo *Fundo Público*, quando tributou os mais ricos e transferiu para os mais pobres os recursos do fundo, ou seja, os ricos passaram a ser tributados progressivamente em suas propriedades e patrimônios, e a população pauperizada teve direito ao acesso aos serviços públicos e garantia de segurança sobre riscos sociais decorrente da própria dinâmica do trabalho.

Contudo, essa dinâmica do financiamento do *Fundo Público* com tributações não só apenas das propriedades e patrimônios dos mais ricos, como também da extração da *mais valia absoluta* dos trabalhadores na Europa, mostrou-se diferente no Brasil, pois segundo o que aponta Salvador (2010), quem financia o fundo público são os próprios trabalhadores.

No Brasil, o financiamento do *Fundo Público* pelos trabalhadores recai triplamente sobre eles: tanto nos tributos pagos indiretamente sobre o consumo, os tributos diretos que recai sobre os salários e, principalmente, na extração da *mais valia absoluta*. A carga tributária no Brasil é regressiva, pois quem mais paga os impostos direta e indiretamente são os trabalhadores que têm o poder aquisitivo menor, ou seja, “os próprios beneficiários da seguridade social pagam direta e indiretamente seus benefícios” (SALVADOR, 2010, p. 620).

Nos principais países capitalistas, o *Fundo Público* foi utilizado sempre visando à ampliação do capital e a diminuição de custos da reprodução da força de trabalho, que é repassada para o Estado administrar essa questão. Contudo, esses recursos públicos, administrados pelo *Estado Social*, em tempo de capitalismo financeiro e neoliberal, sofrem grandes retaliações pelos neoliberais, principalmente, nos custos sociais para a reprodução da força de trabalho por meio do financiamento das políticas públicas. O *Estado de Bem estar social na Europa* é tensionado a redirecionar os recursos do *Fundo Público* para financiar e socorrer as instituições financeiras que se encontram em crise a partir da década de 70. Esse redirecionamento dos recursos públicos para a dimensão do mercado intensifica o ataque aos direitos sociais e trabalhistas, exigindo sua desregulamentação e repasse da função de Estado de financiamento mínimo para as instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, denominadas de Terceiro Setor.

Esse ataque neoliberal à desregulamentação da ação do Estado nos gastos sociais provoca o redirecionamento do *Fundo Público*, quase em sua maioria, para o pagamento de juros e amortização das dívidas que esses Estados adquirem numa poupança compulsória chamada superávit primário. Essa *poupança compulsória dos recursos públicos dos fundos públicos* tende a crescer com os ajustes fiscais conduzidos pelo *Consenso de Washington*, a partir da década de 90, pelos organismos internacionais como o FMI, Banco Mundial, e outros que tendem, principalmente para os países do Terceiro Mundo, para sacrifícios sociais na redução drástica dos gastos sociais, para honrar pagamentos de muito mais juros do que propriamente as dívidas desses países, forjando uma *Reforma do Estado*, tendo o mínimo para os gastos sociais e o máximo para o mercado financeiro.

A condição dos ajustes fiscais nos países que implementaram o neoliberalismo conduziu a perdas significativas em relação a reprodução da força de trabalho dos gastos sociais, principalmente na universalidade da cobertura social das políticas públicas, mostrando quão intenso são as forças sociais capitalista que necessitam do fundo público como parte estrutural para sua própria expansão e desenvolvimento. Nesse sentido, Salvador aponta que o fundo público está presente na reprodução do capital:

- 1- Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece no meio de subsídios, de desoneração tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam, como visto anteriormente, a reprodução do capital.
- 2- Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalismo na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável direta, no capitalismo, pela criação do valor.

- 3- Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultuosos recursos do orçamento para investimento em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- 4- No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010, p. 622).

Portanto, diferente da concepção defendida por Oliveira (1988) que aponta que o fundo público age como um *antivalor no sistema capitalista*, neste estudo se concorda com Salvador, quando aponta que o *Fundo Público participa indiretamente na reprodução geral do capitalismo*, quando subsidia condições de financiamento, isenções fiscais, e serviços que desonera o mercado na reprodução social da força de trabalho.

O Brasil, não tão distante das condições de outros países da América Latina que adentra no receituário neoliberal a partir da década de 1990, promove a Reforma do Estado no intuito de “enxugar” os gastos sociais e o inchaço que o Estado representa, ou seja, desonerar o Estado brasileiro dos seus gastos sociais assegurados na Constituição Federal de 88, que garante o financiamento da seguridade social (previdência, assistência social e saúde) com os recursos do fundo público.

A reforma do Estado promovida pelo governo brasileiro a partir do neoliberalismo tem suas consequências nas dimensões políticas, econômicas e sociais:

Na *dimensão econômica*, a reforma proporciona um enxugamento dos gastos dos recursos do fundo público e direciona o montante dos recursos para o mercado, ampliando o desenvolvimento capitalista e rentistas por meio do pagamento dos juros e amortização das dívidas e, principalmente, a reforma tributária, desonerando os custos que poderia interferir no aumento do lucro do capital, oferecendo subsídios e isenções para a manutenção e ampliação do mercado.

Na *dimensão política*, apresenta um retrocesso na condução do Estado na primazia da formulação, financiamento e execução das políticas públicas, quando reconhece, por força de lei as instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, denominadas Organizações sociais - OS e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS, forjando instrumentos legais que justifiquem a parceria ente público x privado na condução e execução das políticas sociais.

E por fim, a *dimensão social*, que aponta o retrocesso do não reconhecimento da política de seguridade social como política pública e dever do Estado e, também, direito do cidadão,

metamorfoseando em relações de refilantropização da execução das políticas de seguridade social, promovendo a *abertura de privatização do público* em detrimento do privado.

Neste contexto de reforma do Estado na década de 90 no Brasil, juntamente com as crises cíclicas inerentes ao próprio capitalismo, uma das medidas adotadas para o socorro ao mercado financeiro e para conter a diminuição da queda da taxa de lucro do capitalismo foi a desoneração tributária, que segundo Salvador (2010) afetou diretamente o orçamento da seguridade social, ao enfraquecer o montante de recursos para cobrir os custos referentes ao financiamento das políticas de previdência social, assistência social e saúde.

Portanto, a disputa pelo controle do *Fundo Público* esboça a *luta de forças sociais numa arena política*, em que seus interesses mais diversos estão em jogo e o redirecionamento do uso do fundo público pelo capital reforça perdas significativas para a população trabalhadora, pois o próprio financiamento da seguridade social recai pesadamente sobre suas costas, pois a carga tributária no Brasil é regressiva, recaindo sobre o trabalhador o financiamento direto e indireto dos recursos públicos (SALVADOR, 2010).

Nessa tensão de interesses diversos, o *Fundo Público* torna-se uma arena de disputa em uma esfera pública que além de duas principais forças (capital e trabalho) emana da sociedade vários grupos de interesses diversos, e é nessa arena que o fundo público se encontra. Essa esfera pública de jogos de interesses mostra o poder de articulação e de força de grupos que podem, hegemonicamente, acessar e usufruir desses recursos públicos do fundo, como bem aponta Oliveira (1988,p. 22) que diz que:

o que é fundamental na constituição da esfera pública e na consolidação democrática que lhe é simultânea é que esse mapeamento decorre do imbricamento no fundo público na reprodução social em todos os sentidos, mas sobretudo criando medidas que medem o próprio imbricamento acima das relações privadas.

Esse autor assevera que a disputa pelos recursos públicos em uma esfera pública possibilita o uso deste fundo não só apenas e exclusivamente para suprir as necessidades expansionistas do capitalismo, mas também para responder as necessidades e demandas sociais que surgem na sociedade e que são respondidas pelo Estado, através das políticas públicas e da consolidação dos direitos sociais.

Essa esfera pública de negociação das diversas frações de grupos de interesses contraditórios, em relação ao usufruto do fundo público, passa a ser ameaçada a partir de 1970 com a ofensiva neoliberal que produziu uma crítica ferrenha ao Estado Social, implementando,

principalmente nos países do Terceiro Mundo, ajustes fiscais e reformas econômicas e sociais. Oliveira aponta que esse contexto, essa crítica neoliberal tem como objetivo:

dissolver as arenas específicas de confronto e negociação para deixar o espaço aberto a um Estado mínimo, livre de todas as peias estabelecidas ao nível de cada arena específica na reprodução social. Trata-se de uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público com o pressuposto apenas para o capital: não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se põe a uma progressão do tipo mal infinito do capital. É típico da reação thatcherista e reaganiana o ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital: veja-se a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial. (idem, 1988,p.25).

Esse ataque ao *Estado Social*, a partir da década de 1970, tenta impor limites ao Estado nos custos referentes aos gastos sociais, tentando destruir a relação do fundo público com o financiamento dos direitos sociais, da diminuição das desigualdades sociais, trazendo um receituário seguido por muitos países, visando diminuir o tamanho do Estado em relação aos gastos sociais e maximizar o Estado para investir e socorrer o mercado, transformando as ações de Estado em ações caritativas, fragilizadas, pontuais e eventuais.

O Brasil assegurou a constituição do *Fundo Público* a partir da Constituição Federal de 1988, com a aprovação da Seguridade Social, fruto de reivindicações e pressões dos trabalhadores no período de redemocratização do país, tendo como ganho a incorporação de Seguridade Social, ampliando os direitos e proteções sociais à maioria da população que não contribuíam para o seguro social, incorporando três políticas públicas: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Estas políticas públicas, a partir da CF 88 vinculam recursos para sua operacionalização a partir de Fundos Públicos, no caso da Seguridade Social, esse marco jurídico vai de encontro à tradição fiscal do Brasil que, diferente dos principais países que implementaram a política do *Welfare State*, utilizou de *fundos públicos* exclusivamente para o financiamento do capital, e submetendo as políticas sociais à lógica econômica. Outro ganho assegurado pela constituição foi a forma de participação da sociedade no controle dos gastos do Estado, quando instituiu os *fundos públicos* a partir do modelo de controle social exercido por conselhos de políticas sociais de composição paritária, governo e sociedade civil, com poder deliberativo e normativo, contribuindo assim para a fiscalização dos recursos utilizados nas políticas públicas da seguridade social.

O fundo público no Brasil, como aponta Salvador (2010) não combinou seus investimentos na reprodução capitalista e da força de trabalho, apenas intensificou e se tornou indispensável para o processo de desenvolvimento do capitalismo industrial, deixando a margem de suas ações de proteção social a população trabalhadora e empobrecida. Para quem estava no circuito do trabalho no processo de industrialização no Brasil, a partir de muita mobilização da classe, embrionária, dos trabalhadores, fomentaram que a burguesia encontrasse alguma forma de proteção mínima para os trabalhadores, vinculando essa proteção ao salário, ou seja, na concepção de previdência social na perspectiva contributiva aos moldes do *seguro social Bismarkeano*, sendo que os próprios trabalhadores financiavam seus benefícios sociais.

Nesse contexto, em 1923 surge a Lei Eloy Chaves que cria as Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs, sendo essas, “ organizações de natureza privada financiada pelas contribuições das empresas e dos empregados e pela cobrança de um tributo adicional sobre o tráfego ferroviário e o marítimo, que era repassado diretamente à administração das Caixas” (SALVADOR, 2010, p. 143). Posteriormente, essas caixas, na década de 1930, são transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões, organizadas por ramo de atividades e de natureza estatal.

O processo de industrialização, a partir da década de 1930 no Brasil, aumentou o número de trabalhadores ligados aos IAPs, favorecendo a elevação da arrecadação para o *fundo* e a diminuição dos gastos per capita, a partir de uma legislação contencionista dos gastos previdenciários, produzindo um superávit de 70% das receitas arrecadadas nesse fundo (SALVADOR, 2010). Nesse sentido, o fundo do IAPs, tornava-se importante para o Estado naquele contexto, pois impulsionou o processo de industrialização brasileira.

Percebe-se que o Estado brasileiro utilizou os fundos privados que se tornaram público, justamente para ampliar o desenvolvimento do capitalismo industrial que se encontrava em pleno crescimento no país. Como bem coloca Salvador (2010), ao aludir sobre o fundo que se encontra na estrutura indispensável ao próprio desenvolvimento do capital, porém, diferente dos principais países da Europa, em que o financiamento desse fundo era fruto das tributações progressivas sobre os ricos, no Brasil, as fontes de recursos do fundo é por meio de tributação regressiva, recaindo sobre o trabalhador de forma direta e indireta o financiamento de seu próprio benefício.

Para Salvador:

No Brasil, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública

é destinada para o pagamento dos encargos da dívida [...] o que acaba beneficiando os rentistas, também privilegiados pela menor tributação (idem, 2010, p.212).

Contudo, com a CF 88, a perspectiva de progressividade da carga tributária para financiar os fundos, principalmente na aprovação da seguridade social como um “conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade para garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (SALVADOR, 2010, p.168), tende a tornar-se mais justo com tributação, pelo menos em tese, mais progressiva e levando em consideração a capacidade contributiva do cidadão.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 88 em seu art. 194 estatui a Seguridade Social que:

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.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. (BRASIL,2013,p,57)

A seguridade social instituída pela CF 88 garante a primazia do Estado brasileiro na condução e execução das políticas públicas, com base de financiamento assegurada no Art. 195, que diz que: “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e de contribuições sociais”. A partir da Carta Magna, os *fundos públicos* são direcionados, pelo menos no plano jurídico conceitual, a *financiar as políticas públicas asseguradas na Seguridade Social*, como forma de proteção aos cidadãos, com a primazia do Estado em sua execução e com participação da sociedade civil no controle.

Dentro desse novo marco jurídico das políticas públicas no Brasil, a partir da CF 88, a Política de Assistência Social também recebe um novo status de política pública, assegurando em lei sua legitimidade e sua forma de financiamento, a partir do *Fundo Público de assistência social*.

2.2 O Fundo Público de Assistência Social e a lógica da descentralização político-administrativa.

A política de Assistência Social, com a CF de 88, passa a ser concebida não mais como ação fragmentada, clientelista, assistencialista, de forma descontínua e a partir de vontades políticas e, sim, como política pública dentro da Seguridade Social, que a transforma em objeto de intervenção do Estado na garantia de superação de vulnerabilidades vivenciadas pela população brasileira. Essa política em seu marco legal, no artigo 204 da Constituição Federal do Brasil, preconiza:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL,2013,p,60)

Pela primeira vez na história do Brasil, a política de assistência social tem seu marco legal reconhecido na Carta Magna de 1988, estabelecendo seus objetivos e uma base de financiamento, realidade que antes não tinha. Esse salto qualitativo da política de assistência social não acompanhou sua regulamentação, pois enquanto a CF de 88 assegurava a seguridade social numa *concepção de Beveridge*, o Brasil, dois anos depois da promulgação da constituição, adentrava, ou melhor, abria as portas para o capital internacional aportar por essas bandas, com o ideário neoliberal que dificulta a concretização da regulamentação da Política de assistência social, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (Lei n. 8.742/93). Em seu O Art. 5º, a LOAS dispõe sobre a organização da assistência social, tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL,1993,p,12)

A organização política administrativa da assistência social na modalidade descentralizada é uma inovação dentro da nova gestão, trabalhando a política pública de assistência social a partir do pacto federativo, envolvendo todos os entes federativos na execução e cofinanciamento da assistência social, descentralizando a ação da política de assistência social no âmbito federal para os âmbitos estaduais e municipais, sendo este último, instância privilegiada, pois é a partir do território que se tem maior possibilidade de enfrentamento às vulnerabilidades vivenciadas pela população, tendo o município a possibilidade de organizar a rede socioassistencial. A PNAS (2004), traz um novo paradigma de organização e gestão da política, a partir do SUAS, quando coloca que:

A descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local (BRASIL,2014,p.44)

A PNAS implementa a concepção de operacionalização da assistência social a partir do *território*, da *descentralização* e da *intersectorialidade* das políticas sociais. A operacionalização da *política de assistência social em rede* esboça uma nova forma de implementar e executar serviços, programas e projetos, a partir do território, pois é nessa localidade que as múltiplas expressões se mostram e é por meio deste que as potencialidades de enfrentamento e superação são postas, pois o *trabalho em rede* envolve todos os atores e instituições, de forma integrada e articulada em ações de superação das vulnerabilidades sociais, tendo como base de financiamento não mais os recursos per captas, mas os próprios serviços que possibilitem a segurança de acolhida, de sobrevivência e de convívio.

De acordo com o art. 27 da LOAS, esses programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social seriam financiados pelo *Fundo Nacional Assistência Social - FNAS*, e outros recursos da União, dos Estados e municípios, numa responsabilidade entre os entes federados, sendo esses recursos dos FNAS condição para o repasse para os Estados, Municípios e Distrito Federal, a partir da efetivação e funcionamento de: 1- Conselho de assistência social, de composição paritária; 2- fundo de assistência social, com orientação e controle dos respectivos conselhos; e 3- plano de assistência social.

Contudo, mais uma vez a política pública de assistência social encontra entraves para sua operacionalização, quando a própria criação do FNAS só se concretizou com o Decreto n.1.605/95. Porém, outro entrave na concretização da assistência social foi a extinção da Lei Brasileira de Assistência Social - LBA, que executava ações de assistência social em parceria

com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos com transferência de recursos públicos através do instrumento de convênio, e a criação da Comunidade Solidária, como aponta Salvador (2010), quando FHC instituiu a Comunidade Solidária como forma de combate à pobreza, redirecionando os recursos para essa ação solidária, que tem nas instituições da sociedade civil sem fins lucrativos uma grande parceria.

Esse reforço de cunho clientelista e filantrópica para executar as ações assistenciais por meio da Comunidade Solidária, dificultou a operacionalização da LOAS, utilizando os recursos do FNAS para o desvirtuamento da seguridade social, quando aloca os recursos da assistência social para ações pontuais, clientelistas e assistencialistas, a serem desenvolvidas pelas instituições sem fins lucrativos que faziam parte da Comunidade Solidária.

Também nesse mesmo ano de extinção da LBA surge a Secretaria de Assistência Social - SAC, que a partir de 1995 coordena a Política Nacional de Assistência Social, continuando com os programas federais com o instrumento de convenio. A SAC continuou realizando convênios com os estados e municípios para a execução das ações da assistência social. Esses repasses de recursos não eram repassados de forma regular para os estados e municípios, dificultando a consolidação da política de assistência social, esses repasses eram realizados com o formato de convênio e com referência per capita. O convênio é um instrumento de formalização de repasse público que tem como objeto de execução alguma ação que é determinada e limitada no tempo, esta modalidade de parceria de financiamento e repasse de recursos para os entes federativos dificultou a continuidade das ações por parte dos estados e municípios, mostrando-se um entrave para a consolidação da assistência social como política pública.

Bressan (2002) aponta que por décadas a assistência social foi usada como barganha entre poderes públicos e ONGs através do convênio⁶. Segundo a autora “para que conseguisse realizar um convênio, era necessário submeter-se a determinadas negociações” (2002, p.15). Essa espécie de parceria entre os entes federativos no processo de descentralização político-administrativa, a partir do convênio para o financiamento dos serviços assistenciais, dificultou a consolidação da descentralização do financiamento e da execução das ações de assistência social, por não ter financiamento contínuo nas ações.

⁶ Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os participantes têm interesses comuns e coincidentes (MEIRELLES, 2003).

O fundo de Assistência Social até 2004 foi utilizado para o repasse de recursos por meio de convênios, esta modalidade apresentou diversos entraves como a continuidade dos serviços oferecidos, desigualdade na partilha dos recursos e a falta de um padrão único de execução de serviços e programas executados pelos gestores. O quadro 01 evidencia como eram repassados os recursos para os entes federativos.

ANO	FORMA DE FINANCIAMENTO
1996 a 1997	<p>A União firmava os Termos de Responsabilidade na lógica convenial.</p> <p>- A relação do financiamento e execução dos programas respeitava a seguinte lógica:</p> <p>1 - União → Estado</p> <p>1.1 - Estado → Estado (execução direta)</p> <p>1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)</p>
1998 a 1999	<p>Com o início da municipalização, a SAS buscou uma forma de simplificar o repasse de recursos, mas ainda era realizado por meio de Termos de Referências e Planos de Trabalho;</p> <p>- A relação do financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais:</p> <p>1 - União → Estado</p> <p>1.1 - Estado → Estado (execução direta)</p> <p>1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)</p> <p style="text-align: center;">E</p> <p>1 - União → Município (execução direta)</p> <p>1.1- Município → Entidades (execução indireta)</p> <p>- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos</p>
2000 a 2004	<p>- A partir do ano 2000 não se firmava mais instrumentos como o Termo de Referência, pois após a reformulação passou-se a utilizar portarias ministeriais e o Plano de Ação.</p> <p>- A operacionalização de repasse e o gerenciamento da prestação de contas eram realizados pelo Sistema de informação denominado SIAFAS.</p> <p>- A relação entre financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais:</p> <p>1 - União → Estado</p> <p>1.1 - Estado → Estado (execução direta)</p> <p>1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta).</p> <p style="text-align: center;">E</p> <p>1 - União → Município (execução direta)</p> <p>1.1 - Município → Entidades (execução indireta)</p> <p>- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos.</p> <p>- Repasse por atendimento realizado, lógica de transferência de recurso per capita.</p> <p>Remuneração pelo serviço prestado com posterior ressarcimento pela União</p>

Quadro 01: histórico de como eram repassados os recursos públicos no Brasil

Fonte: Caderno de Gestão Financeira e Orçamento do SUAS, 2013.

Percebe-se que segundo o quadro 01, o repasse dos fundos ainda mantinha o termo de convênio, dificultando assim a continuidade dos serviços oferecidos pelas entidades públicas e

diversos entraves burocráticos. Tentando efetivar as prerrogativas asseguradas pela LOAS, quanto ao financiamento da política de assistência social e sua operacionalização, em 1998 foi aprovada a Lei 9.604, que dispõe sobre o repasse de recursos do FNAS diretamente para os fundos estaduais e municipais. Nesse sentido, a lei assegura que:

Art. 2º - Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade. (BRASIL, 1998, s/p.)

Com a Lei 9.604/98 começa-se um esboço para operacionalizar o dispositivo de descentralização político-administrativa, assegurado na LOAS, em relação ao financiamento e execução dos serviços assistenciais, divididos por níveis de governo. Porém, o grande marco da dura e longa trajetória para concretizar a política de assistência social como política pública, vem com a aprovação da PNAS de 2004 e, posteriormente, com a aprovação da NOB/SUAS de 2005, cujo avanço na gestão se dá com a descentralização político-administrativa da política de assistência social, a partir do SUAS.

Para Salvador:

A NOB/SUAS disciplina a gestão pública da política de assistência social de modo sistêmico pelos entes federativos, em conformidade com a CF, a LOAS e outras legislações. O conteúdo da NOB/SUAS estabelece: o caráter do SUAS; as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; níveis de gestão do SUAS; instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; financiamento e regras de transição (Idem, 2010, p.341).

Esse paradigma da Assistência Social como política pública é reforçado com a aprovação da NOB/SUAS de 2005, que possibilitou direcionar os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social de forma unificada, e com base de financiamento não mais aplicada somente a partir dos convênios e a partir da renda per capita, mas sobre tudo no repasse direto para os estados e para os municípios, como novo modelo de habilitação baseada em nível de gestão (Gestão Inicial, Básica e Plena para os municípios Gestão Estadual e do Distrito Federal).

Tavares aponta que

O que se busca é aprimorar a prestação da assistência social com um novo modelo de gestão que, de fato, se efetive com a co-responsabilidade e co-financiamento dessas três esferas de governo e prime pelo respeito à sua autonomia e suas realidades. É o incentivo ao protagonismo de tais entes que se configura, praticamente, como um novo pacto federativo. A construção e aprovação da NOB representam, realmente, um amadurecimento na relação entre o Governo Federal e as demais esferas de governo, na busca da consolidação de uma política permanente, fortalecida e cofinanciada (Idem, 2005, p.25)

A NOB/SUAS de 2005, ao considerar o *Fundo Público de Assistência* como forma de repasse direto para os entes federativos, numa gestão mais transparente e democrática, possibilita o controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos aplicados nas ações planejadas, e desburocratiza o financiamento das ações assistenciais, repassando para os níveis de governo os recursos para ser utilizados de acordo com a necessidade do território, levando em conta sempre os princípios e diretrizes da LOAS e da PNAS.

Portanto, com a aprovação da PNAS (2004) e da NOB/SUAS (2005), a política de assistência social, enquanto política de seguridade social, com orçamento vinculado ao fundo da seguridade social e direcionado ao FNAS para a operacionalização da política pública de assistência social, determina como critério para o repasse *fundo a fundo*, exigir que os Municípios, Estados e Distrito Federal, implementem o que assegura o art. 30 da LOAS, na efetivação e funcionamento do:

1. Conselho de Assistência social com composição paritária entre governo e sociedade civil;
2. Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos conselhos de assistência social;
3. Plano de assistência social Estado/Município;
4. Comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados a assistência social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social. (BRASIL,1993.p.45)

A garantia dos repasses dos recursos de *fundo a fundo* requer esses requisitos como fundamentais, diferentes de outros contextos, em que o *Fundo Público* era utilizado sem que houvesse algum tipo de controle da sociedade sobre os gastos do Estado. Assim, a criação dos fundos ligados à constituição dos conselhos de política, no caso da assistência, o *conselho de assistência social em cada esfera de governo*, possibilita o controle sobre os gastos sociais e a luta por ações que prezem pela transparência dos recursos públicos, alicerçado nos instrumentos de gestão, que no caso é o plano de assistência social e o reconhecimento da esfera de governo na função orçamentária da assistência social, com forma de concretizar a política de assistência

social com recursos destinados a esse *fundo*, no fortalecimento da partilha de responsabilidades, no co-financiamento das ações e uma maior participação da sociedade civil no controle, fiscalização e execução dos gastos ligados à Assistência Social.

Tavares assevera que

Os Fundos se configuram como um instrumento essencial para a implantação e consolidação do sistema público, construído sob a égide da democracia, da pactuação e participação, que está eliminando os traços de assistencialismo e clientelismo da agenda política do financiamento da política de assistência social do país. O SUAS é uma grande conquista na direção da garantia dos direitos de seguridade social no Brasil e, agora, num momento crucial de formação de sua história, avança numa projeção que se coloca como fundamental para a próxima década (2005, p.26).

O *Fundo Público de assistência social* torna-se importante no financiamento das ações de proteção social e no desenvolvimento da política de assistência social, trazendo transparência e fomentando uma política de assistência fundada na cidadania e no compromisso entre os níveis de governo, na formulação, implementação, financiamento, execução, monitoramento e avaliação dessas ações. Esses recursos prioriza a participação da sociedade civil no controle e fiscalização dos gastos.

Apesar desses avanços na política de assistência social, por meio da NOB/SUAS 2005, o financiamento da política e das responsabilidades dos entes federativos e do cofinanciamento desses serviços, foi apontado no *Caderno de Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS* que há um movimento de paralelismo das ações de assistência social nos municípios, principalmente, no que se refere ao financiamento. Ao contrário do que preconiza a LOAS e a NOB/SUAS, foram criados fundos paralelos que não passam pela lógica defendida na LOAS, com a fiscalização e controle do Conselho de Assistência, sendo estes fundos paralelos denominados *Fundos de Solidariedade*, *Fundos Sociais*, *Fundo de combate e erradicação da pobreza*, ou como no Amazonas o “*Fundo de Promoção Social*”, que direciona recursos muito maiores do que alocado no FEAS para o financiamento da política de assistência social no Estado do Amazonas.

A instituição desses fundos paralelos pode promover um redirecionamento dos recursos fiscais dos entes federativos para outro uso, ferindo o princípio da descentralização político-administrativa do financiamento da política de assistência social nos três níveis de governo, dificultando assim, a operacionalização da assistência social.

Contudo, foi aprovada a nova NOB/SUAS em 2012, que traz várias mudanças significativas na gestão e financiamento da política de assistência social, sendo que esta política

vem amadurecendo e aprimorando a política a cada NOB, principalmente nas tipificações de serviços socioassistenciais garantidos na área da assistência, o cofinanciamento e a gestão dos entes federativos. Em relação ao financiamento, o art. 48 da NOB/SUAS 2012 assegura que:

Art. 48. Os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

§4º Os recursos previstos no orçamento para a política de assistência social devem ser alocados e executados nos respectivos fundos.

§5º Todo o recurso repassado aos Fundos seja pela União ou pelos Estados e os recursos provenientes dos tesouros estaduais, municipais ou do Distrito Federal deverão ter a sua execução orçamentária e financeira realizada pelos respectivos fundos (BRASIL, 2012,p.34).

A NOB/SUAS 2012 traz algumas mudanças quanto às competências dos entes federativos, no que tange o cofinanciamento e a responsabilidade dos entes na execução da política de assistência social, as inovações dessa NOB são as competências em comum dos entes na execução da política. Em relação à NOB/SUAS 2005 quanto ao nível de gestão, a NOB/SUAS 2012 modifica os níveis de gestão que eram inicial, básica e plena para um novo formato de nível de gestão, a partir do Índice de Desenvolvimento (ID) do SUAS. Segundo a NOB/SUAS 2012:

Art. 28. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão agrupados em níveis de gestão, a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local, estadual e distrital.

Parágrafo único. O ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS.

Art. 29. Os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento, na qual a base representa os níveis iniciais de implantação do SUAS e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados, de acordo com as normativas em vigor.

Art. 30. Os níveis de gestão são dinâmicos e as mudanças ocorrerão automaticamente na medida em que o ente federativo, quando da apuração anual do ID SUAS, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o retrocesso a estágio anterior de organização do SUAS (BRASIL, 2012. p,27).

É preciso destacar também a mensuração dos níveis de gestão do SUAS pelo Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – *IGD SUAS*, que agrupa os estados e municípios de acordo com os níveis de indicadores e metas alcançadas, a partir do

Pacto de aprimoramento do SUAS, que traz *índices de gestão*, programas, serviços e projetos na ampliação e operacionalização da política de assistência social. Essa *nova forma de organizar* também influencia no *modo de financiar* a política de assistência social, que segundo a NOB/SUAS 2012 garante que:

Art. 50. O modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê que o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes.

Art. 51. O cofinanciamento na gestão compartilhada do SUAS tem por pressupostos:
I - a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;

II - a participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;

III - a implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;

IV - o financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;

V - o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão;

VI - a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;

VII - o financiamento de programas e projetos.

Art. 56. O cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de assistência social e de sua gestão, no âmbito do SUAS, poderá ser realizado por meio de Blocos de Financiamento.

Parágrafo único. Consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 57. Os Blocos de Financiamento se destinam a cofinanciar:

I - as Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;

II - a gestão do SUAS;

III - a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único; e

IV - outros, conforme regulamentação específica.

§1º Os recursos referentes a cada Bloco de Financiamento somente devem ser aplicados nas ações e nos serviços a eles relacionados, incluindo as despesas de custeio e de investimento em equipamentos públicos, observados os planos de assistência social e a normatização vigente (BRASIL, 2012, p. 34).

O avanço da NOB/SUAS 2012 quanto à organização da assistência e o seu financiamento, principalmente, o financiamento por *blocos de serviços socioassistenciais* diretamente passados aos fundos de assistência social, possibilitam a responsabilização dos entes federativos na consolidação e ampliação da *rede de proteção social da assistência*.

Também outro avanço no financiamento da assistência expresso na NOB foi o *Fundo Público* de assistência social que é expresso pelo *orçamento público*.

Para Salvador (2014), o orçamento público é a expressão mais visível do *Fundo Público*. A NOB/SUAS 2012 no Art. 46 diz que o *orçamento é instrumento da administração pública*, indispensável para a gestão da política de assistência social, e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária. O orçamento expressa o direcionamento e a prioridade política que será conduzida por um governo.

Para Oliveira (2009), os gastos orçamentários definem a direção da ação que o Estado dará para as políticas públicas. Para o autor, o *orçamento público*, muito mais que uma peça orçamentária e técnica, tem um cunho político. O orçamento público expressa as correlações de forças políticas dentro da sociedade, em que se expressam com maior ou menor densidade, os recursos destinados para cada função orçamentária.

Salvador (2012, p. 9) aponta que “a escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, sendo que orçamento é expressão das suas reivindicações”. É pelo orçamento público que se encontram as correlações de forças que influenciam, de modo maior ou menor, o direcionamento de recursos para alguma política. Na área da assistência social, as lutas para fixar uma porcentagem dos recursos da União para o financiamento da política foi um grande obstáculo para a concretização da política.

Segundo o que aponta Rocha (2002), a luta da política da Assistência Social para fixar um valor para o seu financiamento foi conseguido na base de muita articulação, conseguindo um valor de apenas 5% do orçamento da seguridade social. Bressan (2002) aponta que a assistência social é conhecida como a “*prima pobre*” da Seguridade social, sendo o menor orçamento das três políticas. Essa falta de regulamentação em relação à definição de um *indexador de um valor* para o financiamento da assistência nos fundos estaduais e municipais, leva ao risco de não concretizar o cofinanciamento da política, dificultando a operacionalização da mesma no âmbito estadual e municipal.

Contudo, como aponta Oliveira (2009), o *orçamento define a direção política do Estado* na condução e prioridades das políticas públicas. O *Fundo Público*, no caso de assistência social, é expresso no Plano Plurianual Anual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA.

INSTRUMENTO	CARACTERÍSTICA
PPA (Plano Plurianual)	Representa um planejamento de longo prazo (4 anos), ou seja, tem vigência para os três últimos anos de mandato do governo que elaborou e para o primeiro ano de mandato do próximo governo.
LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	Estabelece as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício seguinte, servindo de elo entre PPA e LOA para as despesas de capital e de programas de natureza continuada, cuja execução seja superior a um exercício financeiro; Contém regras para a elaboração da LOA; Dispõe sobre a alteração da legislação tributária; Dispõe sobre metas de arrecadação, de despesa, resultado nominal e primário, dívida pública no período de 03 anos, dentre outros aspectos (art. nº 165, §2º da CF/88 e art. nº 4º da LRF)
LOA (Lei Orçamentária Anual)	É a peça legal que prevê todas as receitas e fixa as despesas de governo para um ano; Discrimina a receita estimada e a despesa fixada, mantendo compatibilidade entre PPA e com a LDO, constituindo reserva de contingência (Lei 4320/64, em especial arts. 2º a 8º, art. 165 § 5º da CF/88 e arts. 5º a 7º da LRF); Esta lei mantém três Orçamentos: a) Orçamento Fiscal dos três poderes, seus Fundos, Órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações públicas; b) Orçamento de Investimento das empresas em que a União, Estado ou Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social; e c) Orçamento da Seguridade Social que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como, os fundos e fundações públicas. Planos Nacionais, Regionais e Setoriais. Estes planos visam ao desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais do país.

Quadro 02: Características do planejamento orçamentário

Fonte: Constituição Federal de 1988

Esses *instrumentos de planejamento do orçamento público* trazem o direcionamento orçamentário ao *Fundo Público de assistência social*, para a execução e operacionalização da política. Esse planejamento esboça o caráter político do direcionamento dos recursos fiscais e da seguridade social para as políticas públicas, contendo as decisões políticas para cada ano orçamentário e suas prioridades.

No Amazonas, a LOA aprovada em 2014, orçou as despesas do Estado do Amazonas num montante de R\$ 14.600.472.000, deste montante apenas 0,72% desse recurso foi destinado para o órgão responsável em executar a política de assistência social no Amazonas, a Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania – SEAS, em que foi destinado R\$ 105.680.000. O percentual de 0,72% destinado à Assistência Social está aquém dos 5% mínimos fixados da política de assistência social em nível federal, podendo interferir na operacionalização, na ampliação e no alcance da *rede de proteção social da população*, por falta de maior direcionamento do orçamento para a política de assistência social no Amazonas.

Em relação à LOA de 2014 do Amazonas, no que se refere ao demonstrativo de despesas por modalidade de aplicação, o quadro a seguir aponta o quanto o recurso público vem sendo direcionado para instituições sem fins lucrativos e com fins lucrativos, que se encontram em parceria com o Estado.

Nº	Modalidade de Aplicação	Fiscal	Seguridade	Total	%
20	Transferência à união	850.000	-	850.000	0,01
40	Transferência a municípios	2.076.069.000	7.000.000	2.083.069.000	14,27
41	Transferência a municípios fundo a fundo	-	13.830.000	13.830.000	0,09
50	Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos	118.189.610	70.801.000	188.990.610	1,29
60	Transferência a instituições privadas com fins lucrativos	794.000	-	794.000	0,01
90	Aplicações diretas	8.198.865.085	3.286.830.194	11.485.695.279	78,67
91	Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social	250.878.305	89.177.806	340.056.111	2,33
99	Reserva de contingência	257.195.000	229.992.000	487.187.000	3,34
TOTAL		10.902.841.000	3.697.631.000	14.600.472.000	100

Tabela: 03: Demonstrativo de despesas por modalidade de aplicação

Fonte: LOA, 2014/ AM.

As instituições privadas sem fins lucrativos no *orçamento do Amazonas* em 2014 têm uma taxa de transferência superior ao destinado à assistência social. O repasse de recursos na modalidade 50 e 60 chegam a uma taxa de 1,30% da LOA de 2014, 0,58% a mais do que o percentual destinado à assistência social. Esse quadro demonstra a *nova forma de gestão social* que o Estado vem utilizando, para além da *gestão descentralizada* entre os entes federativos, também muitas ações do Estado estão sendo descentralizadas para *fora do Estado*, repassando e financiando com recursos públicos, tanto dos recursos fiscais como da seguridade social, para instituições privadas sem fins lucrativos.

Quanto às despesas, por unidade orçamentária, o órgão que executará a política de assistência social no Amazonas, no caso a SEAS, tem três unidades orçamentárias, sendo elas: Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania; Fundo Estadual de Assistência Social; e Fundo Estadual da Criança e do Adolescente.

Órgão/ Unidade Orçamentária	Orçamento Fiscal	Orçamento da Seguridade Social	Total
31000 - Secretarias de Estado de Assistência Social e Cidadania	-	105.680.00	105.680.000
31101- Secretarias de Estado de Assistência Social e Cidadania	-	29.293.000	29.293.000
31701 – Fundo Estadual de Assistência Social	-	74.004.000	74.004.000
31702 – Fundo Estadual da Criança e do Adolescente	-	2.383.000	2.383.000

Tabela 04:: Demonstrativo da despesa por unidade orçamentária
Fonte: LOA, 2014/ AM

A tabela 04 aponta as três unidades orçamentárias que fazem parte do ordenador de despesa que é a SEAS, evidenciando que 70% desses recursos está direcionado ao Fundo Estadual de Assistência Social, para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios na área da assistência. Para o Fundo Estadual de Assistência Social do Amazonas - FEAS em 2014, segundo o que consta na LOA, foi destinado R\$ 74.004.000. O FEAS tem suas despesas assim divididas:

31701 – FUNDO DE ASSISTENCIA SOCIAL – LOA 2014	
Esfera	Recursos de todas as fontes em 2014
Seguridade Social	R\$ 74.004.000,00
Programas	
3223 - Manaus 2014 - A Copa da Amazônia	100.000,00
3235 - Amazonas Social	71.554.000,00
3237 – Gestão da Política de Assistência Social e Cidadania	2.350.000,00

Tabela 05: Orçamento do FEAS, 2014
Fonte: LOA, 2014/AM

O FEAS, em 2014 tinha 3 grandes programas que executavam e operacionalizavam os serviços socioassistenciais no Amazonas. O *programa Amazonas Social* detem 96,69% dos recursos do fundo. Este programa executava 7 atividades e 1 projeto como consta na tabela a seguir:

PROGRAMA 3235- AMAZONAS SOCIAL		
ATIVIDADE	DESPESAS	%
2039 – Jovem Cidadão	5.000.000,00	7,00
2040- Descentralização dos Serviços Socioassistenciais	35.000.000,00	48,98
2072- Ame a Vida	5.000.000,00	7,00
2105- Implementação das atividades dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso	17.055.000,00	23,87
2130- Benefícios Socioassistenciais	2.494.000,00	3,49
2131- Garantia de Direitos	400.000,00	0,56
2169- Amazonas sem Miséria	6.000.000,00	8,40
PROJETOS		

1210- Implementação e Reforma dos Centros estaduais de Convivência da Família e do Idoso	505.000,00	0,71
TOTAL	71.554.000,00	100

Tabela 06: Demonstrativo do Detalhamento da Despesa por Região
Fonte: LOA, 2014/AM

A tabela 06 demonstra que 48,98% dos recursos destinados ao *Programa Amazonas Social* é direcionado para a descentralização dos Serviços Socioassistenciais. Essa descentralização dos serviços assistenciais é direcionado *para fora do âmbito estatal*, para as ONGs. Esses recursos do FEAS são destinados ao convênio com as instituições privadas sem fins lucrativos, sendo que na meta física foram definidas 121 entidades a serem conveniadas com o Estado. Esse contexto de *gestão social em rede*, envolvendo o público e privado na condução das políticas públicas sob a primazia da coordenação do Estado é uma realidade que permeia as políticas no Amazonas. Esse direcionamento dos recursos para a *ampliação da rede socioassistencial* em parceria com instituições privadas, coloca em evidência o posicionamento político do governo em fortalecer *políticas de governo*, do que realizar o *fortalecimento da política pública de Assistência Social*. .

Ao se analisar os recursos do FEAS de 2014, em relação à modalidade de aplicação do fundo, verifica-se que a LOA 2014 apontou que na modalidade 50 – *Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos*, 65,90% dos recursos do FEAS foram direcionados a essas entidades. Essa grande fatia dos recursos do *fundo* direcionados para as ONGs evidenciam o que Rocha (2002) já apontava, que:

a sociedade não se organiza necessariamente para demandar políticas públicas, mas, principalmente, para formar associações de ajuda mútua, onde a própria sociedade busca resolver os seus problemas, contrariamente à tradição do Estado ocidental, que nasce na Europa, onde os cidadãos organizam-se para exigir do Estado os seus direitos (Idem, 2002,p.89).

Estas organizações privadas sem fins lucrativos, pelo *avanço do associativismo*, como coloca Gohn (1998), principalmente no Brasil com o avanço neoliberal, leva à desoneração dos gastos sociais nas políticas sociais e a luta ferrenha pelo domínio dos recursos do fundo público, o que proporcionou um crescimento virtigenoso dessas instituições, que não mais adentram no cenário político como organizações que participam politicamente na formulação, fiscalização e monitoramento dos gastos sociais, a partir dos conselhos de políticas públicas, mas inaugura-se a *modalidade de prestador de serviços públicos* na sociedade, em parceria com o Estado e de preferência com recursos públicos.

O repasse de recursos públicos do FEAS para as instituições privadas sem fins lucrativos é uma realidade da própria forma de *gestão social do Estado* quando reconhece legítimas e incorpora essas instituições na execução de programas, projetos, serviços e benefícios na área da assistência social. Contudo, não se tem por parte do Estado uma *vigilância socioassistencial dos serviços* que são oferecidos por estas instituições. A luta para o reconhecimento da Assistência Social como política pública, ligada ao direito com concepção de cidadania, mescla tanto na CF 88, como na LOAS, PNAS e NOB/SUAS a linha tênue entre *direito e filantropia*, quando reconhece e incorpora juridicamente essas instituições privadas sem fins lucrativos na base da execução da Assistência Social na rede socioassistencial.

Neste sentido, o Estado abre espaço para estas instituições, nomeadas de entidades de Assistência Social (LOAS, 1993) na execução dos serviços socioassistenciais, que muitas vezes lutam para acessar esses recursos públicos até mesmo para manter a funcionalidade da instituição. O acesso das ONGs aos fundos públicos, tanto direta e indiretamente, é marcado pela legalização que o Estado vem construindo para o reconhecimento jurídico e legal de tais instituições, viabilizando relações de parceria entre Estado e ONGs, principalmente, com repasses de verbas públicas para a execução de serviços considerados de relevância pública, criando um *mix na gestão social* de público x privado.

Essa participação das ONGs na execução da política de Assistência Social e seu reconhecimento no marco jurídico aponta, por um lado, o reconhecimento dessas instituições na composição da rede socioassistencial, seguindo a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, que pode ampliar a rede de proteção social, como também, sem uma *vigilância socioassistencial*, coloca-se em risco a concepção de *política pública da Assistência Social*. Entende-se que desvelar as formas de *acesso das ONGs aos recursos públicos*, é importante para mensurar essa relação entre Estado e sociedade na condução das políticas públicas, principalmente, o da assistência social.

2.3- Marcos legais das ONGs no acesso aos recursos públicos no Brasil

As ONGs na contemporaneidade participam, mais ativamente das ações de políticas sociais, na *gestão social em rede* assumida pelo Estado, na condução, execução e financiamento das políticas sociais públicas. Essa realidade posta nos dias de hoje, principalmente, na execução de serviços *não exclusivos do Estado* de caráter público, como na área da saúde, educação e Assistência Social, fomentou *rearranjos legais* e jurídicos no fortalecimento das

parcerias entre público x privado na condução da coisa pública. Esses rearranjos legais, foram legitimados pelo Estado, que desde as décadas de 1930, cria legislações para atender as instituições sem fins lucrativos com subsídios diretos e indiretos.

Essas *instituições privadas*, a partir da década de 1990, ganham força, principalmente com a *Reforma do Estado sob a vertente neoliberal*, contexto esse que impulsionou o surgimento de várias instituições sem fins lucrativos, denominando-se instituições, do “Terceiro Setor”. No Brasil, esse termo torna-se hegemônico entre as instituições sem fins lucrativos, ganhando fôlego na construção dos marcos regulatórios do Terceiro setor em 1998 e 1999, com duas propostas de regulamentação diferentes. Essas duas propostas de marco regulatórios tentam qualificar quais as instituições que fazem parte ou não do terceiro setor e que se encontram na modalidade de *instituições sem fins lucrativos*, autorgando para estas a qualificação de *Organização Social - OS*, ou *Organizações Sociais de Interesse Público - OSCIP* e, mais recentemente, as *Organizações da Sociedade Civil – OSCs*, que além de subsídios indiretos também possibilitam firmar parcerias com o Estado para a execução de serviços de interesse público dentro das políticas públicas.

Landim (2002) suscita o debate sobre as *organizações da sociedade civil sem fins lucrativos*, nessa nova configuração de *gestão social em rede* do Estado brasileiro, após Constituição de 88, que está em jogo por um lado, a importância dessas organizações na formulação, proposição ou controle das políticas públicas e, por outro lado, o papel enquanto prestadoras de serviços.

A *prestação de determinado serviço público* das organizações privadas sem fins lucrativos em parceria com o Estado no Brasil sempre se fizeram presentes, sendo que, por um lado, o Estado é o grande responsável de legitimar e até mesmo incentivar o surgimento dessas instituições e, por outro, essas relações eram permeadas pelos vícios do clientelismo político, autoritarismo e desvio de fundos públicos para fins privados (LANDIM,2002).

Até a década de 1930, o Estado brasileiro mantinha uma relação estreita com a Igreja Católica, cujo surgimento das *organizações privadas e voluntárias criadas pela Igreja* para executar serviços na área da saúde, assistência e educação, eram significativas na expansão desses serviços. Contudo, após a década de 1930, o Estado brasileiro assumiu uma nova forma de *gestão social*, na perspectiva de *expansão do capitalismo nacional, promovendo* mudanças por meio da implementação do chamado modelo de desenvolvimento de *substituição de importação*, o que fortaleceu a industrialização no Brasil, inaugurando uma *gestão corporativista*, com forte atrelamento das associações sindicais e de previdência ao Estado,

fortalecendo as organizações sem fins lucrativos num contexto de autoritarismo e centralização do poder do Estado.

Estas instituições se proliferam e se desenvolveram nesse contexto, sendo que “não só continua proliferar organizações privadas sem fins lucrativos na área da saúde, educação, assistência, lazer, como foram correntes as relações de colaboração entre essas organizações e o Estado” (LANDIM, 2002, p.124). Nas décadas de 1930 a 1960, essas instituições, com a característica de gestão das políticas sociais, por parte do Estado, de forma excludente, essas instituições privadas sem fins lucrativos tiveram um papel primaz na oferta de serviços para a maioria da população que estava à margem da cidadania.

Nas décadas de 1970 e 1980 surgem as ONGs que assessoram os movimentos sociais na luta pela democratização, sem um caráter representativo e o novo significado para o termo “sociedade civil” ou as organizações não governamentais, davam-se para *fora do Estado*, na luta incessante pela redemocratização do Brasil. Na década de 1990 estas instituições, com a legitimidade e reconhecimento do Estado surgem e se proliferam como *organizações privadas sem fins lucrativos*, denominando-se como *Terceiro Setor*, no bojo da reforma do Estado.

Percebe-se que as *organizações não governamentais (ONGs)*, que para Landim (2002) são subconjuntos do universo que é a *sociedade civil das organizações privadas sem fins lucrativos* no Brasil, historicamente, desenvolveram suas ações em parceria com o Estado, sendo este o responsável por promover e legitimar juridicamente estas instituições, fomentando *processos de parceria*, que envolvem o direcionamento de recursos públicos para estas instituições. O quadro 03 evidencia o percurso histórico da relação entre o Estado e as ONGs, tanto nas subvenções como no financiamento das ações das instituições privadas sem fins lucrativos.

ANO	LEI	MARCO LEGAL	DISPÕE
1916	Código Civil Brasileiro		Classificação das pessoas jurídicas de direito privado: sociedade civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações; sociedade mercantis.
1931	Decreto	Nº 20.351	Criação de Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, tais como: Hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice desvalida, asilos de mendicidade, cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, dispensários e congêneres, bem como os estabelecimentos de ensino técnico; não custeados pela União, pelos Estados ou municípios.

1934	Constituição Federal	Art 154	Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente consideradas idôneas, serão isentos de qualquer tributo.
1935	Lei Federal	N 91	Institui o Título de utilidade pública federal (reconhece o caráter público das instituições privadas).
1935	Lei Federal	Nº 119	Criação de Conselho ligado ao Presidente da República para analisar os processos e emitir parecer sobre aquelas instituições que seriam beneficiadas com as subvenções.
1937	Constituição Federal		Considera a arte, a ciência e o ensino como livres à iniciativas individuais e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares, estabelecendo como dever do Estado “Contribuir direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino”.
1938	Decreto Lei	Nº 525	Cria o Conselho Nacional de Serviço Social- CNSS com a competência de opinar quanto às subvenções
1946	Constituição Federal		Ampliação da imunidade de impostos para entidade de assistência social, templos de qualquer culto e partidos políticos.
1951	Lei Federal	Nº 1493	Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções para entidades públicas e privada sem fins lucrativos
1959	Lei Federal	Nº 3577	Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração.
1964	Lei Federal	Nº 4320	Institui diversas normas gerais de direito financeiro, normatizando os repasses de recursos públicos da união para outros órgãos públicos e também para entidades privadas.
1967	Constituição Federal		Garante isenção de impostos às instituições de assistência social possibilitando também que as organizações com fins lucrativos fossem consideradas filantrópicas.
1988	Constituição Federal	Art. 195, § 7	Prega a isenção de contribuição patronal para a seguridade social para as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei pelo art. 150, inciso VI, alínea c, as entidades de educação e de assistência estão imunes de impostos sobre a renda, patrimônio ou serviços. ‘

1993	LOAS	Art 3	<p>Art. 3o Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).</p> <p>§ 1o São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</p> <p>§ 2o São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</p> <p>§ 3o São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</p>
1998	Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.		Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
1999	Lei Federal	Nº 9.790/99	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
2009	Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.		Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

2014	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.
------	--	---

Quadro 03: Histórico de subvenções e isenções para entidades sem fins lucrativos no Brasil
 Fonte: Torres (2013), Ferrarezi (2001) e Brasil (1988).

A relação entre o Estado e ONGs teve início por meio do reconhecimento jurídico do *Código Civil Brasileiro de 1916*, que classificou a *pessoa jurídica de direito privado* com as seguintes denominações: sociedade civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias; as associações de utilidade pública e as fundações; e as sociedade mercantis. Essa classificação se dá principalmente para reconhecer as instituições religiosas que desenvolviam vários trabalhos voltados para a assistência social, saúde e educação no Brasil. Contudo, a primeira forma de subvenção do Estado com recursos públicos destinados às *organizações privadas sem fins lucrativos* para execução de serviços na área da saúde, assistência social e educação se deu com o Decreto de Nº 20.351 de 1931, que criou as Caixas de Subvenções para ser destinadas no auxílio de instituições de caridade.

Portanto, o marco inicial do reconhecimento jurídico destas instituições privadas foi em 1916, e o primeiro repasse de recursos públicos do Estado para estas instituições por meio da Caixa de Subvenções ocorreu, oficialmente, em 1931. Esse processo histórico de reconhecimento destas instituições teve a presença determinante do Estado na sua legitimação jurídica, e até mesmo na continuidade das ações das organizações privadas sem fins lucrativos no Brasil, por meio de incentivos indiretos e diretos.

Por incentivos indiretos se entende todas as isenções e imunidades que as instituições privadas sem fins lucrativos começaram a ter por parte do Estado, a primeira forma legal de isenção por parte do Estado foi assegurada na Constituição Federal de 1934, que isentou do pagamento dos tributos às *instituições de ensino*, que proporcionava os serviços de educação gratuitamente. Outros marcos legal também foram sendo direcionados às organizações privadas, no intuito de isentá-las de obrigações tributárias, como nas Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988.

Para a legitimação e o reconhecimento das *organizações privadas sem fins lucrativos* nas ações sociais, e para que essas ações assumissem um caráter público, ou seja, superando a

perspectiva privada, o Estado aprovou, em 1935, a Lei Federal nº 91 que instituiu o *Título de Utilidade Pública*, que no ato de sua criação apenas representava um título honorífico sem maiores obrigações do Estado em favorecer subvenções ou isenções. Contudo, posteriormente, esse título indexou vários benefícios para estas instituições, no que diz respeito a isenções e para receber recursos do Estado para executar suas ações. Esse título durou até 2015, quando foi revogado pela Lei 13.204 de 2015 que estabeleceu o regime de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

A certificação de *Utilidade Pública*, não tinha fiscalização para quais instituições eram emitidas, pois, estava ligado ao conselho da Presidência da República, e foi permeado por ações de favorecimentos políticos que alimentavam o clientelismo, o favoritismo, paternalismo e o assistencialismo, perpetuando uma cultura que muitas vezes favoreciam instituições que não estavam voltadas para atividades sociais (TORRES, 2013).

Outra certificação que foi criada como forma de isentar de contribuições previdenciárias foi a *Certidão de entidade filantrópica*. Essa certificação era emitida pelo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, que foi criado em 1938 para regular e fiscalizar as organizações privadas sem fins lucrativos que requeriam as certificações. O CNSS era responsável por emitir a certidão de entidade filantrópica para que pudessem essas organizações, juntamente com a de *utilidade pública*, requerer isenções relativas à contribuição patronal para a seguridade social. Essa certificação foi revogada pela Lei nº12.101 de 2009, que transformou essa certificação em Certificação das entidades de Assistência Social – CEBAS, tirando do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS a análise para a emissão dessa certificação, repassando para os ministérios da saúde, educação e assistência social a responsabilidade da emissão da CEBAS.

Em suma, os benefícios indiretos concedidos por essas certificações possibilitaram para as ONGs isenções e imunidades tributárias no Brasil, favorecendo o crescimento dessas instituições com os mais variados objetivos e finalidades. O quadro 04 aponta os recursos públicos indiretos usufruídos pelas ONGs.

Mecanismo Legal	Descrição	Entidades Beneficiadas
Imunidade de impostos	É uma limitação constitucional ao Poder da União, Estados e Municípios de instituírem impostos sobre determinadas pessoas jurídicas ou situações. Um dos casos previstos na Constituição é a imunidade de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços relacionados com as finalidades essenciais, das entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos	Entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos

Imunidade de contribuições sociais	A CF de 88 prevê que as entidades beneficentes de assistência social possuem o direito à imunidade das contribuições sociais, mediante obtenção do Certificado de entidades Beneficentes de Assistência Social.	Entidades beneficentes de assistência social
Isenção	Embora a união, os estados e municípios tenham o poder de instituir impostos sobre determinados fatos geradores, podem através de lei, isentar determinadas pessoas, coisas ou situações do pagamento de certos tributos.	São aquelas descritas pela Lei que institui a isenção
Incentivos fiscais ao doador	Doações para projetos culturais promovidos por pessoas físicas ou jurídicas com ou sem fins lucrativos.	Entidades que tenham projetos culturais aprovados de acordo com a Lei Roanet
	Doações para entidades portadoras de títulos de utilidade pública federal ou qualificadas com OSCIP	Entidades sem fins lucrativos, portadores do título de utilidade pública federal ou OSCIP
	Doações para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente	Entidades que trabalham com a temática da criança e do adolescente, cujos projetos forem aprovados pelos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Quadro 04: Recursos públicos indiretos direcionados às ONGs
Fonte: Ciconello (2011).

O acesso direto aos recursos públicos pelas ONGs no Brasil teve seu marco em 1931, quando da criação das Caixas de Subvenções, em que o Estado começou a utilizar os recursos públicos para auxiliar as instituições da caridade, ligadas, quase todas, à Igreja. Posteriormente, outras legislações foram criadas para regularizar e qualificar as instituições que poderiam ter acesso a tais recursos. A lei Federal 1.493/51 disciplina a transferência de auxílios e recursos para os órgãos públicos e organizações privadas sem fins lucrativos. Para esta última, o auxílio ou subvenção era ligado à emissão da certificação de *utilidade pública* e de *entidade filantrópica*.

Outra Lei Federal que garantiu meios jurídicos para a subvenção para as organizações privadas que executavam *ações gratuitas* de assistência social, médica e cultural foi a Lei 4.320/1964, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro e que garantiu em seus artigos 16 e 17 que,

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Assim, desde 1931 o Estado fomenta juridicamente a legitimação da *parceria com a sociedade civil*, principalmente nas que produzem e executam serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação. Esse percurso de tentativas de regulamentação dos repasses dos

recursos diretos e indiretos para as *organizações da sociedade civil*, esteve envolto de vários obstáculos burocráticos, em que se almejou por parte das instituições privadas uma legalização para o reconhecimento público dos serviços prestados e o seu financiamento por parte do Estado para suas ações na área da assistência, saúde e educação, principalmente a partir da CF 88, que reconheceu essas instituições, em sua maioria, formadas juridicamente por associações e fundações, nos espaços de fortalecimento da cidadania e no controle social dos recursos e das formulações das políticas públicas, como também, no complemento das ações de caráter público executado pelo Estado, abrindo espaços para sua permanência em uma nova *forma de gestão social*, onde, na década de 1990, imbricou-se a *relação de simbiose entre o público e o privado* na condução e execução das políticas públicas.

Nessa luta pelo reconhecimento das ONGs como instituições de *utilidade pública*, que pudessem, juntamente com Estado, participar não só dos canais de controles sociais, mas também da execução dos serviços públicos, foi que em 1991 foi criada a *Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais- ABONG*. Essa associação surge no intuito de agrupar as ONGs para fortalecer seus interesses, principalmente, na consolidação do marco regulatório da parceria das ONGs com o Estado.

A ABONG, em seu estatuto, reconhece que as ONGs são apenas instituições que são constituídas juridicamente como fundações e associações, excluindo partidos políticos, entidades religiosas, sindicais e empresas privadas. No Art.3 de seu estatuto, a ABONG estabelece como Objetivos:

- I- Promover o intercambio entre entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa;
- II- Consolidar a identidade das ONGs brasileiras, afirmando sua autonomia face ao Estado, aos partidos políticos, às igrejas e aos movimentos populares;
- III- Defender os interesses comuns de suas associadas;
- IV- Estimular diferentes formas de intercambio, interajuda e solidariedade, inclusive financeira, entre as associadas, contribuindo para a circulação de informações, a consolidação e diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais para o desenvolvimento;
- V- Combater todas as formas de discriminação, racial, étnica e de gênero, enquanto obstáculos à construção da cidadania e constituição dos direitos fundamentais;
- VI- Ser instrumento de expressão, em âmbito nacional e internacional, das contribuições e propostas, opiniões e alternativas das ONGs frente ao desafio do desenvolvimento.

A criação da ABONG impulsionou a *organização política dessas instituições* que, segundo seu estatuto, as consideram como ONGs. Essa associação tem como objetivo a defesa

dos interesses em comum das associadas e a consolidação da identidade das ONGs brasileiras, a partir do marco regulatório dessas instituições no Brasil. Uma das principais bandeiras é a forma de sustentabilidade financeira dessas instituições, principalmente na forma de parceria com o Estado, na regulamentação jurídica de repasses de recursos para essas instituições para a execução dos serviços de caráter público, por meio de parcerias.

As principais formas de repasses públicos realizados pelo Estado, como transferência de recursos voluntariamente foram subvenções e convênios. O repasse por meio de subvenções das ações das instituições caritativas e sem fins lucrativos teve início em 1931, com a criação das caixas de subvenções que direcionava recursos públicos para essas organizações privadas. Contudo, essa forma de repasse de recursos ficava aquém de fiscalizações e controle, fomentando possibilidades de desvio de recursos.

Outra forma de repasse de recursos públicos do Estado para as organizações privadas é o instrumento de convênio. Esse instrumento formulado a partir de 1964, com a Lei Federal 4.320, estabeleceu formas de repasse de recursos para os Estados, Municípios e Organizações privadas, por meio do repasse pelo convênio. Essa modalidade de repasse era destinada a financiar as políticas públicas, programas e projetos das diversas áreas sociais, cujos acordos tinham como ponto em comum, o *objeto de intervenção*, ou seja, o convênio era repassado para os entes federativos e para as ONGs, no intuito de executar serviços e projetos em comum com a União.

Por muito tempo esse tipo de modalidade de repasse de recursos foi usado no Brasil, porém a CF de 1988 instaurou novos direcionamentos para o financiamento das políticas públicas por meio da criação dos *fundos públicos* das políticas públicas, tentando viabilizar, agilizar e desburocratizar o repasse de recursos para a implementação, execução e continuidade das políticas públicas. Contudo, esse tipo de instrumento era o único utilizado para firmar parceria do Estado e as ONGs, para o repasse de recursos públicos. Mas, a partir de 1998 outros instrumentos de parceria com o Estado para financiamento direto das ações.

O *convênio* do Estado com as ONGs vislumbra a execução de um objeto em comum com o Proponente, ou seja, o instrumento de convenio força as instituições privadas a executar serviços na área da assistência, saúde, educação e cultura, que tenham em comum o mesmo interesse executado pelo Estado, fomentando o aumento da rede de serviços. Essa relação muitas das vezes tornava-se obscura, pois não tinha nenhum instrumento que pudesse regulamentar o chamamento dessas instituições para a apresentação de proposta de execução dos objetos, como forma de receber financiamento público. Em 2007 foi publicado o Decreto nº 6.170 que tratava sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, mediante

convênio e contratos de repasse. O art. 4º deste decreto assegura que a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de *chamamento público* a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

Os convênios foram criados para regulamentar as transferências de recursos para os entes federativos, sendo esse instrumento utilizado para firmar parceria também com as ONGs, contudo, esse tipo de instrumento não vislumbrava a *continuidade dos serviços* executados pelas entidades privadas, pois o convênio tinha o *tempo determinado* da execução do objeto de convênio. Essa falta de regulamentação e “diferenciação” da legislação em relação às ONGs fomentaram diversas mobilizações, principalmente, da ABONG, visando a formulação e aprovação do *Marco Legal* para as instituições do Chamado Terceiro setor.

Mesmo com todas as limitações que o convênio colocava sobre a autonomia das ONGs na parceria com o Estado, Lopez e Barone (2013) apontam que a União transferiu dos anos de 2003 a 2011 para as entidades privadas sem fins lucrativos R\$ 28,6 bilhões de reais, sendo que 49% desses recursos foram destinados a instituições com a natureza jurídica de associações, sendo no total de 7.558 associações que receberam recursos públicos por meio do convênio.

A luta da ABONG para implementar e aprovar novas formas de parceria com o Estado para além de convênios, na década de 1990, deslanchou no período de reforma do Estado com o avanço neoliberal, sendo que em 1995 o M.A.R.E implementou as reformas necessárias para a “modernização” do Estado brasileiro, principalmente com a publicização das ações do estado nas políticas sociais, legitimando, reconhecendo e incorporando as ONGs para a execução das ações de políticas sociais, eximindo o Estado de sua função primaz na condução e execução das políticas públicas.

Na década de 1990, o Estado, juntamente com as ONGs, formularam duas propostas de qualificação das instituições não governamentais, visando promover parcerias com o Estado para a execução dos serviços sociais com formas de financiamento menos burocráticos. Desta forma, surgiram duas formas de qualificação com distintos termos para se referenciar às ONGs, tendo em comum, o fortalecimento destas instituições na execução dos serviços públicos. O quadro a seguir ilustra essas duas leis que surgiram para qualificar as ONGs e fomentar parcerias com o Estado:

Lei nº 9.637 de 1998	Lei nº 9.790 de 1999
Organização Social – OS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP
Art. 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a à saúde, atendidos os requisitos previsto nesta Lei.	Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo , 3 anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela Lei.
Instrumento de parceria com o Estado	Instrumento de parceria com o Estado
Contrato de Gestão	Termo de Parceria
Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada com organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º. Art. 6º - O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social.	Art. 9º- Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público prevista no art. 3º desta lei. Art. 10º - O termo de parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

Quadro 05: Diferença dos dois primeiros Marcos Regulatórios das ONGs no Brasil

Fonte: Ciconello (2011).

As duas legislações têm como objetivos, a legitimação e o reconhecimento das ONGs como de *utilidade pública* no bojo do processo de ofensiva neoliberal e reforma do Estado. Ambas a leis fomentaram instrumentos de parceria com o Estado para a cooperação e recebimento de recursos públicos visando superar a lógica dos convênios. Essas legislações não fundamentam uma nova pessoa jurídica, mas, qualificam as *pessoas jurídicas de interesse privado e sem fins lucrativos* a utilizar essa qualificação para firmar parceria com o Estado, numa tentativa de fomentar um *marco regulatório das ONGs no Brasil*.

A qualificação de *Organizações Sociais* com seu instrumento de relação com o Estado por meio do *contrato de gestão*, segundo o que aponta Torres (2013), impossibilitou a autonomia das ONGs que tentavam se qualificar como OS, pois exigia que no conselho administrativo houvesse a participação de funcionários públicos para a fiscalização das ações desenvolvidas pelas OS. Esse tipo de organização e parceria com o Estado sofreu fortes críticas das instituições privadas, que estavam vinculadas à Comunidade Solidária, instituição essa, que foi presidida pela socióloga Ruth Cardoso que fomentou, juntamente com outras instituições, uma nova legislação para as instituições privadas.

A *Comunidade Solidária*, criada no intuito de aglutinar organizações privadas sem fins lucrativos para “fortalecer a parceria” com o Estado na execução das políticas públicas, fomentou a Lei das OSCIPs, que qualifica as *organizações* que podem requerer essa qualificação e, também, apontam as instituições que não tem como requerer essa designação de OSCIP. A lei modificou o instrumento de parceria com o Estado em relação as OS, aprovando o instrumento *Termo de Parceria*, que vislumbra contrato de cooperação entre o Poder Público e as entidades privadas na execução de um mesmo objeto social, envolvendo recursos financeiros ou não, devendo ser estipuladas as metas e resultados a serem atingidos das atividades prestadas (TORRES, 2013).

Outro marco legal das organizações privadas sem fins lucrativos, começou a ser formulado e pensado pela ABONG e outras instituições, proporcionando uma revisão que superasse os marcos legal aprovados na década de 1990, cujo *projeto de lei* estava tramitando no ano de 2014. Contudo, ressalta-se que a presente pesquisa investigou as instituições que *acessaram o Fundo Público de assistência social no Amazonas* no ano de 2014, ano esse, que ainda não estava em vigor o *novo marco legal do “Terceiro Setor”*, pois a forma de parceria com o Estado ainda era formalizado pelos convênios. Entretanto, cabe ressaltar que esse novo *Marco Regulatório das ONGs* significou um grande salto qualitativo na parceria com o Estado.

Também é importante frisar que essas mudanças de nomenclaturas, OS, OSCIPs e OSCs, demonstram o quanto essas instituições são heterogenias e que ainda caminham para a construção e fortalecimento de sua identidade, no caso hoje, a maioria das entidades se reconhecem como OSCs. A nomenclatura ONGs utilizada durante o desenvolvimento da pesquisa foi utilizada por, historicamente essas instituições se identificarem dessa forma, sendo que, com a promulgação da lei 13.019, ainda há um processo de construção de sua nova identidade como OSC, necessitando de um pouco mais de tempo para absorverem sua nova identidade de segmento.

As instituições privadas na área da Assistência Social foram reconhecidas na LOAS (1993), PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005) como entidades ou organizações de assistência social. A LOAS dispõe que:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações

de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta lei, e respeitadas as deliberações do Cnas, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social nos termos desta lei, e respeitadas as deliberações do Cnas, de que tratam os incisos I e II do art. 18

As entidades de assistência social reconhecidas pela LOAS como entidades de atendimentos, assessoria e de defesa de direitos, são em sua maioria, *associações ou fundações*, e para tornarem-se qualificadas como entidades de assistência social e possam fazer parte da *rede socioassistencial*, estas ONGs para seu funcionamento e participação no SUAS dependem de prévia inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social, como assegura o art. 9 da LOAS. Estando coerente com que assegura o art. 3º e 9º da LOAS, as ONGs são reconhecidas como *entidades de assistência social*, podendo celebrar convênios, contratos e acordos para a execução, com financiamento integral do Estado, dos programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social.

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE (2013) sobre as entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil, identificou 36.782 organizações de assistência social, sendo que destas apenas 14.791 estão ativas e desenvolvendo ações na área da política de assistência social. No Amazonas, a pesquisa apontou que são 165 organizações de assistência social, porém no ano de 2014 apenas 49 estavam ativas e desenvolvendo suas ações de acordo com o tipificado pelo SUAS.

Assim, no ano de 2014, 42 entidades e organizações qualificadas como de assistência social acessaram o Fundo Público de Assistência Social do Amazonas, tendo como *modalidade de acesso* o instrumento de convênio.

Antes de 2011, os convênios eram celebrados sem uma regulamentação que efetivasse de fato o chamamento para as instituições privadas acessarem esses recursos públicos para o financiamento de suas ações, porém com a regulamentação dos convênios com o decreto 7.568/2011 que regulamentou que “a celebração de convênio ou contrato de repasse com

entidades privadas sem fins lucrativos será, via de regra, precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente” (TORRES, 2013, p.223).

O *chamamento público* passa a estabelecer regras e objetivos para que as organizações de assistência social passem a firmar, por meio de convênios, a parceria com o Estado, por meio do acesso ao financiamento público das atividades a serem executadas a cada ciclo temporal. No Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania- SEAS, pelo decreto nº001/2014 e com a justificativa de implementação da *rede socioassistencial* no âmbito da assistência social, visando ampliar e consolidar os serviços socioassistenciais, foi realizado o chamamento público para as entidades privadas de assistência social. As ONGs para concorrer ao edital tinham que estar inscritas no CMAS de Manaus, para poder participar do chamamento público de instituições privadas para recebimento de recursos do FEAS para executar seus serviços, projetos e benefícios na rede socioassistencial do SUAS. Também tinham que submeter um *projeto técnico* para executar o objeto de convênio. Nesse edital de 2014, foi disponibilizado um montante de R\$ 9.000.000,00 para financiar as atividades de acordo com a proteção estabelecida e os serviços oferecidos, destacando o trabalho com a prevenção e tratamento à dependência química, como forma de articulação intersetorial entre a Assistência Social e a Saúde, preconizando garantir esse trabalho intersetorial entre as políticas públicas, como aponta o quadro 06:

Projeto - Tipo de proteção	Serviço a ser oferecido	Valor dos recursos
Proteção social Básica	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos familiares 	R\$ 200.000,00
	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas idosas 	R\$ 100.000,00
Proteção Social Especial de Média Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de abordagem social 	R\$ 100.000,00
	<ul style="list-style-type: none"> Serviço especializado para pessoas em situação de rua 	R\$ 200.000,00
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de acolhimento institucional: abrigo, casa lar, casa de passagem, acolhimento em república, acolhimento de longa permanência de idosos; 	R\$ 1.153.000,00
Prevenção e tratamento a dependência química	<ul style="list-style-type: none"> Serviço em comunidades terapêuticas segundo o modelo psicossocial de internação 	R\$ 732.000,00
	<ul style="list-style-type: none"> Serviço ambulatorial a pessoas com transtornos 	R\$ 360.000,00

	decorrentes do uso ou abuso de substancias psicoativas.	
--	---	--

Quadro 06: Valor dos recursos destinados para cada área de proteção a ser destinados para os projetos das ONGs. Fonte: Edital de chamamento publico para convenio com o Estado/SEAS, 2014

No Amazonas, das 42 instituições que acessaram o FEAS no ano de 2014, 26 desenvolveram suas atividades em Manaus, instituições essas que foram pesquisadas neste trabalho. Levando em consideração a classificação das ONGs desenvolvidas por Kauchakje (2011), em que a autora apresenta três classificações de ONGs: *movimentalista ou ativistas*; *filantrópicas* que se dividem em laicas e confessionais; e as *ONGs empresariais*. Desta classificação, buscou-se enquadrar as ONGs nessa perspectiva trabalhada pela autora, utilizando-se dos seguintes critérios: 1- Missão e Objetivo da Instituição (que constavam na Ata de fundação); 2- Procedimentos metodológicos (retirados do projeto técnico) ; 3- objetivo do projeto Financiado pelo FEAS (retirado do projeto Técnico) ; 4- Tipo de Organização (análise da ata de fundação).

Feito isso, foi realizadas análises dos dados e de todas as informações sobre as ONGs que acessaram o FEAS, no intuito de caracterizá-las, quanto aos sérvios e projetos executados por estas instituições, bem como o conhecimento sobre sua organização e estratégias para acessar os recursos públicos.

CAPÍTULO III

ORGANIZAÇÃO E AS ESTRATÉGIAS DE ACESSO DAS ONGS AO FUNDO PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS

Neste último capítulo serão caracterizadas as ONGs que fazem parte da *rede socioassistencial complementar em Manaus*, em que foram identificadas as atividades das propostas encontradas nos *projetos técnicos e planos de trabalhos* submetidos ao FEAS. E, também, a partir da *análise de conteúdo* das entrevistas realizadas com os coordenadores das ONGs que aceitaram a participar da pesquisa de campo, será apresentada a *análise da organização e das estratégias* que estas ONGs utilizam para acessar os recursos públicos, desvelando suas dificuldades e potencialidades nesse processo.

3.1 – O acesso das ONGs ao Fundo Público da Assistência social no Amazonas: caracterização da rede complementar de assistência social em Manaus

Segundo dados do IBGE (2010) existem 81 organizações não governamentais que atuam na área da assistência social no Amazonas. Contrastando essa informação com os resultados do levantamento documental (2015) deste trabalho, verifica-se que em Manaus 57 ONGs mantém inscrição ativa no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), ou seja, elas estão qualificadas como entidades de assistência social, o que confere a elas uma certificação que as permite concorrer, por meio de edital público, para acessar os recursos públicos do Fundo Estadual de Assistência Social do Amazonas – FEAS, proporcionando sua inserção na rede socioassistencial. As 57 instituições que se encontram inscritas no CMAS estão discriminadas no quadro 7.

Nº	INSTITUIÇÃO
1	Associação Beneficente Social Violeta
2	Aldeias Infantis SOS Brasil
3	Associação Amazonense de Integração de Pais de Deficientes Mentais - ADEME
4	Associação Amazonense do Campo de Atenção Psicossocial Chico Inácio - Associação Chico Inácio
5	Associação Comunitária de Apoio e a Família do Estado do Amazonas- ACACF- Centro Social Roger Cunha Rodrigues

6	Associação das Donas de Casa do Estado Do Amazonas
7	Associação das Irmãs Adoradoras do Sangue De Cristo (Nome Fantasia: Projeto Semente Da Esperança)
8	Associação de Amigos do Autista no Amazonas
9	Associação de Apoio à Criança com HIV/ Casa VHIDA
10	Associação de Apoio As Mulheres Portadoras de Câncer - Lar das Marias (Nome Fantasia)
11	Associação de Apoio Às Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (Nome Fantasia: AAPPNE)
12	Associação de Capacitação, Emprego e Renda para Pessoas com Deficiência do Amazonas - ACERPAM
13	Associação de Idosos da Paz e Bem - ASSIPAB
14	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Nome Fantasia: APAE)
15	Associação dos Deficientes Físicos do Amazonas- ADEFA
16	Associação dos Deficientes Visuais do Amazonas/ADVAM
17	Associação Espírita e Beneficiente Jesus Gonçalves (Nome Fantasia: Jesus Gonçalves)
18	Associação Missionário de Apoio e Resgate - AMAR
19	Associação para Desenvolvimento Integrado e Sustentável (Nome Fantasia: ADEIS)
20	Associação para o Desenvolvimento Coesivo da Amazônia - ADCAM
21	Associação Pestalozzi do Amazonas - APAM
22	Associação Philipe Sociais da Comunidade Nova Aliança- Comunidade Nova Aliança
23	Cáritas Arquidiocesana de Manaus
24	Casa da Criança
25	Centro de Formação Vida Alegre
26	Centro de Integração Empresa Escola – CIEE
27	Centro Educacional Santa Teresinha
28	Clube de Mães da Japiimlândia
29	Congregação das Irmãs Salesianas dos Sagrados Corações- Instituto Filippo Smaldone
30	Conselho Central de Manaus da Sociedade de São Vicente De Paulo - Nome Fantasia: Casa do Idoso São Vicente de Paulo
31	Desafio Jovem de Manaus
32	Fundação Fé e Alegria do Brasil/Nome Fantasia: Fé e Alegria
33	Grupo de Apoio a Criança com Câncer do Amazonas
34	Inspetoria Laura Vicuña
35	Inspetoria Salesiana Missionária da Amazônia- Obras da Paróquia de São José Operária do Aleixo- ISMA
36	Inspetoria Santa Teresina - IST
37	Instituto de Assistência à Criança e ao Adolescente Santo Antônio - IACAS
38	Instituto de Pesquisa e Assistência Oftalmológica da Amazônia- IPOAM
39	Instituto Euvaldo Lodi – IEL
40	Instituto Naf Brasil
41	Instituto Novo Mundo
42	Instituto Silverio de Almeida Tundis - ISAT

43	Pró Menor Dom Bosco – ISMA
44	Jovens Com Uma Missão - Abrigo Infantil Monte Salém
45	Lar Batista Janell Doyle
46	Lar Fabiano de Cristo (Nome Fantasia: Casa Joana de Ângelis)
47	Legião da Boa Vontade
48	Missão Redentorista do Amazonas/ Polo Descentralizado de Liberdade Assistida Lar de Sant Ana
49	Movimento Comunitário Vida E Esperança - MCVE
50	Núcleo Assistência Espírita "Caridade Com Jesus"
51	Núcleo de Amparo Social Tomás de Aquino - Abrigo Moacyr Alves
52	Obra Social Nossa Senhora da Glória - Fazenda Esperança Dom Gino Malvestio
53	Obras Sociais do Centro Espírita Sementeira de Luz
54	Oficina Escola Luthera da Amazônia - OELA
55	Serviço Missionário do Amazonas - SEMA
56	Serviço Social Do Transporte - SEST
57	Sociedade Bíblica do Brasil (Nome Fantasia: SBB)

Quadro 07: Lista das instituições que se encontram inscritas no CMAS-2014
 Fonte: Pesquisa documental, CMAS-2014.

Essas ONGs são reconhecidas como entidades de assistência social quando obtém uma certificação do CMAS, o que as possibilita participar, por proteção afiançada, da rede socioassistencial complementar, o que fomenta uma maior abrangência e uma intervenção em rede na proteção social necessária aos indivíduos, grupos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

O reconhecimento da ONG como entidade de assistência social lhe proporciona a possibilidade do acesso aos recursos públicos do fundo de assistência social, fundo esse instituído pela CF88 que estabeleceu as regras do financiamento das políticas públicas. O acesso ao fundo público pelas instituições não governamentais no Brasil retrata, no primeiro momento, a partir da década de 1990, a descentralização das ações do Estado para as ONGs, num claro enxugamento e diminuição das funções protetivas do Estado nas políticas públicas, que foi conduzido pela *contra reforma neoliberal*. No segundo momento, na área da assistência social a partir de 2004, com a aprovação da PNAS (2004) e do SUAS (2005), tem-se uma nova perspectiva de *gestão social em rede*, definida inicialmente pela CF 88, qual busca colocar em prática o princípio da *descentralização político-administrativa*, a partir da *gestão compartilhada* entre os entes federativos com o complemento da sociedade civil. Essa participação da sociedade civil nas ações de políticas públicas favorece, além de um compartilhamento das ações públicas juntamente com o Estado, a possibilidade de acessar subsídios públicos para o financiamento de suas atividades fins junto aos usuários. Esse acesso

ao fundo público pelas ONGs no Brasil, a partir da década de 1990, demonstra uma tendência do financiamento público nas ações privadas das ONGs, ou como aponta Mestriner (2011), a refilantropização das políticas públicas.

A tendência de financiamento de recursos públicos para as ONGs em nível federal evidencia como o *orçamento público* se configura como espaço de luta política, em que as diversas forças da sociedade procuram inserir seus interesses (SALVADOR, 2010). Nesse jogo de interesse, torna-se imperativo o repasse “voluntário” de recursos públicos do Estado para as ONGs, visando à concretização do neoliberalismo, redirecionamento dos gastos sociais para a ampliação do capital, a partir de investimentos na economia por meio dos fundos públicos. Destarte, na área social, aponta-se para um *mix* entre público e privado na condução das ações públicas e no seu financiamento.

Em relação às entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais, principalmente em relação ao seu financiamento, Lopez e Barone (2013) apontam que de 2003 a 2011, o governo federal transferiu R\$ 190 bilhões em recursos públicos, por meio de convênio para estados, municípios e ONGs, e deste montante, R\$ 29 bilhões foram destinados às ONGs. Segundo essa pesquisa, esses repasses de recursos em nível federal tiveram uma queda a partir de 2005, quando, segundo aponta os autores, houve um repasse direto da união para os fundos estaduais e municipais, sendo que estes entes federativos poderiam firmar parceria com as ONGs.

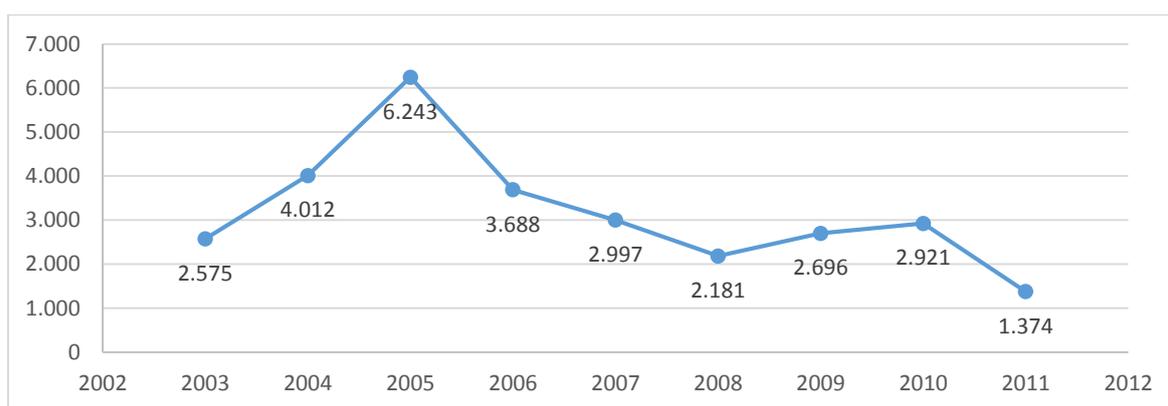


Gráfico 01: Repasse anual dos valores dos convênios do governo federal celebrados com as instituições sem fins lucrativos (2003-2011)(Em R\$ milhões)

Fonte: Lopes e Borone (2013)

Como sinaliza o gráfico 01, os repasses de recursos públicos para as ONGs começaram a ter um declínio a partir de 2005, porem esse repasse em nível federal contabilizava até 2011,

R\$ 29 bilhões, sendo que nesse período foram realizados 36 mil convênios com 10 mil instituições não governamentais. Dos repasses realizados pelo governo federal para as ONGs, as funções orçamentárias que mais transferiram recursos públicos foram: Ciência e Tecnologia, 21,57%; Saúde, 20,17%; Educação, 8,04%; Organização Agrária, 6,80%; e Comercio e serviços, 5,61%. Segundo esses dados, sobre a transferência voluntaria do Estado para as ONGs, tirando as políticas sociais, no caso a saúde e a educação, a maioria dos recursos foram destinados para gastos não sociais, ou seja, em políticas públicas que não estavam voltadas para a oferta de bens e serviços para a população.

No Amazonas, no ano de 2014 o governo estadual repassou para as ONGs, um montante de R\$ 338.587.197,25, sendo assim dividido por função orçamentária:

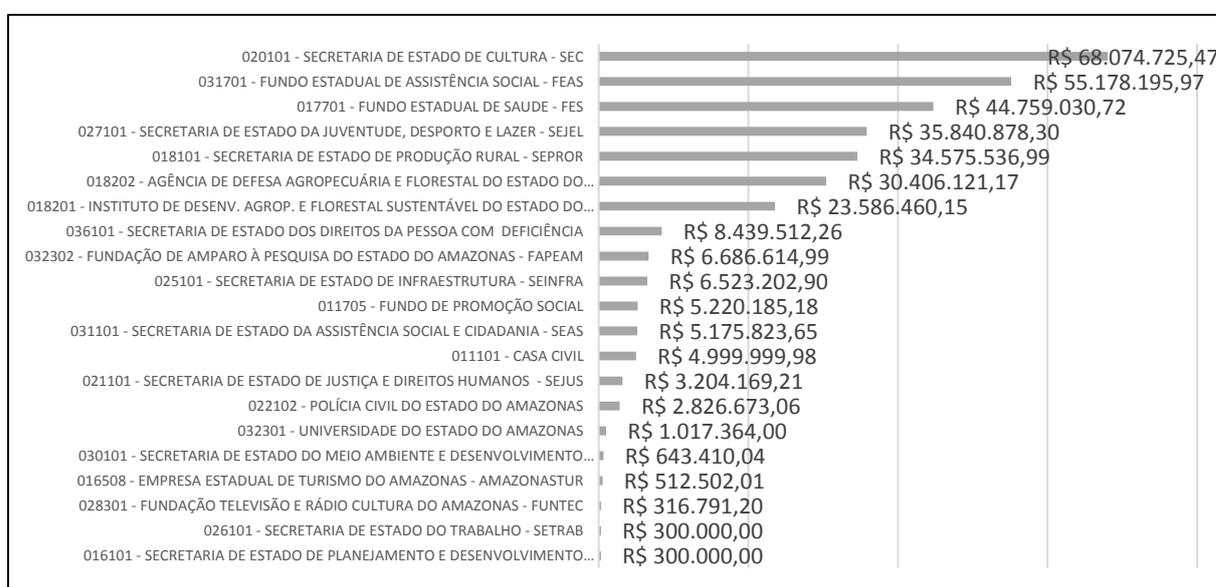


Gráfico 02: Repasse de recursos do Estado do Amazonas para as ONGs por função orçamentária no ano de 2014. Fonte: Portal da Transparência do Estado do Amazonas, 2014.

As três primeiras funções orçamentárias indicada no gráfico 02, no caso a *Secretaria de Cultura*, o *Fundo estadual de assistência social* e o *Fundo estadual de saúde*, concentram juntas 50% dos recursos destinados às ONGs, sendo que esses recursos públicos foram repassados para 156 instituições não governamentais.

O Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS cofinancia a gestão municipal e as ONGs. Cabe destacar o repasse de recursos públicos para a execução da política de assistência social em Manaus, que segundo o portal da Transparência do Estado do Amazonas, nos anos de 2010 a 2014, o Estado repassou para as ONGs R\$ 278.076.679,39, sendo esses valores assim divididos, conforme a tabela 07:

Ano	Recursos do FEAS repassados às ONGs	Nº de ONGs que acessaram o FEAS
2010	R\$ 61.167.545,12	92
2011	R\$ 55.652.395,84	88
2012	R\$ 52.960.957,45	59
2013	R\$ 53.087.674,97	43
2014	R\$ 55.208.195,97	39

Tabela 07: Recursos do FEAS repassado para as ONGs no período de 2010 a 2014, bem como o nº de ONGs que acessaram tal recurso.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir do portal da transparência do Estado do Amazonas (2016).

O repasse de recursos no ano de 2014 para 39 ONGs, no montante de mais de 55 milhões de reais, foi realizado por chamamento público segundo a Lei 13.019 de 31 de julho de 2014, que em seu capítulo II, seção V, art. 16 e 17 trata dos *termos de colaboração e de fomento entre a administração pública e as organizações da sociedade civil*. Contudo, as análises apontam que das 39 que receberam recursos públicos, apenas 3 delas não se submeteram ao chamamento público, que foram as OSCIPs, visto que celebravam termo de parceria com a administração pública estadual, não dando para vislumbrar os critérios de escolhas dessas três instituições para o recebimento, no ano de 2014, de 85% dos recursos públicos destinados às ONGs. Esse privilégio de parceria com o Estado que essas três instituições detém, coloca em evidência a falta de transparência na escolha dessas instituições e principalmente na falta de vigilância por parte das instâncias de controle social sobre a destinação dos recursos que essas instituições recebem.

As outras 36 instituições que acessaram os recursos do FEAS e que passaram por chamamento público, apenas obtiveram 15% do recurso de transferência voluntária do Estado para as ONGs no ano de 2014. Contudo, no levantamento documental realizado na SEAS, que visou identificar as instituições que acessaram o FEAS para a consecução de recursos públicos, foi identificado que 42 instituições no Amazonas acessaram o fundo, desvelando *contradições entre as informações do fundo e as que se encontram inseridas no portal da transparência do Estado do Amazonas*. Das 42 instituições que foram identificadas no levantamento na SEAS, 26 delas se encontram em Manaus, sendo estas instituições o foco do presente trabalho, o qual busca desvelar as formas de organização e estratégias de ação ONGs no acesso ao FEAS.

Assim, é necessário destacar quais são as ONGs que fazem parte da *rede socioassistencial de Manaus* e que acessaram os recursos públicos do FEAS, conforme quadro a seguir:

Nº	INSTITUIÇÕES QUE ACESSARAM O FEAS 2014
01	Aldeias Infantis SOS Brasil
02	Associação Amazonense do Campo de Atenção Psicossocial Chico Inácio
03	Associação de Apoio a Criança com HIV- Casa VHIDA
04	Associação de Apoio as Mulheres portadoras de Câncer - Lar das Marias
05	Associação de Idosos Paz e Bem – ASSIPAB
06	Associação para o desenvolvimento Coesivo da Amazônia- ADCAM
07	Associação Philippe Sociais da Comunidade Católica Nova Aliança
08	Cáritas Arquidiocesana de Manaus
09	Casa da Criança
10	Centro de Formação Vida Alegre
11	Centro de Solidariedade São José Escola Agrícola Rainha dos Apóstolos
12	Clube de Mães da Japiinlândia
13	Grupo de Apoio a Criança com Câncer do Amazonas
14	Inspetoria Laura Vicuña - Casa Mamãe Margarida
15	Inspetoria Missionária Laura Vicuña - Centro Social São Benedito
16	Inspetoria Salesiana Missionária da Amazônia - São José Operário do Aleixo
17	Instituto Beneficente Frei Izidório Irigoyen NAF Brasil
18	Instituto de Assistência à Criança e ao Adolescente Santo Antônio – IACAS
19	Instituto Novo Mundo
20	Instituto Silvério de Almeida Tundis - ISAT
21	ISMA- Pró-Menor Dom Bosco
22	Jovens com uma missão - Abrigo Monte Salém
23	Lar Batista Janell Doyle
24	Movimento Comunitário Vida Esperança – MCVE
25	Obra Social Fazenda Glória - Fazenda da Esperança
26	Oficina Escola Luthéria da Amazônia – OELA

Quadro 08: ONGs que acessaram o FEAS no ano de 2014

Fonte: Pesquisa documental realizada na SEAS – 2015.

Estas 26 ONGs, que acessaram o FEAS em 2014, formam a rede socioassistencial complementar em Manaus, que desenvolvem ações de proteção social nos dois níveis de complexidade, no território onde se encontram, desenvolvendo projetos que realizam trabalho social com famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade, fortalecendo as seguranças estabelecidas pela PNAS e as potencialidades das famílias na superação dos riscos e vulnerabilidade social.

Desta forma, verifica-se que a *rede socioassistencial complementar de Manaus* está formada pelas 26 ONGs que acessaram o FEAS no ano de 2014. Essas ONGs podem ser classificadas teoricamente, segundo Kauchakje (2011), em: movimentalista ou ativista; filantrópica dividida em laica e confessional; e empresarial.

CLASSIFICAÇÃO	DEFINIÇÃO	SUBCLASSIFICAÇÃO
Movimentalista ou Ativista	É um tipo de ONG engajada em mobilizações e movimentos sociais. Pode ter vínculos com setores de partidos políticos, igrejas e empresas cujos propósitos sociopolíticos são ligados à defesa de direitos e ao fortalecimento da participação social. Geralmente realizam projetos de assessoria e educação popular. Exemplo: O Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas (Ibase) e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (p.98).	
Filantrópica:	As ONGs desse tipo podem ser laicas ou confessionais. Envolvem-se em ações e prestações de serviços sociais com caráter de beneficência, que são destinados, em geral, aos grupos sociais empobrecidos. Quando laicas , tais ações são desenvolvidas por motivações solidárias e humanitárias, ex: Associação de Pais e amigos Excepcionais (Apae); Quando confessionais , as ações e prestações de serviços sociais são ligadas a igrejas e norteadas por princípios religiosos, caso da Pastoral da Criança (p.98).	1- Prestadoras de serviços: destinadas à oferta de serviços e de bens materiais e educacionais; 2- De assessoria ou produtora de conhecimento: São ONGs que auxiliam no desenvolvimento de ações de outras ONGs.
Empresarial:	São ONGs fundadas e apoiadas por empresas para realizar ações de responsabilidade social empresarial, geralmente na área socioambiental. Ex: Fundação Nokia, Fundação Bradesco e Fundação Roberto Marinho (p.98)	

Quadro 09: Classificação das ONGs

Fonte: Elaboração do pesquisador com base em Kauchakje (2011)

A partir dessa classificação da referida autora, as 26 ONGs que atuam em Manaus foram divididas e classificadas conforme a tabela 8:

Classificação das ONGs	Nº ONGs
Filantrópica Laica	19
Filantrópica Confessional	7
Ativista ou Movimentalista	0
Empresarial	0
Total	26

Tabela 08: Classificação das ONGs que compõem a *rede socioassistencial complementar de Manaus*.

Fonte: Elaboração do pesquisador com base em Kauchakje (2011), por meio de informações obtidas na pesquisa documental realizada na SEAS em 2015.

Todas as 26 ONGs são classificadas como filantrópicas, tendo sua maioria enquadrada na *subclassificação laica*, que desenvolve atividades de cunho humanitário e solidário. Contudo, a PNAS e a Tipificação dos serviços socioassistenciais preconizam as ações pautadas na cidadania, na garantia e na ampliação dos direitos, assegurando ao cidadão o acesso aos bens e serviços oferecidos pela política de assistência *independente do credo religioso, étnico, opção sexual* e outras formas de cerceamento de direitos.

Essa classificação aponta que todas as instituições que *acessaram o fundo* são consideradas filantrópicas, o que pode apontar para alguns obstáculos na concretização da assistência social como direito social, pois se corre o risco destas ONGs fortalecerem suas ações de caráter benemerente e caritativo, indo de encontro à concepção de política pública assegurado pela CF 88, dificultando a superação de práticas assistencialistas e benemerentes, que marcaram historicamente a trajetória da política de assistência social no Brasil.

Quanto à *gestão em rede*, cabe destacar que a atuação das ONGs deve estar vinculada ao território, como forma de trabalhar as potencialidades das famílias na superação dos riscos sociais e as vulnerabilidades decorrentes das diversas inseguranças sociais. Conforme preconiza a PNAS (2004), o *trabalho em rede dos serviços socioassistenciais no território* potencializa e garante bens e serviços na ampliação da cidadania. Segundo levantamento documental realizado, a localização das ONGs que acessaram os recursos do FEAS aponta que 31% destas instituições se encontram na *zona sul*, entretanto, o bairro que mais concentra ONGs é o chamado *Dom Pedro*, com o total de 6 instituições. Percebe-se, ao analisar a localização dessas 6 ONGs, que não se encontram em área de vulnerabilidade e risco social. Cabe ressaltar, que a maioria dessas instituições desenvolve trabalho no tratamento contra o câncer, e estrategicamente estão mais próximas do CECON⁷.

As ONGs que se encontram próximas ao CECON e tem como público pessoas que fazem tratamento nessa instituição, mesmo não estando num espaço geográfico de vulnerabilidade, realizam ações de acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais na *dimensão da proteção social básica*, quando realizam ações de fortalecimento de vínculos familiares com atividades de palestras e orientação social às famílias que se encontram nestas instituições.

⁷ Centro de Controle de Oncologia do Amazonas- CECON, instituição referência na região norte no tratamento contra o câncer.

Em relação aos serviços realizados pelas ONGs na cidade de Manaus, a tabela a seguir apresenta uma caracterização da quantidade de ONGs conforme os tipos de proteções afiançadas, que foram assim divididas:

Número de atendimentos por proteção afiançada	Nº de ONGs	Usuários
Proteção Social Básica	15	7.853
Proteção Social Especial Média Complexidade	2	837
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	9	408
Total	26	9.098

Tabela 09: Número de ONGs e atendimentos por proteção afiançada
Fonte: Pesquisa documental realizada na SEAS – 2015

A tabela 09 evidencia que 59% das ONGs realizam ações na *proteção social básica*, que segundo Pereira (2007, p.74) “tem o caráter mais preventivo [...] Tendo como referência a família e a territorialidade, a proteção social básica reúne serviços, programas, projetos e distribuição de benefícios locais, abarcando as seguranças de subsistência, de acolhida e de convívio”. Estas ONGs desenvolvem os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos familiares, como forma de potencializar a proteção social primária da família aos seus membros, bem como resguardar essas famílias que se encontram vulneráveis e em risco social, tendo esse serviço o número de 7.853 *usuários atendidos*⁸.

Na *proteção social especial de média e alta complexidade* – média complexidade, quando houve a violação de direitos, mas os vínculos familiares não foram rompidos e alta complexidade, quando houve violação de direitos e os vínculos familiares foram rompidos não tendo o indivíduo nenhuma referência, necessitando de intervenção institucional - 7% das ONGs se encontram realizando serviços na proteção social especial de média complexidade, atendendo em torno de 837 pessoas. Na proteção social de alta complexidade se tem 34% das ONGs realizando atividades, atendendo 408 pessoas. Em comparação com outras proteções (básica e média complexidade), aparentemente, pode ser observado pouca abrangência do número de pessoas atendidas, contudo, representa um atendimento especializado para os indivíduos que se encontram sem referência e com os vínculos familiares rompidos, decorrente de violência e de uso e abuso de substâncias psicoativas, que necessitam “de apoio institucional integral, mediante o qual devem ser providos moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido” (PEREIRA, 2007, p.76).

⁸ Para se chegar a esse montante de usuários, foi realizada pesquisa documental nos processos de chamamento público pelo qual as ONGs submeteram-se para acessar os recursos do FEAS- 2014, onde foi possível, a partir dos projetos técnicos, vislumbrar o número de usuários a ser atendidos pelas ONGs.

A forma de acesso dos usuários aos serviços ocorre em sua maioria por encaminhamentos da rede socioassistencial (49%), procura espontânea (43%) e apenas 8% por busca ativa. É importante ressaltar que a busca ativa é uma forma de acesso que estas ONGs pouco usam e, conforme as diretrizes do SUAS, 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 e executados pelas ONGs, a pesquisa documental (2015) evidenciou 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.

O financiamento público para atividades de serviços de *Comunidade Terapêutica e ambulatorial* para pessoas em situação de abuso e dependência de substâncias psicoativas na modalidade de acolhimento, não se encontra nos serviços tipificados do SUAS, ou seja, esta modalidade de atendimento está direcionada para a saúde, não condizendo com os serviços garantidos na Política de Assistência Social.

A centralidade das ações das políticas públicas nas famílias é uma tendência, como já foi explicitado, da nova *gestão social em rede*, em compartilhar as ações públicas entre Estado e ONGs na proteção social dos indivíduos, grupos e famílias num determinado território. O gráfico a seguir apresenta público alvo das 26 ONGs que atuam em Manaus.

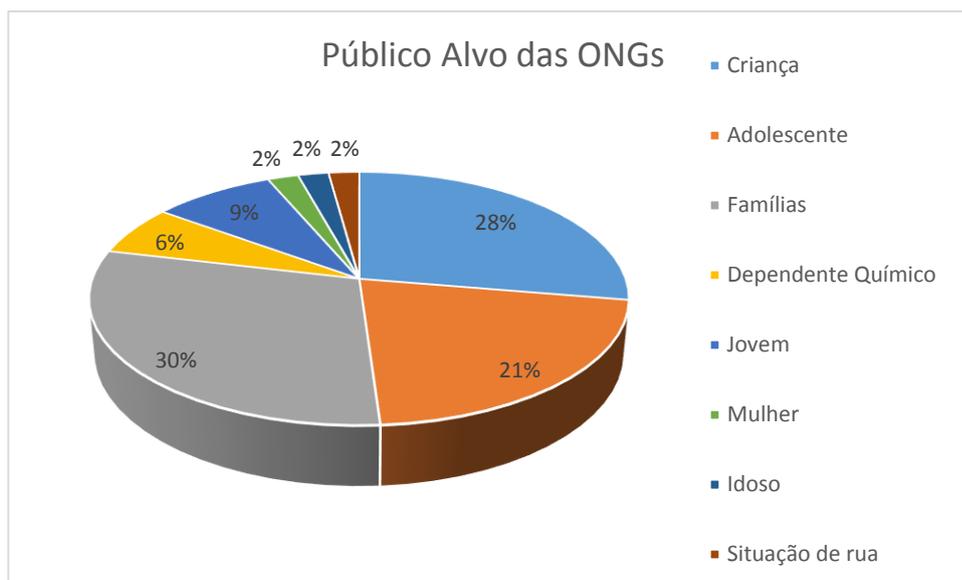


Gráfico 03: Caracterização do público atendido pelas ONGs em Manaus
 Fonte: Pesquisa documental realizada na SEAS (2015)

Quanto à caracterização do público atendido nas ONGs que fazem parte da *rede socioassistencial complementar em Manaus*, o gráfico 03 evidencia que 49% do atendimento está direcionado ao público criança e adolescente, e apenas 30% das ONGs desenvolvem trabalho social com as famílias. Levando em consideração o que preconiza a PNAS quando centraliza na família as ações da assistência social, percebe-se que ainda as ONGs direcionam suas ações para a fragmentação dos sujeitos atendidos na rede socioassistencial complementar, dificultando muitas das vezes, o atendimento e o trabalho social junto às famílias. Outro ponto para a discussão é o trabalho terapêutico com pessoas que se encontram em dependência química, segundo o levantamento realizado nos processos das ONGs que acessaram o FEAS-2014, quatro ONGs trabalham diretamente com esse público na prestação de serviços de comunidades terapêuticas, esse tipo de ação não condiz com o que preconiza a PNAS, pois se configura como *ações de saúde* com tratamentos terapêuticos com dependentes químicos, portanto o Fundo de Assistência Social, de forma desvirtuada vem financiando esse tipo de ação.

Outro fato para se analisar, são os projetos direcionados para o público idoso, com apenas 2% das ações voltadas para esse público. O Brasil ainda se configura, em sua maioria da população, como um país jovem, porém o número de idosos vem crescendo e pelos dados apresentados, assim como as ONGs, bem como as políticas públicas, ainda não se preocupam com ações que atendam essa demanda crescente de serviços voltados para os idosos.

Nesse sentido, levando em consideração a classificação teórica das ONGs em Filantrópicas Laicas e Confessionais, as 26 ONGs que acessaram o FEAS em 2014 se organizam desta forma a partir dos recursos acessados:

INSTITUIÇÕES LAICAS	
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	R\$ 2.010.654,42
ISMA- Pró-Menor Dom Bosco	R\$ 200.000,00
Casa da Criança	R\$ 200.000,00
Associação para o desenvolvimento Coesivo da Amazônia- ADCAM	R\$ 190.000,00
Associação Amazonense do Campo de Atenção Psicossocial Chico Inácio	R\$ 173.190,00
Associação de Idosos Paz e Bem - ASSIPAB	R\$ 171.771,30
Centro de Solidariedade São José Escola Agrícola Rainha dos Apóstolos	R\$ 170.000,00
Clube de Mães da Japiinlândia	R\$ 169.811,51
Cáritas Arquidiocesana de Manaus	R\$ 169.615,76
Instituto Silvério de Almeida Tundis - ISAT	R\$ 132.000,00
Oficina Escola Luteria da Amazônia – OELA	R\$ 124.269,85
Centro de Formação Vida Alegre	R\$ 120.000,00
Movimento Comunitário Vida Esperança – MCVE	R\$ 100.000,00
Instituto de Assistência à Criança e ao Adolescente Santo Antônio – IACAS	R\$ 89.996,00
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	R\$ 1.043.418,88
Instituto Novo Mundo	R\$ 470.100,00
Instituto Beneficente Frei Izidório Irigoyen NAF Brasil	R\$ 356.000,00
Associação de Apoio as Mulheres portadoras de Câncer - Lar das Marias	R\$ 117.318,88
Aldeias Infantis SOS Brasil	R\$ 100.000,00
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL	R\$ 679.542,90
Associação de Apoio a Criança com HIV- Casa VHIDA	R\$ 256.360,00
Grupo de Apoio a Criança com Câncer do Amazonas	R\$ 423.182,90
TOTAL	R\$ 3.733.616,20
INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS	
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	R\$ 270.000,00
Inspetoria Salesiana Missionária da Amazônia - São José Operário do Aleixo	R\$ 200.000,00
Inspetoria Missionária Laura Vicuña - Centro Social São Benedito	R\$ 70.000,00
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	R\$ 1.209.924,49
Obra Social Fazenda Glória - Fazenda da Esperança	R\$ 540.000,00
Inspetoria Laura Vicuña - Casa Mamãe Margarida	R\$ 385.000,00

Jovens com uma missão - Abrigo Monte Salém	R\$ 148.824,49
Associação Philippe Sociais Da Comunidade Católica Nova Aliança	R\$ 136.100,00
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL	R\$ 585.000,00
Lar Batista Janell Doyle	R\$ 585.000,00
TOTAL	R\$ 2.064.924,49

Quadro 10: Classificação das ONGs a partir de Kauscharkje (2011) por tipo de proteção e recurso acessado do FEAS.

Fonte: Elaboração do pesquisador a partir de dados coletados na Pesquisa documental realizada na SEAS – (2015)

As instituições que se encontram na *proteção especial de média e alta complexidade* são em números menores em relação às instituições que desenvolvem suas ações na proteção social básica, contudo, verifica-se que montante de recursos para a área de proteção social especial é maior, pois essas instituições desenvolvem serviços mais complexos, cujos vínculos familiares foram enfraquecidos ou mesmo rompidos necessitando de maiores intervenções institucionais, como no caso, os abrigos. A média de recursos acessados pelas ONGs da *proteção social especial* é bem maior do que das instituições que acessam os recursos na proteção social básica, como pode ser visualizado na tabela a seguir:

Proteção Social	Nº de instituições	TOTAL	Média de recursos por instituição
Proteção Básica	15	R\$2.280.654,42	R\$ 152.043,63
Proteção Especial	8	R\$2.253.343,37	R\$ 281.667,92
Proteção Básica e Especial	3	R\$1.464.542,90	R\$ 488.180,97
TOTAL	26	R\$ 5.998.540,69	

Tabela 10: Acesso aos recursos do FEAS por nível de proteção

Fonte: Pesquisa documental realizada na SEAS (2015).

As outras três instituições que executam os dois tipos de proteção social, tanto básica e especial, detém a maior média de recursos por instituição para executar os serviços estabelecidos na tipificação socioassistencial e do próprio edital de chamamento do FEAS de 2014, pois são instituições que trabalham com serviços de acolhimento institucional e também com serviços de fortalecimento de vínculos familiares. Os serviços oferecidos pelas ONGs que acessaram o FEAS em 2014 foram assim caracterizados:

Tipo de proteção	Serviço a ser oferecido	Nº de Instituições
Proteção social Básica	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos familiares 	15
	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas idosas 	0
Proteção Social Especial de Média Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de abordagem social 	0
	<ul style="list-style-type: none"> Serviço especializado para pessoas em situação de rua 	1
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de acolhimento institucional: abrigo, casa lar, casa de passagem, acolhimento em república, acolhimento de longa permanência de idosos; 	7
Prevenção e tratamento a dependência química	<ul style="list-style-type: none"> Serviço em comunidades terapêuticas segundo o modelo psicossocial de internação 	2
	<ul style="list-style-type: none"> Serviço ambulatorial a pessoas com transtornos decorrentes do uso ou abuso de substâncias psicoativas. 	1
TOTAL		26

Quadro 11: Divisão das ONGs de acordo com os serviços oferecidos na rede socioassistencial em Manaus
 Fonte: Elaboração do pesquisador com base nos dados coletados em pesquisa documental realizada na SEAS, 2015.

Segundo o quadro 11, 18 instituições desenvolvem seus serviços na proteção social básica, 7 na proteção social especial e 3 instituições desenvolveram suas ações na prevenção e tratamento à dependência química, sendo que apenas duas delas são destinadas ao acolhimento dos usuários que se submetem à comunidade terapêutica de internação.

Os projetos das ONGs submetidos e aprovados no edital de chamamento do FEAS (2014) tendem a ter como parâmetro de referência a *Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais* que normatiza e preconiza os serviços que são oferecidos em cada nível de gestão e de proteção social, demonstrando, em tese, que a rede socioassistencial vêm promovendo a cobertura da proteção social necessária para atender as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social quando executam os serviços assegurados nessa tipificação.

Em relação aos serviços oferecidos por essas ONGs, quando foi feita uma análise dos resultados da avaliação da comissão julgadora sobre os projetos submetidos no chamamento público de 2014 pela Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS (essa análise se deu a partir do documento de avaliação emitido pela comissão que deu uma nota de 0 a 10 para as instituições pelo qual submeteram a visita técnica como parte do processo de seleção do chamamento público), verificou-se que 62% dos serviços oferecidos pelas ONGs, descritos no projeto técnico, estavam de acordo com os serviços tipificados no SUAS, porém 12% parcialmente estavam de acordo e 12% não estavam em acordo ao que preconiza o SUAS. A

dificuldade ou a falta de conhecimento sobre os serviços a serem executados nas proteções sociais da política de assistência social, podem dificultar sua concretização na concepção de cidadania, sendo que as ONGs, ao serem reconhecidas como entidades de assistência social, tendem a se enquadrar nos ditames e regras determinada pelo SUAS, pois, mesmo sendo instituições privadas sem fins lucrativos, fazem parte da política de assistência social na condição de entidades de assistência social, requerendo uma *vigilância socioassistencial* mais vigorosa, para avaliar a qualidade dos serviços e a cobertura por ela realizada.

A *vigilância socioassistencial* configura-se como um dos objetivos da política de assistência social, visando conhecer e analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças e danos. Ou seja, a vigilância socioassistencial deve possibilitar o conhecimento da situação de vulnerabilidade em que as famílias se encontram e, também, levantar a realidade de como a *rede socioassistencial* vem sendo inserida nesses territórios e como os serviços vem potencializando a superação dos riscos sociais inerentes aquele território. Tal objetivo dentro da política de assistência social ainda é incipiente, sendo um desafio para esta política criar e desenvolver *indicadores para o monitoramento e a avaliação de toda a política*, como forma de superar raízes culturais de *não avaliação de impactos das políticas públicas* desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Este cenário vem sendo superado aos poucos quando o SUAS, estabelece o *Índice de Gestão Descentralizado - IGD SUAS*, que avalia os avanços da política de assistência social.

Quanto ao *tempo de atuação das ONGs* que desenvolvem suas atividades na rede socioassistencial em Manaus e que acessaram o FEAS em 2014, a pesquisa apontou que 19% das 26 instituições tem 10 anos de fundação, 35% tem de 11 a 20 anos de fundação, 23% tem de 21 a 30 anos de fundação e 23% tem mais de 31 anos de fundação e de desenvolvimento de suas atividades. Um dos fatores para que as ONGs possam ter acesso aos recursos públicos na área da assistência social, além de sua certificação como entidade de assistência social (que é conferida pelos conselhos municipais de assistência social), é ter no mínimo 3 anos de fundação e de desenvolvimento de ações na área de assistência social.

Estas ONGs que acessaram o FEAS estão inseridas em algum nível de proteção social e em um determinado serviço a ser oferecido para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade. Para a concretização desses serviços as ONGs desenvolvem diversas atividades com as famílias, visando a identificação das vulnerabilidades e das potencialidades que podem facilitar a criação de respostas às demandas e necessidades daquele território. Neste sentido, foi identificado a partir da pesquisa documental as seguintes atividades desenvolvidas pelas ONGs em Manaus.

PROTEÇÃO	ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS ONGS EM MANAUS	QT de ONGs
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	Busca ativa;	13
	Acolhida;	22
	Orientação e encaminhamentos;	16
	Grupos de convívio e fortalecimento de vínculos;	15
	Informação, comunicação e defesa de direitos;	12
	Visita domiciliar;	15
	Inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas;	13
	Elaboração de instrumento técnico de acompanhamento e desenvolvimento do usuário.	14
	Fortalecimento da função protetiva da família;	10
	Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio;	11
	Mobilização para a cidadania;	11
	Proteção social proativa;	9
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Escuta	6
	Estudo Social	6
	Apoio à família na sua função protetiva nos cuidados pessoais	5
	Construção de Plano individual e/ou familiar de atendimento	6
	Orientação sociofamiliar	6
	Acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados referência e contrareferência	5
	Elaboração de relatório e/ou prontuários, diagnóstico socioeconômico, orientação para acesso a documentação pessoal,	6
	Inserção em projetos/ programas de capacitação e preparação para o trabalho,	5
	Estímulo ao convívio familiar, grupal e social,	6
	Mobilização para o exercício da cidadania	4
	Articulação da rede de serviços socioassistenciais	6
	Articulação interinstitucional com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos Monitoramento e avaliação do serviço.	6
PREVENÇÃO E TRATAMENTO DE DEPENDÊNCIA QUÍMICA	Atividade física e desportiva;	2
	Atividade Lúdica- terapêutica variada;	2
	Atendimento em grupo e individual;	2
	Atividade que promova o conhecimento sobre a dependência de substâncias psicoativas;	2
	Atividade que promova o desenvolvimento interior;	2
	Registro de atendimento médico quando houver;	2
	Atendimento em grupo coordenado por membro da equipe;	2
	Participação na rotina de limpeza, organização, cozinha, horta e outros;	2
	Atividades de estudos para alfabetização e profissionalização;	2
	Atendimento à família durante o período de tratamento;	2
	Atividades visando à reinserção social do residente.	2

Quadro 12: Atividades desenvolvidas pelas ONGs em Manaus

Fonte: Pesquisa documental realizada na SEAS, 2015.

O quadro 12 sinaliza as atividades que as ONGs desenvolvem dentro dos serviços tipificados pelo SUAS na rede socioassistencial, tendo como principal atividade a *acolhida dos usuários da assistência social*. Segundo a NOB/SUAS 2012, a *acolhida* é uma das seguranças afiançadas pelo SUAS, que é provida pelo oferta de *espaço e serviço para a realização da proteção social básica e especial*, devendo ter as instalações físicas, as ações profissionais, condições de proporcionar recepção das pessoas, escuta qualificada profissional, acesso a informações, aquisições materiais e sociais e encaminhamento para a rede socioassistencial. Outra situação a ser destacada no edital de chamamento do FEAS de Manaus em 2014 é a *questão da intersetorialidade*, pois o edital abriu espaço para as ONGs desenvolverem serviços de prevenção e atendimento à dependência química, vinculando ações intersetoriais de assistência social e saúde. Entretanto, como já comentamos direcionar o uso do fundo de assistência para saúde fere a normatização do SUAS.

Os serviços executados pelas ONGs em Manaus, com essa forma de *gestão social* que intensifica a política de governo no sentido de fortalecer as parcerias entre público x privado, em detrimento do fortalecimento da política pública de assistência social, coloca em xeque o próprio fortalecimento da rede socioassistencial, pois os serviços que são oferecidos pelas ONGs na política de assistência social em Manaus têm financiamento público do FEAS para a execução desses serviços, cujo continuidade é incerto, pois quando o repasse cessa, as instituições correm o risco de interromper um serviço público que deveria ter caráter continuado por falta de condições de manter financeiramente, com seus próprios recursos, esses serviços. A LOAS determina que os serviços que são oferecidos na política de assistência social devem ter *continuidade*, como forma de assegurar segurança de proteção social para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, porém a parceria entre Estado e ONGs é permeada pelo *instrumento de convênio*, instrumento de parceria esse que direciona os gastos dos recursos apenas para as *atividades fins do objeto de convênio*, não favorecendo o pagamento de recursos humanos e outras despesas que as ONGs têm e também é limitado no tempo, pois o convênio tende a ser renovado a cada ciclo, interferindo diretamente no funcionamento e oferta dos serviços socioassistenciais, prejudicando a própria cobertura de proteção social estabelecida pelo SUAS que é executada na rede socioassistencial.

Portanto, a parceria entre Estado e ONGs por meio de convênios, limita e dificulta as ONGs em dar continuidade em suas atividades quando o objeto de convênio termina, prejudicando a rede socioassistencial, pois são interrompidos ou enfraquecidos os serviços oferecidos por falta de recursos, o que nos leva a questionar se até mesmo estas instituições são de fatos *não governamentais*, pois a maioria sobrevive com recursos públicos, e por outro

lado, essa parceria vislumbra o enfraquecimento da noção de *política pública de assistência social*, pois fortalece uma rede socioassistencial que é suscetível à variações e limitações quando repassa a maioria das responsabilidades para ONGs.

Desse modo, assevera-se que neste item do trabalho buscou-se apresentar o mapeamento do número de instituições que acessaram o Fundo Público de Assistência Social em 2014, em Manaus, bem como os serviços sociais afiançados assegurados pela Política de Assistência, além da abrangência quanto ao número de usuários atendidos pelas ONGs. Assim, no próximo tópico procurar-se-á aprofundar a análise dos desafios e das potencialidades que tiveram as ONGs pesquisadas no acesso aos recursos públicos do FEAS, visando elucidar a organização e as estratégias destas ONGs para a consecução dos recursos públicos na execução dos serviços socioassistenciais.

3.2 Caracterização da organização das ONGs que mais acessaram os recursos e as estratégias utilizadas para ter acesso aos recursos públicos na área da assistência social.

Para aprofundar a discussão e a caracterização das ONGs que acessaram o FEAS em 2014, analisar-se-á as instituições que mais recursos acessaram do Fundo, alocadas em suas respectivas proteções sociais (básica e especial) e na divisão conceitual das ONGs traçada por Kauchakje (2011) em que se verificou que em sua maioria são caracterizadas como filantrópicas laicas e religiosas. Posteriormente, serão caracterizadas as atividades, metodologias e o processo de avaliação de monitoramento e impactos que estas instituições se propuseram a realizar, conforme a descrição contida nos projetos elaborados para o chamamento público de 2014 do FEAS. Feitas essas considerações sobre a caracterização dessas instituições, buscar-se-á discutir as estratégias que estas instituições utilizaram para acessar os recursos do FEAS.

As ONGs que mais acessaram os recursos do FEAS em 2014 foram assim divididas:

ONG entrevistadas	Nome da Instituição	Anos de funcionamento	Proteção Afiançada	Classificação da ONG	Monte de recursos acessados
ONG 1	Lar Batista Janell Doyle	24 anos	Básica e Especial	Filantrópica Religiosa	R\$ 585.000,00
ONG 2	Pró Menor Dom Bosco	31 anos	Básica	Filantrópica Laica	R\$ 200.000,00
ONG 3	Instituto Novo Mundo	16 anos	Especial	Filantrópica Laica	R\$ 470.100,00
ONG 4	Inspetoria Salesiana Missionária da	57 anos	Básica	Filantrópica religiosa	R\$ 200.000,00

	Amazônia - São José Operário do Aleixo				
TOTAL					R\$ 1.455.100,00

Quadro 13: Instituições que mais recursos acessaram do FEAS em 2014
Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Essas ONGs que foram pesquisadas acessaram em torno de 70% dos recursos do FEAS no montante de R\$ 2.064.924,49 destinados no ano de 2014 às instituições que foram aprovadas no chamamento público. O público beneficiados por estas instituições chegam ao número de 2.340 pessoas diretamente beneficiadas, numa rede de serviços oferecidos de acordo com a tipificação socioassistencial, que organiza os serviços a ser oferecido no SUAS, tanto na proteção social básica e especial, sendo que estas instituições oferecem os *serviços de Convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários* (2), *Acolhimento institucional* (1) e *Prevenção e Tratamento à dependência química* (1).

No caso das ONGs 1 e 3 são as que mais recebem recursos do FEAS, pois lidam diretamente com *acolhimentos institucionais*, que demanda muito mais investimentos para manter e assistir os beneficiários que se encontram nestas instituições. Quando se analisa a rede socioassistencial das instituições que se encontram na proteção social especial de alta complexidade, vemos que a maiorias das instituições que oferecem acolhimento institucional são *organizações não governamentais*, principalmente voltadas para as crianças e adolescentes, visto que as instituições estatais são em menor número em relação às ONGs. Dentro deste serviço, ao meu ver, as instituições que se encontram na alta complexidade, são essenciais para o oferecimento desse serviço de acolhimento, visto que o Estado não oferece o suficiente para absorver essa demanda que necessita de atendimento e referência institucional, quando a família não consegue mais proporcionar. Contudo, por outro lado, essa realidade aponta o pouco interesse do Estado em investir em *diversas instituições de acolhimento* para responder as demandas que surgem na sociedade desses serviços, priorizando o repasse para essas instituições privadas, *porém públicas*, para executar tais serviços, como aponta uma das coordenadoras entrevistadas,

Quem tem mais facilidade de acessar o fundo são as instituições da alta complexidade, por que a maior necessidade é o da alta complexidade, é que tenham mais locais para o acolhimento institucional, sendo que a básica pode ter instituição que fique de fora e o valor é menor (**Entrevistada/ONG 1**).

Ao se analisar a missão destas ONGs que acessaram o FEAS e executaram suas ações na rede socioassistencial, os dados apontaram que a maioria destas instituições asseguram em sua missão, ações voltadas para a assistência social e para a promoção, proteção e defesa da garantia dos direitos, como pode ser depreendido do quadro 14.

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo da missão institucional	Identificação da ONG
Prevenção e combate da dependência química	ONG 3
Recuperação de dependentes químicos	ONG 3
Promover pesquisas e estudos	ONG 3
Educação Preventiva	ONGs 2, 3 e 4
Promover reintegração social	ONG 3
Inclusão Social	ONG 3
Formação Integral	ONG 3
Assistir integralmente	ONG 1
Princípios cristãos	ONG 1
Solidariedade humana	ONG 1
Liberdade	ONG 1
Assistência social	ONGs 2 e 4
Defesa, promoção e proteção social	ONGs 2 e 4

Quadro 14: Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo da missão das ONGs
Fonte: pesquisa de campo, 2016.

A *promoção, defesa e proteção social, a assistência social e a educação* são as categorias mais recorrentes encontrados na missão destas instituições, destacando a educação preventiva como forma de combater algumas situações de vulnerabilidade social por meio da informação e capacitação. Outro fator que é imperativo destacar na missão das instituições é o *princípio cristão* que norteia o objetivo da instituição como apontado pela ONG 1.

As entidades religiosas desenvolvem desde sempre suas ações na área social no Brasil, desenvolvendo suas ações na área da saúde, assistência social e educação, recebendo do Estado, como apontou o quadro histórico (ver quadro n. 03) de legislação das entidades filantrópicas, referentes às subvenções recebidas para desenvolver suas atividades quando o Estado não direcionava políticas públicas voltadas para a população em situação de vulnerabilidade social. Verificou-se que essas ações sempre foram permeadas por sentimentos humanitários e caritativos, com forte apeço pelos princípios cristãos. Essa perspectiva começa a mudar, principalmente com o reconhecimento da assistência social como política pública, que reconhece (mediante a LOAS, a PNAS e o SUAS) essas entidades não governamentais como *entidades de assistência social*, que se dedicam a executar ações de assistência social em consonância com o que estabelece as legislações da política. Portanto, para acessar os recursos públicos, as entidades devem se adequar às legislações sociais, sem prejuízo de princípios

religiosos, sexuais e raciais que impeçam os usuários dos serviços acessarem seus direitos, como bem aponta a coordenadora de uma ONG:

Não se pode ter no estatuto declarando que é religiosa, pois se tiver objetivo religioso não se acessa o fundo. A instituição não faz religião com a assistência, não tem nada haver, a questão religiosa será da sua formação do seu caráter, mas não se pode ter uma instituição religiosa acessando o Fundo. Talvez o novo marco regulatório vem trazendo isso, contudo, tem algumas entidades que utilizam a religião como forma de ter a sensibilidade de cuidar do outro, a nossa também é das igrejas batistas, que criamos o abrigo, mas aqui dentro a nossa entidade é uma entidade de filantropia. Eu tenho a formação religiosa, mas não a instituição (**Entrevistada/ONG 1**).

Contraditoriamente, percebe-se que na missão da instituição encontram-se os princípios religiosos que norteiam suas ações, porém ao submeter um *projeto social* para captar recurso público, esses princípios têm que dar lugar aos princípios e diretrizes estabelecidos pela *política de assistência social*. Desse modo, é possível dizer que a instituição que não se encontra adequada à *tipificação nacional dos serviços socioassistenciais* não deveria ter sido certificada como entidade de assistência social pelo CMAS e, também, não deveria ter como acessar recursos públicos para executar seus serviços.

Em relação aos *projetos sociais* para captação de recursos no FEAS submetidos por estas instituições, pode-se analisar que todos tem por objetivo principal, *o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários*, como pode ser observado no quadro que segue:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo dos objetivos dos projetos sociais	Identificação da ONG
Fortalecer a convivência familiar e comunitária	ONG 1, 2, 3 e 4
Fortalecimento da cidadania e inclusão social	ONG 2 e 4
Garantia de proteção integral e defesa de direitos	ONG 1 e 4
Preparação para o trabalho e inclusão produtiva	ONG 2
Promoção da qualificação cultural e técnica	ONG 2
Protagonismo social	ONG 1 e 4
Reabilitação física e psicológica	ONG 3
Suporte emocional, espiritual, social, educacional e cognitivo	ONG 1 e 4
Tratamento por meio de internação e atendimento ambulatorial	ONG 3

Quadro 15: Análise de conteúdos realizados dos objetivos dos projetos sociais submetidos ao FEAS para acesso aos seus recursos.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

As categorias elaboradas a partir das análises dos *objetivos dos projetos sociais* apontam como principais linhas de ações destas instituições na execução de suas atividades o

fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com direcionamento para o fortalecimento da cidadania, inclusão social e protagonismo social, corroborando para o empoderamento dos usuários quanto aos seus direitos e a preocupação de trabalhar os vínculos com as famílias, como preconiza a maioria das políticas públicas que tem na matricialidade familiar um trabalho importante na proteção às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

É possível destacar também a preocupação com a *inserção produtiva das famílias* que se encontram aquém de suas condições de vida e de sobrevivência, apontando *serviços de capacitação e preparação para o trabalho e inclusão produtiva*, como forma mediante de obter meios para que as famílias garantam suas condições de manutenção. Destacam-se também a categorial de *protagonismo social*, contribuindo com informações e sensibilizações sobre seus direitos enquanto cidadãos e cidadãs. E a categoria *suporte emocional, espiritual, social, educacional e cognitivo*, garantindo para as famílias que são atendidas por estas ONGs suporte nessas diversas dimensões identificadas nos objetivos dos projetos, contribuindo para o fortalecimento das famílias em sua função protetiva e até mesmo sendo o suporte para usuários que se encontram sem vínculos familiares, tendo na instituição, a única referência de convivência comunitária.

Para a realização dos *objetivos propostos nos projetos submetidos ao FEAS*, as ONGs se propuseram a desenvolver e executar metodologias de trabalho e atividades que pudessem impactar na vida das famílias que são acompanhadas por tais instituições, para tanto, a partir da *análise de conteúdo dos procedimentos metodológicos das instituições descritos* para operacionalizar suas ações, foram identificados os seguintes procedimentos e atividades realizadas:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo dos procedimentos metodológicos dos projetos sociais	Identificação da ONG
Acolhida	ONG 3 e 4
Acompanhamento ambulatorial	ONG 3
Acompanhamento escolar	ONG 1
Acompanhamento familiar	ONG 1, 3 e 4
Articulação institucional	ONG 1
Atendimento familiar	ONG 3
Atendimento individual e em grupo	ONG 3
Atendimento psicossocial	ONG 1, 2, 3 e 4
Atividade socioeducativa	ONG 2 e 4
Atividades esportivas, culturais e educacionais com adolescentes	ONG 1, 2 e 4
Atividades Lúdicas	ONG 1 e 4
Busca ativa	ONG 1

Comunicação e inclusão social e defesa de direitos	ONG 2
Comunidade terapêutica	ONG 3
Convívio Familiar e comunitário	ONG 1 e 2
Curso de informática	ONG 3
Dia de convivência	ONG 1
Diálogo de conhecimento	ONG 2
Encaminhamentos	ONG 4
Escuta qualificada	ONG 1
Fortalecimento de vínculos	ONG 3
Grupo de pais	ONG 1
Implementação alimentar	ONG 4
Mobilização para a cidadania	ONG 1
Oficina de conhecimento e desenvolvimento de produção textual	ONG 2
Oficinas de convivência	ONG 1
Oficinas de geração de renda	ONG 2
Orientações sociais	ONG 4
Palestras	ONG 3 e 2
Pesquisa de satisfação	ONG 1
Programas de apoio/acompanhamento para as crianças egresso do abrigo	ONG 1
Reuniões	ONG 2, 3 e 4
Segurança e autonomia individual, familiar e social	ONG 1
Triagem	ONG 1, 2, 3 e 4
Visitas domiciliares	ONG 1, 2, e 3

Quadro 16: Procedimentos Metodológicos utilizados pelas ONGs para a operacionalização de suas ações.
Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Segundo o que evidencia o quadro 16, quanto aos procedimentos metodológicos utilizados pelas ONGs na operacionalização de suas ações, as ONGs no primeiro contato com seus usuários, realizam o que se estabelece no SUAS como a *segurança de acolhida*, que visa proporcionar espaço e serviços para a realização da proteção social básica e especial, com instalações físicas adequadas e ação profissional que contenha condições mínimas para realizar intervenção profissional, tais como: triagem, atendimento psicossocial, visitas domiciliares e acompanhamento familiar. No *trabalho direto* com os usuários das instituições, destacam-se as *atividades que fortalecem os vínculos familiares e comunitários, atividades socioeducativas, lúdicas e esportivas e a utilização de palestras e reuniões*, como forma de sensibilizar e informar a comunidade sobre os direitos sociais.

Estas ações de *fortalecimento da cidadania* e da ação direta com a população se caracterizam como um *novo associativismo* fundamentado na participação cidadã (GOHN, 2013). A autora aponta que:

O conceito de Participação Cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada ao longo de todo o circuito de formulação e

implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas (Idem, 2013,p.240).

A Constituição Federal de 1988 incorpora a concepção de participação cidadã em seu corpo jurídico, fazendo com que a sociedade organizada participe dos canais de decisões via conselhos de políticas públicas e outros meios de participação, trazendo uma nova forma de *gestão social em rede*, como já explicitado neste trabalho, trazendo uma nova forma de *relação entre Estado e sociedade*, não apenas pela via do monitoramento e fiscalização, mas também na execução dos serviços de caráter público em uma *rede socioassistencial de serviços*, que mescla a relação híbrida entre público e privado.

Essa nova relação entre o Estado e sociedade civil a partir da década de 1990, principalmente, na distribuição e gestão dos fundos, proporcionou projetos focalizados e pontuais para segmentos da sociedade, traçando um novo perfil sobre as ações desse *novo associativismo no Brasil*, exigindo não mais uma postura reivindicativa e sim propositiva, ser ativo e não passivo reivindicante (GOHN, 2013).

A autora tece uma crítica em relação ao *novo associativismo*, quando afirma que “criou-se uma nova gramática onde mobilizar deixou de ser para o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais” (GOHN, 2013, p.243), ou seja, as novas ONGs deixaram de se preocupar em fomentar movimentos que questionasse a realidade de forma crítica e preocuparam-se muito mais em organizar e implementar projetos sociais e executar tais serviços para os diversos segmentos, do que *fortalecer canais de participação cidadã e controle do Estado*.

Estas mudanças em relação às *ONGs militantes* (GOHN, 2013) que participavam ativamente no combate ao Estado autoritário, sendo assessoria para as organizações de movimentos sociais populares, dá lugar a ONGs sem heranças ligadas aos movimentos sociais, surgindo de demandas sociais que necessitavam de respostas imediatas, tanto de organizações privadas como, posteriormente, do Estado, sem o questionamento do *status quo* da própria sociedade que engendra a desigualdade. Neste sentido, entende-se que as *ONGs que acessaram o FEAS em 2014 no Amazonas* e classificadas como filantrópicas laicas e religiosas, segundo a classificação conceitual das ONGs por Kauchakje (2011), tendem a se preocupar mais em se organizar para captar recursos para o financiamento de suas ações, *para não fechar as portas*, do que participar de *canais de reivindicação e enfrentamento político contra o Estado*, pois como foi observado ao longo de muitos anos de atuação na área pelo pesquisador deste estudo,

é possível evidenciar certa preocupação em não “bater” de frente com o Estado, com o receio de ter retaliações políticas, ou seja, não ter o *projeto social* aprovado no FEAS.

Diante dessas dificuldades das ONGs na luta incessante para captar recursos para a sua própria manutenção, e essa nova *modalidade de parceria com o Estado* para ter acesso aos recursos públicos, tentou-se identificar, por meio das entrevistas realizadas com os coordenadores das ONGs, quais as dificuldades encontradas nessa relação com o Estado na captação de recursos e na execução das ações contratadas no chamamento público para ter acesso aos recursos do FEAS. Desta forma, os entrevistados nas ONGs explicitaram que as maiores dificuldades ou entraves são:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
Tempo (2)*	Talvez o tempo, porque entre um convênio e o outro tem um buraco negro, tendo um espaço muito grande entre um e outro convênio. (Entrevista/ONG1) Tempo para a execução do projeto. Para elaborar e apresentar, por que não foram meses e sim dias, pois quando o edital saiu a SEAS chamou as instituições e deu 1 semana para que apresentasse os projetos (entrevista/ONG 2)
Burocracia (1)*	Com o Estado tivemos uma parceria de 6 anos e foi muito difícil, por várias razões, muitas exigências que as vezes não podemos cumprir e muitas vezes não é feito o convênio em razão disso. (Entrevista/ONG 3)
Mudanças na legislação (1)*	A reformulação da legislação. Por que a legislação em 2011, 2012 e 2013 era uma e a partir de 2014 foi se formando uma nova legislação para as ONGs, que foi a separação das ações de educação, saúde e assistência social. Esse redimensionamento foi a grande dificuldade de aceitação das ONGs e de reorganizar essas instituições com a implementação da resolução 109 do CNAS, que trata da <i>tipificação nacional dos serviços socioassistenciais</i> , onde as ONGs tiveram que se adequar a essa resolução. (Entrevista/ONG 4)

Quadro 17: Dificuldades e/ou entraves encontrados na execução da parceria entre o Estado e a ONG para a realização das ações contratadas.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias.

As principais dificuldades apontadas pelas ONGs participantes da pesquisa tem relação com o tempo. O instrumento que fomentou a parceria dessas instituições em 2014 com o Estado foi o convênio, e para a maior parte delas o tempo necessário para a elaboração dos projetos sociais e o tempo exigido pelo edital para apresentar os documentos, segundo os coordenadores, foi demasiadamente curto, dificultando a organização e a qualidade dos projetos a serem submetidos. Outras dificuldades apontadas pelas instituições foram questões de burocracia para

celebrar convênio e receber recursos públicos, pois segundo um *coordenador entrevistado*, exige-se muitos documentos que por vezes a ONG não consegue celebrar o convênio com o Estado. Essas exigências são importantes como forma de assegurar o controle e transparência do uso dos recursos destinados às instituições privadas, pois garante que os recursos de fato sejam executados de acordo com o *objeto do convênio* e que tenha transparência na prestação de contas.

Outra dificuldade relatada foi a questão das *mudanças legislativas referente à parceria com o Estado*. Em Uma das ONGs o coordenador entrevistado apontou que essas mudanças ocasionam dificuldades, principalmente na reorganização de suas ações para se adequar às legislações, no caso da assistência social. Apesar de que em 2014, o *instrumento de parceria era o convenio*, para uma ONG celebrar convenio, tinha que em seu *projeto técnico*, adequar suas ações na tipificação dos serviços socioassistenciais, que organizou todos os serviços executados pelo SUAS, diferenciando o que é de fato ações de assistência social e de outras políticas, não tirando o caráter intersetorial da assistência com as outras políticas, *mas especificando o que de fato é de responsabilidade da assistência social*. Nesse sentido, entende-se que a adequação das ONGs ao SUAS e a resolução 109 do CNAS (2009) se faz necessário para qualificar e proporcionar uma rede socioassistencial com maior abrangência, favorecendo a garantia de proteção social para famílias que se entram em situação de vulnerabilidade social.

Em relação à *forma de organização das ONGs*, foi questionado aos entrevistados quais foram as formas de organização que criaram mais facilidades no acesso ao Fundo Publico, com base na divisão de: *movimentalista, filantrópica e empresariais* - proposta por Kauchakje (2011). No quadro a seguir é possível observar o que as ONGs apontaram:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p>Nenhuma instituição tem facilidade (2)*</p>	<p>Assim, o que a SEAS divide é dentro da leitura do SUAS, não sendo essa leitura, que você dividiu. A SEAS divide em proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Ou seja, em nenhum documento diz que a instituição que é religiosa tem facilidade no acesso, só tem acesso as instituições que tenham como objetivo o cunho social, pelo contrário, se for religioso não tem como acessar os recursos. Em nenhum documento saberá se é religioso, só irá saber se a instituição é religiosa quando for realizar visita na OSC e verificar as atividades. Não se pode ter no estatuto declarando que é religiosa, pois se tiver objetivo religioso não se acessa o fundo (Entrevista/ONG 1)</p> <p>Todo mundo tem acesso por meio do edital, não existindo a facilidade para alguma modalidade e tipo de organização. (Entrevista/ONG 2)</p>

<p>Instituições ligadas a políticos (1)*</p>	<p>Nenhuma dessa tem privilégios, é uma outra, as que são dirigidas por políticos. Essas sim têm mais facilidades de acessar os recursos, não sei quais são elas e não sei se recebe maiores ou menores recursos, mas tem mais facilidade no acesso (Entrevista/ONG 3)</p>
<p>Instituições religiosas (1)*</p>	<p>Acho que são as instituições religiosas, por que sempre trabalhei nelas e o que eu vejo na SEAS e acredito que são mais as religiosas, eu acredito que aconteça por que são as instituições mais organizadas. Sinto que as instituições religiosas elas se organizaram mais ao longo do tempo, pois já trabalham com a questão da filantropia e tem experiências. (Entrevista/ONG 4)</p>
<p>Instituições de abrigo (1)*</p>	<p>Quem tem mais facilidade de acessar o fundo são as instituições da alta complexidade, por que a maior necessidade é o da alta complexidade, é que tenham mais locais para o acolhimento institucional, sendo que a básica pode ter instituição que fique de fora e o valor é menor. (Entrevista/ONG 1)</p>

Quadro 18: A forma de organização institucional das ONGs que teve mais facilidade no acesso ao fundo público de assistência social (religiosa, filantrópica, movimentalista, empresarial).

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias.

Dois ONGs alegaram que nenhuma instituição que tem essa forma de organização conceitual de movimentalista, filantrópica ou empresaria tem facilidade, todas tem que passar pelo chamamento público via edital e passar por todos os processos legais para acessar os recursos públicos do FEAS, porém, posteriormente defende que quem tem mais facilidade aos recursos públicos são as instituições de abrigo, por serem poucas e o serviço de alta complexidade ser necessário em relação à demanda que surge da sociedade. Outra coordenadora de ONG entrevistada apontou que as instituições religiosas teriam mais facilidade de acessar, porque estas estão mais organizadas e têm mais tempo de experiência na área da filantropia. Também essa possível facilidade deve-se a relação histórica entre o Estado e as instituições religiosas que desenvolveram ações voltadas à caridade e a filantropia tanto na área da saúde, educação e assistência social, tendo por parte do Estado, em 1931, a criação das Caixas de Subvenções para auxiliar estabelecimentos de caridades ligadas à Igreja Católica, fomentando a partir de então subvenções, isenções e recursos para desenvolver atividades ligadas à área social.

Um fato que chamou a atenção na *análise de conteúdo* das entrevistas foi a alegação de um dos coordenadores, de que as ONGs que mais facilidades têm para acessar os recursos públicos *são as que são dirigidas ou ligadas aos políticos*. Esse dado nos chama a atenção para a lisura e a credibilidade das ONGs no trato da coisa pública, principalmente quando se remete aos anos da década de 1990, para o escândalo de desvio de dinheiro pelas ONGs comandadas por políticos, que com emendas parlamentares destinavam volumosos recursos públicos para

as “ONGS pilantrópicas”⁹, que desviavam dinheiro e não investiam nos objetivos sociais que se propuseram a realizar. Essa *falta de transparência dos recursos destinados a essas instituições* forjou novas legislações que pudessem prezar por maior controle por parte do Estado sobre as instituições *não governamentais*. Esse escândalo das ONGs na década de 90 colocou em descrédito outras instituições que desenvolvem seus trabalhos de forma séria e comprometida, dificultando seu acesso aos recursos públicos para dar continuidade às suas atividades. Essas instituições ligadas aos políticos podem existir, contudo, é dificultoso desvelar quem são essas instituições e a quem são ligadas, pois sempre tem outra pessoa responsável pela instituição, quem indiretamente o representa.

Como forma de superar e combater esse tipo de prática, a *vigilância socioassistencial* por parte do Estado é importante, no intuito de monitorar e avaliar essas ações de parceria entre Estado e sociedade civil na execução dos serviços socioassistenciais, colaborando para que as instituições, de forma séria, desenvolvam suas atividades com objetivo de alavancar a rede de proteção social em Manaus.

Diante de algumas dificuldades na relação de parceria com o Estado, as ONGs procuraram se organizar coletivamente para seu fortalecimento e também para acessar os recursos públicos, diante disso, sobre as vantagens de se organizarem coletivamente, o quadro a seguir aponta alguns direcionamentos:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p style="text-align: center;">Força política (4)*</p>	<p>É Força! Força política (Entrevista/ONG 1).</p> <p>Questão de força política (Entrevista/ ONG 2)</p> <p>Seria mais força, pois todos os seguimentos têm sindicato e associação, facilitando a negociação com o Estado (Entrevista/ONG 3)</p> <p>Importantíssimo, se fortalece (Entrevista/ONG 4).</p>
<p style="text-align: center;">Transparência (1)*</p>	<p>Isso é para ir na contramão das pessoas que falam mal de todas as organizações, pois alcançamos nacionalmente uma lei que nos favoreceu em vários itens e também nos deixa mais transparentes, então isso quer dizer que não são todas as OSCs que são pilantrópicas, pois se vier todo o ano verá que desenvolvemos atividades constantemente com as crianças e as minhas outras irmãs ONGs também, pois não admito ser comparada com instituições que desenvolvem suas atividades na pilantropia. (Entrevista/ONG 1)</p>

⁹ ONGs pilantrópicas são instituições legalmente constituídas para acessar os recursos públicos, porém são dirigidas por políticos que as usam para o desvio de dinheiro público.

<p>Trabalho em rede (1)*</p>	<p>As instituições que participam do fórum, colocamos a mão no fogo por elas, pois conhecemos o que cada uma faz, e hoje trabalhamos em rede, nos ajudando e até doando alimentos umas para as outras, trabalhando em rede. Entrevista/ONG 1)</p>
<p>Fortalecimento das instituições (1)</p>	<p>Fortalecimento das instituições por meio de capacitações (Entrevista/ ONG 2)</p>

Quadro 19: Percepção dos entrevistados sobre existência de vantagens das ONGs de se organizarem coletivamente para acessar recursos públicos.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

As principais vantagens apontadas pelas ONGs de se organizarem coletivamente são: *força política, transparência, trabalho em rede e fortalecimento das instituições*. Em relação à *força política* que a organização coletiva poderia trazer às instituições, os entrevistados foram unânimes sobre a positividade desta assertiva. Esta *força política* está relacionada à organização que estas instituições juntas poderiam ter no que se refere ao fortalecimento das instituições, a troca de experiências e, principalmente, a força de representar esse segmento e defender seus interesses comuns, principalmente no que se refere à captação de recursos. Outro apontamento destacado foi a *importância do trabalho em rede*, no caso, a partir dessa organização coletiva entre as ONGs, pois possibilita o espaço de encontro com as diversas instituições e, principalmente, o conhecimento dos seus serviços e a troca de conhecimentos entre estas. Portanto, a vantagem das ONGs de se organizarem possibilita nos dizeres dos coordenadores, *força política*. Diante deste apontamento foi questionado se participavam de alguma organização coletiva das ONGs em Manaus e as mesmas apontaram participar do *Fórum Estadual de Assistencial Social do Amazonas - FEAS*.

O fórum se caracteriza como um espaço de encontro, discussões e reflexões envolvendo entidades que trabalham temáticas diversas e assuntos de interesses comuns. Espaço esse não institucionalizado e não reconhecido como pessoa jurídica, mas aglutina diversas instituições que tem interesses em comum em uma determinada área (KAUCHAKJE, 2011). Sobre a importância de se organizar e participar de algum fórum, as ONGs direcionaram para os seguintes apontamentos:

<p>Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo</p>	<p>Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados</p>
<p>Canal de articulação e informação (3)*</p>	<p>Com certeza! É no fórum onde podemos discutir nossas necessidades, fazer as nossas qualificações... (Entrevista/ONG 1).</p>

	<p>Sim, importantíssimo. Por que dentro dos fóruns que são discutidas as políticas públicas [...]. (Entrevista/ONG 2)</p> <p>Sim, é importante por que é onde descobrimos as coisas, ficamos perto das questões das mudanças, troca de experiências, e efetivando a questão da assistência social mesmo. (Entrevista/ONG 3)</p>
Representação nos conselhos de políticas públicas (2)*	<p>É onde escolhemos as pessoas que vão para os conselhos de políticas públicas, ou seja, para participa nos conselhos municipais, estaduais e federais tem que ser via fórum que vai escolher a instituição que vai para os conselhos e são os conselhos que darão direcionamento para as políticas públicas (Entrevista/ONG 1).</p> <p>Também é pelo fórum que são escolhidas as instituições para compor os conselhos de políticas públicas. (Entrevista/ONG 2).</p>
Canal de fiscalização (1)*	É pelo fórum que a sociedade civil se organiza para cobrar as políticas públicas (Entrevista/ONG 2) .
Não é importante (1)*	C1- Não, porque para participar tudo é custo e não temos essa ajuda de custo para participar e as vezes não tem retorno. As ONGs as vezes não tem nem dinheiro para pegar transporte imagina participar de fórum, que tudo gera custos. (Entrevista/ ONG 3) .

Quadro 20: A importância das ONGs de se organizarem para participar de fóruns

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias.

As ONGs apontaram que é importante participar do fórum porque se tem maior articulação e informação neste espaço, pois são discutidos sobre as políticas públicas, fazem capacitação para se qualificarem para acessar os recursos públicos, mobilizam-se para que as necessidades das instituições sejam respondidas pelo Estado e favorecem um canal de informação para atualizar as ONGs. Segundo informação de uma das coordenadoras entrevistadas, que faz parte da coordenação do Fórum Estadual de Assistência Social do Amazonas - FEAS, a quantidade de ONGs que fazem parte desse espaço são *50 instituições que se encontram inscritas no Fórum*. Este espaço de organização das ONGs favorece para que as instituições possam estar “planificadas” no conhecimento relativo ao *terceiro setor* e sobre as legislações voltadas ao estabelecimento de parceria entre Estado e ONGs, no intuito de qualificá-las para elaborar *projetos técnicos*, captar recursos e prestar contas, que por sinal uma das instituições entrevistadas não conseguiu prestar contas dos recursos que foram repassados no ano de 2014 e teve as contas reprovadas bem como o convenio cancelado até que estivesse adimplente.

Outro fato importante sobre o *Fórum das ONGs*, é que por meio dele, as entidades que fazem parte podem se organizarem e escolher as instituições que comporão os assentos nos Conselhos Municipal e Estadual de Assistência Social, ou seja, no âmbito dessa organização

representativa das ONGs em Manaus, há organização e escolha, entre seus pares, das instituições que irão compor como membros da sociedade civil os Conselhos de Políticas Sociais. Esses conselhos de políticas são espaços em que a sociedade civil, a partir de uma representatividade, participa no controle, fiscalização e deliberação das políticas públicas, com composição paritária entre os representantes da sociedade civil e do governo. Esta inovação ocorreu com a CF 88 que legitima a participação da sociedade civil no aparato do Estado, contribuindo para a fiscalização e monitoramento das políticas públicas, bem como a participação na formulação de tais políticas.

Seravia e Ferrarezi (2006) apontam que os conselhos inserem-se na questão da governança democrática, sendo canais institucionalizados de participação por representatividade fomentando uma nova relação entre Estado e Sociedade, instituindo uma nova modalidade de controle sobre as ações do governo. Os conselhos podem interferir nas ações governamentais quando exerce seu papel de fiscalizar, monitorar e deliberar sobre as políticas públicas.

Sobre essa participação da sociedade civil de forma representativa nos conselhos de políticas públicas, os autores mencionados, a partir de pesquisa realizada, apontam que essa paridade que deveria ter os conselhos, tanto na participação e nas reuniões, tem nas ONGs maiores participações, porém nem todas as instituições são iguais e nem todas tem a possibilidade de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para a intervenção na formulação das agendas públicas e deliberação do conselho, visto que algumas vezes as disparidades técnicas e de conhecimento fica aquém dos participantes governamentais, enfraquecendo um debate qualificado que possa impulsionar as deliberações paritariamente do conselho.

Para as ONGs entrevistadas, o Fórum é um espaço importante de organização para auxiliar no acesso aos recursos públicos, pois potencializa troca de experiências e informações que qualificam as instituições no acesso aos editais de chamamento público, para captação de recursos, podendo ser um canal de qualificação também para as ONGs que tem um assento nos conselhos, discutindo os conhecimentos necessários para atuar de forma mais efetiva nos debates pertinentes às deliberações dos conselhos. Sobre a importância do Fórum nesse processo de organização, as coordenadoras entrevistadas nas ONGs afirmaram que,

[...] a instituição se qualifica direto, no caso sobre o novo marco regulatório, e é também um canal de comunicação entre as OSCs. Também na hora que sai o edital de chamamento público, chama-se todas as OSCs e capacita para concorrer ao edital, e quem não consegue escrever os projetos as instituições se juntam e escrevem juntas (Entrevista/ONG 1)

Sim, por que o fórum organiza estudos e capacitações como por exemplo a capacitação do novo marco regulatório para possam conhecer a nova legislação e ter acesso aos recursos públicos (**Entrevista/ONG 2**)

O processo de organização a partir do fórum possibilita as ONGs recorrerem se tem alguma dificuldade na elaboração do plano de trabalho, que é necessário para a submissão para pleitear os recursos públicos do FEAS, quando colocam que assessoram outras instituições nesse processo de elaboração dos projetos, porém um dos entrevistados alega que:

O fórum poderia capacitar as ONG's em Manaus para tudo isso, mas não temos nenhum conhecimento disso. (**Entrevista/ONG 3**)

O coordenador entrevistado nessa ONG, no decorrer da entrevista, disse desconhecer sobre a existência do fórum, ou seja, está aquém da movimentação e da articulação que o Fórum das ONGs realiza junto as instituições que participam desse processo, desconhecendo sua importância. Sobre a importância do Fórum na organização para a escolha das ONGs para compor os Conselhos Municipais, foi apontado que as instituições já tinham ou tem um assento no CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes) e do CEAS (Conselho Estadual de Assistência Social).

Estas instituições que mantinham/mantêm assento nos Conselhos, possibilitam discutir, deliberar, fiscalizar e monitorar as políticas públicas, estando mais informadas sobre possíveis editais para chamamento público e até participando de suas formulações. Nesse sentido, perguntou-se para as instituições se o assento no CMAS ou CEAS facilitou o acesso das mesmas aos recursos públicos e os entrevistados nas ONGs apontaram que:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p>Não facilitou (4)*</p>	<p>Não. Nem dificultou e nem facilitou, porque na hora que vem o edital todas as instituições estão no mesmo “bolo” não importando se você é ou não do conselho. (Entrevista/ONG 1).</p> <p>Não, não facilitou não, o que acontece nesses conselhos é o monitoramento e acompanhamento e fiscalização da política pública, mas ter a facilidade aos recursos públicos, não. (Entrevista/ONG 2)</p> <p>É uma das exigências para participar do convenio é a participação em algum conselho. Porém não facilitou o acesso da ONGs aos recursos por que tem que seguir à risca o edital. (Entrevista/ ONG 3)</p>

	Acredito que não, por que a gente só tinha o assento e concorríamos o edital como qualquer outra instituição. (Entrevista/ONG 4)
--	---

Quadro 21: Percepção das entrevistadas se, com o assento em algum conselho de assistência social em Manaus, facilitaria à instituição o acesso aos recursos públicos.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

As instituições apontam que em nenhum momento, mesmo tendo assento nos conselhos de políticas públicas, tiveram privilégios ou facilidade de acessar os recursos públicos, visto que só podem acessar esses recursos mediante o edital de chamamento público para a captação de recursos. Mesmo as instituições estando informadas e até mesmo responsáveis em apreciar e aprovar editais para repasse de verbas voluntárias do Estado para as ONGs, dizem não usar do cargo no conselho para proveito próprio.

Portanto, o percurso trilhado na pesquisa de campo permitiu desvelar como essas instituições se organizam *individualmente e coletivamente* para acessar os recursos do FEAS, o que nos permite dizer que a organização coletiva se fez necessária para criar um espaço de discussão, não juridicamente constituído, para organizarem-se e trocarem experiências, no intuito de defender interesses do segmento e da própria política pública em que estão inseridas, evidenciando sua preocupação primeira na articulação para captar recursos para manter suas atividades e a própria instituição funcionando. Diante do desafio para a manutenção das ONGs, no próximo tópico serão apresentados quais os principais desafios que as ONGs enfrentam ao acessar os recursos públicos do FEAS e suas potencialidades.

3.3 Análise das dificuldades e/ou potencialidades das ações dessas ONGs no processo do acesso ao Fundo Público de Assistência Social

A participação das ONGs na *rede socioassistencial complementar da política pública de assistência social em Manaus* é permitida a partir do momento que estas instituições estão certificadas como entidades de assistência social pelos Conselhos Municipais de Assistência Social de cada município, certificação essa que permite também que estas entidades possam estabelecer parceria com o Estado para acessar recursos públicos, no caso dessa pesquisa foi focalizado o do Fundo Estadual de Assistência Social do Amazonas - FEAS, através de convenio.

O convenio segundo Ciconello (2011), são acordos firmados entre entidades públicas e entidades privadas que tem como objetivo a execução de um mesmo *objeto de interesse comum*, sendo assegurada essa forma de parceria pela lei federal nº 8.666/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração pública. Bem como a Instrução Normativa STN nº 01 de 1997 que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

Essa *modalidade de parceria com as instituições da sociedade civil*, pelo convênio, por um lado, estabelece normas e controle sobre o repasse e prestação desses recursos públicos por parte destas entidades na execução dos objetos de convênios, contribuindo assim para o combate ao desvio de recursos, mas por outro lado, esse instrumento de parceria limita no tempo a continuidade de atividades essenciais para a rede socioassistencial da política pública, principalmente de serviços que se encontram na média e alta complexidade. O convenio por ser um instrumento de caráter rígido, sem nenhuma flexibilidade na destinação dos recursos repassados para a necessidade das ONGs, dificulta a continuidade dos serviços oferecidos por estas entidades, ferindo o que estabelece a PNAS de 2004 quando coloca que os serviços devem ter caráter continuado. Essa dificuldade na continuidade dos serviços impulsiona a *organização das ONGs* para superar alguns obstáculos, referentes à manutenção e potencialidades de acesso aos recursos públicos, visando corresponder sua ação na rede socioassistencial.

Para celebração de convenio com o Estado, as ONGs tendem a se submeter ao *chamamento público*. Diferente das licitações que o Estado realiza para contratação de serviços e compra de materiais, o chamamento público é realizado no intuito selecionar projetos de entidades sem fins lucrativos que têm por objetivo realizar ações e atividades de interesse social e público, buscando a ampliação de serviços complementar ao Estado. Neste sentido, em 2014 a SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social, realizou chamamento público com o objetivo de implementar a rede socioassistencial no âmbito da assistência social, visando à organização dos serviços, à melhoria da eficiência e ampliação dos serviços ofertados, mediante a transferência voluntária de recursos públicos para as ONGs, por meio de instrumento de convênio.

O edital N.001/2014 aponta as vedações para as transferências de recursos para outras entidades que tenham:

- Algum agente político do poder público ou algum parente mais próximo nestas instituições;
- Entidades que estejam inadimplentes com outros convênios;

- Entidades que não direcionam seus projetos para o que está estabelecido no edital, bem como não ter condições técnicas de executar os serviços;
- Transferências de recursos a terceiros;
- Transferência para instituições com fins lucrativos e para clubes e associações de servidores, sindicatos, organizações partidárias e cooperativas.

Para a participação das *entidades de assistência social* neste processo de chamamento foi apontado pelo edital, que essas instituições devem ser:

- Aquelas que comprovem inscrição no CMAS;
- Aquelas que apresentem projetos na área da proteção social básica, especial (média e alta complexidade) e prevenção e tratamento de dependência química, contendo o plano de trabalho e o diagnóstico social e outros diversos documentos necessários para prosseguir no processo de seleção.

O processo de seleção dos projetos que as ONGs submeteram, foi avaliado por uma comissão formada por diversos departamentos da SEAS, juntamente com dois conselheiros do FEAS (um governamental e outro da sociedade civil que não estavam participando do processo). Essa comissão tinha como *parâmetros de análise dos projetos* duas fases: A primeira direcionava a avaliação da proposta fornecida pelas instituições, bem como o diagnóstico social de cada território, que essas entidades realizavam suas atividades. Posteriormente, a comissão realizou visitas nas ONGs para averiguar o ambiente, e verificar se era propício ao desenvolvimento das ações propostas e se o corpo técnico seguia as normativas da NOB/SUAS, que determinam que a instituição tenha trabalhadores sociais, no caso, os principais são os assistentes sociais e os psicólogos.

Neste sentido, o edital colocou como critérios para avaliar os projetos submetidos aos FEAS para acessar os recursos os seguintes indicadores:

ETAPAS	REQUISITOS	CRITÉRIOS	TOTAL
I-ANALISE DAS PROPOSTAS	Adequabilidade orçamentária	a) Nexo causal entre objeto proposto e orçamento (0,75) b) Compatibilidade entre as cotações de preços apresentadas e o orçamento; (0,25). c) Coerência entre as operações dos valores dos itens unitários com o valor total das despesas (0,25).	1,25

	<p>Plano de trabalho resguardando nexos causalidade</p>	<p>a) Nexos causal entre metas, etapas e procedimentos metodológicos a serem desenvolvidos; (0,75). b) Coerência entre objetivos/metapas e o objeto proposto. (0,50).</p>	1,25
	<p>Propostas construídas de acordo com os serviços no âmbito da Assistência Social em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais</p>	<p><u>Projeto 1- Proteção Social Básica</u> a) Garantir as provisões necessárias ao desenvolvimento do serviço;(0,75) b) Busca Ativa e Acompanhamento Familiar. (0,25). c) Articulação e encaminhamento à rede de serviços das demais políticas públicas. (0,25).</p> <p><u>Projeto 2- Proteção Social Especial- Média Complexidade.</u> a) Orientações e encaminhamentos a rede de serviço local; (0,25). b) Articulação com a rede de serviços e sistema de garantia de direitos; (0,25) c) Estratégias para garantia da convivência familiar e comunitária (0,50) d) Busca Ativa. (0,25).</p> <p><u>Projeto 3- Proteção Social Especial de Alta Complexidade</u> a) Estratégias de reinserção dos usuários no convívio familiar e comunitário; (0,25) b) Atividades de convívio e organização da vida cotidiana, além do convívio familiar grupal e social; (0,50) c) Demonstração de usuários e familiares na rede socioassistencial e demais políticas públicas. (0,25) d) Certificado de regularização junto à ANVISA. (0,25)</p> <p><u>Projeto 4- Tratamento de Dependência Química</u> a) Certificado de regularização junto a ANVISA; (0,25) b) Inscrição no Conselho Estadual de Entorpecente; (0,20) c) Atividades desenvolvidas de acordo com a proposta apresentada para o tratamento de dependentes, (0,25) d) Encaminhamento para rede de serviços (0,20) e) Estratégias para garantir a convivência familiar, social e comunitária (0,20). f) Vinculação a rede de serviços do Sistema Único de saúde- SUS (0,20)</p>	1,25
	<p>Relevância da proposta em relação a situação de violação de direitos</p>	<p>Levantamento das situações de violação ou ameaça aos direitos dos usuários: a) Contexto socioeconômicos (0,15); b) Caracterização da população atendida, nº de pessoas, nº de famílias, perfil dos usuários (0,20) c) Situações de vulnerabilidades identificadas (0,15). d) Interesses e habilidades do público a ser atendido (0,15)</p>	1,25

I- ANÁLISE DAS PROPOSTAS	Apresentação de indicadores de resultados	a) O percentual de participantes estabelecidos para que seja considerado o alcance dos objetivos, conforme a meta definida para o projeto e o levantamento do número de usuários e famílias apresentados no diagnóstico social; (0,15)	1,25
		b) Indicadores de monitoramento definidos para acompanhamento do projeto conforme os objetivos específicos; (0,15)	
c) Indicadores definidos para avaliação do projeto de acordo com os objetivos específicos (0,15)			
d) instrumentos e procedimentos para monitoramento e avaliação (0,15).			
TOTAL			5,0
II- VISITA TÉCNICA Capacidade instalada	Ambiente	Estrutura física em bom estado de organização, limpeza e conservação e placa de identificação	0,5
		Espaço físico para atender a quantidade de usuários sinalizados na meta	0,5
		Acessibilidade na estrutura para pessoas com deficiência e idosos (banheiros, rampas, barras de apoio)	1,0
		Equipamentos em quantidade suficiente (computador, impressora, telefone, móveis, TV, DVD, Data Show, etc)	0,5
	Corpo Técnico	Equipe técnica constituída de um assistente social e um psicólogo conforma a NOB/RH com carga horária semanal de 30h em 5 dias consecutivos	1,0
		Presença na equipe de outros profissionais em conformidade com o serviço ofertado	1,0
	Redes e parcerias	Capacitação de recursos financeiros de outras instituições	0,5
Total			5,0
TOTAL GERAL			10

Quadro 22: Critérios de avaliação dos projetos submetidos à comissão de seleção para acessar os recursos públicos. Fonte: Edital de chamamento da SEAS nº 001/2014.

Como exposto, o edital de chamamento de 2014, apontava esses indicadores de avaliação para julgar os projetos submetidos ao FEAS, possibilitando ou não as instituições acessarem os recursos públicos. Analisando o edital, pelo menos legalmente, verifica-se os critérios necessários para legitimar o chamamento público, pois estes indicadores servem como parâmetros para avaliar as propostas dos projetos e a capacidade instalada de cada entidade, se estão de acordo com o que estabelece a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais da Política de Assistência Social*, no intuito de fortalecer a política pública de assistência e, sobretudo, para ampliar a rede de serviços ofertada tanto na proteção social básica como na especial, normatizando as ações que se enquadrem no que a legislação determina. Também se observa que *os indicadores de avaliação* do Edital possibilitaram transparência no processo de seleção das ONGs, pois em tese, avalia tecnicamente a capacidade de oferta dos serviços a

serem trabalhados pelas entidades, não privilegiando instituições que possam ter facilidades no acesso aos recursos públicos.

Mediante a exposição sobre o edital de chamamento das ONGs para submissão de suas propostas para acessar recursos públicos do FEAS, foi questionado para as ONGs se todas as informações sobre o Edital de chamamento público era amplamente divulgado, as entidades apontaram que:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p align="center">Totalmente (2)*</p>	<p>O edital de chamamento não sai por meios de comunicações em massa e sim pelo diário oficial do estado do Amazonas, porém as instituições têm várias formas de comunicação e que uma avisa a outra quando sai e até mesma a SEAS quando sai o edital ela avisa as instituições e convoca para um treinamento. (entrevista/ ONG 1)</p> <p>De 2014 pra cá sim, por tv, radio, email, a própria SEAS chama as instituições e explica todo o processo do edital. (entrevista/ONG 4).</p>
<p align="center">Parcialmente divulgado (2)*</p>	<p>Acho que não, pois fica restrito as que já têm parceria com o Estado. Eu particularmente nunca vi pela mídia só pelo DOE- Diário Oficial do Estado. (entrevista/ONG 2).</p> <p>É pouco divulgado isso ai. As vezes sabemos por noticiais ou através do telefone que nos avisam. (entrevista/ONG 3)</p>
<p align="center">Não é divulgado (1)*</p>	<p>Antes de 2014 tínhamos que correr que nem uns doidos procurando informação sobre o edital na própria secretaria, necessitando ter tempo para fazer essa procuração de informações. (entrevista/ONG 4).</p>

Quadro 23: Percepção dos entrevistados sobre o processo de seleção das ONGs em relação à existência de ampla divulgação do Edital de chamamento público.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir da pesquisa de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias.

As ONGs apontam que para alguns, o edital é amplamente divulgados por diversos meios de comunicações e até mesmo a SEAS comunica a instituição e convida para participar de treinamentos, porém outras duas instituições alegam que essa divulgação é parcial, pois se não tiver o tempo de adentrar no Diário Oficial do Estado- DOE e acompanhar esse processo, não conseguem informações sobre os chamamentos públicos, alegam também que essa falta de publicização do chamamento consome muito tempo, necessitando de uma equipe ou pessoas específicas para se debruçar e procurar informações sobre os editais. É imperativo destacar que o processo de publicização da *coisa pública* é importante para manter uma *vigilância sobre a destinação dos recursos públicos*, para onde está sendo destinado e para quem se utiliza,

superando práticas clientelistas, benemerentes e mesmo viciosas em relação ao uso indevido do dinheiro público por meio das ONGS, a exemplo do que ocorreu na década de 1990 diante do escândalo das ONGs. Em relação à facilidade de alguma instituição ao recurso público, foi apontado que,

Antigamente quando não era pelo edital de chamamento, eram vontades políticas que resolviam quem entravam e quem não entravam para acessar os recursos públicos, quando surge os editais a única forma de adentrar é correspondendo às exigências deste chamamento público (**Entrevista/ONG 1**)

Antes do processo de chamamento público, a possibilidade de interferência política e suas vontades eram bem maiores, como aponta a coordenadora entrevistada. Essa interferência pautava-se em troca de favores para ter acesso em alguma subvenção do Estado para as instituições como aponta (FERRAREZI, 2001), permeado a *cultura do favorecimento e das vantagens*. Contudo, o processo de fiscalização e monitoramento dos recursos públicos, favoreceu aparatos e instrumentos que possibilitam uma maior vigilância por parte do Estado aos recursos destinados voluntariamente para entidades sem fins lucrativos, como aponta uma das coordenadoras entrevistadas, que diz: “acredito que hoje, por causa das reformulações das legislações, acho que só por meio legal, só pelo próprio edital” (**Entrevista/ONG 4**). Todas as ONGs foram unânimes em apontar que não existe facilidade para acessar os recursos, e que o acesso ocorre somente pela adequação da ONG ao que é exigido pelo Edital de chamamento público.

Diante desse processo de chamamento publico por meio de edital, de forma transparente e legalmente constituída, as ONGs foram questionadas se conheciam sobre os critérios utilizados pela Comissão julgadora para avaliar os projetos submetidos ao FEAS para a captação de recursos públicos. Assim, no quadro a seguir estão expressas as opiniões dos entrevistados:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p>Conhecem os critérios de avaliação (3)*</p>	<p>Sim, conhecemos! O processo de avaliação deles é colocado para a instituição que se encontra no edital de chamamento (entrevista/ ONG1)</p> <p>Acho que sim, geralmente esses critérios de avaliação vêm no edital de chamamento publico. (entrevista/ ONG 2)</p> <p>Acho que sim, por que o próprio edital traz esses critérios. (entrevista/ONG 4)</p>

Desconhecem os critérios de avaliação (1)*	Não conheço os critérios de avaliação. Geralmente não falam, isso é um assunto interno deles. (entrevista/ONG 3)
Falta feedback da avaliação realizada pela SEAS (1)*	Só temos conhecimento das notas dadas pela Comissão de chamamento às instituições, mas não temos o feedback das fragilidades encontradas na avaliação. (entrevista/ONG 1)

Quadro 24: Nível de conhecimento dos coordenadores sobre os critérios utilizados pela SEAS para a avaliação das ONGs no processo de seleção.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir da pesquisa de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

A maioria das instituições que foram entrevistadas diz saber dos critérios utilizados para a avaliação das entidades nesse processo de chamamento público, pois se encontra explícito no edital, facilitando para as ONGs fomentar a elaboração dos projetos a partir dos critérios de avaliação, favorecendo a adequabilidade para o atendimento ao que estabelece a legislação social. Contudo, foi apontado que há, por parte da comissão julgadora, dificuldade de retornar para as ONGs as debilidades encontradas nos projetos técnicos (*feedback*), dificultando estas instituições sanar essas fragilidades. Essa falta de retorno de informações da comissão julgadora acarreta, para estas, dificuldades encontradas no processo de chamamento público, como bem apontam as entrevistadas:

Não tivemos o feedback da SEAS, mas tivemos uma nota muito favorável, mais de 9 em cada projeto apresentado, mas saber ponto por ponto no que pegamos eu não sei, pois só temos a lista que é apresentada às OSCs. **(entrevista/ONG 1).**

A comissão chama as instituições para comparecer na SEAS e indica onde o projeto precisa melhorar exigindo que a instituições devolva rapidamente o projeto corrigido, ou seja, exigem mudanças rapidamente não dando o tempo necessário para isso. **(Entrevista/ONG2)**

[...] quando conveníamos não temos o feedback da SEAS na questão da avaliação. **(Entrevista/ONG 3)**

Em relação à nota dada pela SEAS eles não dão o feedback, até uma vez fui perguntar sobre nossa nota e a técnica desconversou. **(Entrevista/ONG 4).**

As dificuldades em conhecer as fragilidades encontradas nos projetos, impedem que as ONGs se potencializem para que as propostas sejam melhoradas, impedindo mensurar os

impactos que a proposta de cada entidade pode favorecer no território que atua. Analisando os projetos elaborados pelas ONGs na pesquisa documental realizada na SEAS em 2015, identificou-se muitas fragilidades nos indicadores de monitoramento e avaliação de impacto das atividades propostas pelas ONGs, principalmente para mensurar o impacto causado pela ação. Analisando o parecer da comissão julgadora, notou-se que alguns projetos submetidos encontravam-se fragilizados quanto aos indicadores propostos para o acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação de impacto, bem como os instrumentos a serem utilizados para mensurar esses dados. Percebeu-se que alguns avaliadores deram notas máximas no quesito, “*Apresentação de indicadores de resultados,*” que deviam trazer indicadores que possibilitem mensurar a qualidade da intervenção e seu impacto, sendo que alguns indicadores tornavam-se improváveis na sua exequibilidade e seu alcance, visto que, por ser um projeto determinado com limitações financeiras e temporais, impossibilita causar impactos de amplitude social, com mudanças substanciais em um lapso pequeno de tempo, tornando os indicadores de resultados, inviáveis de serem alcançados.

Essa fragilidade na análise dos *projetos técnicos das ONGs* pelo participante da comissão avaliadora do edital de chamamento, aponta o que Arretche (1998) afirma em relação à *avaliação de políticas, programas e projetos sociais*, que envolve julgamento, um juízo de valor de *aprovação ou desaprovação*, inexistindo possibilidades de qualquer tipo de avaliação ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesse sentido, a autora aponta que o uso adequado de instrumentos de avaliação, pelo analista, torna-se fundamental para não envolver opções pessoais com os resultados da análise da política, ou seja, a falta de uma análise mais rigorosa em relação às propostas submetidas pelas ONGs, correlacionando os objetivos da intervenção, as metas e os indicadores de resultados, o que deveria possibilitar mensurar os impactos de suas ações no território e os beneficiários atendidos. Essa falta de uma análise mais rigorosa, posteriormente, leva a carência de informações que deveriam direcionar para analisar o quanto as ONGs podem impactar, favorecer e ampliar, com qualidade, os serviços oferecidos pela Política de Assistência Social em Manaus.

Outras dificuldades observadas e apontadas pelas entidades em relação ao processo de chamamento público para acessar os recursos do FEAS são:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
--	--

<p style="text-align: center;">Documentação (2)*</p>	<p>Talvez seja na documentação exigida pelo edital. Acho que o principal entrave é a questão da documentação, pois todas as OSCs que concorrem ao edital tem estrutura física para executar os serviços. (Entrevista/ ONG 1)</p> <p>A questão mesma é a documentação por que tem que se adequar a esta nova lei das OSCs para a instituição se manter e isso iria dificultar muitas instituições. (Entrevistas/ONG 4).</p>
<p style="text-align: center;">Tempo de atividade da ONGs (1)*</p>	<p>Tempo de existência das instituições, sendo que o novo Marco regulatório diminui para dois anos, diferente da SEAS que exigia o mínimo de três anos de atividades das instituições para acessar os recursos. No novo marco regulatório só basta ter 1 ano de atividade para o município, 2 anos para o estado e 3 anos para de atividades para acessar os recursos federais. (Entrevista/ONG 1).</p>
<p style="text-align: center;">Valor dos convênios (1)*</p>	<p>A maior dificuldade é o valor disponibilizado para as OSCs para execução dos projetos. O valor é muito baixo. (Entrevista/ONG 2).</p>

Quadro 25: Dificuldades enfrentadas pelas ONGs para se adequar ao processo de chamamento público realizada pela SEAS no acesso ao Fundo Público Estadual de Assistência Social (estrutura física, recursos materiais, humanos e financeiros).

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir da pesquisa de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

A principal dificuldade encontrada pelas entidades em relação à adequação ao processo de chamamento para captar recursos públicos é a questão da documentação exigida pelo edital, além de todas as exigências quanto às propostas formuladas para executar serviços socioassistenciais, as instituições tendem a estar legalmente organizadas, com todos os documentos necessários para participar dos chamamentos públicos. Outra dificuldade foi relacionada ao tempo de atividade das ONGs, que o edital exigia o mínimo de 3 três anos de atuação da entidade na área social, dificultando o acesso de muitas instituições no processo de chamamento. Segundo o que foi apontado, esse tempo diminui com o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - OSCs, (nova nomenclatura pela qual estas instituições se identificam) sendo que com esta nova lei n. 13.019 de 2014, a instituição apenas deve provar que tem um ano de atividade legalmente instituída pelo CNPJ ativo, porém ainda se faz necessário sua certificação pelo CMAS, para possibilitar que acesse recursos públicos.

Diante das dificuldades apontadas pelas ONGs no processo de chamamento publico para acessar os recursos públicos, o estudo evidenciou a articulação e as estratégias que elas utilizam para superar certas dificuldades, optando pela organização entre estas instituições por meio do Fórum, canal de fortalecimento dos interesses em comum destas instituições, no que se refere principalmente à captação de recursos. Também se evidenciou as dificuldades destas entidades nesse processo para responder ao edital de chamamento, principalmente quanto a sua adequabilidade e condições de oferecer os serviços propostos nos projetos técnicos. Porém, com

todos esses entraves encontrados por elas, foi apontado também algumas potencialidades e estratégias que facilitam estas instituições a acessarem os recursos públicos do FEAS.

Os fatores que facilitam o acesso, dessas entidades ao recurso publico, estão relacionados com a equipe técnica e a própria organização legal destas, como está sinalizado no quadro a seguir:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p align="center">Equipe técnica (1)*</p>	<p>Outra coisa que facilita é a instituição está profissionalizando o social, porque você não faz mais filantropia com boa vontade, sendo obrigado a ter no quadro de profissionais um assistente social e um psicólogo, mas esses dois profissionais necessitam estarem atualizados em relação às documentações. Também estamos pressionando, a partir do fórum a entrada de um administrador alguém da área financeira ou da área de exatas para entrar com essa equipe, porque não tem condições de fazer a gerencia financeira de uma instituição se não tem esse profissional, porque os pobres dos assistentes sociais que tem que fazer as prestações de contas (Entrevista/ ONG 1)</p>
<p align="center">Estar Organizado legalmente (3)*</p>	<p>Só por meio do edital, não existe outra forma, só estando apto para participar do edital. (Entrevista/ ONG 1)</p> <p>Estar regulamentado, ter todas as documentações e atender os requisitos que é pedido pelo edital. (Entrevista/ ONG 2)</p> <p>É ter um bom projeto, ter uma boa equipe e ser transparente. (Entrevista/ONG 4).</p>
<p align="center">Não existe facilidade (1)*</p>	<p>Não sei te dizer as facilidades, por que não sei nem dizer se é facilidade porque a burocracia é muito grande, para você participar as exigências não são poucas. Esses editais são muito exigentes, só faltando exigir o exame de sangue do presidente da instituição. E é tanta burocracia que tem que ter uma pessoa apenas direcionada para isso ai, para acompanhar as mudanças da legislação. O edital que é feito não contempla todos os meses de atividades de uma ONG, só alguns meses e aqui as atividades são todos os dias no ano inteiro. (Entrevista/ONG 3)</p>

Quadro 26: Fatores que facilitam o acesso para uma ONG ao FEAS

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

A exigência hoje das políticas públicas que têm as ONGs oferecendo os serviços de caráter publico é a *capacidade técnica* de atender as demandas das instituições. Essa capacidade técnica vem de acordo com as novas exigências adotadas, no caso, pelo SUAS que estabelece nos equipamentos estatais, como o CRAS e CREAS, uma equipe mínima para desenvolver as atividades, de acordo com o porte do município e de quantidade de famílias a serem acompanhadas. Em relação às ONGs, o edital de chamamento público, exige que tenha no corpo técnico da instituição um assistente social e uma psicóloga, de acordo com o que estabelece a NOB/RH da Assistência Social.

Estes profissionais, são essenciais na execução das atividades propostas, como bem observou uma das coordenadoras de ONG entrevistada, que afirmou que as instituições não podem mais alegar que desconhecem a legislação pertinente, continuando realizar ações paliativas, descontinuadas e desarticuladas da noção de cidadania, exige-se das entidades maior profissionalização de suas ações, superando marcas históricas de benemerência e filantropia, trazendo para suas atividades e intervenções o fortalecimento dos direitos ligados a assistência social, como política pública, que garanta o atendimento das famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade social. Portanto, para estas, ter uma equipe técnica capacitada para realizar as propostas submetidas ao FEAS, torna-se uma potencialidade para que as ONGs possam ter maior facilidade para acessar os recursos, como também estar com todas as documentações em dia e legalizadas.

Contraditoriamente, um dos entrevistados reforçou que não existe nenhuma facilidade nesse processo de acesso aos recursos, por que a burocracia é intensa, dificultando estas instituições de se adequarem, principalmente no que se refere à legislação que, segundo o que aponta o entrevistado, muda constantemente, exigindo profissionais voltados só para essa questão. Percebeu-se a dificuldade deste, para conhecer os processos de chamamento público e o domínio da legislação pertinente para o fomento de parceria entre Estado e sociedade civil.

Outra potencialidade sinalizada pelas ONGs se relaciona quanto à articulação política da ONG com outras entidades e autoridades públicas, como pode ser depreendido do quadro 27:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
Articulação fortalecida com outras entidades (2)*	Excelente, temos uma articulação perfeita com outras instituições e com as diversas autoridades públicas (legisladores, governador, TCE) nunca no bem próprio mas sempre favorecendo a coletividade das ONGs. (Entrevista/ONG 1) Temos mesmo as trocas de experiências com outras instituições que fazem parte da rede salesiana, potencializando a vivencia e a troca de experiências (Entrevista/ONG 4)
Espaços de controle social favorece o reconhecimento da instituição (1)*	Por nós estarmos nos conselhos e estarmos sempre presentes via sociedade civil, a instituição ganha um respeito muito grande dentro de Manaus e isso faz que a instituição tenha maior articulação com outras autoridades. (Entrevista/ONG 2)
O tempo de existência da instituição facilita a articulação com autoridades (1)*	A instituição já tem 35 anos em Manaus e em qualquer lugar que chegarmos e anunciamos que é o Pró-Menor do Bosco já tem uma aceitação por que

	sabem que desenvolvem um trabalho serio. Que presta conta sempre e desenvolvem um trabalho de qualidade. (Entrevista/ONG 2)
--	--

Quadro 27: Descrição, por parte do coordenador (a), sobre a forma de articulação política da ONG com outras instituições ou autoridades.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir da pesquisa de campo, 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

Na visão dos coordenadores de ONGs entrevistados, a articulação política com outras instituições proporciona o fortalecimento destas entidades, por meio do Fórum, espaço esse que potencializa as lutas e interesses destas instituições e também com outras autoridades públicas, que acionaram para defender os interesses coletivos das ONGs. O que chama a atenção nesse processo de articulação com as autoridades foi o direcionamento de como ter um assento em algum conselho, que possibilita de alguma forma, que as instituições sejam conhecidas e reconhecidas por estas autoridades, facilitando esse processo de articulação política.

Em relação ao significado da “*articulação política*” com as autoridades, é possível depreender dos trechos das falas de dois coordenadores, que há sinalização de que a articulação com políticos podem facilitar, de alguma forma, o acesso aos recursos públicos:

[...] É a política que envolve todas essas facilidades, pois às vezes temos dificuldades e por meio dela que temos muitas facilidades e as coisas funcionam, com as emendas parlamentares. **(Entrevista/ONG 3)**

[...] quem tem um político ao lado pode ter facilidade de acesso, não seria hipócrita de dizer que não. **(Entrevista/ONG 4)**

Nesse sentido, quando existe *articulação com políticos* tem-se facilidade em acessar os recursos públicos, por meio de emendas parlamentares. Diferentemente do chamamento público, que tem que passar por diversos critérios e apresentação de propostas para captar recursos do *Fundo Público*, a emenda parlamentar torna-se outra forma de acessar recursos. A articulação com algum parlamentar, proporcionar um direcionamento de recursos, dos quais cada um tem direito em destinar individualmente para alguma área das políticas públicas. Portanto as ONGs, além do chamamento público, podem acessar os recursos públicos, quando articulados com algum parlamentar, por emendas parlamentares.

Em 2014, no âmbito da união, foram identificadas 7.736 emendas parlamentares individuais num valor de R\$ 8.708.631.000,00, como aponta o informativo conjunto PLOA 2014 do Congresso Nacional. Esses recursos foram destinados para as diversas áreas das políticas públicas, sendo que na modalidade de aplicação 50 que é a transferência de recursos

para as entidades privadas, foi repassado um valor de R\$ 1.679.564.000,00, ou seja, essa modalidade de destinação de recursos públicos também é uma forma das ONGs acessarem esses recursos. No tocante às emendas parlamentares, nas décadas de 1990 e 2000 houve o escândalo das ONGs, que recebiam recursos públicos das emendas parlamentares para a execução de serviços de caráter público, porém esse canal foi utilizado por alguns parlamentares para desvio de dinheiro, forjando entidades fantasmas, que culminou em uma CPI das ONGs. Diferente dos recursos alocados nos fundos públicos e fiscalizados pelos conselhos de políticas públicas, os recursos das emendas parlamentares, tem mais facilidades de alocar recursos nas entidades privadas, pois não necessita de passar por chamamentos públicos.

Neste sentido, as ONGS que recebem recursos das emendas parlamentares não passam pelo *crivo dos conselhos*, como no *Fundo Público*, abrindo brechas para se instalar, quando não se tem boa intenção, irregularidades e favorecimentos políticos para diversas instituições ligadas a algum parlamentar ou parente. Nota-se o cuidado das entidades entrevistadas nesta pesquisa em não se ligar a nenhum parlamentar com receio de “moralmente” ser rotulada como entidades “pilantrópicas”. Contudo, reforça-se que essa modalidade de articulação com políticos para acessar recursos públicos por meio de emendas, é recorrente e também necessita de maior *vigilância* sobre a destinação dos recursos, a efetividade das ações e a prestação de contas e para quem é destinado esses recursos. Essa desconfiança que se teve com as ONGs, depois do escândalo de desvio de dinheiro por emendas parlamentares, prejudicou a imagem de várias entidades que desenvolvem suas atividades de forma comprometida e séria, criando um rótulo estigmatizador de “*setor da pilantropia*”.

Nesse sentido, no intuito de superar a falta de credibilidade do setor público e da maioria da sociedade, as ONGs em Manaus fortalecem e potencializam suas ações organizando-se por meio do *Fórum*, que segundo o que apontam, é por esse espaço de encontro e articulação local dessas entidades, que fortalecem suas ações e esse segmento, trocando experiências e promovendo a ajuda mútua entre os pares para acessar os recursos públicos.

Se essa organização entre as ONGs pelo Fórum das entidades fortalece e potencializa suas ações para acessar os recursos, poderia a organização em nível nacional facilitar muito mais esse processo? A organização nacional das ONGs é representada pela ABONG, que reúne diversas entidades para fortalecer o segmento, promovendo o intercâmbio entre estas entidades e consolidando sua identidade e autonomia frente aos diversos atores sociais. Sobre essa possibilidade de fortalecimento das entidades por meio da organização em nível nacional que facilite o acesso aos recursos públicos, as instituições apontaram que:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p align="center">Não facilitaria (2)*</p>	<p>Não, porque não tenha nada que facilite o acesso das ONGs ao recurso público que não seja pelo edital, estou dizendo que possa acontecer essa facilidade, mas eu desconheço isso. (Entrevista/ONG 1)</p> <p>Não tem facilidade. A burocracia é tão grande que você desiste. (Entrevista/ONG 3)</p>
<p align="center">Facilitaria (2)*</p>	<p>Sim. (Entrevista/ONG 1)</p> <p>Sim. Por que você fica conhecida e a cada ano que passa que você vai aprovando os projetos você vai se fortalecendo a instituição como todo. (Entrevista/ONG 4)</p>

Quadro 28: ONG estar organizada em nível nacional facilita o acesso ao fundo público

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias.

A organização em nível nacional, para algumas entidades, não facilitaria o acesso destas aos recursos públicos, pois reafirmam que só podem acessar mediante chamamento público por meio de edital. Já para outros, estar ligado a uma organização nacional facilita sim as perspectivas de acesso aos recursos públicos. Nesse sentido, pesquisando sobre as ONGs associadas da ABONG não foi encontrado nenhuma instituição do Amazonas que estivesse ligado a essa organização nacional.

É possível perceber que a aprovação da *lei do Marco regulatório das OSCs em 2014* (Lei 13.091) foi um fator importantíssimo para o fortalecimento das potencialidades das ONGs na organização para o acesso aos recursos públicos, principalmente nos instrumentos de parceria entre Estado e Sociedade civil. As ONGs entrevistadas apontaram que houve muitas mudanças com a aprovação dessa Lei, sendo que as principais mudanças foram:

Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa dos entrevistados
<p align="center">Parceria (2)*</p>	<p>A principal mudança é por que ela é parceria, convenio não era parceria. O que nós tínhamos antes com o Estado não dava muito a ideia da parceria, o Estado comandando e as instituições obedecendo. A nova lei muda o instrumento de parceria e esse status e chama de parceria, ela é um termo de parceria. (entrevista/ONG 1)</p> <p>As novas formas de parceria entre Estado e ONGs como o termo de fomento, colaboração ou acordo de cooperação. O termo de fomento é o plano de trabalho, constando o que a OSCs irá desenvolver e como deverá desenvolver, sendo que a OSC irá dizer o que irá fazer naquela área. O termo de colaboração</p>

	<p>é um plano de trabalho que irá colaborar com o Estado e o acordo de cooperação é um acordo entre estes dois entes que não envolve recursos financeiros. (entrevista/ONG 2)</p>
<p>Autonomia (2)*</p>	<p>Em relação ao convenio esse novo instrumento traz a possibilidade de você legislar sobre o destino do recurso, pois antigamente você não poderia colocar a folha de pagamento, até quando solicitamos até por demanda das instituições para com o Estado e o Estado fez a lei da subvenção social, ganhamos para as básicas 40% de subvenção e para os acolhimentos, Alta complexidade, 75% de subvenção, mas antes disso nós não poderíamos fazer isso, era engessado, porém hoje recebe a subvenção de acordo o que apresentar no projeto. Isso é bom, é bom o termo de parceria, pois você irá decidir como legislar o recurso de acordo com a necessidade da instituição. (entrevista/ONG 1)</p> <p>Antigamente não poderia incluir valor humano para pagamentos de profissionais e agora com a nova lei já pode contratar o corpo técnico para as OSCs, tendo as entidades 100% de subvenção para os gastos com outras despesas (entrevista /ONG 2).</p>
<p>Transparência (2)*</p>	<p>Outra coisa legal foi a questão da transparência, tanto o Estado como as OSCs, agora como são chamadas as ONGs nesse novo marco regulatório, terão que publicar as informações referentes ao valor destinados as OSCs e estas por sua vez, terão que publicizar todos os recursos que estão recebendo tanto do estado como de outras instituições. Também a questão da transparência, acho que é muito positiva, tanto do Estado como das instituições, exatamente para que traga credibilidade e transparência (entrevista/ONG 1)</p> <p>Só vai se manter quem comprovar por meio de instrumentos de trabalho, prestação de contas das atividades, continuando no mercado captando os recursos financeiros. O marco regulatório vem para encher nossa paciência, mas vem principalmente para fazer a seleção de quem irá realizar de fato a assistência social separando as ONGs sérias das ONGs pilantrópicas. (entrevista/ONG 4)</p>
<p>Chamamento publico (1)*</p>	<p>O chamamento publico, que é obrigatório por que antes a SEAS só pegava para fazer parceria quem era conveniada e inscritas no CMAS, e com a nova lei do marco regulatório, vem dar a possibilidade para que as ONGs possam ter acesso aos chamamentos públicos e acesso aos recursos públicos.(entrevista/ONG 2)</p>
<p>Organização (1)*</p>	<p>É a questão de organizar as ONGs, as documentações, os instrumentos de trabalho. Antes só era o convênio, agora tem que ter o cadastro das crianças com RG e CPF, com endereço. Tem que ter instrumento da visita domiciliar, registro de fotografia, se tornou mais burocrático, porém mais organizado, por que as ONGs tiveram que se organizar para mostrar transparência principalmente na prestação de contas (entrevista/ONG 4)</p>
<p>Tempo de existência (1)*</p>	<p>Outra novidade para as OSCs era que para acessar os recursos deveria ter uma declaração emitida pelo CMAS que funciona há três anos, e que se encontra em funcionamento, e com o novo marco só basta ter o CNPJ ativo e automaticamente declara que você funciona, isso não tira a responsabilidade das OSCs ter a declaração emitida pelo CMAS todos os anos que se encontram em funcionamento. (entrevista/ONG 1)</p>

Quadro 29: Principais mudanças que a lei 3019 de 2014 trouxe para o estabelecimento de parceria entre Estado e ONGs.

Fonte: Elaboração do Pesquisador a partir do levantamento de campo 2016.

* Número de ONGs que direcionaram suas respostas para tais categorias

As principais mudanças ocorridas com a aprovação da *lei do Marco Regulatório das OSCs* foram: a mudança de instrumento de parceria entre o Estado e as ONGs; a autonomia, no que diz respeito ao uso dos recursos e contratação do corpo técnico para viabilizar as atividades; a questão da transparência das ONGs, principalmente na prestação de contas, a organização e tempo de existência. Essas foram as principais mudanças ocorridas com a aprovação da lei, ou pelo menos as que foram as mais perceptíveis. Nesse sentido, partindo de alguns apontamentos da ABONG serão destacados alguns pontos da Lei 13.019, que potencializam e facilitam as ONGs a acessarem os recursos públicos:

1- *Uma lei para todo o país*: O avanço na aprovação da Lei 13.019 viabiliza que todas as ONGs possam seguir as mesmas regras de parceria entre os governos federal, estadual e municipal, não necessitando se especializar nas legislações para cada novo instrumento.

2- *Reconhece a autonomia das OSCs*: o reconhecimento da autonomia nas atividades desenvolvidas por essas entidades, favorecendo o protagonismo, a independência e a participação das instituições. Também foi apontada pelos entrevistados a questão financeira de manusear e direcionar os recursos recebidos pelo poder público para as principais necessidades identificadas pelas instituições, principalmente na contratação de recursos humanos especializados e outros gastos importantes para a manutenção das atividades desenvolvidas pela entidade.

3- *Acaba com os convênios e cria instrumentos específicos*: Um dos grandes avanços que a lei trouxe para a parceria entre Estado e ONG foi a mudança dos instrumentais de parceria, superando o instrumento de convênio, que era mais rígido, limitado e não condizia com a realidade destas instituições, e implementou-se 3 tipos de instrumentos de parceria, conforme discriminação no quadro que segue:

INSTRUMENTO	DEFINIÇÃO
Termo de fomento	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil , que envolvam a transferência de recursos financeiros;
Termo de colaboração	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil

Quadro 30: Novos instrumentos de parceria entre Estado e ONGs

	para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros
Acordo de cooperação	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Fonte: Lei 13.019, 2014.

Estes novos instrumentos de parceria entre Estado e ONGs superam a lógica dos convênios como principal instrumento de parceria, sendo, para as entidades entrevistadas um grande avanço, pois como apontado por elas, o convênio não era parceria, pois sua estrutura de relação era muito rígida, inviabilizando o direcionamento dos recursos para as necessidades reais das entidades. Analisando a fala das coordenadoras entrevistadas, a categoria de análise que mais se destacou foi o termo PARCERIA, ou seja, com este novo Marco Regulatório das ONGs as instituições sentem-se contempladas com esses novos instrumentais, que garante autonomia das entidades em propor ações que sejam financiadas pelo Estado.

4- Permite remuneração dos trabalhadores das ONGS: A nova lei permite em seu art. 46, que os recursos definidos nesses novos instrumentos de parceria, tenham como despesas, além de outras a remuneração da equipe de trabalho que executará o plano de trabalho da parceria. Essa nova perspectiva supera algumas situações vivenciadas por essas instituições relacionadas à *equipe técnica mínima* exigida pela NOB/RH do SUAS, quando determina que tenha assistentes sociais e psicólogos na execução dos serviços propostos e ofertados pelas ONGs.

5- Processos mais transparentes: A nova Lei determina que para celebrar parceria entre Estado e ONGs todas as entidades devem passar pelo chamamento público. Essa nova determinação da Lei 13.019, favorece maior publicidade desse processo de seleção das entidades e contribuiu para combater a prática clientelista de favorecimento de certas entidades para ter acesso aos recursos públicos, e maior controle sobre o direcionamento dos recursos. Outra novidade apontada pelas ONGS foi a exigência de *prestação de conta* para a sociedade. Essa prestação de conta, além do tradicional já realizado, exige que as entidades que recebem recursos públicos, publiquem em seus sites o que realizam com esses recursos, tornando-se essencial também para que a população possa saber o que as ONGs estão realizando com esses recursos.

6- Favorece organizações com histórico de atuação: A proposta da Lei 13.019 determinava que as instituições que tivessem mais de três anos de atividades e com experiência na área, poderiam concorrer para o chamamento público e firmar parcerias com o Estado, favorecendo instituições que já estavam desenvolvendo suas atividades, contribuindo para combater as instituições que são usadas para desvio de dinheiro público. Entretanto, o art. 25 que garantia essas exigências mínimas para celebrar parceria com o Estado, foi revogada pela Lei 13.204 de 2015, que estabelece no art. 33, inciso V, alínea a, que para concorrer ao chamamento público as instituições devem no mínimo ter um, dois ou três anos de existência com cadastro ativo no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ. Creio que esta nova redação dada pela Lei 13.204 que altera a lei 13.019, cria uma fissura para que instituições não sérias recebam recursos públicos, e não apliquem no que se propuseram, porém essa fresta pode ser acompanhada com monitoramento e fiscalização das ações estabelecidas pelas instituições por parte do Estado.

As ONGs apontaram que a nova lei 13.019 conhecida como *Marco Regulatório das OSCs*, trouxe um salto qualitativo na relação de parceria com o Estado, principalmente por que regulamenta uma lei específica para essas entidades. Com toda a certeza, o Marco Regulatório potencializa e normatiza as entidades que queiram celebrar parcerias evitando e controlando as que não desenvolvem um trabalho comprometido e sério. Também essa lei publiciza concretamente a relação do Estado com as ONGs, quando envolve transferência de recursos e outras atividades de cooperação.

Por fim, a discussão realizada em torno das *estratégias e organização das ONGs para acessar os recursos públicos do FEAS em Manaus* possibilitou desvelar suas contradições trazendo à tona, as estratégias de ações para acessar os recursos do *Fundo Público* com suas dificuldades e potencialidades, bem como a força política dessas entidades quando se organizam coletivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo abordou a *gestão social* a partir de uma *perspectiva macro* sobre a relação das ONGs com o Estado, destacando o período de ofensiva neoliberal e, posteriormente, destacou a nova configuração de *Gestão social em rede*, a partir do chamado *Welfare Mix*, que mescla as ações de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social, entre público e o privado, o que desencadeou o aumento considerável de ONGs nas ações de políticas públicas. Assim, essa *relação de parceria*, no que se refere *ao acesso aos recursos públicos*, foi discutida e refletida ao longo dessa dissertação,

Ao logo da discussão neste estudo, a relação entre *Estado e ONGs no Brasil* foi ressaltada desde os anos de 1920, em que o Estado incentivou essas instituições, filantrópicas e beneficentes, com isenções e subvenções para desenvolver suas atividades para aquelas pessoas que não se encontravam em nenhum tipo de proteção social afiançada pelo Estado. Ao longo das décadas, se verificou que o Estado fomentou e fortaleceu os *fundos públicos* que financiavam, quase em sua maioria, os custos do desenvolvimento do *capitalismo tardio* aqui no Brasil, tornando esse *fundo em fator de disputa de interesses contraditórios* entre o capital e a classe trabalhadora, que lutava por ampliação dos direitos sociais e o financiamento da sua reprodução social por meio das políticas públicas. Esse movimento de embates sociais, fomentou, no final do governo militar em nosso país, a elaboração de uma *nova Constituição Federal* (CF 1988) que traz em seu bojo a contradição e a marca de luta dessas classes, que por um lado tenta manter o conservadorismo e os privilégios dos donos do capital e, de outro, fomentou a ampliação da cidadania e a participação ampliada do Estado na execução da políticas sociais, instaurando a *Seguridade Social*.

Também foi destacado nesse estudo o *marco legislativo de garantia de direitos sociais que ocorreu com a constituição de 1988*, que foi marcado pela forte participação da *sociedade civil* no controle e fiscalização das ações governamentais, por meio dos conselhos de políticas públicas, que têm, além de diversas atribuições, a responsabilidade de fiscalizar os *fundos públicos*, monitorando e aprovando os recursos e contas dos governos, como forma de controlar a destinação correta desses recursos públicos para o financiamento e operacionalização das políticas públicas.

Contudo, na década de 90 no Brasil, o avanço neoliberal chega ao Brasil, contribuindo decisivamente no *desmantelamento dos direitos sociais conquistados* e no enfraquecimento do financiamento das políticas públicas, redirecionando seus recursos para socorrer e expandir o

capitalismo financeiro. Neste contexto, o Estado passa por uma nova reorganização, a partir de uma *gestão neoliberal*, que assume uma posição de *gerenciador* e envolve a sociedade civil, por meio de instituições sem fins lucrativos, que segundo Montaño (2010) evidencia uma *nova funcionalidade* de enfrentamento da questão social por meio das ONGs.

O *modelo de gestão neoliberal* torna-se insuficiente para responder ao agravamento da desigualdade e da miséria da população, com o fracassado projeto neoliberal, mais conhecido como *Consenso de Washington*, que dá lugar a um *novo modelo de gestão social* conhecido como *Welfare Mix*, ou seja, uma gestão social em que as políticas públicas são executadas *em parceria entre público e privado*. Não diferente dessa parceria, a política pública de assistência social, em suas diversas legislações LOAS, PNAS, SUAS, NOB/SUAS, reconhecem as *instituições não governamentais* nesse processo de parceria do chamado *Welfare Mix*, como forma de ampliar os serviços, programas, projetos e benefícios, a partir de uma *rede socioassistencial complementar* que visa garantir uma rede de proteção social para as famílias que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

Cumprido destacar, que a pesquisa desenvolvida neste trabalho, está ligada a uma *pesquisa macro* intitulada: “*A trilha da vigilância socioassistencial sobre a atuação das ONGs na Política de Assistência Social em Manaus-AM: Acesso ao Fundo Público e Desenvolvimento de Ações Transversais e Inovações Socioambientais*”, que está sendo desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa¹⁰ que tem a orientadora deste estudo, Prof. Dra. Marinez Gil Nogueira, como líder. A referida pesquisa tem como um dos seus objetivos discutir e propor a criação de *indicadores de controle social das ações das ONGs que acessaram o Fundo Público de assistência social municipal e estadual*, desvelando as formas e resultados da atuação dessas entidades, visando contribuir para a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação das ações das ONGs na política de Assistência Social em Manaus.

A pesquisa realizada para elaboração desta dissertação teve como principal objetivo *investigar a organização e as estratégias de acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus*, visando contribuir com um olhar crítico sobre o setor das ONGs na Assistência Social de Manaus, pois esse pesquisador que ora vos fala atuou nesse setor durante 10 anos de sua vida profissional como Assistente Social. Assim, ao buscar desvelar as *formas de organização e estratégias* utilizadas pelas ONGs para acessar os recursos públicos, no caso do FEAS, o estudo apontou alguns direcionamentos quanto a importância da *organização coletiva*

¹⁰ Grupo de Pesquisa em Gestão Social, Direitos Humanos e Sustentabilidade na Amazônia, que é vinculado ao Departamento de Serviço Social da UFAM.

destas entidades em defender seus interesses, a *articulação com autoridades públicas* que possam facilitar seu acesso aos recursos, e as *mudanças substanciais que o Novo Marco Regulatório das OSCs* trouxe para essa relação entre Estado e ONGs e, principalmente, permitiu caracterizar quem são, o que fazem e como atuam essas ONGs na rede socioassistencial em Manaus.

No âmbito federal, verificou-se a existência de estudos voltados para a *questão do financiamento das ONGs e a caracterização quanto organização jurídica, o número de entidades que desenvolvem atividades no Brasil e a área que atuam*. Contudo, no âmbito do Amazonas, e de Manaus, não existia estudos nessa direção, até então. Por isso, os resultados deste estudo contribuem para o preenchimento dessa lacuna, e permitiu produzir informações sistematizadas e analisadas sobre quem são as ONGs que se encontram em nosso Estado, assim como desvelando quem são aquelas que desenvolvem especificamente *atividades em Manaus*, e que tiveram acesso aos *recursos públicos do FEAS*, pois não se tinha pesquisas voltadas para essa temática.

Por fim, a avaliação dos resultados da pesquisa nos permite fazer algumas considerações:

1. A partir da análise da Lei Orçamentária Anual- LOA (2014) e do Quadro Detalhado de Despesas- QDD (2014) evidenciou-se que a política de governo, na relação com as ONGs, utilizou 48,98% dos recursos do FEAS para fortalecer a ação de descentralização dos serviços socioassistenciais, que por um lado contribuiu para a ampliação da rede socioassistencial na cidade de Manaus, mas que por outro lado, ao meu ver, enfraquece a concepção de *política pública de assistência social*, quando o Estado repassa para outras entidades, algumas ações que exigiria maiores gastos públicos;
2. Conhecer a rede socioassistencial em Manaus, quando da caracterização dessas ONGs que desenvolvem suas atividades, favoreceu a ampliação de informações referentes às atividades desenvolvidas e o alcance dessas ações nos territórios, esperando-se contribuir para a elaboração dos futuros *indicadores de monitoramento e avaliação*, que possam efetivamente mensurar os impactos que essas ações têm nos territórios onde as propostas das ONGs são executadas;

3. O Fórum das ONGs em Manaus, no caso o *Fórum Estadual de Assistência Social do Amazonas - FEAS*, possibilita a aglutinação das ONGs e sua organização para a troca de experiência, capacitação e troca de informações importantes, que fortalecem o segmento, principalmente na articulação desenvolvida para acessar os recursos públicos, sendo este espaço, uma estratégia que as instituições encontram para fortalecer sua relação com outras ONGs e com o Estado;
4. Ao se analisar os *planos de trabalho* das propostas das ONGs e a avaliação emitida pela comissão do chamamento público, verificou-se que algumas entidades não atendiam plenamente o que a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* determina na definição de ações e atividades. Essa dificuldade pode impedir que essas ONGs possam ter acesso aos recursos do FEAS, como também enfraquece a *concepção de cidadania* defendida pelo SUAS, o que demonstra a necessidade de existência de maior conhecimento para se adequar aos critérios estabelecidos pelos SUAS no atendimento dos serviços socioassistenciais;
5. A pesquisa apontou que a maioria dos recursos do FEAS repassados às ONGs foi para a *proteção social de alta complexidade*, que são as ONGs que trabalham com o acolhimento institucional e comunidades terapêuticas de tratamento para dependentes químicos. Estes dados nos fornecem uma preciosa informação que se configura no conhecimento de que o Estado se desresponsabiliza, significativamente, das suas atribuições, repassando para as ONGs, por meio de transferências de recursos voluntários, o que na maioria das vezes tornam-se insuficientes para as entidades desenvolverem e manterem um serviço de forma continuada;
6. Verificou-se na pesquisa documental que a maioria das ONGs se encontram em territórios onde as famílias vivenciam situação de *vulnerabilidade e risco social*, portanto, considera-se relevante o trabalho que estas instituições desenvolvem, tanto na proteção social básica e especial, apesar de que 6 instituições encontravam-se fora de territórios consideráveis vulneráveis, por que desenvolviam atividades com famílias que tinham algum membro com doenças crônicas necessitando atendimento especializado, no caso, atendimento no CECON. O resultado da pesquisa trouxe, em parte, o desenho de

como se encontra a *rede socioassistencial complementar* constituída por essas entidades. Com essa discussão, em nenhum momento se pretendeu *culpabilizar o Estado ou as ONGs*, ressaltando se elas são necessárias ou não nas políticas sociais, mas o intuito foi trazer para reflexão o quanto essas instituições podem agregar e/ou agregam à política de assistência social, na execução dos serviços, quando realmente tiverem efetivando a proposta do SUAS;

7. A pesquisa também apontou que a grande potencialidade das ONGS para acessar os recursos públicos se encontra no *novo Marco Regulatório das OSC*, que traz mudanças substanciais nos instrumentos de parceria entre Estado e Sociedade civil, que facilitam essas entidades acessarem esses recursos como também proporciona uma melhor fiscalização de suas ações com os recursos públicos;
8. Acredita-se que para as ONGs realizarem serviços de acordo com o que estabelece as PNAS e o SUAS, ao meu ver, o Estado necessita desenvolver ações de qualificação dessas instituições, para que possam concretamente realizar suas ações em sua totalidade de acordo com a Tipificação Socioassistencial, pois fazem parte de uma rede de serviços e benefícios que caracterizam uma *rede de proteção social às famílias* que se encontram em situação de vulnerabilidade, requerendo que o próprio Estado, favoreça esse investimento para promover a capacitação e qualificação da rede socioassistencial, para poder exigir melhores resultados e impactos esperados, capacitando os coordenadores e os técnicos sociais destas instituições, sobre a PNAS e todas as legislações pertinentes, para que essas ONGs possam se apoderar sobre a Política de Assistência Social, pois só se pode mudar uma *arquitetura de política* se os que estão na base também começarem a olhar, compreender e executar diferentemente essa política, que por muito tempo foi usada como barganha e encará-la como parte de uma política pública.

Acredita-se que os resultados deste estudo, que propiciou o conhecimento das ONGs que desenvolvem suas atividades na política de assistência social e que acessaram os recursos públicos, possam contribuir para *o fortalecimento da vigilância socioassistencial*, no sentido de subsidiar a criação de *indicadores de monitoramento e avaliação*, que possibilitem mensurar

o quanto estas instituições contribuem para o fortalecimento da Assistência Social, e que podem impactar na melhoria da qualidade de vida de famílias, que se encontram em situação de vulnerabilidade social em Manaus.

Espera-se também, que para a superação das dificuldades encontradas pelas entidades na parceria com o Estado, que este, possa proporcionar cursos de capacitações para as ONGs a partir do *novo Marco Regulatório das OSCs*, qualificando as entidades para o fortalecimento da política de assistência social, tendo como resultado serviços mais adequados à Política de Assistência Social e uma maior qualidade dos serviços ofertados.

REFERENCIAS

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, v. 3, p. 29-49, 1998.

BENAYON, Noval. A subordinação reiterada: imperialismo e subdesenvolvimento no Brasil: Manaus: Editora da Universidade federal do Amazonas, 2006.

BERING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de REVISÃO Nº 1 A 6/94, PELAS Emendas Constitucionais nº 1/92 a 75/2013 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008.- Brasília: Senado Federal, coordenação de edições técnicas, 2013.

_____. Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF, 1993.

_____. Lei nº9.604 de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível no site < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9604.htm>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Norma Operacional Básica (NOB-SUAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Centro POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRESSAN, Carla. Fundo de Assistência Social. In: Fundos Públicos e Políticas Sociais. — São Paulo: Instituto, Pólis, 2002.

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

CARVALHO. Maria do Carmo Brant. Gestão Social: Desafios e percursos metodológicos. - São Paulo: Cortez, 2014.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. IN: Desigualdade e questão social. São Paulo: EDUC, 1998.

CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no chamado “Terceiro Setor”. 2011. Disponível no site http://www.abong.org.br/novosite/download/conceito_legal.pdf. Acessado no dia 29/05/2016.

DA GLORIA GOHN, Maria. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e NGS. **Revista Meta: Avaliação**, v. 5, n. 14, p. 238-253, 2013. Disponível no site <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/145>. Acessado no dia 20/05/2016.

FEIJÓO, José Carlos Valenzuela. O Estado Neoliberal e o caso mexicano. In: Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo.-3.ed.-São Paulo: Cortez,2002.

FERRAREZI, Elisabete. O novo marco legal do terceiro setor no Brasil.**Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 20, 2001.

FLEURY, Sônia. Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1999, p. 11-57

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. **Definindo Gestão Social**. In: SILVA JR, Jeová Torres (Org.). Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção. Juazeiro do Norte, p. 27-35, 2008.

FRANÇA, Luiz. Crise global já atinge financiamento de ONGs. Em <veja.abril.com.br/noticia/internacional/crise-global-ja-atinge-financiamento-ongs> Acesso em: 22 de março de 2015

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GONH, Maria da Glória. O novo Associativismo e o Terceiro Setor. Revista Serviço Social e Sociedade. N58- ano XIX- novembro de 1998.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3

IAMAMOTO, Marilda V. A questão Social no capitalismo. Temporalis. Associação de Pesquisa em Serviço Social. Ano.2, n. 3 (jan/jul). Brasília, ABPESS, Grafine, 2001.

IANNI, O. Questão Social. Revista USP. São Paulo, set/out/nov, 1989, p. 145-154

IPEA. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Nº123. DF:2011.

KAUARK, Fabiana. Metodologia da pesquisa : guia prático. – Itabuna : Via Litterarum, 2010

KAUCHAKJE, Samira. Gestão pública de serviços sociais. -3. ed. –ver. atual. Ampl.-Curitiba: Ibplex, 2011.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo.-3.ed.-São Paulo: Cortez,2002.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo, Editora Atlas, 2009.

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

LESSA, Sérgio. Capital e estado de bem-estar: o caráter de classe das políticas públicas. –São Paulo: Instituto Luckács, 2013.

LOPEZ, Felix; BARONE, Leonardo. As entidades sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: tipologias e análises de convênios e organizações (2003-2011).Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2013.

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

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento . Serviço Social e Sociedade. (online).2012,n.110, p.270- 287.

NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro; PFEIFER, Mariana: O Papel do Estado e o Welfare Mix. Serviço Social em Revista. Universidade Estadual de Londrina. V. 5n 2- Jan/Jul. 2003.

OLIVEIRA. Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. Revista Novos Estudos.nº22- Outubro de 1988.

OLIVEIRA, F. Economia e política das finanças publicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da Sociedade civil. Ser Social e Serviço Social. Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social da UnB. N6. Jan/jun, 1998.

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.

PEREIRA. Potyara. A. P. Política Social: temas e questões.3.ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

POLÍTICAS PÚBLICAS; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006

POCHMANN, Marcio et al. (Org). Os ricos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004.

PRODANOV, Cleber Cristiano. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale,

RICHARDSON, Roberto Jarry. Et al **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

ROCHA, Paulo. Concepções do Fundo e seus Impactos nas Políticas Sociais. In: Fundos Públicos e Políticas Sociais. — São Paulo: Instituto, Pólis, 2002.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e políticas sociais na crise capitalista. Revista serviço social e sociedade. N.104. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Evilásio. Fundo Público e financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Serviço Social em Revista. Londrina, v.14, n.2, p. 04-22, jan/jun. 2012.

SANTOS, Deildo Jacinto: ONGS: Perspectiva de mercado de trabalho para o serviço social? In: SERRA, Rose (org). Espaços ocupacionais e Serviço Social. Ensaios Críticos. Jundiaí, Parco Editorial. 2012.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. – 8ed.- São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaiza Oliveira. Os direitos (dos desassistidos) sociais. -4.ed.- São Paulo: Cortez, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(Re)visitando o Conceito de Gestão Social**. In: SILVA JR, Jeová Torres (Org.). Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção. Juazeiro do Norte, p. 39-55, 2008.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Terceiro Setor: Entre a liberdade e o controle. Bahia: JusPodivm, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e assistência social. – 4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

APÊNDICE

APENDICE A

1- CATEGORIAS TEÓRICO-ANALÍTICAS: GUIA DE ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA

CATEGORIAS MACRO-TEÓRICAS	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	FOCALIZAÇÃO DO RECORTE DA CATEGORIA NO LEVANTAMENTO DE CAMPO E/ OU DOCUMENTAL – COM BASE NO LOCUS DA PESQUISA	MÉTODO E TÉCNICAS PESQUISA
GESTÃO SOCIAL	<p>Estado x sociedade; Esfera pública e esfera privada;</p> <p>Gestão em rede na operacionalização das políticas públicas.</p>	<p>1. Conhecer as organizações que foram certificadas como entidades de assistência social e que executam serviços na política de Assistência Social em Manaus.</p> <p>2. Caracterizar as ações dessas organizações não governamentais a partir da classificação em instituições: Ativistas; Filantrópicas: laicas e confessionais; empresariais.</p> <p>3- Conhecer a opinião dos responsáveis das ONGs estudadas nessa relação do Estado x Sociedade na execução das políticas públicas na área de assistência social em Manaus.</p>	<p>1. Pesquisa de campo</p> <p>2. Pesquisa documental</p> <p>3-Entrevista semiestruturada</p>

<p style="text-align: center;">ASSISTÊNCIA SOCIAL</p>	<p>Paradigmas da política de assistência social (do assistencialismo ao direito)</p> <p>Marcos Legais da Política de Assistência Social:</p> <p>Constituição Federal de 1988</p> <p style="text-align: center;">LOAS PNAS NOB-SUAS SUAS</p>	<p>1- Identificar as ONGs que executam ações de assistência social em Manaus;</p> <p>2- Identificar as ONGs que acessaram o Fundo Público Estadual de Assistência Social em Manaus e quais os critérios para utilizados para que possam acessar um determinado montante de recursos;</p> <p>3- Conhecer os projetos executados pelas ONGs que são financiados por recursos públicos;</p> <p>4- Identificar se as ações das ONGs na Política de Assistência Social estão condizentes com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais da Política de Assistência Social.</p> <p>5- Desvelar as dificuldades e potencialidades que as ONGS encontram no acesso ao Fundo Público de Assistência Social;</p> <p>6- Identificar o critérios legais que favorecem ou dificultam o acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social</p>	<p>1- Pesquisa de documental (CMAS)</p> <p>2- Pesquisa Documental (FEAS)</p> <p>3- Entrevista semiestruturada com o gestor das ONGs.</p> <p>4- Pesquisa documental e entrevista semiestruturada</p> <p>5- Entrevista semiestruturada.</p> <p>6- Pesquisa documental</p>
--	---	--	---

<p>FUNDO PÚBLICO</p>	<p>Relação Estado e ONGs</p> <p>Parceria entre público x privado</p> <p>Subsídios financeiros</p> <p>Associativismo</p> <p>Terceiro Setor</p>	<p>1- conhecer como as ONGs que executam ações de assistência social e que acessaram o fundo público de assistência social em 2014 se organizam politicamente para ter financiamento público;</p> <p>2- identificar que instâncias de organização coletiva que as ONGs participam para acessar o fundo público;</p> <p>3- Identificar as formas de parcerias entre Estado e ONGs no repasse de recursos públicos e qual o mais utilizado nessa relação.</p>	<p>1- Pesquisa Documental</p> <p>2- Pesquisa de campo-entrevista semiestruturada</p> <p>3- Pesquisa documental e de campo- Entrevista semiestruturada.</p>
-----------------------------	---	---	--

2- GUIA DE ESTUDO E LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

<p>CATEGORIAS MACRO-TEÓRICAS</p>	<p>CATEGORIA INTERMEDIÁRIA</p>	<p>ROTEIRO: DEFINIÇÃO DA FORMA DE ABORDAGEM TEÓRICA (RECORTE TEMPORAL E A ESCOLHA DE PERPECTIVA TEÓRICO-CONCEITUAL)</p>
<p>GESTÃO SOCIAL</p>	<p>Estado x sociedade;</p> <p>Esfera pública e esfera privada;</p> <p>Gestão em rede na operacionalização das políticas públicas.</p>	<p>1. Discutir conceitualmente gestão social a partir de Tenório, Brant Carvalho e Bering;</p> <p>2- Contextualizar as mudanças ocasionadas na relação entre Estado x sociedade no enfrentamento à questão social na sociedade capitalista por meio de Políticas Sociais;</p> <p>3- Discutir as mudanças ocasionada com a ofensiva neoliberal nos principais centros capitalistas bem como no Brasil, apontando suas consequências para a Organização do Estado e suas bases de relação social com a Sociedade civil e nas Políticas Sociais;</p>

		4- Conceituar gestão social em rede e a nova base de relação entre público e privado na condução das políticas sociais no Brasil.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	<p>Paradigmas da Assistência Social</p> <p>Marcos Legais da Política de Assistência Social : Constituição Federal de 1988; LOAS; PNAS; NOB-SUAS e SUAS.</p>	<p>1- Discutir a trajetória da política de assistência social no Brasil de ações caritativas a Política Pública;</p> <p>2- A pontar os principais avanços do reconhecimento da Assistência Social como política pública assegurada na Seguridade Social;</p> <p>3- Discutir os marcos legais na construção da política pública de assistência social no Brasil;</p> <p>4- Novo paradigma da política de assistência social e sua relação com a sustentabilidade;</p> <p>5- A Política Nacional de Assistência Social e sua operacionalização com o SUAS;</p> <p>6- Gestão Social em Rede na Política de Assistência Social e a construção da rede socioassistencial privada;</p> <p>7- A política de Assistência Social em Manaus e a relação público x privado na operacionalização da assistência social pelas ONGs;</p>
FUNDO PÚBLICO	<p>Relação Estado e ONGs</p> <p>Parceria entre público x privado</p> <p>Subsídios financeiros</p> <p>Associativismo</p> <p>Terceiro Setor</p>	<p>1- Conceituar o que é fundo público;</p> <p>2- Discutir a construção contraditória do fundo público no capitalismo monopolista;</p> <p>3- Relacionar o avanço neoliberal com os desmonte das políticas sociais e o usufruto do fundo público para expansão capitalista;</p> <p>4- O novo associativismo no Brasil e a lógica da parceria entre o público e privado nas políticas sociais.</p> <p>5- A relação de subvenção e isenção às instituições não governamentais no Brasil</p>

3- CATEGORIAS MACRO TEÓRICAS COM FOCO EM INDICADORES E VARIÁVEIS DA PESQUISA DE CAMPO: GUIA PARA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

<p>Síntese do objeto de pesquisa: A Gestão Social do Estado nas Políticas sociais vem passando por mudanças que revelam novas formas de gestão pública da intervenção social do Estado para dar respostas as demandas e necessidades sociais que surgem em nossa sociedade. Dentre essas mudanças na gestão destaca-se o novo formato de gestão social em rede, que conduz a intervenção social do Estado em forma de articulação intersetorial de políticas sociais e de atuação de diversos atores na condução e execução de serviços públicos. Neste cenário atual de gestão em rede, destaca-se a importância das chamadas ONGs que estabelecem parceria com o Estado na execução de políticas públicas. Nesse sentido, a pesquisa tem como tema <i>gestão social em rede no âmbito da política de assistência social</i>, sendo o estudo delimitado na <u>gestão da rede complementar dos serviços socioassistenciais realizados pelas ONGs em Manaus</u>. Portanto, cabe destacar que o foco do estudo é <i>analisar o acesso ao Fundo Público da Assistência Social pelas ONGs em Manaus</i>. Cabe destacar, que esse foco foi o <i>acesso ao Fundo Público de Assistência Social pelas ONGs em Manaus</i>. Assim, o estudo desse acesso foi realizado por meio da análise das <i>estratégias das ONGs utilizadas para obtenção do financiamento público</i>.</p>		
CATEGORIA: GESTÃO SOCIAL		
Objetivo específico 1: Caracterizar quem são as ONGs que se qualificaram como entidades de assistência social e que acessaram o Fundo Público de Assistência Social em Manaus no ano de 2014		
Indicadores	Variáveis	Tipo de levantamento
Plano de Ação das ONGs cadastradas no CMAS para qualificação com entidade de assistência social	<ul style="list-style-type: none"> • Zona de atuação das ONGs; • Público beneficiário; • Caracterização da atuação das ONGs (assessoria, atendimento, defesa e garantia de direitos; • Projeção de atendimento em cada proteção afiançada; 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental • Documental • Documental
Documento do processo das ONGs registradas no FEAS para acesso ao fundo público de assistência social por proteção afiançada.	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço Afiançado; • Montante dos recursos acessados pelas ONGs em do 2014 • Atividades executadas • Tipificação da Classificação das ONGs (Ativista, filantrópica e empresarial). 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental • Documental • Documental

	<ul style="list-style-type: none"> • Montante de recursos por proteção afiançada. • Numero de atendimentos por proteção afiançada. • Ano de fundação • Quantidade de ONGs por proteção afiançada; • Quantidade de acesso por proteção afiançada; • Adequação das ONGs à tipificação nacional dos serviços socioassistenciais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental • Documental • Documental • Documental • Documental
Relatório de Convênio por conveniente – Convênio com ONGs- Ano de 2014- Secretaria de Estado da Fazenda	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade e identificação das Instituições que acessaram a função 031701 – Fundo Estadual de Assistência Social em 2014. • Identificação das características do objeto de financiamento; 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental
CATEGORIA: ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Objetivo específico 2: caracterizar a organização das ONGs e as estratégias utilizadas para ter acesso aos recursos públicos na área da assistência social		
Dimensões /Indicadores	Variáveis	
Normas legais para o reconhecimento de uma ONG como de assistência social e sua relação de parceria com o Estado (CF 88, lei das OSCIPS 1999; Marco Legal de 2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de Reconhecimento legal das ONGs como entidades assistenciais; • Tipo de parceria entre Estado e Sociedade Civil (termo de parceria, contrato de gestão, termo de convenio, contrato de fomento, contrato, termo de colaboração); • Identificar qual dos tipos de parcerias são mais usados na relação de parceria das ONGs com o Estado; • Dificuldades encontradas em relação ao 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental • Documental • Campo

	instrumento de parceria com Estado para a execução dos projetos	
Edital de convocação para a celebração de convênios com as ONGs.	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios das instituições que podem acessar os recursos do fundo público. • Critérios para o quantitativo de recursos a ser destinada a cada ONG; 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental
Documento de avaliação das ONGs aplicado pela SEAS para classificação para o acesso ao fundo público.	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios de avaliação para o acesso ao fundo público; • Resultado da classificação das ONGs para acessar o fundo público; • Percepção dos gestores das ONGs quanto ao processo de avaliação da SEAS referentes as dificuldades e/ou potencialidades do processo avaliativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental • Campo
Estrutura organizacional das instituições que acessaram o fundo público de assistência social	<ul style="list-style-type: none"> • Qual a forma de organização institucional das ONGs que mais tem facilidade de acessar os recursos públicos do fundo 	<ul style="list-style-type: none"> • Campo
CATEGORIA:FUNDO PÚBLICO		
Objetivo específico 3: desvelar quais foram as dificuldades e/ou potencialidades das ONGs no acesso ao Fundo Público.		
Dimensões/ Indicadores	Variáveis	
Estatuto social das ONGs.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação do formato jurídico das ONGs; • Forma de organização política institucional das ONGs filantrópicas laicas e confessionais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Documental
Organização coletiva das ONGs para acesso ao Fundo Público.	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em Fórum Estadual de Assistência Social; • Articulação das ONGs para acesso ao fundo público; 	<ul style="list-style-type: none"> • Campo • Campo • Campo

	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades na organização coletiva das ONGs para acessar o fundo publico • Existência de canais que facilitem o acesso das ONGs aos recursos públicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Campo
Organização das ONGs no âmbito nacional – ABONG	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidades de ONGs em Manaus que fazem parte da ABONG • Identificação se há alguma potencialidade quanto ao acesso a recursos públicos, quando a instituição encontra-se organizada politicamente em nível nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Documental • Campo

APÊNDICE B



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS- UFAM
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
 SUSTENTABILIDADE NA AMAZONIA- PPGSS**

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

IDENTIFICAÇÃO:

Coordenador(a): A1() B1() C1() D1() E1() F1() G1()

Função: _____ sexo: F () M ()

Formação: _____ Especialização: _____

Tempo na coordenação da ONG: _____

ASSISTÊNCIA SOCIAL

I- instrumento de parceria com Estado para a execução dos projetos

- 1- Qual o instrumento que formalizou a parceria entre o Estado e as ONG no ano de 2014?
- 2- Quais as dificuldades e/ou entraves encontrados na execução da parceria entre o Estado e a ONG para a realização das ações contratadas?
- 3- Você conhece a Lei 3019 de 2014? Sim () Não ()
- 4- Se positivo, explique quais as mudanças que esta lei traz para o estabelecimento de parceria entre Estado e ONGs.
- 5- Você conhece as mudanças que a Lei 3019 de 2014 trouxe para as regras do financiamento público?

II- avaliação da SEAS no processo de seleção das ONGs para a obtenção de recursos do FEAS.

6- Você considera que o processo de seleção das ONGs por meio do chamamento público tem sido amplamente divulgado? Sim() Não (). Explique.

7-Você conhece os critérios utilizados pela SEAS para a avaliação das ONGs no processo de seleção? Sim () Não (). Se positivo, explique.

8- Quais as dificuldades enfrentadas pela ONG para se adequar ao processo de chamamento público realizada pela SEAS no acesso ao Fundo Público Estadual de Assistência Social (estrutura física, recursos materiais, humanos e financeiros)?

9- Na sua opinião, quais foram os pontos fortes dessa ONG no processo de avaliação de seleção?

III- Estrutura organizacional das ONGs e sua relação com o acesso aos recursos públicos do FEAS

10- Em sua opinião, qual a forma de organização institucional das ONGs que tem mais facilitado o acesso ao fundo público de assistência social?(religiosa, filantrópica, movimentalista, empresarial)

FUNDO PÚBLICO

IV- Participação em Fóruns organizados pelas ONGs e/ou Conselhos de Políticas Sociais.

11- A instituição participa de algum Fórum organizado pelas ONGs em Manaus? Se sim Qual?

12- Na sua opinião, é importante que a ONG se organizem para participar de fóruns? Se sim, porque?

13- Na sua opinião, participar do fórum ajuda a ONG a se organizar melhor para o acesso aos recursos públicos? Sim() Não (). Explique.

14- A ONG tem assento em algum conselho de assistência social? Se sim, especifique.

15- A ONG já teve algum assento em algum conselho de política social em Manaus? Se sim, especifique.

16- Se essa ONG já teve assento em algum conselho de assistência social em Manaus, você considera que este fato facilitou o acesso aos recursos públicos?

17- Na sua opinião, de modo geral, quais são os fatores que facilitam o acesso para uma ONG ao FEAS?

V - Articulação política das ONGs para acesso ao fundo público

18- Você conhece outras formas de organização política das ONGs em Manaus voltadas para acesso ao fundo público?

19- Na sua opinião, quais as vantagens das ONGs se organizarem coletivamente para acessar recursos públicos?

VI- Dificuldades na organização política das ONGs para acessar o fundo publico

20- Quais as dificuldades que as ONGs encontram para organizar-se politicamente para acessar recursos públicos em Manaus?

21- Em sua opinião, qual tipo de ONG melhor potencializa a organização política para acessar recursos públicos? (religiosa, filantrópica, movimentalista e empresarial) porque?

VII- Existência de canais que facilitem o acesso das ONGs aos recursos públicos

22- Na sua opinião, qual é o meio existente que facilita determinadas ONGs a terem mais facilidade no acesso aos recursos públicos?

23- A ONG no processo de seleção para disputa do recurso público, já recebeu apoio de alguma autoridade política? Se sim, explique qual foi o tipo de apoio.

24- No processo de algum chamamento público para acessar o fundo estadual de assistência social, a ONG já teve algum apoio que facilitou o acesso? Sim () Não (). Se sim, especifique.

25- Como coordenador(a) desta instituição, como você descreve a forma de articulação política desta ONG com outras instituições ou autoridades?

26- Você considera que a articulação política da ONG facilita o acesso ao fundo público de assistência social?

VIII – Identificação de organização política das ONGs em nível nacional

27- Esta ONG participa da ABONG? Sim () Não (). Explique.

28- Se positivo, a participação desta ONG na ABONG, contribuiu de alguma forma para facilitar o acesso aos recursos públicos?

29- Na sua opinião, o fato de uma ONG estar organizada em nível nacional facilita o acesso ao fundo público?

APÊNDICE C



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr.(a) para participar da pesquisa **MAPA DO ACESSO DAS ONG'S AO FUNDO PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS: Organização Política e Estratégias de Ação**, sob a responsabilidade do pesquisador **Hudson Andrey Correa da Costa**, endereço de contato na secretaria do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, localizado no Setor Norte do Campus Universitário no Instituto de Ciências Humanas e Letras, no endereço: Av. General Rodrigo Otávio Jordão Ramos, 3000 – Coroado, pelo telefone (92) 3305-5678 e sua orientadora, **prof. Dra. Marinez Gil Nogueira**.

Temos por **OBJETIVOS**: Investigar a organização política das ONGs e suas estratégias de acesso ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus. E por **objetivos específicos**: Caracterizar quem são as ONGs que foram certificadas como entidades de assistência social em Manaus e que acessaram o Fundo Público Estadual de Assistência Social no ano de 2014; Desvelar as formas de organização política utilizadas pelas ONGs para acessar os recursos públicos na área da assistência social; Analisar as dificuldades e/ou potencialidades das ações dessas ONGs no processo do acesso ao Fundo Público de Assistência Social.

Esta pesquisa se **JUSTIFICA** pela necessidade de desvelar as formas de organização política das ONGs enquanto estratégias para obtenção do acesso ao fundo público de assistência social em Manaus, que se constitui o objeto desta pesquisa, que buscará trazer à discussão e reflexão, o questionamento de como se dá essa relação Estado e ONGs no acesso aos recursos públicos, procurando compreender os mecanismos e estratégias dessas instituições utilizadas para obtenção deste acesso ao fundo público, contribuindo assim para uma discussão mais aprofundada em relação ao financiamento destas instituições e o fortalecimento da vigilância socioassistencial preconizado pela PNAS, no controle dos serviços oferecidos na rede socioassistencial complementar e, principalmente, voltado para a ampliação da cobertura no atendimento e para oferta de qualidade desses serviços à população que dela necessita. Assim, o estudo também trará para discussão, a partir da visão dos gestores

das ONGs, os desafios e as potencialidades que as ONG's encontram na articulação e organização política para acessar o fundo público de assistência social, possibilitando construir um mapa de acesso dessas instituições ao recurso público de assistencial social em Manaus.

Informamos que **SUA PARTICIPAÇÃO É VOLUNTÁRIA** e se dará por meio da concessão de uma entrevista com a autorização prévia para o uso de gravador, todavia, se isto representar algum tipo de incômodo, não o utilizaremos, lançando mão da escrita para que o Sr (a) nos fale acerca das dificuldades e potencialidades que as ONGs em Manaus, têm no acesso ao Fundo Público de Assistência Social.

METODOLOGICAMENTE, optamos pelo paradigma dialético-crítico, adotando como perspectiva metodológica a abordagem quantiquantitativa, pois entendemos que o conjunto de dados não se opõem, mas se complementam mutuamente. Quanto a técnica utilizada, será a documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documentação direta com o uso da técnica de entrevista com roteiro estruturado, sendo todas as entrevistas áudio gravadas. Os dados obtidos serão analisados por meio da análise de conteúdo. Os sujeitos da pesquisa serão os coordenadores das Organizações Não Governamentais que acessaram o Fundo Público de Assistência Social em 2014. A amostra será intencional. **O critério de Inclusão:** Ser coordenador da Organização Não Governamental que acessou o Fundo Público de Assistência Social em Manaus no ano de 2014; Se tiver mais de um coordenador na ONG, selecionar o sujeito da pesquisa que mais tempo tem na gestão da organização. **Critério de Exclusão:** Profissionais da instituição que não exercem a função de coordenador; Se mais de um coordenador, excluir os que se encontram menos tempo na gestão; Menor tempo de experiência na gestão da parceria entre público e privado. A coleta de dados ocorrerá após prévio agendamento de dia e hora para as entrevistas, onde será solicitado aos participantes que assinem um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE. Todos os sujeitos envolvidos serão esclarecidos antecipadamente sobre os objetivos da pesquisa, sendo a participação livre, atendendo aos cuidados éticos com pesquisas desenvolvidas com seres humanos. Todas as entrevistas serão gravadas com uso de gravador de voz, sendo posteriormente transcritas em sua íntegra. A análise dos dados será realizada com a técnica de análise de conteúdo que constitui em uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo das falas dos entrevistados.

DOS RISCOS DECORRENTES, sabemos que toda pesquisa com seres humanos envolve riscos, embora mínimos, e este podem ser: desconforto, constrangimento em algum momento da entrevista, sendo que trabalharemos para que tais riscos sejam minimizados ou, caso aconteçam, o pesquisador se compromete em ressarcir possíveis despesas oriundas desse

processo. Para tanto, trabalharemos com identificação por meio de números, de modo que o (a) Sr. (a) não seja identificado e se no momento da entrevista o participante não se sentir à vontade para responder os questionamentos, interromperemos a atividade para não causar maiores desconfortos aos participantes.

FORMAS DE RESSARCIMENTO: Se por algum motivo algo prejudicial acontecer aos participantes, as responsáveis pela pesquisa providenciarão os meios para que seja reparado o possível dano, verificando acompanhamento psicológico ou uma possível indenização dos participantes e seus acompanhantes, se assim for o caso, ressaltando que os itens ressarcidos não são apenas aqueles relacionados à transporte e alimentação, mas a tudo o que for necessário ao estudo, como consta na Resolução CNS N. 446 de 2012. **EM CASO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO**, temos como instituição de referência o **Centro de Atenção Psicossocial Sul – CAPS-SUL**, no endereço: Rua Borba nº 1084 no bairro Cachoeirinha, próximo ao Terminal T2.

OS BENEFÍCIOS: Se você aceitar participar, estará contribuindo para que se gere mais conhecimento acerca das dificuldades e as potencialidades que as Organizações Não Governamentais têm em acessar os recursos públicos do FEAS, para a execução de suas ações na rede socioassistencial complementar da Política de Assistência Social em Manaus, bem como suas formas de organização política (coletiva ou individualizada) na consecução dos recursos públicos. Também sua participação facilitará que o Estado, por meio da vigilância socioassistencial, fomente indicadores que possam mensurar a qualidade das ações das ONGs na Política de Assistência Social em Manaus, trabalhando para a construção de uma política pública mais eficaz e de maior qualidade.

Se depois de consentir em sua participação o (a) Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta de dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. **O (A) SR (A) NÃO TERÁ NENHUMA DESPESA E TAMBÉM NÃO RECEBERÁ NENHUMA REMUNERAÇÃO.** Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, **MAS SUA IDENTIDADE NÃO SERÁ DIVULGADA, SENDO GUARDADA EM SIGILO.** Para qualquer outra informação poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa, CEP, Rua Teresina, 4950, Adrianópolis. Telefone fixo 3305-1181, ramal 2004, e celular 99171-2496. E-mail cep.ufam@gmail.com.

CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Eu, _____ fui informado (a) sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em 2 vias, sendo uma assinada pelo pesquisador responsável e outra pelo participante, ambas as partes ficam com uma via do termo, que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Assinatura do participante da pesquisa



Impressão dactiloscópica

Assinatura do pesquisador responsável

Assinatura da Orientadora da pesquisa

ANEXOS

ANEXO-A

PARECER EMITIDO PELO CEP APROVANDO A PESQUISA

Você está em: Público > Confirmar Aprovação pelo CAAE ou Parecer

CONFIRMAR APROVAÇÃO PELO CAAE OU PARECER

Informe o número do CAAE ou do Parecer:

Número do CAAE:

56222416.2.0000.5020

Número do Parecer:

Esta consulta retorna somente pareceres aprovados. Caso não apresente nenhum resultado, o número do parecer informado não é válido ou não corresponde a um parecer aprovado.

DETALHAMENTO

Título do Projeto de Pesquisa:

Mapa do acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus: Organização

Número do CAAE:

56222416.2.0000.5020

Número do Parecer:

1644049

Quem Assinou o Parecer:

Eliana Maria Pereira da Fonseca

Pesquisador Responsável:

Hudson Andrey Correa da Costa

Data Início do Cronograma:

27/08/2016

Data Fim do Cronograma:

17/09/2016

Contato Público:

Hudson Andrey Correa da Costa

ANEXO- B
TERMO DE ANUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES QUE PARTICIPARAM DA
PESQUISA



Instituto Novo Mundo
Recuperação de Químio-Dependência

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado “Mapa do acesso das ONGs ao Fundo Publico de Assistência Social em Manaus: Organização política e estratégias de ação”, a ser desenvolvido pelo pesquisador Hudson Andrey Correa da Costa sob orientação da Profª. Dr. Marinez Gil Nogueira do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio desta Instituição.

Manaus, 11 de Março de 2016.

João Plácido Dodô
Presidente do INM



TERMO DE ANUÊNCIA

DECLARAMOS para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado **"Mapa do acesso das ONG's ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus: Organização política e estratégias de ação"**, a ser desenvolvido pelo pesquisador Hudson Andrey Correa da Costa sob orientação da Profª. Dra. Marinez Gil Nogueira do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazonas da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio desta instituição.

Manaus, 28 de abril de 2016.

Magaly Araújo
LAR BATISTA JANELL DOYLE
Magaly Araújo
Diretora Executiva

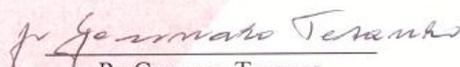


INSPETORIA SALESIANA MISSIONÁRIA DA AMAZÔNIA
PRÓ-MENOR DOM BOSCO

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado “**Mapa do acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus: Organização política e estratégias de ação**”, a ser desenvolvido pelo pesquisador Hudson Andrey Correa da Costa sob a orientação da Profª. Dra. Marinez Gil Nogueira do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio desta Instituição.

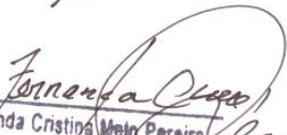
Manaus, 03 de Março de 2016


Pe. Gennaro Tesouro
Diretor

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado "**Mapa do acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social em Manaus: Organização política e estratégias de ação**", a ser desenvolvido pelo pesquisador Hudson Andrey Correa da Costa sob a orientação da Profª. Dr. Marinez Gil Nogueira do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, o qual terá o apoio desta Instituição.

Cidade, *26* de *Abril* de 2016.



 Fernanda Cristina Melo Pereira
 ISMA-Obras Sociais P. S. J. O. Aleixo
 Assistente Social-CRESS 1953
 Nome – cargo/função
 (carimbar)



Rua Paracuúba, 178 São José I - Tel./Fax: (092) 3639-3921 CEP 69.085-210 E-mail: osaleixo@isma.org.br
 MANAUS - AMAZONAS –BRASIL

C.N.P.J. nº 04.373.163/0083-17 - C.N.S.S. nº 67.474/63 - Fins Filant. nº 252.438/73 de 07/03/74
 Utilidade Púb. Federal nº 86.668 de 30/11/81 - SUFRAMA nº 91.0035.01-6