

1 Introdução

Esta dissertação se insere na linha de pesquisa Trabalho, Política Social e Sujeitos Coletivos do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio e tem por objeto a reflexão acerca dos desafios e limites impostos ao Serviço Social nas Organizações Não-Governamentais da cidade Manaus, no Estado do Amazonas, após a regulamentação do chamado¹ terceiro setor, no final da década de 1990².

É crescente a absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor como uma marca recorrente nas sociedades contemporâneas. Trata-se de um movimento que propõe um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, com o discurso de atenuar disfunções operacionais daquele e de maximizar os resultados da ação social em geral.

Tem-se assistido em todo o mundo a um debate acalorado, ainda longe de ser concluído, sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado a partir do Estado Novo (1937-1945), desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Segundo os defensores da “economia de mercado”, essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes, que se tornaram insustentáveis na década de 1990 e vêm de arrastando até os dias atuais, ou melhor, até o fim da primeira década do século XXI.

¹ Nesta dissertação o termo terceiro setor será utilizado para tratar sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que são entidades privadas, sem fins lucrativos, as quais transitam para o espaço público não-estatal, cujos objetivos estejam voltados para finalidades de promoção da assistência social, cultura, educação e saúde gratuitas, segurança alimentar e nutricional, defesa de direitos e do meio ambiente, promoção da ética, da paz, da cidadania e da democracia, do desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, produção de estudos e pesquisas (GOMES, 1999).

² Refiro-me, em especial, a Lei 9.732 de 11 de dezembro de 1998 (altera requisitos para fins de isenção da contribuição à Seguridade Social dirigida às entidades filantrópicas) e a Lei 9.790 de 23 de março de 1999 (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). A legislação visou fortalecer o terceiro setor, a partir da instituição de um novo sistema classificatório e da criação de um instrumento jurídico específico para formalizar a sua relação com o Estado. Neste sentido, veio atender a demanda de ONGs por uma nova relação Estado/sociedade civil.

Se levantássemos uma indagação acerca do que existe em comum entre as expressões terceiro setor, economia social, organizações não-governamentais, organizações sociais, talvez a resposta mais evidente fosse sua referência a um espaço de vida social e de trabalho intermediário entre as esferas do Estado e do mercado. Esses vários termos fariam, assim, alusão a um espaço de sociedade recentemente percebido também como lugar de produção e distribuição de riqueza, portanto, como mais um espaço econômico, ou seja, lugar de geração de emprego e renda. Entretanto, quando nos perguntamos sobre a distinção entre essas noções, dificilmente alguma certeza parece possível como resposta.

As confusões terminológicas em torno desses termos parecem abundantes nos modos comuns pelos quais são percebidos, seja no debate acadêmico (que ainda se encontra incipiente, pela ausência de um número maior de pesquisas mais exaustivas sobre esse assunto), ou mesmo, e principalmente, fora dele. Com efeito, diferenças importantes subjazem às noções de terceiro setor, economia social, organizações não-governamentais, organizações sociais, ligadas não somente aos diferentes contextos sociopolíticos em que emergiram esses termos, mas também a interpretações distintas acerca do papel que desempenham essas práticas e/ou iniciativas na sociedade, especialmente no que se refere ao lugar que elas devem ocupar em relação às esferas do Estado e do mercado.

Um estudo do IBGE³, com o objetivo de mapear o universo das organizações da sociedade civil que atendem, simultaneamente, aos critérios de entidades privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias, realizado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁴, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)⁵ e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife)⁶, feito a partir do

³ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE se constitui no principal provedor de dados e informações do país que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/instituicao.shtml> (acesso em 03/01/2011).

⁴ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68 (acesso em 03/01/2011).

⁵ A Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - Abong, fundada em 10 de agosto de 1991, é uma sociedade civil sem fins lucrativos, "democrática, pluralista, antirracista e antixista, que congrega organizações que lutam contra todas as formas de discriminação, de desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia". Disponível em http://www.abong.org.br/quem_somos.php. (acesso em 03/01/2011).

Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE⁷ mostra que, em 2005, existiam 338 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil)⁸ em todo o País. Delas, 35,2% atuavam na defesa dos direitos e interesses dos cidadãos, 24,8% eram instituições religiosas e 7,2% desenvolviam ações de saúde e educação e pesquisa.

A distribuição das Fasfil's no território nacional tende a acompanhar a distribuição da população. O estudo realizado pelo IBGE, Ipea, Abong e Gife demonstrou que na Região Norte foram encontradas 4,8% das organizações, ao passo que aí se encontrava 8,0% da população. Por finalidade, concentravam-se no Sudeste as entidades de religião (57,9%) e de saúde (49,0%). No Nordeste predominavam as instituições de defesa dos direitos e interesses dos cidadãos (38,9%)⁹.

Deve-se ainda considerar que, muito embora se tenha na Região Norte um número menor dessas organizações, isso se deve a baixa densidade demográfica da região em apreço em comparação com as demais regiões do país.

Contudo, os resultados do referido estudo apontam para uma desaceleração no surgimento de novas instituições, uma vez que de 2002 a 2005 o número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos cresceu 22,6%, enquanto entre 1996 e 2002 esse crescimento foi de 157,0%. Esses resultados sinalizam uma desaceleração no crescimento dessas instituições em todo o país.

Outrossim, vale ainda ressaltar que o conjunto dessas informações fornece valiosa contribuição para ampliar o conhecimento sobre o perfil, a dimensão e a dinâmica desse expressivo segmento do setor social.

⁶ Gife é uma rede sem fins lucrativos que reúne organizações de origem empresarial, familiar, independente e comunitária, que investem em projetos com finalidade pública. Nascido como grupo informal em 1989, foi instituído como Grupo de Institutos Fundações e Empresas em 1995 por 25 organizações. Disponível em <http://www.gife.org.br/ogife.asp>. (acesso em 03/01/2011).

⁷ O Cadastro Central de Empresas do IBGE - Cempre constitui um importante acervo de dados sobre a atividade econômica do país, reunindo informações cadastrais e econômicas oriundas de pesquisas anuais da Instituição nas áreas de indústria, construção, comércio e serviços e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/default.shtm>. (acesso em 03/01/2011).

⁸ Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - Gife. Este trabalho foi realizado, pela primeira vez, para o ano base de 2002 e teve o objetivo de analisar a distribuição espacial e o campo de atuação das entidades associativas e fundações. Disponível em [http://www.gife.org.br/publicacao-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil-\(fasfil\)-d23543a904f46f80.asp](http://www.gife.org.br/publicacao-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil-(fasfil)-d23543a904f46f80.asp). (acesso em 03/01/2011).

⁹ Dados disponíveis em http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1205&id_pagina=1. (acesso em 03/01/2011).

Dessa feita, com o cenário acima retratado é possível visualizar que as ações do Estado têm seu espectro reduzido e não alcançam as necessidades da população que, na verdade, são frutos de direito constitucional. Além disso, ainda delega e transfere suas atribuições a outrem para satisfazer essa lacuna, na minimização das desigualdades sociais e suas respectivas mazelas.

A aproximação com o tema partiu da realização de uma análise documental para a elaboração de uma monografia de conclusão de uma especialização em Responsabilidade Social, oportunidade esta em que tomei como objeto de estudo a identificação do perfil dessas organizações não governamentais no Estado do Amazonas, bem como suas confluências e divergências.

No entanto, aquele estudo trouxe, pelos dados observados e analisados, uma inquietação quanto aos limites e desafios impostos ao assistente social nessa esfera de atuação, uma vez que o Serviço Social é também a profissão que exerço. Assim, pareceu-me necessário ir além do que dantes tinha ido, ou seja, conhecer o perfil dessas organizações, buscar identificar suas características, suas diversidades e semelhanças. O que se configurou na verdade, um marco inicial para a pesquisa que agora apresento. Alie-se a esse aspecto, a constatada escassez de pesquisas e referencial teórico sobre essa temática no que se refere à cidade de Manaus/AM.

Foi essa a perspectiva que o estudo apresentado nesta dissertação adotou. Ao estabelecer o diálogo do pensamento crítico no campo do terceiro setor e das organizações não-governamentais e, ainda, buscar compreender o trabalho dos assistentes sociais nesse campo de atuação, ocorreu-me a oportunidade de investigar as possibilidades e os limites vivenciados pelo profissional de Serviço Social.

É importante destacar, neste sentido, que o Estado, considerado como empregador tradicional, dos assistentes sociais abarcou, no contexto da reforma gerencial do Estado ocorrida no governo FHC¹⁰, a defesa das organizações sociais. A realização das chamadas parcerias público-privadas aparece, naquele modelo de gestão, como uma das principais estratégias para viabilizar a eficácia da ação pública por intermédio de instituições não-estatais, delegando assim suas ações a organizações não-governamentais, o que vem caracterizando uma tendência da gestão pública desde então.

¹⁰ O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado em 1995, sob a gestão de Luis Carlos Bresser Pereira, que foi ministro da Administração e Reforma do Estado em todo o 1º mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998).

Nessa perspectiva, com o objetivo de compreender melhor a complexidade do processo sob o qual se estabelecem os desafios e as perspectivas de atuação do assistente social nas organizações não-governamentais de Manaus, a pesquisa sobre este objeto se torna uma condição *sine qua non*.

Mas, para atender ao objetivo de conhecer o trabalho do assistente social nas ONGs de Manaus, é necessário que também se conheça o perfil dessas organizações. Assim, senti a necessidade de delimitar o universo a ser pesquisado. Logo, as ONGs estudadas foram as que mantinham convênio com o Governo do Estado através de sua Secretaria de Assistência Social, fato este que corrobora inclusive o foco central da discussão realizada no contexto deste trabalho, uma vez que acaba por evidenciar, na prática, a parceria cada vez mais frequente entre o Estado e as ONGs.

Além da anuência da gerência responsável pelos convênios, para a realização desta pesquisa, foi necessário viabilizar e tornar apreensíveis as questões formuladas. Graças ao estabelecimento de uma relação de confiança, foi possível o acesso a documentos que demonstraram o fluxo necessário para o firmamento dos convênios aqui citados, além de se tornar uma oportunidade em que manteve contatos tanto com os profissionais como com os representantes das ONGs, estabelecendo-se, assim, a relação pesquisador-campo de pesquisa.

A fase de aproximação e interação com o objeto de pesquisa foi crucial e requereu atenção cuidadosa por parte do pesquisador, para que não se produzissem dificuldades na sua inserção no campo. Vale ressaltar que também surgiram novas questões, que contribuíram de forma marcante para o andamento da investigação, às vezes chegando a reorientar aspectos da pormenorização da abordagem inicial.

Como exemplo desse processo, houve as alterações do número de entrevistados. Pensou-se, inicialmente, em vinte. Mas as abordagens foram realizadas com dezessete entrevistados. Essa diminuição justificou-se pela ausência das assistentes sociais na reunião agendada pela Secretaria de Assistência Social para tratar de assuntos referentes aos interesses de ambos, reunião essa que serviu de base para a aplicação dos questionários de forma objetiva e, assim, poder alcançar o maior número de organizações de uma única vez. Outrossim, é necessário destacar que foram coletadas informações importantes sob diferentes perspectivas, constituindo uma riqueza de material empírico que subsidiaram a análise dos dados e possibilitaram o alcance dos principais resultados apresentados neste trabalho.

De acordo com as premissas antes indicadas e a análise dos dados revelados pela pesquisa realizada, este trabalho está estruturado em quatro capítulos, com o objetivo de analisar o problema apresentado e abordar as questões levantadas pela hipótese geral que o norteia: quais os limites e desafios que se colocam para o Serviço Social nas Organizações Não-Governamentais de Manaus?

No primeiro capítulo¹¹, “Terceiro setor: uma breve abordagem” contextualiza-se historicamente o crescimento das ONGs no Brasil, articulando tal fato com a reforma do Estado nos anos recentes e suas implicações, no contexto de importantes transformações das relações Estado e sociedade, a partir da adoção de uma forma de gestão de serviços de interesse público baseada no ideário neoliberal¹².

No capítulo segundo, “O Serviço Social no setor de ONGs”, encontra-se uma reflexão acerca da atuação do assistente social em organizações não governamentais (ONGs) considerando o contexto da sociedade civil brasileira em seus diferentes momentos históricos, através do estabelecimento de suas relações com o Estado e entre os diversos sujeitos sociais que atuam neste cenário.

No terceiro capítulo, os “Procedimentos metodológicos de pesquisa”, no qual se apresentam os resultados da investigação realizada.

No quarto e último capítulo, “As Organizações Não-Governamentais de Manaus – o que revelam os dados coletados” apresenta-se as análises dos resultados obtidos com a pesquisa realizada, com base nas categorias analíticas a que este estudo recorre, à luz do referencial teórico-conceitual explorado nos capítulos anteriores.

Este trabalho é resultado de questionamentos individuais, embora sobre um tema de interesse público e social. Por isso, as possíveis “fortalezas” e as fragilidades que ele expõe são de responsabilidade da autora.

¹¹ Observe-se que, pelas normas da PUC-Rio, a Introdução recebe a numeração 1. Desta forma, o primeiro capítulo recebe a numeração 2 e assim por diante.

¹² O termo ideário neoliberal ou neoliberalismo está sendo usado em referência às tentativas de recuperação do liberalismo, cujas conseqüências podem ser resumidas à fragilização do Estado Nacional (na medida em que o “setor público” represente limites à irrestrita integração dos países à lógica financeira e especulativa) e à destruição das mais variadas expressões dos movimentos populares de resistência política aos propósitos dos mercados e da economia desregulada.