

## OS DESAFIOS DE PENSAR O TERCEIRO SETOR

### THE CHALLENGE OF THINKING ABOUT "THIRD SECTOR"

Eliana Bolorino Canteiro MARTINS\*  
Sonia Tebet MESQUITA\*\*  
Nelson Russo MORAES\*\*\*

---

**RESUMO:** Este artigo retrata a preocupação de refletir sobre o posicionamento de alguns autores contemplados na literatura referente ao Terceiro Setor e suas implicações. Considerando que o contexto nacional, inserido nas transformações societárias mundiais, está redefinindo-se, vislumbram-se novas formas de enfrentamento das expressões da questão social que perpassam a simbiose público/privado. Seu conteúdo pretende recuperar concepções e críticas referentes ao Estado - sociedade civil e faz uma alusão à perspectiva do Serviço Social com relação ao Terceiro Setor, segmento em evidência dados as diferentes dimensões que o conformam, exigindo do profissional um repensar da prática profissional regido pelo projeto ético-político do Serviço Social.

**UNITERMOS:** Terceiro Setor; Estado; Sociedade Civil; Organização Não Governamental; Serviço Social.

---

**ABSTRACT:** This article shows the concern in reflecting studies from some authors about "Third Sector" and its implications. Considering that

---

\* Mestre em Serviço Social da UNESP, Franca, SP - Brasil e docente da Faculdade de Serviço Social da UNIMAR, Marília, SP - Brasil.

\*\* Mestre em Serviço Social da UNESP, Franca, SP - Brasil e Assistente Social do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais da USP, Bauru, SP - Brasil.

\*\*\* Mestrando em Serviço Social da UNESP, Franca, SP - Brasil e Coordenador de Projetos Sociais da Universidade do Sagrado Coração (USC), Bauru, SP - Brasil.

the national context - inserted into the worldwide transformations -is (re)defining itself, what can be glimpsed are new ways to face the social question expressions that go beyond the “symbiosis” public/private. Its content intends to recover conceptions and criticisms about the State and civil society and approaches the Social Work perspectives about his/her professional acting/conducting by an ethical political project.

UNITERMS: “Third Sector”; State; Civil Society; Non Governmental Institution; Social Work.

---

O Terceiro Setor tem-se destacado no cenário mundial e brasileiro, tanto na mídia quanto nas discussões acadêmicas, acompanhando a lógica racional do mercado mundial que, numa perspectiva neo-liberal, minimiza a intervenção do Estado e desloca forças e responsabilidades para a sociedade civil. Este artigo pretende abordar alguns meandros desse tema, refletindo sobre algumas contradições que perpassam esse espaço de ação social.

A idéia de um Terceiro Setor supõe um primeiro e um segundo e, nessa medida, faz referência ao Estado e ao mercado. A referência, no entanto, é indireta, obtida pela negação – “nem governamental nem lucrativa”. Em termos explícitos e positivos, o conceito designa, simplesmente, um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público. Enquanto a noção de uma “sociedade civil” coloca-nos numa oposição complementar e sistêmica ao Estado, a idéia de um Terceiro Setor orienta a reflexão para outras direções, sem fronteiras definidas.

Portanto, o Terceiro Setor é um campo de múltiplas manifestações que envolve a relação público-privado, abrangendo concepções complementares e até contraditórias.

De acordo com Rodrigues (1997), o Terceiro Setor é a ação da sociedade organizando-se, de forma espontânea ou não, para ocupar espaços deixados pelo setor público e buscar, compensar, ou sanar as mazelas do processo de produção do setor privado. O Terceiro Setor (setor social ou organizações da sociedade civil

ou, ainda, organizações privadas, sem fins lucrativos), se compõem por meio de organizações privadas, sem fins lucrativos, voltadas para a produção de bens ou para prestação de serviços públicos.

Segundo Fernandes (1997), o Terceiro Setor é constituído por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, com atuação marcada por práticas de caridade, de filantropia e mecenato e englobando, na sua atuação, a idéia de cidadania e suas manifestações na sociedade civil.

Destacam-se entre a vasta bibliografia sobre o tema os estudos de Landim (1996), que inclui no Terceiro Setor diferentes organizações tais como :

- *Associação* – é um termo que, no Brasil, traz em si a conotação de sem fins lucrativos. Por adesão voluntária, indivíduos se organizam para promover algum objetivo de interesse comum. Para sua existência legal, a entidade deve ser registrada no Cartório de Registros de Pessoas Jurídicas, devendo antes ter o estatuto publicado no *Diário Oficial*. Nas associações, o patrimônio é constituído pelos sócios e são eles que ditam a missão da organização. Exemplos: associação de moradores, de pais, de médicos, de lazer (clubes), cultural, etc.

- *Instituições Filantrópicas (de caridade e assistência)* – no Código civil brasileiro, são também classificadas como associações ou sociedades sem fins lucrativos. São organizações voltadas para servir a um público exterior a elas mesmas; é o caso da assistência social (asilos, orfanatos, abrigos para indigentes, etc.) e de atendimento à saúde e à educação. Vivem sobretudo de doações e de recursos do governo.

- *Fundações Privadas* – é uma categoria de conotação essencialmente jurídica. A criação de uma fundação se dá, segundo o Código Civil, pelo instituidor, que, através de uma escritura ou testamento, destina bens livres, especificando o fim

a ser alcançado. A filantropia empresarial no Brasil é um fato recente, exercida através de ação direta da empresa (doações) ou através da criação de uma fundação privada.

- *Organizações Não Governamentais (ONGs)* – não é um termo jurídico e tem mais uma conotação política. Indica compromisso com a sociedade civil organizada, movimento social, transformação social. Legalmente, são registradas como associações civis sem fins lucrativos. Distinguem-se, porém, das associações por não terem – ou raramente terem - a conotação de “membership organization”, existindo, ao contrário, para servir a grupos e movimentos sociais externos a ela. Diferenciam-se também das instituições filantrópicas por não pretenderem, nem de longe, exercer qualquer prática de assistencialismo. Podem captar recursos tanto no exterior como também dentro do país. Exemplos dos principais campos de atuação das ONGs no Brasil: direitos humanos, saúde, minorias excluídas, meio ambiente, educação, pesquisa, etc.

- *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)* - é a denominação dada as instituições sem fins lucrativos (ONGs e Entidades Filantrópicas) que se enquadram na Lei 9790/99, que foi instituída com o propósito principal de organizar em um único grupo as entidades do Terceiro Setor e por isso é chamada “Lei do Terceiro Setor”.

A qualificação como OSCIP é emitida unicamente pelo Ministério da Justiça e traz inovações que facilitam o funcionamento e a sustentabilidade das instituições sem fins lucrativos, aumentando porém a fiscalização por parte de auditorias oficiais.

Na prática a OSCIP é um novo estágio organizacional entre as ONGs e as Fundações de Direito Privado.

As OSCIPs são o reconhecimento oficial e legal mais próximo do que se entende modernamente por ONG, especialmente porque são marcadas por uma extrema transparência administrativa. Contudo, são uma opção

institucional, não são uma obrigação. Em geral, o poder público sente-se muito à vontade para se relacionar com esse tipo de instituição, porque divide com toda a sociedade civil o encargo de fiscalizar o fluxo de recursos públicos em parcerias.

Assim, pode-se dizer que OSCIPs são ONGs, criadas por iniciativa privada, que obtêm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. Como as associações civis não têm formato específico e são bastantes livres em estipular suas regras internas, em geral esse tipo de ONG tem um ônus administrativo maior. Em contrapartida, podem celebrar com o poder público termos de parceria, que são uma alternativa interessante aos convênios para ter maior agilidade e razoabilidade em prestar contas (Martins, 2002).

De acordo com Tenório (2001), as ONGs caracterizam-se por serem organizações sem fins lucrativos, autônomas, isto é, sem vínculo com o governo, voltadas para o atendimento das necessidades de organizações de base popular, complementando as ações do Estado.

Detalhando, as ONGs “são organizações formais, privadas, porém com fins públicos e sem fins lucrativos e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais em nível micro (do cotidiano e/ou local) ou em nível macro (sistêmico e/ou global)” (SCHERER-WARREN, 1995, p. 65).

As ONGs atuam para servir a grupos e movimentos sociais e suas práticas pretendem diferenciar-se do assistencialismo. Segundo o artigo de Ckagnazaroff (2001), essas organizações estão comprometidas com transformações sociais.

Outra contribuição para a reflexão sobre ONGs vem de Gonh (1997) quando expõe sobre os campos de atuação inseridos no Terceiro Setor que podem ser:

- *assistencialismo* – por meio de filantropia (o mais antigo, no Brasil, nos anos 30). Não trabalham na linha da militância e da politização da sociedade civil.

- *desenvolvimentismo* – por meio dos programas de cooperação internacional, entre ONGs e agências de fomento, públicas e privadas (pós II guerra). Idem a linha do assistencialismo.

- *cidadania* – por meio das ONGs criadas a partir de movimentos sociais que lutam por direitos sociais – o mais recente a partir da emergência de formas de organização da sociedade civil/ movimentos sociais populares. Apenas parcela das ONGs cidadãs evoca o mundo da política e da participação, do ativismo militante.

De acordo com estudos do Banco Mundial, estes campos são subdivididos em:

- assistência e bem estar
- desenvolvimento de recursos humanos
- capacitação/militância política\*
- políticas de amparo ou proteção\*

\*No Brasil essas duas categorias não se subdividem, pois as ONGs dos direitos humanos desenvolvem também militância política assim como as de defesa do meio ambiente.

Conforme foi verificado, existem divergências conceituais em relação ao Terceiro Setor e especificamente às ONGs, seu grande filão, considerando uma separação entre as entidades sem fins lucrativos, que prestam serviços sócio-educativos, e aquelas que mobilizam forças participativas visando a garantia de direitos coletivos.

No entanto, essa dicotomia, muito cristalizada, pode ser

diluída, considerando que, estruturalmente, tanto as entidades sem fins lucrativos quanto as denominadas ONGs são:

- não governamentais
- sem fins lucrativos
- complementam ações do Estado
- são criadas por iniciativa privada
- possuem fins públicos
- contam com ação de voluntários
- incentivam a participação da sociedade civil
- autônomas

A diferença pontuada por alguns autores concentra-se no fato de que as ações das ONGs convergem para transformações sociais, o que não ocorre com as entidades que atuam na área da assistência social. Esta “afirmação”, no entanto, pode ser reconstruída, considerando-se que a prestação de serviços sociais não visa apenas a superação da necessidade imediata, uma vez que contém, em si mesma, o germe da transformação social, quando nas mediações estabelecidas nesse processo, objetiva-se a inclusão rumo à efetivação da cidadania.

Ressalta-se que o surgimento das ONGs no Brasil faz parte de um processo histórico de embates dos conflitos sociais, oriundos do modo de produção capitalista. O Estado assume, por necessidade do capital, o papel de controle e amenização das tensões e a administração de serviços sociais de forma residual, fragmentada e dissociada do âmbito das políticas setoriais.

As ONGs brasileiras nascem, portanto, em função de uma necessidade histórica uma vez que o processo político instaurado no país a partir de 1964, com o autoritarismo, foi imposto à sociedade. Nesse contexto, emerge a Igreja (predominantemente católica), chamando os leigos a assumirem a “opção preferencial pelos pobres”.

Os aspectos que influenciaram na propagação das ONGs foram:

- a omissão do Estado em relação ao Setor social;
- a demanda social crescente, em consequência da política econômica assumida pelos governantes e a insignificante resposta oferecida pelo poder público e pela própria sociedade civil;
- a conotação da assistência social que historicamente foi assumida no Brasil de forma pulverizada, fragmentada e desatrelada da política social;
- o escasso recurso financeiro empregado para a área social e o número insuficiente de equipamentos sociais.

Desta forma, as ONGs transitam entre a colaboração e a prestação de serviços sociais, respondendo concretamente às necessidades da população demandatória e/ou mascarando os conflitos sociais, amenizando as tensões sociais através da execução de ações residuais, no trato das questões sociais.

E assim, acompanhando a trajetória histórica das ONGs no Brasil, inicialmente as de cunho assistencialista e, com o passar dos tempos, a pulverização destas - tanto no que se refere à quantidade, quanto ao amplo espectro de questões tratadas ( meio ambiente, defesa de direitos, discriminação de gênero e raça, etc.) – faz-se necessário refletir sobre alguns pontos essenciais que serão tratados a seguir.

O contexto econômico, político e social que está posto mundialmente e que tem suas especificidades no espaço brasileiro tem sido amplamente debatido e ratifica as transformações ocorridas no cenário internacional. As consequências advindas do reordenamento do capitalismo no mundo globalizado, que corresponde aos ditames do projeto neo liberal (minimização do Estado e imperialismo do mercado), incide sobre o Terceiro Setor, revigorando seu potencial.

Comtempla-se, aqui, um rol de críticas sobre os meandros que perpassam político-econômica e ideologicamente as

configurações do Terceiro Setor na contemporaneidade, o qual, segundo Montaño (1999):

- *reforça a sociedade civil* – é na sociedade civil que as relações de produção e reprodução da vida social se estabelecem, onde o impasse de interesses entre classes sociais distintas se efetiva; onde os interesses da classe hegemônica são cristalizados e transformados em valores, ideologias do bem comum. Neste contexto processa-se uma cultura política da crise, em que os trabalhadores passam a privilegiar as práticas imediatas e individuais em detrimento do embate em torno de projetos societários; portanto pode ocorrer um fortalecimento da sociedade civil numa perspectiva conciliadora.

- *diminui o poder estatal* – esta posição sugere que o Estado é um bloco monolítico na defesa do interesse da classe hegemônica, desconsiderando portanto a relação dialética inerente ao Estado, visto sob a perspectiva ampliada (Coutinho, 1987, inspirado em Gramsci,) que trata o Estado como espaço contraditório de luta de interesses, portanto, democrático.

- *cria um espaço “alternativo” de produção/consumo de bens e serviços* – todas as atividades desenvolvidas dentro do sistema capitalista estão impregnadas pela sua lógica – a do capitalismo; portanto, o Terceiro Setor, insere-se nessa lógica, não podendo ser considerado, de fato, um espaço alternativo.

- *estimula os laços de solidariedade local* – dessa forma, sobressai a solidariedade individual em detrimento da solidariedade universal (garantia de direitos), contribuindo para a diminuição e, até, a anulação da identidade de classe dos sujeitos sociais.

- *compensa as políticas sociais abandonadas pelo Estado* – apesar de o Terceiro Setor prestar diversos serviços, o faz de maneira multifragmentada, no trato da questão social. Não há portanto condição de compensar, em termos de qualidade, quantidade e abarcabilidade, a prestação de serviços que

competiria ao Estado. O que ocorre é a dualidade na esfera de serviços prestados pelo Terceiro Setor, ou seja, o privado/mercantil de boa qualidade e o público/gratuito, precário, resultando em dois tipos de “cidadãos”: o que pode assumir os ônus dos serviços privados e o outro que depende da solidariedade.

- *constitui-se em fonte alternativa de ocupação profissional*  
– apesar de oferecer oportunidades de trabalho, o Terceiro Setor não o faz proporcionalmente aos postos de trabalhos que eram oferecidos pelo Estado. O tipo de vínculo empregatício estabelecido não garante os direitos trabalhistas, antes contemplados pelo Estado, além de conter no seu bojo, o desenvolvimento de práticas voluntaristas, que convivem com as de profissionais que têm conquistados espaços e lutado pela capacitação/qualificação do corpo de voluntários.

Presta porém uma questão, a simbiose público/privado, ou seja, a relação Estado/Sociedade Civil nos contornos políticos internacionais de hoje - quando as expressões da questão social (principalmente a pobreza) se espalham pelos continentes, mais especificamente, na América Latina - é um fato irreversível. Neste contexto, que posicionamento os trabalhadores sociais devem tomar, considerando que este espaço ocupacional clama pela intervenção técnica com objetivo de planejar e operacionalizar projetos na área social?

Acredita-se que aprofundar o conhecimento, investindo nas análises macroscópicas deste processo, é primordial para ter a necessária clareza do campo de intervenção dos trabalhadores sociais, ou seja: as expressões da questão social; as relações sociais que perpassam o cotidiano das classes subalternizadas; as relações de poder que se infiltram as instituições, sejam elas públicas ou privadas. Mas só isto não basta; é necessário lutar para que a assistência social, em interface com as outras políticas, ganhe visibilidade enquanto tarefa e competência do Estado, efetivando-se como política pública.

Por outro lado, a rede de organizações existentes no Terceiro

Setor constitui em um campo fecundo para os trabalhadores sociais que, preparados para intervir nas contradições que são inerentes à constituição do espaço público-privado, poderão contribuir significativamente para efetivação de uma prática social de qualidade, capaz de mobilizar a consciência crítica da população na luta pela cidadania.

Desta forma, é preciso considerar o Terceiro Setor numa perspectiva dialética, que traz em seu bojo as marcas do novo tempo, as determinações do modo capitalista em que se encontra inserido. Por outro lado, contribui (mesmo que de forma fragmentada, pontual) para algumas reivindicações de classes populares, cada vez mais empobrecidas.

Portanto, cabe aos trabalhadores, mais especificamente, ao Assistente Social, inserir-se neste campo - tensionado entre o público e o privado, lutando para tornar estes espaços de trabalho, de fato, públicos, alargando os canais de inferência da população na coisa pública; favorecendo o maior controle da sociedade no processo decisivo. “Isso é viabilizado pela socialização de informações; ampliação de conhecimento de direitos e interesses em jogo; acesso às regras que conduzem a negociação dos interesses atribuindo-lhes transparência; abertura e/ou alargamento de canais que permitam o acompanhamento da implementação das decisões por parte da coletividade; ampliação de fóruns de debate e representação e assim por diante” (IAMAMOTO, 1998, p. 143).

Enfim, é nessa dinâmica tensa da vida social, onde está instalado o Terceiro Setor, que se ancoram as possibilidades de efetivar direitos inerentes à condição de cidadania. Portanto, a busca da consolidação do projeto ético-político do Serviço Social continua atenta ao redimensionamento por que passa a profissão no cenário contemporâneo. É preciso que o profissional identifique, nas novas demandas, o descortinar de novas formas capazes de criar, avaliar, recriar propostas em nível das políticas sociais e da organização das forças da sociedade civil.

Avançar neste sentido significa ser “um profissional informado, crítico e propositivo, que aposte no protagonismo dos sujeitos sociais. Mas também um profissional versado no instrumental técnico operativo, capaz de realizar as ações profissionais, aos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade” (IAMAMOTO, 1998, p.144).

Parafraseando Cecília Meirelles, “a vida só é possível reinventada”: é primordial reinventar caminhos que possibilitem a construção da nossa “utopia”, pois a história comprova que, somente arriscando, acreditando e lutando, é possível ultrapassar os limites, as barreiras impostas pela perversidade do capitalismo.

Eis o grande desafio: pensar o social e o Terceiro Setor como um espaço impregnado de contradições que conduz à criticidade na reflexão dessa realidade posta na contemporaneidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CKAGNAZAROFF, I.B. Desafios da gestão no terceiro Setor. In: PIMENTA, S.M.; CORRÊA, M.L. **Gestão, trabalho e cidadania: novas articulações**, Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p.243-265.
- COUTINHO, C.N. **Dualidade de poderes**. Estado, revolução e democracia na teoria marxista. São Paulo: Brasilense, 1987.
- FERNANDES, R.C. O que é o Terceiro Setor. In: **3º Setor, desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- GOHN, M.G. **Sem terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.
- IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social e a Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.
- LANDIM, L. Para além do mercado e do Estado – filantropia e cidadania no Brasil (Iser); PNUD/Ipea, “**Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**”, 1996.
- MARTINS, P.H. Institutos, Fundações, ONGs, OSCIPs e Filantrópicas (ou os Nomes e os Fatos) - URL [www.rits.org.br/legislacao\\_teste/lg\\_testes/lg\\_tmes\\_marco2002.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmes_marco2002.cfm). Consultado em 16, ago, 2002.

MEIRELLES, C. Reinvenção. In: MEIRELLES, C. *Obra poética*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1983.

MONTAÑO, C. Das lógicas do estado às lógicas da sociedade civil: estado e terceiro setor em questão. *Serviço Social e Sociedade* 59 . São Paulo: Cortez, 1999.p. 47-79.

RODRIGUES, M.C.P. Terceiro Setor: para que serve? In: *Conjunt. Econôm.*, jan. 1997. p.41-45.

SCHERER-WARREN, 1995, p.165. In: GOHN, M.G. *Sem terra, ONGs e cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997 (s/ed.)

TENÓRIO, F.G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

