

# TERCEIRO SETOR NO BRASIL: POTENCIAL TRANSFORMADOR E ATUAÇÃO COMO MOBILIZADOR SOCIAL A PARTIR DE AÇÕES EM CONJUNTO COM O ESTADO

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado tem o dever de:

Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias

Entretanto, é visível o descaso do Estado com determinadas questões e, como uma forma de suprir essas necessidades, o Terceiro Setor entra com iniciativas em diferentes eixos.

Em 2019, cerca de 6,9 milhões dos brasileiros praticavam o voluntariado no país, ainda sendo em sua maioria, ações voltadas para instituições como escolas, abrigos, hospitais, orfanatos e vinculadas à em empresas e instituições, 90.7% (IBGE, 2019).

No mesmo ano, o 29,2% da população tinha uma renda de  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo por mês, nas quais apenas 26,62% recebem o auxílio do bolsa família. O que não garante a toda a população as mínimas condições de bem-estar.

No contexto pandêmico 2020-21, o apoio do governo para a população é essencial, mas que nunca e, devido à instabilidade da economia e o alto índice de desemprego, as condições de vida ficaram cada vez mais precárias, onde, no ano de 2020 foi aprovado o auxílio emergencial de R\$600,00 por pessoa e, já em 2021, o valor reduziu para R\$150,00 a R\$375,00, dependendo da condição familiar do beneficiário, segundo o Ministério da Cidadania.

Diante dessa situação, muitas iniciativas individuais, de Organizações não-governamentais (ONG) e de coletivos foram importantes para movimentar ações de apoio a famílias que estavam em situação de vulnerabilidade social, o que deveria ser o papel do Estado garantir.

Por esse motivo, o presente artigo vem com a proposta de refletir sobre a evolução das ações assistencialistas desvinculadas do Estado no Brasil e como a visão dessas ações impactam o desenvolvimento de políticas sociais e a criação de novas.

Para fazer essa reflexão, será abordada a contextualização histórica da ideologia neoliberal no Brasil e como a responsabilidade social nesse contexto, após isso, abordaremos o surgimento do Terceiro Setor e sua atuação no Brasil.

## 2 METODOLOGIA

O estudo proposto neste ensaio, foi realizado a partir de análise qualitativa utilizando-se de revisão bibliográfica de livros e trabalhos acadêmico na temática. Além disso, o ensaio foi norteador por estudos e mapeamentos realizados pelo instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE) e instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA) sobre a atuação do terceiro setor no Brasil até o ano de 2018.

Inicialmente, se fez contexto histórico e crítico a respeito do neoliberalismo e sua relação com o Terceiro Setor no Brasil e mundo. A partir disso, chega-se no cerne do ensaio com a discussão sobre o surgimento do terceiro setor e análise a respeito da atuação de organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil, embasadas por mapeamentos e estudos disponibilizados pelo Governo Federal.

### 3 NEOLIBERALISMO NO BRASIL E NO MUNDO

A ideologia neoliberal surge ainda na primeira metade do século XX, através das ideias de Friedrich Hayek que se opunha contra toda e qualquer limitação imposta pelo Estado aos mecanismos de mercado, pois segundo ele essas limitações ameaçavam a liberdade econômica e política da sociedade (ANDERSON, 1995).

Ainda segundo Anderson (1995) esses conceitos só começam a ser aplicados após a Segunda Guerra Mundial, quando o capitalismo atinge seu esgotamento e enfrenta uma crise econômica mundial no início da década de 1970. A nova crise reforçou o discurso de que as formas de governo predominantes da época, Estado de Bem Estar Social e o Estado intervencionista não só não conseguiriam superá-la como eram responsáveis pela mesma e era necessário buscar uma nova saída, sendo a encontrada pelo capitalismo o sistema neoliberal.

Na América Latina, essa ideologia começa a ganhar força na década de 1980 apresentada pelos países desenvolvidos, como Inglaterra e Estados Unidos, como única saída da crise econômica. A ideologia neoliberal tem como pilares flexibilização do mercado, precarização das relações e condições de trabalho, pouca intervenção estatal, terceirizações e privatizações. É através dessas políticas de transferência de responsabilidades para a sociedade civil e mercado que ocorreu o processo de torná-las mercadorias em vez de direitos

### 4 RESPONSABILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL POR QUESTÕES SOCIAIS

O neoliberalismo começou a ser implementado no Brasil após a ditadura civil-militar no final da década de 1980 e início de 1990. Neste período, a nova Constituição Federal foi criada com o auxílio de organizações de diferentes setores da sociedade civil e tinha como uma das principais premissas a proteção social. Ao mesmo tempo, os governos da época avançavam com a implementação de políticas neoliberais renunciando com o acordo firmado na Constituição.

Foi a partir dos governos de Fernando Collor (1990) e Fernando Henrique Cardoso (1995) que a máquina pública começou a ser atacada com ajustes neoliberais e reformas que visavam favorecer o capital e enfraquecer as políticas públicas voltadas para a população. Essa reforma buscava diminuir os custos do setor público reduzindo sua atuação e diminuindo o investimento e desenvolvimento das políticas sociais públicas. Dessa forma, a saúde, a alimentação, o trabalho e a educação perdem a condição de direitos e passam a ser mercadorias reguladas pelo mercado.

Esse dismantelamento do setor público faz com que a responsabilidade seja transferida para mecanismos de autoajuda, órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, porém existe uma dificuldade em fiscalizar e controlar esses serviços que não se encontram mais sob a responsabilidade do Estado.

O avanço do neoliberalismo no final do século XX no Brasil intensificou o aumento da participação popular no atendimento das questões sociais que ficaram abandonadas pelo Estado. Para Montañó (2010), foi nesse cenário que surgiu o terceiro setor.

## 5 TERCEIRO SETOR - SURGIMENTO NO BRASIL E MUNDO

O primeiro, segundo e Terceiro Setor são categorias que irromperam no cenário estadunidense, com intuito de ordenar as atividades econômicas do país. Os termos foram importados para o Brasil, sem alteração conceitual, mas com certas distinções.

Os três setores funcionam a partir da definição de classe relacionada aos vínculos políticos e administrativos que se estabelecem com a sociedade. O primeiro setor trata-se do próprio Estado de Direito, que prima pela administração pública e exerce poder direto sobre a população. O segundo setor pode definir-se como o Mercado, sendo evidente seu objetivo lucrativo, advindo de empresas privadas. O Terceiro Setor é o termo utilizado para denominar uma rede de entidades cujos princípios estão voltados para o desenvolvimento humano, ações solidárias e a solução de problemas do corpo social. Este último setor caracteriza-se, para além de suas particularidades filantrópicas, por ser independente do Estado, possuindo caráter privado e voluntário, sem fins lucrativos. (CUNHA et al., 2007)

Contudo, o Terceiro Setor, apesar de desvinculado estatalmente, pode estabelecer parcerias e acordos com o poder público, oferecendo, assim, serviços complementares aos propostos pelo governo - colaborando com o sistema estatal. Até o ano de 2014, no Brasil, o Terceiro Setor não dispunha de leis que articulassem esse suporte colaborativo entre as organizações da sociedade civil e o Estado, sendo utilizado para esta fundamentação de serviços, o trecho da Lei de Licitações Públicas nº 8.666/93. Assim, os artigos da Lei de Licitações eram os únicos alicerces para investimentos e cooperação entre esses segmentos.

Com a implantação do MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), o regime jurídico das parcerias entre o primeiro e Terceiro Setor são estabelecidas, firmando legalmente esse vínculo. De acordo com a Redação dada pela Lei nº 13.204, em 2015:

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, [...] 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.

A partir dessa regulamentação, as organizações compreendidas no Terceiro Setor - ONG's, OSCIPs, instituições, associações, fundações e entidades - começam a enquadrar-se num sistema de normas gerais, estando sujeitos à organização prévia do projeto e apresentação de planos de trabalhos para atuarem dentro dos termos definidos.

As entidades reconhecidas pela regulamentação são subdivididas em três tipos de Pessoas Jurídicas de Direito Privado: Associações, Sociedades e Fundações, conforme os arts. 44 do Código Civil. Porém, juridicamente, uma entidade sempre deverá definir-se em Associação ou Fundação - nestas duas divisões, enquadram-se as organizações da Sociedade Civil em sua totalidade. A Associação significa um grupo de pessoas (pelo menos duas) com fins não-econômicos, mas cabe às associações vincular-se ou não em atividades altruístas: sendo concedido título a estas, mediante documentação. As fundações estão restritas à presença de um patrimônio declarado, com fins determinados e constituem-se em prol da moral, cultura, assistência ou religiosidade. É importante destacar que existem diversos títulos e certificados que permitem a regulamentação legal das organizações sociais no universo jurídico (MORAIS et al., 2014)

A conduta jurídica do cadastro e regulamentação do Terceiro Setor concebe e valida a ideia de simetria entre esses segmentos, sendo estes bem definidos e paralelos, atuando em conjunto, de forma simultânea e harmônica. Na realidade, o Estado omite-se em suas responsabilidades, recusando atender necessidades coletivas intrínsecas ao povo, o que ocasiona inúmeras complicações sociais. Não é raro que o Terceiro Setor tome estes problemas como impulso para realizar seus serviços - entretanto este movimento acaba por infligir sobrecarga no setor.

Esse desequilíbrio causado pela má conduta da Administração Pública, compromete a economia e a vida dos cidadãos, gera mal-estar no Terceiro Setor e traz prejuízos para a compreensão política que permeia essas organizações. A estruturação de setores prevê a parceria entre estes, por meio dos protocolos outorgados. Ao invés disso, constata-se atuação solo do Terceiro Setor, o qual assume para si um trabalho que deveria ser estatal.

## 6 ATUAÇÃO DE ONG'S NO BRASIL

Sabe-se que o terceiro setor no Brasil é atuante desde o século XVI através de instituições filantrópicas normalmente vinculadas a igreja como casas de saúde, casas de misericórdia e assistência social. Segundo o Cadastro Nacional de Identificação Social (CNIS, 2016), no Brasil, existem cerca de 820 mil Organizações da Sociedade Civil (OSC) em todos os municípios do país, compreendidas nas seguintes, empregando formalmente mais de 3 milhões de pessoas (LOPEZ, 2018) recebendo aproximadamente 118 bilhões advindos de recurso do governo federal entre os anos de 2010 e 2018 (IPEA, 2018). Sendo notável a relevância desse setor para a sociedade.

Mendes (1999), levanta questionamentos acerca da importância das ações desenvolvidas, emprego de recursos, legitimidade dessas ações e qual o papel das organizações para a execução e construção de políticas públicas. A partir dos anos 2000, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desenvolveram mapeamentos sobre as atividades do terceiro setor sendo possível compreender melhor sua dinâmica. É importante salientar que os campos de atuação, organização institucional, metodologia de trabalho, dinâmicas de arrecadação de recurso são diversos e diferem consideravelmente entre as entidades, sendo a heterogeneidade marcante nestas organizações. Por isso, a análise do papel social e político de organizações não governamentais (ONGs) é complexa e por vezes repletas de contradições.

No Brasil, apenas 25% das ONG's têm sua atuação voltada para o desenvolvimento, defesa de direitos e interesses de grupos vulneráveis (IBGE, 2016). As demais possuem suas ações vinculadas a caráter religioso, saúde e educação, sendo caracterizada, em sua maioria, por ações pontuais e assistencialistas.

Com a dinâmica social atual se faz necessário a promoção de ações assistencialistas que supram instantaneamente necessidades básicas da população. Se uma parcela dos cidadãos não tem a possibilidade de ter suas necessidades básicas como segurança alimentar, saúde e moradia atendidas, previstas na Constituição Federal de 1988, indica uma falha do Estado, devendo ser o próprio ator principal na promoção de ações que visem erradicar a problemática a curto, médio e longo prazo.

Para Soares e Melo (2009), as ações promovidas por ONG's, com caráter puramente assistencialista, sendo totalmente desvinculada a equipamentos institucionais do Estado acabam por ter baixa eficácia em relação à possibilidade de uma mudança efetiva na realidade das pessoas para além de terem sua necessidade primária atendida além de corroborar indiretamente para o sucateamento e desmonte de equipamentos do Estado, justificando a mercadorização de políticas sociais de caráter universal.

As ONG's geralmente possuem maior proximidade com as populações atendidas, mas tem campo de atuação reduzido, em baixa escala e impacto. Sendo importante o desenvolvimento de parcerias com entes públicos para maior eficácia do serviço.

Além disso, para além de ações assistencialistas, deve-se incentivar o crescimento de ações por parte das organizações da sociedade civil que promovam mudanças significativas e duradouras. Mudanças assim só podem ser realizadas a partir da criação de políticas públicas, debates participativos, reivindicação de direitos e pressão popular, e nesse ponto percebe-se a importância do terceiro setor como mobilizador da sociedade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível, então, verificar no decorrer do presente artigo, que o Estado não conseguiu e não consegue prestar eficientemente todos os direitos sociais fundamentais ao ser humano, para que ele alcance sua plena dignidade como cidadão.

No último século, o Estado adotou diversos modelos ideológicos percorrendo um longo caminho em busca de uma identidade que efetivamente atendesse aos anseios de uma sociedade pluralista em que as necessidades sociais se multiplicam a cada dia.

Meio a essas dificuldades na promoção dos direitos sociais, nota-se um processo de desmantelamento do Estado à medida que a ideologia neoliberal foi aplicada por meio de reformas gerais e ajustes à máquina pública. Fazendo assim, com que os serviços públicos sofressem com a falta de investimento do governo e não conseguissem atender as demandas da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988, adotou o modelo de Estado Social e Democrático de Direito Social na medida em que priorizou os direitos sociais como direitos fundamentais do homem sem a qual a pessoa não alcança sua dignidade, tendo, o constituinte, elevado tal máxima à princípio fundamental da República, sem prejuízo de ter elencado um extenso rol de direitos sociais por todo texto constitucional.

Não é somente do Estado o papel de promover os direitos sociais, mas deve a sociedade primar pela consecução desses objetivos da República e, é nesse sentido que o Terceiro Setor tem que assumir o papel na cobrança da efetivação desses direitos sociais.

Tradicionalmente, a estrutura administrativa do Estado na prestação dos serviços públicos é representada pela Administração Pública direta e indireta que prestam esses serviços de forma centralizada e descentralizada, respectivamente. Os serviços sociais podem ser prestados por entidades regidas por regime totalmente privado, sem que haja qualquer delegação estatal e, por isso, são classificados como serviços não-exclusivos do Estado.

Por certo, são serviços em que a atuação do Estado é essencial, mas que convive, harmoniosamente, com a iniciativa privada. Nesse campo, reside a atuação do Terceiro Setor que presta serviços sociais por iniciativa própria, seja pelo cidadão individualmente considerado, seja por pessoas jurídicas criadas por iniciativa particular e, portanto, pessoas jurídicas de direito privado, mas, sem finalidade lucrativa. O Terceiro Setor é a forma de exercer cidadania e assumir a responsabilidade atribuída pela Constituição à sociedade que, sem dúvida, auxilia o Estado complementando a atividade estatal que é essencial.

O Terceiro Setor apresenta-se como instrumento decisivo na implantação do modelo de Estado Brasileiro, sendo certo que deve ser visto como um parceiro na execução e formulação de políticas públicas, auxiliando o Estado na implementação dos direitos sociais fundamentais do homem.

Não se pode inverter os papéis, passamos a delimitar os papéis desempenhados pelo Estado e pelo Terceiro Setor na tarefa da promoção dos direitos sociais, quando, então, concluímos que a responsabilidade do Estado em promover os direitos sociais de

forma direta é primária, devendo ele atuar até o limite de suas forças ao passo que coube à sociedade civil o papel de complementar a atuação estatal. Assim sendo, o Estado jamais poderia ser colocado em segundo plano ou ainda ser substituído por alguém que possua responsabilidade em grau inferior à sua, não se sustentando, particularmente no que tange aos direitos sociais, o princípio da subsidiariedade frente ao Texto Constitucional. O papel do Terceiro Setor, por sua vez, deriva da função desempenhada pelo domínio da sociedade civil, eis que nele está contido. Portanto, atuará em complementação ao Estado na promoção dos direitos sociais utilizando recursos próprios ou incentivos governamentais.

Por fim, ressaltamos que dentro da sociedade civil, o Terceiro Setor é, sem sombra de dúvidas, o mais importante ator, considerando: o respaldo encontrado na própria Constituição, a qual em várias oportunidades faz menção direta às entidades que o compõem, concedendo a elas benefícios e atribuindo responsabilidades que em momento algum foram conferidos para os demais setores da sociedade; por proporcionar aos cidadãos a participação ativa nos destinos da sua comunidade, aperfeiçoando, por conta disso, o Estado Democrático de Direito; pela prerrogativa de poder atuar sempre em prol dos interesses da sociedade, mesmo que para isso tenha que se colocar em posição contrária às políticas de governo; pela busca da eficiência do Estado mediante a realização dos direitos sociais e; pelo fato das entidades que o compõem possuírem uma gama de benefícios do Estado, o qual tem o interesse de fomentar suas atividades por se tratar de uma das formas de promoção dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BLUDENI, Lucia Maria et al. **Cartilha OAB terceiro setor**. São Paulo: Oabsp, 2007. 28 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 18 abr 2021.

CIDADANIA, Governo Federal - Ministério da (org.). **Auxílio emergência 2020 | 2021**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial-2020>. Acesso em: 04 mai. 2021

IBGE, Coordenação de População e indicadores sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2020. ed. Rio de Janeiro, 2020. 152 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimentos. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD): Rendimento de todas as fontes**. 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf). Acesso em: 04 mai. 2021

LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Visitando o terceiro setor (ou parte dele)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAIS, Ana Carolina Bittencourt et al. **Manual do terceiro setor.** São Paulo: Instituto Pro Bono, 2014. 107 p. Disponível em: <https://abong.org.br/orientacao-juridica-old/manual-do-terceiro-setor-publicado-pelo-instituto-pro-bono/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SOARES, Alexandra Carla Aguiar Antunes; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Gestão do terceiro setor: uma prática social? **Revista de Gestão Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-11, 20 set. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege>. Acesso em: 24 maio 2021.

VIDIGA, Ana Carolina; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tiekó. **O processo de terceirização de políticas públicas.** Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/O%20processo%20de%20terceirizacao%20das%20politicass%20publicas.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

### **THIRD SECTOR IN BRAZIL: POTENTIAL TRANSFORMER AND ACTION AS A SOCIAL MOBILIZER FROM ACTIONS TOGETHER WITH THE STATE**

**Abstract:** *Due to the lack of good public policies to meet the population's basic needs, civil society perceived itself as the responsible agent for covering this gap left by the State. It observed how these actions disconnected from the public power can interfere in society through the qualitative analysis of theses, dissertations, and scientific articles on the subject. Only 25% of Third Sector organizations have a job focused on effectively transforming actions while it is responsible for generating more than 3 million jobs. The data obtained show that the Third Sector has enormous transformative potential as it manages to reach where State services cannot. However, they need more structure and coordination with the public authorities to carry out long-term actions.*

**Keywords:** *Third Sector. Public policies. Civil society.*