

**Reflexões sobre o Serviço Social e sua inserção no “terceiro setor”****Regina Panceri, Dr<sup>1a</sup>****Maria Izabel da Silva, MSc<sup>2</sup>****cruzeiobel@hotmail.com****RESUMO:**

Este artigo busca refletir sobre a inserção do Serviço Social no “terceiro setor” no atual contexto de hegemonia neoliberal. Para tanto, apresentamos breves considerações sobre o processo de construção da profissão no Brasil desde seu surgimento na década de 1930, era “Getúlio Vargas”, vinculado a Igreja Católica, com perspectiva conservadora, cuja ação profissional se pautava no caráter missionário e da caridade, legitimando os interesses da classe dominante. Também abordamos o atual contexto histórico sob a égide da barbárie neoliberal, na qual a (contra) Reforma do Estado é expressão, isto é, o Estado mínimo, que tem transferido grande parte de suas responsabilidades sociais para a sociedade, a qual vem sendo representada pelo “terceiro setor”. Desta forma, o terceiro setor vem se constituindo um espaço real de ação profissional do Assistente Social, face a redução significativa do espaço estatal, até então tido como campo de trabalho por excelência para o Serviço Social.

**Palavras-chave:** Serviço Social; terceiro setor; projeto neoliberal; (contra)Reforma do Estado.

**1.1. Breves considerações sobre o Serviço Social no Brasil**

O Serviço Social surge no Brasil na “Era Getúlio Vargas”, década de 1930, vinculado a Igreja Católica, cuja ação profissional se pautava no caráter missionário e da

---

<sup>1</sup> Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS; Doutora em Engenharia de Produção – Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, professora e coordenadora do curso de Serviço Social da Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, em Florianópolis – SC – Brasil. E-mail: regina.panceri@unisul.br;

<sup>2</sup> Graduada e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre o Trabalho e Gênero – NETeG – UFSC, em Florianópolis – SC - Brasil. E-mail: cruzeiobel@hotmail.com.

caridade, orientada pelo referencial teórico conservador europeu e pelo tecnicismo norte-americano<sup>3</sup>. Neste período, sua ação profissional legitimava os interesses da Igreja Católica, do Estado e da classe dominante.

Cumprido ressaltar ainda que diferentemente da ideia de que o Serviço Social nasceu da evolução da filantropia, conforme se evidencia nas suas primeiras produções teóricas, nos esclarece Netto (2005, p.69) “é somente na intercorrência do conjunto de processos econômicos, sócio-políticos e teórico-culturais [...] que se instaura o espaço histórico-social que possibilita a emergência do Serviço Social como profissão”. E referindo-se em termos histórico-universais acrescenta “a profissionalização do Serviço Social não se relaciona decisivamente à “evolução da ajuda”, à “racionalização da filantropia” nem à “organização da caridade”; vincula-se à dinâmica da ordem monopólica” (NETTO, 2005, p.74)

Neste cenário inicial, o Serviço Social configura-se como prolongamento da Ação Social, veículo de doutrinação e propaganda do pensamento da Igreja Católica. Trata-se de intervenção com ações educativas de cunho moralista, ressaltando a ação ideológica de ajustamento às relações sociais vigentes. Evidencia-se a visão moral dos fenômenos sociais com a naturalização do capitalismo, na qual a Igreja criticava os excessos desse sistema e não sua essência (modo produção), atribuindo ao indivíduo responsabilidade sobre as suas mazelas, sendo fundamental a intervenção do Assistente Social para ajustar o sujeito ao meio, visto como “problema” desajustado às estruturas existentes. Neste contexto de industrialização, destaca-se ainda a necessidade de reeducar a família para a sociedade industrial que emergia e recrutava todos os seus membros (homens, mulheres, seus filhos e os idosos) para o trabalho, sendo fundamental neste processo a atuação de vários profissionais entre os quais o Assistente Social<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Getúlio Vargas (1930-1945), governo populista, demagogo e ditatorial, conhecido como “pai dos pobres”, reconheceu a questão social (até então tratada como caso de polícia) como estratégia de controle social e ideológico, criou o Ministério do Trabalho para controlar os sindicatos dos trabalhadores vinculados ao Estado (conhecido como “sindicato pelego”). Neste governo se consolida a ideia do favor do Estado protetor e paternalista, que ainda hoje norteia as relações sociais estabelecidas, reforçando a ideia de submissão da população ao Estado.

<sup>4</sup> Neste sentido, Iamamoto (1985, p. p.272) esclarece que o Assistente Social atua para a “suavização dos aspectos contraditórios (antagônicos) desse ajustamento, reforçando, objetivamente, a dominação de classe”. E acrescenta “além das transformações na retórica do discurso oficial do Serviço Social, solidifica-se uma adesão ao capitalismo em sua etapa de aprofundamento industrial urbano” (IAMAMOTO, 1985, p.273).

Este entendimento da realidade demonstra valores morais e pressupostos teórico-políticos evidenciados no positivismo e no neotomismo, bases da formação profissional, em sua origem.

Na década de 1950, abre-se campo para o Serviço Social, com o surgimento das grandes indústrias, acrescido às grandes instituições assistenciais criadas anteriormente: a Legião Brasileira de Assistência - LBA e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI em 1942, que requerem maior sistematização técnica e teórica de suas funções. A categoria profissional sofre forte influência norte-americana evidenciada através da psicologização, atua atendendo aos considerados desajustados psicossociais, que deveriam, pois, ser “ajustados” ao meio, além de atuar no Desenvolvimento de Comunidade, com a educação para adultos<sup>5</sup>. Demonstra-se, assim, a expansão quantitativa (e não qualitativa) da profissão aliada à ideologia desenvolvimentista.

Quanto à trajetória histórica do Serviço Social, Netto (1998, p.117) considera que “até o final da década de 60, e entrando pelos anos 70 inclusive, no discurso e na ação [...] caracterizamos como Serviço Social ‘tradicional’”. Netto (1982) esclarece ainda que o sincretismo teórico no Serviço Social foi denunciado pelo Movimento de Reconceituação, a partir de tendências críticas e renovadoras, quanto ao fato de o Serviço Social, até então, estar pautado no saber das Ciências Sociais de extração positivista e pensamento conservador.

Cumprе ressaltar que nas décadas de 1960 e 1970, ocorre o que José Paulo Netto chama de “intenção de ruptura”, constituída por uma parcela minoritária da categoria profissional, sob influência do movimento de reconceituação, da militância cívico-política, e da teoria marxista (Althusser), amplia a consciência social negando ideologicamente a ordem burguesa e voltando-se às classes populares. Entretanto, devido ao regime ditatorial, o movimento foi sufocado. Desta forma, o processo de renovação do Serviço Social se faz em meio à autocracia burguesa brasileira, representada pelos militares. O processo de renovação teve três direções: perspectiva modernizadora (Funcionalismo), reatualização do conservadorismo (Fenomenologia) e intenção de ruptura (Dialética).

---

<sup>5</sup> Segundo Iamamoto (1985), a influência norte-americana no ensino especializado brasileiro teve como marco o Congresso Interamericano de Serviço Social, realizado em 1941, em Atlantic City – USA.

Este cenário permanece inalterado até o marco de 1979: o III CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, em São Paulo, conhecido como o “congresso da virada”, quando a referida categoria profissional passa a se colocar em outra perspectiva, como demonstração de resistência à ditadura militar instaurada no Brasil pelo grande capital em 1964. Como consequência, em 1982, temos a elaboração do novo currículo acadêmico, tendo como foco central a categoria trabalho, possibilitando, então, a aproximação desses profissionais com a classe trabalhadora<sup>6</sup>. Neste sentido, esclarece Netto (2004, p. 22): “Não é por acaso que no ‘congresso da virada’ (o III CBAS, São Paulo, 1979) tenha estado presente um jovem e carismático dirigente sindical do ABC paulista, *Lula*, então apenas Luiz Inácio da Silva”<sup>7</sup>.

A década de 1980, considerada a “década perdida” em razão da estagnação econômica, é, por outro lado, uma década de muitas conquistas por parte da sociedade civil, em razão, sobretudo, da organização da classe trabalhadora. A esquerda brasileira foi refundada. Este período foi de expressivas transformações no cenário brasileiro, em virtude do fim da ditadura militar (após 20 anos) e do processo de transição para a redemocratização do país, implicando grandes mobilizações populares e diversas manifestações da sociedade civil organizada através de movimentos sociais, sindicatos dos trabalhadores, partidos políticos, intelectuais e movimentos estudantis entre outros, culminando com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, representando um marco na história da justiça social do país.

A década de 1990 começa com a mobilização da sociedade civil organizada, em prol da ética na política e na vida pública, culminando no *impeachment* do então presidente da República Fernando Collor de Melo, em 1992.

No âmbito do Serviço Social, temos a elaboração do Código de Ética de 1993, no qual Barroco ressalta que, pela primeira vez na história dos Congressos Brasileiros, o tema

---

<sup>6</sup> Neste período, segundo Netto, os embates no interior da organização da categoria estavam diretamente vinculados aos esforços petistas para a consolidação do partido. O autor afirma que “as iniciativas de renovação curricular, conduzidas pela então Abess, em grande medida sintonizavam-se com a movimentação social e política que tinha o PT como centro de uma pretensa nova esquerda” (NETTO, 2004, p. 22).

<sup>7</sup> Esta aproximação do Serviço Social com o Partido dos Trabalhadores tem sido analisada criticamente após a conquista do governo pelo PT em 2002 com o então presidente “Lula”. Entretanto há um expressivo significado histórico para a profissão, pois indica a sua vinculação com as lutas da classe trabalhadora, redefinindo o projeto profissional, consolidando o processo de construção de uma nova identidade profissional e estabelecendo o rompimento com a identidade atribuída.

da ética compôs os painéis temáticos do VII CBAS. Este código foi inovador, tratando questões fundamentais à superação do moralismo e o tradicionalismo profissional. Neste período, cabe ressaltar ainda a formalização do Projeto Ético-Político da categoria, que contempla: o referido Código de ética de 1993, a Lei nº 8662/93 que regulamenta o exercício profissional e as Diretrizes Curriculares de 1996 para a formação acadêmica.

Desta forma, o Serviço Social formaliza seu projeto profissional assumindo uma perspectiva emancipatória, pautado na ampliação e universalização de direitos. Entretanto, conforme evidenciado nas pesquisas de César (2000), percebe-se que o tradicional conservadorismo persiste em grande medida na prática profissional do Assistente Social, na qual “o trabalho educativo, moralizador e disciplinador, é requisitado para garantir os níveis de produtividade, atenuar conflitos, coibir insubordinações, identificar insatisfações individuais e coletivas e inibir o potencial organizativo e reivindicatório dos trabalhadores” (*ibid*, p. 138). Segundo a autora, essa prática profissional parece “negar o ideário do discurso profissional dos anos 80, que primava por defender a universalização e o direito ao trabalho protegido” (*idem*, p.142).

Ao longo da década de 1990, segundo Netto (2004), permanece a estreita relação evidenciada desde os anos 80 entre o Serviço Social e o PT, em função de suas bandeiras de lutas em comum em prol de um projeto societário emancipatório. Naquele momento histórico, esclarece o autor “os imperativos prático-políticos do projeto profissional tinham no PT – na sua ação oposicionista e na sua retórica – um aliado fundamental” (*ibid*, p. 23).

Entretanto, a partir do governo “Lula” - 2003, esta estreita relação é posta a prova, tendo em vista a incompatibilidade dos dois projetos, conforme evidenciado no referido governo petista, revelando-se puro continuísmo em relação ao governo anterior de “FHC” – Fernando Henrique Cardoso. Neste prisma esclarece Netto (2004, p.14-15) “aquilo que era satanizado pela oposição petista é entronizado pelo governo petista”, tendo em vista a continuidade da política governamental de FHC, o “prosseguimento e o aprofundamento da macroorientação econômica herdada da era FHC” e os resultados “absolutamente medíocres”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Referindo-se ao governo de Lula, afirma Antunes (2006: 49) “Na ponta de cima, atendeu de modo impressionante aos interesses dos grandes bancos, que lucraram muito mais do que no governo FHC. E, na ponta de baixo, em relação aos miseráveis, fez uma política assistencialista vergonhosa para a esquerda, mas que rende votos”, acrescentando “O governo do PT é um servo que realiza com presteza as imposições do

Nessa perspectiva, segundo o referido autor, o atual cenário nacional do governo petista põe à prova a categoria profissional, especificamente quanto a “*autonomia política para conduzir o denominado projeto ético-político (Código Ética 1993, Lei 8662/93 e Diretrizes curriculares de 1996) que construíram para a profissão nos anos 1980 e 1990*” (*ibid*, p. 22). Para o autor, o grande desafio da categoria é defender e implementar o seu projeto ético-político neste atual contexto neoliberal, tendo em vista o antagonismo entre ambos.

Com o intuito de visualizarmos o referido atual cenário neoliberal e suas implicações no exercício profissional do Assistente Social, abordaremos a seguir a (contra)Reforma do Estado.

## **1.2. A (contra)Reforma do Estado**

Sob a égide da barbárie neoliberal, segundo Silva (2006), a partir da década de 1980, especificamente com o Consenso de Washington, as agências financeiras internacionais BM, FMI, BID e OMC propõem as diretrizes de ajustes estruturais, com vistas a superar os desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos emergidos no cenário internacional<sup>9</sup>. Essas diretrizes, segundo a autora, têm como foco as reformas, sobretudo, estão centradas na reforma do Estado, isto é, na (contra) Reforma do Estado, expressado através do Estado mínimo, descompromissado quanto as suas responsabilidades, sobretudo, no âmbito social.

Nessa perspectiva, é igualmente importante destacar que ao Estado é atribuída grande parte da crise estrutural do capital eclodida no final da década de 1970, que passa a ser o grande vilão da história, sendo visto como ineficaz, ineficiente, responsável pelo

---

Fundo” (idem, p.40). E adverte “o governo Lula [...] tornou-se uma espécie de paladino do neoliberalismo” (*ibid*, p.46), concluindo “Lula não é um dos seus, mas faz o que querem: é o servo ideal” (*ibid*, p. 50).

<sup>9</sup> Refiro-me a grave crise estrutural do capital, eclodida no final da década de 1970, em âmbito internacional, sendo, segundo Antunes (2005), a manifestação “tanto do sentido *destrutivo* da lógica do capital, presente na intensificação da *lei de tendência decrescente do valor de uso* das mercadorias, quanto da *incontrolabilidade* do sistema de metabolismo social do capital” (idem, p.31). Como resposta, inicia-se o processo de reorganização do capital e seu sistema ideológico e político de dominação, com o “advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte;” seguido de um “[...]intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho”. (*ibidem*) (grifos do autor).

déficit público, evidenciando então a distorção e o mascaramento da real situação. Neste contexto, esclarece Silva (2006, p.3):

fortalece a cultura histórica da dicotomia entre público e privado, quando atribui-se ao público o caráter da ineficiência, aliada a corrupção constante e inadmissível, e ao privado, o oposto, o pólo das virtudes, a esfera da eficiência e da qualidade, depositando-lhe, então, todas as esperanças de dias melhores. Percebe-se, portanto, que no bojo dessas reformas impostas pelos referidos organismos internacionais, os atores principais são: o Estado, o mercado e a sociedade civil, sendo a reforma do Estado orientada para o mercado.

Para justificar a necessidade de uma “reforma” do Estado brasileiro, analisemos em linhas gerais o Plano Diretor da Reforma do Estado, junto ao Ministério da Administração e da Reforma do Estado – Mare, elaborado por uma equipe liderada por Bresser Pereira, inspirado no Consenso de Washington.

O referido Plano Diretor foi aprovado em setembro de 1995, pela Câmara da Reforma do Estado, órgão interministerial criado para este fim, e que, segundo Behring (2004, p.177), orienta entre outros processos a Ementa Constitucional nº 19 de 19/06/1998, que trata da “reforma” administrativa pública. Neste documento, o então presidente Fernando Henrique Cardoso reforça a idéia de que a crise brasileira da última década foi *uma crise do Estado*, ao desviar-se de suas funções básicas, evidencia a deterioração dos serviços públicos, somado ao agravamento da crise fiscal e a inflação. O Estado brasileiro, segundo FHC, estaria “rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa”, justificando, portanto, a necessidade da reforma gerencial, voltada ao controle dos resultados e pautada na *descentralização*, “visando qualidade e produtividade do serviço público” (BEHRING, 2004, p.177).

Para Bresser Pereira, o Brasil e a América Latina foram atingidos por uma grave crise fiscal na década de 1980, acirrada à crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico, o que segundo ele, justificaria a necessidade de forma imperiosa de uma disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial. Bresser apresenta sua proposta auto-intitulada “social-liberal”, buscando diferenciá-la da “neoliberal”, entretanto assume como necessária a crítica neoliberal do Estado, afirmando que as causas da crise estariam localizadas no Estado desenvolvimentista, no Estado comunista e no *Welfare State*. Nas palavras do autor (1996, p.21):

É um Estado social-liberal porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas é também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é resultado de reformas orientadas para o mercado.

Em síntese, sob o pretenso peso excessivo da máquina estatal, nesta “reforma” do Estado brasileiro, a ordem é delimitá-lo, reduzi-lo ao mínimo possível, deixando-o “mais barato, mais eficiente, na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente”, segundo um dos seus idealizadores Bresser Pereira (1999, p.14).

Com a privatização do Estado, suas atribuições e responsabilidades no âmbito social são transferidas ao mercado, ao qual é atribuída a expectativa da garantia da eficácia e da eficiência não obtidas com a esfera pública. Nessa perspectiva, justifica Bresser Pereira (1999, p.26) “o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos”.

Entretanto, Behring refuta essa tese e elabora uma crítica convincente e bem construída, mostrando como a “reforma” em curso defendida por Bresser Pereira configura-se uma verdadeira “contra-reforma conservadora e regressiva, diferente do que postulam os que a projetaram entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agências multilaterais” (*ibid*, p. 171). Segundo a autora:

Há uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a “reforma” – acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorre *vis-à-vis* a um crescimento da demanda, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundadas pela macroeconomia do Plano Real. O trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização e descentralização – tendeu a se expandir por meio do “Programa de Publicização” (BEHRING, 1996, p.212-213).

Outro aspecto importante destacado por Behring, é a forma tecnocrática e antidemocrática de condução expressada na dificuldade de convivência entre o debate e a crítica, evidentes nas arenas onde estavam presentes sujeitos coletivos organizados. A autora ressalta ainda que “o recurso reiterado às medidas provisórias criou um ambiente



onde a democracia foi quase retórica”. E complementa “Tratou-se de uma verdadeira contra-reforma, dada sua natureza destrutiva e regressiva” (BEHRING, 1996, p.212).

Nessa perspectiva, segundo Silva (2006), percebe-se que na busca da redução do gasto público, o alvo preferido têm sido as políticas sociais públicas, tidas como causa principal do déficit público. Há um expressivo consenso de que, com a (contra) Reforma do Estado, as principais diretrizes para as políticas sociais passam a ser as seguintes:

- 1) Privatização: transferência das atribuições da esfera pública para o mercado;
- 2) Focalização: redução dos gastos públicos, direcionados apenas aos setores de extrema pobreza;
- 3) Descentralização: busca combater a burocratização e ineficiência do gasto social, através da transferência das decisões da esfera federal para estados e municípios (SILVA, 2006, p.4).

Entretanto, na prática, segundo a autora, evidencia-se o fortalecimento do caráter compensatório das políticas sociais públicas, numa perspectiva focalista, de cunho reducionista e minimalista, extirpando o seu caráter universal, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, sendo orientado apenas aos segmentos mais vulneráveis e de extrema pobreza da população brasileira<sup>10</sup>.

No Brasil, vale ressaltar que esse quadro é ainda mais perverso, sobretudo porque não tivemos de fato um Estado de Bem-Estar Social, e também pelas características peculiares brasileiras no aspecto político, social, econômico e cultural. A história brasileira, segundo Silva (2006), desde o período colonial aos regimes ditatoriais, populistas e democráticos elitistas, sempre foi marcada pelo autoritarismo e pela relação de total subserviência da grande maioria da população. Para Florestan Fernandes (1975), isso é fruto do congelamento do processo de descolonização que excluiu grande parte do país, permanecendo as classes dominantes com mentalidade senhoril e colonial.

---

<sup>10</sup> Montañó (2002:35) citando Netto (1999: 77), ressalta que no Brasil “a Constituição de 1988 configurou um pacto social” que, pela primeira vez na história brasileira, possibilitava a construção de “uma espécie de Estado de Bem Estar Social”. Entretanto, adverte o autor que esse “pacto social” brasileiro de caráter tardio ocorre “num contexto internacional no qual se questionava a intervenção do Estado como sendo o “caminho da servidão”, na qual a década de 1990 evidencia o “desenvolvimento mais explícito da hegemonia neoliberal, onde até setores da esquerda resignada e possibilista sucumbem aos “encantos” ou às pressões do Consenso de Washington”. (MONTAÑO, 2002:35-36).

Nesse prisma, segundo Silva (2006), é igualmente relevante destacar que o Brasil vive uma crise discursiva, resultante de uma “confluência perversa” entre o projeto neoliberal a partir do Consenso de Washington, e o projeto democratizante e participativo que emerge na década de 1980 com a crise do regime ditatorial, expressa pela disputa político-cultural entre esses dois projetos e pelos deslocamentos de significados sobre as noções de *sociedade civil, participação e cidadania*. Segundo Dagnino (2002, p.140), a perversidade estaria “no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”, culminando na inflexão político-cultural e na despolitização da sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, referindo-se a descentralização proposta no processo democratizante em curso, segundo Silva (2007, p. 30), percebe-se que a sociedade civil que deveria controlar e fiscalizar as ações governamentais, por meio da “participação” tem sido substituída pelo “terceiro setor”, que é constituído predominantemente pelas organizações sem fins econômicos, mais conhecidas como ONG’s<sup>11</sup> – Organização Não Governamental, as quais podem ser filantrópicas ou OSCIP’s (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público).

### 1.3. O terceiro setor

O tema “terceiro setor” tem sido alvo de reiteradas discussões, há aproximadamente duas décadas, tendo gerado mais dissenso do que consenso.

Inicialmente, é fundamental esclarecermos o entendimento de Carlos Montañó sobre o projeto neoliberal em curso que, segundo o autor, está alicerçado em 3 (três) estratégias, chamado tripé neoliberal:

- a) a *reestruturação produtiva* (gerando precarização das condições de trabalho e aumento do desemprego), b) a *(contra) reforma do Estado* (particularmente na desresponsabilização estatal e do capital nas respostas à “questão social”), c) a *transformação ideológica da sociedade civil* (como arena de lutas) em “terceiro setor” (como espaço que assume harmonicamente as auto-respostas isoladas à “questão social”

---

<sup>11</sup> Silva (2007) esclarece “o termo ONG não existe juridicamente no ordenamento brasileiro, entretanto, a legislação brasileira preconiza as OSCIP’s, que se caracterizam por sua finalidade pública, mas não governamental” (SILVA, 2007, p.20).

abandonadas/precarizadas pelo Estado)” (MONTAÑO, 2005, p.267-268) (grifos do autor).

Cabe ressaltar, segundo Montaña (2005: 181), que o termo “terceiro setor” é carente de rigor teórico e desarticulador do social, pressupondo a existência de um primeiro, um segundo e um terceiro setor, o que divide a realidade social em três esferas autônomas: o Estado, o mercado e a sociedade civil, tese defendida pelos teóricos do “terceiro setor”. Entretanto, numa perspectiva crítica e de totalidade, adverte que este conceito é puramente ideológico e inadequado ao real. Assim, Montaña (2005, p.182) critica veemente esta divisão em três setores, pois “consiste num artifício positivista, institucionalista ou estruturalista”.

Assim, Montaña refuta a tese desses teóricos e ressalta que para explorar essa categoria, é fundamental fazer uma análise do real como totalidade histórica, considerando que “a partir das mudanças da realidade contemporânea, promovidas pelo embate desigual entre o projeto neoliberal e as lutas dos trabalhadores, verdadeiras transformações estão se processando nas respostas da sociedade à chamada “questão social” e suas refrações” (MONTAÑO, 2005, p.182).

O “terceiro setor”, segundo Rosa (2003:29), possui aproximadamente “12 milhões de pessoas entre gestores, voluntários, doadores e beneficiados de entidades beneficentes, além dos aproximadamente 45 milhões de jovens que vêem como sua missão ajudar o terceiro setor”. Uma pesquisa feita pela Kanitz & Associados revelou que das 400 maiores entidades do Brasil em 2000: “seu dispêndio social foi de R\$1.971.000,00, possuindo 86.894 funcionários e 400.933 voluntários”. O “terceiro setor” tem como principais atores as “ONGs, OSCIPs<sup>12</sup>, fundações, institutos, empresas com responsabilidade social, entidades beneficentes, empresas doadoras, elite filantrópica, pessoas físicas/voluntários, fundos comunitários e entidades sem fins lucrativos ou econômicos” (ibidem).

É igualmente relevante ressaltar, segundo Montaña (2005), que o crescimento do “terceiro setor” não é um fenômeno isolado, tampouco uma forma de compensação do

---

<sup>12</sup> Segundo Rosa (2003) apud SILVA (2007), para obter a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, a entidade deve atender os seguintes requisitos (conforme Lei nº 9790/99): “(1) Ser pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos e lucrativos; 2) Atender aos objetivos sociais e às normas estatutárias previstas na Lei; 3) Apresentar cópias autenticadas dos documentos exigidos”.

afastamento estatal das respostas às sequelas da “questão social”. Ao contrário, Montañó afirma ainda que:

ele é um fenômeno integrado, complementar, parte do mesmo projeto neoliberal que, por um lado, reduz o papel do Estado na intervenção social, redirecionando sua modalidade de ação [...], por outro lado, cria uma demanda lucrativa para os serviços privados e que, finalmente, estimula a ação voluntária e filantrópica de um “terceiro setor” dócil e supostamente substitutivo da ação estatal. São três formas de intervenção social que fazem parte do mesmo projeto neoliberal: o desmonte do padrão de respostas sociais típicas do *Welfare State* e da Constituição Federal brasileira de 1988 (MONTANO, 2005, p.197-8).

Nessa perspectiva, seguindo ainda Montañó (2005, p.198), a partir do tripé constitucional da Seguridade Social: previdência, saúde e assistência social, evidencia-se a divisão das atribuições, na qual o “setor” empresarial se predispõe a atender demandas nas áreas da previdência social e da saúde, enquanto que o “terceiro setor” orienta-se principalmente para a assistência social.

Desta forma, adverte o autor, esse triplo processo de *precária intervenção estatal*, de *refilantropização* da “questão social” no âmbito do “terceiro setor” para os despossuídos (sem cidadania), acompanhada de uma *re-mercantilização*, possibilitam *três modalidades de serviços* com qualidades distintas: “o privado/mercantil, de boa qualidade, o estatal/“gratuito”, precário e o filantrópico/voluntário, geralmente também de qualidade duvidosa”, constituindo-se também *três categorias de cidadãos*: “os “integrados”/consumidores de serviços mercantilizados, os “excluídos”/usuários de serviços estatais precários, focalizados e descentralizados e os “excluídos”/assistidos pela caridade e filantropia do “terceiro setor” (MONTANO, 2005, p.198).

Desta maneira, essa tríplice modalidade de resposta à “questão social”: estatal, filantrópica e mercantil, necessita de um processo que cumpra uma função ideológica e de viabilidade econômica. Entretanto, adverte Montañó, as organizações do “terceiro setor” geralmente não têm condições de autofinanciamento e dependem da transferência dos recursos públicos para seu funcionamento. Essa transferência “é chamada ideologicamente, de “parceria” entre o Estado e a sociedade civil, na qual “o Estado supostamente contribuindo, financeira e legalmente, propicia a participação da sociedade civil” (MONTANO, 2005, p.199).

Para o autor, essa parceria pauta-se na real redução relativa de gastos sociais “é mais barato que as ONGs prestem serviços precários e pontuais/locais, do que o Estado, pressionado por demandas populares e com as necessidades/condições da “lógica democrática”, desenvolva políticas sociais universais permanentes e de qualidade”. Entretanto, é evidente que o objetivo principal dessa parceria é, sobretudo ideológico: visando mascarar a realidade, quanto ao ocultamento do processo de desresponsabilização do Estado frente às expressões da questão social, a perda do direito a serviços sociais de qualidade e universais, com vistas a fazer parecer “um processo de transferência desta função e atividades, de uma esfera supostamente ineficiente, burocrática, não especializada (o Estado), para outra supostamente mais democrática e participativa e mais eficiente (“terceiro setor”)” (MONTANO, 2005, p. 199-200).

Nessa perspectiva, adverte Montañó, a emergência e fortalecimento do “terceiro setor” neste processo de desresponsabilização social do Estado causa algumas conseqüências:

deslocamentos: de lutas sociais para a negociação/parceria; de direitos por serviços sociais para a atividade voluntária/filantrópica; da solidariedade social/compulsória para a solidariedade voluntária; do âmbito público para o privado; da ética para a moral; do universal/estrutural/permanente para o local/focalizado/fortuito ( Montañó, 2005, p.200).

Quanto a parceria entre o Estado e as ONGs, cuja função, segundo Montañó (2005:224) “não é a de “compensar”, mas a de *encobrir* e a de *gerar a aceitação* da população a um processo que tem participação na estratégia atual de reestruturação do capital. É uma *função ideológica*”. Assim sendo, a transferência da ação social para o “terceiro setor” configura-se uma estratégia neoliberal. O autor adverte que a referida *desresponsabilização do Estado* quanto às expressões da “questão social” “só é possível de ser compreendida na sua articulação com a *auto-responsabilização dos sujeitos carenciados* e com a *desoneração do capital* na intervenção social, no contexto do novo projeto neoliberal” (MONTANO, 2005, p. 235).

Nessa perspectiva, adverte Silva (2007, p.38), com o forte retraimento do impacto das lutas das classes trabalhadoras sob a égide neoliberal e no processo de reestruturação flexível em curso, o capital visa se desfazer de todas as conquistas trabalhistas, as quais

teve que aceitar num contexto de elevada luta de classes: direitos trabalhistas, políticas e serviços sociais e assistenciais, direitos democráticos.

Nesse sentido, Montañó (2005, p.225) aponta um triplo caminho para retirar do Estado aquelas conquistas sem provocar um processo de convulsão social:

a) para encobrir a desregulamentação dos *direitos trabalhistas*: a “terceirização” e a “flexibilização” do contrato de trabalho [...]. b) para ocultar o esvaziamento dos *direitos democráticos*: a chamada “globalização” política – mundialização do capital, via expansão de organizações transnacionais: BID, FMI, OMC, G7, BM, Otan [...]. c) para legitimar o esvaziamento dos *direitos sociais* e particularmente o recorte das *políticas sociais*: fomenta-se, a partir das “parcerias”, o crescimento [...] da atividade do chamado “terceiro setor”, essa miscelânea de indivíduos, empresas, ONGs (grifos do autor).

Diante do exposto, Silva (2007, p. 40-41) ressalta a dificuldade de se desvelar a real face do “terceiro setor” e determinar sua conceituação, abrangendo as organizações não-governamentais (conceito impreciso), as organizações sem fins econômicos, as fundações empresariais, a chamada “empresa cidadã”, as instituições filantrópicas e a imensurável “atividade voluntária”. Entretanto, adverte a autora:

essa flexibilidade de conceitos oculta dados estatísticos relevantes, demonstrando a abrangência e importância numérica do “terceiro setor”, bem como sua significação econômica e política, que são imprescindíveis e bastante oportunas ao projeto neoliberal em curso (SILVA, 2007, p.41)<sup>13</sup>.

Entretanto, não se pode desconsiderar as organizações do terceiro setor como espaço de atuação profissional do assistente social. Na dinâmica social

---

<sup>13</sup> No Brasil, estima-se que haja cerca de 400 mil ONGs registradas e cerca de 4 mil fundações (cf. Exame, 2000:23 *apud* Montañó 2005:205, segundo dados da FGV-SP). Salientando que 60% dessas entidades associadas à Abong (Associação Brasileira de ONGs) foram criadas a partir de 1985, sendo que destas 15,4% de 1990 a fevereiro de 1994 e somente 21% foram fundadas na década de 1970 (*ibid*, p.205-206). Citando dados da Receita Federal, “em 1991 havia cerca de 220 mil entidades registradas como “sem fins lucrativos”, das quais 29,1% eram beneficentes, religiosas e assistenciais; 23,3% esportivas ou recreativas; 18,6% culturais, científicas e educacionais; 4,4% associações e sindicatos de empregados; 2,9% associações e sindicatos de empregadores; 1,8% associações de autônomos ou profissionais liberais e 19% outros”. Desta forma, o número de pessoas ocupadas no “terceiro setor”, em 1995, era cerca de 1,12 milhão de brasileiros. Assim, ressalta o autor, o “terceiro setor” representa aproximadamente o dobro do número de funcionários públicos federais da ativa (512 mil), sendo que a atividade voluntária no Brasil é cerca de 16% da população acima de 18 anos de idade (*ibid*, p.206). Disponível: [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br). Acesso 1º/Maio/2007.

contemporânea, os desafios que se colocam aos assistentes sociais são complexos e perpassados por contradições, o que demanda do Serviço Social novas exigências, condições e relações de trabalho, bem como o redimensionamento de suas funções sócio institucionais.

Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto de que as organizações sem fins econômicos constituem espaços de inserção dos profissionais do Serviço Social, além dos espaços nas organizações públicas e empresariais, uma vez que tais organizações vêm-se destacando na atuação e na co-produção dos serviços sociais e na execução de políticas públicas e sociais. As organizações do terceiro setor têm sido consideradas como novos espaços, novas formas de geração de trabalho e renda, construídas a partir de uma lógica associativa, solidária, participativa e não economicista.

Em tais espaços, a inserção profissional requer revisão de competências profissionais – tanto de seus procedimentos operativos, teóricos e metodológicos, para responder às requisições que se apresentam –, bem como exposição de proposições qualificadas, pautadas pela identificação de necessidades sociais, de novas formas de produção e de reprodução social da força de trabalho e das redes de relações estabelecidas.

Essa nova perspectiva profissional exige do assistente social uma formação condizente com o momento presente, que lhe propicie sólidos princípios éticos e esteja voltada para a inclusão social dos menos favorecidos, ao respeito dos direitos dos trabalhadores e à preservação da cidadania. De acordo com Sarmiento (2000), trata-se de um momento de mudanças significativas, que requer não mais um profissional executor terminal de políticas sociais. É necessário que o assistente social seja um profissional qualificado na execução, gestão e formulação de políticas sociais públicas, com uma postura crítica, criativa e propositiva, impulsionando novas ações, projetos e funções. Verifica-se, hoje, um forte direcionamento das funções sócio-institucionais do Serviço Social mais para uma base organizacional situada na função gerencial, seja das próprias políticas, de seus serviços ou, ainda, de pessoas, no interior das organizações públicas, privadas ou do terceiro setor.

Para Salamon (1997), Drucker (1997) e Rifkin (1995), o terceiro setor é a maior inovação social do século XXI e tende a crescer, a fim de resolver os problemas sociais gerados pelo mercado e que o Estado não consegue solucionar, especialmente aqueles relacionados ao emprego, uma vez que, no terceiro setor, o trabalho humano é imprescindível e indispensável, não podendo ser substituído. Ao contrário do setor público e privado, o terceiro setor está absorvendo contingente crescente de trabalhadores (Jordan, 2002, Costa Júnior, 1997).

A tendência do terceiro setor é crescer em tamanho, em conhecimento, em profissionalização, em número de colaboradores contratados e, principalmente, em número de pessoas atendidas, aumentando sua qualidade de vida, em número de projetos executados com sucesso, em visibilidade e credibilidade. Mudanças sociais são necessárias e o terceiro setor deve tornar-se um instrumento dessa mudança.

Como parte das organizações do terceiro setor, ao longo do tempo, e em função de sua finalidade, missão e objetivos, tem incorporado e se utilizado do trabalho do assistente social e, tendo em vista a tendência desse setor, de ampliar e renovar seus quadros funcionais e seus processos de gestão, considera-se que esse espaço se constitui um *locus* privilegiado de promoção do profissional de Serviço Social aos postos gerenciais, seja como gerente, coordenador, superintendente, diretor ou outra denominação utilizada pela organização, mantendo os princípios de universalidade, incondicionalidade e solidariedade das políticas sociais. Essa ascensão profissional contribui para dar maior credibilidade, confiança, reconhecimento e valorização ao Serviço Social como profissão.

#### **1.4. Considerações finais**

É preciso, inicialmente, esclarecer que este estudo não teve a pretensão de apontar conclusões definitivas alusivas à temática abordada, por se tratar de um processo ainda em construção, desenvolvido dialeticamente em constantes transformações. Para tanto, é fundamental considerarmos a dinâmica social moderna em sua complexidade, contemplando um conjunto de mediações que se articulam a partir da pluralidade de interesses privados e forças múltiplas que se contrapõem.



Nessa perspectiva, consideramos que a partir da década de 1990 o “terceiro setor” teve maior ênfase, sendo constituído pelas ONGs dentre elas associações e fundações, sem fins econômicos, assumindo parte significativa das ações estatais, sobretudo no âmbito social. Desta forma, parece evidente as reais intenções de transferência das responsabilidades para a sociedade civil, através da solidariedade e altruísmo individual<sup>14</sup>, ficando o Estado mínimo, com políticas sociais públicas residuais, focalistas e minimistas. Ressaltando que isso não ocorreu por acaso, pois se trata de um contexto de reestruturação produtiva na era da acumulação flexível, período da barbárie neoliberal e seguindo diretrizes dos organismos internacionais FMI, BM, BID, OMC e G7.

Nessa estratégia neoliberal, alguns elementos foram fundamentais, entre os quais a já mencionada desresponsabilização do Estado, sob a pretensa justificativa de sua incompetência administrativa e do excessivo peso da máquina estatal, justificando a Reforma do Estado, isto é a (contra) Reforma do Estado, o Estado Mínimo, que transfere em grande medida suas responsabilidades para a sociedade civil, a qual vem sendo substituída pelo “terceiro setor”.

Desta forma, a desresponsabilização do Estado e a refilantropização da questão social têm pautado as relações entre Estado e Sociedade no contexto de hegemonia neoliberal. Neste cenário, entendemos, em concordância com Montañó (2002), que o terceiro setor, a reestruturação produtiva e a (contra) reforma do Estado constituem o tripé neoliberal.

Vale ressaltar também que Montañó é um crítico do terceiro setor como espaço que se coloque ao lado do primeiro setor, o Estado. Assim sendo, o autor não entende que as parcerias entre Estado e ONGs se constituam em possibilidade eficaz de enfrentamento da questão social. Segundo o referido autor, no Brasil, o Estado, seja a União, o governo estadual ou o municipal, constitui relevante fonte de recursos para o “terceiro setor”. Por meio das “parcerias”, o Estado destina expressivas quantias às organizações filantrópicas e

---

<sup>14</sup> Referindo-se ao atual individualismo exacerbado amplamente defendido pela cultura “pós-moderna”, adverte Antunes (2005: 48) “no plano ideológico, por meio do culto de um *subjetivismo* e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social”. Complementa, ainda, citando Ellen Wood (1997), que essas transformações econômicas, pressupondo mudanças na produção, nos mercados e culturais, geralmente associadas ao “pós-modernismo”, na verdade, estariam “conformando um momento de *maturação* e *universalização* do capitalismo, muito mais do que um trânsito da “modernidade” para a “pós-modernidade” (*ibid*, p.48)

de serviços públicos, através de transferências de fundos mediante vários mecanismos tais como: “*isenção de impostos* (renúncia fiscal), *terceirização*, *parcerias*, *subvenções*, etc” (*ibid*, p.214) (grifos do autor).

Diante do exposto, é igualmente importante ressaltar que apesar de toda essa polêmica e evidente dificuldade em se desvelar o “terceiro setor”, tanto no âmbito teórico, jurídico e político, bem como as ambigüidades decorrentes, conforme já enumeramos anteriormente, configura-se uma realidade atual, independentemente de nossa aceitação. Trata-se de um espaço público não estatal, com considerável potencial financeiro (sobretudo estatal) e humano (profissional), que tem substituído em grande medida as ações estatais, principalmente no âmbito social.

Desta forma, tendo em vista a redução significativa do espaço estatal, até então tido como campo de trabalho por excelência para o Serviço Social, entendemos, que o “terceiro setor” se apresenta como um espaço real nessa atualidade complexa e adversa, configurando-se uma possibilidade atual de intervenção profissional para o Assistente Social, com vistas a efetivação do Projeto Ético-Político da categoria. Para tanto, o profissional deve estar devidamente habilitado e qualificado, no sentido de transcender a imediatividade do cotidiano e dar respostas qualificadas que realmente respondam as essas novas demandas societárias emergentes, conforme Netto ( 1996), e que, sobretudo tenha uma visão de totalidade, tendo uma análise crítica de como o “terceiro setor” se insere na vida social pautando as relações entre Estado e sociedade no atual contexto de hegemonia neoliberal.

Nesta perspectiva, o Serviço Social entra no século XXI com uma grande tarefa, de acordo com Yamamoto (2006, p. 20):

Um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de *decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano*. Enfim, ser um profissional *propositivo e não só executivo*.

Neste prisma, é igualmente relevante ressaltar que a reestruturação produtiva flexível tem perversos reflexos no mundo do trabalho, na classe trabalhadora e nas profissões, inclusive o Serviço Social. Essas alterações emergentes no espaço profissional

exigem novas competências profissionais, ou seja, uma formação contínua, para atender as demandas que se colocam em nosso cotidiano, pressupondo mudanças significativas nos campos do ensino, pesquisa e organização profissional dessa categoria, com vistas a efetivação do referido projeto profissional. Para tanto, os Assistente Sociais enfrentam o desafio de construir alternativas eficientes para o real enfrentamento das expressões da questão social que lhes são postas, transcendendo a mistificação neoliberal, no sentido de propor ações que fortaleçam a ruptura com o conservadorismo, afirmando o nosso compromisso com a justiça social, os direitos humanos e a democracia.

### **Referências Bibliográficas**

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho**. Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 7ª reimpressão. São Paulo: Bointempo, abril de 2005.

ANTUNES, Ricardo. Desafios do P-Sol é dar densidade social ao projeto. Correio da Cidadania. São Paulo, abril, 2006. In: **Cultura socialista**: os desafios da conjuntura, programa e a estratégia de construção do socialismo. Florianópolis, n. 4, p. 39-50, Junho de 2006.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003, p. 171-212, 248-271.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, N.C. Entre Estado e mercado: o público não estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, N.C. **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CESAR, Mônica de Jesus. Serviço Social e Reestruturação Industrial: requisições, competências e condições de trabalho profissional. In: **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social./ Ana Elizabete Mota (organizadora) – 2. ed – São Paulo: Cortez, 2000.

COSTA JR, Leopoldo. **Terceiro setor e economia social**. EAESP/FGV. (texto xerox).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Revista & Sociedade**, n 5, outubro de 2004. Florianópolis: Cidade Futura, pgs 137-161.

DRUCKER, Peter. **A administração de organizações sem fins lucrativos**. Princípios e práticas. 4ª ed. São Paulo: Pioneira, 1997

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

JORDAN, D. A.B. **A carreira do administrador em organizações do terceiro setor**. Caderno 3. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2002

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Identidade e alienação**. São Paulo: Cortez, 1989.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, José Paulo. Transformações Societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, Cortez, n.50, ano XVII, abril de 1996, p. 87-132.

RIFKIN, Jeremy. **Fim dos empregos**. O declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

ROSA, Alexandre Morais da. **Marco legal do terceiro setor**: aspectos teórico e práticos. Alexandre Morais da Rosa et al (org.). Florianópolis: Tribunal de Justiça / Divisão de Artes Gráficas, 2003.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: **3º Setor. Desenvolvimento social sustentado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. P. 89 - 111.

SARMENTO, Helder. Serviço Social, das tradicionais formas de regulação sociopolíticas ao redimensionamento de suas funções. Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 4: **o trabalho do assistente social e as políticas sociais**- Brasília:UNB, 2000.

SILVA, Maria Izabel da. **Estado & Sociedade Civil**: Contribuições para a construção de uma perspectiva emancipatória. Boletín Electronico Sura número 120, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, 2006. Disponível <<http://www.ts.ucr.ac.cr>>.

SILVA, Maria Izabel da. **A centralidade da categoria trabalho e o trabalho docente voluntário na UFSC**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado), Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 24/Agosto/2007.

SILVA, Maria Izabel da. A organização política do Serviço Social no Brasil: de “Vargas” a “Lula”. In: **Serviço Social e Realidade**, UNESP, Franca. V. 16, n. 2. São Paulo, 2008, p. 283-303.