**Universidade de Lisboa**
**Instituto de Ciências Sociais**

# A Arte da Associação – O Terceiro Sector em debate

## O caso brasileiro numa perspectiva comparada

**Lucimar Souza Cunha**

**Mestrado em Ciência Política**

**Novembro 2007**

**Universidade de Lisboa**
**Instituto de Ciências Sociais**

# A Arte da Associação – O Terceiro Sector em debate

## O caso brasileiro numa perspectiva comparada

**Lucimar Souza Cunha**

**Mestrado em Ciência Política**

**Novembro 2007**

**Tese orientada pelo Doutor Manuel Villaverde Cabral**

Ficha Catalográfica
Cunha, Lucimar Souza
*A Arte da Associação: O Terceiro Sector em Debate* – O *caso brasileiro numa perspectiva comparada.*
Lisboa: ICS/ Universidade de Lisboa/ Programa de Pós-Graduação: III Mestrado em Política Comparada, 2007, 200 folhas.
Dissertação (Mestrado em Política Comparada)
– Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa – Lisboa – Portugal, 2007.
1. Terceiro Sector 2. Capital Social 3. Estado 4. Cidadania 5. ONGs.

***AGRADECIMENTOS***

*Ao meu orientador durante todo o trabalho até à fase de redação da tese, Professor Manuel Villaverde Cabral, por seu atento apoio intelectual, seu estímulo, sua amizade e amabilidade de sempre,*

*Aos professores do III Curso de Mestrado em Política Comparada do ICS em cuja boa vontade pude contar nas mediações para os estudos empreendidos,*

*Às diversas pessoas amigas e conhecedoras do assunto com cuja grande generosidade e disposição pude sempre contar na obtenção de informações e materiais para a pesquisa: em especial, Leonardo Vieira,*

*Ao amigo Marcelo Barbosa, pessoa insubstituível pela paciência com que se dispôs ao "apoio informático" e outras ajudas na finalização da tese,*

*Às irmãs e amigas Kátia Cunha e Grace Kelly, mais que indispensáveis colaboradoras, cúmplices nos momentos certos. Devo a essa dupla indefectível e primorosa a resolução de problemas – para mim complicados durante a fase de redação da tese,*

*Mãe Lair, com sua presença amiga e segura e sua incrível disponibilidade para discussões e apoios variados, nunca será esquecida.*

*Agradeço de modo muito especial a Fábio Cerqueira que é presença estimulante, por natureza e com cujas ajudas de sempre, diversificadas e incondicionais, pude contar mais do que nunca, durante os estudos e redação dessa tese.*

## *DEDICATÓRIA*

*Ao meu marido Fábio Cerqueira e meu amado pai Manoel Cunha (in Memoriam), a mais viva dedicatória.*

## Resumo

A inspiração para o crescimento do Terceiro Sector surge do argumento de (re) fortalecimento da sociedade civil, a qual, a partir do avanço da democratização em nível mundial, desperta de um sono - a crença no Estado provedor - e passa a se articular em organizações e redes de intervenção social.

Assume o Terceiro Sector um papel cada vez maior através do modelo das parcerias estratégicas. O presente projecto pretende analisar o Terceiro Sector brasileiro, contrastando-o com o Terceiro Sector de outros 36 países, a fim de traçar semelhanças e diferenças no seu desenvolvimento, tendo como base teórica principal a teoria do capital social de Robert Putnam. A ideia central deste trabalho é analisar em que medida o capital social existente na sociedade civil desempenhou papel crucial no desenvolvimento do Terceiro Sector nos diferentes lugares do mundo, bem como analisar a sua trajetória histórica e o impacto que a crise fiscal dos Estados e a política do 'Estado Mínimo' tiveram no crescimento do sector não lucrativo.

O trabalho ora apresentado tem ainda, a exata pretensão de representar um retrato do Terceiro Sector no Brasil e no mundo - ou parte dele - com o objetivo de levantar questões e provocar debates sobre o tema, colocando em evidência a importância da sociedade civil na construção das políticas sociais, sem no entanto invalidar a crítica de que este suposto sector poderia na verdade e em alguns casos, defender o *status quo* e, por conseqüência, não questionar ou superar a atual lógica de poder.



**Palavras-chave:** Terceiro Sector, Capital Social, Estado, sociedade civil, participação democrática, cidadania, ONGs.

## ABSTRACT

The inspiration for the Third Sector's growth rises from the argument of the civil society's invigoration which, considering worldwide democratization does not rely anymore on the State as the main provider, but rather starts to articulate with organizations and social intervention networks. The Third Sector's role gets more and more importance through the strategic partnerships model.

This project analyses the Brazilian Third Sector, making a contrast with other 36 countries, in order to trace similarities and differences, having Robert Putnam's theory of social capital as its main theoretical base. The central idea here is to measure the influence of social capital on the development of Third Sector in different places in the world, analyzing how crucial was the role of the current social capital present in society for the development of the Third Sector in different countries around the world. We also studied the historical trajectory of the Third Sector and the impact caused by the fiscal crisis of the State and the politics of the 'Minimum State' on the growth of the non-profitable sector.

We finally, intend to present a sketch of the Third Sector in Brazil and several other important countries, aiming to provide meaningful discussions under the theme. In this manner, the significance of civil society in constructing the social politics is emphasized, without, however, invalidating the criticism that the Third Sector could support the status quo and, as a consequence, neither to oppose nor to overcome the current logic of power.



**Key words:** Third Sector, Social Capital, Civil Society, Participative Democracy, Citizenship, NGO.

# ÍNDICE

**RESUMO**....4

**ABSTRACT**....5

**ÍNDICE**....6

**ÍNDICE DE TABELAS**....8

**ÍNDICE DE GRÁFICOS**....9

**ÍNDICE DE QUADROS**....10

**ÍNDICE DE FIGURAS**....11

**EPÍGRAFE**....12

**INTRODUÇÃO**....13

**PERGUNTAS DA INVESTIGAÇÃO**....15

**HIPÓTESES**....16

**METODOLOGIA**....17

a) Mensurando o capital social....21
b) Marco Conceitual e Metodológico - Definição dos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos, segundo a Universidade Johns Hopkins....23
c) Particularidades da classificação proposta pela Universidade Johns Hopkins....28
d) Aplicação da classificação da Universidade Johns Hopkins ao contexto brasileiro....35

**ESTRUTURA DO TRABALHO**....40

**CAPÍTULO I**....41

Surgimento e desenvolvimento do Terceiro Sector....41
*1.1. O que é Terceiro Sector?*....41
*1.2. Breve evolução histórica do Terceiro Sector no mundo*....45
*1.3. Estado e Terceiro Sector: o surgimento de novos actores no espaço público*....52
*1.4. Terceiro Sector: "Herói" ou "vilão"? Embate polémico quanto ao papel das organizações do Terceiro Sector*....62

**CAPÍTULO II**....67

Fundamentação Teórica....67
*2.1. Democracia, Cultura Política, Cultura Participativa e Terceiro Sector*....67
*2.2. Capital Social*....70
*2.3. Capital Social em Bourdieu*....72
*2.4. Capital Social em Coleman*....73
*2.5. Capital Social para a boa governança – a concepção de Putnam*....74
*2.6. Uma visão crítica do conceito de capital social*....82
*2.7. Sociedade Civil, Terceiro Sector e a "Hipótese do Espelho"*....83
*2.8."Hipótese do Espelho" – Uma incursão literária para explicar o Terceiro Sector e seus múltiplos reflexos*....85

**CAPÍTULO III**....91

O perfil do terceiro sector no Brasil....91
*3.1. O Terceiro Sector no Brasil – Breve Histórico*....91
*3.2. Marco legal do Terceiro Sector no Brasil*....99
*3.3. Aspectos quantitativos e qualitativos: perfil estatístico*....101
3.3.1. Quantas são?....101
3.3.2. Onde estão?....102
3.3.3. Qual a idade das entidades?....108

3.3.4. O que fazem?....109
3.3.5. Quantas pessoas empregam?....111
3.3.6. Quanto cresce?....113
3.3.7. Qual a dimensão?....115

**CAPÍTULO IV....118**

Pesquisas quantitativas sobre o terceiro sector no mundo e a posição brasileira....118
Importância Sócio Econômica do Terceiro Sector....118
*4.1. Quanto à relevância económica e à densidade associativa....119*
*4.2. Quanto ao financiamento (sustentabilidade)....120*
*4.3. Quanto ao papel, estrutura, áreas de atuação e distribuição de emprego....126*

**CAPÍTULO V....138**

**CONSIDERAÇÕES FINAIS: ANÁLISE DA VISÃO DE PUTNAM E SALAMON....138**

**CONCLUSÃO....151**

**ANEXO I....156**

Estrutura Completa e Notas Explicativas da "COPIN" Ampliada....156

**ANEXO II....163**

Tabela completa de natureza jurídica – cempre 2000....163

**ANEXO III....167**

Relação de tabelas do capítulo III....167

**ANEXO IV....182**

Lista dos Países....182

**GLOSSÁRIO....183**

**BIBLIOGRAFIA....190**

## Índice de Tabelas

**TABELA 1: FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERCEIRO SECTOR, COM E SEM OS VOLUNTÁRIOS, EM 34 PAÍSES.....125**

**TABELA 2: COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES O TERCEIRO SECTOR, POR PAÍS, PAÍSES DESENVOLVIDOS, PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E MÉDIA DE 36 PAÍSES...128**

**.....128**

**TABELA 3: FORÇA DE TRABALHO TOTAL DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR EM PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA, POR PAÍS.....131**

**TABELA 1.1: NÚMERO DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, SEGUNDO A COPNI AMPLIADA - 2002 .....168**

**TABELA 1.2: NÚMERO DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO PROPOSTA PELA UNIVERSIDADE JOHNS HOPKINS – BRASIL – 2002.....169**

**TABELA 1.3: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR E DA POPULAÇÃO TOTAL, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2002.....170**

**TABELA 1.4: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E DO PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO, SEGUNDO A DATA DE CRIAÇÃO – BRASIL – 2002.....171**

**TABELA 1.5: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, POR GRANDES REGIÕES, SEGUNDO DATA DE CRIAÇÃO – 2002.....172**

**TABELA1.6: ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, TOTAL E PERCENTUAL, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS - BRASIL – 2002.....173**

**TABELA 1.7 ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, GRANDES REGIÕES, DENSIDADE ASSOCIATIVA– BRASIL –2002.....174**

**TABELA 1.8: CLASSIFICAÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, POR DATA DE CRIAÇÃO – BRASIL – 2002.....175**

**TABELA 1.9: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E DO PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO, SEGUNDO PORTE - BRASIL - 2002.....176**

**TABELA 1.10: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO, SEGUNDO GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2002.....177**

**TABELA 1.11: ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO, TOTAL E PERCENTUAL, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO – BRASIL – 2002.....178**

**TABELA 1.12:ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS, EM NÚMEROS ABSOLUTOS E VARIAÇÃO PERCENTUAL.....179**

**- BRASIL – 1996/2002.....179**

**TABELA 1.13: ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, EM NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS E VARIAÇÃO PERCENTUAL, SEGUNDO ÁREA DE ATUAÇÃO - BRASIL - 1996/2002.....180**

**TABELA 1.14: PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, EM NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS E VARIAÇÃO PERCENTUAL, SEGUNDO ÁREA DE ATUAÇÃO - BRASIL - 1996/2002.....181**

**TABELA 1.15: ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, POR NÚMERO MÉDIO DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO E VARIAÇÃO PERCENTUAL, SEGUNDO ÁREA DE ATUAÇÃO – BRASIL – 2002.....182**

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

**GRÁFICO 1.1: DIVISÃO DAS ENTIDADES DOS TRÊS SECTORES QUE COMPÕE O CADASTRO DO CEMPRE – BRASIL – 2002.....102**

**GRÁFICO 1.2: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR REGIÃO, EM 2002.....103**

**GRÁFICO 1.3: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES DA FEDERAÇÃO - BRASIL – 2002.....104**

**GRÁFICO 1.4: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR, SEGUNDO A DATA DE CRIAÇÃO - BRASIL – 2002.....109**

**GRÁFICO 1.5: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO – BRASIL – 2002.....110**

**GRÁFICO 1.6: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO E PROPORÇÃO DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO – BRASIL – 2002.....112**

**GRÁFICO 1.7: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SECTOR EM 1996 E 2002 .....113**

**GRÁFICO 1.8: CRESCIMENTO POR ÁREA DE ATUAÇÃO – COMPARATIVO – 1996/ 2002.....114**

**GRÁFICO 1.9: CRESCIMENTO DO TERCEIRO SECTOR, PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO – COMPARATIVO – 1996/ 2002.....115**

**GRÁFICO 1.10: TAMANHO DAS INSTITUIÇÕES SEGUNDO O NÚMERO DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO.....116**

**GRÁFICO 1.11: REPRESENTAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERCEIRO SECTOR MUNDIAL.....121**

**GRÁFICO 1.12 REPRESENTAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERCEIRO SECTOR BRASILEIRO.....122**

**GRÁFICO 1.13: FONTE DE INGRESSO DE RECEITA NO TERCEIRO SECTOR. BRASIL, AMÉRICA LATINA, PAÍSES DESENVOLVIDOS, PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 34 PAÍSES.....123**

**GRÁFICO 1.14: COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR, POR ÁREA DE ATUAÇÃO, BRASIL, PAÍSES DESENVOLVIDOS, PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E MÉDIA DOS 36 PAÍSES.....127**

**GRÁFICO 1.15: PERCENTUAL DA FORÇA DE TRABALHO DO TERCEIRO SECTOR, BRASIL, PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, PAÍSES DESENVOLVIDOS E 36 PAÍSES.....132**

**GRÁFICO 1.16: RELACAO ENTRE PIB PC EM PPC E O PESO DO TERCEIRO SECTOR NO EMPREGO TOTAL.....138**

**GRÁFICO 1.17: DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DAS INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NO TERRITÓRIO MEXICANO.....145**

## ÍNDICE DE QUADROS

**QUADRO 1.1: CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS.....27**

**QUADRO 1.3: TERCEIRO SECTOR.....44**

**QUADRO 1.4: REPRESENTAÇÃO DA POSIÇÃO DO TERCEIRO SECTOR, NO RANKING DOS PAÍSES, TENDO O PIB COMO REFERÊNCIA.....120**

**QUADRO 1.5: REPRESENTAÇÃO ESTATÍSTICA DE TRÊS CASOS LATINO-AMERICANOS – MÉXICO, CHILE E BRASIL.....143**

**QUADRO 1.2: EXCLUSÃO DE ENTIDADES CATEGORIZADAS PELO CEMPRE COMO ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, COM BASE NOS 5 CRITÉRIOS DA UNIVERSIDADE JOHNS HOPKINS.....166**

# Índice de Figuras

**FIGURA 1.1: REPRESENTAÇÃO DOS SECTORES SOCIO-ECONÓMICOS.....43**

**.....43**

**FIGURA 1.2: DENSIDADE DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NO BRASIL .....105**

**.....105**

**FIGURA 1.3: DISTRIBUIÇÃO DO PIB DOS ESTADOS EM REALAÇÃO AO PIB DO BRASIL.....107**

**FIGURA 1.4: DENSIDADE DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NA AMÉRICA. 140**

**FIGURA 1.5: DENSIDADE DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NA EUROPA, ÁSIA E ÁFRICA.....141**

**FIGURA 1.6: DENSIDADE DO PIB - MAPA MUNDIAL.....146**

## EPÍGRAFE

*"O senhor, por exemplo, que sabe e estuda, suponho nem tenha idéia do que seja na verdade – um espelho? (...)*
*O espelho, são muitos, captando-lhe as feições; todos refletem-lhe o rosto, e o senhor crê-se com aspecto próprio e praticamente imudado, do qual lhe dão imagem fiel.*
*Mas, que espelho?*
*Há-os "bons" e "maus", os que favorecem e os que detraem; e os que são apenas honestos, pois não.*
*E onde situar o nível e ponto dessa honestidade e fidedignidade? Como é que o senhor, eu, os restantes próximos, somos, no visível?"*
*(Guimarães Rosa: O espelho)*[1]

[1] ROSA, João Guimarães. *Primeiras histórias.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1988.

## INTRODUÇÃO

A inspiração para o crescimento do Terceiro Sector surge do argumento de (re) fortalecimento da sociedade civil, a qual, a partir do avanço da democratização em nível mundial, desperta de um sonho – a crença no Estado provedor – e passa a se articular em organizações e redes de intervenção social.

Assume o Terceiro Sector um papel cada vez maior através do modelo das parcerias estratégicas. O presente projecto pretende analisar o Terceiro Sector brasileiro, contrastando-o com o Terceiro Sector de outros 37 países[2], a fim de traçar semelhanças e diferenças no seu desenvolvimento, tendo como base teórica principal a Teoria do Capital Social de Robert Putnam. [3]

Festejado por muitos como o protagonista dos novos movimentos sociais, atuando com relativa independência em relação ao Estado e ao mercado, o Terceiro Sector enfrenta hoje o seu momento de aparente cristalização institucional. Parte da classe política questiona sua aparente ausência de controle e legitimidade social. Critica-se a informalidade dos atalhos com que acessam recursos públicos e privados, sendo o sector acusado de contribuir para a "terceirização" do Estado. Por outro lado, o entendimento do papel do Terceiro Sector pode abrir novos campos de acção dentro da esfera governamental e novas perspectivas para a sociedade civil. A promessa do Terceiro Sector pode de fato ser traduzida numa renovação do espaço público, pois uma vida social rica cria estímulos à participação cívica, melhora a eficácia do sistema político, ao incentivar a cidadania activa e promove a introspecção das "obrigações" como direitos democráticos de cidadania. (Schmitter, 1993; Diamond, 1994; Cohen e Arato, 1993; Cohen e Rogers, 1995).

Com efeito, os cientistas políticos redescobrem o papel das associações no processo da consolidação democrática[4]. Schmitter sustenta em seus estudos que todas as propostas

[2] Salamon, 2004.

[3] Putnam, 1996a, 2002b.

[4] Uma das razões para a revalorização das associações de interesse está no fato de que os assuntos que os governos são obrigados a enfrentar são cada vez mais complexos e diversificados, obrigando à descentralização do processo decisório para instâncias subalternas e ao aumento dos pontos de influência das associações. Por outro lado, os cidadãos, hoje, estão menos dispostos a identificar-se com símbolos e ideologias partidárias e defendem uma série muito mais heterogênea de interesses do que no passado. Isso não retira o papel hegemônico dos partidos políticos na representação dos grupos sociais, mas significa que

visando as reformas do Estado que comportem maior participação da sociedade civil nas decisões políticas levam em conta o papel das instituições do Terceiro Sector (Schmitter, 1993: 10).[5]

Fato é que o Terceiro Sector – esse novo ator social - após a consolidação da separação tripartida da sociedade (Estado, sociedade civil e mercado), foi ganhando, praticamente sem contestação, cada vez mais espaço no mundo. A consolidação de uma nova política social ou de uma nova relação entre Estado, Mercado e Terceiro Sector passou a ser potencializada com as iniciativas no campo da responsabilidade social empresarial, transformando o espaço da solidariedade e da filantropia em oportunidade econômica, ou seja, em Terceiro Sector, tendo como resultado um grupo nada homogêneo de instituições com diferentes objetivos, dimensões e formas de atuação.

Como colocam Salamon e Anheier (1997: 2), instituições muito diferentes desde "as que oferecem sopas aos pobres á orquestras sinfónicas, são normalmente colocadas em um mesmo Terceiro Sector, dificultando quaisquer estudos que se queira fazer sobre o tema." Apesar dessa enorme diversidade existente entre as instituições do Terceiro Sector, bem como das consideráveis variações encontradas no mesmo devido às peculiaridades de cada país, estas instituições compartilham também algumas características importantes que justificam seu posicionamento e tratamento como um sector único e que se diferencia dos demais sectores, quais sejam, o Estado e o Mercado.

A questão que se coloca é como entender e conceptualizar essa nova realidade que requer uma nova cultura cívica e exige o compromisso de uma sociedade civil activa e orientada para novos horizontes de convivência, capaz de possibilitar a criação de novas oportunidades e opções.

Tem algo novo na história do Terceiro Sector de distinto das instituições tradicionais Mercado e Estado? Teoricamente sim.

O surgimento do Terceiro Sector representa uma reformulação profunda quanto às funções e papéis do Estado e do Mercado e, principalmente, quanto às formas de participação dos cidadãos no domínio público. A novidade é o Terceiro Sector surgir

terão de enfrentar maior concorrência por parte das associações de interesse e movimentos populares nos processos de decisão política (Schmitter, 1993: 6; Cohen e Rogers, 1995: 2).

[5] Para uma análise detida do papel das associações de interesse nos processos de consolidação democrática, ver Schmitter (1993).

sustentando uma nova promessa, qual a seja, a recriação do espaço público mediante o resgate da confiança e da solidariedade, a planificação das oportunidades e, se possível, a superação da desigualdade. Uma promessa ousada que poderia se concretizar por meio de condutas simples e receitas antigas, como trabalhos voluntários e filantrópicos, realizados agora de forma sistemática e profissional.

## Perguntas da Investigação

Este trabalho se dispõe a discutir essa promessa encampada pelo Terceiro Sector, nomeadamente, o Terceiro Sector no Brasil. Para tanto, procuramos documentar a dimensão, composição, financiamento e papel do Terceiro Sector do Brasil, comparando-o e contrastando-o com o Terceiro Sector de outros países, respondendo as seguintes questões:

> **Como foi o processo de surgimento do Terceiro Sector nas diversas partes do globo e em diferentes países e culturas?**
>
> **Comparativamente como se comporta o Terceiro Sector brasileiro quanto ao papel assumido, tamanho do ponto de vista económico (geração de emprego e movimentação financeira) e fonte de financiamento?**
>
> **Em que medida o estoque de Capital Social existente em cada sociedade civil desempenhou papel crucial no desenvolvimento do Terceiro Sector nos diferentes lugares do mundo?**

Questões dessa natureza ganham cada vez mais força e espaço tanto no cenário internacional como no nacional. Muitos são os autores, dentre eles Philippe C. Schmitter do Instituto Universitário Europeu (Florença – Itália), que argumentam sobre a necessidade do aumento real da participação política, ainda que não convencional, por meio de movimentos sociais e práticas associativistas, para uma efectiva melhoria da qualidade das democracias contemporâneas. Uma vez definido o objecto do nosso estudo comparativo, resta-nos explicitar os critérios dessa comparação, expondo a seguir as hipóteses que fundamentam nossa pesquisa.

## HIPÓTESES

**A principal hipótese para este trabalho foi fundamentada na possibilidade de demonstrar a conexão existente entre o surgimento ou expansão (maior ou menor) do Terceiro Sector com o estoque de capital social existente na sociedade e a relação desta sociedade com o Estado.**

Já longa a tradição de análise que associa a intensidade da vida associativa de uma sociedade com os níveis de cooperação, reciprocidade, civismo e confiança generalizada. Tocqueville, no seu *Démocracie en Amérique,* constitui a referência clássica deste argumento. Posteriormente, Robert Putnam ($1996_a$, $2002_b$) veio, através de dois estudos de caso – a Itália do Norte e a sociedade americana – actualizar o argumento, introduzindo a noção de capital social, entendido como um conjunto de normas – designadamente, a confiança social e a reciprocidade generalizada – e de relações sociais, que permitem aos participantes agir concertadamente para atingir, com maior eficácia, objectivos comuns.

Seguindo a obra de Putnam como nosso referencial teórico principal, partimos da hipótese de que a sociedade civil é condicionada pelas articulações que mantém com o Estado e pelas formas de actuação deste. Isso significa dizer que a sociedade civil está para o Estado assim como o Estado está para sociedade civil, sendo o Terceiro Sector um resultado dessa articulação. A sociedade civil seria, desta forma, um reflexo do Estado e vice-versa. E o Terceiro Sector por sua vez, um reflexo do Estado e da própria sociedade civil em que se desenvolve. Denominaremos essa idéia de "Hipótese do Espelho", segundo a qual, temos uma sociedade civil forte, participativa e vivificada para um Estado forte, presente e não fragmentado, e inversamente uma sociedade civil fraca e inactiva para um Estado ausente, fraco e fragmentado.

A partir da análise comparativa dos dados fornecidos pelo trabalho da Universidade Johns Hopkins será possível demonstrar que, em todo o mundo, o Terceiro Sector se expandiu e desenvolveu reflectindo a relação que existe entre a sociedade civil e o Estado, sendo possível demonstrar ainda que, em geral, a variável económica ou o nivel de desenvolvimento e riqueza de um país não consegue, isoladamente, explicar o florescimento de instituições e organizações do Terceiro Sector em algumas áreas.

Desafiando muitas convicções convencionais sobre o Terceiro Sector, demonstraremos como segunda hipótese que o desenvolvimento do Terceiro Sector não se vincula somente às áreas de concentração de poder político-económico. Apesar de existir um padrão demonstrado por Salamon, que indica que o Terceiro sector se desenvolve de forma mais plena e com maior participação cívica em países economicamente desenvolvidos, onde a presença do Estado é mais perceptível, essa regra não é observada para todos os países.

O grande diferencial é justamente o capital social e não o desenvolvimeto econômico somente. Pretendemos demonstrar que é nas sociedades que dispõem de maior estoque de capital social que o Terceiro Sector apresenta os maiores índices de desenvolvimento, sendo, portanto uma expressão do desenvolvimento cívico da população, constituindo-se cada vez mais numa importante força económica que profissionaliza a actuação social e cria um novo mercado de trabalho. De fato, se como propunham Tocqueville (1835) e Putnam (1996), a qualidade da democracia é função da qualidade da sociedade civil e das suas redes de articulação, também a sociedade civil é profundamente marcada pelo Estado que lhe serve de enquadramento.

## METODOLOGIA

A metodologia utilizada será, basicamente, a análise da bibliografia existente sobre o tema e a análise estatística de dados. O processo de investigação teórico foi baseado em pesquisa e análise bibliográfica[6], tendo como base teórica principal a Teoria do Capital Social de Robert Putnam ($1996_a$ $2002_{b)}$.

Putnam é um cientista político americano, professor de políticas públicas na Universidade de Havard e, mais recentemente, consultor do Banco Mundial. É conhecido principalmente pelas pesquisas realizadas em diversos países, como os Estados Unidos e, com uma grande equipa de colaboradores, durante vários anos, na Itália. Em ambos os países, dedicou-se ao estudo do associativismo como fator de desenvolvimento. Putnam publicou diversos livros sobre sua concepção do capital social e sobre os resultados de suas pesquisas; entre os mais conhecidos, podem ser citados: *Making Democracy Work: Civic*

[6] A bibliografia analisada estará relacionada aos seguintes temas: ONGs, Terceiro Sector, reforma do Estado, filantropia, políticas sociais, sempre tendo em vista o caso brasileiro, principalmente. Além da bibliografia de referência, analisaremos as publicações de associações de ONGs, basicamente da ABONG (Associação Brasileira das ONGs) e da Rits (Rede de Informação para o Terceiro Sector).

*Traditions in Modern Italy* (1993) *e Bowling alone: America's declining social capital* (2000).

O que motivou Putnam a trabalhar a questão do capital social foi a observância nos Estados Unidos da América das mudanças que ocorreram no comportamento dos americanos durante as décadas que se seguiram à II Guerra Mundial. Putnam começou a perceber no país um declínio do engajamento cívico e da coesão social resultando de um conjunto de factores, tais como: a expansão dos subúrbios, gerando distância entre bairros e dificultando assim os contactos entre grupos sociais; mudanças, também, no comportamento entre gerações numa estrutura familiar modificada; a prevalência de diversões (jogos, televisão, esporte) individuais em detrimentos de jogos ou esportes coletivos. Na pesquisa realizada na Itália, que teve inicio em 1970, Putnam e seus colaboradores procuraram entender a dualidade de desenvolvimento existente entre as regiões Norte e Sul, a primeira sendo mais desenvolvida devido a um maior grau de associativismo, ou seja, na sua expressão, um maior capital social.

Segundo Putnam, o capital social é um conjunto de elementos (confiança mútua, cooperação, interesse e participação nas questões políticas) que confere poder social às pessoas, isto é, a capacidade de contribuir para a coesão social e a integração da comunidade nas questões públicas que norteiam a vida em grupo. Putnam denomina essa coesão da sociedade de comunidade cívica, que, como dito acima, seria a existência de uma preocupação com o bem estar coletivo, ultrapassando o individualismo exacerbado. **Este desempenho social pode ser percebido em algumas sociedades, segundo Putnam, através da observação de fatores como a efervescência no número de associações**; o número expressivo de leitores de jornais, o que indicaria um interesse pelos assuntos comunitários, regionais e nacionais; participação espontânea em referendos e, em países onde não existe esta obrigação, votar nas eleições, permitindo assim aos representantes do povo levar em consideração a opinião do cidadão nas suas decisões políticas.

Em seu livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Putnam lista várias qualificações para quem participa de associações, como podemos perceber nessa passagem: "No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. (...). Isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre cultura cívica realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália,

mostrando que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e 'competência cívica subjetiva". (...) (Putnam, 1996:103, 104).

Putnam demonstra pela primeira vez, um nexo entre desenvolvimento (inclusive em termos económicos) e organização da sociedade civil. Embora muito dificil de medir, é possível afirmar, seguindo os estudos de Putnam, que o capital social esteve por trás dos sucessos de crescimento e de desenvolvimento de muitas regiões, assim como a sua ausência esteve por trás de muitos fracassos. Da mesma forma, aplicando o conceito e a metodologia utilizada pela Johns Hopkins e correlacionando os dados estatisticos do Terceiro Sector no mundo, com base na teoria desenvolvida por Putnam, acreditamos ser possível responder à nossa pergunta principal e demonstrar se existe correlação entre sociedades com altos estoques de capital social e o aumento numérico de instituições do Terceiro Sector, como símbolo da própria organização da sociedade ali presente.

Outro procedimento adoptado neste processo de investigação foi a análise comparativa de base estatística, que procura inferir semelhanças ou diferenças relevantes a partir de analogias sobre o desenvolvimento do Terceiro Sector em diversos locais do mundo. Utilizamos como critérios de comparação entre os países ou variáveis-chave:

a) O papel assumido pelo Terceiro Sector em cada país ou região (análise da estrutura, dimensão e composição do sector, número de instituições e principais áreas de actuação);
b) Relevância económica do terceiro sector (análise do impacto económico do sector - potencial de geração de emprego e movimentação financeira);
c) Fonte de financiamento (análise da sustentabilidade económica - principal composição de receita).

Para esta fase da investigação, o presente trabalho assenta sua análise nas bases de dados fornecidas pelo IBGE e pela Universidade *Johns Hopkins*, tendo em vista que a construção metodológica proposta pela Universidade *Johns Hopkins*, consubstanciada nas obras *The emerging non profit sector. An overview* (1996) e *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volumes One and Two* (1999, 2003), leva em conta a comparabilidade

dos dados obtidos a nível internacional, sendo considerado um marco conceptual e metodológico que é utilizado hoje pelos órgãos oficiais de mais de 40 países, sendo ainda a referência mundial sobre o Terceiro Sector internacional.

Com efeito, a partir do trabalho de Salamon e Anheier (1997: 33), o Terceiro Sector tornou-se um objecto de estudo passível de ser analisado e comparado internacionalmente, tendo em vista a sistematização do projecto e a definição mais clara e objectiva do que é ou não considerado organização sem fins lucrativos.

Ao adoptarmos como matriz estatística o Estudo Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade Johns Hopkins, a maior dificuldade foi quanto à abrangência de nosso estudo. Utilizar ou não a totalidade dos países comparados pela Universidade Johns Hopkins? O projecto, que é permanente, se encontra numa fase em que já existem mais de 40 países envolvidos, no entanto, nem todos os dados foram compilados numa obra única.

Uma de nossas maiores, senão a maior preocupação, do ponto de vista metodológico, era garantir que nosso estudo incluísse países que se diferenciassem significativamente entre si, principalmente quanto ao nível de desenvolvimento económico e quanto à presença do Estado de bem estar social, pois só assim seria possível submeter nossas hipóteses a provas empíricas.

Os 36 países seleccionados a partir dos estudos realizados pela Universidade Johns Hopkins dizem respeito à segunda fase do projecto e representam os cinco continentes, muitas das principais tradições religiosas existentes no mundo, modelos díspares de prestação de serviço de bem estar social e níveis diferentes de desenvolvimento económico. Optámos por utilizar os 36 países analisados da segunda fase do projecto da Universidade Johns Hopkins, pois essa fase está concluída e compilada numa base de dados única e esse universo já seria suficiente para os objectivos deste trabalho. Assim, o estudo da trajectória do terceiro sector nos diferentes países, incluindo o Brasil, poderá desvendar a existência de múltiplas vias de desenvolvimento do Terceiro Sector, nas quais as forças sociais tiveram um perfil de actuação bastante diferenciado.

A utilização dos 36 países permitirá, ainda, duas importantes observações: uma referente ao desenvolvimento do Terceiro Sector nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, bem como uma comparação entre os blocos regionais - Europa, América Latina, USA e países asiáticos - o que nos permite romper, com uma visão excessivamente

"ocidentalizada" do desenvolvimento social e do próprio Terceiro Sector. Vale ressaltar que o presente trabalho não se trata de uma comparação entre Brasil e Portugal, tendo em vista que os dados deste último só foram compilados após a publicação do *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volumes Two* (2003). Entretanto, em muitas ocasiões, a partir do trabalho realizado por Raquel Franco da Universidade Católica Portuguesa em parceria com Lester Salamon da Johns Hopkins University, intitulado *The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective* [7] (2005), foi possível realizar algumas comparações ao longo do trabalho.

### a) Mensurando o capital social

Apesar de tornar-se cada vez mais um marco teórico adotado por diferentes pesquisadores, o capital social apresenta uma série de dificuldades conceituais. Notadamente, a falta de uma claridade sobre o que ele é; a dificuldade em precisar seus elementos constitutivos; como conseqüência, a ambiguidade conceitual dificulta a elaboração de indicadores apropriados para qualificar a disponibilidade de capital social. Em todo caso, é necessário mensurá-lo a fim de realizar estudos comparados e testar os limites da hipótese central desta tese, qual seja: os efeitos benéficos do capital social no desempenho do Terceiro Sector.

A abordagem mais comum de mensuração do capital social mede as redes sociais em termos estruturais (isto é, pelo índice de associação formal) e o estado geral de confiança da sociedade. De modo geral, para quantificar o capital social em nível internacional usa-se um par de variáveis: recorre-se ao *World Values Survey* (WVS) - que mede, via pesquisas de opinião, a confiança geral da sociedade sobre diversos temas - e ao *International Yearbook of Organizations* - que cataloga, em 100 países, o número médio de associações voluntárias por país e o número médio de membros dessas associações voluntárias (Ponthieux, 2003).

Muitos são os problemas dos *surveys*, a começar pelas próprias perguntas e respostas que pretendem medir o fenômeno da confiança. Sabe-se que as respostas podem variar em

[7] Franco, Raquel C., Wojciech Sokolowski, Eileen M. H. Hairel and Lester M. Salamon (2005), The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective, Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University, October.

função do encaminhamento da pergunta e até mesmo quanto à postura do inquiridor. Ademais, a pergunta clássica "Falando de modo geral, o senhor (a) diria que a maioria das pessoas é confiável ou é preciso ser cuidadoso em relação aos outros?" (feita, de modo padrão, no âmbito das pesquisas do *World Values Survey*) não fornece informações precisas sobre sua propensão a cooperar.

Outra forma possível de mensuração é através da densidade associativa.[8] Sabemos que esta forma também traz vários problemas associados em descrever o capital social de uma dada comunidade ou país em função de sua densidade associativa. Por mais aceita que seja a metodologia, ela não esclarece qual é a porcentagem real da população total que pertence a associações e tampouco o grau de efetividade das mesmas, sob o ponto de vista da propria participação social.

Ambos os caminhos não são pacíficos. Porém, apesar das criticas, Fukuyama nos lembra que "o instrumental de Putnam mede o nível de confiança, medindo a densidade das organizações voluntárias" (Fukuyama, 2005). Tendo assentado toda nossa base teórica na obra de Putnam, nos parece legitimo seguir esse mesmo caminho.

Para Putnam, a participação em associações e o número de associações existentes em dada comunidade são importantes para uma descrição do capital social porque revelam um grau de engajamento de natureza horizontal entre indivíduos, fato que ele considera o germe da confiança. Como conseqüência, o autor assume que o capital social pode ser aproximado por meio do levantamento quantitativo do envolvimento e da participação em associações (Grix, 2001:193).

Assim, é considerada e aceita em pesquisas sobre o tema a densidade associativa como dimensão importante do capital social (Grootaert, 1998). Segundo Uphoff (1984), a confiança geral e a densidade associativa são os principais indicadores de capital social. Adotaremos, portanto, nesta tese a densidade associativa (número de associações voluntárias por mil habitantes) como expressão do capital social.[9]

A mensuração aqui adotada é justificável academicamente e atende ao objetivo de contribuir para a resposta da hipótese central desta tese, qual seja, se o estoque de capital

[8] Essa variável foi criada a partir do seguinte cálculo: População total (absoluta) dividida por 1000. Depois de obter o valor, divide-se o número de associações pelo número encontrado, totalizando o número de associações por mil habitantes.

[9] Essa variável foi criada a partir do seguinte cálculo: População total (absoluta) / 1000. Depois de obter o valor, esse foi dividido pelo número de associações, totalizando o número de associações por mil habitantes.

social está associado ao florescimento maior ou menor do Terceiro Sector em diferentes partes do mundo. Os dados utilizados pela Universidade Johns Hopkins para encontrar a Densidade Associativa dos países e criar as figuras de dispersão/concentração geográfica das instituições do Terceiro Sector (figuras 1.2 e 1.3 no capítulo IV) foram os dados do *International Yearbook of Organizations da Union of International Associations* (UIA).[10]

### b) Marco Conceitual e Metodológico - Definição dos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos, segundo a Universidade Johns Hopkins

Com a finalidade de uniformizar a multiplicidade de conceitos existentes acerca do Terceiro Sector, a equipe de estudos comparativos do Sector Não Lucrativo da Universidade Johns Hopkins tem trabalhado ao redor do mundo para encontrar uma definição nuclear do Terceiro Sector. Tal definição foi construída de forma suficientemente ampla de maneira a incluir diversas organizações consideradas pertencentes ao Terceiro Sector nos distintos países, porém, também é suficientemente restrita, com o objectivo de diferenciar essas organizações daquelas correspondentes ao sector lucrativo privado (mercado) e daquelas que são parte do governo (Estado).

Perseguindo o objectivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, adotámos como referência para definição das organizações do Terceiro Sector a metodologia do *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais), [11] elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, que tem como base o preenchimento simultâneo de cinco critérios que serão abaixo explicitados. Essa metodologia foi concebida pela ONU em conjunto com o *Institute for Policies Studies* da Universidade Johns Hopkins sob a Coordenação de Lester M. Salamon e Coordenação Adjunta de Helmut K. Anheier.

Segundo a metodologia acima especificada, para ser caracterizada como sem fins lucrativos e integrar, assim, o Terceiro Sector, a organização ou entidade deve preencher, simultaneamente, cinco critérios ou requisitos. São eles: (a) organização; (b) sem fins

[10] Para saber mais acerca da Union of International Associations (UIA) http://www.uia.org

[11] Para conhecer a estrutura da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, bem como suas notas explicativas, princípios e regras de aplicação, consultar o site da Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, no portal do IBGE, no endereço http://www.ibge.gov.br/concla.

lucrativos; (c) institucionalmente separadas do governo (independentes), (d) auto-geridas; e (e) não-compulsórias. [12]

### *(a) Organização*

Significa que a entidade tem alguma realidade institucional. Realidade institucional pode significar "algum grau de estrutura organizacional interna; persistência nas metas, estrutura e atividades; limites organizacionais bem definidos; ou um estatuto de criação legal. Estão excluídas as uniões temporárias de pessoas sem uma estrutura real ou identidade organizacional". No entanto, estão especificamente incluídas as organizações informais sem uma situação legal definida, mas que atendam ao critério de serem organizações com um grau significativo de estrutura interna e permanência temporal. Estes critérios são consistentes com a definição do Sistema de Contas Nacionais de 1993.

### *(b) Sem Fins Lucrativos*

Significa que essas organizações não existem para gerar lucros, seja directa ou indirectamente, e que não são dirigidas primordialmente por metas e considerações comerciais. As organizações não lucrativas podem acumular excedentes num certo ano, mas esse excedente deve ser investido de volta na missão básica dessa instituição, não sendo distribuído para os fundadores, membros ou seus conselheiros. Isso é consistente com a definição de organização não lucrativa do Sistema de Contas Nacionais de 1993, que reconhece que "Na prática, as atividades produtivas das organizações não lucrativas têm limitações para gerar lucros e *déficits*, mas qualquer lucro que ocorra não pode ser apropriado por outras unidades institucionais". O Sistema de Contas Nacionais de 1993 observa também que, "o termo 'organização não lucrativa' é derivado do fato que seus membros não têm permissão de ganho financeiro proveniente das operações e não podem se apropriar de qualquer excedente que a organização possa ter". Isso não implica que a

[12] Detalhamento dos critérios extraído do Capítulo 2: Definindo Organizações Não-Lucrativas, do Manual sobre Organizações Não Lucrativas no Sistema de Contas Nacionais elaborado pela Johns Hopkins University em cooperação com a United Nations Statistics Division. Salamon, Lester M. e Helmut K. Anheier. The Emerging Nonprofit Sector. Manchester: Manchester University Press, 1996a.

organização não possa ter excedentes na sua produção. Neste sentido, as organizações não lucrativas podem ser geradoras de lucros, mas são "não distribuidoras de lucros". Isso diferencia as organizações não lucrativas daquelas com fins lucrativos.

### *(c) Institucionalmente separada do governo*

Significa que a organização não é parte do aparato governamental e não exerce autoridade governamental em seu benefício. A organização pode receber um suporte financeiro significativo do governo e pode ter servidores públicos em seu conselho. Contudo, deve ter autonomia na administração, tanto na sua produção como no uso dos fundos que operam e financiam as atividades e, conseqüentemente, não pode ser integrada com as finanças públicas na prática. O que é importante do ponto de vista desse critério é que a organização tenha uma identidade institucional separada do Estado e que não seja um instrumento ou unidade do governo, nacional ou local, e que não exerce, portanto, qualquer autoridade governamental.

### *(d) Auto-gerida*

Significa que a organização é capaz de controlar suas próprias atividades e não está sob o controle efetivo de qualquer outra entidade. Na verdade, nenhuma organização é totalmente independente. No entanto, para ser considerada como auto-gerida, a organização deve controlar sua administração e operações numa extensão significativa, ter uma regulamentação interna de governança e desfrutar de um grau significativo de autonomia. A ênfase aqui reside na capacidade de governança e de estrutura organizacional: a organização deve geralmente comandar sua própria trajetória, podendo se dissolver, estabelecer ou mudar seu regimento interno, alterar sua missão ou estrutura interna sem ter que obter permissão de qualquer outra autoridade além do registro oficial normal.

### *(e) Não compulsório*

Significa que a filiação, contribuição de tempo e dinheiro não são requeridas ou obrigatórias por lei nem fazem parte da condição de cidadania. Algumas organizações não lucrativas podem desempenhar funções regulatórias que geram a obrigatoriedade de filiação, necessária para poder praticar uma profissão (por exemplo, a Ordem dos Advogados que em diversos países licencia os profissionais para a prática do direito), mas sob a condição de tornar-se membro não seja uma condição para a cidadania, em oposição a uma condição que para exercer uma profissão, a organização pode continuar sendo considerada não-compulsória. Em contraste, organizações nas quais a filiação, participação ou suporte são estipulados por lei ou por nascimento (por exemplo, tribos e clãs) devem ser excluídas do sector não lucrativo.

Os cinco critérios construídos pela Universidade Johns Hopkins abrigam numerosas instituições de diferentes origens e propósitos. Assim, uma vez superada as características básicas para definir as instituições sem fins lucrativos, determinando o que as organizações sem fins lucrativos têm em comum, foi necessário criar uma classificação mais específica dessas organizações, a fim de demonstrar de que forma, dentro do universo das entidades "sem fins lucrativos", elas se diferenciam uma das outras, levando em conta suas finalidades ou actividades principais. A classificação almejada seria a de agrupamentos por finalidade das instituições. Considerando-se as diferentes classificações existentes, acordou-se adotar como parâmetro a *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households – COPNI*[13] (Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias)[14], tendo em vista que se trata de uma categoria de classificação reconhecida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, adequada às necessidades do estudo.

Desta forma surgiu a Classificação Internacional para as Organizações Não Lucrativas – a *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO)[15] – que, como

[13] Para maiores informações sobre a COPNI, consultar o sítio das Nações Unidas no endereço http://www.unstats.un.org/ unsd/cr/registry.

[14] O principal argumento a favor desta escolha foi a possibilidade da comparabilidade internacional dos dados: com efeito, a COPNI pertence à Família de Classificações das Nações Unidas e permite ajustes que a compatibilizam com as especificidades de cada país e de estudos relacionados, desde que se mantenham e registrem as correspondências com os grupos da estrutura internacional.

[15] Esta classificação se organiza de forma similar à International Standard Industrial Classification (ISIC).

apresentado no quadro 1, identifica doze categorias diferentes de atividade das instituições do sector não lucrativo.

**QUADRO 1.1: CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS**

| | |
|---|---|
| GRUPO 1: CULTURA E RECREAÇÃO<br>1 100 Cultura e Artes<br>1 200 Esportes<br>1 300 Outras em Recreação e Clubes Sociais<br><br>GRUPO 2: EDUCAÇÃO E PESQUISA<br>2 100 Educação Fundamental e Média<br>2 200 Educação Superior<br>2 300 Outras em Educação<br>2 400 Pesquisa<br><br>GRUPO 3: SAÚDE<br>3 100 Hospitais e Clínicas de Reabilitação<br>3 200 Casas de Saúde<br>3 300 Saúde Mental e Intervenção em Crises<br>3 400 Outras em Saúde<br><br>GRUPO 4: ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL<br>4 100 Assistência Social<br>4 200 Emergência e Amparo<br>4 300 Auxílio à Renda e Sustento<br><br>GRUPO 5: MEIO AMBIENTE<br>5 100 Meio Ambiente<br>5 200 Proteção à Vida Animal<br><br>GRUPO 6: DESENVOLVIMENTO E MORADIA<br>6 100 Desenvolvimento Social, Econômico e Comunitário<br>6 200 Moradia<br>6 300 Emprego e Treinamento | GRUPO 7: SERVIÇOS LEGAIS, DEFESA DE DIREITOS CIVIS E ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS<br>7 100 Organizações Cívicas e de Defesa de Direitos Civis<br>7 200 Serviços Legais<br>7 300 Organizações Políticas<br><br>GRUPO 8: INTERMEDIÁRIAS FILANTRÓPICAS E DE PROMOÇÃO DE AÇÕES VOLUNTÁRIAS<br>8 100 Fundações Financiadoras<br>8 200 Outras Intermediárias e de Promoção do Voluntariado<br><br>GRUPO 9: INTERNACIONAL<br>9 100 Atividades Internacionais<br><br>GRUPO 10: RELIGIÃO<br>10 100 Associações e Congregações Religiosas<br><br>GRUPO 11: ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS, DE CLASSES E SINDICATOS<br>11 100 Organizações Empresariais e Patronais<br>11 200 Associações Profissionais<br>11 300 Organizações Sindicais<br><br>GRUPO 12: NÃO CLASSIFICADO EM OUTRO GRUPO<br>12 Não Classificada Anteriormente |

**Fonte: Salamon, Lester M. e Helmut K. Anheier , In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definition (1997).**

Ainda no interior das organizações que compõem o Terceiro Sector ou sector não lucrativo, a Universidade Johns Hopkins distingue uma segunda tipologia de organizações segundo duas grandes áreas de atuação, quais sejam:

a) Organizações que desempenham funções essencialmente de *expressão* – como defesa de causas, expressão cultural, proteção ambiental, direitos humanos e defesa de interesses.
b) Organizações que desempenham essencialmente funções de *serviço* – como serviços de saúde, educação e assistência social.

Esta segunda tipologia em funções de EXPRESSÃO e funções de SERVIÇOS é de fundamental relevância para nosso estudo comparativo como veremos adiante.

### c) Particularidades da classificação proposta pela Universidade Johns Hopkins

A metodologia adoptada para definição e classificação das entidades do Terceiro Sector proposta pela equipe de estudos comparativos do Sector Não Lucrativo da Universidade Johns Hopkins não está isenta de críticas e muitos autores têm contestado a sua validade internacional. A maior crítica à metodologia concebida pela Universidade Johns Hopkins, proveniente de autores europeus, é a sua não universalidade, uma vez que a definição de Terceiro Sector foi elaborada a partir da e para a realidade norte-americana; por isso, não se adequaria à realidade europeia e tampouco à latina-americana. Para Fernandes (1994) tanto assim é que pensar um terceiro sector latino-americano implica ultrapassar a nomenclatura COPNI.

Embora todas as organizações que preenchem esses cinco requisitos sejam, formalmente, parte do sector sem fins lucrativos, para os pesquisadores que conceberam essa metodologia existe uma importante diferença entre duas amplas categorias dessas organizações. O próprio Salamon esclarece essa diferença. "De um lado temos organizações que *servem os seus próprios membros (member-serving*). Embora cumpram alguma finalidade pública, essas organizações atendem aos interesses, necessidades e desejos dos membros da organização. Isso inclui os clubes, associações empresariais, sindicatos, organizações de benefícios mútuos de vários tipos, e os partidos políticos. De outro lado, temos as organizações que *servem o público*. Essas organizações existem exclusivamente para servir o público em geral. Elas incluem uma variedade de intermediários de custeio, tais como instituições de caridade e fundações que fazem doações; congregações religiosas; e uma grande variedade de organizações educacionais, científicas, de caridade e afins, cujos serviços podem incluir qualquer coisa, desde assistência nos lares para idosos até a protecção do meio ambiente".

A equipe da Universidade Johns Hopkins reconhece que essa distinção entre organizações que servem os membros e organizações que servem o público está longe da perfeição. No entanto, ela foi considerada suficientemente importante para, juntamente com o arcabouço legal de cada país, explicar a exclusão das categorias acima mencionadas do universo do Terceiro Sector. Dentre as organizações cujo enquadramento ou não enquadramento no Terceiro Sector causam maior polémica, destacam-se: os partidos políticos, os sindicatos, as cooperativas e as congregações religiosas. Assim, optamos por detalhar, caso a caso, as justificativas para excluí-las.

- **O caso dos partidos políticos e sindicatos**

Quanto à exclusão dos partidos políticos do universo das organizações do Terceiro Sector, o principal argumento apoia-se no fato de que os partidos políticos estão mais próximos da lógica e dos interesses do governo. Enquanto categoria institucional, os partidos têm origem na própria concepção e organização do Estado democrático, com vistas a prestar o serviço público da representação social. Assim sendo, fariam parte do sector governamental.

Por outro lado, não podemos esquecer que a constituição dos partidos tem origem em interesses particulares tipicamente associativos, baseados na atratividade dos seus credos ideológicos. Poder-se-ia argumentar por qualquer uma das vertentes, mas a equipe da Universidade Johns Hopkins, que formatou os cinco critérios de classificação do Terceiro Sector, privilegiou a ideia de que as organizações do Terceiro Sector não fazem parte do governo e não deverão fazer parte dele no futuro. São diferentes, sob esse aspecto, dos partidos políticos, porque estes têm por função mediar a transição da sociedade para o Estado e do Estado para a sociedade, mas sempre com a legítima e clara intenção de alcançar o exercício do poder governamental.

*Ortega Alvarez*, no Livro "*La economia Social en Espanã*" no capítulo II, que trata das *Asociaciones y fundaciones: aspectos jurídicos institucionales y organizativos* comenta os elementos definidores do Terceiro Sector elaborados por Salamon e Anheier, bem como a a exclusão dos partidos políticos, das associações religiosas e dos sindicatos do universo dessas instituições. Para esse autor **"***la principal razón de su exclusión, aunque no se haya explicitado adecuadamente, es que, en ningún caso, se las puede considerar parte de un*

*"sector emergente" que, en el proceso de crisis del Estado de Bienestar ha acudido, desde la propia iniciativa ciudadana, a satisfacer necesidades de otros ciudadanos que antes eran satisfechas por los organismos públicos, sin que éstos mismos ciudadanos tengan que caer en la plena dependencia de los servicios a los que se accede a través de fórmulas de mercado. Estos tres tipos de organizaciones: partidos políticos, entidades religiosas y sindicatos, son y* han sido organizaciones que han convivido con el modelo de políticas públicas típicas del Estado de Bienestar dela segunda mitad del siglo XX, prestadas a través de organizaciones públicas, con unas finalidades que no son las específicas de este nuevo sector emergente" (Ortega, 1998).

Outra grande polémica provocada pela classificação da Johns Hopkins refere-se a exclusão ou não dos sindicatos, uma vez que a interpretação dos cinco critérios permite uma certa flexibilidade, ora considerando que os sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores, não devem ser incluídos no recorte do Terceiro Sector por não serem entidades que obedeçam ao critério de organizações voluntárias, pois não podem ser livremente constituídas, ora sendo incluídos tendo em vista a legislação do país.[16]

Com excepção das Cooperativas, a própria Comissão Europeia apoia a exclusão dos partidos políticos, congregações religiosas e sindicatos do universo do Terceiro Sector. No documento de comunicação da Comissão Europeia sobre o fomento do papel das associações e fundações na Europa[17], encontramos a justificativa para a exclusão desses três tipos de entidades nos seguintes termos: "Este documento abrange todas as organizações que partilham, até certo grau, das cinco características acima mencionadas, embora tenham sido conscientemente excluídos três tipos muito específicos de organização, nomeadamente: partidos políticos, que podem classificar-se como associações mas que, sem dúvida, representam um caso especial; congregações religiosas (no sentido estrito, não

[16] Na análise do Terceiro Sector português, por exemplo, a cobertura é extraordinariamente ampla, abarcando uma grande diversidade de instituições, desde as associações mutualistas a algumas cooperativas, a sindicatos, associações profissionais e empresariais, organizações comunitárias, organizações prestadoras de serviços sociais, instituições de educação, e organizações de ajuda mútua. Diferentemente do Brasil que não incorporou nem as Cooperativas, nem os Sindicatos na sua base de dados.

[17] COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS: Comunicação da comissão - A Promoção do papel das associações e das fundações na Europa. Bruxelas, Junho, 1997, (caderno 3087) http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_pt.pdf

excluindo organizações de inspiração religiosa, activas em acções de benefício público geral); sindicatos e associações de empregadores."

- **O caso das Cooperativas**

A exclusão das cooperativas e associações mutualistas, pela lógica da metodologia proposta por Salamon, é sem dúvida o alvo de maior crítica, tendo em vista o reconhecimento da importância dessas instituições na Europa e suas contribuições para o desenvolvimento da sociedade civil.

Raquel Franco, Coordenadora executiva do Projecto Johns Hopkins Comparative NonProfit em Portugal, em seu artigo "Controvérsia em torno de uma definição para o Terceiro Sector", apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, esclarece que "a crítica é de teor muito simples e provém de vozes normalmente europeias, onde as raízes do Terceiro Sector estão fortemente ligadas ao movimento mutualista e também ao movimento cooperativista – a definição de Salamon e Anheier não se adequa à realidade europeia, tendo sido construída a pensar na realidade norte-americana. " (...) A definição adoptada por Johns Hopkins sofre de um preconceito americano (Borzaga, 1998) porque se baseia num critério de não redistribuição, salientando a configuração americana do sector, com um papel marcante das fundações. Este critério não leva em conta as especificidades jurídicas dos países europeus, para os quais o critério distribuição é a existência de limites de redistribuição. (...) a definição europeia é mais vasta (que a do projecto Johns Hopkins) porque a exclusão das cooperativas e mutualidades, devido a poderem distribuir alguns dos seus lucros aos membros, operada pelo Projecto Johns Hopkins não se pode justificar no contexto europeu "(Franco, 2004)".

Em continuidade a essa perspectiva crítica, o professor Luiz Carlos Merege (2001), em seu artigo denominado "Realidade e Perspectivas do Terceiro Sector no Brasil", caracteriza a corrente europeia e a diferencia da corrente americana, da seguinte forma: "A corrente européia identifica o Terceiro Sector com a economia social, que engloba os sectores de cooperativismo ('onde se identifica a figura do trabalhador com aquela do empresário'), do mutualismo ('onde se identifica o uso de serviços com a adesão à organização') e do associativismo ('onde predomina a forma livre de associação dos cidadãos'). Uma primeira diferença entre os dois enfoques é que a definição da Johns Hopkins University, por excluir

a distribuição de lucros entre seus diretores, acionistas ou associados, não considera o sub-sistema das cooperativas e do mutualismo, centrando seu foco no associativismo. No caso do associativismo o excedente econômico não pode ser apropriado por dirigentes ou associados, devendo ser aplicado na atividade meio ou fim da organização" (Merege, 2001).

Com efeito, a União Europeia adopta uma definição híbrida na qual inclui no Terceiro Sector aquelas instituições que verifiquem razoavelmente os cinco critérios enunciados pela Universidade Johns Hopkins, incluindo, porém adicionalmente as associações mutualistas, as cooperativas e as empresas sociais de outro cariz (Franco, 2004).

- **O caso das Organizações Religiosas**

A metodologia do "Manual sobre as Instituições Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais *(Handbook on Nonprofit Institutions in Systems of National Accounts*), elaborado pela Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas em parceria com a Universidade Johns Hopkins, bem como o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, denominado 'Fundações Privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002', que, frise-se, utilizou a metodologia acima especificada, incluíram as organizações religiosas no universo do Terceiro Sector.

No entanto, embora as organizações religiosas preencham simultaneamente os cinco requisitos, seu enquadramento ou não no Terceiro Sector é objecto de discussão, e isto em virtude da especificidade de sua natureza, de sua estrutura e de sua finalidade. As organizações religiosas podem assumir pelo menos duas formas diferentes: (1) locais de culto religioso, e (2) organizações prestadoras de serviços, como escolas e hospitais com uma afiliação religiosa. Ambas são incluídas na definição do projecto de organização da sociedade civil, embora quando seja possível diferenciar as duas, as organizações de serviços afiliadas a uma Igreja são agrupadas com outras organizações prestadoras de serviços e as organizações de culto tratadas separadamente. Nem todos os países, contudo, conseguiram recolher informação sobre as organizações de culto.

Esclarece-se, ainda, que ambos os estudos, quando da classificação das organizações, deixaram claro que foram agrupadas, no grupo religião, apenas as organizações que têm

como finalidade cultivar crenças religiosas e administrar serviços religiosos ou rituais, tais como igrejas, sinagogas, mosteiros, ordens religiosas, templos, paróquias, pastorais, centros espíritas etc. Desta forma, não foram incluídas no grupo religião as instituições de origem religiosa que desenvolvem outras actividades e que têm personalidade jurídica própria, como por exemplo escolas, hospitais, creches, etc. Estas organizações foram classificadas levando em conta as actividades que exercem e, assim, integraram os respectivos grupos de actividades afins (educação, saúde, assistência social, etc).

Especificamente no caso brasileiro, no estudo coordenado por Leilah Landim (1995), do Instituto de Estudos da Religião (Iser) do Rio de Janeiro, no âmbito da pesquisa realizada pela Universidade Johns Hopkins, foi possível apresentar os dados tanto das entidades religiosas (culto religioso) como das demais organizações prestadoras de serviços afiliadas à religião (ex. hospitais, escolas e organizações de serviços sociais associadas a organizações religiosa), mas as entidades de culto religioso foram excluídas dos dados comparativos apresentados adiante porque nem todos os países conseguiram recolher dados sobre estas organizações.[18]

Outra crítica à metodologia ora em análise diz respeito ao fato de a composição do sector se limitar a organizações estruturadas. Salamon dá ênfase à parte 'formal' do Terceiro Sector e acaba por negligenciar uma realidade importante do associativismo que é a possibilidade da geração de acções informais e espontâneas. Muitas são as instituições que existem de fato e não de direito, e esta restrição pode levar a uma séria distorção dos dados avaliados, excluíndo-se muitas instituições importantes e privilegiando muitas instituições que só existem no papel.

Com a finalidade de se proteger das inúmeras criticas, a equipe de Salamon explica que a COPNI tornaria possível agrupar e reagrupar organizações para expandir, de acordo com o foco, componentes e dimensões do sector não-lucrativo, que podem ser importantes para finalidades nacionais ou comparativas. Por isso o Manual sobre Organizações Não Lucrativas no Sistema de Contas Nacionais, elaborado pela Johns Hopkins University, traz

[18] Para informação adicional sobre a cobertura dos dados comparativos, ver Salamon, Sokolowski, and Associates, Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004), Appendix B. Embora os valores comparativos apresentados neste trabalho não incluam as organizações de culto religioso (igrejas, mesquitas, sinagogas) eles cobrem as organizações prestadoras de serviços afiliadas à religião (ex. hospitais, escolas e organizações de serviços sociais associadas a organizações religiosas).

essa distinção importante, freqüentemente feita em análises do sector não-lucrativo com base nas organizações que 'atendem a seus filiados' e as organizações que 'atendem ao público'.

Desta forma, sob o sistema da COPNI, as que atendem a filiados seriam facilmente separáveis pela seleção dos subgrupos abaixo do Grupo Principal. Assim, se enquadrariam normalmente "Associações de Profissionais, de Classe e Sindicatos", "Partidos Políticos" e "Cooperativas". No entanto, o próprio Manual reconhece que outros países talvez tenham um conceito diferenciado de "atendem a filiados" e incluam no Grupo Principal as organizações sindicais, "Organizações Políticas" e cooperativas, incluíndo-as dessa forma no sector não-lucrativo. Assim, percebemos que os subgrupos da COPNI podem ser detalhados para destacar grupos de organizações não-lucrativas de significado especial no contexto peculiar de alguns países.

A aplicação dos cinco critérios de classificação da Universidade Jhons Hopkins impõe as características do sector não lucrativo norte-americano para os sectores dos demais países; no entanto, a tradução do *nonprofit sector* americano como "Terceiro Sector" deixa em um limbo todas as organizações sem fins lucrativos ditas '*member-serving'*, ou seja, cuja finalidade não é estritamente pública, mas para o benefício de seus membros ou sócios. Incluem-se neste espaço algumas cooperativas, clubes esportivos, sindicatos e organizações patronais. No entanto, ao omitir-se os sindicatos ou federações patronais, por exemplo, deixam-se de lado elementos tradicionais, visíveis, estruturados e historicamente reconhecidos como produtores de capital social. Seria preciso criar, então, um 'quarto sector' abrangendo as congregações religiosas, os sindicatos, as cooperativas de subsistência, os partidos políticos, os clubes de todas as naturezas, etc., que, não se pode negar, constituem numerosas e importantes organizações da sociedade e que não se encaixam necessariamente no recorte dos outros sectores.

Salamon, coordenador da pesquisa da Universidade Johns Hopkins, citado no artigo "Controvérsia em torno de uma definição para o Terceiro Sector", da autoria de Raquel Franco, reconhece que a equipa da Johns Hopkins tem "consciência de que esta definição não elimina todas as 'zonas cinzentas' ou todas as situações fronteira, mas depois de ter sido testada em mais de 40 países em todo o mundo, mostrou-se operacionalizável e suficientemente ampla para abarcar a grande variedade de entidades normalmente

consideradas parte do terceiro sector ou do sector da sociedade civil, tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos (Salamon, 2003), ao mesmo tempo que é suficientemente fina de forma a permitir a distinção destas das organizações pertencentes aos outros dois sectores" (Franco, 2004).

Desta forma, não obstante as criticas existentes, a referência em termos internacionais é o estudo da Universidade Johns Hopkins e, nesse sentido, constitui a nossa principal literatura, ainda que tenhamos que ter sempre atenção a especificidades existentes tanto no contexto europeu, como no dos demais países analisados, uma vez que a realidade norte-americana se sobrepôs na abordagem metodológica proposta pela Universidade Johns Hopkins.

### d) Aplicação da classificação da Universidade Johns Hopkins ao contexto brasileiro

A metodologia adoptada para definição e classificação das entidades do Terceiro Sector foi a dos cinco critérios formatados pela equipe de estudos comparativos do Sector Não Lucrativo da Universidade Johns Hopkins. Tais critérios foram sobrepostos à classificação usualmente realizada no Brasil pelo CEMPRE - Cadastro Central de Empresas do IBGE. A partir daí delimitou-se o universo das instituições sem fins lucrativos no Brasil.

No caso brasileiro, os cinco critérios criados pela Universidade Johns Hopkins correspondem a três figuras jurídicas dentro do novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas. As associações, de acordo com o art. 53 do Código Civil Brasileiro, regido pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não-econômicos. As fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. As organizações religiosas foram recentemente consideradas como uma terceira categoria. Com efeito, a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado as organizações religiosas, que anteriormente se enquadravam na figura de associações. O novo Código Civil definiu um prazo até janeiro de 2005 para que essas organizações possam se adequar à disposição.

A partir do enquadramento legal proposto pelo Código Civil Brasileiro (2002) e sem perder de vista os cinco critérios estabelecidos pela Universidade Johns Hopkins, revisamos a tabela classificatória do CEMPRE para as entidades do Terceiro Sector a fim de estabelecer a inclusão ou a exclusão de diferentes tipos de organização no universo de estudo brasileiro.

O estudo foi realizado a partir do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE do IBGE, para o ano de 2002. O CEMPRE cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, do Ministério da Fazenda, que no ano de referência declararam ao Ministério do Trabalho e Emprego exercer atividade econômica no território nacional. O Cadastro abrange tanto órgãos da administração pública (natureza jurídica 1), entidades empresariais (natureza jurídica 2) e instituições privadas sem fins lucrativos (natureza jurídica 3). O CEMPRE define 14 categorias para as Entidades sem Fins Lucrativos, dentre elas Partidos Políticos, Serviço Notarial e Registral[19], Entidade de Mediação e Arbitragem[20] e Entidades Sindicais. [21]

Confrontando essas 14 categorias definidas pela Tabela de Natureza Jurídica 2002 do CEMPRE[22] como instituições sem fins lucrativos e os cinco critérios de definição

[19] De acordo com o artigo 1 da Lei 8.935/94 "Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos". Serviços notariais e de registro são função pública a ser exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público.

[20] Segundo Carlos Alberto Carmona um dos integrantes da comissão que elaborou o anteprojeto da nova lei de arbitragem no Brasil, pode-se conceituar a mediação como: um processo extrajudicial de resolução de conflitos, no qual um terceiro, imparcial, dá assistência às pessoas em conflito, com a finalidade de que possam manter uma comunicação produtiva à procura de um acordo possível para elas e arbitragem como uma técnica para solução de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nesta convenção, sem intervenção do Estado, sendo a decisão destinada a assumir eficácia de sentença judicial. (CARMONA, Carlos Alberto. A Arbitragem no Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993:19).

[21] O ponto de partida do processo de definição das entidades do terceiro sector foi o de selecionar, no CEMPRE, as entidades com código de Natureza Jurídica iniciando por 3, isto é, Entidades sem Fins Lucrativos, que, segundo a composição da Tabela de Natureza Jurídica 2002, compõe-se de 14 categorias, quais sejam: 303-4: Serviço Notarial e Registral (Cartório); 304-2: Organização Social; 305-0: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); 306-9: Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; 307-7: Serviço Social Autônomo; 308-5: Condomínio em Edifícios; 309-3: Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola); 310-7: Comissão de Conciliação Prévia; 311-5: Entidade de Mediação e Arbitragem; 312-3: Partido Político; 313-1: Entidade Sindical; 320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeira; 321- 2: Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior; e, 399-9: Outras Formas de Associação 4.

[22] Os dados cadastrais das organizações contidas no CEMPRE contemplam a razão social, o código da natureza jurídica, a classificação da atividade principal, o endereço completo, o nome de fantasia – quando é o caso – e o ano de fundação. As informações econômicas referem-se ao pessoal ocupado – o que possibilita identificar o porte das instituições – e aos salários e outras remunerações recebidos.

estabelecidos pela Universidade Johns Hopkins, revelou-se que certas entidades são formalmente consideradas pelo código de cadastro no CEMPRE como sem fins lucrativos, mas por outro lado não se enquadram aos critérios de entidades privadas sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias. Este é o caso das seguintes categorias: Serviço Notarial e Registral (Cartório); Serviço Social Autônomo; Condomínio em Edifícios; Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola); Comissão de Conciliação Prévia; Entidade de Mediação e Arbitragem; Partido Político; Entidade Sindical; e, Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior.

Segundo esse critério, foram excluídas do universo das organizações 'sem fins lucrativos' que integram o Terceiro Sector, em síntese, as seguintes entidades pelos motivos abaixo sintetizados:

- **Cooperativas:** As sociedades cooperativas não foram incluídas na classificação das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, ou no universo das entidades sem fins lucrativos. Embora sejam consideradas estruturas híbridas[23], ou seja, apresentam caracteristicas de associação e sociedade empresarial, as cooperativas se organizam com um objetivo de caráter econômico, visando a partilha dos resultados dessa atividade entre seus membros cooperados. No Brasil, pela Tabela de Natureza Jurídica do CEMPRE as cooperativas são classificadas como entidades empresariais (natureza jurídica 2).[24] No caso Português em especial, foram incluídas no estudo coordenado pela Universidade Johns Hopkins dois tipos de cooperativas – Cooperativas de Solidariedade Social e Cooperativas de Habitação e Construção – tendo em vista estarem especificamente proibidas por lei de distribuir lucros. Todas as demais Cooperativas existentes, que estão autorizadas a distribuir lucros aos seus membros, estão fora do âmbito deste estudo.[25]

---

Para conhecer melhor o CEMPRE, consultar sua página no endereço http://www.ibge.gov.br/economia/empresas/cadastroempresa/2002/default.shtm.

[23] As instituições cooperativas possuem natureza híbrida, uma vez que são simultaneamente unidades económicas empresariais e entidades sociais. (RECH, Daniel. Cooperativas: uma alternativa de organização popular. Rio de Janeiro: FASE, 1995).

[24] Vale lembrar mais uma vez, que embora as cooperativas tenham fins lucrativos, existe uma certa tendência de incluí-las no Terceiro Sector, e isto em grande parte motivado pela definição de Terceiro Sector ofertada pela corrente europeia, que se contrapõe à definição proposta por Lester Salamon, da linha de pensamento americana e cujos elementos foram absorvidos pelo "Manual sobre as Instituições Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais", conforme abordado anteriormente.

[25] Para saber mais acerca dos principais tipos de organizações não lucrativas em Portugal e o enquadramento legal destas instituições, ver Raquel Campos Franco, "Defining the Nonprofit Sector: Portugal." Working

- **Entidades de Mediação e Arbitragem:** São essencialmente de cunho mercantil.
- **Caixas Escolares e Similares, cemitérios, cartório, conselhos, consórcios, e fundos municipais:** São reguladas pelo governo.
- **Partidos Políticos, Sindicatos, Serviço Social Autónomo (entidades do sistema "S"):** São entidades gerenciadas e financiadas a partir de um arcabouço jurídico específico, não sendo, portanto, facultado livremente a qualquer organização o desempenho dessas actividades. Com relação aos Sindicatos, Andrés Pablo Falconer, em artigo[26] publicado em Outubro de 1998, explica que no Brasil Sindicatos e entidades profissionais (conselhos e ordens de profissionais), patronais (associações industriais, comerciais, rurais etc.), estão organizadas, segundo um modelo corporativista de inspiração fascista, onde os interesses organizados são representados por meios institucionais formalmente vinculados ao Estado. A filiação a estas entidades é, muitas vezes, compulsória para os membros de determinadas categorias profissionais. A jurisdição territorial destas entidades é, na maior parte das vezes, concedida com exclusividade pelo poder público, e são financiadas por impostos ou outras formas de contribuição compulsória. Estes sindicatos de trabalhadores, conselhos profissionais e entidades patronais são organizações poderosas no cenário político e em seu comando econômico. Embora sectores do movimento sindical advoguem o estabelecimento de um sindicalismo livre de amarras governamentais, muitos ainda defendem este sistema de tutelagem estatal. "Mesmo sendo mais autônomas em relação ao Estado que no passado, estas entidades, formalmente privadas sem fins lucrativos, representam um modelo misto, paraestatal." A compreensão da lógica destas entidades sindicais no Brasil, não apenas como um "entulho corporativista" da era de Getúlio Vargas, é essencial para a prospecção da fronteira entre o Terceiro Sector e o Estado.

Tais exclusões, no contexto brasileiro, suscitam grandes polêmicas, por isso mesmo optamos por descrever no quadro 1.2 constante no ANEXO II, os critérios de exclusão

Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 43. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2005.

[26] Falconer; A.: Um Setor ou Diversos? Reconhecendo o Terceiro Setor no Brasil, III Semead, 1998. Disponível em: http://www.ead.fea.usp.br/Semead/3semead/pdf/Adm_Geral/Art132.PDF.

dessas categorias como entidades do Terceiro Sector. Desta forma, a partir dos critérios formulados pela equipe da Universidade Johns Hopkins, são consideradas como pertencentes ao Terceiro Sector ou sector não lucrativo as entidades sem fins lucrativos enquadradas nas seguintes categorias da Tabela de Natureza Jurídica 3 - ano 2002 (CEMPRE): Organização Social; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeira; e Outras Formas de Associação. Vale ressaltar que as entidades excluídas acima citadas, nomeadamente as entidades do Serviço Social Autonômo (Sistema "S"), Partidos Políticos e Entidades Sindicais, não deixam de ser entidades sem fins lucrativos. Deixam, sim, de integrar o Terceiro Sector, levando em conta o critério adotado, baseado no "Manual sobre as Instituições Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais" recomendado pela ONU e no conceito de Terceiro Sector elaborado pelo pesquisador da Johns Hopkins University.

## Estrutura do Trabalho

O presente trabalho está estruturado em duas Partes e ainda Bibliografia, Anexos I, II, III, IV, e Glossário. A primeira Parte comporta a Introdução, Metodologia e Hipóteses da Investigação. A segunda parte se subdivide em 5 capítulos e a Conclusão.

No Capítulo I abordaremos a análise conceptual de terceiro sector, buscando uma melhor delimitação para sua relação com o Estado e o Mercado, com ênfase para os desafios que se colocam ao Terceiro Sector como agente fomentador de inclusão social e consolidador da democracia participativa. Apresentamos ainda um breve histórico da formação do Terceiro Sector no mundo.

No Capítulo II desenvolveremos a fundamentação teórica com base nos conceitos-chave de democracia participativa, comunidade cívica, capital social e associativismo, constantes na literatura pertinente, apreendendo dessa literatura alguns componentes para apoiar o estudo. Desenvolveremos, ainda, o que denominaremos de "Hipótese do Espelho".

No Capítulo III abordaremos o caso brasileiro em particular com base nos dados do IBGE a partir de uma breve análise histórica, tendo em vista os caminhos abertos pela Constituição de 1988 para a ampliação da participação social.

No Capítulo IV abordaremos sinteticamente os resultados de nossa análise no Brasil, comparando-os com as análises dos outros 36 países para os quais existem dados comparáveis.

No Capítulo V integramos a parte teórica e empírica, realizando uma análise global e em seguida descrevemos de modo suscinto nossas conclusões.

## CAPÍTULO I

### SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DO TERCEIRO SECTOR

### *1.1 O que é Terceiro Sector?*

Historicamente, o direito divide-se em público e privado. No mesmo diapasão segue-se a clássica divisão da economia: primeiro e segundo sector. Aquele representado pelo Estado, com a prestação ou execução de serviços através de órgão próprio do aparelho administrativo estatal; enquanto o segundo, denominado de sector produtivo, é representado pelas empresas, indústrias, prestadoras de serviços e as entidades agrícolas, todas perseguindo o lucro como meta principal, consubstanciado na valorização do processo econômico-produtivo.

Contudo, surge uma terceira via, subvertendo as relações entre empresas e pessoas, com a valorização do social, pretendendo a prestação de serviços de interesse social sem as limitações do Estado, nem sempre evitáveis, e as ambições do mercado, muitas vezes inaceitáveis. É o denominado Terceiro Sector.

A natureza jurídica deste sector ainda está em construção, havendo, por conseguinte, diversos conceitos para defini-lo: uns o descrevem como sendo o sector solidário, outros como sendo sector coletivo, independente. Há quem o classifique como integrante do Direito Social. [27] Várias são as definições do chamado Terceiro Sector, existindo na

[27] Note-se que há várias outras designações para este "sector", como "sector não lucrativo" (non profit sector), "sector de utilidade pública", "economia social" (utilizado na França, onde em vez de "troisième secteur", os franceses chamam de "troisième système"), "sector público não-estatal", "sector voluntário" (voluntary sector, nos países anglo-saxões), "sector independente" (independent sector), "organizações não lucrativas" (também nos países anglo-saxões), organizações não governamentais (nos países periféricos e semi-periféricos), sociedade civil organizada, organizações voluntárias, etc. Ainda há termos nos textos legais: associação, associação civil, serviço social, estabelecimento particular de educação gratuita, instituição artística, instituição científica, instituição de ensino, instituição fundada por associação civil, instituição de iniciativa de indivíduos, associação particular, associação profissional, templo de qualquer culto, igreja, partido político, instituição de educação, instituição de assistência social, serviço assistencial, instituição privada, entidade filantrópica, entidade sem fins lucrativos, organização representativa da população, escola comunitária, escola confessional, escola filantrópica, entidade sindical, sindicato, entidade beneficente de assistência social, e entidade não governamental.

actualidade muita discussão sobre quem o compõe, se o termo é correcto, e quais seriam suas funções. A conceptualização de Terceiro Sector por vezes é ampla e difusa, tendo em vista as inúmeras denominações que recebe, fruto da própria diversidade de organizações que o compõem, sendo essa multiplicidade de conceitos e a falta de unicidade conceptual responsável por uma certa confusão entre os diversos autores. Para Montaño, ao assumir a existência de um sector privado de acções públicas e sem fins lucrativos, deve-se assumir, conjuntamente, a existência de um sector cujo conceito confunde mais do que esclarece (Montaño, 2002).

No Brasil, alguns líderes de ONGs rechaçam a expressão e é comum encontrar pessoas que qualificam o sector como uma verdadeira confusão de instituições. E é fato que mesmo nos atendo a um enfoque jurídico, as organizações entendidas como terceiro sector variam de um país para outro. É tentador juntar nessa miscelânea de organizações tudo que não tem fins lucrativos, mas esse critério é simplista demais e geraria maior confusão. Partidos políticos e até clubes de futebol profissional se confundiriam com instituições do Terceiro Sector. Tampouco seria adequado identificar o terceiro sector somente pelas formas jurídicas clássicas de associação e fundação. Na França e na Alemanha, por exemplo, há outras formas especiais – de direito público inclusive – historicamente pertencentes a esse vasto universo que só hoje em dia chamamos de Terceiro Sector.Esta nova expressão traduzida da língua inglesa pretende definir um fenómeno social complexo e dinâmico, que exige dos estudiosos uma leitura atenta e cuidadosa.

Boaventura de Sousa Santos define terceiro sector como "uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis", "privadas", que "não visam fins lucrativos", e são "animadas por objectivos sociais, públicos ou colectivos" (Santos, 1998: 05). A conceptualização de Boaventura nos remete para a distinção entre os campos estatal, privado e público não-governamental, mas lembra que, por vezes, esses campos se interpenetram e se sobrepõem. Na figura 1.1 abaixo, recorremos a uma representação visual do terceiro sector.

**FIGURA 1.1: REPRESENTAÇÃO DOS SECTORES SOCIO-ECONÓMICOS**

**Fonte: Teodósio, 2002.**

A expressão Terceiro Sector, segundo aponta Rubem César Fernandes, "designa o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade voltadas 'à produção de bens públicos', [28] que surge da necessidade de fortalecimento de uma esfera pública não-estatal, para contrapor-se a um Estado ineficiente e burocrático no trato das necessidades populares, firmando com ele parceria em favor de ações mais ágeis e efetivas" (Fernandes, 1994).

Assim, se olharmos para como se organiza a sociedade, veremos que existe uma infinidade de organizações diferentes, com diferentes objectivos e diferentes pessoas. Apesar desta grande diversidade, podemos classificar as organizações segundo a natureza de suas actividades, em um modelo de três sectores, distinguindo-a em três segmentos da seguinte forma:

- **Governo** ou primeiro sector – As atividades têm por objetivo o atendimento universal das necessidades sociais. Ao contrário do mercado, o governo tem sua ação

[28]"Apesar de tender a prevalecer, no Brasil a expressão – Terceiro sector – divide o palco com uma dezena de outros termos: não-governamental, sociedade civil sem fins lucrativos, filantrópicas, sociais, solidárias, independentes, caridosas, de base, associativas etc." (Fernandes, 1994: 41).

legitimada por poderes coercitivos, possuindo todo um arcabouço legal que limita, orienta e regula sua atuação.

- **Mercado** ou segundo sector – As atividades envolvem a troca de bens e serviços, com o objetivo de produzir lucro. O mercado atua sob o princípio da não-coerção legal, ou seja, nenhuma pessoa é obrigada a comprar ou a vender. Os mecanismos do mercado estão ligados a preços e procura.
- **Terceiro Sector** – Seria formado por instituições cujas atividades não são coercitivas, ou seja, possuem toda a liberdade de atuação, porém seu objetivo não está ligado ao lucro, mas sim ao atendimento de necessidades coletivas.

Fernandes (1994) define o Terceiro Sector a partir das possíveis combinações entre os agentes e os fins na sociedade, como o apresentado no quadro abaixo.

**QUADRO 1.3: TERCEIRO SECTOR**

| *AGENTES* | | *FINS* | *SECTOR* |
|---|---|---|---|
| **Privados** | **Para** | **Privados** | **Mercado (segundo sector)** |
| **Públicos** | **Para** | **Públicos** | **Estado (primeiro sector)** |
| **Privados** | **Para** | **Públicos** | **Terceiro Sector** |
| **Públicos** | **Para** | **Privados** | **(corrupção)** |

**Fonte: Fernandes, 1994.**

Como podemos observar, definido pelos seus fins, o Terceiro Sector é composto por agentes privados (por cidadãos organizados) que buscam a realização de objectivos públicos. Desta forma, quanto às finalidades, há coincidência com os objectivos do Estado (Primeiro Sector), instituição pública que se pauta oficialmente por interesses universais, o bem-estar público. O Segundo Sector é organicamente composto por agentes privados que buscam objectivos igualmente privados, ou seja, orienta-se pelos interesses do mercado, os lucros. Se o Estado estiver 'comprometido' com estes objectivos será entendido como uma instituição corrompida e corruptora, isto é, estará muito distante dos interesses públicos e universais para os quais foi criado. Com isso, a definição de Terceiro Sector seria pura e simplesmente um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos (Fernandes, 1994).

Da didáctica explicação extraída da obra de Rubem César Fernandes podemos inferir que o Terceiro Sector denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos. Isto tem levado à aceitação crescente da ampliação do conceito de público como não exclusivamente sinónimo de estatal: 'público não-estatal' ou também não-governamental (Fernandes, 1994:16).

### *1.2 Breve evolução histórica do Terceiro Sector no mundo*

Não temos pretensão de fazer uma extensa e abrangente análise histórica do Terceiro Sector, pois não é esse nosso objectivo principal, até porque já temos outros trabalhos, considerados clássicos na área, que podem melhor explicitar os detalhes deste processo, como o livro de Mike Hudson, lançado em 1999, sobre Gestão de Organizações do Terceiro Sector. As referências mais antigas na literatura sobre as organizações do Terceiro Sector, ainda que não reconhecido sob essa nomenclatura, dizem respeito às entidades dedicadas às actividades filantrópicas e de associativismo voluntário. Muitos estudiosos apontam que as bases do Terceiro Sector no mundo surgiram da caridade, (palavra de origem latina, cáritas, significando amor ao próximo) e da filantropia (palavra de origem grega, significando boa vontade para com as pessoas).

Com efeito, Hudson assevera que "a filosofia que permeia quase todos os aspectos desse sector, ou seja, o desejo humano de ajudar outras pessoas sem a exigência de benefícios pessoais, é de origem remota e já eram praticadas pelas primeiras civilizações egípcias" (Hudson, 1999). As organizações que nasceram antes do século XX foram motivadas predominantemente por questões religiosas e assistencialistas. A maior parte das instituições criadas nesta fase, tinham como objectivo as obras de caridade no plano nacional, ligadas à inspiração religiosa. Exemplos são as Misericórdias, instituições vinculadas à Igreja Católica que estão entre as mais antigas organizações não lucrativas em Portugal. A Ordem das Santas Casas de Misericórdia[29] foi instituída em Portugal, no ano de

[29] A ordem das Santas Casas de Misericórdia foi instituída em Portugal pela Rainha Leonor de Lancastre. O Primeiro Regimento da Misericórdia, o chamado Compromisso foi assinado pela Rainha Leonor, pelo Rei Dom Manuel, por Frei Contreras (confessor da Rainha), pela Infante Dona Brites e pelo Arcebispo de Lisboa, Dom Martinho da Costa. O principal objectivo da prática de obras de caridade dividia-se em quatro grandes ramos: tratar os enfermos, patrocinar os presos, socorrer os necessitados e amparar os órfãos. A primeira Misericórdia — Santa Casa da Misericórdia de Lisboa — foi instituída em 1498 e mantém as suas operações ainda hoje, embora como instituição pública, tendo em vista que perderam o controlo dos seus hospitais para o Estado em 1975. Disponível em:http://www.santacasasp.org.br/santascasas.htm.

1498, tendo como objectivo principal a prática de obras de caridade. A organização Caritas, fundada na Alemanha em 1897[30], a Cruz Vermelha Internacional[31], criada em 1863, de inspiração cristã, mas sem vínculos com instituições religiosas, e ainda, o "Exército da Salvação", fundado em Londres, em 1865, com referências cristãs, mas exteriores à Igreja católica romana, são exemplos do forte cariz caritativo ou filantrópico que essas instituições apresentavam.

Isso não significa que organizações motivadas por questões semelhantes tenham desaparecido. Embora persistam, são incapazes de caracterizar todo o grupo das organizações contemporâneas que compõem o Terceiro Sector. Pode-se considerar, sem descurar do cuidado desta correlação, que a caridade e a filantropia foram as arquitectas do terceiro sector, pois não podemos perder de vista que o movimento da sociedade é muito mais amplo do que a caridade e a filantropia e que na actualidade o Terceiro Sector traduz conceitos e objectivos bastante diferentes. O Terceiro Sector portanto não se limita a uma visão assistencial da solidariedade, sua concepção da sociedade em si e dos deveres e direitos do cidadão é muito mais vasta e abrangente. Segundo se propaga, ou pelo menos fazem crer os entusiastas defensores do Terceiro Sector, este não pretende apenas amenizar as dores da miséria, mas antes despertar no indivíduo a consciência de sua cidadania, com tudo o que isso representa.

Não obstante essa breve explanação acerca das origens mais remotas do Terceiro Sector, pretendemos nos debruçar sobre o seu surgimento ou ressurgimento no último quartel do século XX. Até o período anterior à Segunda Guerra Mundial, as organizações voluntárias e de caridade permaneceram como as principais mantenedoras dos serviços de ajuda às

[30] A Cáritas Internationalis é uma confederação de 162 Organizações Católicas de ajuda humanitária, desenvolvimento e serviço social. Atua em mais de 200 países. http://www.caritas.pt/

[31] O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho teve origem em 1863, com a fundação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), criado para prestar assistência em áreas de conflito armado, guerra ou violência e para prevenir abusos dos direitos humanos, através da promoção e fortalecimento de leis e princípios humanitários universais - através da ação junto aos governos para melhoria dos sistemas e processos de auxílio, da identificação dos riscos de desastres, do fortalecimento das Sociedades Nacionais (que atuam de acordo com as necessidades de cada país onde estão estabelecidas) e da comunicação com outras organizações humanitárias. Em 1919, foi fundada a Federação Internacional da Cruz Vermelha, que promove a comunicação e cooperação entre as Sociedades Nacionais e potencializa a capacidade de cada sede na administração planejada de programas sociais, de saúde e assistência a desastres. As Sociedades Nacionais atuam junto às autoridades públicas de seus países no sentido de expandir os serviços de suporte a desastres, problemas sociais e de saúde. Em áreas de guerra, as Sociedades Nacionais prestam assistência à população civil afetada e auxiliam os serviços médicos do Exército quando necessário.

populações carentes, tendo sido substituídas à medida que os estados passaram a assumir os serviços sociais básicos, com a implantação do *Welfare State* (Hudson, 1999). Na sua feição moderna, as organizações sociais, voluntárias e não lucrativas, só foram denominadas de Organizações Não-governamentais (ONGs) após a II Guerra Mundial, na nomenclatura do sistema de representação das Nações Unidas, por possuírem relevância suficiente para justificar sua presença formal nos diversos órgãos internacionais, mesmo não sendo governamentais.

Assim, as organizações não-governamentais - as que viriam a se constituir no embrião para a explosão de criação de ONGs a partir da década de 1970, e posteriormente do Terceiro Sector - têm sua origem recente na II Guerra Mundial, quando foi necessário a mobilização de esforços para apoiar sectores da população europeia que se encontravam em estado de carência, em consequência do conflito.

O termo organização não-governamental (ONG) foi utilizado originalmente na Carta das Nações Unidas em meados da década de 1940.[32] O uso do termo naquela Carta reflectia por um lado, a própria participação de diversas "organizações de cidadãos" em seu processo de elaboração e, por outro lado, fazia referência à tradição das diversas organizações da sociedade civil, remontando à criação da Cruz Vermelha e de outras organizações similares (muitas das quais relacionadas às obras assistenciais das igrejas) em meados do século XIX (Hudson, 2001).

De acordo com Landim, a denominação ONG aparece também no Estatuto de criação da ONU em 1945. Recomendava-se, no texto, a consulta a essas instituições que teriam, supostamente, competência técnica em temas específicos, de cunho universal (Landim, 1997). A denominação que as caracteriza foi cunhada na Ata de Constituição da ONU - Organização das Nações Unidas, onde são definidas como "entidades civis sem fins lucrativos, de direito privado, que realizam trabalhos em benefício de uma coletividade", se constituindo em organismos com os quais o Conselho Econômico e Social daquela entidade poderia estabelecer consultoria. Naquela época, a denominação fazia referência às diversas

[32] O texto do Artigo 71 da Carta das Nações Unidas afirma que: "O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso" (Senna Filho, 1994:54).

organizações de cidadãos e agências privadas que poderiam ser consultadas, pelas distintas instâncias da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de representar os interesses e as demandas de determinados grupos sociais ou para cooperar com projectos filantrópicos destinados à ajuda, em caso de situações emergenciais, ou à assistência a populações carentes nos chamados países pobres. Por isso, é importante atentar para a nomenclatura ONG. No século XIX, as associações e organizações independentes não se auto denominavam ONGs. A afirmação de que essas instituições eram organizações não-governamentais resulta de uma leitura *a posteriori*, a partir do surgimento das Nações Unidas que precisavam do apoio de associações e organizações como uma de suas fontes de legitimidade.

Com o fim da Guerra e surgimento das Nações Unidas, as ONGs num primeiro momento vão ajudar os países europeus na reconstrução. Nomeou-se assim "organizações não governamentais" àquelas instituições, algumas novas e outras já existentes, desde o século XIX, que embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na ONU. Como exemplo, pode-se citar o Conselho Mundial de Igrejas[33] (1948 – Holanda), a Catholic Relief Services[34] (1943 – USA), a Ford Foundation (1937), a Rockfeller Foundation (1913), a Save the Children (1919 - Inglaterra), a World Vision (1950 - USA), a Oxfam (1942 – Inglaterra), a American Co-operative Agency for Relief Everywhere (CARE) e a Cruz Vermelha Internacional, como instituições bastante activas nesse período. A princípio estas organizações centravam o seu trabalho humanitário de forma exclusiva na Europa mas gradualmente irão concentrar também a sua actividade nos países em desenvolvimento.

O processo de recuperação dos países da Europa Ocidental ocorreu em período relativamente curto. O modelo adoptado pelos países atingidos directamente pela guerra foi marcado por uma forte presença dos Estados Nacionais, que passaram a exercer importantes papéis de coordenação e de resolução de conflitos entre o mundo do capital e o mundo do trabalho, e aprofundaram também a intervenção no sentido de generalizar a oferta de serviços sociais como educação, saúde, previdência, habitação, transporte, dentre

[33] O Conselho Mundial de Igrejas (CMI) é a principal organização ecuménica cristã em nível internacional, fundada em 1948, em Amesterdão, Holanda.
[34] Catholic Relief Services, fundada em 1943, pelos Bispos católicos estadunidenses.

outros. Completado o processo de recuperação europeia, as ONGs até então constituídas, como as citadas exemplificativamente acima, em vez de se dissolverem, passaram a voltar suas atenções e a dirigir os seus esforços de captação de recursos financeiros para incentivar e apoiar outras acções, tanto das igrejas, como de grupos já mobilizados, voltadas para variadas áreas e não só o atendimento de grupos carentes. O objectivo já não é mais a ajuda imediata a problemas urgentes, mas o trabalho conjunto de resultados a médio e longo prazo. As ONGs passam a orientar seus serviços aos países em desenvolvimento, nomeadamente os países da África e América Latina, através de programas que tinham como objectivo fornecer recursos financeiros, assistência técnica, especialistas em diversas áreas e voluntários. De certa forma, essa visão, com algumas variações, é a que predomina ainda hoje.

Baseado no contexto do pós-guerra e nas idéias de expansão dos benefícios do desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, conforme o modelo preconizado pelos países desenvolvidos capitaneado pelo Banco Mundial, através dos programas de cooperação internacional formulados pelas Nações Unidas, as Organizações Não-governamentais Internacionais – 'ONGs do Norte' - foram estruturadas e obtiveram uma notável expansão por todas as partes do mundo capitalista, através do apoio técnico e financeiro aos projetos desenvolvidos por Organizações Não-governamentais de países subdesenvolvidos – 'ONGs do Sul' (Fernandes, 1997: 26).

A cooperação internacional para o desenvolvimento foi inicialmente pensada no interior das Nações Unidas, como uma continuação do Plano Marshall, que visava conceder créditos e financiamentos no intuito de reconstruir a Europa após a Segunda Guerra Mundial. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, criado em 1944-45, foram as instituições pilares para o sucesso da cooperação internacional, simbolizando a nova configuração do capitalismo e se tornaram os lugares dominantes da reflexão teórica sobre o desenvolvimento mundial.[35] Protegidos sob o manto da neutralidade, como se representassem igualmente o interesse de todos os Estados, essas instituições financeiras

[35] Desde a criação das Nações Unidas, especialmente de suas agências financeiras (Banco Mundial e FMI), o conceito de desenvolvimento tem aparecido sob diversas formas em discursos proferidos em todos os níveis institucionais. Desenvolvimento económico, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, são exemplos das maneiras como o mesmo conceito pode desdobrar-se. A despeito de diferenças terminológicas, estes modelos de desenvolvimento são normalmente aceitos como únicos para a orientação das políticas económicas sociais, ambientais e culturais, de todos os países.

difundiram a ajuda internacional com vistas ao desenvolvimento mundial, encobrindo seus objectivos reais predominantemente políticos e estratégicos. Primeiramente de impedir, nos anos seguintes à Segunda Guerra, que os novos países independentes adoptassem o socialismo como modelo económico e posteriormente implantar a ideia do 'Estado Mínimo'.

Neste contexto, a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento estimulados pela ONU fez com que crescesse na Europa Ocidental o número de ONGs, com a missão de promover projectos de desenvolvimento no Terceiro Mundo[36]. Muitas ONGs, especialmente europeias, não hesitam em apoiar movimentos de libertação contra opressões morais, políticas e ditaduras militares em países da África, Ásia e América Latina. Financiam conferências internacionais ou Tribunais de Opinião destinados alertar o público internacional.

Esta fase marca a entrada das ONGs no universo da cultura política. Estas organizações passam a cuidar de questões não estritamente administrativas mas de cunho ético e moral, como direitos humanos, igualdade de gênero, trabalho infantil, liberdade de expressão, meio ambiente, etc. Este momento é marcado pelo surgimento de grandes e importantes organizações que actuam até aos dias de hoje, como por exemplo a Human Rights Watch (1978 - USA), a World Organisation Against Torture (1986 – Suiça), a Amnistia Internacional (1961 – Inglaterra), e as organizações ambientalistas Greenpeace (1972 – Holanda), WWF - Worlwide Fund for Nature (1961 – Suiça) e WaterAid (Inglaterra, 1981). Posteriormente, na década de 80 os sectores mais perceptivos das classes dirigentes passam a encarar a ajuda e a parceria entre Estados nacionais e organizações não-governamentais cada vez mais como uma forma de aliviar a estagnação económica e o apoio das agências multilaterais às ONGs é intensificado na África, América Latina e Ásia.

Obviamente, por detrás da propaganda veiculada pela política desenvolvimentista, esconde-se o viés politico estratégico que culminou mais tarde, em 1989, com o denominado Consenso de Washington, que ratifica a ideia da redução do Estado e defende sua conexão com outros mecanismos de regulação da economia nacional, como as organizações multilaterais e o mercado. A explosão do número de ONGs, principalmente

[36] Na década de 1970, segundo a McKinsey&Company (2001), foram fundadas várias organizações para defender os direitos políticos, civis e humanos, que estavam ameaçados pelos longos períodos de ditadura militar na América Latina. Assumindo uma postura de distinção em relação as ações governamentais, essas organizações se auto-nomearam organizações não governamentais.

nos países em desenvolvimento, ocorre exactamente nesta década, considerada perdida pelo Banco Mundial.

Nas últimas décadas, as ONGs em geral assumiram um papel relevante ao nível mundial. O fim da guerra fria, o fracasso do sistema socialista, a diminuição da presença do Estado nas políticas sociais constituíram-se em elementos de influência determinante sobre o atual papel e actuação das ONGs no contexto contemporâneo.

É interessante notar que a dinâmica que gerou a explosão de ONGs na década de 80, a partir do maciço apoio financeiro das agências internacionais, não passou desapercebida pelos estudiosos da época. No texto[37] produzido para o Seminário latino-americano promovido pela FAO, Rubem César Fernandes constata o surgimento na América Latina de um fenômeno novo: "Trata-se de microorganizações não-governamentais, sem fins lucrativos, que canalizam uma parcela da 'Ajuda Internacional' para um sem-número de projetos. Esta 'Ajuda' é pensada como um instrumento de 'promoção social' dos povos do Terceiro Mundo, mas os projetos são amplamente diferenciados - cobrem iniciativas econômicas, culturais, religiosas, sindicais, de pesquisas, assessorias, viagens, conferências, simpósios, publicações, audiovisuais, etc, etc. Essas 'Organizações Não-Governamentais' já ganharam um nome (uma sigla) no jargão das agências da Ajuda Internacional. São as ONGs (...) Além de serem jovens, elas são relativamente estranhas ao cenário institucional latino-americano. Manipulam somas vultosas, mas não visam ao lucro. Mobilizam a dedicação voluntária, mas não são igrejas. Insistem na gratuidade do serviço, mas não são centros de filantropia. Mexem muito com a política, mas não são partidárias e, via de regra, querem-se distantes do Estado. Promovem o desenvolvimento mas não se especializam em 'produtividade'. Fazem pesquisa, mas não são acadêmicas" (Fernandes, 1988).

Ainda que a origem das ONGs assente na caridade ou filantropia, não podemos desconsiderar que essas instituições foram criando, ao longo do tempo, condições e motivações que justificassem a sua perpetuação e permanência. Atualmente, as ONGs estão presentes nos principais fóruns mundiais, presentes nas mais diversas e complexas situações. Sejam causas ecológicas, de direitos humanos, das minorias oprimidas ou uma infinidade de outras questões, existe sempre um grupo de ONGs envolvidas, procurando ocupar cada vez mais um espaço de influência e deliberação.

[37] Texto publicado em 1988 como introdução ao primeiro catálogo de ONGs brasileiras, editado sob o título Sem Fins Lucrativos - as Organizações Não-Governamentais no Brasil.

A tendência é que isso se amplie no cenário internacional, em decorrência do enfraquecimento do poder dos Estados no controle e execução das políticas públicas e do agravamento do processo de exclusão social e económica da população menos favorecida. Com a multiplicação de organizações não-governamentais, acopladas aos aparelhos estatais e às agências multilaterais, instâncias e programas das Nações Unidas, desenvolve-se uma nova realidade, uma realidade denominada Terceiro Sector.

Deve-se destacar que o crescimento das ONGs desde o final do milénio ocorreu como fenómeno mundial e significou um processo de afirmação de uma identidade coletiva para todas essas instituições e, mais do que isso, consolida a existência de um novo sector da economia – sob o nome de Terceiro Sector - que começa a ser reconhecido e utilizado como nomenclatura definidora de um conjunto estruturado e específico de organizações com características próprias comuns.

Segundo Salamon e Anheier, "o Terceiro Sector já tem sido caracterizado como um novo sector da economia, o da 'economia social', sendo o sector que mais cresceu, mais movimentou recursos e gerou empregos, e foi o mais lucrativo na economia norte-americana nos últimos vinte anos. Diariamente são criadas fundações e associações para promover o desenvolvimento económico local, impedir a degradação ambiental, defender os direitos civis e actuar em áreas onde o Estado é incipiente, como em relação aos idosos, à mulher, aos índios, aos negros, etc. Uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um expressivo 'Terceiro Sector' global, que é composto de organizações estruturadas, localizadas fora do aparato formal do Estado, que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas actividades entre os seus directores ou entre um conjunto de accionistas; são auto-governadas, envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário" (Salamon e Anheier, 1992: 15).

### *1.3 Estado e Terceiro Sector: o surgimento de novos actores no espaço público*

O cenário nacional e internacional, do qual emerge o Terceiro Sector, transformou-se profundamente nos últimos anos, na esteira da reforma do Estado, da globalização económica e cultural, da predominância de políticas liberais (ou neo-liberais), do aprofundamento da degradação social em muitos países. Esse novo contexto implicou uma

reformulação dos actores sociais já existentes e o surgimento de novos, criando um tecido social multifacetado e heterogéneo.

Muitos estudos tentam atribuir a alguns factores de grande repercussão social a responsabilidade pelo aparecimento do Terceiro Sector, no entanto todos os estudiosos concordam que não há como negar a relação entre a crise fiscal dos Estados[38] contemporâneos e o surgimento de novos actores no espaço público, como por exemplo, os movimentos sociais organizados, movimentos ambientalistas, ONGs, etc. Desde os anos 80 do último século vivemos em uma era de reformas econômicas orientadas para o mercado. Essas reformas foram e continuam sendo uma resposta à crise do Estado, que teve início nos anos 70 em todo o mundo.[39]

Com a crise das economias capitalistas a partir do início da década de 1970 e, junto com elas, a crise do Estado de Bem Estar, o discurso do liberalismo económico, que tinha perdido prestígio desde a grande crise vivida pela economia capitalista mundial na década de 1930, volta com força, criticando o papel da intervenção estatal, responsabilizando-a pelos problemas vividos pelo sistema capitalista e propondo o regresso a um patamar mínimo de intervenção. Em síntese, o discurso liberal afirma a falência da intervenção estatal e a sua ineficiência em face da intervenção do sector privado. O discurso liberal de negação e desqualificação do Estado ganha força nas décadas de 1970 e 1980 e se revigora no início da década de 1990 com a desestruturação do Estado Soviético e dos países socialistas do Leste Europeu.

Coincidentemente ou não, é nesse contexto de crítica e de desqualificação da acção estatal que ressurgem e se disseminam as organizações não-governamentais, que, aliás, vão buscar como principal razão para a sua existência, argumentos similares aos utilizados pelo discurso liberal, referindo o gigantismo e a incapacidade do Estado, que, assim, já não poderia atender às crescentes demandas sociais nem interferir em questões que extrapolassem os limites de cada nação, como, por exemplo, as questões ambientais e dos direitos humanos.

---

[38] James O'Connor (1973) introduziu o conceito de crise fiscal do Estado, explicando-a como a crescente incapacidade do Estado de atender às demandas cada vez maiores dos vários sectores da economia e grupos sociais correspondentes.

[39] Sobre este assunto ver: CABRAL, M. V. Globalização, poder e cidadania. In: C. Derani & J. A. Fontoura Costa. (Org.). Globalização e Soberania. Curitiba: Juruá, 2004.

É evidente que o surgimento deste importante fenómeno político-organizacional não pode ser visto, de forma simplista, como apenas mais um produto da onda liberal que tem dominado o mundo nos últimos 25 anos, mas como um fenómeno muito mais complexo e com variadas facetas. Desde a década de 70, o sistema economico mundial vem mudando sua forma de organização e seu padrão de desenvolvimento. Do Estado-Nação, que assumia a regulação do mercado e da produção, financiando o desenvolvimento econômico e as políticas sociais, ao atual quadro de internacionalização econômica, observamos o progressivo enfraquecimento da capacidade de regulação dos Estados nacionais sobre os diversos aspectos que dizem respeito às relações com a sociedade e com o mercado (Ferrarezi, 1997).

A crise do Estado abalou fortemente os conceitos de administração pública, exigindo reestruturações na forma de gestão do Estado, nomeadamente quanto ao gasto com pessoal e a necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental. "As dimensões da crise passavam pelo declínio do Keynesianismo, do Welfare State, da burocracia *weberiana*[40] e pelas mudanças introduzidas com a globalização financeira. Era preciso um Estado mais flexível capaz de se adaptar às mudanças externas" (Ferrarezi, 1997).

A chegada ao poder dos governos Thatcher e Reagan se deu sob o signo da crise fiscal dos Estados nacionais e a solução encontrada foi a denominada "Revolução Conservadora" da década de 80 do século passado, com a instauração de idéias neoliberais que fizeram surgir as primeiras reformas administrativas cujos temas eram: aumento da eficiência, diminuição do tamanho do Estado, corte nos gastos públicos, actuação mais flexível do aparato burocrático e redução de recursos nas áreas sociais.

Tenta-se, segundo Ferrarezi, "introduzir a lógica da produtividade e os modelos gerenciais do sector privado na administração pública".[41]

---

[40] "A burocracia foi criada no Estado Liberal como uma resposta eficiente à burocracia patrimonialista, criando uma série de controles que imprimissem o caráter público das ações do Estado. Mas, a burocracia, ao longo do século XX, vai subvertendo as razões para as quais fora criada, formando uma categoria social específica que estabelece entre seus membros certas relações que tendem a autonomizar-se face à sociedade como poder externo e acima da mesma e muito pouco orientada à prestação de serviços públicos aos cidadãos". In: Ferrarezi, E. Estado e sector público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997.

[41] Sobre Reforma do Estado ver: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter. (organizadores) Reforma do Estado e administração pública gerencial, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Numa fase inicial, foram introduzidas mudanças do ordenamento macroeconômico que conduzissem a um quadro de ajuste e estabilidade, à redução do tamanho do Estado e ao desmantelamento de instituições protecionistas. Numa segunda fase, já na década de 90, amplia-se o objeto dessas reformas e constata-se a necessidade de consolidação dos novos paradigmas pelo restabelecimento da capacidade regulatória do Estado em actividades que foram repassadas para a iniciativa privada, pela melhoria e incremento da competitividade do mercado e por uma nova concepção dos serviços sociais (Ferrarezi, 1997).

As idéias difundidas pela "revolução conservadora" contribuíram para a expansão da globalização do discurso do liberalismo económico mundial, extrapolando as fronteiras dos governos, sendo adoptadas pelas agências multilaterais, por investidores institucionais e por empresas multinacionais. A partir da decáda de 80 foram rápidas as transformações experimentadas pelo mundo, o que propiciou o surgimento de novas relações e interacções entre Estado, Mercado e sociedade, exigindo novas respostas, sobretudo do Estado para a nova realidade que se desenhava. No entanto, nem todos os Estados apresentam o aparato necessário para levar adiante uma Reforma Estatal que atingisse de forma satisfatória seus objetivos.

No marco triunfalista de Thatcher e Reagan, a nova ortodoxia da 'liberdade' difundiu-se através das novas políticas adoptadas, gerando assim o chamado Consenso de Washington[42], denominação informal do conjunto de medidas oriundas das conclusões da reunião realizada em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, que reuniu funcionários do governo norte americano, os organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos - FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e economistas latino-americanos, com o

[42] John Willianson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. E quem cunhou a expressão 'Consenso de Washington', através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, ao final resumida nas seguintes regras universais: Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do sector; Taxa de câmbio competitiva; Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; Privatização, com a venda de empresas estatais; Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e Propriedade intelectual.

objectivo de avaliar as políticas económicas implantadas até então nos países de Terceiro Mundo. O Consenso de Washington se converteu no senso comum dominante da globalização capitalista, especialmente no Terceiro Mundo, e as políticas recomendadas por aquelas agências e organismos internacionais foram unificadas. A partir de então, a ideia do desenvolvimento social tem sido condicionada ao sucesso da política de estabilização do governo. Com efeito, a politica económica de vários países do denominado Terceiro Mundo tem como fundamento principal o fato de que a estabilidade monetária, somada ao processo de abertura comercial e à integração mundial da economia, levará ao crescimento real das rendas assalariadas e à atração dos investimentos externos necessários à retomada do crescimento, o que trará, como conseqüência, a ampliação da oferta de empregos, distribuição de renda, etc.

No entanto, Ferrarezi nos lembra que "não existe relação causal entre crescimento econômico e desenvolvimento social e que nos atuais marcos propugnados pelo modelo de crescimento e tendo em vista a experiência dos países que conseguiram promover seu desenvolvimento nas últimas décadas, é fundamental o investimento em capital humano, o que o Estado não pode exclusivamente garantir" (Ferrarezi, 1997).

Esta ideia é importante na medida em que permeia o modelo de desenvolvimento económico que acabou por ser implantado no mundo. No entanto, a história recente da América Latina, nomeadamente a do Brasil, nos dá conta de que a defesa de que o crescimento económico acelerado, com base em todas as regras e leis do livre mercado, resolveria os problemas da desigualdade social, demonstrou que isso não se dava de modo automático, uma vez que, naquele período, a economia alcançou elevadas taxas de crescimento, conjugada com uma das piores distribuições de renda do mundo. Nas décadas de 70 e 80 do Século XX, o conceito de Terceiro Mundo surgiu na política internacional, após o processo de descolonização de vários países, a fim de distinguir as posições de Primeiro e Segundo Mundos, caracterizados respectivamente, pelos países industrializados e desenvolvidos do Ocidente e pelos países do bloco socialista. O Terceiro Mundo, que assim ainda era considerado em razão da divisão bipolar experimentada no século passado, era composto por países com característica de subdesenvolvimento, que buscavam a industrialização e a modernização como forma de obter autonomia e acompanhar o ritmo

das sociedades modernas. Neste conceito, o Terceiro Mundo inclui grande parte da África, a Asia (exceto o Japão) e a América Latina.

Segundo Altvater, na Ásia, na África e na América Latina iniciava-se uma renovada iniciativa de recuperação do atraso na industrialização, desta vez financiada em grande estilo por créditos privados do exterior. Um desenvolvimento das economias nacionais orientado à exportação e aberto ao mercado financeiro mundial, e não mais a uma substituição de importações como na década de 30. De 1970 a 1980 as dívidas externas da América Latina cresceram de 16 a 130 bilhões de dólares. O aumento nos preços das matérias-primas foi significativo nessa década de esperanças de modernização; os devedores supunham que com as crescentes entradas de divisas da exportação de matérias-primas poderiam financiar a industrialização até o momento em que a exportação de bens industrializados pudesse substituir a dependência de uma economia baseada em matérias-primas (Altvater, 1995).

O FMI, principalmente por intermédio do Banco Mundial, passou a recomendar a implementação de medidas que estimulassem a abertura dos mercados e a diminuição da presença do Estado na economia. Esse receituário com profundas reformas comerciais liberalizantes foi imposto aos países emergentes, durante a década de 90 e deveria ser posto em prática como sendo uma fórmula infalível, destinada a acelerar seu desenvolvimento económico e em troca da continuidade de financiamentos para obras sociais oriundos de entidades multilaterias e muitas vezes de ONGs internacionais.

Essa estratégia se por um lado serviu aos interesses mais elevados consubstanciado nas regras do Consenso de Washington que visava dentre outras coisas a redução do Estado, nomeadamente na área social, por outro abriu um espaço de grande importância para o surgimento de novas organizações na sociedade civil. Um espaço embrionário para actuação de novos actores sociais. A partir desse momento, o Banco Mundial se proclama ‘a maior fonte de assistência à reconstrução e ao desenvolvimento das nações’ e há mais de meio século, que sucessivas missões visitam numerosos países do Terceiro Mundo e com eles negociam as condições para efectuar empréstimos, diagnosticam problemas e propõem soluções, estabelecem directrizes e metodologias para as políticas públicas. Assim, muitas iniciativas dos Estados nacionais são inspiradas, financiadas e monitoradas, em detalhes, por um organismo multilateral. Com a ascensão da doutrina neoliberal, o Programa de

Ajuste Estrutural tornou-se a principal meta a ser implementada pelas instituições financeiras internacionais.

As agências multilaterais, nomeadamente o Banco Mundial[43], o FMI e o BID foram assim, os grandes propagadores das ideias sintetizadas pelo Consenso de Washington, utilizando como estratégia a orientação de recursos para financiamento de projectos que contenham mecanismos de fortalecimento da participação comunitária e para projectos cujas próprias organizações da sociedade civil actuem na provisão directa de serviços sociais e no controle das acções públicas estatais.

As medidas propugnadas pelo Consenso de Washington (1989), segundo Ferrarezi, pioraram as já precárias condições de vida de grandes contingentes populacionais dos países de Terceiro Mundo e as agências multilaterais, mais do que nunca deveriam cumprir sua missão de "dar assistência à reconstrução e ao desenvolvimento das nações-membros, facilitando o investimento de capital para fins produtivos, com a intensificação do combate à pobreza e o incentivo a projetos sociais em que a sociedade mobilizada assuma paulatinamente a prestação de serviços sociais originariamente inseridos nas funções do Estado" (Ferrarezi, 1997).

Enquanto as recomendações sintetizadas no Consenso de Washington são implementadas, o mundo vivência a queda dos preços das matérias-primas, a elevação do preço do petróleo e um novo regime norte-americano de altas taxas de juros que empurra os países do Terceiro Mundo para um maior endividamento que os tornam ainda mais vulneráveis aos ditames da politica economica internacional.[44]

Vale lembrar que uma das manifestações contraditórias do capitalismo mundial é que o processo que impulsiona de forma vigorosa a expansão dos mercados financeiros internacionais é o mesmo que ocasiona o agravamento das desigualdades sociais, onde se

[43] Para saber mai sobre a história do Banco Mundial, ver: O Banco no século XXI. Disponível em www.obancomundial.org.br .

[44] Apesar de terem sido amplamente adoptadas nos países de Terceiro Mundo, essa ideias sempre foram alvo de grandes questionamentos, principalmente, após a grave crise asiática em 1997, da quase quebra da Rússia, que viu seu PIB cair 30%, da 'quebra' da economiaArgentina - que recebia notas A+ do FMI pelo zelo com que aplicava suas sugestões - e de vários outros 'desastres econômicos' ocorridos pelo mundo, o Consenso de Washington tornou-se polêmico e, a partir de 2004, já não é mais encarado, pelo próprio FMI, com o mesmo dogmatismo inicial. A popularização dessas políticas econômicas criadas em 1990, foi muito facilitada pelo entusiasmo que gerou a queda do muro de Berlim e foi ajudada pela decadência do socialismo soviético numa época em que ficou claro que os países que seguiam o planejamento central precisavam passar por reformas.

sobressai a reprodução da pobreza, o aumento do desemprego e o agravamento da exclusão social. Isso torna o sistema estatal de protecção social insuficiente e incapaz de estabelecer um equilíbrio frente as 'novas perdas' imposta pela reconfiguração do mundo da produção e do trabalho na era da globalização

Ferrarezi nos lembra que o papel tradicional do Estado foi sendo suplantado pelas exigências das reformas da década de 80 e pelas transformações impostas pela economia globalizada. Houve inicialmente uma retração do Estado na provisão de políticas sociais e foi reforçada pela mídia a imagem de sua ineficiência, associando os males da crise à própria existência do Estado (Ferrarezi, 1997). A forte conotação ideológica de que se revestiu o 'princípio de mercado' com a presença de pressupostos como autonomia, liberdade, iniciativa privada, concorrência, competitividade, eficácia/eficiência, lucro, exerceu influência na tentativa de legitimar a retirada do Estado da prestação de serviços.

Entretanto, é importante reconhecer, como nos faz recordar Ferrarezi, que o princípio de mercado trouxe o apelo ao 'princípio de comunidade' e às idéias que carrega consigo: participação, solidariedade, autonomia, etc. Se, de um lado, esse apelo contribuiria para obtenção de cumplicidade da sociedade na legitimação da transferência dos serviços de provisão estatal para o sector público não lucrativo, auxiliando a materialização da necessidade do 'Estado Mínimo', de outro lado, esse processo também pode ser entendido pela positividade que apresenta à sociedade civil, reforçando e legitimando a participação dos novos atores na arena pública não estatal, fortalecendo sua organização na resolução de problemas sociais (Ferrarezi, 1997).

A lógica historica nos faz entender que o aparecimento de novos atores sociais no espaço público ocorre justamente no contexto da crise fiscal verificada nos Estados Nacionais e que os leva a implementar uma Reforma de Estado que tem por meta principal instituir o principio do 'Estado Mínimo'. Leilah Landim reconhece claramente do papel das agências unilaterais no delineamento e consolidação do que hoje denominamos genericamente de Terceiro Sector, quando afirma que "(...) o termo internacionalizado 'ONG' ganhou reconhecimento, enquanto categoria social, ao distinguir um conjunto de organizações *sui generis* que guardavam certas características, posições e papéis análogos no Brasil e em diversas sociedades latino-americanas (e não só). O reconhecimento e visibilidade social desse nome não se deu da noite para o dia, mas foi construído no

decorrer da década de 80, com base num investimento realizado por um conjunto específico de agentes e entidades facilmente identificáveis do ponto de vista sociológico na afirmação de uma identidade comum e na produção de concepções, práticas e instâncias específicas de legitimidade. Sendo, como se sabe, termo forjado em canais internacionalizados, no entanto, é importante que se adapta e (re)traduz em virtude de relações e dinâmicas sociais internas a diferentes sociedades." [45]

Por isso, este processo de Reforma dos Estados nacionais, movidos principalmente por uma aguda crise financeira, também pode ser entendido pela positividade que apresenta para a sociedade civil, reforçando e legitimando a participação dos novos actores na arena pública não estatal, bem como fortalecendo sua organização na resolução de problemas sociais. Para Leilah Landim, na realidade, apesar de podermos afirmar que actores sociais como as ONGs existem desde há muito, até meados da década de 70 não havia entre eles e seus agentes a representação de pertencimento a um universo institucional próprio. A ideia de um novo conjunto articulado de actores sociais autónomos somente ganha espaço na segunda metade da década de 80. E não sem razão é justamente a Reforma dos Estados Nacionais que propicia o sobrevir deste novo espaço.

Nos primórdios da década de 90, com a entrada em cena de conceitos como democracia e esfera pública, o sociólogo Hebert de Souza irá definir as ONGS como "novos atores sociais, microorganismos do processo democrático, referências, lugares de inovação e criação de novos processos, espaços de criação da utopia democrática". [46]

Para o sociólogo Rubem César Fernandes, as ONGs são os novos e principais actores definidores do Terceiro Sector. Elas seriam "alternativas às práticas institucionais características das universidades, igrejas e partidos de esquerda". [47] Já para Francisco de Oliveira, os componentes do Terceiro Sector "surgem como um dado novo da nova complexidade da sociedade (...) São um 'lugar' de onde fala a nova experiência, de onde não podia falar o Estado, de onde não podia falar a Academia, de onde só podia falar (...) uma experiência militante". [48]

---

[45] LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. In. HADDAD, Sérgio (org.). ONGs e universidades – desafios para a cooperação na américa latina. Ed. Peirópolis, 2002:17.

[46] SOUZA, Hebert de. As ongs na década de 90. In: Desenvolvimento, cooperação internacional e as ongs. Ibase/Pnud, 1992:20.

[47] FERNANDES, Rubem César. Sem fins lucrativos. Comunicações do Iser nº 15. Iser, 1985: 25.

[48] OLIVEIRA, Francisco de. Caminhos da institucionalização: cooperação internacional, estado e filantropia. Cadernos de Pesquisa CEBRAP nº 6, Ed. Entrelinhas, 1997: 18.

Agora, talvez a questão fundamental neste processo seja o sucesso na diferenciação dos papéis desses novos actores sociais do Terceiro Sector frente à nova configuração do próprio Estado. É necessário determinar aquilo que é próprio do Terceiro Sector, aquilo que identifica e aproxima seus diversos agentes componentes, mas que, ao mesmo tempo, garante sua independência com relação ao Primeiro e Segundo Sectores, Estado e Mercado, respectivamente.

Desta forma, se por um lado essa nova configuração do Estado deflagrada pela crise fiscal da década de 80 incentivou a iniciativa privada, a privatização de serviços públicos e a reestruturação do Estado tendo por meta sua redução, por outro, acabou por difundir ou fazer surgir novos espaços e novos actores na dinâmica social, restando agora no inicio do Século XXI a continuidade da discussão sobre a identidade e os papeis destes actores e suas denominações próprias na sociedade contemporânea, a fim de resguardar o interesse público dentro dessa nova esfera pública.

Apesar de passadas duas décadas desde a inauguração deste debate, estamos longe de qualquer tranqüilidade no domínio do entendimento e do uso destes actores e suas denominações de forma apropriada. Ou, na feliz manifestação de Paulo Eduardo Arantes: "Os diversos atores sociais estão sujeitos a fraudes vocabulares, em que palavras escorrem pelo ralo do redemoinho semântico, em tempos onde qualquer coisa pode dizer qualquer coisa".[49]

Assim, ao longo das discussões sobre identidade e papéis do Terceiro Sector estão presentes, como afirma Leilah Landim, "suas relações tensas entre distinção e semelhança, alternativa e superposição, dependência e autonomia, colaboração e conflito, com relação às organizações filantrópicas, à Igreja, aos movimentos e organizações populares representativos, aos sindicatos, universidades e o proprio Estado".[50] Entendemos que as sociedades civis têm tido suas ações revitalizadas por inúmeras iniciativas autônomas no mundo todo e o Terceiro Sector, com suas organizações orientadas para fins públicos sem fins lucrativos, fomenta e fortalece esse novo espaço público, não necessariamente ou

[49] ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ongs. Ed. Insight. Revista Inteligência, agosto-outubro 1999:28.
[50] Obra citada, 2002.

exclusivamente estatal. As instituições do Terceiro Sector[51], voltadas ao interesse coletivo, trazem uma qualidade democrática intrínseca, qual seja, a de ampliar essa esfera pública.

Isso significa que a tensão entre o interesse privado e o interesse público está propiciando uma discussão sobre quem possui capacidade de representar interesses coletivos, questão essa que contribui para o fortalecimento da ampliação da arena pública, uma vez que a atuação das entidades do Terceiro Sector tem demonstrado que o Estado não possui o monopólio de defesa do interesse público (Ferrarezi, 1997).

### *1.4 Terceiro Sector: "Herói" ou "vilão"? Embate polémico quanto ao papel das organizações do Terceiro Sector*

Muitas são as opiniões e as posições – favoráveis e desfavoráveis – ao Terceiro Sector. Muitos autores enxergam-no como um fenómeno capaz de renovar a democracia, revitalizando a participação e a cidadania, além de apresentar uma resposta mais efectiva em áreas sociais como educação, saúde e assistência social, tendo em vista o retraímento global do Estado nessas áreas e o seu fracasso em muitos países do Terceiro Mundo.

Com efeito, Leopoldo Costa Júnior argumenta que "a sociedade civil pode se organizar de maneira mais eficiente e fornecer certos tipos de bens que as empresas privadas não têm interesse em fornecer por serem bens públicos ou por não apresentarem perspectivas lucrativas e que o Estado, por outro lado, se vê impossibilitado de fazer, seja por uma restrição orçamentária, seja por uma incapacidade ou incompetência administrativa" (Costa, 1998).

No mesmo sentido, Marçal Justem Filho, importante administrativista brasileiro, entende que a função administrativa pública[52] não é monopolizada pelo Estado, pois também pode ser desempenhada por entidades não estatais, existindo a função administrativa governamental e a não governamental, sendo que a sociedade tornou-se muito mais complexa para que as suas necessidades sejam satisfeitas exclusivamente por parte do

[51] Como veremos adiante, embora o termo Terceiro Sector ainda não esteja suficientemente claro conceitualmente, às vezes confundindo mais do que explicando as diferenças do sector, o utilizaremos nesse texto como o sector que inclui apenas aquelas organizações orientadas para fins públicos sem fins lucrativos, excluindo, portanto, aquelas entidades que proporcionam benefícios a um número restrito de pessoas, como cooperativas, clubes, fundos de pensão, etc.

[52] No Direito brasileiro a Função Administrativa Pública diz respeito à gestão ordinária dos serviços públicos de interesse da coletividade, incumbida ao Poder Executivo.

Estado. A cidadania impõe que os indivíduos e as empresas se organizem e actuem concretamente para minorar os problemas e combater as carências. Segundo Justem, "a dignidade humana e a solidariedade são compromissos da Nação consigo mesma, e não um fardo a ser carregado apenas pelas instituições governamentais" (Justen, 2005:30).

Esses autores, juntamente com tantos outros entusiastas do Terceiro Sector, entendem que este é a solução para as desigualdades sociais, sendo fundamental para consolidação da verdadeira democracia participativa, face à nova realidade global.

No entanto, Carlos Montaño questiona de forma contundente essa tese de que o Terceiro Sector propiciaria o desenvolvimento democrático, pois deixa "grandes decisões sistêmicas e macroeconômicas para as corporações multinacionais e os representantes nacionais do grande capital", enquanto "as decisões locais, singulares e de microeconomia, ficam restritas no âmbito das organizações do 'Terceiro Setor' (...) tampouco eleitas nem representativas dos interesses da população", o que, ao invés de desenvolver a democracia, "realiza um verdadeiro esvaziamento do poder democrático" (Montaño, 2002). [53]

No mesmo sentido, Laura Tavares Soares entende que a maioria das ONGs vem assumindo um papel substitutivo ao Estado, sobretudo naqueles lugares mais pobres e afastados, de onde o Estado se retirou ou simplesmente não existia. Para ela, é justamente esse carácter substitutivo e não complementar que desmascara as parcerias entre o Estado e a sociedade, quando estas substituem programas nacionais e regionais por iniciativas locais incapazes de fazer uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nulo quando se trata de grandes massas em situação de pobreza/exclusão. A autora questiona ainda os movimentos de descentralização e privatização dos serviços públicos, onde os governos nacionais se desobrigam totalmente da responsabilidade pela implementação de programas sociais, delegando-os aos governos locais em "parceria" com as ONGs ou outras organizações, ou simplesmente entregando os serviços mais lucrativos, como os de assistência médica, ao sector privado (Soares, Montaño, 2002: 12 13). [54]

Esta corrente acusa o Terceiro Sector de cimentar a ordem neoliberal com políticas paliativas que em nada alteram as relações sociais de dominação que efectivamente produzem as desigualdades, antes pelo contrário, sob o pretexto da crise financeira e fiscal do Estado e a suposta escassez de recursos, o Terceiro Sector passa a justificar a retirada do

[53] Montaño, 2002.

[54] SOARES, Laura Tavares. Prefácio da obra MONTAÑO, Carlos. Obra citada, 2002: 12, 13.

Estado da sua responsabilidade social. Assim, a assistência estatal e os serviços sociais poderão agora constituir, ora uma função filantrópica, ora uma atividade comercial, mercantil (quando lucrativas, como no caso das previdências privadas e das corretoras de seguro-saúde); em ambos os casos perdendo a condição de direito de cidadania. E aqui, como bem aponta Montaño, "o problema não está no suposto caráter de atividade complementar à intervenção estatal, mas no seu real caráter substitutivo" (Montaño, 2002).

Na verdade, o que fica no Estado, o que passa ao Terceiro Sector e o que é privatizado e passa a ser comercializado como mercadoria responderiam a um processo seletivo, pois a privatização de políticas sociais só interessa na medida em que estas possam ser convertidas em processo econômico rentável, aquelas atividades e serviços sociais ou funções assistenciais que não representem um lucro interessante para a iniciativa privada serão mantidas no Estado, serão 'transferidas' ao Terceiro Sector ou directamente eliminadas.

Francisco de Oliveira é outro estudioso que alinha com estas idéias. Ele entende que o "Terceiro Sector ou as ONGs auxiliam o 'neopopulismo'[55] e se refere ao mesmo como 'sopão' do Terceiro Sector, que é engrossado por 'patronesses' ao lado de cooperativas de fachada, banqueiros-cidadãos, corretores de inclusão social e por aí afora, nessa nova fronteira de negócios".[56]

Ainda em consonância com esse pensamento, o cineasta paranaense Sérgio Bianchi faz uma crítica ácida e pungente ao Terceiro Sector no filme 'Quanto vale ou é por quilo?'[57] Segundo Bianchi, "nos dias atuais, o chamado Terceiro Sector explora a miséria,

[55] OLIVEIRA, Francisco. ONGs auxiliam neopopulismo, diz sociólogo. In: Folha de S. Paulo de 07 de dezembro de 2003.

[56] OLIVEIRA, Francisco. País terceirizou flagelo social, diz filósofo. In: Folha de S. Paulo de 18 de julho de 2004.

[57] O filme 'Quanto vale ou é por quilo?' Mostra situações como a de duas entidades do 'terceiro sector' competindo para ver de quem são os mendigos de determinada região; faz um paralelo entre a escravidão e os dias de hoje: os escravos e os assistidos pelo 'terceiro sector', os capitães do mato e os bandidos de hoje, os escravos como mercadorias e os excluídos como mercadorias; e ainda critica a utilização de entidades sem fins lucrativos para lavar dinheiro, burlar o fisco, descumprir parcerias com o Estado para desviar verbas; a utilização dos fundos governamentais como combustível para projetos sociais; a elaboração de manuais de capacitação para arrecadação de recursos governamentais (que Carlos Montaño chama de captação de recursos); os altos gastos com atividades-meio de entidades sociais como aluguel, viagens, restaurantes, salários, hotéis, propaganda, etc.; a defesa do 'terceiro sector' como instrumento que 'movimenta a economia do país' e como oportunidade de empregos, na qual cada criança corresponde a cinco empregos; o alto volume financeiro gerido pelo 'terceiro sector', o que segundo o filme, ao invés de gastos no 'sector' poderia distribuir U$ 10.000 ao ano para cada criança abandonada, enquanto há falta de dinheiro para as atribuições do Estado; a chamada 'responsabilidade social' das empresas, que podem cobrar mais quando atuam pelo bem comum.

preenchendo a ausência dos Estados em actividades assistenciais, que na verdade também são fontes de muito lucro" (2005). [58]

Os argumentos aqui apresentados servem de análise acerca do papel do Terceiro Sector, mas podem levar a um dualismo perigoso, afinal, essas posições polarizam-se em torno de dois grandes eixos: uma visão extremamente favorável em que o Terceiro Sector é entendido como a solução para os problemas sociais frente à ineficiência estatal e para a revitalização dos princípios da participação e da democracia, e outra concepção centrada na idéia de que o terceiro sector é 'demonizado' e representa uma estratégia política neoliberal que visa o desmantelamento das estruturas do *Welfare State*, actuando como substituto de uma acção directa do Estado em áreas sociais, visando a desresponsabilização do Estado, transformando em regra a máxima de que 'lucros se privatizam e os prejuízos se socializam', escamoteando, por fim, as responsabilidades por uma política social universal, gratuita e estatal, que seria o justo caminho da cidadania e da democracia.

Somos assim constrangidos a nos posicionarmos entre o bem e o mal. Mas o que representa o bem e o mal nesse contexto do Terceiro Sector? Em política, todo o maniqueísmo é um atentado ao bom senso e à dialéctica. As críticas a esse possível maniqueísmo que acompanha nossa análise do Terceiro Sector já haviam sido levantadas por Landim, quando esta lembrou que as ONGs são mencionadas frequentemente na temática das novas relações entre Estado e sociedade com papéis diversos e para o "bem" ou para o "mal": no controle, proposição, co-gestão de políticas públicas; e na execução de serviços, quando são frequentemente acusadas de substitutas funcionais e estratégicas do Estado no contexto neoliberal (Landim, 1998: 27).

Para além das retóricas entre o bem e o mal, fato é que nos últimos anos o mundo vem testemunhando a revitalização e crescimento desse fenómeno denominado genericamente de Terceiro Sector e, independentemente de sua formação histórica, ele é hoje uma realidade a nível mundial. Representa um importante e cada vez maior mercado de trabalho e movimenta valores cada vez maiores, superiores inclusive ao Produto Interno Bruto – PIB – de alguns países como veremos adiante.

[58] Conforme encarte da caixa do DVD do filme. QUANTO VALE OU É POR QUILO? Direção e Roteiro de Sérgio Bianchi. Brasil. Europa Filmes, 2005. É uma livre adaptação do conto de Machado de ASSIS "Pai contra a mãe", com crônicas de Nireu Cavalcanti extraídas dos autos do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro.

É essencial que a discussão instaurada, em vez de afundar num poço de maniqueísmo, brote como vertente fértil de um processo democrático onde se compreenda que este espaço público não-estatal, embora não deva ser utilizado como subterfúgio para o desresponsabilização do Estado, certamente não pode ser desprezado.

Isso significa dizer que, entre as duas vertentes de argumentação, percebe-se que novas configurações, dilemas, desafios e armadilhas se constroem na relação entre organizações da sociedade civil e Estado no provimento de políticas públicas.

# CAPÍTULO II

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### *2.1. Democracia, Cultura Política, Cultura Participativa e Terceiro Sector*

Vive-se actualmente um momento de crise e de incerteza quanto aos rumos das democracias contemporâneas, mas existe um consenso que sobrevive nas democracias ocidentais que é o fortalecimento de conceitos como a cidadania e a cultura política de participação (Pateman, 1992; Moisés, 1992). As democracias ocidentais, com todos os seus problemas e tropeços, vêem se aperfeiçoando no sentido de incluir o cidadão comum como actor politicamente relevante no processo político.

O modelo de Estado Democrático de Direito se reinventa exigindo no mundo ocidental novos mecanismos que privilegiem a maior participação dos cidadãos. A antiga regra da democracia representativa, com seus mecanismos formais – sufrágio universal, sistema de partidos políticos, eleições legislativas – já não atende à realidade, que exige formas renovadas de participação do cidadão. A nova forma democrática de participação requer uma cultura política inscrita em bases reformadoras das teorias humanistas, com maior inclusão e participação do cidadão, como alternativa à teoria democrática representativa liberal. É uma revisão da própria democracia com ampliação dos espaços de participação.

Nosso interesse principal é justamente investigar novas formas e novas possibilidades que se desenharam ao longo dos anos no seio das democracias contemporâneas e entender em que medida o surgimento do Terceiro Sector pode ser compreendido – em diversas e diferentes democracias – como fomento da cultura político participativa. Partindo, principalmente, dos estudos de Putnam (1996), que apontam para a existência de uma correlação positiva entre o nível de participação ou nível cívico alcançado por uma comunidade e a consolidação do processo democrático, perguntamos se o Terceiro Sector poderá ser um novo instrumento de inclusão e participação dos cidadãos. Estaria ele contribuindo para a consolidação democrática? Através dele será possível aprofundar e diversificar as formas de participação existentes? E mais: poderá o Terceiro Sector funcionar como difusor do pluralismo dos caminhos existentes para a democracia contemporânea?

Se existe uma estreita relação entre a participação e a consolidação da democracia, então podemos inferir que o Terceiro Sector incentivaria o desenvolvimento de comunidades participativas e cada vez mais comprometidas com o processo democrático, tendo em vista que, por sua própria natureza, incentiva a participação dos cidadãos nos debates e transformação da realidade que os atingem. Para Putnam, como veremos adiante, parece que "quanto mais cívica for uma comunidade, mais abertos e democráticos tenderão a ser os processos de decisão pública e de controle social" (Putnam, 1996:133).

As discussões acerca da cultura política têm sido associadas à ideia da cultura cívica, desenvolvida e difundida pela clássica obra *The Civic Culture*, de Gabriel Almond e Sidney Verba publicada na década de 1960. Nessa obra os autores afirmavam que os valores, sentimentos, crenças e conhecimentos eram relevantes para explicar os padrões de comportamentos políticos adoptados pelos indivíduos. O seu objectivo era, por meio de um estudo que se estendeu por cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México), determinar o grau de congruência entre esse conjunto de variáveis subjectivas e o bom funcionamento dos sistemas demo-liberais. Esse modelo explicativo para o desenvolvimento da cultura cívica, proposto por Almond e Verba, designado por modelo culturalista, tinha como objectivo estabelecer as inter-relações entre cultura e estrutura política, constitui-se, portanto, em uma tentativa pioneira de estabelecer um elo explicativo entre, de um lado, as atitudes e motivações subjectivas dos actores sociais e, de outro, a sua conduta política e seus efeitos sobre o funcionamento das instituições democráticas.

Almond e Verba baseiam-se na classificação de Parsons e Shils sobre os três tipos de orientação política – cognitiva, afectiva e avaliativa – e argumentam que a cultura política se refere quer a orientações individuais em face do sistema político e suas instituições, quer dentro do sistema em face do próprio papel do sujeito como actor politico. Para esses autores, a cultura política seria, então, "um modelo formado pela distribuição dessas atitudes em meio à sociedade, enquanto a cultura cívica seria a descrição dessas orientações tal como existem na realidade" (Almond e Verba, $1963_a$: 13, $1980_b$).

Carole Pateman nos explica que Almond e Verba, tratam a cultura cívica como se representasse a distribuição aleatória das orientações políticas apropriadas por toda a população. A conexão entre situação econômica, classe, sexo e participação política ficou, entretanto, plenamente demonstrada nos resultados da própria pesquisa, isto é, a cultura

cívica não tem distribuição aleatória em meio à população, mas é diretamente dependente da posição que o indivíduo ocupa na escala social (Pateman, 1980: 75).

Ao criar o modelo de análise a partir do conceito de cultura política, o objectivo dos autores era inferir o conteúdo da cultura democrática, não a partir das características de suas instituições nem das condições sociais prevalecentes, mas das atitudes individuais observadas empiricamente em diferentes sistemas políticos democráticos. No entanto, não levaram em consideração nem a heterogeneidade da população no tocante às diferentes percepções do sistema político, bem como de sua participação nesse sistema, nem tampouco as diferenças intrínsecas, particulares e históricas de vários sistemas democráticos existentes.

O surgimento, o conceito e os pressupostos envolvendo a cultura cívica têm sofrido uma série de críticas, não apenas por parte daqueles que não os aceitam, mas, sobretudo e especialmente, de estudiosos que actuam no campo de conhecimento inaugurado por Almond e Verba. Segundo Castro de Oliveira[59], professor da Universidade de Brasília, "a principal e mais séria crítica diz respeito aos pressupostos da obra *The Civic Culture*: a postulação de um determinado tipo de cultura política como requisito necessário e absoluto para a constituição e consolidação da democracia, no caso, a Cultura Cívica existente no Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Essa perspectiva não considera que as diferentes culturas políticas são fruto de diferentes experiências históricas e que não necessariamente caminham para a mesma conformação institucional".

A proposta teórica apresentada sob a égide culturalista formulada por Almond e Verba no livro *The Civic Culture* manifestou forte tendência a considerar as categorias, normas e valores da sociedade objecto de estudo como parâmetro aplicável a todas as demais e justamente nesse ponto foi criticada – em função do seu "etnocentrismo ocidentalizante" e da sua adesão a um conceito reduzido de democracia que defende na parte introdutória do *The Civic Culture*, de que existem só duas possibilidades em termos de sistemas políticos: a democracia liberal ou o totalitarismo, além de pressupor a existência de uma cultura política (ou cívica) distribuída de forma aleatória na sociedade.

[59] Artigo: Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático - Henrique Carlos de Oliveira de Castro - 2000 - Fonte: Especial para Gramsci e o Brasil Disponível em: http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=102.

No entanto, mesmo sendo alvo de inúmeras críticas, não podemos esquecer que foi o trabalho de Almond e Verba que suscitou o interesse e o desenvolvimento de vários estudos na área da cultura e das atitudes políticas. A geração posterior a Almond e Verba que se dedicou aos estudos sobre cultura política foi capaz de realizar uma renovação teórica e metodológica de suma importância e, se as proposições de Almond e Verba não conseguiram dar conta das inúmeras realidades, inauguraram uma nova forma de analisar e explicar as atitudes e comportamentos políticos da população. A partir daí, a evolução do debate teórico sobre o tema, bem como a possibilidade e a disseminação de novos estudos empíricos, permitiram que hoje se possa falar em uma teoria da Cultura Política que vai muito além da classificação proposta em 1963. Dessa forma, em vez de enquadrar as diferentes sociedades em uma tipologia construída *a priori,* os estudos de cultura política devem servir para que se construa uma compreensão da realidade que considere as diferentes experiências históricas.

### *2.2. Capital Social*

O conceito de capital social tem diversas acepções, ajustando-se às mais variadas orientações teóricas. O retorno do termo no meio académico é relativamente recente, tendo adquirido maior expressão a partir da década de 1980, quando passou a ser utilizado amplamente por sociólogos, antropólogos, economistas e cientistas políticos.

Capital é uma palavra símbolo de uma época da humanidade — o capitalismo — que remete para mercado, propriedade privada, trabalho assalariado, recursos econômicos, riqueza e miséria (D'Araujo, 2003: 9). No contexto da obra de Karl Marx: (…) "capital não é uma 'coisa', mas determinada relação de produção, social, pertencente a determinada formação sócio-histórica, que se representa numa coisa e dá um caráter especificamente social a essa coisa. O capital não é a soma dos meios de produção materiais e produzidos, (…) São os meios de produção monopolizados por determinada parte da sociedade, os produtos autonomizados em relação à força de trabalho viva e às condições de actividade exactamente dessa força de trabalho, que são personificados no capital por meio dessa oposição". (Marx, 1988: 251).

O conceito de capital social guarda, portanto, um contraste de difícil entendimento; se capital envolve os meios de produção concentrados e acumulados, um estoque de bens

físicos, o capital social envolveria um estoque de bens sociais, como confiança, normas sociais e relações interpessoais, que fazem sentido quando materializados em redes concretas para a defesa e promoção de valores e interesses, que por sua vez podem ser de carácter privado ou público. O Banco Mundial, no final do século XX, passou a distinguir quatro formas de capital. O Capital Natural: que corresponde aos recursos naturais de um país; o Capital financeiro: que é o resultado do que é produzido pela sociedade em termos de infra-estrutura, bens de capital e assim por diante; o Capital humano: reflecte educação, saúde e qualidade de vida; e, finalmente, o Capital social que relaciona-se à capacidade da sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens colectivos.

De toda a forma, a apreensão do conceito de capital social não é tarefa das mais fáceis e buscamos na sociologia definições que poderiam contribuir para clarificar esse conceito. Embora diversos estudos adoptem noções similares, não resta a menor dúvida de que Pierre Bourdieu (1986,1983), James Colemam (1988) e Robert Putnam (1996) são os autores referenciais na difusão dos conceitos contemporâneos de capital social.

Os estudos desses três autores configuram três distintas concepções nas ciências sociais acerca do capital social. Ao nosso trabalho interessa sobremaneira a visão de Putman,[60] que entende que o capital social se reflecte no grau de confiança existente entre os diversos actores sociais, seu grau de associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico. O capital social é definido por quatro factores inter-relacionados: confiança, normas, cadeias de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Ou seja, os principais atributos do capital social são: confiança mútua, reciprocidade, senso de futuro compartilhado (planeamento estratégico) e trabalho conjunto (cooperação). Coleman não se distancia deste conceito, mas a concepção de Bourdie é diametralmente distinta, senão mesmo oposta, pois não designa o capital social como um bem colectivo, mas um bem privado usado exclusivamente para benefício próprio dos seus possuídores.

Assim, destacaremos a posição de Bourdieu, Coleman e Putnam em relação ao capital social, procurando sublinhar as principais características de cada autor em relação ao conceito.

[60] Os conceitos de comunidade cívica, capital social e cultura cívica foram inspirados no trabalho de Robert Putnam (1996) intitulado Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.

### *2.3. Capital Social em Bourdieu*

O autor inicia destacando que o capital social é um agregado de recursos, reais ou latentes, que estão presentes nas relações sociais mais ou menos institucionalizadas, tendo um acordo e reconhecimento mútuo dos participantes desta interacção. O volume de capital social de cada agente depende directamente do tamanho e intensidade das conexões que ele efectivamente mobiliza a seu favor, aliado à presença de outras formas de capital, como por exemplo, o económico e o cultural; demonstrando, com isto, que o capital social não é totalmente independente de outras formas de capital.

Bourdieu destaca que as redes de relações sociais não são dadas naturalmente, mas são produções de acções estratégicas, individuais ou colectivas, conscientes ou inconscientes, que estabelecem ou reproduzem as relações sociais. Este estabelecimento ou reprodução das relações sociais transforma as relações contingentes, como por exemplo, a vizinhança, o local de trabalho, etc. Tais relações também produzem elos de obrigações subjectivas (sentimentos de gratidão, respeito, amizade, etc.) que criam e potencializam o capital social. Nesse aspecto, Bourdieu individualiza o capital social, pois delega às pessoas a "responsabilidade" da transformação social, ao contrário da escola americana que procura estabelecer uma relação de mão-dupla entre o indivíduo e sociedade, colectivizando as possibilidades de transformação.

Na definição de Bourdieu "capital social é o conjunto de recursos actuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de ligações mais ou menos institucionalizadas de inter-conhecimento e inter-reconhecimento." Para essse autor, o volume de capital social que um indivíduo possui depende da extensão da rede de relações que ele pode efectivamente mobilizar e do volume do capital económico, cultural ou simbólico pertencente a quem está ligado (Bourdieu,1998: 67). Essa visão reduz o conceito de capital social a uma esfera individual, que passa a ser representada na realidade individual e não social. Isso seria, quando muito, um capital do tipo privado e demonstra a preocupação de Bourdieu com a reprodução de iniquidades como fruto da combinação do capital social com outros tipos de capital.

### *2.4. Capital Social em Coleman*

Coleman foi um dos primeiros a entrar na lista dos que muito colaboraram para a definição do conceito de capital social. Muitos autores retomam as suas ideias ao falar de capital social. Em seu livro, *Foundations of Social Theory* (1990), Coleman apresenta o conceito e o seu significado para os indivíduos e a colectividade.

O ponto de partida de Coleman é a noção de interdependência social. O facto dos indivíduos não conseguirem agir sozinhos em várias situações lhes impõe a necessidade de colaboração, que, ao ser realizada, resulta em relacionamentos que tem alguma persistência no tempo. Desta forma, as relações sociais surgem quando as pessoas procuram utilizar os seus recursos individuais para alcançar objectivos e elas não devem ser vistas apenas como componentes da estrutura social, mas também como um recurso para o indivíduo. Coleman concebe o capital social como recurso sócio-estrutural, que deve ser definido pela sua função: as relações da estrutura social que facilitam a acção dos indivíduos que a ela pertencem (Coleman, 1990: 302).

Sua abordagem é individualista e a concepção de capital social é estratégica: as acções tornam-se menos onerosas porque há capital social, que facilita a obtenção de informações úteis para os indivíduos. As informações são também uma forma de capital social, já que provêem da interacção entre os indivíduos e facilitam o alcance dos seus objectivos. O capital social para Coleman é produtivo, pois a sua presença permite chegar a fins de modo mais eficiente, apresentando menores custos para os indivíduos. Esta característica é compartilhada com as outras formas de capital (capital humano e financeiro). Mas diferentemente dessas, o capital social faz parte da estrutura de relações entre as pessoas e é um recurso acumulável, que aumenta com a sua utilização. Além disso, o capital social, ao fortalecer os laços sociais, contribui com o aumento de outras formas de capital, principalmente o capital humano.

Apesar de observar o capital social sob uma abordagem individual, Coleman o concebe como um atributo das estruturas sociais que, por ser fruto de relações sociais, não pode ser controlado por apenas um agente e, assim, produz vantagens para mais de uma pessoa. O capital social tem, então, um carácter inalienável de bem público.

### *2.5. Capital Social para a boa governança – a concepção de Putnam*

O autor de maior influência no debate actual sobre o capital social é Robert Putnam, que se notabilizou após a publicação de seu livro "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna" no ano de 1993. Essa obra apresenta os resultados de uma extensa pesquisa, iniciada em 1970, cujo objectivo era compreender o processo italiano de regionalização, procurando explicar as diferenças nas performances dos governos regionais em termos de cultura cívica e as variações encontradas entre o norte (cívico) e sul (atrasado) em termos do passado histórico de ambos e da existência ou não de redes de associações. A questão básica que Putnam procura responder, comparando os diferentes resultados produzidos pela descentralização política no Norte e no Sul da Itália, é: porque razão a mesma instituição exibe desempenho diverso em contextos sociais distintos? Comparando historicamente as duas regiões, Putnam chega à conclusão que o bom desempenho institucional do Norte da Itália deve-se principalmente à presença de uma sociedade civil muito mais forte e coesa do que a do Sul, ou seja, a existência de uma comunidade cívica.

O trabalho de Putnam sobre a Itália, apesar de se dirigir a uma problemática semelhante à tratada nos estudos pioneiros de Almond e Verba, se distingue destes, exactamente, por trazer uma reformulação teórica e metodológica, traçando novas concepções e possibilidades para a teoria da cultura política, incluindo a questão da governança e do desempenho institucional como objecto do estudo. Com efeito, o estudo de Putnam avalia a performance das instituições democráticas segundo um conjunto diversificado de indicadores que não envolvem apenas as atitudes subjectivas dos indivíduos, mas também indicadores objectivos do desempenho institucional. O desenvolvimento teórico proposto por Putnam significou uma mudança ou ampliação do objecto de estudo. Melhor dizendo, o "bom desempenho institucional" foi considerado por Putnam como a variável dependente fundamental de todo estudo.

Para Putman o capital social deve ser "compreendido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, o capital social,

quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade" (Putnam, 1996).

A investigação de Putnam (1996) apontou para a existência de uma interdependência real entre desempenho institucional e comunidade cívica, referindo-se o primeiro ao "bom governo" ou "boa governança" – aquele governo democrático que não só é sensível às demandas de seus cidadãos, mas também age com eficácia em relação a tais demandas – e, nesse sentido, Putnam apresenta vários indicadores para avaliar os governos regionais da Itália. [61]

Na obra de Putnam há uma revitalização do conceito de capital social, que é traduzido na variável confiança interpessoal e sistemas de participação cívica. "Comunidade cívica" para Putnam se caracteriza, primeiramente, pela participação dos cidadãos nos negócios públicos: "na comunidade cívica os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de 'interesse próprio corretamente entendido', isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros" (Putnam, 1996: 102).

A igualdade política é outro dos aspectos relevantes presentes na comunidade cívica. A liderança política, da qual as sociedades complexas não podem prescindir devido à necessidade de divisão do trabalho, implica em responsabilidade em relação aos cidadãos. O maior ou menor grau de civismo de uma comunidade está estreitamente relacionado à igualdade política existente entre os cidadãos "que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo" (Putnam, 1996: 102). A igualdade política deve ser entendida não como resultado do cumprimento estrito da lei, mas fazendo parte de uma conduta cívica interiorizada e assumida com normalidade pela sociedade. A comunidade cívica tem como eixo central a questão da cidadania, entendida como o pleno exercício dos deveres e direitos. A comunidade mantém-se unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Nela, os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou governantes e requerentes (Putnam, 1996:102).

[61] Ver em especial o Capítulo 3 da obra "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna", Putnam (1996a, 2002b).

A participação activa dos cidadãos nos negócios públicos e a igualdade política, embora fundamentais, não são suficientes para caracterizar uma comunidade cívica. É necessário ainda que exista solidariedade, confiança e tolerância nas relações dos cidadãos uns com os outros. As divergências que resultam das opiniões firmes sobre as questões públicas são solucionadas pela via negociada, pois existe confiança recíproca e disposição em agir pelo bem comum. Assim, em Putnam, a solidariedade, a confiança e a tolerância são também características essenciais para a consolidação de uma comunidade cívica.

A solidariedade e a confiança se traduzem na prática em cidadãos mais solidários, generosos, tolerantes, respeitosos e confiantes uns nos outros, até mesmo quando existem profundas divergências de opiniões. A confiança mútua é ressaltada no estudo de Putnam como um preceito moral de vital importância para o desenvolvimento da comunidade cívica, permitindo a superação do que os economistas chamam de "oportunismo contraproducente" (anti-estratégico) no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isolada e não coletivamente (Putnam, 1996: 103).

Em sua obra, Putnam conclui que o desempenho governamental encontra-se associado à existência de organizações civis "horizontais", como coros musicais, clubes de futebol, cooperativas e outras instituições similares, onde existe uma "colaboração entre iguais". Em contraposição, em certas localidades, prevaleceriam vínculos "verticais", do tipo patronais-clientelísticos, operando através de relações de exploração e dependência (Putnam, 2000).

Isso significa que Putnam entende que essas variações de cultura cívica nas comunidades são influenciadas pelo tipo de associativismo nelas dominante. O associativismo horizontal e o vertical. Assim, nas sociedades onde existe um grande número de associações horizontais, o engajamento cívico é maior, ou seja, há maior participação dos cidadãos na vida pública, se comparado àquelas onde os vínculos verticais predominam. Quanto à perniciosidade destes últimos vínculos, Putnam relaciona no seu texto o clientelismo com o "baixo capital social". Segundo sua observação, os cidadãos de comunidades cívicas, ou seja, aquelas dotadas de capital social, possuem em sua história "exemplos de relações horizontais bem sucedidas", enquanto que aqueles de sociedades com pouco capital social vão encontrar, quando muito, exemplos de superação dos problemas sociais na "suplicação vertical" (Putnam, 1997).

É interessante a forma como o autor trata a questão do clientelismo e o civismo da comunidade. Em sua análise "as relações clientelistas (...) envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as obrigações assimétricas. Além disso, os vínculos verticais do clientelismo 'parecem minar' a organização grupal e a solidariedade horizontal tanto do cliente como dos patronos – mas, sobretudo dos clientes". Esta análise parte da perspectiva de que não é a falta de vínculos sociais que enseja relações de clientela. Na verdade, segundo o autor, "a diferença fundamental não é entre a existência e a inexistência de vínculos sociais, mas entre os vínculos horizontais de solidariedade mútua e os vínculos verticais de dependência e exploração" (Putnam, 1997).

Com efeito, a pobreza e a desconfiança mútua entre os cidadãos minam a solidariedade horizontal, gerando o "familismo amoral" [62], expressão forjada na obra de Edward Banfield sobre "as bases morais de uma sociedade atrasada, caracterizada por relações verticais de dependência e exploração entre o cidadão e o poder instituído" (Cabral, 2000, obra citada: Banfield, $1958_a$, $1976_b$). O "familismo amoral" funciona como um entrave para o desenvolvimento de comunidades cívicas. Villaverde Cabral resgata bem a noção de "familismo amoral" em sua obra, conceptualizando-o "como o conjunto de representações e práticas que favorece, no seu relacionamento externo, notadamente com o Estado e o mercado do trabalho, o estabelecimento de relações verticais assimétricas (dependência clientelar) em detrimento de relações horizontais organizadas e estáveis, como são a participação cívica, o associativismo e a mobilização colectiva, em suma, os dispositivos convencionais do exercício dos direitos de cidadania política" (Cabral, $2000_a$, $1991_b$, $1986_c$, $1983_d$). [63]

Putnam, a partir do conceito de comunidade cívica e cultura participativa, propõe a ideia do que denominou de círculo virtuoso em que a "participação cidadã, no despertar da consciência cívica e no acumulo de capital social fomentaria uma espiral que "realimenta"

[62]Expressão forjada há mais de quarenta anos pelo sociólogo norte-americano Edward Banfield, a fim de caracterizar aquilo a que dava o nome de 'bases morais de uma sociedade atrasada' (Cabral, 2000, Banfield, 1958/1976). Ver também o trabalho de Elisa Pereira Reis (Reis, Elisa P. (1995), Desigualdade e solidariedade — uma releitura do 'familismo amoral' de Banfield. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29, ano X, outubro: 35-48).

[63]Manuel Villaverde Cabral recuperou a partir de seu trabalho realizado, na década de 1980, a noção de familismo amoral, quando analisou a estrutura e funções dos 'familiares' sobre as estratégias de adaptação e resistência do pequeno campesinato português perante a penetração de relações mercantis nos campos secundada pelos diversos aparelhos de Estado (Cabral, 1983, 1986, 1991).

a instauração de comunidades cívicas capazes de dar sustentabilidade à democracia política e social" (Putnam, 1996).

Neste sentido, **a participação social exige confiança e produz confiança** e aqui nos deparamos com um típico "dilema do prisioneiro", utilizando um conhecido paradoxo da teoria dos jogos. De um lado, a existência de laços de confiança mútua reforça os mecanismos de cooperação entre os habitantes e favorece o desempenho das instituições políticas; esse mesmo desempenho institucional eficiente actua positivamente sobre o contexto, reduzindo a incerteza e reforçando ainda mais o nível de confiança e cooperação no interior da população – eis o círculo virtuoso democrático.

Assim, o capital social criado e sustentado pelas associações voluntárias, é essencial para a integração e prosperidade das comunidades. Existe um consenso tácito de que o capital social pode resolver com a união e participação da comunidade os dilemas da ação coletiva, entendida aqui como a busca da realização de interesses comuns por mais de uma pessoa. Com efeito, para Putnam (1997) a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante, depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado e tal feito é mais fácil em uma comunidade que disponha de um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica.

A nossa percepção acerca dos dilemas da ação coletiva vem da obra de Mancur Olson (1965), com o conceito do 'aproveitador' (*free rider*). Partindo do dilema do prisioneiro, Olson analisa a natureza da ação coletiva. A contradição do jogo está em que cada prisioneiro busca seu auto-interesse isolado, levando a todos os envolvidos a terminarem com um resultado menos satisfatório, resultado este que poderia ser diferente se todos estivessem dispostos a uma colaboração mútua, sacrificando os interesses individuais. A partir desta constatação, Olson generaliza essa situação para organizações que procuram mobilizar um grande número de pessoas movidas por interesses próprios. Em situações de grande amplitude, onde os benefícios são coletivos ou públicos, sem possibilidades de ganhos pessoais ou individuais, não haverá cooperação ou união entre os indivíduos; a não ser que se tenha 'ganhos não-coletivos ou seletivos' para se conseguir a participação. Estas ponderações, quanto à ação coletiva, vai ao encontro das ideias sobre o capital social e as

possibilidades que ele fornece para a solução dos dilemas acerca da participação ou não participação na vida social.

O grande desafio que se nos impõe na análise da obra de Putnam é a verificação afinal de onde vem esse capital social? Para Putnam, a densidade de associações amplia o senso de participação dos integrantes, fortalecendo nos participantes o desejo de experimentarem o gosto dos benefícios coletivos (Putnam, 1996). Assim, a sociabilidade cívica é o melhor indicativo de força da vida associativa. Em termos operacionais, a comunidade cívica se define, em parte, pela densidade da malha de associações culturais e recreativas locais (Putnam, 1996:119). Como vimos no capítulo I desta tese, Putnam mede o nível de confiança, medindo a densidade das organizações voluntárias.

A mensuração do capital social sugerida por Putnam (1996) consiste num agregado de manifestações cívicas enquadradas em cinco categorias, produtos de dados objetivos e de surveys: 1) Medida de Organização Comunitária: por exemplo, organizações sociais por mil habitantes e número de pessoas associadas aos clubes esportivos; 2) Medida de Engajamento nos Assuntos Públicos: como participação em audiências públicas; 3) Medida de Associativismo Voluntário: por exemplo, número de horas dedicadas pelos associados a trabalhos comunitários ou mutirões; 4) Medida de Sociabilidade Informal: significando o tempo gasto pelos cidadãos em reuniões informais com os vizinhos e amigos; e, finalmente 4) Medida de Confiança Geral: expressão da confiança que os cidadãos depositam uns nos outros.

Depreende-se dessa matriz de mensuração de Putnam um componente importante que é considerado como expressão do capital social por sugerir um alto nível de confiança local, qual seja, a densidade associativa, o número de associações existentes por grupo de mil habitantes. Sob inspiração da obra de Tocqueville, Putnam destaca a contribuição das associações voluntárias para assegurar "a eficácia e a estabilidade dos governos democráticos", tendo em vista que afetam positivamente os indivíduos e a sociedade. No contexto interno, o fato de pertencer a uma organização criada em função da consecução de um objetivo coletivo ou público fomenta entre os associados "hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público" (Putnam, 1996:103), os famosos "hábitos do coração" destacados por Tocqueville. Em âmbito externo ou social, as associações voluntárias tendem a potencializar a articulação e agregação de interesses, resultando num

fortalecimento para um governo democrático eficaz. No entanto, é necessária uma relativa coesão da comunidade para que tais associações alcancem de fato o sucesso.

Isso significa dizer que os indivíduos envolvidos nesse processo tenham identificação com a associação e compartilhem normas e valores, características do capital social. Conforme a definição de Putnam: "(…) o capital social diz respeito a características das organizações sociais, como confiança, normas e sistemas (de participação cívica), que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (Putnam, 1996: 177).

Segundo Putnam, as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos 'internos' sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos 'externos' sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. (...) No âmbito externo, a 'articulação de interesses' e a 'agregação de interesses', como chamam os cientistas políticos deste século, são intensificadas por uma densa rede de socialização secundária (...) (Putnam, 1996:103, 104).

Seguindo o caminho aberto por Tocqueville em *A Democracia na América* de 1835, Putnam considera que, quanto mais desenvolvido o tecido associativo e as interações horizontais ou sistemas "reticulados em uma comunidade, (…) maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em beneficio mútuo" (Putnam, 1996:183).

Desse modo, a cooperação surge como um poderoso efeito secundário dos sistemas de engajamento cívico, pois as associações aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual: promovem sólidas regras de reciprocidade, facilitam a comunicação e o fluxo de informação sobre a confiabilidade entre os indivíduos. As associações "permitem que as boas reputações sejam difundidas e consolidadas (…) corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações" (Putnam, 1996: 183).

O capital social funciona assim, como uma espécie de materialização e de concretização da cultura cívica. Isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre cultura cívica realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostrando que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e competência cívica subjectiva. A participação em organizações cívicas desenvolve o

espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos colectivos.

O capital social revisitado por Putnam e tantos outros autores refere-se, como visto acima, justamente à capacidade e à aptidão dos cidadãos de conectar-se (no inglês, *connectedness*) e, segundo eles, essa organização societal tem um grande impacto no desempenho das instituições políticas. Muitos estudos utilizam a noção de capital social tomando por referência as contribuições de Colemam ($1988_a$,$1990_b$) e Putnam ($1996_a$, $2002_b$), sendo ambos considerados autores seminais no debate contemporâneo acerca do capital social, convergindo ao afirmarem que o capital social representa um recurso activo e que, a exemplo do capital económico, pode ser acumulado.

No entanto, Putnam parece ser mais enfático ao defender que, diversamente do capital económico, que tem um proprietário cujos direitos são assegurados pela lei, o capital social tem o caráter de BEM PÚBLICO e somente pode ser acumulado mediante a manutenção e ampliação das relações sociais que ocorrem em nível da comunidade, sem qualquer amparo legal para reividicação de sua propriedade.

Em suma, os resultados da pesquisa de Putnam ressaltam o papel desempenhado pela comunidade cívica, entendida como cidadãos actuantes, imbuídos de espírito público, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes. A actuação da comunidade cívica trouxe à tona a importância da confiança para o estabelecimento de relações sociais com vistas a realização de projectos colectivos. As regras de confiança permitiriam à comunidade cívica superar, com maior facilidade, o que os economistas denominam de "oportunismo", em que os interesses comuns e colectivos não são atendidos e acabam substituídos por acções isoladas do individuo que, por falta de confiança na própria estrutura social, passa agir isolada e egoisticamente, distanciando-se dos interesses colectivos.

A importância do enfoque de Putnam é o fato de o capital social consistir principalmente no estabelecimento de instituições democráticas que fortalecem a BOA GOVERNANÇA, permitindo o desenvolvimento de políticas públicas direccionadas ao interesse geral e colectivo. O capital social é encarado como algo ao dispor da sociedade e não como uma 'rede clientelar' privada mais próxima da visão de Bourdieu, revestindo-se de especial importância quando pensamos no Terceiro Sector como instrumento potencial na geração

de redes associativas que visem a ampliação da participação social e a redefinição dos espaços públicos, inclusive com uma reorientação das ações do próprio Estado frente às iniciativas da sociedade civil organizada.

### *2.6. Uma visão crítica do conceito de capital social*

Obviamente, a utilização do conceito de capital social para explicar tantas situações na sociedade não é pacifica e a teoria de Putnam não está isenta de críticas. Fukuyama aponta, em Putnam, a falta de uma abordagem qualitativa, na perspectiva em que "uma adequada medida de capital social precisa abranger a natureza da ação coletiva de que um grupo é capaz. Suas exteriorizações positivas e negativas".[64] Para Fukuyama, indicadores de participação social em grupos e associações e sobre como as pessoas passam seu tempo disponível, caracterizam somente o veio estatístico e quantitativo da matéria (Fukuyama, 2001).

Outro aspecto relevante apontado pela crítica está no fato de o conceito ter uma capacidade de explicação limitada. Alguns atores criticam Putnam afirmando que a simples observação de que uma comunidade retém capital social não implica que o seu desenvolvimento sócio-econômico pode ser diretamente definido como efeito do capital social. Há outros fatores que são tão relevantes quanto o capital social, como o capital humano, a cultura local, a consolidação de princípios democráticos e até mesmo a posse de recursos materiais. Reforçando a crítica, Durston aponta que há uma tautologia em associar o capital social a externalidades positivas: "O capital social é o conjunto de relações de confiança e cooperação, mas não produz necessariamente altos níveis de participação nem sociedades civis altamente democráticas, nem necessariamente resulta em aumentos da produtividade e produto econômico de empresas ou economias. Muitas outras variáveis intervêem" (Durston, 2000:12). Neste sentido, Portes critica os argumentos de Putnam por considerá-los sustentados por um raciocínio tautológico, quando explica que o fracasso ou o sucesso de uma comunidade identificam-se com a presença ou ausência de capital social: "*The very concept of citizenship is stunted here: 'If your is 'civic', it does civic things; if it is uncivic','it does not'"* ("se sua cidade é ´cívica', ela faz coisas cívicas; se ela é não-

[64] Fukuyama F. Social capital, civil society and development. Third World , 2001; 22:7-20.

cívica, ela não faz", ou que, "cidades onde todos cooperam para manter um bom governo são bem governadas" – tradução nossa) (Portes, 1996).

Outra crítica diz respeito à distribuição do próprio capital social, que não está distribuído de forma igualitária na sociedade e cuja distribuição não é um processo neutro. Aqueles segmentos da sociedade mais organizados (ou seja, com mais capital social) poderão ser mais bem-sucedidos em influenciar as políticas econômicas em benefício próprio, em detrimento de outros segmentos (Fox, 1995 apud Grootaert, 1998: 9). Não há, assim, garantia de que o desenvolvimento do capital social levará a uma sociedade mais justa. Putnam não ignora estas críticas e a limitação explicativa imposta pelo conceito de capital social, mas sua pesquisa deixou a importante evidência de que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições e que a produção do capital social é um processo histórico que evolui lentamente.

### *2.7. Sociedade Civil, Terceiro Sector e a "Hipótese do Espelho"*

A "sociedade civil é concebida como um campo de organização da vida social, simultaneamente voluntário, auto-regenerativo, largamente auto-sustentado, autônomo com relação ao Estado e só limitado pela ordem legal estabelecida ou pelo compartilhar das regras do jogo. É distinta da sociedade em geral no sentido de que envolve cidadãos agindo coletivamente na esfera pública para expressar seus interesses, paixões e idéias, para trocar informações, buscar objetivos comuns, efetuar demandas ao Estado e fortalecer a responsabilidade dos gestores públicos" (Cohen e Arato, 1993: 493).

A sociedade civil relaciona-se com o Estado de variadas maneiras, mas não objectiva substitui-lo no desempenho de suas funções. Ela é uma entidade intermediária, situada entre a esfera privada e o Estado, que não apenas restringe o poder do Estado como legitima sua autoridade quando baseada no cumprimento das leis. Comporta um vasto conjunto de organizações formais e de grupos informais de natureza variada. Ela é plural, diversificada e autónoma, não sendo demais lembrar que sua autonomia se dá não somente em relação ao Estado, mas também em relação ao sistema político partidário. "Organizações e redes da sociedade civil podem formar alianças com os partidos políticos, mas, caso sejam cooptadas por eles, perdem a essência de sua razão de ser e dificilmente contribuem com eficácia para a consolidação da democracia" (Diamond, 1994: 12).

A sociedade civil é a grande fomentadora da criação de grupos de interesse no interior da sociedade e exerce pressão para a tomada de posições, opções e prioridades políticas, produzindo, por via de conseqüência, estruturas institucionais que favorecem o exercício da cidadania. Uma sociedade civil fraca será normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado.

A consolidação das novas democracias ou a superação da crise das democracias mais consolidadas passam necessariamente pela reformulação dos sistemas de participação do cidadão na vida publica, que deverão permitir cada vez mais o ingresso da sociedade civil nos processos de decisão política. Essa necessidade de ampliação da participação da sociedade civil se explica não porque um sistema com mais participação, por si só, elimine as desigualdades e injustiças sociais, mas porque a baixa participação e a desigualdade estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime exige um sistema de participação política mais intenso.

Interpretado nos termos ora propostos, a noção de sociedade civil aproxima-se da idéia norte-americana - desenvolvida desde as análises de Tocqueville - de um consenso fundamentado nas experiências de base da sociedade, e não numa orquestração governamental. Um ideal sempre almejado, mas nunca atingido. Nem os USA, nem Portugal conseguiram atingir esse ideal. O Brasil também está longe desta experiência. Na sociedade civil, percebemos cada vez mais que as redes de cooperação estão se multiplicando sob formas de participação provenientes de iniciativas privadas, formando as chamadas "redes de cooperação", sendo o "espaço" ideal para a multiplicação do capital social.

E a famosa tríade: Estado – Mercado – Sociedade que explica a própria dinâmica das relações entre esses estores, enquadra-se bem no conceito do que hoje denominamos "Terceiro Sector", aquele sector não-governamental e supostamente sem fins lucrativo, podendo ser considerado uma expressão menos abrangente para o que descrevemos aqui como sociedade civil. É exactamente essa a base da "Hipótese do Espelho" – o Terceiro Sector como reflexo da sociedade civil, sendo esta por sua vez um reflexo da estrutura do próprio Estado.

## *2.8. "Hipótese do Espelho" – Uma incursão literária para explicar o Terceiro Sector e seus múltiplos reflexos*

Porquê a "Hipótese do Espelho?" Se para muitos se apresenta simplista e um tanto ou quanto óbvia, sustentamos que além de não ser tão óbvia quanto possa parecer, a "Hipótese do Espelho" também não é de fácil constatação.

*Espelho*, como nos diz a etimologia, vem do latim *speculum*, termo de onde se derivou também especulação, que designava para os antigos o hábito de olhar as estrelas com o auxílio de um instrumento, o espelho. Hábito intelectual que gerou um outro, a consideração, que significa literalmente: "olhar o conjunto de estrelas" (*sidus-sideris*).

Perde-se na poeira dos tempos a presença do espelho e seus enigmáticos reflexos na literatura. Seja no "O Retrato Oval" de Poe (1842) onde a arte consome a vida ou no clássico "O Retrato de Dorian Gray" de Oscar Wilde (1890), em que a arte mascara o avanço da velhice e da degradação moral. Seja na literatura infantil como na história da "Branca de Neve e os sete anões" (irmãos Grimm, 1815), onde o fiel amigo e conselheiro da rainha malvada morava dentro do espelho. Era ele quem lhe alimentava o ego. Ou na obra "Alice no País das Maravilhas" (Dodgson, 1865), onde o dito país ficava dentro do espelho. Ou ainda em lendas como a de Narciso, que ao ver sua beleza reflectida nas espelhadas águas de um lago, ficou tão inebriado com sua própria figura que despertou-lhe um amor desmedido por si mesmo. Na ânsia de querer alcançar sua imagem, atirou-se ao lago onde morreu infeliz por não ter conseguido se possuir (Pouzadoux, 2001). Como se vê, não é novidade que o espelho, essa superfície lisa, plana ou curva, que reflecte regularmente a luz, sempre despertou fascínio no ser humano. Decerto que a experiência óptica mais familiar às pessoas é a de se ver em um espelho plano, onde todas as imagens produzidas por ele são iguais aos objectos.

Mas não é essa porção estética, esotérica ou mítica dos espelhos que nos interessa aqui, nem tampouco é essa faceta do espelho que foi brilhantemente explorada nas obras de Machado de Assis e de Guimarães Rosa. Machado de Assis e Guimarães Rosa são os autores que possuem maior fortuna crítica na literatura brasileira. E é na literatura de ambos que assentamos e defendemos as bases de nossa idéia.

Resguardadas as diferenças, tanto em Machado quanto em Rosa há a preocupação de um projecto literário que faça uma leitura do Brasil e da realidade social. Os contos homónimos "O espelho", de Machado de Assis (1882) e de Guimarães Rosa (1962), podem ser analisados em contraste para visualizar como os dois autores suscitam novas leituras e incitam à reflexão sobre os rumos do Brasil, da nossa suposta modernidade e da própria sociedade. “O espelho” (Esboço de uma teoria da alma humana) de Machado de Assis faz parte do volume *Papéis Avulsos*, livro publicado um ano após o grande marco da literatura brasileira ocorrido em 1891 com *Memórias Póstumas de Brás Cubas*. Aí Machado desnuda as falsas virtudes, os interesses escusos, a caridade ostensiva dos "mil nadas" que preenchiam a sociedade do século XIX. “O espelho” de Machado de Assis sustenta-se sobre o paradoxo de que o exterior é interiorizado. Já no início de seu relato, a expectativa da representação de um papel social é marcante.

Em Guimarães Rosa, o espelho é o centro de *Primeiras Estórias*, volume publicado em 1962, quando ainda soavam os acordes do romance *Grande Sertão: Veredas* (1956), que provoca furor na crítica ainda hoje. O conto, traz o diálogo de um narrador que não se identifica nominalmente e que interpela o leitor por “senhor”. O narrador relata uma experiência insólita: "Se quer seguir narro-lhe; não uma aventura, mas experiência, a que me induziram, alternadamente, séries de raciocínios e intuições. Tomou-me tempo, desânimos, esforços. (...) O senhor, por exemplo, que sabe e estuda, suponho nem tenha idéia do que seja na verdade – um espelho?" Assim, o leitor é chamado a trilhar as veredas de uma devassa da alma humana e da sociedade em que ele esta inserido.

Nas obras de Machado de Assis e Guimarães Rosa, o espelho aparece como símbolo para a reflexão do Brasil e da própria sociedade no seu eterno limiar entre a aparência e a essência. Como diz o narrador do conto de Rosa, o “espelho é esplêndida metáfora”, não necessariamente de um percurso de auto-análise, mas de caracterização da essência do país.

É essa análise que se faz através do reflexo no espelho que apreendemos das obras de Machado e Rosa que nos interessa. Não é tão óbvio que um espelho reflicta a realidade ou, melhor dizendo, nem sempre aquilo que o espelho reflecte é o que esperamos como realidade. Existem muitos espelhos e muitas formas de se olhar no espelho. Espelhos côncavos, convexos, ondulados, quadrados, redondos, caleidoscópicos, que nos aumentam,

nos diminuem, nos desafiam, nos enfeitam, nos inibem, nos espantam, nos aniquilam; espelhos de uma imagem só; espelhos à espera do nosso olhar.

Imbuídos do mesmo sentido que Guimarães Rosa e Machado de Assis deram ao objecto espelho, na tentativa de retratar ali uma sociedade e seu tempo, aqui o utilizaremos como forma de provar que é a própria sociedade civil que se encontra ali reflectida pela imagem do Terceiro Sector. Esse é o primeiro reflexo que pode ser observado. E atentos a outros possíveis reflexos desse espelho, enxergaremos que o segundo (e talvez mais importante) reflexo factível é o da sociedade civil reflectindo a figura do próprio Estado.

Destacamos aqui, em primeiro plano, a relação directa e bastante óbvia que existe entre o Terceiro Sector e a sociedade civil. No entanto, não ignoramos a importância do Estado e do Mercado para o desenvolvimento, tanto da sociedade civil como do Terceiro Sector, e entendemos que a acção estatal é crucial para a proliferação de iniciativas referentes à inclusão e participação social e mais do que isso, de manutenção e sustentabilidade dessas iniciativas.

A emergência do Terceiro Sector representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil e no mundo no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado, em particular a forma de participação do cidadão na esfera pública. A grande novidade é a introdução do Terceiro Sector como portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o estímulo da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, se possível, a superação da pobreza. Uma promessa realizada através por actos simples e fórmulas antigas, como o voluntariado e a filantropia, revestidas de uma roupagem mais empresarial e profissional. Uma promessa que se materializa de forma diferente nos diversos países.

A "Hipótese do Espelho" assenta na idéia de que a sociedade civil está para o Estado assim como o Estado está para sociedade civil, sendo o Terceiro Sector um reflexo dessa articulação. A sociedade civil é um REFLEXO do Estado e vice-versa. E hoje o Terceiro Sector é também um reflexo do Estado e da própria Sociedade Civil em que se desenvolve.

Assim, em Estados fracos, a forma de relação entre o Estado e a sociedade civil pode produzir o surgimento de um Terceiro Sector igualmente fraco e dissociado daquela promessa original de renovação do espaço público e fortalecimento da cidadania. Poderá até produzir efeitos nefastos, pois o Terceiro Sector será o mote para a promoção da

*mercantilização* dos direitos sociais, que se articula com o redimensionamento do aparelho estatal e com as reformas que colocam em cheque os mecanismos universalistas de intervenção e financiamento do bem-estar social, servindo de fato para justificar o retraímento do Estado em áreas que, histórica e constitucionalmente, estavam sob sua responsabilidade. Em última análise e com base na teoria de Putnam, o que condiciona o bom desempenho institucional do próprio Estado é a sociedade civil ali presente; assim, se a sociedade civil é fraca, fraco também será o Estado. E por via de conseqüência, mais sujeito às vicissitudes, estará o Terceiro Sector ali encontrado. Parece-nos um efeito em cascata.

Já em Estados fortes, autônomos, organizados e pouco fragmentados, encontramos uma sociedade civil mais forte, participativa e vivificada, com uma acção estatal voltada para a proliferação de iniciativas referentes à inclusão e participação social sob novas modalidades que não as tradicionalmente conhecidas e, mais do que isso de manutenção e sustentabilidade dessas iniciativas. A ação estatal que apoia e fortalece o Terceiro Sector passa necessariamente pela consolidação de um marco legal para a segurança jurídica das instituições que compõem o Terceiro Sector, bem como pela discussão aprofundada do financiamento dessas instituições, quer estatal quer privado, que não devem afectar a sua efectiva independência e liberdade de actuação e gestão. Se a actuação do Estado se direccionar cada vez mais para a percepção das capacidades e potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção das iniciativas sociais, maior será a probabilidade de aumento do estoque do capital social e de fortalecimento do Terceiro Sector.

Entenda-se aqui Estados fracos como aqueles que são excessivamente patrimonialistas, burocráticos, parasitários e que apresentam alto grau de dependência clientelar. Da mesma forma, entenda-se que Terceiro Sector forte é aquele que é independente e autónomo dos demais sectores da sociedade – quais sejam o Mercado e o Estado – ainda que receba destes subsídios para suas actividades. O Terceiro Sector forte deveria, em concordância com a melhor literatura, estar comprometido com essa nova promessa de renovação do espaço público a partir da ampliação do estoque de capital social real, proveniente da proliferação de redes de colaboração formadas por empresários, organizações comunitárias, associações

culturais e ambientais, fundações e tantas outras instituições, que são composições flexíveis de agentes da sociedade civil para uma nova articulação entre Estado e sociedade.

Vale lembrar que a "Hipótese do Espelho" foi formulada a partir do trabalho de Putnam (1996) acerca do capital social que explica por que uma sociedade civil forte – com forte cultura cívica e cidadã – é factor indispensável ao desenvolvimento e à boa governança. Assim, segundo Putnam, alto estoque de capital social corresponde a um alto nível de desenvolvimento social e baixos níveis de desenvolvimento significam baixo estoque de capital social. Nas palavras de Putnam, "quando tomamos por base as tradições cívicas e o desenvolvimento sócio-econômico registrado no passado para prever o atual desenvolvimento econômico, constatamos que o civismo é na verdade muito melhor prognosticador do desenvolvimento sócio-econômico do que o próprio desenvolvimento" (Putnam, 1996: 166). E é na densidade associativa que encontraremos a origem do capital social. Entenda-se aqui densidade associativa como o número de instituições por cada grupo de mil habitantes.[65]

A concentração destas instituições em determinadas regiões obviamente nos indica alguma coisa. Uma caracteristica positiva do capital é expressa pela sua relevância para fomentar ações coletivas. Com efeito, quando as pessoas se relacionam, elas têm a oportunidade de apreciar a personalidade umas das outras. A partir daí, elas reconhecem características e desejos comuns entre si, ou seja, surgem identidades, que podem resultar em mobilização coletiva (Collier, 1998).

Quando os indivíduos se unem em ações coletivas como, por exemplo, aumentar o fornecimento de água para uma região, construir casas populares, apoiar um candidato, adquirir um espaço de lazer, etc., eles formam associações, clubes, sindicatos, movimentos, etc. O convívio entre eles origina sentimentos de confiança e laços de amizade, que são instrumentos relevantes para o sucesso de ações coletivas. Ações coletivas de moradores favorecem o desenvolvimento comunitário ao atuarem junto às instituições públicas para a conquista de serviços públicos ou ao realizarem atividades de auto-ajudase, que visam o bem-estar social (Richardson, 2002).

[65] Sobre este aspecto ver: Cabral, Manuel Villaverde (1997), Cidadania Política e Equidade Social em Portugal, Oeiras, Celta Editora.

Isso significa dizer que, quanto maior o numero destas instituições numa dada região maior será o capital social que ali será produzido, pois maior será a mobilização e a participação. É daí, da própria capacidade de associabilidade que se produz o capital social.
A origem e o desenvolvimento do Terceiro Sector ocorreram de forma profundamente diferente nas diversas partes do globo. Em alguns lugares, onde era alto o estoque de capital social, parece-nos que a sociedade civil de fato desempenhou papel relevante e decisivo para o florescimento do Terceiro Sector.

Em todos os casos, no entanto, independentemente da modelagem histórica, hoje a sociedade civil representa de fato uma possibilidade genuína de melhorar o desempenho e a qualidade do Terceiro Sector, tendo em vista à difusão – por meio da teoria do capital Social – de uma nova ordem moral de cidadania e inclusão social, condizente com o aprofundamento da democracia participativa que, segundo se proclama, o Terceiro Sector é suposto fomentar.

# CAPÍTULO III

## O PERFIL DO TERCEIRO SECTOR NO BRASIL

### *3.1 O Terceiro Sector no Brasil – Breve Histórico*

Normalmente, o histórico do Terceiro Sector no Brasil é marcado pela história da filantropia. Cuidamos de esclarecer que são fenômenos distintos. O terceiro Sector, tal qual concebido na atualidade, emerge da capacidade associativa da sociedade civil, traduzida numa renovação do espaço público na superação de problemas não solucionados pelos Estado, como pobreza, a partir de antigas fórmulas como o serviço voluntário e o assistencialismo. A novidade, além desse novo papel assumido pelo Terceiro Sector seria sua expansão geométrica e o novo padrão de relacionamento que impulsiona entre Estado – Mercado e Sociedade Civil.

Já a filantropia, no Brasil, é marcada por uma antecedência lógica e histórica precisa. É um fenômeno bastante antigo que remonta à colonização portuguesa; ao domínio da Igreja Católica até ao século XIX; ao Estado Novo de Vargas; e mantêm-se vigorosa ao longo da ditadura militar brasileira. Guardadas as devidas diferenças entre filantropia e Terceiro Sector, utilizaremos o histórico da filantropia para uma melhor compreensão do desenvolvimento da sociedade civil e do surgimento do conceito de Terceiro Sector no Brasil. Para tanto, utilizaremos a segmentação desse processo histórico em 5 partes, proposta por Tanya Linda Rothgiesser (2007), no artigo "A Sociedade Civil Brasileira e o Terceiro Sector".

> **1ª Fase – Império até à Iª República:** Data de 1543 a primeira entidade do país criada para atender desamparados, instalada na Capitania de São Vicente. O Brasil estava histórica e culturalmente vinculado à Igreja Católica e a utilização dos recursos, principalmente os privados, passava por seu crivo. Era a época das Ordens Terceiras, das Santas Casas, das Benemerências, atuando, principalmente, nas áreas de saúde e previdência. A rigor, o que o Estado não provia, os líderes das principais comunidades portuguesas de imigrantes proviam. Com esmolas se constituíam pequenos dotes para órfãos e se compravam caixões para os pobres. Beneditinos, franciscanos e carmelitas,

assim como a Santa Casa, foram exemplos expressivos da ação social das ordens religiosas predominantes.

**2ª Fase – Revolução de 1930 até 1960:** O país entrou na urbanização e na industrialização que passaram a moldar a nova atuação da elite econômica. O Estado ficou mais poderoso, único portador do interesse público. No Estado Novo, com o presidente Getúlio Vargas, editou-se, em 1935, a primeira lei brasileira que regulamentava as regras para a declaração de Utilidade Pública Federal: dizia seu artigo-primeiro que as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país deveriam ter o fim exclusivo de *servir desinteressadamente a coletividade*. Em 1938, formalizou-se a relação do Estado com a assistência social através da criação do Conselho Nacional do Serviço Social**.** Paralelamente à atuação do Estado, surgiram ações filantrópicas a partir de senhoras de famílias economicamente privilegiadas; e os grandes mecenas, oriundos das principais cidades e líderes de indústrias, como os Matarazzo, Chateaubriand, entre outros.

**3ª Fase – A partir de 1960 até à década de 70:** o fortalecimento da sociedade civil se deu, paradoxalmente, no bojo da resistência à ditadura militar. No momento em que o regime autoritário bloqueava a participação popular na esfera pública, micro iniciativas na base da sociedade foram inventando novos espaços de liberdade e reivindicação. Inscrevem-se, neste momento, os movimentos comunitários de apoio e ajuda mútua, voltados para a defesa de direitos e para a luta pela democracia. Marca-se, neste contexto, o encontro da solidariedade com a cidadania, representadas em ações de organizações não-governamentais (ONGs) de caráter laico, engajadas em uma dupla proposta: combater a pobreza e combater o governo militar ditatorial.

**4ª Fase – Final da decáda de 70 até à Redemocratização:** Multiplicam-se as ONGs com o fortalecimento da sociedade civil - embrião do Terceiro Sector - em oposição ao Estado autoritário. O Brasil dava início à transição de uma

ditadura militar para um regime democrático. Com uma 'distensão lenta, segura e gradual' (como os militares costumavam caracterizar esse processo), a sociedade brasileira começou a exercer seus direitos constitucionais, suspensos até então. Com o avanço da redemocratização e a volta do poder civil em 1985, a aprovação de uma nova Constituição Federal em 1988 e a realização das eleições diretas para Presidente da República em 1989, as organizações de cidadãos assumem um relacionamento mais complexo com o Estado.

**5ª Fase – dos anos 90 até ao séc. XXI:** Surge um novo padrão de relacionamento entre os três sectores da sociedade – Estado, Mercado e Sociedade Civil Organizada. O Estado começa a reconhecer que as ONGs acumularam um capital de recursos, experiências e conhecimentos, sob formas inovadoras de enfrentamento de questões sociais, que as qualificam como parceiras e interlocutoras das políticas governamentais. Essa fase pode ser formalmente marcada pela promulgação da Constituição brasileira de 1988, que definiu o conceito de cidadania e traçou a elaboração de políticas sociais, seguida de várias outras leis, tais como a Lei de Incentivo à Cultura (1991), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), a Lei do Voluntariado (1998) e a lei que estabelece os termos para a qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIPs (Lei 9.790/99). Este momento caracteriza-se também pela redução dos investimentos públicos do governo federal e a municipalização de atividades e serviços antes realizados por organismos federais e estaduais. Nessa fase, o Estado deu início à abertura do mercado brasileiro. O mercado, antes distanciado, passa a ver nas organizações sem fins lucrativos canais para concretizar o investimento do sector privado empresarial nas áreas social, ambiental e cultural. O termo cidadania já se faz presente no discurso do empresariado brasileiro, no início desta década. Paralelamente, o sentimento vigente era que o Estado, sozinho, não conseguiria dar conta de todas as suas obrigações na área social. Significativo dessa fase, a Câmara Americana de Comércio (American Chamber of Commerce), com apoio da Fundação Ford e da Fundação W.K. Kellogg promove um prêmio

(ECO), reuniões e conferências sobre filantropia em São Paulo, o que resulta na criação de um comitê de empresas brasileiras e fundações corporativas. Incluíam-se no grupo fundações como Bradesco, Odebrecht, Roberto Marinho; organizações como o Instituto Itaú Cultural; e empresas do porte da Xerox e Alcoa. O grupo formaliza-se em 1995, formando o GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. Em 1998, também em São Paulo, 11 empresas se associam e surge o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Expressão que até então não existia – responsabilidade social – vem marcar o início de uma intervenção empresarial alicerçada em um Código de Ética definidor de parâmetros de conduta das empresas com seus públicos. Busca-se diferenciar, marcadamente, ações "de negócio" de uma agenda voltada para investimentos sociais privados, de cunho ético e em benefício da sociedade.

Amplia-se, fortemente, o conceito de Terceiro Sector: para além do círculo das ONGs, valorizam-se outros actores sociais, como as fundações e institutos (os braços sociais das empresas), as associações beneficentes e recreativas, e também as iniciativas assistenciais das igrejas e o trabalho voluntário de maneira geral. Cria-se, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária com o propósito de articular trabalhos de cunho assistencial em vários ministérios. Em junho de 1997, o Conselho da Comunidade Solidária iniciou o processo de interlocução política com a participação de diversos representantes das organizações da sociedade civil e do governo para a reformulação do marco legal do Terceiro Sector brasileiro. Em 23 de Março de 1999, apesar do embate político e ideológico que permeou o debate e apesar do desconhecimento por parte do poder público à época, sobre a atuação pública do sector sem fins lucrativos e o seu papel na sociedade contemporânea, foi aprovado o novo marco legal do Terceiro Sector no Brasil - a Lei 9.790/99 - que qualifica as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Deste breve histórico, é importante reter que, no Brasil, a participação da sociedade civil organizada ganha maior evidência a partir de meados da década de 1980, quando se inicia o processo de redemocratização do País, depois de mais de 20 anos de ditadura militar. O marco dessa transição é a Constituição Federal promulgada em 1988, que traz em seu texto e em suas leis complementares boa parte da arquitetura institucional que regula hoje o Estado brasileiro. A valorização do Terceiro Sector no Brasil deve ser entendida no contexto do movimento pela Reforma do Estado, bem como a implementação de políticas econômicas ditadas pelos organismos multinacionais (OMC, FMI, BM).

Segundo Soares (Soares, Montaño, 2002), a desmontagem do 'tripé': Estado, empresariado nacional e internacional, e o esgotamento do modelo desenvolvimentista do período 30-50, consolidou-se nos anos 90 (no governo Collor) com um amplo consenso liberal (filiado ao Consenso de Washington) favorável à implementação do programa de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais: programa de privatizações, redução de tarifas alfandegárias para importação, liberalização dos preços, política monetária restritiva, redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos, liberalização financeira e renegociação da dívida externa (Tavares e Fiori, 1993: 153, 154).

Para Andrés Pablo Falconer as entidades internacionais e multilaterais foram as grandes introdutoras do conceito de Terceiro Sector e as responsáveis pela sua valorização em todo o mundo subdesenvolvido, inclusive no Brasil. Algumas fundações e instituições norte-americanas e européias, como, por exemplo, a Fundação Ford, vinham apoiando havia décadas, em particular durante os anos do regime militar, iniciativas cujo objetivo era fortalecer a democracia através da participação dos individuos. Uma forma comum de fazer isso era através do apoio a projetos de organizações comunitárias e movimentos populares, principalmente junto a populações carentes (Falconer, 1999).

Em praticamente toda a América Latina e outras partes do mundo em desenvolvimento, projetos pioneiros voltados para o "fortalecimento da sociedade civil", para o estudo do Terceiro Sector e para temas como o desenvolvimento da filantropia e voluntariado, contaram com o apoio financeiro maciço de instituições multilaterais e organismos internacionais. Para Falconer, no entanto, o Banco Mundial é, sem dúvida, a instituição

internacional que mais contribuiu para a consolidação e disseminação deste campo no mundo em desenvolvimento, principalmente na América Latina (Falconer, 2000).

De fato, a colaboração operacional com ONGs (para o Banco Mundial, Terceiro Sector é sinônimo de *non-governmental organization sector*) nas atividades do Banco tornou-se mais comum a partir da década de 70 e, desse momento em diante, experimentou rápida expansão. Entre 73 e 88, apenas 6% dos projetos envolviam colaboração de ONGs. Em 93, um terço e, em 94, a cifra alcançou os 50%[66]. Desde 1983, existe um Comitê ONG - Banco Mundial. Para o Banco Mundial, o interesse em trabalhar com ONGs decorre da sua constatação de que estas organizações podem contribuir para a qualidade, sustentabilidade e efetividade dos projetos que financia, ao mesmo tempo que não fazem crescer o tamanho do Estado.

Assim, neste cenário, ao longo dos anos de 1990, crescem no país diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da sociedade civil na implementação e na co-gestão de políticas públicas, particularmente as de caráter social. Mas é no ano de 1995 que se consolida como um importante marco para o Terceiro Sector brasileiro. Nesse ano, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso toma posse como Presidente da República e cria o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nomeando para a pasta Luiz Carlos Bresser Pereira, que, em seu discurso de posse, deu a tônica das reformas que pretendia levar a cabo. Entre outras afirmações, o novo Ministro asseverou que "é necessário reduzir o núcleo do próprio aparelho do Estado. Para isto, entretanto, a arma principal não é apenas a da privatização. Esta é fundamental para transferir para o sector privado as atividades produtivas voltadas para o mercado. Há uma segunda arma, que é a do desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, das organizações voltadas para o interesse público, que não visam o lucro nem agem exclusivamente segundo os critérios de mercado" (Bresser, 1995).[67] Nasce o conceito de 'publicização'. [68]

---

[66] Dados extraídos de CARMEN MALENA. Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations. Washington, D.C. Operations Policy Department, World Bank, 1995.

[67] In Discursos: Na íntegra: http//www.bressepereira.org.br/ último acesso em 16 de Março de 2007.

[68] O termo "Publicização" ou "publicizar" que deu nome ao "Programa Nacional de Publicização" não consta dos dicionários de língua portuguesa, sendo neologismo do legislador. O curioso é o significado atribuído ao termo, afinal, o que se pretende é justamente "despublicizar", isto é, extinguir entidades da Administração Pública e passar as suas atividades para pessoas privadas. Parece que o elaborador da lei analisou a situação pelo prisma do sector privado: a entidade privada estaria se "publicizando", isto é, passando a exercer uma atividade de interesse público com fomento do Estado e alguns controles típicos do regime de Direito Público.

É seguindo esse espírito que, após longos debates e negociações no Congresso Nacional, através da Emenda Constitucional 19, materializa-se a reforma do Estado no Brasil, pelo menos do ponto de vista formal. A reforma estabelecia, fundamentalmente, dois princípios para a organização do Estado e um novo princípio para sua administração: 'terceirizar' ou 'publicizar' as atividades exclusivas de Estado. 'Terceirizar' para empresas privadas os serviços auxiliares do Estado, como obras públicas, limpeza, etc, e 'publicizar' os serviços sociais, contratando organizações públicas não estatais para realizá-los por contratos de gestão; e no caso das atividades exclusivas de Estado, tornar as agências executivas e reguladoras descentralizadas, garantindo para seus gestores mais autonomia e exigindo deles maior responsabilização pública. Este modelo, embora tenha começado no Governo de Fernando Collor de Melo, somente se desenvolveu de forma sistemática a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo no Ministro Bresser Pereira, à frente do extinto MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), seu mais importante intelectual.

A literatura cuida de nos lembrar desde já que o Terceiro Sector nasce no Brasil sob o signo da PARCERIA, enquanto nos Estados Unidos, por exemplo, foi o desejo de delimitar um espaço próprio e proclamar independência dos outros sectores que marcou a matriz do seu nascimento. Isso leva-nos a inferir, numa análise preliminar, que as primeiras distinções do desenvolvimento do Terceiro Sector nas diferentes regiões do planeta repousam na formação histórica da sociedade civil e da sua relação com o Estado.

Mas não se trata só disso. De forma bastante resumida, podemos afirmar que a ideologia do Estado mínimo, materializada na política de 'publicização' adotada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, imprimiu para muitos o 'timbre', o 'tom' do Terceiro Sector brasileiro. Não é sem razão que muitos estudiosos, como o professor Carlos Montaño, sustentam que o desenvolvimento do Terceiro Sector no Brasil apresenta essa forte característica de substituição do Estado, nomeadamente na área social, levando o exercício dessas atividades para fora do âmbito da Administração, a fim de implementar o projeto de redução do tamanho do Estado.

Para Montaño, a Lei n.º 9.637/98 fala em 'publicizar', com o advento das 'organizações sociais', a saúde, a educação, a cultura, a produção científica e tecnológica, e a preservação do meio ambiente. Consequência disso é que, a título de resolver tais problemáticas, numa

reforma minimalista do Estado, tem-se um instituto jurídico altamente 'maleável' às conveniências de uma 'privatização dissimulada'(Montaño, 2002).[69]

Na verdade, essa 'publicização' encontra respaldo, em grande medida, nas várias discussões teórico-políticas estabelecidas, em face do processo de crise do Estado de Bem-Estar Social, diante de questionamentos variados sobre o papel do Estado e sua ineficiência para tratar de todas as questões sociais, emergindo daí a noção socialmente construída do público não exclusivamente estatal, bem como a justificativa da 'transferência' da prestação de serviços do Estado para a prestação atráves de entidades privadas sem fins lucrativos, sob a forma das chamadas parcerias.[70]

Ora, Bursztyn [71] cuida de nos lembrar que "grande parte da população brasileira, de certo modo, nunca teve uma efetivação abrangente dos direitos sociais como educação e saúde (apesar de estarem conformados na Constituição de 88 como 'deveres do Estado'); na verdade, nunca houve no Brasil uma abrangência universal do Estado de Bem-Estar, uma vez que uma ampla camada da população sempre esteve marginalizada em relação a qualquer amparo público" (Bursztyn, 1998). O grau de expectativa e de legitimidade em relação ao Estado, para o autor em questão, é muito reduzido na sociedade brasileira. Consequência disso é que essa crise não se reveste, no Brasil, do 'caráter de desencanto', como acontece com os países de *Welfare State*. A crise no Brasil seria, neste sentido, para Bursztyn, um "misto de falta de políticas de bem-estar universalizadas, paralelamente a uma perda de efetividade dos poucos instrumentos de políticas sociais, junto às reduzidas parcelas da população que a elas tinham acesso. Ao invés de saturação, do envelhecimento do *Welfare State*, o Brasil vive uma atrofia precoce do seu desenvolvimento" (Bursztyn, 1998: 153).

---

[69] Alguns administrativistas, como a profª. Maria Sylvia Di Pietro, vislumbram nisso uma espécie de tentativa de "fraude à Constituição". Isso porque as organizações sociais (OS) representariam uma maneira de exercer as mesmas atividades públicas, com uso do mesmo patrimônio público (as OS podem receber "permissão gratuita do uso de bens públicos", que, obviamente, serão os mesmos bens que antes pertenciam à entidade da Administração extinta e substituída pela OS), dos mesmos recursos públicos (as OS têm recursos previstos em rubricas orçamentárias próprias, da mesma forma que antes tinha a entidade da Administração extinta e substituída pela OS), dos mesmos agentes públicos (para as OS podem ser cedidos servidores públicos, com ônus para a origem), enfim, seria a mesma atividade, desempenhada com a mesma estrutura com os mesmos recursos públicos, só que, agora, sem que a entidade que a exerce integre a Administração Pública, estando por isso, sujeita a controle muito menos rígido.

[70] Sobre esse assunto ver: Cabral, Manuel Villaverde. O Estado Providência e o Cidadão, Lisboa, Risco, 1985.

[71] Neste sentido, a análise de Marcel Bursztyn em seu texto "Introdução à Crítica da Razão Desestatizante" (1998), no qual há a consideração de que a crise do Welfare State deve ser tratada em âmbito geral, já que no Brasil só se pode afirmar uma precária existência dos seus fundamentos e práticas.

Assim, quando se questiona hoje o papel do Estado em termos de prestação de serviços como saúde e educação, bem como em relação à participação das várias entidades da sociedade civil de caráter público-não estatal, depara-se com a problemática de como aproveitar todo o potencial dessa esfera social (conhecida hoje como Terceiro Sector), sem correr o risco de a parceria Estado-sociedade organizada ser um mero instrumento de legitimação da saída pura e simples do Estado de sectores em que sua atuação – no mínimo, subsidiária – seria imprescindível.

Não é a toa que, neste momento, se rediscute amplamente o marco legal do Terceiro Sector no Brasil, tendo em vista suas lacunas e sua insuficiência como instrumento normativo e regulamentador.

### *3.2 Marco legal do Terceiro Sector no Brasil*

Em dezembro de 1994, às vésperas da posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, foi publicado um documento com o título "Parceria e Transparência: Pauta de compromissos para uma nova regulação das relações entre o Estado e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos direcionada à consolidação da democracia e à redução efetiva das desigualdades sociais". O texto era assinado por 18 instituições, entre as quais a Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais – ABONG, a CNBB; as Fundações ABRINQ; Emílio Odebrecht e Roberto Marinho; o Centro de Estudos do Terceiro Sector – CETS da Fundação Getúlio Vargas e a Caritas Internacional.

Os signatários iniciaram pela afirmação enfática de que "o universo das organizações privadas sem fins de lucro representa um capital social inestimável, tanto para o processo de consolidação da democracia quanto para a efetiva redução das desigualdades sociais".O documento não só criticava a excessiva regulação burocrática que marcava as relações do Estado com as organizações civis sem fins lucrativos, mas denunciava também o caráter arbitrário e discricionário dos mecanismos de acesso a subvenções governamentais e benefícios fiscais, bem como a ausência de instrumentos de controle público e transparente que pudessem evitar o desvio de finalidade no uso de recursos públicos por parte de instituições do Terceiro Sector.

Em julho de 1997, o Conselho da Comunidade Solidária iniciou um processo de negociação sobre o marco legal do Terceiro Sector, envolvendo mais de 90 representantes do governo Federal e das organizações civis sem fins lucrativos. O resultado desse trabalho foi um ante-projeto coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e encaminhado em 24 de julho de 1998 ao Presidente da República, acompanhado de exposição de motivos na qual era enfatizada a importância do fortalecimento do terceiro sector: "Uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país."

Ressaltava-se ainda a necessidade de definir a própria abrangência do conceito de terceiro sector que, segundo o texto, "inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Além disso, engloba experiências de trabalho voluntário, pelas quais os cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente, temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, por meio da qual as empresas concretizam sua responsabilidade social e seu compromisso com melhorias nas comunidades".

Com base no mencionado ante-projeto, o Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.690/98, que, aperfeiçoado mediante substitutivo de origem parlamentar, deu origem à Lei nº 9.790/99 - a nova lei das OSCIPs – reconhecida como um dos principais avanços na legislação do Terceiro Sector brasileiro. A nova lei traz avanços no sentido de restringir o universo das entidades sem fins lucrativos, retirando desta classificação hospitais e instituições de ensino que se orientam pela lógica mercantil. Seu enfoque, com as modificações operadas após as consultas à sociedade civil põe ênfase em dois aspectos: o primeiro trata do controle público sobre estas instituições, o que responde às exigências de rigor e transparência que as entidades sérias têm colocado como requisito do caráter público e como forma de se demarcarem da 'pilantropia,' e o segundo refere-se à possibilidade de elas se constituírem como prestadoras de serviços ao Estado. Para tanto, o governo federal cria a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse

Público, propõe um cadastramento destas entidades junto ao Ministério da Justiça e apresenta como instrumento de contratação de serviços um Termo de Parceria, incluso na lei, que dispensa licitações.

Embora considerada um avanço em relação à legislação anterior em vários aspectos, a nova lei federal não traz normas ou instrumentos legais, administrativos e financeiros que impulsionem o desenvolvimento autônomo e a ampliação dos trabalhos destas instituições em prol do interesse público. A lei, por exemplo, não faz referência a qualquer fonte de financiamento público para o Terceiro Sector.

### *3.3 Aspectos quantitativos e qualitativos: perfil estatístico*

O estudo mais recente sobre o universo do Terceiro Sector brasileiro foi lançado em dezembro de 2004, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife). É a partir desse estudo que documentamos o perfil estatístico do Terceiro Sector no Brasil.

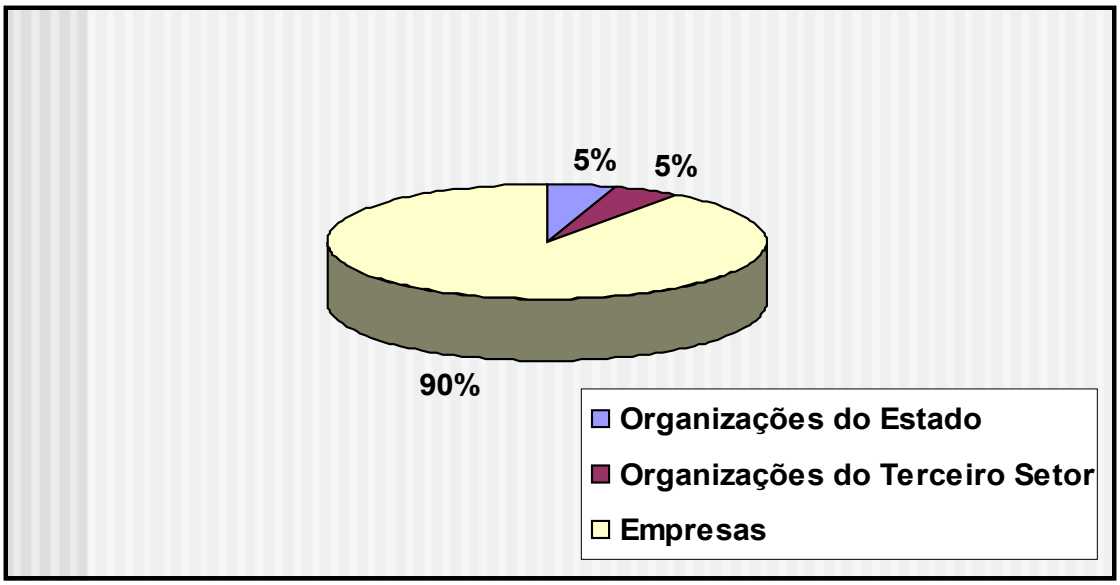
#### 3.3.1 Quantas são?

O Brasil, em 2002, contava com 276 mil instituições do Terceiro Sector oficialmente cadastradas. É importante salientar que, para o mesmo ano, este conjunto de instituições representava 55% do total das 500 mil entidades sem fins lucrativos existentes no Brasil constantes do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE (Tabelas 1.1 e 1.2 – Anexo III). No ano de 2002, o Cadastro Central de Empresas continha o registro de aproximadamente 5,3 milhões de endereços de organizações formalmente constituídas, inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, contemplando todo o conjunto de atividades econômicas.

Cerca de 90% do CEMPRE é formado por entidades empresariais, sendo os demais 10% distribuídos entre órgãos da Administração Pública e Entidades Privadas sem fins lucrativos, que também possuem inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ. Do universo de cerca de 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e

privadas não-lucrativas que compunham o cadastro do CEMPRE, o denominado terceiro sector representava, em 2002, cerca de 5%, se equiparando com as instituições do Estado.

**GRÁFICO 1.1: DIVISÃO DAS ENTIDADES DOS TRÊS SECTORES QUE COMPÕE O CADASTRO DO CEMPRE – BRASIL – 2002**

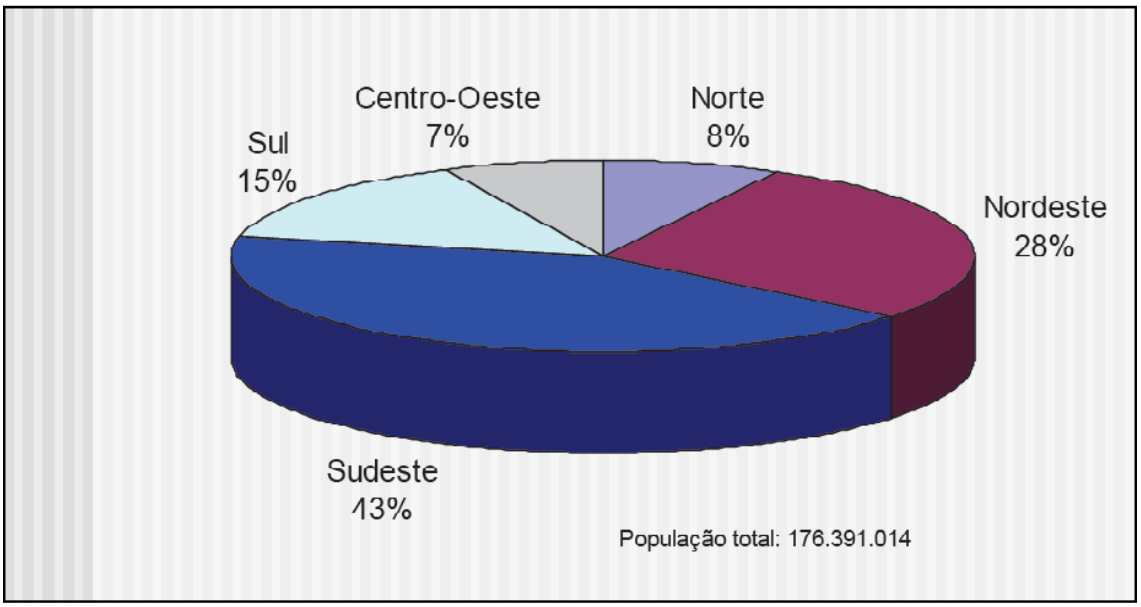



**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

### 3.3.2 Onde estão?

A Região Sudeste do Brasil, de acordo com os dados do IBGE, é a grande concentradora das instituições do Terceiro Sector. Ali se encontram 44% dessas instituições, sendo que dois estados desta região, São Paulo (21%) e Minas Gerais (13%), reúnem um terço das organizações existentes em todo o Território Nacional.

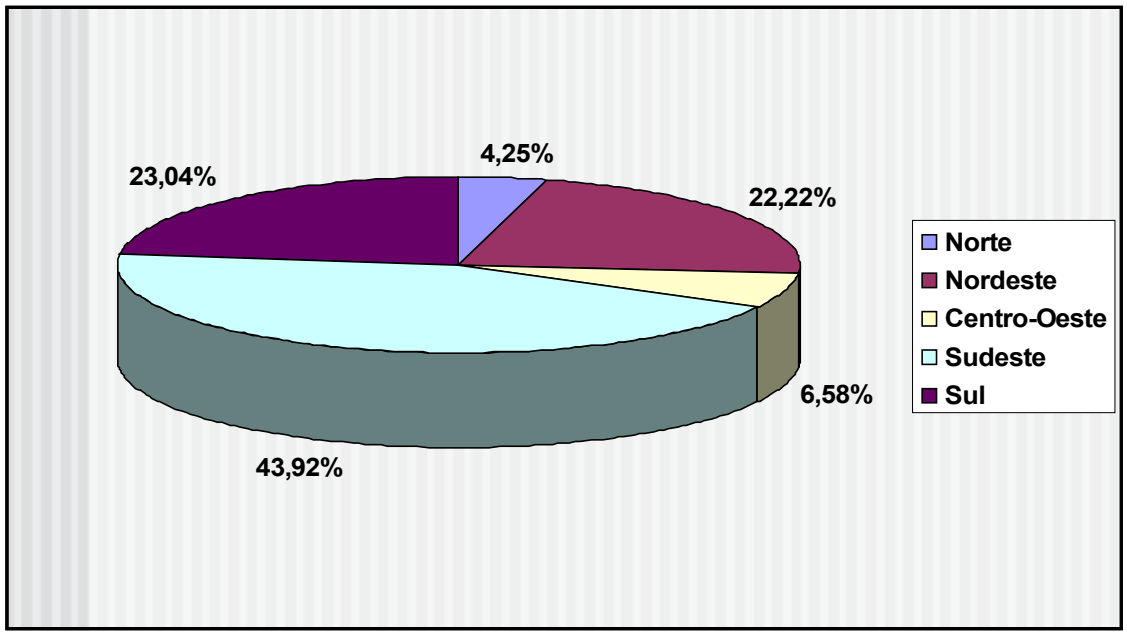
**GRÁFICO 1.2: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR REGIÃO, EM 2002**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

Ressalta, no entanto, que esses percentuais guardam semelhança com a distribuição da população brasileira: com efeito, 43% dos residentes no País estão no Sudeste, sendo um terço localizado nos dois estados acima mencionados (Tabela 1.3 – Anexo III). Merece destaque a menor participação relativa das organizações do Norte e do Nordeste em relação à proporção de suas populações. Com efeito, as duas regiões abrigam 4% e 22% das organizações sem fins lucrativos, respectivamente; esses percentuais são inferiores aos observados para os habitantes dessas regiões, quais sejam 8% e 28%, respectivamente. No Centro-Oeste verifica-se um número percentual menor de instituições do Terceiro Sector (6,58%), porém compatível com proporção populacional (6,96%), diferentemente do Norte e Nordeste.

**GRÁFICO 1.3: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES DA FEDERAÇÃO - BRASIL – 2002**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

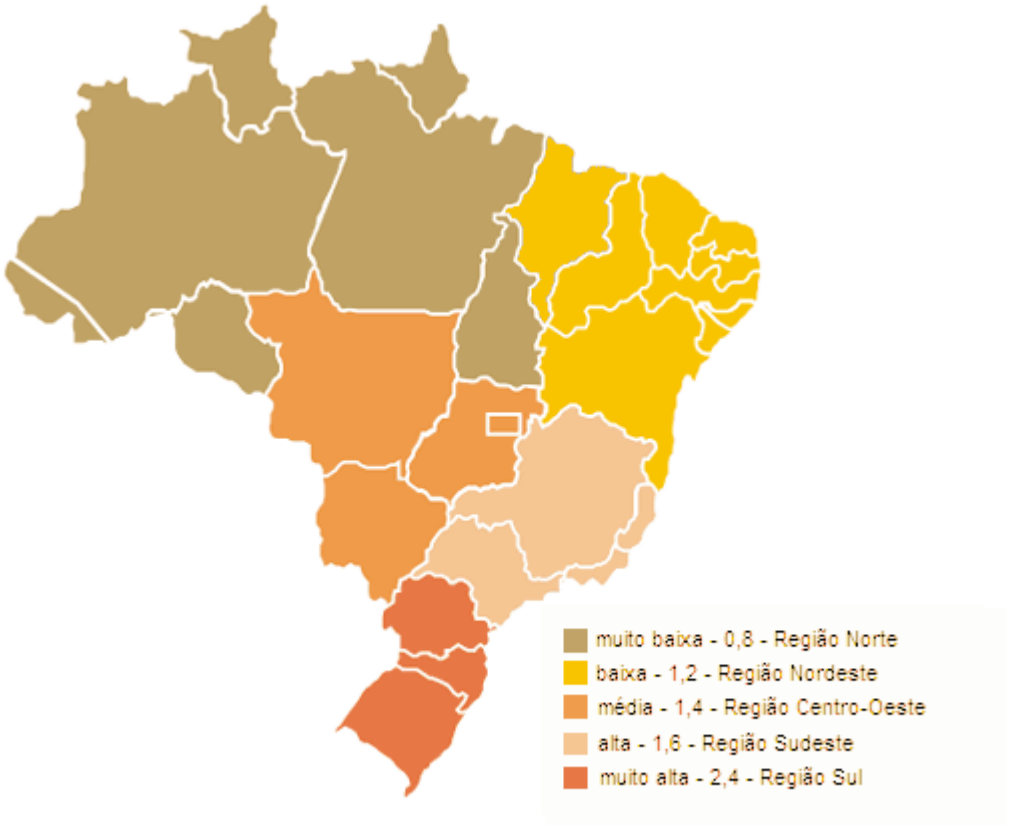
**Número de Instituições: 275.895.**

A densidade associativa medida pelo número de associações existentes por grupo de mil habitantes nos revela um padrão na dispersão geográfica das organizações do Terceiro Sector no Brasil. A Figura 1.2 revela uma maior densidade de organizações no Sul do país, com a ocorrência de 2,4 instituções por cada grupo de mil habitantes, seguido pela região Sudeste com a ocorrência de 1,6 das instituições por mil habitantes. O Norte é a região com menor densidade associativa. Tal dispersão no caso brasileiro demonstra uma coincidência entre a variável desenvolvimento económico e a densidade associativa, uma vez que as regiões mais desenvolvidas do Brasil – Sul e Sudeste – são também as que apresentam o maior número de instituições por mil habitantes. No entanto, os índices brasileiros da densidade associativa por região, não revelam nehuma diferença esmagadora entre as mesmas, ao contrário do que seria de se esperar de acordo com a teoria do capital social de Putnam.

Numa análise preliminar, parece que o caso brasileiro tende a seguir o padrão verificado por Salamon e descrito no Yearbook 2003, onde se verifica que o fator desenvolvimento e poder político económico correlacionam com o número de instituições. No entanto, cabe analisar também se essas áreas não seriam também maiores produtoras de capital social, o

que de acordo com a doutrina de Putnam, explicaria o maior número de instituições nessas regiões.

**Figura 1.2: Densidade do número de organizações do terceiro sector no Brasil**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 Elaboração Própria – 2007.**

A figura 1.3 abaixo mostra a distribuição do PIB dos Estados em relação ao PIB do Brasil. É nítido o maior peso económico dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro que faz com que a região Sudeste tenha o maior PIB dentre as regiões brasileiras. Ressalta, entretanto, que apesar de a região Sudeste apresentar maior PIB que a região Sul, a densidade associativa nesta última é maior que a verificada no Sudeste. Isso prova que a variável económica isoladamente não pode explicar o nível de desenvolvimento das instituições do Terceiro Sector – e no caso da região Sul do Brasil – Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná – é bem possível que isto esteja correlacionado com a maior circulação de capital social.

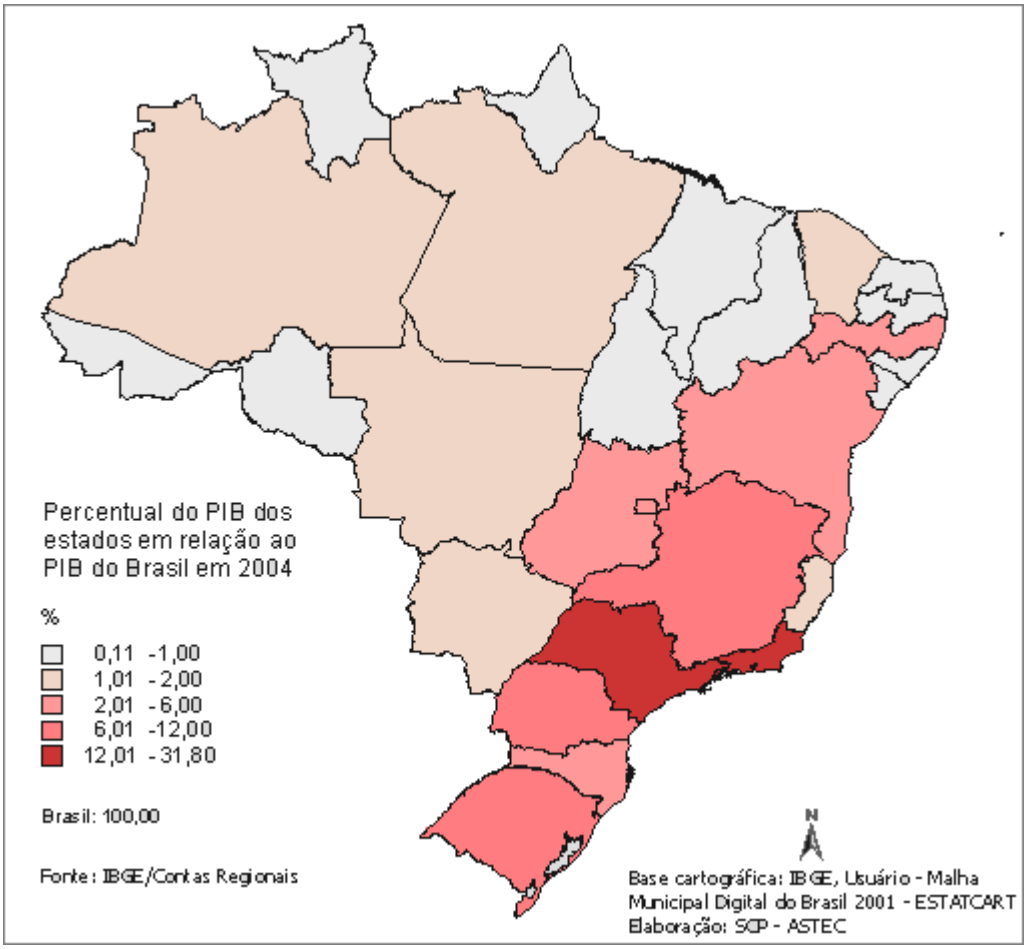
Com efeito, o Brasil desponta como um dos países de maior desigualdade sócio-económica no mundo. O conhecimento de como as desigualdades se expressam no território brasileiro é um fator chave para a construção de uma política nacional de desenvolvimento. Estudos do IBGE demonstram que as Regiões Norte e Nordeste, por exemplo, apresentam índices de educação e PIBs *per capita* mais baixos que a média nacional, enquanto que as Regiões Sudeste e Sul apresentam índices superiores. Estes números mostram o extremo contraste existente entre as regiões brasileiras no que diz respeito à sua qualidade de vida, bem como nos revela que estruturas produtivas e ao conjunto de situações sociais, históricas e políticas marcaram o desenvolvimento de cada região de forma bastante diferenciada.

Existe consenso em vários estudos que diferenças na dotação de capital humano, capital físico e capital social contribuem significantemente para explicar as diferenças regionais. A experiência da gestão pública de Porto Alegre tem sido colocada como um exemplo bem sucedido de governança municipal. O êxito do Orçamento participativo na região Sul do Brasil, indica, em diversos estudos sobre o assunto, que essa região brasileira apresenta uma sociedade mais homogênea, mais igualitária e que é mais favorável à geração de capital social. Este contexto é uma condição para o sucesso das experiências de gestão municipal das quais Porto Alegre é tomada, inclusive, como referência internacional. [72]

Mas, infelizmente, Porto Alegre não é o Brasil. Essa é a grande questão, porque no Brasil existem mais de cinco mil municípios com uma variedade enorme de situações, de tamanho, de densidade demográfica e de características locais em relação às suas elites políticas.

[72] Neste sentido: Ver a obra de KRISCHKE, Paulo J. "Cultura política: Convergências e diferenças em Porto Alegre e Curitiba", Revista de Ciências Humanas, 35, abril de 2004. : 141-176.

**FIGURA 1.3: DISTRIBUIÇÃO DO PIB DOS ESTADOS EM REALAÇÃO AO PIB DO BRASIL**




**Fonte: IBGE, 2001.**

Nas regiões Sul, Sudeste e, pelo menos em parte do Centro-Oeste, os estoques de capital social parecem ser mais altos que no Norte e no Nordeste, por exemplo. A resposta que decorre naturalmente das evidências só pode ser uma: o viés oligárquico da história institucional nordestina e nortista marcou profundamente o desenvolvimento destas regiões. No caso do Nordeste em especial, onde existem numerosos estudos no Brasil acerca dos padrões de desenvolvimento da região, parece não haver dúvida de que 'as condições físico-climáticas que predominam na região Nordeste podem, relativamente, dificultar a vida, exigir maior empenho e maior racionalidade na gestão dos recursos naturais em geral e da água, em particular, mas não podem ser responsabilizadas pelo quadro de pobreza amplamente manipulado e sofridamente tolerado. Destarte, o que mais falta no semi-árido do Nordeste brasileiro não é água, mas determinado padrão cultural que agregue confiança

e melhore a eficiência das organizações públicas e privadas envolvidas no negócio da água" (Rebouças, 1997:128). Pode ser mera coincidência, mas essa constatação de falta de um 'padrão cultural que agregue confiança e melhore a eficiência das organizações públicas e privadas' tem tudo a ver com a tese central do trabalho de Putnam sobre o processo de desenvolvimento; uma tese derivada de ampla pesquisa sobre contraste entre o norte e o sul da Itália.

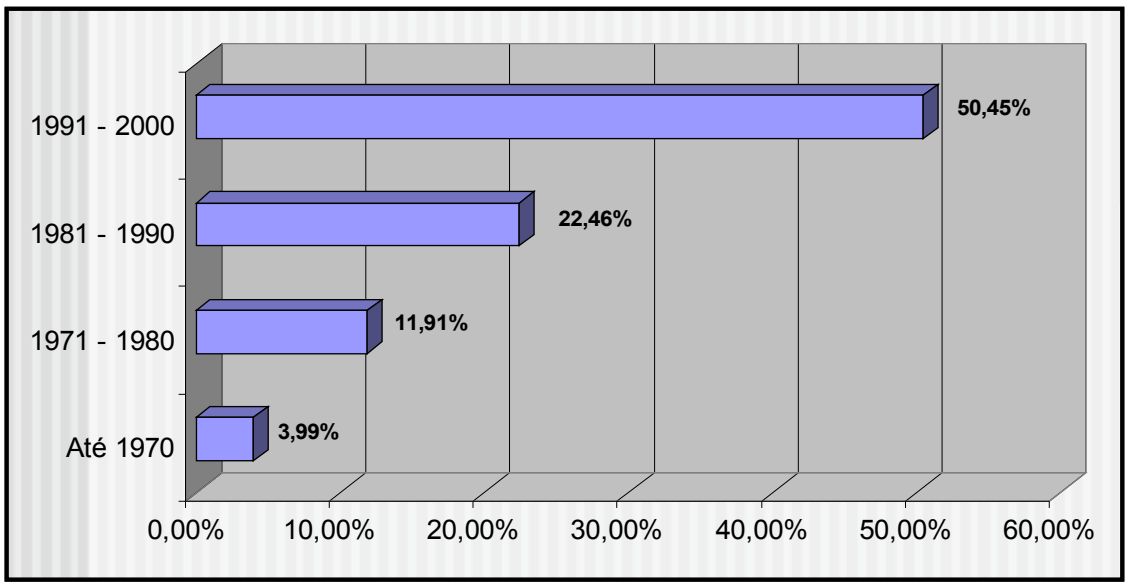
O que parece estar claro, entretanto, é o fato de que uma cultura cívica e participativa envolve um processo de geração de normas e comportamentos participativos, coletivos e cooperativos e com elevados estoques de confiança interpessoal. As iniciativas cívicas de formação de grupos de preservação de folclore, a participação da população em grupos de arte, clubes de serviços e associações esportivas e filantrópicas parecem ser maiores naquelas do que nesta região. Isso significa dizer que se identificam alguns padrões atitudinais e associativos da cultura política na região Sul do Brasil que não se registram nas demais regiões do Brasil. Uma evidência marcante desta possível diferença de estoques está no vigor do movimento cooperativista historicamente verificado no Sul do Brasil, no seu processo de colonização e forte presença dos imigrantes europeus. No entanto, lembramos que o IBGE não computou as Cooperativas na sua base de dados.

### 3.3.3 Qual a idade das entidades?

Os dados do IBGE demonstram que o Terceiro Sector brasileiro é formado por instituições relativamente novas, já que a maioria delas foi criada na década de 1990. A Tabela 1.4 (Anexo III) revela que 62% das instituições sem fins lucrativos existentes no ano de 2002 foram criadas a partir dos anos de 1990, ou seja, em 2002, tinham, no máximo, 11 anos de idade.

As entidades sediadas no Norte e Nordeste são bem mais jovens do que as instituições do Sul e Sudeste, como demonstra a tabela 1.5 (Anexo III). A tabela 1.4 (Anexo III) mostra ainda o progressivo aumento dessas instituições ao longo do tempo, sendo perceptível que a cada década se acelera o ritmo de crescimento, que foi de 88% de 1970 para 1980; de 124% de 1980 para 1990 e, apenas de 1996 para 2002, de 157%.

GRÁFICO 1.4: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR, SEGUNDO A DATA DE CRIAÇÃO - BRASIL – 2002



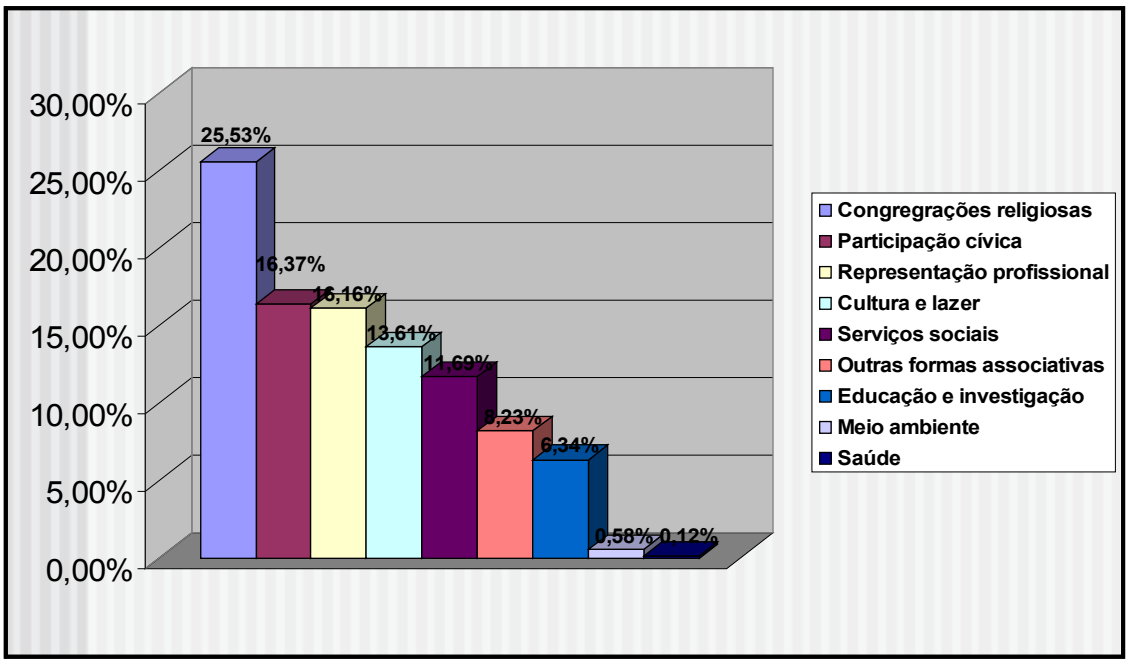

**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

### 3.3.4 O que fazem?

As congregações religiosas são as entidades de maior peso do Terceiro Sector brasileiro. Com efeito, 26% (um quarto das entidades cadastradas) dedicam-se directamente a actividades religiosas, o que demonstra a forte influência da religião no país, nomeadamente, a religião Católica (Tabela 1.6 – Anexo III). Novamente são nas regiões Sul e Sudeste que estão localizadas a maior parte dessas organizações 66% (Tabela 1.7 – Anexo III).

No entanto, cumpre destacar que o próprio IBGE admite que alguns dados ainda são imprecisos quanto à categoria das instituições, o mesmo ocorrendo com as instituições que actuam na área da saúde e educação. "Muitas vezes, se esconde ou mascara a lógica empresarial existente por detrás dessas instituições exatamente pela existência de uma legislação antiga e complexa que direciona essas entidades para o formato de 'sem fins lucrativos', seja ele associativo ou fundacional, como no caso de escolas, universidades e hospitais" (IBGE, 2004).

**GRÁFICO 1.5: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO – BRASIL – 2002**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

As organizações voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa dos direitos, que englobam as associações de moradores e de defesa de grupos específicos ou de minorias, tiveram um crescimento grande na última década (1990), tendo quadruplicado seu número, entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 11 mil associações para 45 mil em seis anos, representando 16% do total das entidades, o que é bastante significativo (Tabelas 1.6 e 1.8 – Anexo III).

Outra categoria que merece destaque e revelou crescimento na década de 1990 foi a das organizações profissionais, o que pode ser verificado também na Tabela 1.8 (Anexo III). Estas instituições representam 16% do Terceiro Sector: são ao todo 45 mil – dentre as quais merecem destaque as associações de produtores rurais (56%), sendo 34 mil (76%) criadas a partir de 1991. Não se trata aqui de entidades sindicais, tendo em vista que as mesmas não foram computadas pelo estudo do IBGE.

As entidades que se dedicam a ações culturais e recreativas aparecem em número menor: cerca de 37 mil. Elas correspondem a aproximadamente 13% do total e estão mais concentradas em entidades esportivas e de recreação do que em atividades culturais e

artísticas. De acordo com a Tabela 1.7 (ANEXO III) a região Sul do Brasil é o local onde estas instituições são mais numerosas. Nesta região, pouco mais de um quinto das organizações (21%) são culturais e recreativas.

A área de assistência social representa cerca de 12% das instituições do Terceiro Sector, no entanto, verifica-se uma ambigüidade de fronteiras com o campo das religiões, onde a função confessional aparece muitas vezes envolvida com a ação social secular, sendo difícil delimitar essas áreas de forma inequívoca.

As instituições que desenvolvem as demais atividades agregam, respectivamente, menos de 10% do total das instituições do Terceiro Sector: educação (6%) e saúde (1%). No entanto, lembramos que estes dados são imprecisos e o IBGE reconhece que muitas instituições de saúde e educacional foram compiladas como instituições religiosas, uma vez que elas apresentavam ou se "reconheciam" também ou principalmente sob essa nomenclatura.

O estudo do IBGE constata ainda o surgimento de novas instituições provenientes, provavelmente, da repercussão de novas demandas, que se refletiram no grande aumento das entidades ligadas ao meio ambiente e à proteção animal, na última década, passando de 389 entidades em 1996, para 1.591 em 2002.

### 3.3.5 Quantas pessoas empregam?

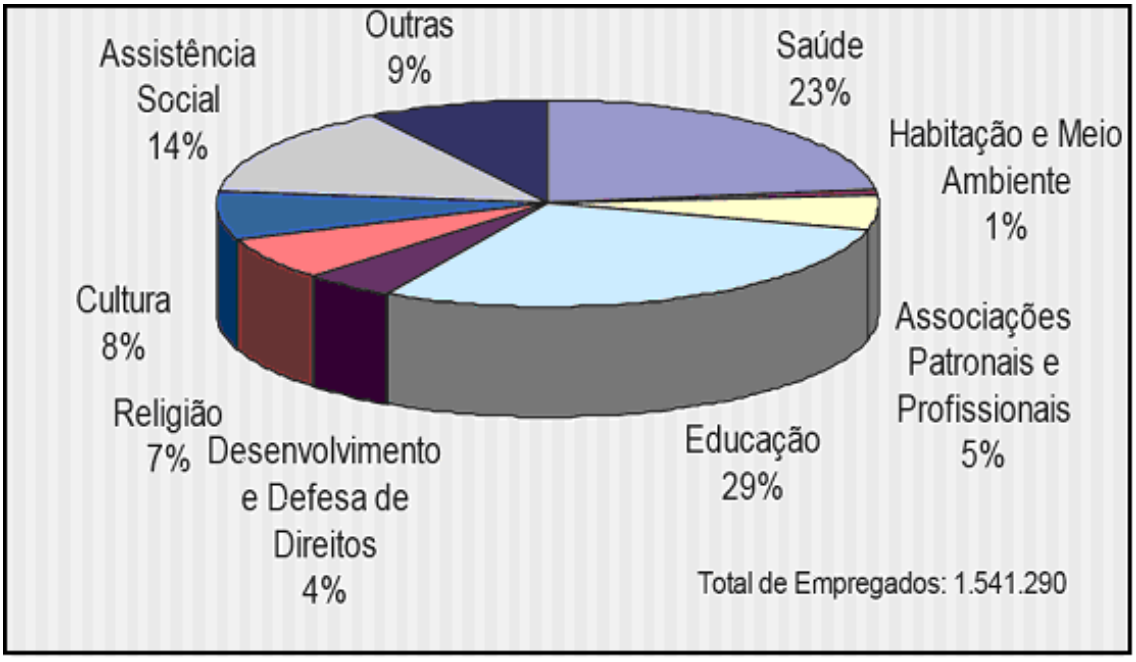
O Terceiro Sector empregou no ano de 2002 1,5 milhão de assalariados (Tabela 1.9 – Anexo III), o que correspondia ao triplo dos servidores públicos federais na ativa no mesmo ano, isto é, cerca de 500 mil pessoas. A região Sudeste é a que concentra o maior número de pessoas ocupadas no terceiro sector (56%), sendo que os Estados de São Paulo (32%) e Rio de Janeiro (11%) reúnem, sozinhos, mais de 40% dos trabalhadores dessas organizações. Destaque-se que a concentração de trabalhadores nesta região e, particularmente, nestes dois estados, é proporcionalmente maior do que o observado para o número de organizações.

O Terceiro Sector brasileiro é, pois, formado por muitas instituições pequenas e um reduzido número de instituições maiores que concentram a maior parte dos empregados do sector. A tabela 1.10 (Anexo III) mostra que a maioria das entidades (77%) não tem qualquer empregado. Outro dado importante é o fato de que metade das pessoas

formalmente assalariadas no Terceiro Sector brasileiro (52%) está nas organizações que atuam nas áreas de educação (29%) e saúde (23%) (Tabela 1.11 – Anexo III).[73] Tal resultado não deve surpreender, tendo em vista que mais uma vez os dados podem na verdade encobrir instituições – verdadeiras empresas – de ensino e de serviços hospitalares, sob a nomenclatura 'sem fins lucrativos'.

Por outro lado, os dados do IBGE demonstram que o inverso acontece com as organizações religiosas, as que atuam no desenvolvimento e defesa de direitos e as associações patronais e profissionais: elas reúnem o maior número de entidades, mais da metade do total, e ocupam somente 17% dos trabalhadores das instituições do terceiro sector. Já no que se refere aos grupos de entidades de assistência social, cultura e recreação, meio ambiente e habitação, observa-se certa similaridade entre a proporção de instituições e de pessoas ocupadas: as quatro áreas reunidas representam, aproximadamente, um quarto tanto das instituições do Terceiro Sector como dos trabalhadores por elas empregados (Gráfico 1.6).

**GRÁFICO 1.6: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SECTOR, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO E PROPORÇÃO DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO – BRASIL – 2002**



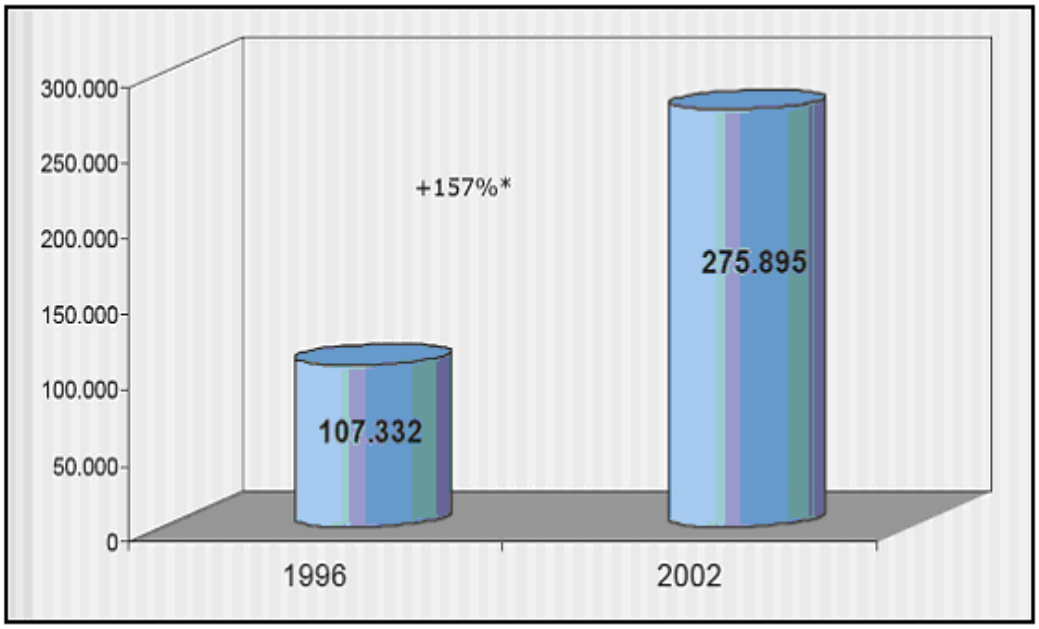

**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

[73] Observar página 112.

### 3.3.6 Quanto cresce?

Entre 1996 e 2002, o número de instituições do Terceiro Sector cresceu de 107 mil para 276 mil entidades. Essa ampliação de 169 mil novas organizações correspondeu a um crescimento de 157% no período (Tabela 1.12 – Anexo III). De acordo com os dados do CEMPRE – IBGE, o aumento de instituições do terceiro sector foi bem maior do que o observado para o conjunto de organizações (públicas, privadas lucrativas e privadas não-lucrativas) formalmente registradas no País no mesmo período: 66%. Em outras palavras, em 1996, as entidades do terceiro sector representavam 3% das entidades contidas no Cadastro; em 2002, essa proporção elevou-se para 5%.

**GRÁFICO 1.7: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SECTOR EM 1996 E 2002**



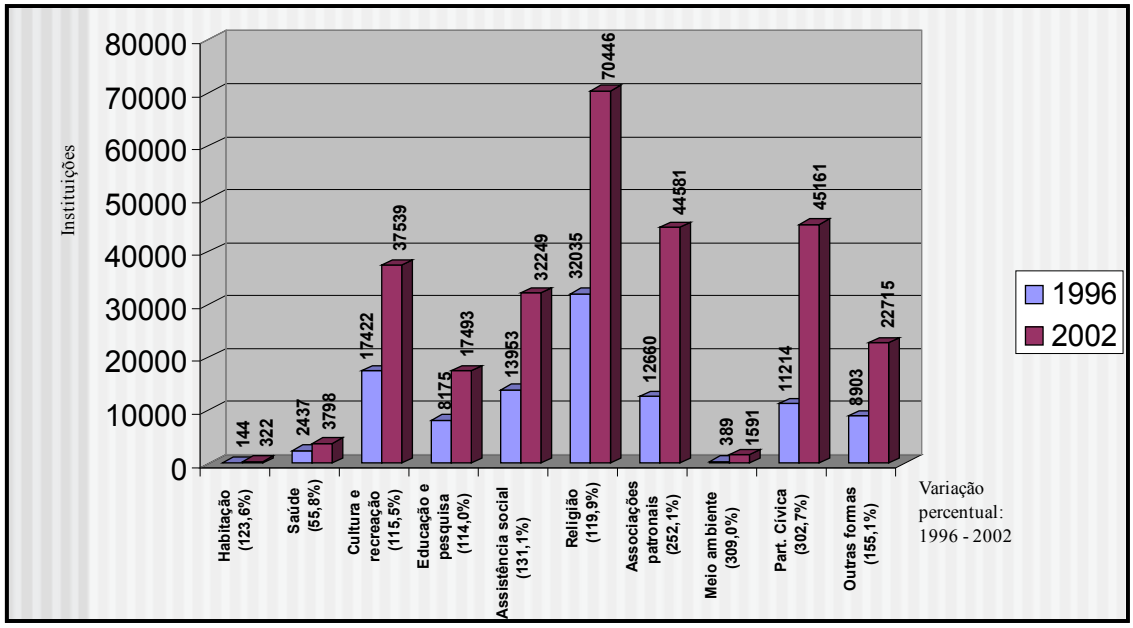

**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

**Nota: (*) Equivale a variação entre 1996 e 2002.**

No geral, todas as áreas do Terceiro Sector apontaram índices de crescimento, merecendo destaque as áreas do meio ambiente, do desenvolvimento e da defesa de direitos, que praticamente quadruplicaram o número de entidades (309% e 303%, respectivamente), bem como as associações patronais e profissionais, que mais do que triplicaram (252%). A Tabela 1.12 mostra exactamente esse expressivo aumento das

instituições no período entre 1996 e 2002. Vale ressaltar que as instituições religiosas, apesar do crescimento verificado (em 1996 eram 32.035 e em 2002 70.446) e de ainda permanecerem como a maior categoria do sector, diminuíram sua participação relativa, passando a representar em 2002 26% do total das entidades do Terceiro Sector (em 1996 o percentual era de 30%). Isso porque as demais categorias registraram forte crescimento no período, redistribuindo assim o peso de cada uma delas.

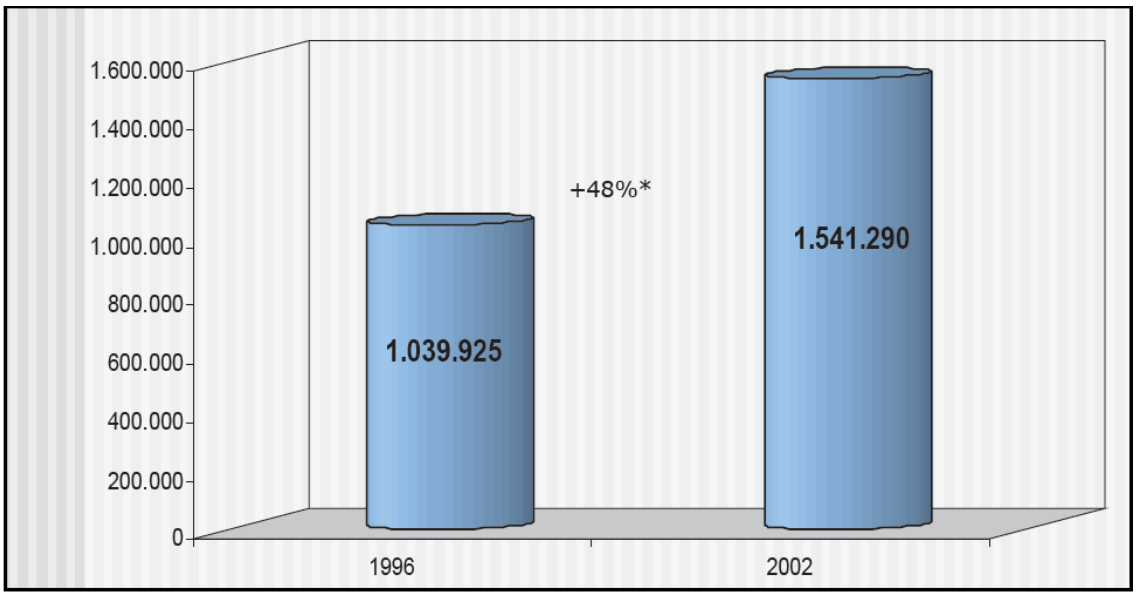
**GRÁFICO 1.8: CRESCIMENTO POR ÁREA DE ATUAÇÃO – COMPARATIVO – 1996/ 2002**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

O que demonstra ainda o crescimento do Terceiro Sector brasileiro é o aumento do número de empregados. Entre 1996 e 2002 foram 500 mil novos trabalhadores, saltando de 1 milhão de empregados para 1,5 milhão, o que correspondeu a um crescimento da ordem de 48% o que pode ser verificado nos dados constantes da Tabela 1.14 (Anexo III).

**GRÁFICO 1.9: CRESCIMENTO DO TERCEIRO SECTOR, PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO – COMPARATIVO – 1996/ 2002**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

**Nota: (*) Equivale a variação entre 1996 e 2002.**

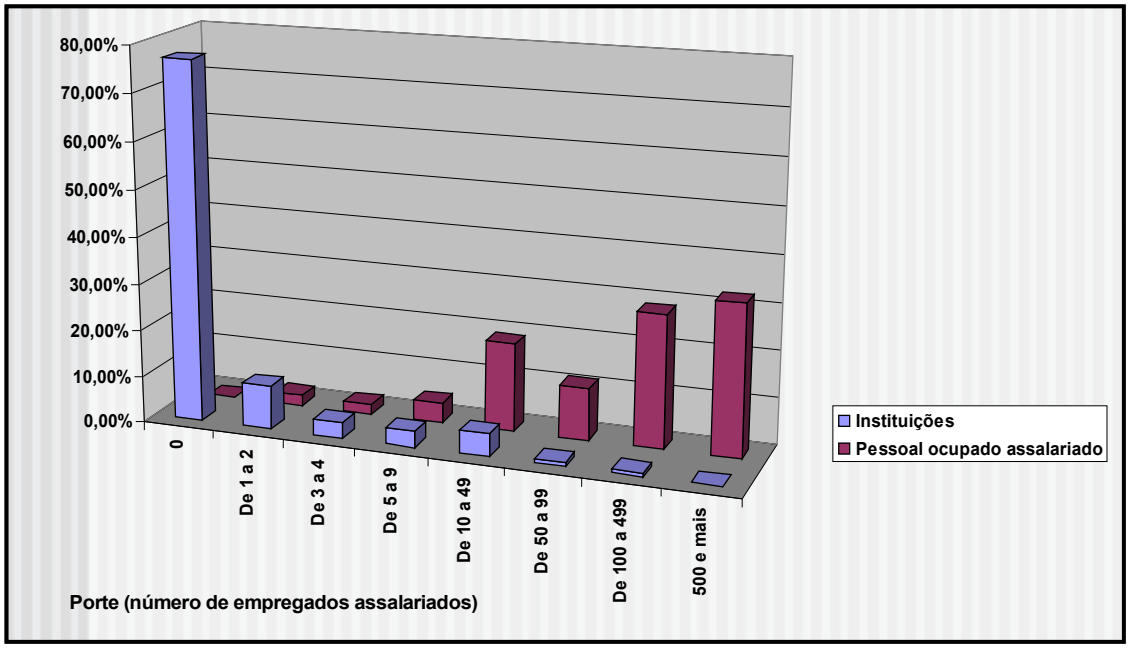
Com o crescimento das organizações sem fins lucrativos (em número e dimensão), as possibilidades de emprego e de carreira nessas organizações também aumentam e surgem então oportunidades para diversas categorias de profissionais. Segundo Denise Chirspin Marim, as organizações sem fins lucrativos são uma fonte de empregos que se está consolidando no Brasil nos últimos anos e que exige novas especializações. Ainda segundo esta pesquisadora, uma das tendências desse tipo de organização é trocar o trabalho voluntário pelo de profissionais, passando a requisitar administradores de entidades sem fins lucrativos e captadores de recursos. O Gráfico 1.9 acima demonstra o aumento do número de empregos no sector no Brasil.

### 3.3.7 Qual a dimensão?

Como já informado acima, no geral, o Terceiro Sector é formado por milhares de organizações muito pequenas e uma minoria que concentra a maior parte dos empregados do sector. Vale destacar mais uma vez que a dimensão das entidades varia de acordo com a região geográfica e com o tipo de ações que desenvolvem.

Analisando o número de empregados, observa-se que apenas 1% das instituições que compõem o Terceiro Sector são de grande porte, ou seja, contam com 100 ou mais empregados. Nestas entidades estão concentradas 61% das pessoas ocupadas assalariadas no sector, o que significa que cerca de 2,5 mil entidades absorvem quase um 1 000 000 de trabalhadores. Mais uma vez, as regiões Sudeste e Sul se destacam, sendo as que mais concentram empregados no Terceiro Sector. Essa distribuição se assemelha ao padrão encontrado para a densidade associativa (medida pelo número de associações existentes por grupo de mil habitantes). A este respeito, veja-se que os dados disponíveis na pesquisa nos levam a crer que existe uma correlação positiva entre a densidade associativa e o número de pessoas empregadas no Terceiro Sector. Parece razoável acreditar que, onde existe um maior número de instituições, haverá por via de consequência um maior número de empregos disponíveis.

**GRÁFICO 1.10: TAMANHO DAS INSTITUIÇÕES SEGUNDO O NÚMERO DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO**




**Fonte: Cadastro Geral de Empresas /IBGE -2002 - Elaboração: Própria – 2007.**

As instituições com uma a duas pessoas ocupadas representam 9% do total, sendo esse percentual ligeiramente maior no Centro-Oeste (13%) e menor no Nordeste (6%). O reduzido porte dessas instituições pode ser ainda revelado quando se observa que as entidades com 10 ou mais empregados não ultrapassam 9% desse total. Essa proporção se

mantém qualquer que seja a região do Brasil. No geral, as entidades localizadas no Sul são maiores do que as do Nordeste, qualquer que seja a atividade realizada.

É interessante destacar que se verifica uma relação entre idade e porte das organizações. Os dados da Tabela 1.4 (Anexo III) confirmam este resultado, pois, no geral, mostram que, quanto mais jovem a instituição menor ela é. Conforme já relatado com ressalvas acima, o tamanho das instituições também varia conforme o seu campo de atuação, com destaque para as áreas de saúde e educação, que são, no geral, mais de 100 vezes maiores do ponto de vista de geração de emprego do que as demais organizações.

Vale ressaltar que, de acordo com o IBGE em 1996, os empregados das instituições do terceiro sector correspondiam a 4,6% do total de empregados constantes do CEMPRE[74] (pessoal ocupado assalariado); em 2002, essa proporção subiu para 5,5%. No entanto, a tabela 1.15 (Anexo III) demonstra que, apesar do crescimento do sector e do aumento geral no número de empregados, praticamente todas as áreas reduziram o número médio de pessoal assalariado, apresentando variação percentual negativa. Ou seja, ocorreram novas contratações em razão do significativo aumento do número de instituições, o que demonstra que o tamanho médio das instituições diminuiu no período em análise. [75]

[74] Em 1996, o CEMPRE registrava 22 415 007 pessoas ocupadas assalariadas e, em 2002, esse número subiu para 27 854 902.

[75] A elevação do número de empregados das instituições do terceiro sector, cerca de 48%, foi relativamente bem menor do que o observado para o número de organizações (que foi de 157%).

# Capítulo IV

## Pesquisas quantitativas sobre o terceiro sector no mundo e a posição brasileira

### Importância Sócio Econômica do Terceiro Sector

Até recentemente, não se tinha informação agregada sobre a dimensão do Terceiro Sector nas economias modernas. O *Institute for Policy Studies* da Jonhs Hopkins University publicou, no final de 1994, o primeiro estudo comparativo sobre o Terceiro Sector, que compreendeu sete países, sendo eles: Estados Unidos, França, Alemanha, Reino Unido, Itália, Hungria e Japão. A intenção da Organização das Nações Unidas (ONU) é que a metodologia do *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* seja aplicada pelos 180 países membros, o que permitirá a inclusão do Terceiro Sector no mapa econômico.

O Manual do Terceiro Sector no Sistema de Contas Nacionais surge então como decorrência do crescente interesse dos países em dimensionar o caráter e o papel das organizações não lucrativas, decorrendo do trabalho desenvolvido pelos pesquisadores Lester Salamon e Helmut Anheier em parceria entre o Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Johns Hopkins e o Departamento de Estatística da ONU. O trabalho teve como objetivo a definição de uma conta satélite (inclui além dos valores monetários de suas receitas e despesas, os repasses em espécie e os valores do trabalho remunerado e voluntário) para dimensionar a participação do Terceiro Sector nas economias de diferentes países, possibilitando a mensuração e agregação de dados econômicos detalhados sobre o sector dentro da estrutura do Sistema de Contas Nacionais.

Em nossa perspectiva comparativa do Terceiro Sector brasileiro utilizaremos os dados disponíveis na última publicação - segundo volume do livro *Global Civil Society: An Overview,* de Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski e Regina List (Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2003), onde são analisados 35 países.

### *4.1 Quanto à relevância económica e à densidade associativa*

A metodologia da Johns Hopkins foi concebida para obter informações que avaliassem o Terceiro Sector sob critérios econômicos, principalmente no que diz respeito à sua participação no PIB e na geração de emprego. Outras informações importantes sobre a natureza do Terceiro Sector também aparecem, principalmente no que diz respeito à classificação que permite agrupar e subdividir as organizações, mostrando o perfil diversificado do sector e suas principais fontes de recursos. O projecto internacional da Johns Hopkins University estima que o Terceiro Sector no mundo ocupe 39.5 milhões de pessoas, sendo 21,8 milhões de trabalhadores remunerados (empregados) e 12,6 milhões de voluntários.[76]

Com relação ao PIB em termos comparativos, se fosse considerado um país, o Terceiro Sector seria a oitava economia do mundo. Com a movimentação de um PIB anual de aproximadamente US$ 1,3 trilhão, equipara-se a países tais como Reino Unido e Itália, ultrapassa o PIB de países como Brasil, Rússia, Espanha e Canadá, portanto, é inegável sua importância económica.[77]

[76] Pelos dados da Universidade Jhons Hopkins o mundo conta hoje com aproximadamente 221 voluntários por cada grupo de 1000 habitantes adultos.

[77] Se comparado a sectores da economia mundial, as organizações não governamentais (ONGs) empregam mais do que as indústrias têxtil (4 milhões de empregados), alimentar (4 milhões), de utilidade - companhias de gás, energia elétrica, água e esgotos (8 milhões), e de transportes e comunicação (33milhões). Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003: 15.

QUADRO 1.4: REPRESENTAÇÃO DA POSIÇÃO DO TERCEIRO SECTOR, NO RANKING DOS PAÍSES, TENDO O PIB COMO REFERÊNCIA

| Country | GDP (trillion $) |
|---|---|
| U.S. | $7.2 |
| Japan | 5.1 |
| China | 2.8 |
| Germany | 2.2 |
| U.K. | 1.4 |
| France | 1.3 |
| **Civil society sector expenditures (35 countries)** | **1.3** |
| Italy | 1.1 |
| Brazil | 0.7 |
| Russia | 0.7 |
| Spain | 0.6 |
| Canada | 0.5 |

**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

No Brasil, o Terceiro Sector representa cerca de 1,5% do produto do país, em moeda de 1995. Isto significa que o Terceiro Sector no Brasil assume cada vez mais o *status* de expressiva e importante força econômica, representando um importante agente na geração de emprego e incremento da economia nacional.[78] Mais do que isso, os dados atuais, após 1995, indicam que sua presença e atuação vêm crescendo acentuadamente. Constatamos, no entanto, que a participação do Terceiro Sector no PIB brasileiro é bastante modesta, quando comparada com outros países.

### *4.2 Quanto ao financiamento (sustentabilidade)*

De acordo com a classificação proposta pelo estudo da Universidade Johns Hopkins, as fontes de receita do Terceiro Sector se agrupam em três categorias:

a) receita de geração própria: pagamentos por vendas de bens e serviços prestados pela instituição e pagamentos de membros (anuidades, etc);

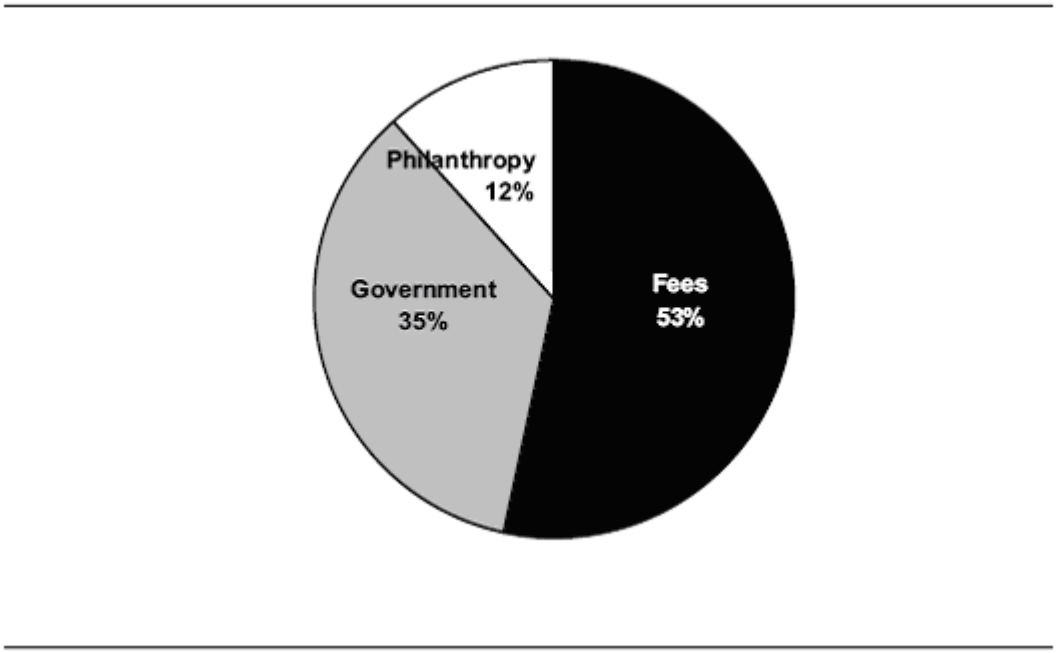
[78]Atualmente, as estimativas indicam que o terceiro sector no Brasil já represente 5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, de acordo com dados recentes de um estudo preliminar ainda não divulgado, que cruza dados de 2002 da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), do arquivo do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal).

b) receitas provenientes de filantropia: incluem doações individuais e de empresas;

c) receitas provenientes de financiamento estatal: subvenções, isenções fiscais, pagamentos de contratos e convênios realizados pelo Estado.

O gráfico abaixo ilustra as fontes de receitas do Terceiro Sector e uma constatação surpreendente é que ele depende, majoritariamente, de recursos próprios e do governo, nos países pesquisados. Na realidade, os recursos próprios, com cerca de 53% das contribuições, se constitui na mais importante fonte de renda para o sector. Em seguida, vem o sector público com aproximadamente 35% e finalmente vem a filantropia (de empresas e famílias) que apresentam doações em torno de 12%.

**GRÁFICO 1.11: REPRESENTAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERCEIRO SECTOR MUNDIAL**




**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

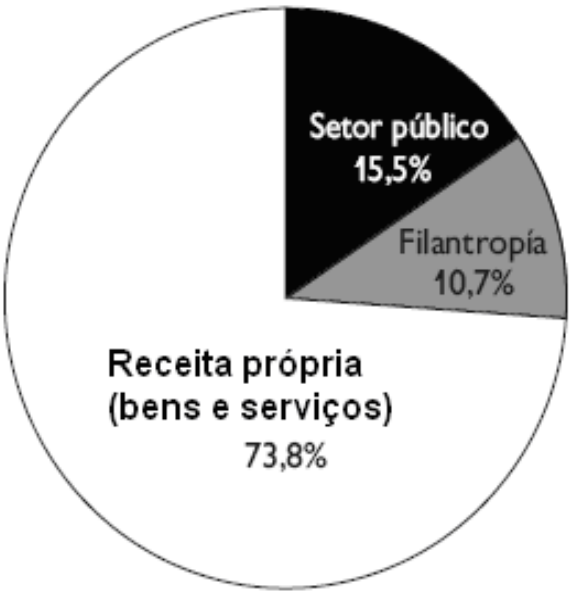
**34 países analisados, excluindo-se da análise Egito e Marrocos.**

Obviamente esse gráfico não reflete a realidade de cada país ou região individualmente. O Gráfico 1.12 demonstra que a fonte de receita dominante no Terceiro Sector brasileiro são os recebimentos pelos serviços prestados. Esta fonte representa 73,8% de todo financiamento do Terceiro Sector brasileiro, sendo uma parcela disso proveniente do pagamento de taxas por serviços prestados por hospitais e instituições de educação.

Entretanto, tais dados devem ser avaliados com cautela e é justamente isso que faremos adiante.

Em contraste, de acordo com os dados da Johns Hopkins a filantropia privada e o sector público asseguram partes bem menores quando analisamos o financiamento do Terceiro Sector no Brasil. Assim, temos uma participação de 10,7% da filantropia privada e uma participação de 15,5% do sector público.

**GRÁFICO 1.12 REPRESENTAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERCEIRO SECTOR BRASILEIRO**



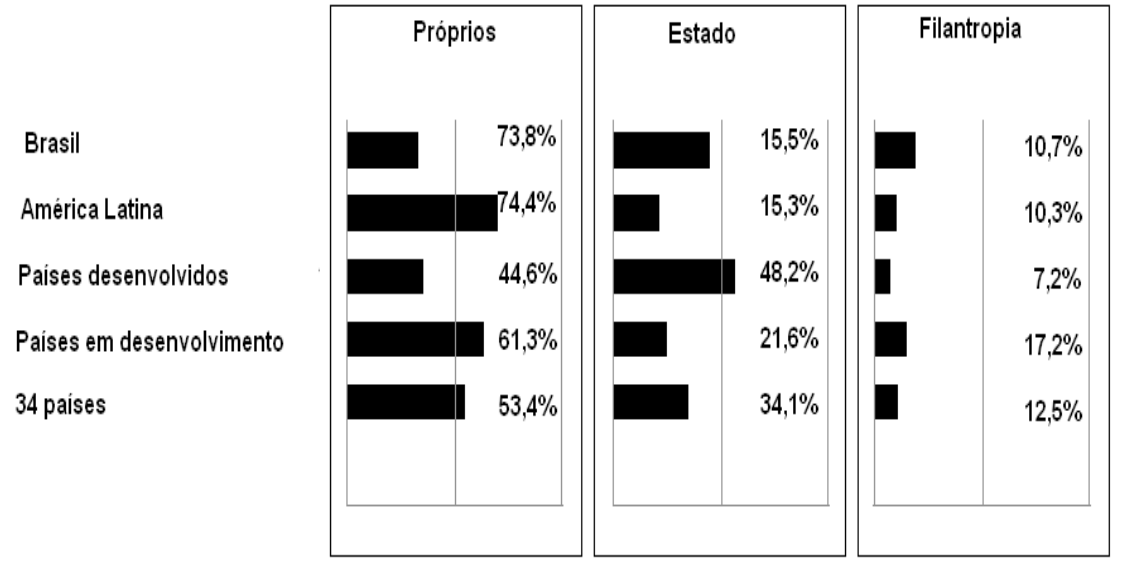

**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

Com efeito, a filantropia privada não é a fonte principal de receita para o Terceiro Sector de nenhum dos países analisados. Quando muito, alguns países de forma pontual, apresentavam índices superiores à média geral dos 34 países analisados, como África do Sul, Roménia e Paquistão, que apresentaram, 24,2%, 26,5%, 42,9%, respectivamente. Esses índices podem ser explicados para esses países, tendo em vista o cenário de guerras, graves distúrbios sociais e extrema pobreza. [79]

[79] Neste quesito foram analisados pela pesquisa Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project, somente 34 países, excluindo-se da análise Egito e Marrocos.

No Brasil essas doações correspondem a 10,7% da receita total do Terceiro Sector acima da média verificada para os países desenvolvidos (7,2%) e significativamente mais baixa que a média verificada para os países em desenvolvimento (17,2%), mas ligeiramente superior à média da América latina (10,3%), e finalmente, menor do que a média geral dos 34 países analisados (12,5%).

**GRÁFICO 1.13: FONTE DE INGRESSO DE RECEITA NO TERCEIRO SECTOR. BRASIL, AMÉRICA LATINA, PAÍSES DESENVOLVIDOS, PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 34 PAÍSES**




**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

De acordo com os dados da Universidade Johns Hopkins, enquanto a estrutura de renda do Terceiro Sector no Brasil e na América Latina se baseia proritariamente na auto-receita ou auto-financiamento, tal não ocorre em outros lugares do mundo. De forma bastante diversa, nos países desenvolvidos a média de auto-financiamento do Terceiro Sector é de 44,6%, isso porque, nesses países, o Estado aparece igualmente como um importante financiador do Terceiro Sector, com média de investimento na ordem de 48,2%, como podemos observar tanto no Gráfico 1.13 acima, como na Tabela 1 adiante. Entretanto, vale ressaltar que não existe um padrão para esses blocos, existindo tanto países que tem o Terceiro Sector financiado prioritariamente pelo Estado, como Áustria (50,4%), França (57,8%), Alemanha (64,3%) Irlanda (77,2%), Países Baixos (59%), Reino Unido (46,7%) e Africa do Sul (44,2%), como países que, apesar de apresentarem alto índice de

investimento estatal, ainda têm como fonte principal de financiamento o auto-financiamento, como por exemplo os EUA, que apresentam 30,5 % de financiamento estatal, 12,9% de filantropia privada e 56,6% de recursos próprios do Terceiro Sector.

**No entanto, todos esses dados merecem uma leitura crítica rigorosa, nomeadamente, quanto ao fato da principal fonte de financiamento do Terceiro Sector no Brasil, na América Latina e nos Países em Desenvolvimento ser oriunda de suas próprias receitas, mediante o pagamento de serviços prestados, merecendo tais dados uma avaliação de forma desagregada. Não podemos descartar que esses dados apresentam uma distorção que foi tratada de forma simplista pelos estudiosos da Johns Hopkins, pois não revelam a realidade destes países.**

Sabemos que no interior desses dados foram computadas as instituições de saúde e educação, que obviamente elevam esse índice, pois são as campeãs na venda direta de serviços e de ocupação de mão de obra assalariada. Se grande parte do pessoal ocupado assalariado se encontra em hospitais, faculdades ou universidades privadas e grande parte da auto-receita do Terceiro Sector provêem destas organizações, faz sentido perguntar o que têm a ver essas instituições, ou a grande maioria delas, com os valores do associativismo voluntário ou com a mobilização da sociedade.

Portanto, teríamos que considerar nos seus devidos termos qual o verdadeiro significado desta alta taxa de auto-receita verificada no Terceiro Sector no Brasil e nos demais países em desenvolvimento. Será mesmo que o Estado é realmente um modesto financiador do Terceiro Sector nestes países? Não seriam estes números artificiais, levando-se em conta que essas duas categorias de instituição (saúde e educação) se situam numa zona de aparente ambigüidade, onde a maioria das instituições comportam-se segundo a lógica do mercado, cobrando caro e gerando lucros indiretos para seus mantenedores?

Esse padrão é verificado não só no Brasil e em outros países da América do Sul, como Argentina, Bolívia e Chile, como também em países europeus como Portugal, em que já é visível a proliferação de instituições de ensino sob o escudo das entidades não lucrativas. É difícil delimitar essas áreas de forma inequívoca e a equipe da Johns Hopkins não enfrentou esse problema. Por isso, na composição desse índice, não surpreenderia encontrar muitas vezes verdadeiras empresas disfarçadas, protegidas pelos meandros legislativos que autorizam seu funcionamento sob o formato de instituição sem finalidade lucrativa.

**TABELA 1: FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERCEIRO SECTOR, COM E SEM OS VOLUNTÁRIOS, EM 34 PAÍSES**

| | Excluding volunteers | | | | Including volunteers | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Percent share from | | | Total | Percent share from | | | Total |
| Country | Govern-ment | Philan-thropy | Fees | Millions US$ | Govern-ment | Philan-thropy | Fees | Millions US$ |
| Argentina | 19.5% | 7.5% | 73.1% | $13,321 | 16.2% | 23.0% | 60.8% | $16,014 |
| Australia | 31.2% | 6.3% | 62.5% | $19,810 | 25.4% | 23.6% | 51.0% | $24,295 |
| Austria | 50.4% | 6.1% | 43.5% | $6,262 | 41.3% | 23.1% | 35.6% | $7,643 |
| Belgium | 76.8% | 4.7% | 18.6% | $25,576 | 65.9% | 18.1% | 16.0% | $29,773 |
| Brazil | 15.5% | 10.7% | 73.8% | $11,390 | 14.5% | 16.3% | 69.2% | $12,144 |
| Colombia | 14.9% | 14.9% | 70.2% | $1,719 | 13.1% | 24.9% | 62.0% | $1,948 |
| Czech Rep. | 39.4% | 14.0% | 46.6% | $860 | 32.1% | 30.0% | 37.9% | $1,056 |
| Finland | 36.2% | 5.9% | 57.9% | $6,064 | 25.2% | 34.6% | 40.3% | $8,722 |
| France | 57.8% | 7.5% | 34.6% | $57,304 | 33.4% | 46.6% | 20.0% | $99,234 |
| Germany | 64.3% | 3.4% | 32.3% | $94,454 | 42.5% | 36.2% | 21.3% | $142,887 |
| Hungary | 27.1% | 18.4% | 54.6% | $1,433 | 26.2% | 21.1% | 52.7% | $1,483 |
| India | 36.1% | 12.9% | 51.0% | $3,026 | 24.9% | 39.9% | 35.2% | $4,382 |
| Ireland | 77.2% | 7.0% | 15.8% | $5,017 | 67.6% | 18.6% | 13.8% | $5,732 |
| Israel | 63.9% | 10.2% | 25.8% | $10,947 | 59.1% | 17.0% | 23.9% | $11,842 |
| Italy | 36.6% | 2.8% | 60.6% | $39,356 | 30.2% | 19.7% | 50.1% | $47,647 |
| Japan | 45.2% | 2.6% | 52.1% | $258,959 | 41.5% | 10.7% | 47.8% | $282,314 |
| Kenya | 4.8% | 14.2% | 81.0% | $404 | 4.3% | 23.9% | 71.8% | $456 |
| Mexico | 8.5% | 6.3% | 85.2% | $1,554 | 7.5% | 17.9% | 74.7% | $1,774 |
| Netherlands | 59.0% | 2.4% | 38.6% | $60,399 | 46.1% | 23.9% | 30.1% | $77,391 |
| Norway | 35.0% | 6.9% | 58.1% | $5,640 | 20.0% | 46.9% | 33.1% | $9,895 |
| Pakistan | 6.0% | 42.9% | 51.1% | $310 | 4.9% | 53.1% | 41.9% | $378 |
| Peru | 18.1% | 12.2% | 69.8% | $1,272 | 17.5% | 14.7% | 67.7% | $1,310 |
| Philippines | 5.2% | 3.2% | 91.6% | $1,103 | 3.1% | 43.2% | 53.7% | $1,878 |
| Poland | 24.1% | 15.5% | 60.4% | $2,620 | 22.8% | 20.1% | 57.1% | $2,771 |
| Romania | 45.0% | 26.5% | 28.5% | $130 | 20.5% | 66.5% | 13.0% | $285 |
| Slovakia | 21.9% | 23.3% | 54.9% | $295 | 21.3% | 25.1% | 53.5% | $302 |
| South Africa | 44.2% | 24.2% | 31.7% | $2,386 | 31.5% | 45.9% | 22.6% | $3,346 |
| South Korea | 24.3% | 4.4% | 71.4% | $19,753 | 21.6% | 14.9% | 63.5% | $22,186 |
| Spain | 32.1% | 18.8% | 49.0% | $25,778 | 25.2% | 36.3% | 38.5% | $32,833 |
| Sweden | 28.7% | 9.1% | 62.3% | $10,599 | 14.6% | 53.7% | 31.7% | $20,805 |
| Tanzania | 27.0% | 20.0% | 53.1% | $263 | 12.8% | 61.9% | 25.3% | $552 |
| Uganda | 7.1% | 38.2% | 54.7% | $108 | 5.5% | 51.8% | 42.7% | $139 |
| United Kingdom | 46.7% | 8.8% | 44.6% | $78,220 | 36.4% | 28.8% | 34.8% | $100,196 |
| United States | 30.5% | 12.9% | 56.6% | $566,960 | 25.6% | 26.9% | 47.4% | $675,973 |
| Developing / transitional | 21.6% | 17.2% | 61.3% | - | 16.7% | 33.0% | 50.3% | - |
| Developed | 48.2% | 7.2% | 44.6% | - | 37.5% | 29.0% | 33.5% | - |
| 34 countries | 34.1% | 12.5% | 53.4% | - | 26.5% | 31.1% | 42.4% | - |

**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

Os dados estatísticos demonstram algo que vai além da dimensão da solidariedade e da dimensão cívica e participativa que a actividade do voluntariado expressa. A análise de Salamon procura demonstrar o significado económico do voluntariado. Quando a equipe da

Johns Hopkins University quantifica o 'valor econômico do esforço voluntário' (Tabela 1) percebemos que há um incremento significativo dos valores referentes ao Terceiro Sector.

É legitima a preocupação em avaliar o contributo do voluntariado para a economia global dos países, todavia é preciso cautela na forma desta quantificação que pode, em última análise, exagerar o valor econômico do Terceiro Sector.

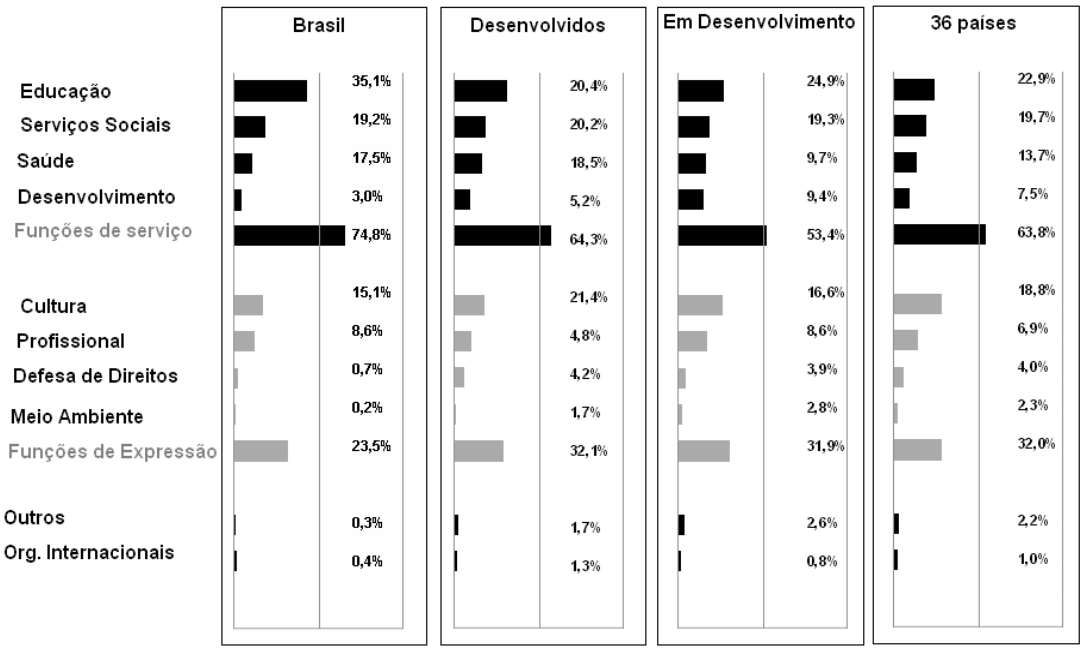
### *4.3 Quanto ao papel, estrutura, áreas de atuação e distribuição de emprego*

Percebe-se o perfil do Terceiro Sector, ao examinar a distribuição daquela geração de emprego entre suas diversas atividades. Como forma de simplicar as funções ou áreas de atuação das organizações do Terceiro Sector, a Universidade Johns Hopkins distinguiu uma tipologia de organizações segundo duas grandes áreas de atuação:

a) Organizações com funções de *expressão* – considera aquelas atividades que oferecem espaços para expressão cultural, espiritual, de valores, defesa de direitos, proteção ambiental, direitos humanos e expressão política.
b) Organizações com funções de *serviço* – envolve a prestação direta de serviços de saúde, educação e serviços sociais.

De forma geral, concentrando-nos agora a um nível mais desagregado, importa ver quais são as principais actividades desenvolvidas no seio do Terceiro Sector. Desde logo, destaca-se um conjunto de três campos que absorvem dois terços do emprego total no Terceiro Sector, são eles a educação (22,9%), a saúde (13,7%) e os serviços sociais (19,7%). No cômputo das actividades culturais e recreativas, a cifra corresponde a 18% do emprego total neste sector.

**GRÁFICO 1.14: COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR, POR ÁREA DE ATUAÇÃO, BRASIL, PAÍSES DESENVOLVIDOS, PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E MÉDIA DOS 36 PAÍSES**




**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

Como demonstra a Tabela 2, mais de um terço - 69,6% - da força de trabalho total (emprego remunerado e voluntário) do Terceiro Sector brasileiro se encontra alocado em três campos de atividades, relacionadas tradicionalmente com o bem estar social, quais sejam: educação, saúde e serviço social.

**Tabela 2: Composição da força de trabalho das organizações o terceiro sector, por país, países desenvolvidos, países em desenvolvimento e média de 36 países**

| Country | Culture | Education | Health | Social Svcs | Environment | Development | Civic / Adv. | Foundations | International | Professional | n.e.c. | Total (thousands) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Percent of total civil society workforce* | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 13.8 | 31.5 | 9.8 | 13.5 | 1.6 | 15.7 | 1.8 | 0.1 | 0.8 | 8.2 | 3.2 | 659.4 |
| Australia | 22.7 | 17.9 | 14.9 | 23.6 | 1.4 | 10.4 | 2.9 | 0.2 | 0.4 | 3.3 | 2.4 | 579.7 |
| Austria | | | | | | n / a | | | | | | 184.3 |
| Belgium | 11.1 | 30.5 | 23.9 | 22.9 | 0.5 | 8.3 | 0.5 | 0.3 | 0.4 | 1.5 | 0.0 | 456.9 |
| Brazil | 15.1 | 35.1 | 17.5 | 19.2 | 0.2 | 3.0 | 0.7 | 0.0 | 0.4 | 8.6 | 0.3 | 1173.8 |
| Colombia | 7.5 | 20.2 | 15.3 | 18.7 | 0.8 | 18.5 | 1.6 | 1.5 | 0.1 | 14.9 | 0.9 | 377.6 |
| Czech Rep. | 35.8 | 10.6 | 11.9 | 13.1 | 6.1 | 6.7 | 3.5 | 2.2 | 1.4 | 8.6 | 0.0 | 115.1 |
| Egypt | | | | | | n / a | | | | | | 629.2 |
| Finland | 32.6 | 12.4 | 13.1 | 15.5 | 0.7 | 1.6 | 16.8 | 0.2 | 0.4 | 6.2 | 0.4 | 137.6 |
| France | 30.0 | 14.6 | 9.2 | 27.4 | 5.0 | 4.7 | 1.9 | 0.6 | 2.4 | 4.3 | 0.0 | 1981.5 |
| Germany | 19.7 | 7.6 | 21.8 | 27.2 | 2.8 | 4.4 | 3.3 | 1.0 | 1.6 | 4.2 | 6.4 | 2418.9 |
| Hungary | 36.8 | 8.9 | 4.7 | 15.1 | 2.2 | 11.3 | 2.3 | 3.7 | 1.0 | 14.0 | 0.0 | 54.8 |
| India | 12.2 | 39.3 | 12.0 | 31.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5.0 | 6035.0 |
| Ireland | 10.5 | 43.0 | 23.3 | 13.0 | 0.9 | 5.7 | 0.5 | 0.7 | 0.4 | 1.7 | 0.3 | 150.3 |
| Israel | 8.6 | 41.4 | 27.2 | 16.0 | 0.6 | 0.8 | 2.0 | 1.6 | 0.1 | 1.6 | 0.0 | 176.7 |
| Italy | 23.9 | 14.8 | 18.0 | 26.1 | 1.2 | 3.6 | 3.0 | 0.8 | 0.6 | 6.7 | 1.2 | 950.1 |
| Japan | 5.5 | 18.5 | 37.3 | 17.3 | 0.7 | 1.9 | 0.5 | 1.1 | 1.6 | 5.0 | 10.7 | 2835.2 |
| Kenya | 4.7 | 10.8 | 10.1 | 18.6 | 4.0 | 20.2 | 5.3 | 0.3 | 0.0 | 1.5 | 24.5 | 287.3 |
| Mexico | 6.4 | 30.7 | 8.4 | 16.3 | 1.8 | 1.2 | 0.8 | 0.8 | 0.0 | 33.6 | 0.0 | 141.0 |
| Morocco | | | | | | n / a | | | | | | 157.9 |
| Netherlands | 17.2 | 23.1 | 29.5 | 20.3 | 2.0 | 1.7 | 2.9 | 0.2 | 1.2 | 1.8 | 0.0 | 1051.8 |
| Norway | 41.2 | 11.2 | 6.0 | 14.0 | 0.6 | 4.3 | 6.3 | 0.2 | 2.9 | 13.1 | 0.3 | 163.0 |
| Pakistan | 5.2 | 56.6 | 10.4 | 8.0 | 0.3 | 7.8 | 10.0 | 0.0 | 0.0 | 1.7 | 0.0 | 442.7 |
| Peru | 2.5 | 45.2 | 2.6 | 38.3 | 0.4 | 8.8 | 0.5 | 0.9 | 0.0 | 0.9 | 0.0 | 210.0 |
| Philippines | 5.6 | 30.5 | 2.0 | 6.2 | 2.1 | 21.3 | 1.7 | 1.0 | 0.4 | 29.3 | 0.0 | 517.6 |
| Poland | 32.7 | 22.2 | 6.7 | 19.5 | 1.7 | 1.0 | 1.0 | 0.4 | 1.0 | 10.8 | 3.0 | 154.6 |
| Romania | 28.6 | 15.1 | 8.5 | 32.2 | 2.2 | 2.4 | 3.8 | 1.0 | 4.0 | 2.4 | 0.0 | 83.9 |
| Slovakia | 37.0 | 20.4 | 1.9 | 10.1 | 9.0 | 1.1 | 3.8 | 5.6 | 0.9 | 9.1 | 1.1 | 23.0 |
| South Africa | 17.6 | 5.5 | 10.0 | 25.6 | 5.9 | 17.9 | 15.9 | 0.4 | 0.0 | 1.1 | 0.0 | 562.4 |
| South Korea | 4.9 | 40.5 | 25.8 | 15.5 | 0.0 | 0.0 | 9.9 | 0.0 | 0.0 | 3.4 | 0.0 | 535.4 |
| Spain | 15.2 | 20.6 | 10.5 | 30.8 | 3.0 | 9.2 | 5.9 | 0.1 | 2.6 | 1.8 | 0.2 | 728.8 |
| Sweden | 45.5 | 6.8 | 0.9 | 10.5 | 2.1 | 4.4 | 10.2 | 0.2 | 2.3 | 15.4 | 1.7 | 342.9 |
| Tanzania | 10.3 | 11.7 | 10.5 | 16.4 | 10.6 | 12.8 | 7.1 | 7.8 | 3.9 | 3.2 | 5.8 | 330.9 |
| Uganda | 22.7 | 12.8 | 6.7 | 28.8 | 1.0 | 20.2 | 0.5 | 1.0 | 0.2 | 3.3 | 2.6 | 228.6 |
| United Kingdom | 27.5 | 25.4 | 8.0 | 16.0 | 2.4 | 12.5 | 1.8 | 1.3 | 2.4 | 1.5 | 1.2 | 2536.0 |
| United States | 9.0 | 18.5 | 34.2 | 22.1 | 1.0 | 4.0 | 4.9 | 1.0 | 0.3 | 3.9 | 1.1 | 13549.1 |
| Developing / transitional | 16.6 | 24.9 | 9.7 | 19.3 | 2.8 | 9.4 | 3.9 | 1.5 | 0.8 | 8.6 | 2.6 | 12720.2 |
| Developed | 21.4 | 20.4 | 18.5 | 20.2 | 1.7 | 5.2 | 4.2 | 0.6 | 1.3 | 4.8 | 1.7 | 28242.7 |
| 36 countries | 18.8 | 22.9 | 13.7 | 19.7 | 2.3 | 7.5 | 4.0 | 1.1 | 1.0 | 6.9 | 2.2 | 40962.8 |

* Percentages add to 100% across fields.

**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2002.**

De toda a forma, dentre as atividades do Terceiro Sector brasileiro, aquela que apresenta maior peso é a área da educação. Como mostra o Gráfico 14 e a Tabela 2, 35,1% da força de trabalho do Terceiro Sector brasileiro está alocado no campo da educação.

A média brasileira (35,1%) é ligeiramente superior a média latina americana de 32,4%, mas é muita mais alta, se comparada à média geral dos 36 países, que é de 22,9%, bem como superior à média dos países em desenvolvimento (24,9%) e dos países desenvolvidos (20,4%). O peso da área educacional no Brasil e na América Latina pode ser explicado, como já dito anteriormente, pelo mascaramento da lógica empresarial existente por trás dessas instituições educacionais, exatamente pela existência de uma legislação antiga e complexa que direciona essas entidades para o formato "sem fins lucrativos", seja ele associativo ou fundacional, como no caso de escolas, universidades e hospitais. Essa é uma área que mereceria um estudo especial, tendo em vista essas possíveis distorções, sendo o resultado final para o Terceiro Sector, na realidade, significativamente diferente.

Para as áreas de saúde (17,5%) e serviço social (19,2%), o Brasil se aproxima mais da média global dos 36 países. No entanto, para as demais áreas e principalmente para área de proteção de direitos, onde o Brasil apresenta o percentual de 0,7%, percebe-se um distanciamento das demais médias: países em desenvolvimento (3,9%), países desenvolvidos (4,2%) e média geral dos 36 países analisados (4,0%).

No caso das áreas de saúde e serviço social, os altos índices apresentados refletem a história secular das instituições religiosas, nomeadamente a Igreja Católica. É tradicional o envolvimento da igreja nestas duas áreas de atuação, como por exemplo, as Santas Casas da Misericórdia.

### *d) Geração de empregos*

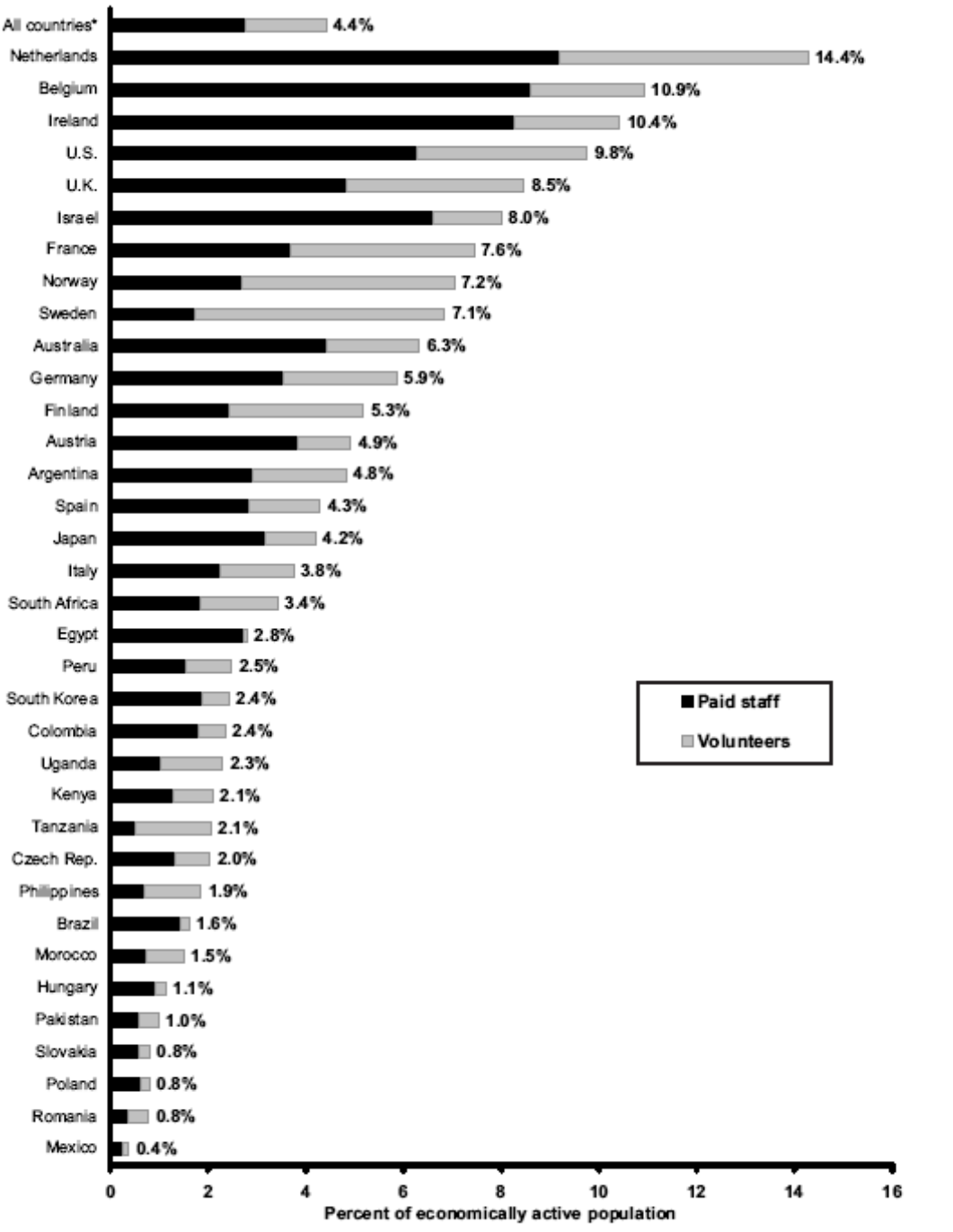
Apesar de os últimos anos se caracterizarem como uma fase de rápidas transições para o Terceiro Sector, os dados indicam a importância de seu papel e o seu indiscutível potencial de crescimento, se considerarmos apenas a posição relativa do sector, em termos mundiais, por sua capacidade geradora de empregos e pelo potencial de mercado de trabalho que representa. Segundo os dados gerais da pesquisa da Universidade Johns Hopkins, o sector emprega 39,5 milhões de pessoas. "O Terceiro Sector é um grande empregador, muito

maior do que as pessoas imaginavam", diz Lester Salamon, catedrático daquela Universidade.

A tabela 3 abaixo mostra a dimensão empregadora do Terceiro Sector e a enorme variação existente de um país para outro. Os países desenvolvidos sustentam a liderança de empregos do Terceiro Sector. A Holanda tem 14,4% da população economicamente ativa trabalhando no sector não lucrativo, contra 0,4% de ocupação de postos de trabalho para população economicamente ativa do México. Isso demonstra que o Terceiro Sector varia substancialmente de país para país em termos de sua participação percentual no total de empregos. Países como Holanda, Irlanda e Bélgica possuíam aproximadamente 10,0% do total da população ocupada em actividades deste sector (14,4%, 10,4%, e 10,9%, respectivamente), enquanto México, com 0,4%, Roménia com 0,8% e Polónia e Eslováquia com 0,8% são os países que ocupam menos postos de trabalho remunerado no Terceiro Sector.

O Brasil apresenta um índice de 1,6% da população economicamente activa ocupada no Terceiro Sector. Esse índice nos revela que estamos abaixo da média internacional e no mesmo nível da média Latino americana, nomeadamente Argentina, Peru, Colômbia e México, pois o Chile, apesar de não atingir a média dos países desenvolvidos, apresenta uma leve variação positiva se comparado aos países da América Latina.

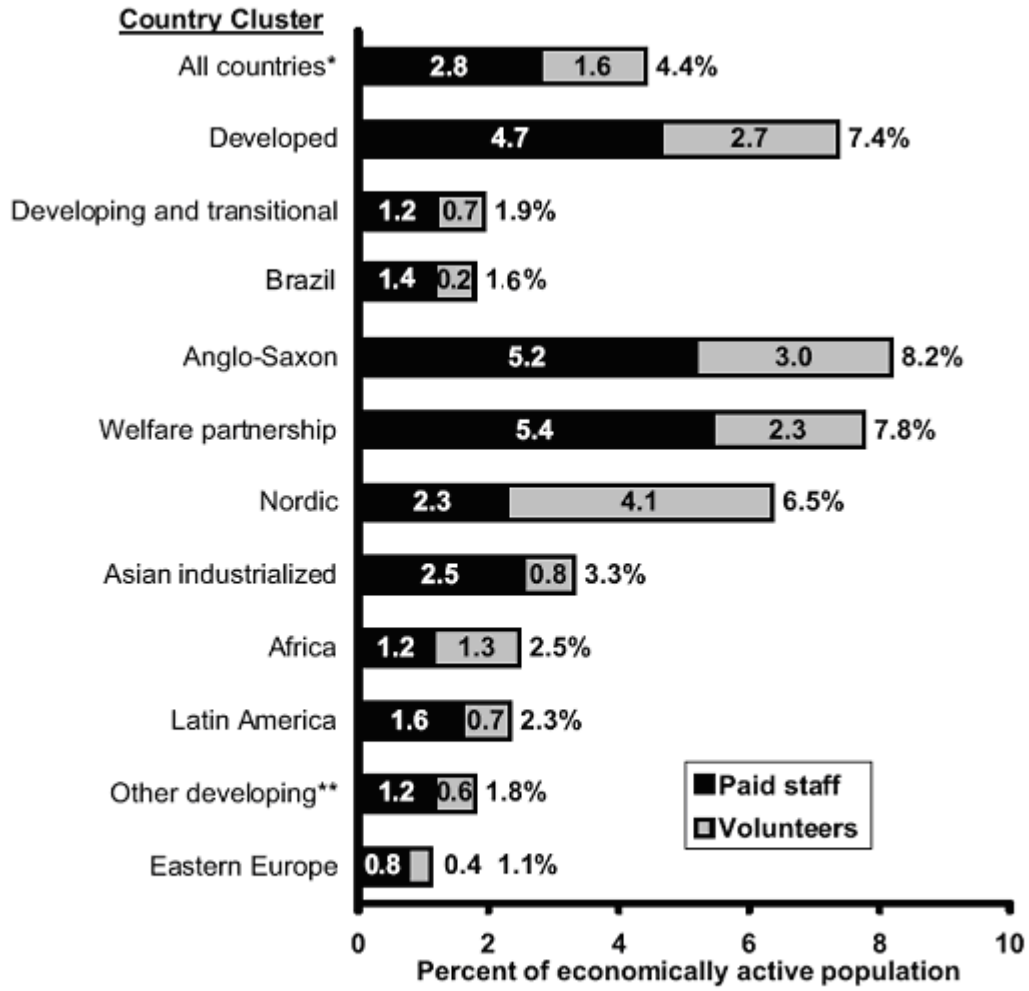
**Tabela 3: Força de trabalho total das organizações do terceiro sector em percentagem da população economicamente ativa, por país**




**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

Mas para além da mão de obra remunerada o Terceiro Sector também congrega outro tipo de trabalho, o voluntariado. Os voluntários totalizam, em termos percentuais 1,6% do total de pessoas que formam a força de trabalho do Terceiro Sector Mundial no ano de referência da pesquisa. Esses números são bem expressivos e denotam o crescente peso que este sector vem acumulando na economia, como já vimos anteriormente.

**Gráfico 1.15: Percentual da força de trabalho do terceiro sector, Brasil, países em desenvolvimento, países desenvolvidos e 36 países**




**Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.**

Os dados revelam que o voluntariado é um fenómeno amplo com definições algo diferenciadas consoante os contextos sociais e culturais que estejamos a considerar. Existem, no entanto, alguns pressupostos comuns espelhados na legislação dos países, que são entendidos como elementos necessários para se caracterizar o trabalho voluntário. [80]

Há, indiscutivelmente, países que registram uma forte tradição de voluntariado, como por exemplo, na Europa, a Inglaterra, a Irlanda, a França e os países nórdicos. Os EUA, o Canadá e a Austrália surgem também frequentemente referenciados pela sua capacidade de dinamização do movimento voluntário, não obstante cada um ter a sua própria história e especificidade no que respeita ao desenvolvimento deste sector. Segundo dados do Comparative Nonprofit Sector da The Johns Hopkins University a média de pessoas que fazem trabalhos voluntários, tomando-se as proporções de 36 países pesquisados, é de 1,6%. A América Latina apresenta um índice de 0,7. Mesmo distante da média global e da média registrada para os países desenvolvidos (2,7), os pesquisadores responsáveis por esta região são otimistas quanto ao crescimento do número de voluntários na região.

Vale registrar que parcela significativa do índice apurado para a América Latina é proveniente dos números da Argentina e do Peru que, juntos, respondem por mais da metade dos voluntários registrados na região. O Brasil, apesar de vários pesquisadores festejarem a fartura do número de voluntários e de ter sido considerado em 2001, pela Organização das Nações Unidas (ONU), como o país que mais avançou no voluntariado, apresenta um modesto índice de 0,2, que quando comparado à Argentina e Peru, bem como com países da Europa (Inglaterra, Irlanda, França e países Nórdicos) e América do Norte (USA e Canadá), se encontra muito distante dos números registrados por esses países quanto ao número total de voluntários ativos.

[80] Para uma abordagem desta questão é útil consultar o seguinte relatório internacional onde se apresenta uma análisecomparativa das legislações nacionais sobre voluntariado (USA, América do Sul, Canadá, Europa, Austrália): NELSON, Tarys (2005), Inter-American Development Bank, "A comparative look at national volunteerism legislation". Disponível em http:/www.iadb.org/etica. Consultado em novembro de 2007.

**Brasil: uma história limitada de atividade sem lucro**

Camo já documentado anteriormente, o processo de formação e consolidação das organizações não governamentais (ONGs) hoje presentes no cenário nacional surgiu nas décadas de 60 e 70, épocas marcadas pelas restrições político-partidárias impostas pelos governos militares, mas concentrando-se sobretudo nas décadas de 80 e 90 (século XX), período em que mais cresceram e se tornaram visíveis.

Das antigas organizações nacionais, destacam-se aquelas que, direta ou indiretamente, atuavam através das igrejas cristãs. A Igreja Católica, ressalte-se, com o suporte do Estado, era responsável pela maior parte das entidades que prestavam algum tipo de assistência às comunidades carentes que ficavam à margem das políticas sociais básicas (saúde e educação fundamentalmente). As Santas Casas, que datam da segunda metade do século XVI, são exemplos clássicos desta tradição. A estas agregam-se as irmandades e as "ordens terceiras", que prestavam um atendimento mais específico, em termos de público e de objetivos, em relação ao implementado pelas Santas Casas. O fato é que, durante todo o período colonial até o início do século XIX, esta associação entre Estado e Igreja Católica, que objetivava o atendimento e a assistência das questões sociais, mostrou-se predominante.

A partir do século XX, outras religiões, que entendiam a caridade como uma atividade indissociável da prática religiosa, passaram a promover a formação de organizações nos moldes já praticados pelos católicos, dividindo assim com a Igreja Católica a parceria com fins filantrópicos entre esta e o Estado. No período republicano, muitas mudanças ocorreram no relacionamento entre Estado e igreja. Não somente novas instituições passaram a executar funções até então limitadas ao raio de atuação destes atores tradicionais, como também a modernização da sociedade, fruto da industrialização e da urbanização, suscitava o aparecimento de novas e mais complexas necessidades sociais na população. Na década de 30, várias entidades da sociedade civil passaram a se formar, muitas das quais atreladas ao Estado. O período do Estado Novo (Era Vargas) caracterizou-se por uma continuidade deste processo de criação de organizações de finalidade pública. O Terceiro Sector passava a ser integrado por inúmeras entidades cuja representatividade já não era tão bem definida. Esta nova realidade acabou sendo determinante para a elaboração de uma legislação específica para o conjunto das entidades

não governamentais, sem fins lucrativos e de finalidade pública. Os princípios fundamentais das leis promulgadas vigoraram até recentemente, quando foi elaborada uma nova legislação para o segmento. Nas décadas de 60 e 70, a atuação de agências internacionais de cooperação e desenvolvimento não governamentais já foi bastante significativa, sendo relevante a ajuda financeira externa.

Com a passagem dos governos militares e a consolidação democrática do país abriu-se espaço para uma atuação mais efetiva das organizações não governamentais. Neste momento, as privatizações e a política do 'Estado Mínimo' criam um ambiente favorável às novas instituições do Terceiro Sector. Cabe destacar, nessa época, a aprovação da nova Constituição (1988) que introduziu novos direitos socioeconômicos (especialmente na área trabalhista), a expansão dos direitos de cidadania política e o estabelecimento dos princípios da descentralização na promoção de políticas públicas. Estes fatos criaram novas oportunidades e espaços de atuação para as instituições do Terceiro Sector. Tanto a origem quanto os objetivos e as trajetórias destas organizações passaram a ser mais diversificados, seguindo a fragmentação e a pluralidade características dos movimentos sociais então contemporâneos. No entanto, a década de 80 e, de forma mais intensa, a década de 90 foram marcadas pelo redirecionamento de grande parcela dos recursos externos a países menos desenvolvidos do que o Brasil ou envolvidos em graves conflitos, como aqueles pertencentes aos continentes africano e asiático. A redução do número de organizações apoiadas no Brasil deveu-se ainda ao maior rigor na seleção de novos parceiros e às exigências (contrapartidas) de cunho institucional impostas pelas agências externas em termos de eficiência organizacional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação e prestação de contas.

Estes fatos moldaram o atual contexto vivenciado pelas organizações não governamentais nacionais. Ao mesmo tempo em que o espaço de atuação do Terceiro Sector brasileiro é ampliado há um "enxugamento" das fontes de recursos, especialmente das fontes internacionais.

O estabelecimento de critérios mais rígidos de organização e demonstração de resultados evidenciou a necessidade de investimentos no aumento da profissionalização e da capacitação institucional, principalmente de gestão organizacional e de recursos, áreas menos desenvolvidas pelas organizações, sobretudo pelas prioridades históricas de luta e

defesa de direitos humanos, no caso das ONGs tradicionais, e pela tradição voltada principalmente para a prestação de serviços assistenciais e imediatos, no caso das filantrópicas.

No Brasil, a compreensão do contexto em que se desenvolveu o segmento sem fins lucrativos, ao qual pertencem as organizações reconhecidas pela denominação de ONG, reporta a fatores históricos nos quais se identificam especificidades da cultura política desenvolvida a partir das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil. É importante ressaltar que esse quadro histórico e conjuntural foi fortemente marcado pelo papel desempenhado pelas associações religiosas, desde os tempos coloniais, que assinalou de forma indelével as origens do sector e as relações de poder desenvolvidas.

Para o Brasil, parece-nos que o Estado é ponto de partida inevitável, pelo seu caráter historicamente patrimonialista e autoritário, com forte presença na sociedade, bem como pela crise fiscal que intensificou de certa maneira a proliferação de instituições do Terceiro Sector. Fato é, que no Brasil, não foi a sociedade que deu forma ao Estado, mas vice-versa, este se organizou na frente e saiu conformando grupos e espaços mais ou menos representativos do social e do político, do econômico e do comercial, do público e do privado. Assim ocorreu também com o Terceiro Sector. No Brasil, a conformação do Terceiro Sector se dá a partir da influência de lógicas importadas por agências de cooperação internacional, predominantemente européias, nomeadamente nas décadas de 80 e 90, quase sempre atreladas a ordens religiosas ou às Agências Multilaterais, como o Banco Mundial ou o BID. Assim, a redemocratização do continente sul-americano, na década de 80, associada a novas dinâmicas de relações internacionais, simbolicamente representadas pela queda do muro de Berlim e pelo desmoronamento do bloco soviético, provocaram mudanças significativas nas organizações que vieram a conformar esse subconjunto chamado Terceiro Sector: as antigas instituições, de natureza política, associadas às questões dos direitos humanos, ampliaram suas expectativas de participação e agregaram novas formas de atuação. Além disso, outros actores e formas organizacionais surgiram, sob a forma de filantropia empresarial e de instituições prestadoras de serviços, principalmente, nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. A partir do estudo comparativo da Johns Hopkins University, bem como da análise bibliográfica por nós empreendida, concluímos que o crescimento do Terceiro Sector ocorrido nos últimos anos

no mundo se deve a múltiplos e variados factores, com especial ênfase para a amplitude e aprofundamento do que se chamou de 'crise fiscal do Estado' e a implementação do 'Consenso de Washington' que pregava que os problemas atuais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento seriam resolvidos por meio do fomento ao mercado privado. No Brasil não foi diferente e o desenvolvimento do Terceiro Sector acabou por ser fortemente marcado pela política económia internacional.

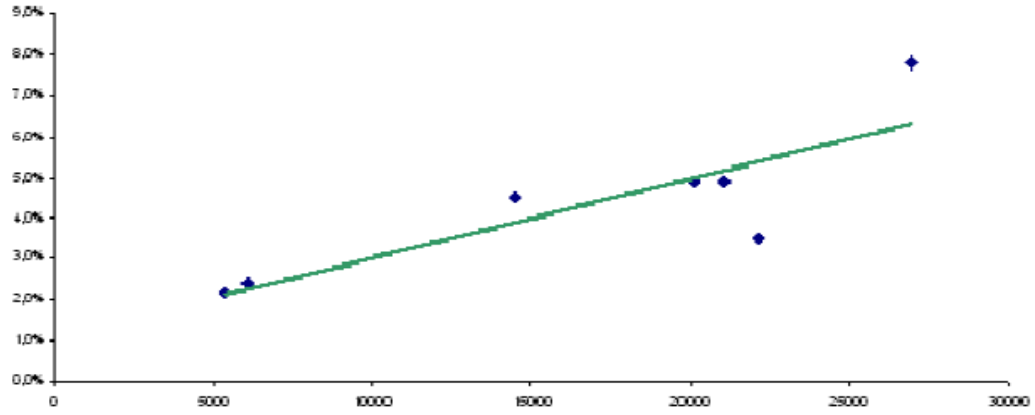
## CAPÍTULO V

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: ANÁLISE DA VISÃO DE PUTNAM E SALAMON

Nesta tese guia-me o interesse de descobir, com base nos dados obtidos e na revisão da literatura feita, se afinal o estoque de capital social existente em uma dada sociedade está associado, em certo grau, à variação na expansão do Terceiro Sector, ou seja, se desempenhou papel crucial no desenvolvimento do sector nos diferentes lugares do mundo. Para realizar essa análise, partiremos das explicações de Salamon e de Putnam para o diferente dimensionamento do Terceiro Sector no mundo.

Uma explicação muitas vezes apontada para as disparidades encontradas em termos do peso do Terceiro Sector nos diferentes países baseia-se na Densidade do Número de Associações, na cobertura do Estado Social e no desenvolvimento económico de cada região. No tocante à dimensão e à cobertura do Estado Social, os estudos da Universidade Johns Hopkins não são esclarecedores quanto a este facto, não cabendo esta questão no âmbito deste trabalho. Quanto à utilização da variável desenvolvimento económico, o estudo da Johns Hopkins parece revelar que o peso do Terceiro Sector é uma função crescente do nível de desenvolvimento da economia.

**GRÁFICO 1.16: RELACAO ENTRE PIB PC EM PPC E O PESO DO TERCEIRO SECTOR NO EMPREGO TOTAL**




**Fonte: OCDE e Salamon (1999); dados para 1995.**

A linha de tendência do Gráfico 1.16 relaciona o peso do Terceiro Sector relativamente ao nível de desenvolvimento de um país, aqui aferido pelo PIB per capita em PPC (paridade

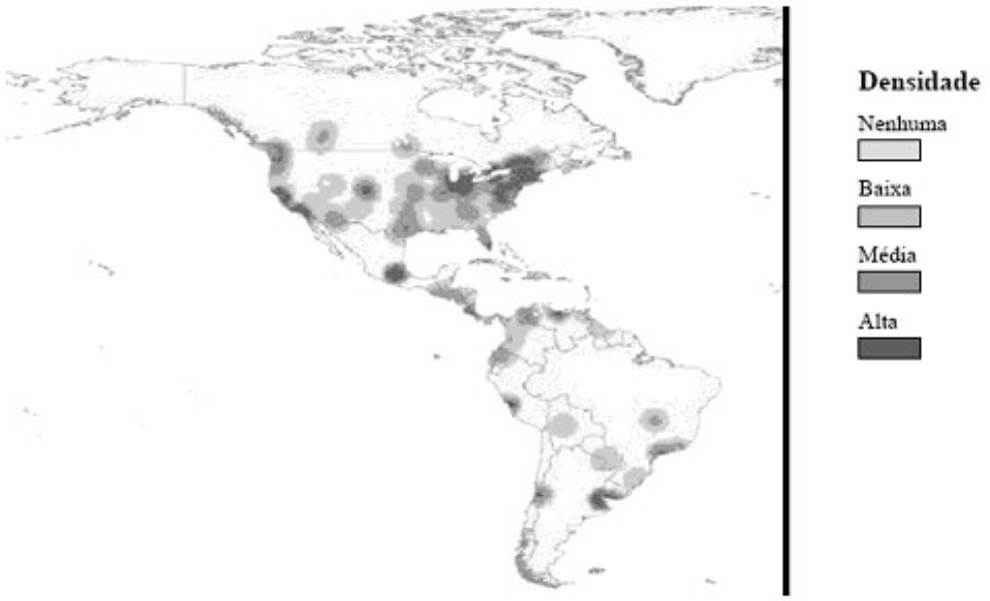
do poder de compra). A partir desse gráfico desenvolvido pela equipe da Johns Hopkins, Salamon nos sugere que parece existir uma correlação de sentido positivo entre o peso ou dimensão do Terceiro Sector e o grau de desenvolvimento económico deste país. Ou seja, de acordo com Salamon, parece que países mais desenvolvidos tendem a apresentar um Terceiro Sector mais desenvolvido e com maior peso na economia

No Global Civil Society, Yearbook 2003, Salamon explica que a infra-estrutura organizacional da sociedade civil global foi examinada a partir da medição da densidade das organizações do Terceiro Sector, frente a outros factores que medem diferentes aspectos do sector, quais sejam: capacidade, sustentabilidade e impacto. Todos esses factores são de ordem económica. A pergunta básica que conduziu essa análise, ressalta Salamon, "era: que características podem ser associadas à elevada, média ou baixa densidade da sociedade civil global, medida neste caso pelo número de instituições presentes? Os resultados da análise mostram uma dimensão dominante: a distinção entre regiões com densidade elevada de intituições do Terceiro Sector contra regiões com baixa densidade dessas organizações" (Salamon, 2003).

A figura 1.4 abaixo mostra a distribuição geográfica dos endereços das representações das instituições do Terceiro Sector no continente americano em termos de densidade. Salamon observa um particular padrão de distribuição geográfica do Terceiro Sector em coincidência não só com os endereços do poder político real, isto é, as grandes capitais e as grandes cidades industriais da região, mas também com as regiões mais desenvolvidas sob o ponto de vista econômico.[81] Para Salamon, a correlação mais forte se dá justamente a partir dessa análise económica. Seguindo essa vertente, poderia se presumir que um maior desenvolvimento económico permite às pessoas uma disponibilidade de tempo e recursos de tal ordem que isso as levaria a se associarem voluntariamente na defesa de interesses comuns, além de implicar melhores níveis educacionais que, em princípio, fomentam o desenvolvimento de uma consciência social.

[81] Esse mesmo padrão é observado no Brasil quando visualizamos no mapa a dispersão e a densidade das instituições do terceiro sector entre as cinco regiões do país. Ver Fig. 1.2, Capítulo III.

**FIGURA 1.4: DENSIDADE DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NA AMÉRICA**




**Fonte: Global Civil Society, Yearbook 2003.**

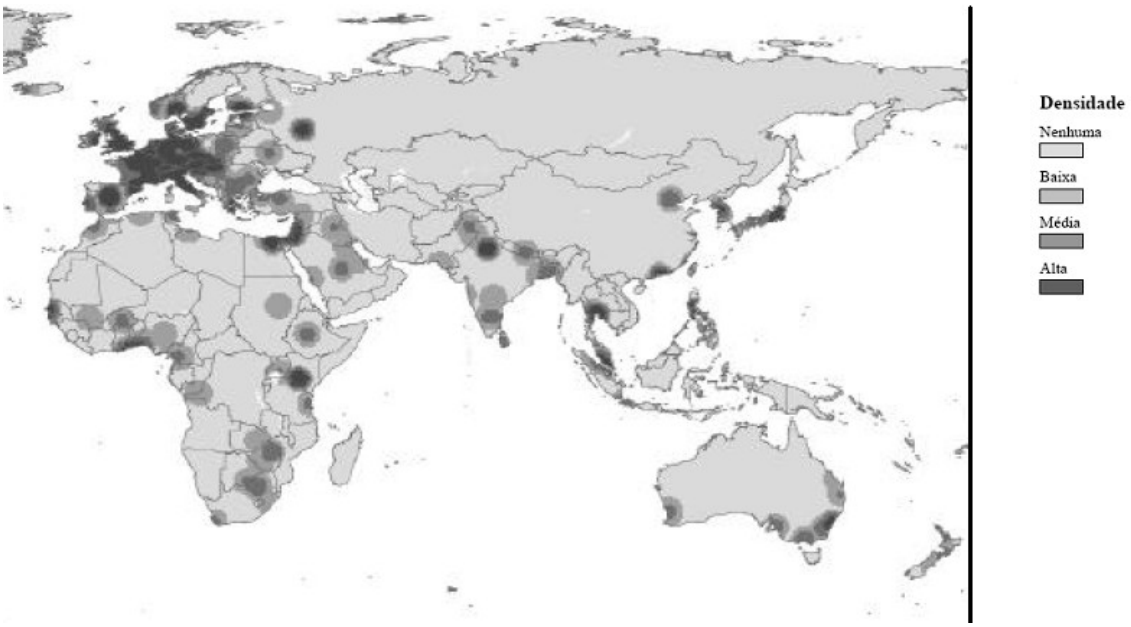
Em contraste, as características que marcaram os países de baixa densidade de instituições do Terceiro Sector são basicamente o reverso da imagem descrita acima. Ausência ou pequeno volume de investimentos, isto é, fragilidade do indicador referente ao desenvolvimento económico. Já neste ponto apontámos uma imprecisão dessa análise, pois se analisarmos algumas regiões da África, por exemplo, apesar dos baixos índices de desenvolvimento económico, PIB *per capita* baixo e baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), encontraremos um Terceiro Sector significativamente forte, inclusive mais forte do que em muitos países com índices de desenvolvimento superiores. Desta forma, a hipótese de Salamon, quando testada para todos os países, parece não ter validade integral. Utilizar o desenvolvimento económico como justificativa ou mola propulsora para o Terceiro Sector não se aplica para todos os casos.

A figura 1.5 mostra, na interpretação de Salamon, o mesmo padrão para os demais continentes do globo, com a revelação de alta densidade de instituições do Terceiro Sector na Europa, sendo que, para Salamon, esses resultados (2003: 255, 257) validam a hipótese de que numa sociedade civil FORTE e PARTICIPATIVA aumenta as chances de

desenvolvimento de um Terceiro Sector realmente fortalecido e engajado com a participação popular, a inclusão social e a protecção dos direitos do cidadão. Porém, não valida a hipótese de que o desenvolvimento económico seja a variável determinante para o florescimento do Terceiro Sector, pois se assim entendessemos estaríamos dizendo que o desenvolvimento económico é tambem o responsável pelo fortalecimento da própria sociedade civil.

Com efeito, compartilhamos a ideia geral de que numa sociedade civil fragmentada, pouco organizada, com alto grau de dependência do Estado, inserida num Estado também fraco e parasitário, a tendência é que o Terceiro Sector se desenvolva ou se reproduza, reflectindo essas características de fragilidade e clientelismo. Nossa explicação pauta-se não nas características económicas da região de forma isolada, mas sobretudo nas características da própria sociedade civil.

**FIGURA 1.5: DENSIDADE DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NA EUROPA, ÁSIA E ÁFRICA**




**Fonte: Global Civil Society, Yearbook 2003.**

Todavia, não desconsiderando o aspecto económico apontado por Salamon, nem a influência do próprio Estado, trabalharemos também a questão da Densidade Associativa como forma de iluminar nossa resposta acerca da pergunta central desta tese, qual seja, se o

estoque de capital social está associado ao florescimento maior ou menor do Terceiro Sector em diferentes partes do mundo.

A equipe da Johns Hopkins mapeou de forma exemplar a chamada densidade associativa nas diferentes partes do globo. Convem lembrar que utilizamos aqui os dados produzidos por Salamon e Anheier no *Global Civil Society, Yearbook 2003*, para representar a densidade associativa do Terceiro Sector no Mundo. Salamon e Anheier partiram do mesmo pressuposto que Putnam, identificando a densidade associativa a partir do número total de associações por grupo de mil habitantes.[82] No entanto, em muitos momentos Salamon privilegia a análise económica, desconsiderando que a densidade associativa equivale em última análise ao próprio estoque de capital social.

Nos debates recentes sobre o crescimento do Terceiro Sector no mundo tem sido dada atenção especial ao papel do capital social, enquanto protagonista desse crescimento. Assim, como vimos anteriormente, é considerada e aceita em pesquisas sobre o tema a densidade associativa como expressão importante do capital social (Grootaert, 1998). Segundo Uphoff (1984), a confiança geral e a densidade associativa são os principais indicadores de capital social. Embora difícil de medir, é possível afirmar que o capital social esteve por trás dos sucessos de crescimento e de desenvolvimento de muitas regiões, assim como a sua ausência esteve por trás de muitos fracassos.

Desta forma, lembrando que o indicador básico da sociabilidade cívica para Putnam é o vigor da vida associativa e o trabalho de Putnam mede o nível de confiança, medindo a densidade das organizações voluntárias (Fukuyama, 2005), utilizaremos o indicador de capital social, entendido aqui como a densidade associativa existente, para buscar uma correlação entre capital social e desenvolvimento do Terceiro Sector.

Se analisarmos as mesmas figuras 1.4 e 1.5, que representam a densidade associativa do Terceiro Sector, que relaciona o capital social existente em dada sociedade (aqui aferido pelo número de associações por cada mil habitantes), relativamente ao peso ou dimensão do Terceiro Sector, observamos que parece existir uma correlação de sentido positivo. Ou seja, países com uma MAIOR DENSIDADE ASSOCIATIVA tendem a apresentar um Terceiro Sector mais desenvolvido e com maior peso na economia, sendo este fator mais relevante do que o nível de riqueza geral do país.

[82] A justificativa que fundamenta essa identificação do capital social com o número de associações cívicas existentes está descrito na seção "Mensurando o Capital Social".

Desta forma, apesar de Salamon e sua equipe privilegiarem a análise económica, parece-nos que existe também uma importante associação entre densidade associativa (maior estoque de capital disponível na sociedade) e maior florescimento do Terceiro Sector, assim como, porventura, maior crescimento económico.

**QUADRO 1.5: REPRESENTAÇÃO ESTATÍSTICA DE TRÊS CASOS LATINO-AMERICANOS – MÉXICO, CHILE E BRASIL - DENSIDADE ASSOCIATIVA E PIB NOMINAL COMO REFERÊNCIA**

| | *População Total (milhões)* | *Número de Instituições do Terceiro Sector* | *Densidade Associativa* | *PIB nominal (2000)* |
|---|---|---|---|---|
| **México** | **97,3** | **10.852** | **0,1** | **US$ 518,0 bilhões** |
| **Chile** | **15,2** | **35.000** | **2,3** | **US$ 78,7 bilhões** |
| **Brasil** | **176,3** | **275.896** | **1,5** | **US$ 459,4 bilhões** |

**Fontes: Datos Del 2000 Del Ministerio de Planificación-Chile. Bases de una Política de Estado para el Terceiro Sector y Organizaciones Privadas sin fines de lucro ". En: http://www.redcom.org/jornadas2002/ponencias/ppena.htm**

**Datos del INEGI, 2000: Miriam Calvillo Velasco, Alejandro Favela Gavia. "Dimensiones Cuantitativas de las Organizaciones Civiles en México". En: Jorge Cadena Roa. Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy. México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004, 74-103.**

**CEMPRE - IBGE, 2000.**

A análise do caso Mexicano merece destaque especial, uma vez que demonstra este padrão de forma mais clara. Parece-nos que o desenvolvimento económico isoladamente se mostra incapaz de explicar o desenvolvimento do Terceiro Sector. Se assim fosse, o México, por exemplo, apesar de apresentar índices de desenvolvimento económico maior ou similar aos de muitos países, deveria despontar com um Terceiro Sector de peso, mas tal não se verifica. Antes pelo contrário, apresenta o pior índice de densidade associativa (0,1%), sendo também o país com o menor percentual de pessoas ocupadas em actividades no Terceiro Sector (0,4%) (tabela 1.16).

O crescimento do Terceiro Sector em áreas que, mesmo pouco desenvolvidas do ponto de vista económico, fizeram florescer um Terceiro Sector de peso, tem como explicação

plausível o estoque de capital social existente na sociedade, como por exemplo, países como Uganda, Tanzânia ou Paquistão, que apresentam índices muito menores de desenvolvimento económico e têm um Terceiro Sector muito mais robusto e desenvolvido do que o Mexicano. Inclusive, se compararmos o México com países da América Latina, como o Chile[83]. e o Brasil, conforme a análise do quadro 1.5, observamos que o México continuaria em grande desvantagem.

Este mesmo padrão se repete quando comparamos o México com Peru, Colômbia e Argentina. De acordo com os estudos da Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, a Argentina teria 9 vezes mais densidade associativa do que o México,[84] e o Peru e a Colômbia, não obstante apresentarem índices mais modestos quanto ao desenvolvimento económico, teriam um Terceiro Sector 6 vezes mais denso do que o Mexicano.[85] Portanto, quanto maior o número de associações, dir-se-ia, maior a probabilidade do indivíduo se sensibilizar e se articular em rede.

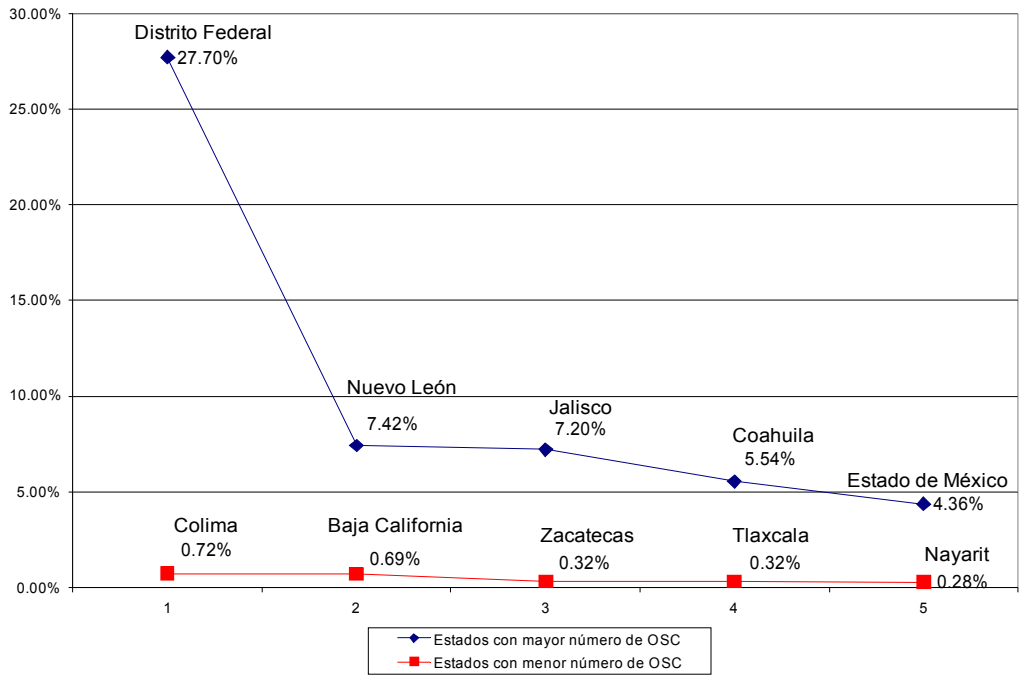
[83] En 1999, Chile tenía 35,000 OSCs y una población de 15,000,000 habitantes aprox. Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, op cit; Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA). En: http://www.cipma.cl/noticias/filantropia2.htm. México por su parte, contaba en esta época con 9,283 OSCs y 97,483,412 habitantes. Es decir, una OCS por cada 428.57 habitantes en Chile; una OCS por cada 10,501.28 habitantes en México. INEGI, op cit; Miriam Calvillo Velasco, Alejandro Favela Gavia (2004). "Dimensiones Cuantitativas de las Organizaciones Civiles en México", en: Jorge Cadena Roa. Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, p.78.

[84] Lester M. Salamon, Stefan Toepler (2000), op cit, p.12.

[85] Lester M. Salamon, Stefan Toepler (2000). "The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector". Baltimore, Johns Hopkins Center for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, Working Paper Series No. 17, p.12.

De acordo com a investigação realizada por Lester Salamon, Gustavo Verduzco e Regina List, são poucas as organizações do Terceiro Sector no México - pouco mais de 10 mil organizações em todo o país - com profunda desigualdade distributiva do ponto de vista espacial.

**GRÁFICO 1.17: DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DAS INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SECTOR NO TERRITÓRIO MEXICANO**




**Fonte: Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), 1999 – 2000.**

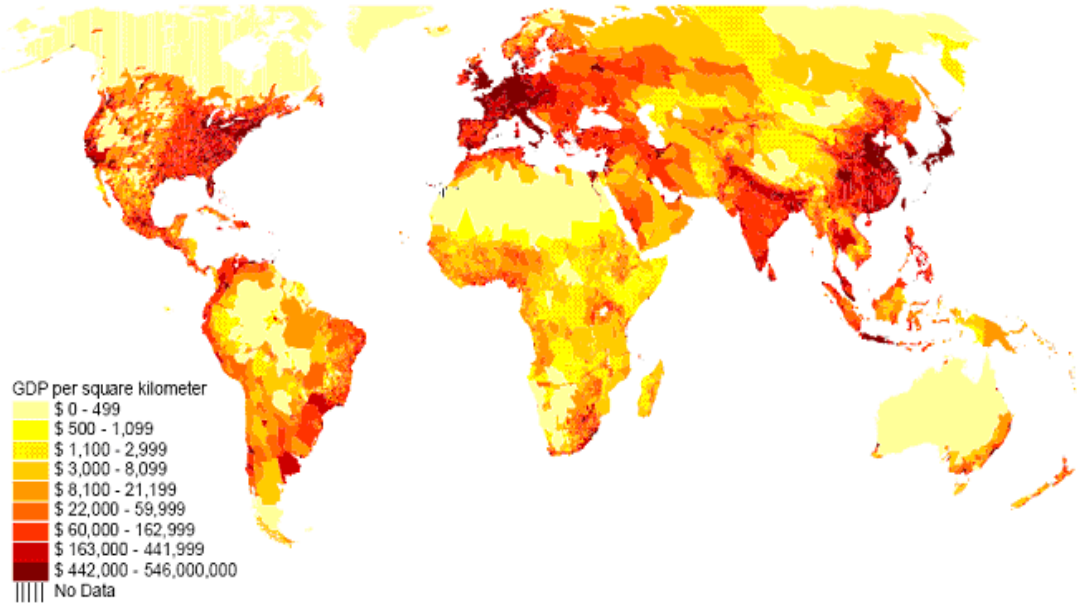
Como podemos perceber, o maior número de instituições do Terceiro Sector se concentra em cinco regiões da República Mexicana, sendo que o Distrito Federal – ou a capital do país – é a região que mais concentra essas organizações. A concentração das organizações do Terceiro Sector na capital do México e a baixa presença nos demais estados revela um sector com um desenvolvimento muito desigual, fragmentado e disperso.

Muitas são as explicações para o caso Mexicano, mas a atual regulação para as organizações da sociedade civil é apontada como o maior entrave para o crescimento do sector. A legislação atual não promove a ação dos cidadãos e exclui de seu reconhecimento jurídico mais da metade das instituições, como as que trabalham com desenvolvimento comunitário, ecologia e direitos humanos. Verduzco (1999) salienta que "és evidente que la dilatada história de relaciones adversas entre el Estado y las organizaciones no lucrativas en el país y los límites de la Iglesia católica y del Estado ha sido responsable de que en

México non se disponga de un modelo de financiación e desenvolvimiento del sector no lucrativo muy diferente".

O mapa que representa a densidade do PIB de cada país, quando contrastado com as figuras 1.4 e 1.5, nos remete para uma outra explicação, que não a meramente económica, para explicar o desenvolvimento do Terceiro Sector.

**FIGURA 1.6: DENSIDADE DO PIB - MAPA MUNDIAL**




**Fonte: Handbook of International Economic Statistics. Digitalizado por University of Texas Librarie, 2000.**

Ao relacionar o número de instituições do Terceiro Sector com indicadores vinculados ao desenvolvimento económico (em especial, o PIB de cada país) junto com a dispersão geográfica dessas instituições (ou densidade associativa) tanto no continente americano, como nos demais continentes, se confirma a hipótese de que o Terceiro Sector não se desenvolve apenas nas áreas de maior concentração de poder económico, mas também em nas áreas onde for observado um maior número de associações horizontais, ainda que isso tenha ocorrido em regiões de Estados frágeis e patrimonialistas, bem como em áreas de pobreza e exclusão social.

Na visão de Putnam, a dimensão política se sobrepõe à dimensão económica: as tradições cívicas nos permitiriam prever o grau de desenvolvimento, e não o contrário. A

'performance institucional' está condicionada pela comunidade cívica. O grande desafio que esta constatação nos impõe relaciona-se com o desenvolvimento do Terceiro Sector e passa, necessariamente, por uma sociedade dotada de "um bom estoque de capital social". Mas afinal, de onde vem esse capital social? Se o indicador básico da sociabilidade cívica é o vigor da vida associativa, o estoque de capital social disponível em dada sociedade contribuirá ou não para desencadear o crescimento do Terceiro Sector, sendo esse estoque proveniente justamente das diversas associações, organizações, institutos, clubes ou qualquer outra forma associativa que encontramos no próprio Terceiro Sector, incluíndo as instituições de origem ou cariz religioso.

**Quem determina as características e diferenças do Terceiro Sector é a sociedade civil, que acaba por lhe 'emprestar' a forma de desenvolvimento, definindo as áreas de maior interesse, as formas de organização, a sustentabilidade financeira e a forma de gestão. É a sociedade civil que dará um rosto para o Terceiro Sector. Eis o reflexo do espelho. Eis a hipótese por nós alinhavada. O Terceiro Sector é um reflexo da articulação entre a sociedade civil e o Estado.**

De acordo com Putnam, fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitólogos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração, situações que produziriam indivíduos que pensam da mesma forma e contribuem para um governo menos corrupto ou para práticas alternativas de participação. Em consonância com essa análise, Herbert de Souza, o Betinho, ao ser perguntado da relevância da participação popular para a evolução social, cultural e econômica do país, disse que somente depois de muitos anos de experiência como sociólogo descobriu que não adiantava esperar "o bolo crescer para depois ser repartido". Para ele, seria a multiplicação das pequenas estruturas da sociedade civil, organizadas e mobilizadas em favor de objetivos comuns, a estrada possível para a transformação das grandes estruturas. E o Capital Social potencializa a capacidade humana de analisar e problematizar as diversas realidades do dia-a-dia, porque eleva a qualidade da participação e da inserção no espaço coletivo e pessoal.

Se os sistemas horizontais de participação cívica ajudam os participantes a solucionar os dilemas da ação coletiva, então quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma sociedade mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral. A afiliação a grupos horizontalmente organizados deve estar positivamente relacionada com o

bom desempenho governamental. (Putnam, 2002:185, 186). Segundo Putnam, o capital social corporificado em sistemas horizontais de participação cívica favorece o desempenho do governo e da economia (e do Terceiro Sector em particular), e não necessariamente o oposto.

Esta análise diferenciada dos dados disponibilizados pela Universidade Johns Hopkins contraria também a argumentação mais imediata do senso comum e também a corrente teórica de muitos estudiosos, no sentido de que o Terceiro Sector surge para preencher o espaço deixado vago pelo Estado, uma vez que o Terceiro Sector prospera nas mesmas regiões onde o Estado é mais presente. Não chegamos ao extremo de achar, como muitos, que nas áreas onde o Estado é ausente, também o é o Terceiro Sector, pois seguindo a mesma linha de análise, encontramos capital social suficiente em países pouco desenvolvidos, que conseguiram estabelecer um Terceiro Sector significativo, não obstante a ausência do Estado de Bem Estar Social.

O curioso desses dados é a clara revelação de que existe um padrão diferente de cooperação que levou a uma organização e uma relação diferenciada entre o Terceiro Sector e o Estado em outras partes do mundo, nomeadamente nos países desenvolvidos, onde podemos observar que o financiamento do sector público para o Terceiro Sector é muito superior aos dos países em desenvolvimento. *A priori*, ainda que concordemos que o Estado vem diminuído seu tamanho por razões múltiplas que não serão aqui discutidas, não podemos deixar de notar que é justamente onde o Estado é mais presente e mais protetor dos direitos sociais, que se observa uma maior revitalização do Terceiro Sector, não deixando, no entanto, de ocorrer também em áreas ou países que apresentam um Estado menos forte.

É importante notar que, mesmo em regiões menos desenvolvidas economicamente e historicamente sujeitas a um organismo estatal precário, o Terceiro Sector conseguiu despontar de forma significativa. Isso fortalece nossa hipótese de que o capital social é talvez mais determinante para o florescimento do Terceiro Sector do que simplesmente o índice de desenvolvimento económico. Não será mera coincidência encontrarmos traços distintivos entre o Terceiro Sector dos países desenvolvidos e o dos países em desenvolvimento, uma vez que a base de toda a diferença para o desenvolvimento dessas regiões é a sociedade civil ali existente e a sua forma de interagir com o Estado. Na

verdade, ao reproduzirmos a densidade associativa no mapa do Brasil, descobrimos esse mesmo padrão. Ou seja, o Terceiro Sector brasileiro floresceu no Sul e Sudeste do Brasil, onde se concentra não só o poder político-económico real do país, mas sobretudo o maior número de associações por mil habitantes ou o maior capital social disponível. Ressalta contudo que, apesar do Sul ser menos desenvolvido economicamente do que o Sudeste, é aqui que encontramos o maior vigor associativo da sociedade brasileira, sem dúvida por motivos da específica evolução histórica dos Estados da região Sul.

No entanto, se por um lado o modelo económico de Salamon se mostra incapaz de explicar o crescimento do Terceiro Sector, alguns sociólogos olham com desconfiança para as possibilidades de o conceito de capital social explicar o mesmo fenómeno. Não são poucas as críticas que se fazem ao valor que Putnam deposita nas associações voluntárias horizontais. Primeiro, dizem que elas tendem a defender e preservar a ordem e os privilégios existentes; depois, que a aposta nas comunidades locais, nas associações sociais e no Terceiro Sector pode ser vista como meio de compensação indispensável para garantir a continuidade do processo de transformação econômico-social iniciado como o projeto neoliberal e a implantação das políticas que visam a redução do Estado.[86]

Um aspecto relevante que merece cuidado e que não desconhecemos é o risco tautológico que as hipóteses que assentam no capital social oferecem. Ou seja, é o capital social que produz as condições necessárias para o desenvolvimento do Terceiro Sector ou vice-versa? Sabemos que, em certa medida, nossa "hipótese do Espelho" acaba por retratar essa dúvida. Para os críticos de Putnam, é praticamente impossível esta previsão, pois caíremos sempre na questão da auto-reprodução e, portanto, é bastante arriscado atribuir ao capital social tamanha responsabilidade junto ao desenvolvimento do sector sem fins lucrativos.

Enfim, o conceito de capital social está ainda em construção, como está também aberto e cheio de lacunas. Mas, como Putnam, acreditamos no valor heurístico do conceito e nas evidências da existência de uma forte relação entre capital social e a formação de aglomerações associativas. Isto ocorreria de modo muito especial no chamado Terceiro

[86] FREY, K.Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. In Revista de Sociologia Política, 2003.

Sector, por envolver uma gama de novos actores no espaço público, como organismos não governamentais, associações, instituições de pesquisa, clubes desportivos, etc.

# CONCLUSÃO

Na presente dissertação, buscámos analisar as bases teóricas e empíricas que fundamentam nosso objeto de estudo, qual seja o processo de constituição do Terceiro Sector no Brasil e no mundo, numa perspectiva comparada com a realidade de outros 36 países. Para analisar o papel da sociedade civil e dos Estados nacionais frente ao surgimento do Terceiro Sector, procurámos analisar primeiramente sua formação histórica, sua dificuldade conceitual e suas relações com o Estado e o Mercado. Analisámos ainda os conceitos teóricos subjacentes, como sociedade civil, espaço público, capital social. Essa análise se constitui na fundamentação teórica desta dissertação, que se baseia na teoria do capital social de Robert Putnam. Os capítulos I e II foram dedicados a esta tarefa.

Para além da análise histórica do Terceiro Sector e da fundamentação teórica deste trabalho, tornava-se imprescindível a análise de material quantitativo para confirmar ou infirmar a hipótese de trabalho avançada neste estudo. Nos Capítulos III e IV, procedemos a uma análise documental do Terceiro Sector a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para a análise do caso brasileiro, e dos dados quantitativos compilados no âmbito do Projecto Johns Hopkins Comparative NonProfit para uma análise comparativa internacional.

Buscámos integrar as partes teórica e quantitativa no Capítulo V, delineando nossa análise sobre o tema. Nesta parte, retomamos os problemas e as hipóteses apresentados para confrontá-los com os resultados dos estudos teóricos e das pesquisas empreendidas, procurando responder às indagações centrais e, ao mesmo tempo, infirmar ou não os pressupostos que nortearam a construção e o desenvolvimento desta dissertação.

Quando tratámos da dimensão sobretudo numérica do Terceiro Sector, nos deparámos com números consideráveis, tanto do ponto de vista das instituições existentes como da relevância económica, tendo em vista o valor que o sector movimenta, sendo inegável, para praticamente todos os países analisados, que este sector representa de facto uma relevante força econômica. Ressalva especial para o caso do México que, por motivos evocados atrás, apresenta um Terceiro Sector ainda bastante tímido.

Merece destaque em nossa conclusão o caso brasileiro. O Terceiro Sector brasileiro cresceu 157% em seis anos, sendo o segmento econômico mais ativo no período de 1996 a

2002. Quando da realização da pesquisa, o Brasil contava com 276 mil organizações da sociedade civil em funcionamento e elas empregavam 1,5 milhão de pessoas. Quando analisamos o peso do Terceiro Sector frente ao PIB do Brasil, percebemos que existe um grande potencial de crescimento quando comparado a outros países. Enquanto no Brasil o Terceiro Sector participa com algo em torno de 1,5% a 2% do PIB, nos EUA isto chega a 35%, na Itália 39% e no Japão 42% do PIB. Isso prova a existência de um enorme espaço de expansão para o Terceiro Sector no Brasil.

No entanto, a pesquisa tem pontos que podem sofrer alguns questionamentos, como a exclusão de alguns actores do universo das instituiçoes do Terceiro Sector, por exemplo, as cooperativas. Isso pode ser questionado, uma vez que a atividade cooperativa é muitas vezes a forma de transformação social encontrada por grupos e/ou comunidades. Outro ponto que pode gerar críticas é a não abrangência dos movimentos sociais no campo de estudo, uma vez que estes são iniciativas que se constituem junto ou por várias das ONGs consideradas na pesquisa, com objectivos semelhantes ou complementares. Porém, da mesma forma que a não consideração das cooperativas, a exclusão dos movimentos se deveu à opção metodológica do levantamento utilizado por Salamon. A pesquisa abrange apenas o Terceiro Sector formalmente instituído.

Nosso estudo traz também alguns dados positivos e que merecem ser aqui destacados. Uma das principais revelações referentes ao Terceiro Sector no Brasil diz respeito ao número de entidades que se formam para a defesa de direitos. Neste caso, em especial os dados contidos no item sobre 'desenvolvimento e defesa de direitos' são muito interessantes, no sentido de fornecerem evidências quanto à criação e ao crescimento bem recentes (muito acima da média, mais de 300%, entre 1996 e 2002) de um terreno de associações voltadas para a ação no campo social e político, de cunho participativo e que têm tido um papel real na construção democrática brasileira.

Esse crescimento - não só o absoluto, que registrou uma variação de 157% no número total de organizações entre 1996 e 2002, mas o concentrado na área de defesa de direitos - tem sido atribuído, pelos estudiosos e pelas instituições envolvidas na pesquisa, ao contexto político-social do país. "O aumento no número de instituições nos anos 90 se deve ao processo de democratização e à organização da sociedade brasileira", argumenta Anna Peliano, pesquisadora do IBGE.

Ao longo desta dissertação respondemos nossa pergunta central - Em que medida o estoque de capital social existente em cada sociedade civil desempenhou papel crucial no desenvolvimento do Terceiro Sector nos diferentes lugares do mundo?

Primeiro, ficou comprovado que há uma associação moderadamente forte entre a densidade associativa dos países e o peso do Terceiro Sector encontrado em dada sociedade. Especificamente, os estudos estatísticos mostraram que existe uma correspondência positiva entre o estoque de capital social e o florescimento do Terceiro Sector. Para realizar os estudos estatísticos, trabalhámos a partir da variável "densidade associativa". Tratou-se de uma redução, aceitável segundo a teoria do capital social, do conceito a uma de suas manifestações: o número de associações voluntárias e horizontais existentes por grupo de mil habitantes.

Na visão de Putnam, a dimensão política se sobrepõe à dimensão econômica: as tradições cívicas e a densidade associativa permitem-nos prever o grau de desenvolvimento, mais do que o contrário. A correlação entre densidade associativa e desenvolvimento do Terceiro Sector, embora possa ser considerada relativa e esteja sujeita a críticas, correspondeu às expectativas embutidas na teoria do capital social.

Como mostrado no Capítulo II, dedicado à revisão desse conceito, o estoque de capital social disponível nas comunidades influi – em função de seu tamanho – não só no desempenho institucional do governo, mas também no desenvolvimento desse novo espaço público não-estatal denominado Terceiro Sector.

Em segundo lugar, também ficou demonstrada, em consonância com a literatura acadêmica e a análise quantitativa de Salamon, coordenador da equipe do Johns Hopkins Comparative NonProfit Project, a importância da força das variáveis econômicas como predição de maior ou menor desenvolvimento do Terceiro Sector.

No entanto, provámos também que tal modelo desenvolvido por Salamon não se aplica a alguns países por ele analisado. Esse modelo explicativo baseado no desenvolvimento económico como principal explicação para o crescimento do Terceiro Sector não se mostra válido para explicar porque o México, por exemplo, e também vários países do Leste Europeu, que apresentam níveis de desenvolvimento económico superiores a Uganda e ao Paquistão, possuem um Terceiro Sector pouco desenvolvido, inclusive abaixo do verificado nestes países. A densidade associativa do México é uma das menores do mundo, tal como

se verifica no Leste Europeu, onde o desenvolvimento das associações voluntárias terá sido reprimido pelo Estado.

Para responder a questão central deste trabalho, partimos fundamentalmente da análise de Putnam acerca do capital social, para desenvolver a "Hipótese do Espelho" – e defendemos nesta dissertação que o Terceiro Sector é um reflexo das articulações entre a sociedade civil e o Estado, e que o desenvolvimento do Terceiro Sector corresponde em última análise à existência de capital social disponível na sociedade (ou, se se preferir, à forte densidade associativa ali verificada). Entretanto, admitimos que os resultados de nossa análise estão em boa medida presos em um círculo tautológico, tal qual a própria obra de Putnam.

Portes (1996) considera que o erro que leva a esta circularidade na obra de Putnam e por via de conseqüência na nossa análise, deriva fundamentalmente da tentativa de explicar TODAS as diferenças encontradas a partir do conceito de capital social. Para fugir desta tautologia, Portes recomenda que sejam tomados alguns cuidados, como mostrar que a existência de capital social é anterior aos resultados que se espera que este produza; verificar a presença de outros fatores que possam influenciar tanto o capital social quanto os efeitos que supostamente este provoca; e principalmente identificar as origens históricas do capital social comunitário de forma sistemática. Ou seja, empreender uma análise não só quantitativa, mas também qualitativa, que só muito parcialmente foi possível fazer aqui.

Consideramos essas críticas pertinentes e reconhecemos que esta correlação entre capital social (aqui interpretado como a densidade associativa) e desenvolvimento do Terceiro Sector mostra certa propensão a colocar a quantidade acima da qualidade. Não desmerecendo a análise quantitativa, elementos (ou variáveis) que fazem parte da construção democrática e a ampliação da participação, como o associativismo real, o grau de resultados ou legitimidade das instituições do Terceiro Sector, o tipo de capital social ali produzido, dificilmente puderam ser medidos neste trabalho e seguramente foram subavaliados quando da utilização desta metodologia.

A pesquisa tem seu limite e são necessários novos estudos para se ter realmente uma leitura mais clara do fenômeno do Terceiro Sector. Foi possível, contudo, extrair informações preciosas que permitiram uma compreensão melhor das organizações sem fins lucrativos e do próprio Terceiro Sector, nomeadamente o brasileiro. Há recortes dos dados

que revelam fenômenos interessantes, como o grande crescimento das organizações de defesa dos direitos observado no Terceiro Sector no Brasil, já comentado anteriormente.

**A identificação de posições polarizadas em torno de dois eixos: uma visão extremamente favorável quanto ao papel das organizações não-governamentais, atividades de voluntariado e investimento social de empresas na modernização das políticas públicas; e outra concepção centrada na idéia de que a crescente atividade de organizações filantrópicas e assistencialistas, voluntários e empresas na área social teria como pano de fundo uma retirada gradativa do Estado da provisão de direitos sociais básicos à população e a imposição de agendas de organismos e agências internacionais aos países em desenvolvimento, é também uma importante análise deste trabalho. Entre as duas vertentes de argumentação, percebe-se que novas configurações, dilemas, desafios e armadilhas se constroem na relação entre organizações da sociedade civil e Estado no provimento de políticas públicas.**

Finalmente, concluimos que a análise do Terceiro Sector deve penetrar em seus mitos, aprofundando o conceito com o objetivo de descortinar novas perspectivas de reordenamento das relações entre o Estado, a sociedade civil e o Mercado, tendo como norte a complexidade dos processos de transformação social. Neste cenário, tanto as pesquisas macro-sociais e econômicas sobre a esfera pública não-estatal, que já começam a se multiplicar no cenário mundial, quanto os estudos de caso sobre projetos específicos, ajudarão sempre a clarificar melhor os impactos do desenvolvimento do Terceiro Sector e sua correlação com o avanço da cidadania, da justiça social e da democracia.

## Anexo I

### Estrutura Completa e Notas Explicativas da "COPIN" Ampliada

**Grupo 01: Habitação**

**01.0 Habitação**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações responsáveis pelo desenvolvimento, construção, gestão, arrendamento, financiamento, renovação e reabilitação de habitações;
- As sociedades e cooperativas habitacionais.

**Grupo 02: Saúde**

**02.1 Hospitais**

*Este subgrupo compreende:*

- Os hospitais, as casas de saúde;
- Os serviços de hospitalização prestados a pacientes internos, realizados em hospitais gerais e especializados, sanatórios, centros de medicina preventiva e outras instituições de saúde com internação.

*Este subgrupo compreende também:*

- Os serviços prestados pelas unidades mistas de saúde, que são compostas por um centro de saúde e uma unidade de internação com características de hospital local de pequeno porte, sob administração única.

**02.2 Outros serviços de saúde**

*Este subgrupo compreende:*

- Os centros de atenção à saúde e os agentes comunitários de saúde;
- As atividades de atendimento a urgências e emergências;
- As atividades de atenção ambulatorial;
- As atividades de serviços de complementação diagnóstica ou terapêutica;
- As atividades de outros profissionais da área de saúde;
- Outras atividades relacionadas com atenção à saúde.

**Grupo 03: Cultura e recreação**

**03.1 Cultura e arte**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações culturais, as associações de artesãos, as escolas de samba, os grupos carnavalescos, as academias de letras, os teatros, as bandas, os corais, os grupos folclóricos, os museus, as bibliotecas, as rádios, as filarmônicas e os centro de tradições gaúchas.

*Este subgrupo compreende também:*

- A Edição, impressão e reprodução de gravações;
- As atividades cinematográficas e de vídeo;
- As atividades de rádio e de televisão;
- Outras atividades artísticas e de espetáculos.

**03.2 Esporte e recreação**

*Este subgrupo compreende:*

- Os grupos escoteiros, os guardas mirins;
- As associações recreativas, esportivas e atléticas;
- As associações de funcionários voltadas para o esporte, lazer e recreação;
- Os clubes diversos tais como, de futebol, esportivos, *kart*, moto, *camping*, *jockey*, *jeep*, aero, entre outros;
- As associações de turismo em geral.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades desportivas;
- Outras atividades relacionadas ao lazer.

**Grupo 04: Educação e pesquisa**

**04.1 Educação infantil**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de creches, ensino pré-escolar em escolas maternais e jardins de infância;
- As atividades de instituições de ensino que se destinam ao desenvolvimento integral da criança, em geral, de até 3 anos de idade;
- As atividades de ensino pré-escolar em escolas maternais e jardins-de-infância, preferencialmente, para crianças de 4 a 6 anos de idade.

*Este subgrupo compreende também:*

- As instituições assistências que abrigam crianças cujas mães são necessitadas ou trabalham fora do lar;
- As atividades das classes de alfabetização (CA), quando prestadas por escolas maternais e jardins-de-infância;
- As escolas de educação especial que desenvolvem atividades educacionais regulares de educação infantil.

**04.2 Ensino fundamental**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de ensino fundamental de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries regulares;
- As atividades de classes de alfabetização (CA), quando prestadas em estabelecimentos de ensino fundamental;
- As instituições que oferecem cursos e exames supletivos no nível de conclusão do ensino fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries), da modalidade de educação de jovens e adultos, ministrados nos estabelecimentos de ensino fundamental;
- Os serviços educacionais de educação especial no ensino fundamental oferecidos em escola exclusivamente especializada.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades dos cursos de alfabetização de adultos;
- As atividades de ensino à distância no ensino fundamental;
- As atividades de ensino especial do ensino fundamental.

**04.3 Ensino médio**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de ensino médio de formação geral (ensino médio regular);
- Os serviços educacionais de educação especial no ensino médio;

As instituições que oferecem os cursos e exames supletivos no nível de conclusão do ensino médio da modalidade de ensino de educação de jovens e adultos, ministrados nos estabelecimentos de ensino médio.

- O ensino médio profissionalizante, programa em extinção que está sendo substituído, gradativamente, pelos cursos de educação profissional;
- As instituições que oferecem cursos normais de nível médio.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades de ensino à distância do ensino médio;
- As atividades de ensino especial do ensino médio;

**04.4 Educação superior**

*Este subgrupo compreende:*

- O ensino superior geral, profissional, técnico ou científico em cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado em universidades, faculdades e escolas superiores isoladas;
- As instituições de educação superior que oferecem exclusivamente cursos de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo, podendo ou não oferecer cursos de extensão universitária;
- As instituições de educação superior que oferecem cursos de graduação e com programas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, podendo ainda oferecer cursos de especialização, aperfeiçoamento, dentre outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de educação superior;
- As instituições de educação superior que oferecem exclusivamente cursos de pós-graduação e/ou cursos de extensão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

*Este subgrupo compreende também:*

- As instituições de educação superior que oferecem cursos seqüenciais, cursos por campo de saber (áreas de conhecimento) de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino.

**04.5 Caixas escolares e similares**

*Este subgrupo compreende:*

- As unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: caixas escolares, caixa de custeio, conselhos escolares, conselhos deliberativos, associações de pais e mestres, círculo de mestres e similares.

**Grupo 05: Assistência social**

**05.0 Assistência social**

*Este subgrupo compreende:*

- A assistência social a crianças, idosos, pessoas em situação de exclusão social e categorias especiais de pessoas com algum impedimento para valerem-se por si mesmas, quando o tratamento médico e a educação não constituem o elemento central deste atendimento, podendo estas atividades ser realizadas em: orfanatos, albergues infantis, centros correcionais para jovens, asilos para idosos, instituições para pessoas incapacitadas física e mentalmente, centros de reabilitação para pessoas com tendência ao consumo de álcool e outras drogas;
- As atividades sociais de informação, assessoria, orientação e outras similares prestadas a indivíduos ou famílias em seu domicílio ou em instituições privadas ou oficiais;
- Os centros de orientação: familiar, a detentos, a refugiados, a imigrantes, a pessoas com tendência ao consumo de álcool e outras drogas, etc.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades dos conselhos tutelares para a criança e o adolescente;
- Os fundos e caixas de assistência e previdência.

**Grupo 06: Religião**

**06.0 Religião**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de igrejas, paróquias, sinagogas, templos, tendas, mesquitas, santuários, mosteiros, conventos, lojas maçônicas, capítulos Rosa Cruz, centros espíritas, evangélico;
- As dioceses, bispados, seminários ou organizações similares que promovem crenças religiosas e administram serviços religiosos e rituais.

*Este subgrupo compreende também:*

- As associações e auxiliares de congregações religiosas e organizações que promovem e dão apoio a crenças, serviços e rituais religiosos.

**Grupo 07: Partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais**

**07.1 Partidos políticos**

*Este subgrupo compreende:*

- Os partidos políticos, bem como seus diretórios, regulados pela Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995, alterada pela Lei nº 9.259, de 09 de janeiro de 1996;
- As coligações de demais partidos políticos previstas no art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**07.2 Sindicatos, federações e confederações**

*Este subgrupo compreende:*

- Os sindicatos, as federações, as confederações e centrais sindicais, de trabalhadores ou patronais.

*Este subgrupo não compreende:*

**07.3 Associações empresariais e patronais**
*Este subgrupo compreende:*

- As atividades das organizações, federações e confederações empresariais e patronais nos níveis nacional, estadual ou municipal, centradas na representação (diante de órgãos da Administração Pública e em negociações trabalhistas) e na comunicação (difusão de informações);
- As atividades das câmaras de comércio e das corporações e organismos similares;
- O clube de dirigentes lojistas, as associações comerciais e industriais.

**07.4 Associações profissionais**
*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de organizações e associações constituídas em relação a uma profissão, técnica ou área de saber, centradas em: difusão de informação, estabelecimento e fiscalização do cumprimento de normas profissionais e representação perante órgãos da Administração Pública;
- Colônias de pescadores e grupos de pesca.

**07.5 Associações de produtores rurais**
*Este subgrupo compreende:*

- As associações de produtores rurais, de criadores de animais, de cultores e de pescadores.

**Grupo 08: Meio ambiente e proteção animal**

**08.0 Meio ambiente e proteção animal**
*Este subgrupo compreende:*

- As associações de defesa do meio ambiente, ecológicas, e de proteção da natureza;
- As atividades dos hospitais veterinários para tratamento cirúrgico e odontológico;
- A assistência veterinária em estabelecimentos agropecuários, domicílios e consultórios;
- O diagnóstico clínico-patológico em animais;
- Os serviços de vacinação em animais.
- Os serviços de esterilização em animais;
- As atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais e reservas ecológicas.

*Este subgrupo compreende também:*

- Atividades de ambulâncias para animais.

**Grupo 09: Desenvolvimento e defesa de direitos**

**09.1 Associações de moradores**
*Este subgrupo compreende:*

- As associações de moradores, de bairros e das habitações populares.

**09.2 Centros e associações comunitárias**
*Este subgrupo compreende:*

- As associações e centros comunitários e as associações de desenvolvimento comunitário;
- As sociedades de abastecimento de água.

**09.3 Desenvolvimento rural**
*Este subgrupo compreende:*
- Os assentamentos rurais e os distritos de irrigação;
- As associações de desenvolvimento/apoio rural e agrícola.

**09.4 Emprego e treinamento**
*Este subgrupo compreende:*
- As empresas juniores e as entidades de integração profissional.

**09.5 Defesa de direitos de grupos e minorias**
*Este subgrupo compreende:*
- As associações de defesa de direitos das mulheres, de crianças, adolescentes, pessoa com deficiência, pessoa portadora do vírus HIV, negros, população indígena, GLBT(gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros;
- As associações de donas de casa;
- As associações de estudantes e os diretórios acadêmicos;
- As associações de veteranos e de aposentados.

**09.6 Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos**
*Este subgrupo compreende:*
- As demais formas de desenvolvimento e defesa de direitos não alocadas anteriormente.

**Grupo 10: Outras instituições privadas sem fins lucrativos**

**1.1 Condomínios**
*Este subgrupo compreende:*
- Os condomínios em edifícios, horizontais ou verticais, residenciais, comerciais ou mistos, regulados pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964;
- As associações de condomínio.

**10.2 Cartórios**
*Este subgrupo compreende:*
- Os serviços notariais e registrais (cartórios), públicos ou privatizados.

**10.3 Sistema S**
*Este subgrupo compreende:*
- As entidades pertencentes aos serviços sociais autônomos (Sistema "S"), a saber: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senat, Sest, Senar, Sebrae, Sescoop, etc.

**10.4 Entidade de mediação e arbitragem**
*Este subgrupo compreende:*
- As entidades de mediação e arbitragem (juízos arbitrais) previstas na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

**10.5 Comissão de conciliação prévia**
*Este subgrupo compreende:*

**10.6 Conselhos, fundos e consórcios municipais**

*Este subgrupo compreende:*

- Os conselhos municipais, conselhos de segurança, consórcios municipais;
- As câmaras e tribunais de conciliação.

**10.7 Cemitérios e funerárias**

- Os Cemitérios e as funerárias.

**10.8 Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente**

*Este subgrupo compreende:*

- As comissões de formatura;
- E os não classificados propriamente ditos, isto é, que possuem natureza jurídica 3 e não foram alocados em nenhum dos grupos/subgrupos descritos anteriormente.

**Fonte: IBGE, 2002.**

## Anexo II

### Tabela completa de natureza jurídica – cempre 2000

### 1. Administração Pública

101-5 - Órgão Público do Poder Executivo Federal
102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
103-1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal
104-0 - Órgão Público do Poder Legislativo Federal
105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
106-6 - Órgão Público do Poder Legislativo Municipal
107-4 - Órgão Público do Poder Judiciário Federal
108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
110-4 - Autarquia Federal
111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
112-0 - Autarquia Municipal
113-9 - Fundação Federal
114-7 - Fundação Estadual ou do Distrito Federal
115-5 - Fundação Municipal
116-3 - Órgão Público Autônomo da União
117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
118-0 - Órgão Público Autônomo Municipal

### 2. Entidades Empresariais

201-1 - Empresa Pública
203-8 - Sociedade de Economia Mista
204-6 - Sociedade Anônima Aberta
205-4 - Sociedade Anônima Fechada
206-2 - Sociedade Mercantil por Quotas de Responsabilidade Limitada
207-6 - Sociedade Mercantil em Nome Coletivo
208-9 - Sociedade Mercantil em Comandita Simples
209-7 - Sociedade Mercantil em Comandita por Ações
210-0 - Sociedade Mercantil de Capital e Indústria
211-9 - Sociedade Civil
212-7 - Sociedade Mercantil em Conta de Participação
213-5 - Firma Mercantil Individual
214-3 - Cooperativa
215-1 - Consórcio de Sociedades
216-0 - Grupo de Sociedades
217-8 - Filial, no Brasil, de Empresa Estrangeira
219-4 - Filial, no Brasil, de Empresa Binacional Argentino-Brasileira
220-8 - Entidade Binacional Itaipu
221-6 - Empresa Domiciliada no Exterior
222-4 - Clube/Fundo de Investimento

## 3. Entidades sem Fins Lucrativos

303-4 - Serviço Notarial e Registral (Cartório)

304-2 - Organização Social

305-0 - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)

306-9 - Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados

307-7 - Serviço Social Autônomo

308-5 - Condomínio em Edifícios

309-3 - Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola)

310-7 - Comissão de Conciliação Prévia

311-5 - Entidade de Mediação e Arbitragem

312-3 - Partido Político

313-1 - Entidade Sindical

320-4 - Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras

321-2 - Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior

399-9 - Outras Formas de Associação

## 4. Pessoas Físicas

*Nota: O detalhamento da categoria 4 Pessoas Físicas é voltado ao atendimento de necessidades específicas dos órgãos usuários da Tabela de Natureza Jurídica, com o cuidado de serem definidos códigos numéricos diferentes para cada caso. Os códigos abaixo especificados referem-se a segmentos da categoria jurídica Pessoas Físicas definidos para uso na SRF (código 401-4), de acordo com a legislação tributária, e para uso do INSS (códigos 402-2 e 408-1), de acordo com a legislação previdenciária. Fica em aberto a definição de novos códigos para necessidades específicas de outros órgãos usuários da tabela.*

401-4 - Empresa Individual Imobiliária

402-2 - Segurado Especial

408-1 - Contribuinte individual

## 5. Organizações Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais

500-2 - Organização Internacional e Outras Instituições Extraterritoriais

**Fonte: IBGE, 2002.**

Quadro 1.2: Exclusão de Entidades categorizadas pelo CEMPRE como entidades sem fins lucrativos, com base nos 5 critérios da Universidade Johns Hopkins

| Tabela de Natureza Jurídica 2002 – Entidades sem fins Lucrativos | Notas Explicativas da Tabela de Natureza Jurídica 2002 | Critérios de Exclusão das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos |
|---|---|---|
| 303-4 Serviço Notarial e Registral (Cartório) | Esta natureza jurídica compreende: os serviços notariais e registrais (cartórios), públicos ou privatizados. | Segundo a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), os serviços concernentes aos Registros Públicos ficam a cargo de serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados. Os cartórios não atendem aos critérios de organizações privadas, auto-administradas e voluntárias, pois podem ser organizações públicas ou organizações privadas estabelecidas mediante uma concessão do Estado. Ademais, exercem uma função pública delimitada em lei, referente aos registros públicos no País. |
| 307-7 Serviço Social Autônomo | Esta natureza jurídica compreende:- as entidades pertencentes ao Sistema "S": Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senat, Sest, Senar, Sebrae, Sescoop, etc. As características dos serviços sociais autônomos são as seguintes:<br>- criados ou autorizados por lei;<br>- pessoas jurídicas de direito privado;<br>- destinados a ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais;<br>- mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais; e<br>- não têm finalidade lucrativa. | Os serviços sociais autônomos, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, são criados ou autorizados por lei. São também mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Diante dessas características, foram excluídos do grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por não atenderem ao critério de organizações voluntárias, na medida em que não podem ser livremente constituídos por qualquer grupo de pessoas. |
| 308-5 Condomínio em Edifícios | Esta natureza jurídica compreende os condomínios em edifícios, horizontais ou verticais, residenciais, comerciais ou mistos, regulados pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.<br><br>Esta natureza jurídica não compreende as demais formas de condomínios. | Com o advento do novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), os condomínios em edifícios passaram a ser regidos por essa lei. A Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, ficou restrita à normatização das incorporações imobiliárias e das construções de edificação em condomínio.<br><br>Segundo o art. 1.332 e 1333 do Código Civil, institui-se o condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis. A convenção que constitui o condomínio edifício deve ser subscrita pelos titulares de, no mínimo, dois terços das frações ideais e torna-se, desde logo, obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção.<br><br>Embora seja uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, o condomínio é criado em razão de uma situação específica, que é a ocorrência fática de uma propriedade comum em edificações. Essa característica exclui os condomínios do critério de organização voluntária, na medida em que não podem ser livremente constituídos por qualquer grupo de pessoas. Eles devem ser criados compulsoriamente.<br><br>Ademais, as regras da administração do condomínio, as competências do síndico, os principais direitos e deveres dos condôminos e outras regras gerais são definidos em lei, não havendo autonomia organizativa. Embora sejam auto-administrados, essa administração é limitada e condicionada ao disposto em lei. |
| 309-3 Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola) | Esta natureza jurídica compreende as unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: caixas escolares, conselhos escolares, associações de pais e mestres, círculos de mestres e similares. | Essas entidades são criadas a partir de exigências do governo para repasse de recursos públicos, não atendendo, portanto, ao critério de entidades que foram criadas de maneira voluntária. |

| Tabela de Natureza Jurídica 2002 – Entidades sem fins Lucrativos | Notas Explicativas da Tabela de Natureza Jurídica 2002 | Critérios de Exclusão das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos |
|---|---|---|
| 310-7 Comissão de Conciliação Prévia | Esta natureza jurídica compreende:<br>- as comissões de conciliação prévia de que trata o art. 1º da Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000<br>Esta natureza jurídica não compreende:<br>- as entidades de mediação e arbitragem previstas na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (código 311-5) | A Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, facultou às empresas e aos sindicatos a possibilidade de instituir Comissões de Conciliação Prévia, que devem ter composição paritária, com representantes dos empregados e dos empregadores, com a atribuição de tentar conciliar os conflitos individuais do trabalho. A Lei citada, entre outras questões, define o número de membros da comissão, o mandato de seus membros, procedimentos e prazos para a resolução dos conflitos trabalhistas. Diante dessas características, foram excluídas do grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos as comissões de conciliação prévia, por não atenderem ao critério de organização voluntária, na medida em que só podem ser constituídas por empresas e sindicatos a partir de exigências legais específicas. |
| 311-5 Entidade de Mediação e Arbitragem | Esta natureza jurídica compreende as entidades de mediação e arbitragem (juízos arbitrais) previstas na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.<br>Esta natureza jurídica não compreende as comissões de conciliação prévia previstas na Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000 (código 310-7). | De acordo com a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.<br>O árbitro escolhido pode ser qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes. Pode ser escolhido, também, um órgão arbitral institucional ou entidade especializada.<br>Essas organizações, embora sejam privadas, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias, não atendem plenamente ao critério de "não- lucrativas", pois são criadas, em sua maioria, visando uma finalidade lucrativa de prestação de serviço de arbitragem |
| 312-3 Partido Político | Esta natureza jurídica compreende os partidos políticos regulados pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, alterada pela Lei nº 9.259, de 09 de janeiro de 1996 e as coligações de partidos políticos previstas no art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.<br>Esta natureza jurídica não compreende as fundações (código 306-9) e associações (código 399-9) criadas e mantidas pelos partidos políticos. | Os partidos políticos são regidos por um arcabouço jurídico específico e controlados e fiscalizados pelo Tribunal Superior Eleitoral-TSE. Trata-se, pois, de um sistema de partidos ancorados no direito público. Para que a organização partidária possa funcionar, deve haver um reconhecimento do TSE, que irá verificar vários requisitos, entre eles o seu caráter nacional. Portanto, não podem ser livremente constituídos por qualquer grupo de pessoas. Tendo em vista estas especificidades, os partidos políticos não atendem ao critério de organização voluntária. |
| 313-1 Entidade Sindical | Esta natureza jurídica compreende os sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais, de trabalhadores ou patronais.<br>Esta natureza jurídica não compreende as entidades de fiscalização do exercício profissional (código 110-4); e<br>as associações profissionais ou de classe (código 399-9). | No Brasil, a Constituição Federal assegura a liberdade de associação sindical ou profissional. Contudo, estabelece o regime da unicidade sindical, ou seja, é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município.<br>A Constituição Federal estabelece, também, a contribuição sindical oficial, com desconto em folha de pagamento, para custeio do sistema confederativo da representação sindical.<br>Cabe acrescentar que a Constituição Federal e a CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) elencam várias prerrogativas que só podem ser exercidas por organizações sindicais, tal como, a participação nas negociações coletivas de trabalho.<br>Diante dessas características, foram excluídas as entidades sindicais do grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por não atenderem ao critério de organização voluntária, na medida em que não podem ser livremente constituídas por qualquer grupo de pessoas, pois a sua criação é condicionada a uma categoria profissional específica e a não existência de uma outra entidade sindical na mesma base territorial. |
| 321-2 Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior | Esta natureza jurídica compreende as fundações e associações domiciliadas no exterior que possuam imóveis, aeronaves e demais bens sujeitos a registro de propriedade ou posse perante órgãos públicos localizados ou utilizados no Brasil (Portaria Interministerial, Ministro de Estado da Fazenda/Ministro de Estado das Relações Exteriores nº 101, de 23 de abril de 2002).<br>Esta natureza jurídica não compreende as filiais, no Brasil, de fundação ou associação estrangeiras (código 320-4). | Essa natureza jurídica não corresponde à atuação das fundações e associações estrangeiras no País. É apenas uma forma para registrar na Receita Federal as pessoas jurídicas (associações e fundações) residentes no exterior e que possuam bens ou direitos no Brasil. |

**Fonte: IBGE, As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil, 2002, Estudos e Pesquisas Informação Económica, número 4.**

# Anexo III

## Relação de tabelas do capítulo III

### Tabela 1.1: Número de Entidades sem Fins Lucrativos, segundo a COPNI ampliada - 2002

| COPNI ampliada | Número de Entidades sem Fins Lucrativos |
|---|---|
| **Total** | **500 157** |
| **Grupo 01 - Habitação** | **322** |
| 01.0 Habitação | 322 |
| **Grupo 02 - Saúde** | **3 798** |
| 02.1 Hospitais | 2 009 |
| 02.2 Outros serviços de saúde | 1 789 |
| **Grupo 03 - Cultura e recreação** | **37 539** |
| 03.1 Cultura e arte | 10 645 |
| 03.2 Esportes e recreação | 26 894 |
| **Grupo 04 - Educação e pesquisa** | **79 931** |
| 04.1 Educação infantil | 2 801 |
| 04.2 Ensino fundamental | 7 968 |
| 04.3 Ensino médio | 1 322 |
| 04.4 Educação superior | 1 656 |
| 04.5 Caixas escolares e similares | 62 438 |
| 04.6 Estudos e pesquisas (1) | 1 817 |
| 04.7 Educação profissional | 244 |
| 04.8 Outras formas de educação/ensino | 1 685 |
| **Grupo 05 - Assistência social** | **32 249** |
| 05.0 Assistência social | 32 249 |
| **Grupo 06 - Religião** | **70 446** |
| 06.0 Religião | 70 446 |
| **Grupo 07 - Partidos Políticos, Sindicatos, Associações Patronais e Profissionais** | **73 783** |
| 07.1 Partidos Políticos | 11 839 |
| 07.2 Sindicatos, federações e confederações | 17 363 |
| 07.3 Associações empresariais e patronais | 3 533 |
| 07.4 Associações profissionais | 16 151 |
| 07.5 Associações de produtores rurais | 24 897 |
| **Grupo 08 - Meio ambiente e proteção animal** | **1 591** |
| 08.0 Meio ambiente e proteção animal | 1 591 |
| **Grupo 09 - Desenvolvimento e defesa de direitos** | **45 161** |
| 09.1 Associação de moradores | 14 568 |
| 09.2 Centros e associações comunitárias | 23 149 |
| 09.3 Desenvolvimento rural | 1 031 |
| 09.4 Emprego e treinamento | 388 |
| 09.5 Defesa de direitos de grupos e minorias | 4 662 |
| 09.6 Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 1 363 |
| **Grupo 10 - Outras instituições privadas sem fins lucrativos** | **155 337** |
| 10.1 Condomínios | 120 331 |
| 10.2 Cartórios | 8 428 |
| 10.3 Sistema "S" | 2 405 |
| 10.4 Entidades de medição e arbitragem | 91 |
| 10.5 Comissões de conciliação prévia | 28 |
| 10.6 Conselhos, fundos e consórcios municipais | 1 155 |
| 10.7 Cemitérios e funerária | 184 |
| 10.8 Outras instituições privadas sem fins lucrativos não classificadas anteriormente | 22 715 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

(1) Para efeito deste estudo, todas as instituições que promovem estudos e pesquisas, qualquer que seja a área, foram agrupadas no item 04.6 Estudos e pesquisas.

**Tabela 1.2: Número de Entidades sem Fins Lucrativos, segundo classificação proposta pela Universidade Johns Hopkins – Brasil – 2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos |
|---|---|
| **Total** | **275 895** |
| **Habitação** | **322** |
| Habitação | 322 |
| **Saúde** | **3 798** |
| Hospitais | 2 009 |
| Outros serviços de saúde | 1 789 |
| **Cultura e recreação** | **37 539** |
| Cultura e arte | 10 645 |
| Esportes e recreação | 26 894 |
| **Educação e pesquisa** | **17 493** |
| Educação infantil | 2 801 |
| Ensino fundamental | 7 968 |
| Ensino médio | 1 322 |
| Educação superior | 1 656 |
| Estudos e pesquisas (1) | 1 817 |
| Educação profissional | 244 |
| Outras formas de educação/ensino | 1 685 |
| **Assistência social** | **32 249** |
| Assistência social | 32 249 |
| **Religião** | **70 446** |
| Religião | 70 446 |
| **Associações patronais e profissionais** | **44 581** |
| Associações empresariais e patronais | 3 533 |
| Associações profissionais | 16 151 |
| Associações de produtores rurais | 24 897 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **1 591** |
| Meio ambiente e proteção animal | 1 591 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **45 161** |
| Associação de moradores | 14 568 |
| Centros e associações comunitárias | 23 149 |
| Desenvolvimento rural | 1 031 |
| Emprego e treinamento | 388 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 4 662 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 1 363 |
| **Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **22 715** |
| Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 22 715 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002,

(1) Para efeito deste estudo, todas as instituições que promovem estudos e pesquisas, qualquer que seja a área, foram agrupados no item 04.6 Estudos e pesquisas.

**Tabela 1.3: Distribuição das Entidades do Terceiro Sector e da população total, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – Brasil – 2002**

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Distribuição | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | População total | |
| | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) |
| **Brasil** | **275 895** | **100,00** | **176 391 014** | **100,00** |
| **Norte** | **11 715** | **4,25** | **13 724 235** | **7,78** |
| Rondônia | 2 162 | 0,78 | 1 504 001 | 0,85 |
| Acre | 711 | 0,26 | 589 393 | 0,33 |
| Amazonas | 1 797 | 0,65 | 2 989 142 | 1,69 |
| Roraima | 408 | 0,15 | 357 534 | 0,20 |
| Pará | 4 728 | 1,71 | 6 567 773 | 3,72 |
| Amapá | 314 | 0,11 | 506 836 | 0,29 |
| Tocantins | 1 595 | 0,58 | 1 209 556 | 0,69 |
| **Nordeste** | **61 295** | **22,22** | **49 246 420** | **27,92** |
| Maranhão | 6 241 | 2,26 | 5 858 415 | 3,32 |
| Piauí | 4 922 | 1,78 | 2 918 207 | 1,65 |
| Ceará | 11 568 | 4,19 | 7 735 959 | 4,39 |
| Rio Grande do Norte | 3 425 | 1,24 | 2 880 425 | 1,63 |
| Paraíba | 5 089 | 1,84 | 3 513 466 | 1,99 |
| Pernambuco | 8 222 | 2,98 | 8 145 159 | 4,62 |
| Alagoas | 1 814 | 0,66 | 2 911 145 | 1,65 |
| Sergipe | 2 100 | 0,76 | 1 868 430 | 1,06 |
| Bahia | 17 914 | 6,49 | 13 415 214 | 7,61 |
| **Sudeste** | **121 175** | **43,92** | **75 187 605** | **42,63** |
| Minas Gerais | 34 741 | 12,59 | 18 507 918 | 10,49 |
| Espírito Santo | 5 670 | 2,06 | 3 239 726 | 1,84 |
| Rio de Janeiro | 22 207 | 8,05 | 14 845 658 | 8,42 |
| São Paulo | 58 557 | 21,22 | 38 594 303 | 21,88 |
| **Sul** | **63 562** | **23,04** | **25 962 162** | **14,72** |
| Paraná | 20 802 | 7,54 | 9 883 312 | 5,60 |
| Santa Catarina | 17 169 | 6,22 | 5 590 026 | 3,17 |
| Rio Grande do Sul | 25 591 | 9,28 | 10 488 824 | 5,95 |
| **Centro-Oeste** | **18 148** | **6,58** | **12 270 592** | **6,96** |
| Mato Grosso do Sul | 3 488 | 1,26 | 2 163 399 | 1,23 |
| Mato Grosso | 4 220 | 1,53 | 2 641 254 | 1,50 |
| Goiás | 6 646 | 2,41 | 5 285 660 | 3,00 |
| Distrito Federal | 3 794 | 1,38 | 2 180 279 | 1,24 |

**Fonte: IBGE, 2002.**

**Tabela 1.4: Distribuição das Entidades sem fins lucrativos e do pessoal ocupado assalariado, segundo a data de criação – Brasil – 2002**

| Data de criação | Distribuição | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | Pessoal ocupado assalariado | |
| | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) |
| **Total** | **275 895** | **100,00** | **1 541 290** | **100,00** |
| Até 1970 | 10 998 | 3,99 | 523 520 | 33,97 |
| De 1971 a 1980 | 32 858 | 11,91 | 387 765 | 25,16 |
| De 1981 a 1990 | 61 970 | 22,46 | 261 887 | 16,99 |
| De 1991 a 2000 | 139 187 | 50,45 | 327 783 | 21,27 |
| De 2001 a 2002 | 30 882 | 11,19 | 40 335 | 2,62 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.5: Distribuição das Entidades sem Fins Lucrativos, por Grandes Regiões, segundo data de criação – 2002**

| Data de criação | Distribuição das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Brasil | | Grandes Regiões | | | |
| | | | Norte | | Nordeste | |
| | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) |
| **Total** | **275 895** | **100,00** | **11 715** | **100,00** | **61 295** | **100,00** |
| Até 1970 | 10 998 | 3,99 | 188 | 1,60 | 1 244 | 2,03 |
| De 1971 a 1980 | 32 858 | 11,91 | 839 | 7,16 | 3 636 | 5,93 |
| De 1981 a 1990 | 61 970 | 22,46 | 2 243 | 19,15 | 10 811 | 17,64 |
| De 1991 a 2000 | 139 187 | 50,45 | 6 868 | 58,63 | 37 503 | 61,18 |
| De 2001 a 2002 | 30 882 | 11,19 | 1 577 | 13,46 | 8 101 | 13,22 |

| Data de criação | Distribuição das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Grandes Regiões | | | | | |
| | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
| | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) |
| **Total** | **121 175** | **100,00** | **63 562** | **100,00** | **18 148** | **100,00** |
| Até 1970 | 6 344 | 5,24 | 2 844 | 4,47 | 378 | 2,08 |
| De 1971 a 1980 | 17 687 | 14,60 | 8 621 | 13,56 | 2 075 | 11,43 |
| De 1981 a 1990 | 28 818 | 23,78 | 15 801 | 24,86 | 4 297 | 23,68 |
| De 1991 a 2000 | 55 417 | 45,73 | 30 188 | 47,49 | 9 211 | 50,75 |
| De 2001 a 2002 | 12 909 | 10,65 | 6 108 | 9,61 | 2 187 | 12,05 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela1.6: Entidades sem Fins Lucrativos, total e percentual, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos - Brasil – 2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | |
|---|---|---|---|
| | Total | Percentual em relação (%) | |
| | | Ao total | Ao grupo |
| **Total** | **275 895** | **100,00** | - |
| **Habitação** | **322** | **0,12** | **100,00** |
| Habitação | 322 | 0,12 | 100,00 |
| **Saúde** | **3 798** | **1,38** | **100,00** |
| Hospitais | 2 009 | 0,73 | 52,90 |
| Outros serviços de saúde | 1 789 | 0,65 | 47,10 |
| **Cultura e recreação** | **37 539** | **13,61** | **100,00** |
| Cultura e arte | 10 645 | 3,86 | 28,36 |
| Esportes e recreação | 26 894 | 9,75 | 71,64 |
| **Educação e pesquisa** | **17 493** | **6,34** | **100,00** |
| Educação infantil | 2 801 | 1,02 | 16,01 |
| Ensino fundamental | 7 968 | 2,89 | 45,55 |
| Ensino médio | 1 322 | 0,48 | 7,56 |
| Educação superior | 1 656 | 0,60 | 9,47 |
| Estudos e pesquisas | 1 817 | 0,66 | 10,39 |
| Educação profissional | 244 | 0,09 | 1,39 |
| Outras formas de educação/ensino | 1 685 | 0,61 | 9,63 |
| **Assistência social** | **32 249** | **11,69** | **100,00** |
| Assistência social | 32 249 | 11,69 | 100,00 |
| **Religião** | **70 446** | **25,53** | **100,00** |
| Religião | 70 446 | 25,53 | 100,00 |
| **Associações patronais e profissionais** | **44 581** | **16,16** | **100,00** |
| Associações empresariais e patronais | 3 533 | 1,28 | 7,92 |
| Associações profissionais | 16 151 | 5,85 | 36,23 |
| Associações de produtores rurais | 24 897 | 9,02 | 55,85 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **1 591** | **0,58** | **100,00** |
| Meio ambiente e proteção animal | 1 591 | 0,58 | 100,00 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **45 161** | **16,37** | **100,00** |
| Associação de moradores | 14 568 | 5,28 | 32,26 |
| Centros e associações comunitárias | 23 149 | 8,39 | 51,26 |
| Desenvolvimento rural | 1 031 | 0,37 | 2,28 |
| Emprego e treinamento | 388 | 0,14 | 0,86 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 4 662 | 1,69 | 10,32 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 1 363 | 0,49 | 3,02 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **22 715** | **8,23** | **100,00** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 22 715 | 8,23 | 100,00 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.7 Entidades sem Fins Lucrativos, Grandes Regiões, Densidade Associativa– Brasil –2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Brasil | Grandes Regiões | | | | |
| | | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| **Total** | **275 895** | **11 715** | **61 295** | **121 175** | **63 562** | **18 148** |
| **Habitação** | **322** | **4** | **98** | **121** | **86** | **13** |
| Habitação | 322 | 4 | 98 | 121 | 86 | 13 |
| **Saúde** | **3 798** | **138** | **583** | **1 836** | **1 042** | **199** |
| Hospitais | 2 009 | 82 | 280 | 984 | 573 | 90 |
| Outros serviços de saúde | 1 789 | 56 | 303 | 852 | 469 | 109 |
| **Cultura e recreação** | **37 539** | **968** | **4 614** | **16 628** | **13 438** | **1 891** |
| Cultura e arte | 10 645 | 260 | 1 607 | 4 796 | 3 458 | 524 |
| Esportes e recreação | 26 894 | 708 | 3 007 | 11 832 | 9 980 | 1 367 |
| **Educação e pesquisa** | **17 493** | **705** | **3 747** | **8 269** | **3 476** | **1 296** |
| Educação infantil | 2 801 | 70 | 299 | 1 594 | 638 | 200 |
| Ensino fundamental | 7 968 | 408 | 2 336 | 3 108 | 1 546 | 570 |
| Ensino médio | 1 322 | 40 | 326 | 538 | 301 | 117 |
| Educação superior | 1 656 | 46 | 189 | 1 025 | 265 | 131 |
| Estudos e pesquisas | 1 817 | 70 | 278 | 1 051 | 295 | 123 |
| Educação profissional | 244 | 4 | 45 | 110 | 68 | 17 |
| Outras formas de educação/ensino | 1 685 | 67 | 274 | 843 | 363 | 138 |
| **Assistência social** | **32 249** | **897** | **4 718** | **14 386** | **10 235** | **2 013** |
| Assistência social | 32 249 | 897 | 4 718 | 14 386 | 10 235 | 2 013 |
| **Religião** | **70 446** | **2 985** | **9 167** | **41 195** | **11 426** | **5 673** |
| Religião | 70 446 | 2 985 | 9 167 | 41 195 | 11 426 | 5 673 |
| **Associações patronais e profissionais** | **44 581** | **3 618** | **16 547** | **11 766** | **9 225** | **3 425** |
| Associações empresariais e patronais | 3 533 | 121 | 515 | 1 674 | 948 | 275 |
| Associações profissionais | 16 151 | 967 | 3 442 | 5 943 | 4 462 | 1 337 |
| Associações de produtores rurais | 24 897 | 2 530 | 12 590 | 4 149 | 3 815 | 1 813 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **1 591** | **101** | **190** | **807** | **365** | **128** |
| Meio ambiente e proteção animal | 1 591 | 101 | 190 | 807 | 365 | 128 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **45 161** | **1 416** | **17 637** | **14 934** | **9 345** | **1 829** |
| Associação de moradores | 14 568 | 422 | 5 286 | 4 416 | 3 745 | 699 |
| Centros e associações comunitárias | 23 149 | 700 | 10 154 | 7 834 | 3 786 | 675 |
| Desenvolvimento rural | 1 031 | 64 | 517 | 218 | 169 | 63 |
| Emprego e treinamento | 388 | 19 | 66 | 167 | 111 | 25 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 4 662 | 156 | 1 280 | 1 716 | 1 236 | 274 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 1 363 | 55 | 334 | 583 | 298 | 93 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **22 715** | **883** | **3 994** | **11 233** | **4 924** | **1 681** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 22 715 | 883 | 3 994 | 11 233 | 4 924 | 1 681 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.8: Classificação das Entidades sem Fins Lucrativos, por data de criação – Brasil – 2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Data de criação | | | | |
| | | Até 1970 | De 1971 a 1980 | De 1981 a 1990 | De 1991 a 2000 | De 2001 a 2002 |
| **Total** | **275 895** | **10 998** | **32 858** | **61 970** | **139 187** | **30 882** |
| **Habitação** | **322** | **5** | **9** | **176** | **121** | **11** |
| Habitação | 322 | 5 | 9 | 176 | 121 | 11 |
| **Saúde** | **3 798** | **892** | **648** | **662** | **1 265** | **331** |
| Hospitais | 2 009 | 778 | 424 | 342 | 384 | 81 |
| Outros serviços de saúde | 1 789 | 114 | 224 | 320 | 881 | 250 |
| **Cultura e recreação** | **37 539** | **1 916** | **6 642** | **10 792** | **14 992** | **3 197** |
| Cultura e arte | 10 645 | 361 | 1 023 | 2 395 | 5 538 | 1 328 |
| Esportes e recreação | 26 894 | 1 555 | 5 619 | 8 397 | 9 454 | 1 869 |
| **Educação e pesquisa** | **17 493** | **1 468** | **2 226** | **3 237** | **8 839** | **1 723** |
| Educação infantil | 2 801 | 100 | 268 | 794 | 1 375 | 264 |
| Ensino fundamental | 7 968 | 599 | 944 | 1 268 | 4 558 | 599 |
| Ensino médio | 1 322 | 377 | 354 | 199 | 333 | 59 |
| Educação superior | 1 656 | 146 | 214 | 265 | 734 | 297 |
| Estudos e pesquisas | 1 817 | 37 | 154 | 361 | 1 009 | 256 |
| Educação profissional | 244 | 40 | 65 | 39 | 74 | 26 |
| Outras formas de educação/ensino | 1 685 | 169 | 227 | 311 | 756 | 222 |
| **Assistência social** | **32 249** | **1 870** | **4 151** | **8 038** | **15 371** | **2 819** |
| Assistência social | 32 249 | 1 870 | 4 151 | 8 038 | 15 371 | 2 819 |
| **Religião** | **70 446** | **3 120** | **13 675** | **17 502** | **29 676** | **6 473** |
| Religião | 70 446 | 3 120 | 13 675 | 17 502 | 29 676 | 6 473 |
| **Associações patronais e profissionais** | **44 581** | **661** | **2 452** | **7 422** | **27 364** | **6 682** |
| Associações empresariais e patronais | 3 533 | 182 | 509 | 827 | 1 583 | 432 |
| Associações profissionais | 16 151 | 390 | 1 585 | 3 922 | 8 255 | 1 999 |
| Associações de produtores rurais | 24 897 | 89 | 358 | 2 673 | 17 526 | 4 251 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **1 591** | **17** | **66** | **226** | **968** | **314** |
| Meio ambiente e proteção animal | 1 591 | 17 | 66 | 226 | 968 | 314 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **45 161** | **228** | **1 035** | **9 735** | **28 413** | **5 750** |
| Associação de moradores | 14 568 | 3 | 139 | 3 740 | 8 943 | 1 743 |
| Centros e associações comunitárias | 23 149 | 78 | 532 | 4 704 | 15 020 | 2 815 |
| Desenvolvimento rural | 1 031 | 22 | 39 | 209 | 644 | 117 |
| Emprego e treinamento | 388 | 4 | 22 | 55 | 222 | 85 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 4 662 | 103 | 251 | 794 | 2 836 | 678 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 1 363 | 18 | 52 | 233 | 748 | 312 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **22 715** | **821** | **1 954** | **4 180** | **12 178** | **3 582** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 22 715 | 821 | 1 954 | 4 180 | 12 178 | 3 582 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.9: Distribuição das Entidades sem Fins Lucrativos e do pessoal ocupado assalariado, segundo porte - Brasil - 2002**

| Porte (faixas de pessoal ocupado assalariado) | Distribuição | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | Pessoal ocupado assalariado | |
| | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) |
| **Total** | **275 895** | **100,00** | **1 541 290** | **100,00** |
| 0 | 212 165 | 76,90 | - | - |
| De 1 a 2 | 25 825 | 9,36 | 34 704 | 2,25 |
| De 3 a 4 | 9 241 | 3,35 | 31 521 | 2,05 |
| De 5 a 9 | 9 782 | 3,55 | 64 805 | 4,20 |
| De 10 a 49 | 13 774 | 4,99 | 293 938 | 19,07 |
| De 50 a 99 | 2 495 | 0,90 | 173 243 | 11,24 |
| De 100 a 499 | 2 198 | 0,80 | 441 406 | 28,64 |
| 500 e mais | 415 | 0,15 | 501 673 | 32,55 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.10: Distribuição das Entidades sem Fins Lucrativos e pessoal ocupado assalariado, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2002**

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | Distribuição | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | Pessoal ocupado assalariado | |
| | Absoluta | Relativa (%) | Absoluta | Relativa (%) |
| **Brasil** | **275 895** | **100,00** | **1 541 290** | **100,00** |
| **Norte** | **11 715** | **4,25** | **46 484** | **3,02** |
| Rondônia | 2 162 | 0,78 | 4 821 | 0,31 |
| Acre | 711 | 0,26 | 1 882 | 0,12 |
| Amazonas | 1 797 | 0,65 | 11 856 | 0,77 |
| Roraima | 408 | 0,15 | 816 | 0,05 |
| Pará | 4 728 | 1,71 | 20 706 | 1,34 |
| Amapá | 314 | 0,11 | 1 907 | 0,12 |
| Tocantins | 1 595 | 0,58 | 4 496 | 0,29 |
| **Nordeste** | **61 295** | **22,22** | **215 371** | **13,97** |
| Maranhão | 6 241 | 2,26 | 13 178 | 0,85 |
| Piauí | 4 922 | 1,78 | 6 353 | 0,41 |
| Ceará | 11 568 | 4,19 | 47 221 | 3,06 |
| Rio Grande do Norte | 3 425 | 1,24 | 13 616 | 0,88 |
| Paraíba | 5 089 | 1,84 | 10 459 | 0,68 |
| Pernambuco | 8 222 | 2,98 | 47 026 | 3,05 |
| Alagoas | 1 814 | 0,66 | 12 280 | 0,80 |
| Sergipe | 2 100 | 0,76 | 8 117 | 0,53 |
| Bahia | 17 914 | 6,49 | 57 121 | 3,71 |
| **Sudeste** | **121 175** | **43,92** | **857 633** | **55,64** |
| Minas Gerais | 34 741 | 12,59 | 172 452 | 11,19 |
| Espírito Santo | 5 670 | 2,06 | 25 134 | 1,63 |
| Rio de Janeiro | 22 207 | 8,05 | 172 143 | 11,17 |
| São Paulo | 58 557 | 21,22 | 487 904 | 31,66 |
| **Sul** | **63 562** | **23,04** | **306 367** | **19,88** |
| Paraná | 20 802 | 7,54 | 115 962 | 7,52 |
| Santa Catarina | 17 169 | 6,22 | 50 902 | 3,30 |
| Rio Grande do Sul | 25 591 | 9,28 | 139 503 | 9,05 |
| **Centro-Oeste** | **18 148** | **6,58** | **115 435** | **7,49** |
| Mato Grosso do Sul | 3 488 | 1,26 | 19 783 | 1,28 |
| Mato Grosso | 4 220 | 1,53 | 12 562 | 0,82 |
| Goiás | 6 646 | 2,41 | 38 584 | 2,50 |
| Distrito Federal | 3 794 | 1,38 | 44 506 | 2,89 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.11: Entidades sem Fins Lucrativos e pessoal ocupado assalariado, total e percentual, segundo a área de atuação – Brasil – 2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos | | | Pessoal ocupado assalariado | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Percentual em relação (%) | | Total | Percentual em relação (%) | |
| | | Ao total | Ao grupo | | Ao total | Ao grupo |
| **Total** | **275 895** | **100,00** | **-** | **1 541 290** | **100,00** | **-** |
| **Habitação** | **322** | **0,12** | **100,00** | **187** | **0,01** | **100,00** |
| Habitação | 322 | 0,12 | 100,00 | 187 | 0,01 | 100,00 |
| **Saúde** | **3 798** | **1,38** | **100,00** | **351 890** | **22,83** | **100,00** |
| Hospitais | 2 009 | 0,73 | 52,90 | 308 811 | 20,04 | 87,76 |
| Outros serviços de saúde | 1 789 | 0,65 | 47,10 | 43 079 | 2,79 | 12,24 |
| **Cultura e recreação** | **37 539** | **13,61** | **100,00** | **119 692** | **7,77** | **100,00** |
| Cultura e arte | 10 645 | 3,86 | 28,36 | 31 670 | 2,05 | 26,46 |
| Esportes e recreação | 26 894 | 9,75 | 71,64 | 88 022 | 5,71 | 73,54 |
| **Educação e pesquisa** | **17 493** | **6,34** | **100,00** | **446 965** | **29,00** | **100,00** |
| Educação infantil | 2 801 | 1,02 | 16,01 | 20 192 | 1,31 | 4,52 |
| Ensino fundamental | 7 968 | 2,89 | 45,55 | 93 997 | 6,10 | 21,03 |
| Ensino médio | 1 322 | 0,48 | 7,56 | 62 079 | 4,03 | 13,89 |
| Educação superior | 1 656 | 0,60 | 9,47 | 200 994 | 13,04 | 44,97 |
| Estudos e pesquisas | 1 817 | 0,66 | 10,39 | 21 126 | 1,37 | 4,73 |
| Educação profissional | 244 | 0,09 | 1,39 | 11 921 | 0,77 | 2,67 |
| Outras formas de educação/ensino | 1 685 | 0,61 | 9,63 | 36 656 | 2,38 | 8,20 |
| **Assistência social** | **32 249** | **11,69** | **100,00** | **226 510** | **14,70** | **100,00** |
| Assistência social | 32 249 | 11,69 | 100,00 | 226 510 | 14,70 | 100,00 |
| **Religião** | **70 446** | **25,53** | **100,00** | **101 513** | **6,59** | **100,00** |
| Religião | 70 446 | 25,53 | 100,00 | 101 513 | 6,59 | 100,00 |
| **Associações patronais e profissionais** | **44 581** | **16,16** | **100,00** | **84 402** | **5,48** | **100,00** |
| Associações empresariais e patronais | 3 533 | 1,28 | 7,92 | 13 290 | 0,86 | 15,75 |
| Associações profissionais | 16 151 | 5,85 | 36,23 | 61 063 | 3,96 | 72,35 |
| Associações de produtores rurais | 24 897 | 9,02 | 55,85 | 10 049 | 0,65 | 11,91 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **1 591** | **0,58** | **100,00** | **3 006** | **0,20** | **100,00** |
| Meio ambiente e proteção animal | 1 591 | 0,58 | 100,00 | 3 006 | 0,20 | 100,00 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **45 161** | **16,37** | **100,00** | **68 972** | **4,47** | **100,00** |
| Associação de moradores | 14 568 | 5,28 | 32,26 | 9 986 | 0,65 | 14,48 |
| Centros e associações comunitárias | 23 149 | 8,39 | 51,26 | 24 922 | 1,62 | 36,13 |
| Desenvolvimento rural | 1 031 | 0,37 | 2,28 | 1 510 | 0,10 | 2,19 |
| Emprego e treinamento | 388 | 0,14 | 0,86 | 2 330 | 0,15 | 3,38 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 4 662 | 1,69 | 10,32 | 14 911 | 0,97 | 21,62 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 1 363 | 0,49 | 3,02 | 15 313 | 0,99 | 22,20 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **22 715** | **8,23** | **100,00** | **138 153** | **8,96** | **100,00** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 22 715 | 8,23 | 100,00 | 138 153 | 8,96 | 100,00 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.12:Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, em números absolutos e variação percentual - Brasil – 1996/2002**

| Entidades Privadas sem Fins Lucrativos | Absoluto | | Variação percentual (%) |
|---|---|---|---|
| | 1996 | 2002 | |
| **Total** | **211 787** | **500 155** | **136,2** |
| Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | 107 332 | 275 895 | 157,0 |
| Outras entidades privadas sem fins lucrativos | 104 455 | 224 260 | 114,7 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 1996/2002.

**Tabela 1.13: Entidades sem Fins Lucrativos, em números absolutos e relativos e variação percentual, segundo área de atuação - Brasil - 1996/2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | | 2002 | | Variação percentual (%) |
| | Absoluto | Relativo (%) | Absoluto | Relativo (%) | |
| **Total** | **107 332** | **100,0** | **275 895** | **100,0** | **157,0** |
| **Habitação** | **144** | **0,1** | **322** | **0,1** | **123,6** |
| Habitação | 144 | 0,1 | 322 | 0,1 | 123,6 |
| **Saúde** | **2 437** | **2,3** | **3 798** | **1,4** | **55,8** |
| Hospitais | 1 578 | 1,5 | 2 009 | 0,7 | 27,3 |
| Outros serviços de saúde | 859 | 0,8 | 1 789 | 0,6 | 108,3 |
| **Cultura e recreação** | **17 422** | **16,2** | **37 539** | **13,6** | **115,5** |
| Cultura e arte | 3 543 | 3,3 | 10 645 | 3,9 | 200,5 |
| Esportes e recreação | 13 879 | 12,9 | 26 894 | 9,7 | 93,8 |
| **Educação e pesquisa** | **8 175** | **7,6** | **17 493** | **6,3** | **114,0** |
| Educação infantil | 1 390 | 1,3 | 2 801 | 1,0 | 101,5 |
| Ensino fundamental | 3 152 | 2,9 | 7 968 | 2,9 | 152,8 |
| Ensino médio | 1 011 | 0,9 | 1 322 | 0,5 | 30,8 |
| Educação superior | 819 | 0,8 | 1 656 | 0,6 | 102,2 |
| Estudos e pesquisas | 711 | 0,7 | 1 817 | 0,7 | 155,6 |
| Educação profissional | 296 | 0,3 | 244 | 0,1 | -17,6 |
| Outras formas de educação/ensino | 796 | 0,7 | 1 685 | 0,6 | 111,7 |
| **Assistência social** | **13 953** | **13,0** | **32 249** | **11,7** | **131,1** |
| Assistência social | 13 953 | 13,0 | 32 249 | 11,7 | 131,1 |
| **Religião** | **32 035** | **29,8** | **70 446** | **25,5** | **119,9** |
| Religião | 32 035 | 29,8 | 70 446 | 25,5 | 119,9 |
| **Associações patronais e profissionais** | **12 660** | **11,8** | **44 581** | **16,2** | **252,1** |
| Associações empresariais e patronais | 1 756 | 1,6 | 3 533 | 1,3 | 101,2 |
| Associações profissionais | 6 492 | 6,0 | 16 151 | 5,9 | 148,8 |
| Associações de produtores rurais | 4 412 | 4,1 | 24 897 | 9,0 | 464,3 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **389** | **0,4** | **1 591** | **0,6** | **309,0** |
| Meio ambiente e proteção animal | 389 | 0,4 | 1 591 | 0,6 | 309,0 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **11 214** | **10,4** | **45 161** | **16,4** | **302,7** |
| Associação de moradores | 3 334 | 3,1 | 14 568 | 5,3 | 337,0 |
| Centros e associações comunitárias | 5 325 | 5,0 | 23 149 | 8,4 | 334,7 |
| Desenvolvimento rural | 267 | 0,2 | 1 031 | 0,4 | 286,1 |
| Emprego e treinamento | 127 | 0,1 | 388 | 0,1 | 205,5 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 1 534 | 1,4 | 4 662 | 1,7 | 203,9 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 627 | 0,6 | 1 363 | 0,5 | 117,4 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **8 903** | **8,3** | **22 715** | **8,2** | **155,1** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 8 903 | 8,3 | 22 715 | 8,2 | 155,1 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 1996/2002.

**Tabela 1.14: Pessoal ocupado assalariado das Entidades sem Fins Lucrativos, em números absolutos e relativos e variação percentual, segundo área de atuação - Brasil - 1996/2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Pessoal ocupado assalariado em 31.12 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | | 2002 | | Variação percentual (%) |
| | Absoluto | Relativo (%) | Absoluto | Relativo (%) | |
| **Total** | **1 039 925** | **100,0** | **1 541 290** | **100,0** | **48,2** |
| **Habitação** | **416** | **0,0** | **187** | **0,0** | **(-) 55,0** |
| Habitação | 416 | 0,0 | 187 | 0,0 | (-) 55,0 |
| **Saúde** | **260 548** | **25,1** | **351.890** | **22,8** | **35,1** |
| Hospitais | 236 569 | 22,7 | 308.811 | 20,0 | 30,5 |
| Outros serviços de saúde | 23 979 | 2,3 | 43.079 | 2,8 | 79,7 |
| **Cultura e recreação** | **109 395** | **10,5** | **119.692** | **7,8** | **9,4** |
| Cultura e arte | 23 339 | 2,2 | 31.670 | 2,1 | 35,7 |
| Esportes e recreação | 86 056 | 8,3 | 88.022 | 5,7 | 2,3 |
| **Educação e pesquisa** | **301 022** | **28,9** | **446.965** | **29,0** | **48,5** |
| Educação infantil | 12 868 | 1,2 | 20.192 | 1,3 | 56,9 |
| Ensino fundamental | 74 276 | 7,1 | 93.997 | 6,1 | 26,6 |
| Ensino médio | 57 844 | 5,6 | 62.079 | 4,0 | 7,3 |
| Educação superior | 108 654 | 10,4 | 200.994 | 13,0 | 85,0 |
| Estudos e pesquisas | 13 422 | 1,3 | 21.126 | 1,4 | 57,4 |
| Educação profissional | 9 344 | 0,9 | 11921 | 0,8 | 27,6 |
| Outras formas de educação/ensino | 24 614 | 2,4 | 36.656 | 2,4 | 48,9 |
| **Assistência social** | **135 688** | **13,0** | **226.510** | **14,7** | **66,9** |
| Assistência social | 135 688 | 13,0 | 226.510 | 14,7 | 66,9 |
| **Religião** | **71 487** | **6,9** | **101513** | **6,6** | **42,0** |
| Religião | 71 487 | 6,9 | 101.513 | 6,6 | 42,0 |
| **Associações patronais e profissionais** | **49 178** | **4,7** | **84.402** | **5,5** | **71,6** |
| Associações empresariais e patronais | 10 161 | 1,0 | 13.290 | 0,9 | 30,8 |
| Associações profissionais | 31 642 | 3,0 | 61.063 | 4,0 | 93,0 |
| Associações de produtores rurais | 7 375 | 0,7 | 10.049 | 0,7 | 36,3 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **1 820** | **0,2** | **3.006** | **0,2** | **65,2** |
| Meio ambiente e proteção animal | 1 820 | 0,2 | 3.006 | 0,2 | 65,2 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **38 501** | **3,7** | **68.972** | **4,5** | **79,1** |
| Associação de moradores | 4 249 | 0,4 | 9.986 | 0,6 | 135,0 |
| Centros e associações comunitárias | 16 678 | 1,6 | 24.922 | 1,6 | 49,4 |
| Desenvolvimento rural | 1 263 | 0,1 | 1.510 | 0,1 | 19,6 |
| Emprego e treinamento | 1 403 | 0,1 | 2.330 | 0,2 | 66,1 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 7 079 | 0,7 | 14.911 | 1,0 | 110,6 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 7 829 | 0,8 | 15.313 | 1,0 | 95,6 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **71 870** | **6,9** | **138.153** | **9,0** | **92,2** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 71 870 | 6,9 | 138.153 | 9,0 | 92,2 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

**Tabela 1.15: Entidades sem Fins Lucrativos, por número médio de pessoal ocupado assalariado e variação percentual, segundo área de atuação – Brasil – 2002**

| Classificação das entidades sem fins lucrativos | Número médio de pessoal ocupado assalariado | | Variação percentual (%) |
|---|---|---|---|
| | 1996 | 2002 | |
| **Total** | **9,7** | **5,6** | **(-) 42,3** |
| **Habitação** | **2,9** | **0,6** | **(-) 79,9** |
| Habitação | 2,9 | 0,6 | (-) 79,9 |
| **Saúde** | **106,9** | **92,7** | **(-) 13,3** |
| Hospitais | 149,9 | 153,7 | 2,5 |
| Outros serviços de saúde | 27,9 | 24,1 | (-) 13,7 |
| **Cultura e recreação** | **6,3** | **3,2** | **(-) 49,2** |
| Cultura e arte | 6,6 | 3,0 | (-) 54,8 |
| Esportes e recreação | 6,2 | 3,3 | (-) 47,2 |
| **Educação e pesquisa** | **36,8** | **25,6** | **(-) 30,6** |
| Educação infantil | 9,3 | 7,2 | (-) 22,1 |
| Ensino fundamental | 23,6 | 11,8 | (-) 49,9 |
| Ensino médio | 57,2 | 47,0 | (-) 17,9 |
| Educação superior | 132,7 | 121,4 | (-) 8,5 |
| Estudos e pesquisas | 18,9 | 11,6 | (-) 38,4 |
| Educação profissional | 31,6 | 48,9 | 54,8 |
| Outras formas de educação/ensino | 30,9 | 21,8 | (-) 29,6 |
| **Assistência social** | **9,7** | **7,0** | **(-) 27,8** |
| Assistência social | 9,7 | 7,0 | (-) 27,8 |
| **Religião** | **2,2** | **1,4** | **(-) 35,4** |
| Religião | 2,2 | 1,4 | (-) 35,4 |
| **Associações patronais e profissionais** | **3,9** | **1,9** | **(-) 51,3** |
| Associações empresariais e patronais | 5,8 | 3,8 | (-) 35,0 |
| Associações profissionais | 4,9 | 3,8 | (-) 22,4 |
| Associações de produtores rurais | 1,7 | 0,4 | (-) 75,9 |
| **Meio ambiente e proteção animal** | **4,7** | **1,9** | **(-) 59,6** |
| Meio ambiente e proteção animal | 4,7 | 1,9 | (-) 59,6 |
| **Desenvolvimento e defesa de direitos** | **3,4** | **1,5** | **(-) 55,5** |
| Associação de moradores | 1,3 | 0,7 | (-) 46,2 |
| Centros e associações comunitárias | 3,1 | 1,1 | (-) 65,6 |
| Desenvolvimento rural | 4,7 | 1,5 | (-) 69,0 |
| Emprego e treinamento | 11,0 | 6,0 | (-) 45,6 |
| Defesa de direitos de grupos e minorias | 4,6 | 3,2 | (-) 30,7 |
| Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos | 12,5 | 11,2 | (-) 10,0 |
| **Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente** | **8,1** | **6,1** | **(-) 24,7** |
| Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente | 8,1 | 6,1 | (-) 24,7 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

# Anexo IV

## Lista dos Países

| Países Anglo Saxões |
|---|
| Australia |
| Reino Unido |
| EEUU |

| Países Nórdicos (Estado Providência) |
|---|
| Finlandia |
| Noruega |
| Suecia |

| Países Estilo Europeu (Estado do Bem Estar/ Welfare) |
|---|
| Austria |
| Bélgica |
| Canadá |
| França |
| Alemanha |
| Irlanda |
| Israel |
| Italia |
| Holanda |
| Portugal |
| Espanha |

| Países da Ásia industrializada |
|---|
| Japão |
| Coreia |

| Países da América Latina |
|---|
| Argentina |
| Brasil |
| Chile |
| Colombia |
| México |
| Perú |

| Países Africanos |
|---|
| Quenia |
| África do Sul |
| Tanzania |
| Uganda |

| Países da Europa Central e do Leste |
|---|
| Republica Checa |
| Hungria |
| Polonia |
| Romenia |
| Eslovaquia |

| Outros países em Desenvolvimento |
|---|
| Egito |
| India |
| Marrocos |
| Paquistao |
| Filipinas |

**Nota: Nem todas as tabelas do trabalho apresentam dados compilados para Canadá, Portugal e Chile, Egito e Marrocos.**

## GLOSSÁRIO

**A**

**ABONG -** Associação Brasileira de Associações Não Governamentais.

**AID** - A Associação Internacional de Desenvolvimento desempenha um papel importante na missão do Banco Mundial que é a redução da pobreza. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros.

**Altruísmo** - "Amor ao próximo"; significa filantropia e caridade; nos estudos de economia e sociedade, é considerada prática altruísta toda acção humana realizada sem motivação pecuniária (veja também Voluntariado).

**Assistência Social** - Prestação de serviço gratuito de natureza variada aos membros da comunidade visando atender necessidades daqueles que não dispõem de recursos suficientes; segundo a LOAS, a assistência social tem por objectivos: a protecção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

**Associação** - Formação social que congrega pessoas interessadas em agir colectivamente a favor de um fim compartilhado; em termos jurídicos, é definida como pessoa jurídica criada por grupo de indivíduos que partilhem ideias e unem esforços com um objectivo com nenhuma finalidade lucrativa.

**Activismo** - É a actividade de militância política nos diversos movimentos sociais.

**Autogestão** - Modelo administrativo onde as decisões e o controle da empresa são exercidos pelos trabalhadores; é a participação directa e colectiva na tomada de decisões e no poder da empresa (veja Economia Social e Cooperativa).

**Auto-Regulação** - Capacidade das entidades estabelecerem suas próprias regras de funcionamento; desta forma, as pessoas que constituem uma entidade são capazes de criar estatutos e gerir seus destinos.

**Auto-sustentabilidade** - Estado alcançado por uma organização quando consegue gerar - por meio de suas próprias actividades - as receitas necessárias para garantir o financiamento de todos os seus programas e projectos.

**B**

**Banco Mundial** - é uma agência do sistema das Nações Unidas, fundada a 1 de Julho de 1944 por uma conferência de representantes de 44 governos em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, e que tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, sua missão principal é a luta contra a pobreza através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento. Seu funcionamento é garantido por quotizações definidas e reguladas pelos países membros. É composto por 184 países membros. Sede: Washington, EUA.

**BID -** Banco Interamericano de Desenvolvimento.

**BIRD** - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento O BIRD proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital. Juntos, o BIRD e a AID formam o Banco Mundial.

**C**

**Capital Social** - Expressão que ganhou vulto com o trabalho *"Making Democracy Work*", de Robert Putnam: representa características da organização social, tais como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas.

**Cidadania** - Conceito que envolve a relação entre direitos e deveres dos indivíduos diante do Estado; também abrange a garantia do exercício dos direitos sociais e que o indivíduo não seja visto como objectivo pelo mercado.

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social - Órgão superior de decisão colegiada, vinculado à administração pública federal, que visa elaborar a política nacional de assistência social e fixar normas para a concessão de registro e certificado a entidade de fins filantrópicos (veja LOAS).

**CEMPRE** - Cadastro Central de Empresas.

**Cooperativa** - Sociedade constituída por membros de um determinado grupo económico ou social, e que objectiva desempenhar, em benefício comum, determinada actividade económica (veja Cooperativismo e Economia Social).

**Cooperativismo** - Princípio que dá às cooperativas um papel fundamental na organização económica da sociedade (veja Cooperativa e Economia Social).

**D**

**Doação** - Transmissão gratuita de bens ou recursos financeiros a alguém ou a uma organização sem fins lucrativos.

**E**

**Economia Socia**l - Identifica uma larga faixa de organizações não-governamentais nos países de língua francesa que cresce bastante na União Europeia; abrange grande variedade de organizações sem fins lucrativos, tais como companhias de seguro mútuo, caixas de depósitos e cooperativas.

**Exclusão Social** - Processo que marginaliza indivíduos e grupos sociais no exercício de sua cidadania.

**F**

**Filantropia** - Na raiz, o termo significa "amor à humanidade", "humanitarismo" (veja Caridade); tradicionalmente está relacionado às actividades de pessoas abastadas que praticam acções sociais sem fins lucrativos ou doam recursos para entidades beneficentes; actualmente, tem se restringido a doações de particulares para causas sociais e para o investimento social das empresas privadas (veja Filantropia Empresarial, Empresa - Cidadã e Responsabilidade Social).

**Fundação** - Pessoa jurídica composta pela organização de um patrimônio, destacado pelo seu instituidor para uma finalidade específica; não tem proprietário, nem titular, nem sócios; o patrimônio é gerido por curadores.

**G**

**GIFE** - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas.

**Governança Corporativa** - Governança corporativa são as práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de optimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital. A expressão é designada para abranger os assuntos relativos ao poder de

controle e direcção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais (fonte - IBGC - www.ibgc.org.br).

**Grupos de Ajuda Mútua** - As formas tradicionais representam instituições profissionais ou religiosas voltadas para a "caridade" (atividades assistenciais e beneficentes), a exemplo dos Lares Espíritas e das Santas Casas de Misericórdia; em geral têm ações específicas (como em hospitais, creches, asilos) e sem compromissos políticos; é o maior segmento do Terceiro Sector; reúne grande número de entidades e alcança expressivo contingente de pessoas principalmente as camadas de baixa renda e as menos mobilizadas da população.

**I**

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano.

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

**Isenção** - Dispensa legal do pagamento de determinado tributo concedida pela pessoa jurídica de Direito Público com a competência para criá-lo, face a relevante interesse social ou econômico regional, sectorial ou nacional.

**J**

**JHU** - Johns Hopkins University.

**L**

**Latinobarômetro** - Seguindo o modelo do *Eurobarometer*, que pesquisa a opinião pública na Comunidade Européia, o Latinobarómetro é uma organização sem fins lucrativos, financiada com recursos públicos, privados e de órgãos multilaterais, que pesquisa sobre o desenvolvimento da sociedade, da democracia e das economias dos países latino americanos, com indicadores de opinião, atitudes, comportamentos e valores da população.

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social - 8742/93 - É a legislação que define objetivos, princípios e diretrizes da Assistência Social e que cria o CNAS, bem como os conselhos estaduais e municipais.

**M**

**Marketing Social** - Atividade de criar, executar e controlar programas que visam mudança social; usa diversas técnicas de marketing de empresas, tais como identificação de audiências, desenvolvimento de produtos e medição de resultados.

**Microcrédito** - Programa de pequenos empréstimos para que pessoas de baixa renda realizem projetos de auto-emprego e gerem renda, de modo a sustentar suas famílias (veja Economia Solidária).

**Movimentos Sociais** - São o segmento mais 'politizado' do Terceiro Sector; na luta pelo atendimento de demandas específicas, acabam criando entidades de base - associações civis - que defendem uma determinada causa ou um determinado fim, assumindo caráter reivindicatório ou contestatório junto à sociedade e ao Estado. São exemplos associações de bairro, grupos feministas e grupos de defesa dos direitos dos homossexuais, entre outros.

**O**

**ONU -** Organização das Nações Unidas.

**Organização Não-Governamental (ONG)** - Genericamente define qualquer organização sem fins lucrativos não estatal; a denominação passou a ser usada nos anos 80 para designar as entidades que, nascidas dos vários movimentos sociais da década anterior, atuavam com tendências ideológicas diversas, como o marxismo e o cristianismo, e passaram a contar com estreita cooperação de entidades não-governamentais internacionais.

**Organismos Multilaterais** - Organizações internecionais formadas por diversos governos nacionais com a finalidade de promover determinado objetivo comum aos países membros, a exemplo de Onu, Unesco, Unicef, FMI, Bird, Opas e OMS.

**Organizações Sociais** - Figura jurídica criada pela Lei 9637/98, define organizações criadas a partir da transferência de atividades exercidas pelo Estado para a esfera pública não-estatal (publicização) e que obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo; são dirigidas por conselho curador com participação minoritária de membros do governo.

**Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP** - Forma jurídica definida pela Lei 9790/99; são organizações sem fins lucrativos que se destacam pelo interesse público de suas atividades e objetivos; somente são qualificadas como OSCIPs as organizações que têm por objetivo social, pelo menos uma das finalidades previstas no artigo 3º da Lei 9790/99 e que prestem serviços gratuitos; podem celebrar Termos de Parceria com o sector público.

**P**

**Parceria** - Uma relação de mão dupla: os parceiros partilham seus recursos de modo a

trocar benefícios mútuos e chegar a objetivos comuns; tem como objetivo integrar a organização com a comunidade, conseguir recursos e dar visibilidade à sua organização.

**PNDU** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

**R**

**Responsabilidade Social** - Define o grau de amadurecimento de uma empresa privada em relação ao impacto social de suas atividades; abrange, em termos gerais, desenvolvimento comunitário, equilíbrio ambiental, tratamento justo aos funcionários, comunicações transparentes, retorno aos investidores, sinergia com parceiros e satisfação do consumidor.

**S**

**Sociedade Civil (Ciência Política)** - O termo possui leque amplo de definições; Norberto Bobbio (Dicionário de Política) dá uma definição abrangente, em que Sociedade Civil é a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder típicas das instituições estatais.

**Sociedade Civil (Direito)** - Pessoa jurídica formada pela associação entre indivíduos com finalidade de tirar lucros das atividades exercidas. Solidariedade - Relação de responsabilidade, sentimento moral que vincula pessoas unidas por interesses comuns, de modo que cada elemento da comunidade se sinta obrigado a apoiar o(s) outro(s).

**Sustentabilidade** - Tecnicamente, é a possibilidade de uma organização garantir a sua continuidade.

**T**

**Terceiro Sector** - Espaço institucional que abriga um conjunto de ações de caráter privado, associativo e voluntarista, em geral estruturadas informalmente, voltadas para a geração de bens e serviços públicos de consumo coletivo; se houver lucro, deve ser reinvestido nos meios para se chegar aos fins definidos.

**Termo de Parceria** - Tipo de contrato definido pela Lei 9790/99, é o instrumento que pode ser firmado entre o Poder Público e as OSCIPs com o objetivo de formar vínculo de cooperação entre as partes, visando apoiar e executar atividades de interesse público; permite a negociação de objetivos e metas e o monitoramento e avaliação de projetos baseado nos princípios constitucionais da administração pública (veja Transparência).

T**ransparência** - Princípio do Direito Administrativo e da Administração Pública, obriga que todos os atos de entidades públicas sejam praticados com plena publicidade (aberto a todos) e com ampla prestação de contas.

**V**

**Voluntariado** - Ação de auxílio desenvolvida basicamente sem visar ganho financeiro ou por obrigação; pode ir além da ação individual e tornar-se atividade grupal.

**Voluntário** - Pessoa que exerce o Voluntariado.

## BIBLIOGRAFIA


**ABONG**, vários autores " O impacto social do trabalho das Ongs no Brasil". Site oficial: http://www.rits.org.br – 2006.

**ALBUQUERQUE**, Antonio Carlos Carneiro. *Terceiro Setor: História e Gestão de Organizações*. Summus Editorial. São Paulo, 2006. 1ª edição.

**ALMOND**, Gabriel e **VERBA**, Sidney (org), 1963. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations.* Boston & Toronto: Little, Brown and Co.

_____ 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston & Toronto: Little, Brown and Co.

**ALTVATER**, Elmar. O Preço da Riqueza. São Paulo: UNESP, 1995.

**ANDER**-EGG, Ezequiel**.** Introdução ao trabalho social. Petropolis: Vozes, 1995.

**ANHEIER**, Helmut K. and Salamon, Lester M. (2000) "Nonprofit institutions and the household sector," na Divisão de Estatísticas das Nações Unidas. (2000) Handbook of National Accounting Household Accounting Experience in Concepts and Compilation. Vol. 1 Household Sector Accounts. Series F, No. 75. (Nova York: Nações Unidas, 2000).

**ARANTES**, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ongs. Ed. Insight. Revista Inteligência, agosto-outubro 1999.

**ARATO,** Andrew e **COHEN,** Jean. 1992, *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT PRESS.

**ATLAS da Economia Solidária** no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES, 2006.

**BIANCHI**, Sérgio, QUANTO VALE OU É POR QUILO? Direção e Roteiro de Sérgio Bianchi. Brasil. Europa Filmes, 2005.

**BOBBIO**, Norberto, 1987. *O Futuro da Democracia - uma defesa das regras do jogo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ 1994. *Liberalismo e Democracia.* São Paulo: Editora Brasiliense, 6ª edição.

**BOURDIEU**, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. M. *Escritos de educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

**BRASIL**. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

**BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial.* In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.* In: Caderno do MARE nº 03. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

_____. *Reforma Social-Democrata*. In: Folha de S. Paulo de 17.10.97.

_____. In Discursos: Na íntegra: http://www.bresserpereira.org.br/ último acesso em 16 de Março de 2007.

**BURSZTYN**, Marcel. Introdução à Crítica da Razão Desestatizante. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 49, n.º 1, p. 141-163, jan-mar. 1998.

**CABRAL**, M. V., Jorge Vala & João Freire (organizadores): "O exercício da cidadania política em Portugal", Trabalho e Cidadania. Inquérito Permanente às Atitudes Sociais dos Portugueses-1ª. Edição, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais (ICS), 2000.

_____. Globalização, poder e cidadania. In: C. Derani & J. A. Fontoura Costa. (Org.). Globalização e Soberania. Curitiba: Juruá, 2004.

_____. Cidadania Política e Equidade Social em Portugal, Oeiras: Celta, 1997.

_____. "Autoritarismo de estado, 'distância ao poder' e 'familismo amoral' – uma pesquisa em progresso", Actas do Congresso Brasil-Portugal 2000 - Sessão de Sociologia e Antropologia, Editora da Universidade de Brasília.

**CARMONA**, Carlos Alberto. A Arbitragem no Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

**CARDOSO**, Ruth. *Apresentação* da obra FERRAREZI, Elisabete e REZENDE, Valéria. *OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.9790/99 como alternativa para o terceiro setor*, 2ª edição. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

**CARDOSO**, Fernando Henrique. *Reforma do Estado.* In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

**CARROLL,** Lewis. 2000, As Aventuras de Alice no País das Maravilhas e Alice do Outro Lado do Espelho, Ed. Relógio D` Água.

**CÁRITAS INTERNATIONALIS.** Disponível em: http://www.caritas.pt/.

**CEMPRE**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/economia/empresas/cadastroempresa/2002/default.shtm.

**COELHO**, Simone de Castro Tavares. *A legislação brasileira sobre organizações do terceiro setor*. In: MEREGE, Luiz Carlos. Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

**COLLIER**, Paul. Social capital and poverty. 1998. (Social Capital Initiative Working Paper Series, n.4), Disponível em: <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/SocialCapitalInitiativeWorkingPaperSeries> Acesso: 2006.

**COHEN,** Jean & **ARATO**, Andrew, 1993. *Civic Society and Political Theory*. Cambridge, The MIT Press.

**COHEN**, Joshua & **ROGERS**, Joel, 1995. *Association and Democracy, the real utopias project.* New York: Editora Verso.

**COLEMAN,** J. "Social Capital in the Creation Human Capital", American Journal of sociology, 94 (supplement), 1988.

_____. The Foundations of Social Theory, Cambridge: Harvard Univerty Press, 1990.

**COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS**: Comunicação da comissão - A Promoção do papel das associações e das fundações na Europa. Bruxelas, Junho, 1997, 83 pg. , (caderno no.: 3087) http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_pt.pdf.

**COSTA JÚNIOR**, Leopoldo. 1998, *Terceiro setor e economia socia*l, Cadernos do III setor nº 2, abril/98, Fundação Getúlio Vargas.

**D' ARAUJO***;* M. C., 2003, Capital Social, Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

**DELICADO,** Ana, ALMEIDA, Ana Nunes, FERRÃO, João (2002), Caracterização do Voluntariado em Portugal, ICS, Universidade Nova de Lisboa, Ed. da Comissão para o Ano Internacional do Voluntariado.

**DIAMOND,** Larry. "Toward Democratic Consolidation". *Journal of Democracy,* Volume 5, n. 3, 1994.

**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Parcerias na Administração Pública,* 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

**FALCONER**, A P., 1999, A Promessa do Terceiro Setor - Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão - Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor - Universidade de São Paulo.

_____. 1988 One Sector or Many: Nonprofits in Brazil - International Society for Third Sector Research – ISTR - Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor da América Latina e Caribe. "Repensando o Público na América Latina: as Organizações da Sociedade Civil". Rio de Janeiro, 22-24 abril de. 1998.

_____.Um Setor ou Diversos? Reconhecendo o Terceiro Setor no Brasil, III Semead, 1998. Disponível em: http://www.ead.fea.usp.br/Semead/3semead/pdf/Adm_Geral/Art132.PDF.

**FERNANDES,** Rubem César. *Privado Porém Público - O Terceiro Setor na América Latina.* CIVICUS: Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.
_____ 1997, "O Que É Terceiro Setor?" Em Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado (org) Ioschpe, Evelyn, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ 1996, *As organizações não governamentais diante do Estado*. In: GONÇALVES. Hebe Signorini (Org.). Organizações não governamentais: solução ou problema. São Paulo: Estação Liberdade.

_____ FERNANDES, Rubem César. Sem fins lucrativos. Comunicações do Iser nº 15. Iser, 1985: 25.

**FILANTROPIA.ORG**. Disponível em: http://www.filantropia.org/OqueeTerceiroSetor.htm. Acesso: 2007.

**FISCHER**, Rosa Maria. 1999, "Networks, Third Sector and Social Development". Texto apresentado na III Conferência da International Society for Third Sector Research (ISTR), Dublin.
_____ 1999. "Voluntariado empresarial: estratégias de empresas no Brasil". FISCHER, Rosa Maria e FALCONER Andrés Pablo. Apresentado no II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector, Santiago de Chile: Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector.

**FERRAREZI**, Elisabete e REZENDE, Valéria. *OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.9790/99 como alternativa para o terceiro setor*, 2ª edição. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

_____Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997.

**FOLHA DE SÃO PAULO**. *Putin contra as ONGs*, de 29 de dezembro de 2005.

_____OLIVEIRA, Francisco. *ONGs auxiliam neopopulismo, diz sociólogo*. In: Folha de S. Paulo de 07 de dezembro de 2003.

_____OLIVEIRA, Francisco. *País terceirizou flagelo social, diz filósofo.* In: Folha de S. Paulo de 18 de julho de 2004.

**FRANCO,** Augusto de. *Prefácio à primeira e à segunda edição* da obra "OSCIP Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.9790/99 como alternativa para o terceiro setor", 2ª edição. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

_____ 2005 - Capital social e desenvolvimento – Disponível em: http://www.e-agora.org.br, último acesso em 20 de Fevereiro de 2007.

**FRANCO,** Raquel C., Wojciech Sokolowski, Eileen M. H. Hairel and Lester M. Salamon (2005), The Portuguese Nonprofit Sector in Comparative Perspective, Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University, October.

_____ "Controvérsia em torno de uma definição para o Terceiro Sector", apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004.

**FUKUYAMA**, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

_____ Social *capital, civil society and development*. *Third World*, 2001.

_____ What is Social Capital. Disponível em: <www.imf.org >. Acesso em: 2007.

_____ Social capital and development: the coming agenda. *SAIS Review*. (22) 2007.

**GARDNER**, Martin. 2002. Lewis Carrol: Alice no País das Maravilhas; Através do Espelho - Edição Comentada, Ed. Jorge Zahar.

**GIFE** – Grupo de Institutos Fundações e Empresas –www.gife.org.br

**GRIX**, J. Social Capital as a Concept in the Social Sciences: The Current State of the Debate. *Democratization*, 2001.

**GROOTAERT**, Christiaan. Social capital**:** the missing link? 1998. Social Capital Initiative Working Paper Series, n.3. Disponível em: http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/SocialCapitalInitiativeWorking. PaperSeries. Acesso: 17 set. 2006.

**GUSTAVO**, Verduzco, Regina List, Lester M. Salamon - *Perfil del sector no lucrativo en México.* México: The Johns Hopkins University / Cemefi, 2002.

_____*Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México.* México: Colmex / Cemefi, 2003.

**HUDSON**, Mike. *Administrando Organizações do Terceiro Setor: O Desafio de Administrar sem Receita.* São Paulo: Makron Books, 1999.

**IBASE** - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - www.ibase.org.br (textos Diversos) – 2006.

**IBGE** – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Estudos e pesquisas Informação Econômica nº 4. Rio de Janeiro, 2002. www.ibge.gov.br.

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - www.ipea.gov.br.

**JOHNS HOPKINS UNIVERSITY** and United Nations Statistics Division. Junho 2006. Disponível em http://www.jhu.edu.

**JÚNIOR**, Leopoldo. *Terceiro setor e economia socia*l, Cadernos do III setor nº 2, abril/98, Fundação Getúlio Vargas *apud* ALVES, Francisco de Assis. Obra citada, 2000.

**JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

**KRISCHKE**, Paulo J. "Cultura política: Convergências e diferenças em Porto Alegre e Curitiba", Revista de Ciências Humanas, 35, 2004.

**LANDIM**, Leilah. A INVENÇÃO DAS ONGS - Do serviço invisível à profissão impossível -Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro -Rio de Janeiro – 1993.

_____Múltiplas identidades das ONGs. In. HADDAD, Sérgio (org.). ONG's e universidades – desafios para a cooperação na américa latina. Ed. Peirópolis, 2002.

_____em entrevista para a Revista PROBLEMAS BRASILEIROS – 29, A ERA DA PARCERIA: *País descobre a força da participação na luta contra problemas sociais* http://antiga.bibvirt.futuro.usp.br/textos/hemeroteca/prb/prb0301355/prb0301355. Acesso ao site em 11 de Abril de 2007.

_____ "Defining the Nonprofit Sector: Brazil". Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1995.

_____Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1998.

**LEAL,** Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade.* Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2006.

**MALENA**, C. Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations. Washington, D.C. Operations Policy Department, World Bank, 1995.

**MARIN**, Denise Chrispim. Escola de SP forma especialistas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1994.

**MACHADO,** Ana Maria. 2001, Branca de Neve e outros contos de Grimm – tradução, Ed. Nova Fronteira.

**MACHADO DE ASSIS**, In: *Obra Completa*, vol. II, Nova, Aguilar, Rio de Janeiro, 1994.

**MARX,** K., 1974, Para a Critica da Economia Política. *Coleção: Os Pensadores*: Marx. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

**MODESTO**, Paulo. *Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil – as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais*. In: Revista Diálogo Jurídico, Salvador, Centro de Atualização Jurídica, V. I, nº 9, dezembro, 2001. Disponível em <www.direitopublico.com.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2006.

_____ *Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil*. In: Revista Diálogo Jurídico, Salvador, Centro de Atualização Jurídica, V. I, nº 5, agosto, 2001. Disponível em <www.direitopublico.com.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2006.

**MOISÉS**, José Álvaro, 1992. Democracia e Cultura Política de Massas no Brasil. *Lua Nova. Revista de Cultura Política.*

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

_____ POLÍTICAS SOCIAIS ESTATAIS E "TERCEIRO SETOR": *O PROJETO NEOLIBERAL PARA A ATUAL RESPOSTA À "QUESTÃO SOCIAL"*. I Colóquio Brasil/Uruguai: "Questão urbana, políticas sociais e serviço social". Escola de Serviço Social - UFRJ. Rio de Janeiro, 11-12 Abril 2002.

**NORRIS**, Pippa. Making democracies work: social capital and civic engagement in 47 societies. 2001, [s.l.] John F. Kennedy School of Government. Disponível em: <http://ksgnotes1.harvard.edu/research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-036?OpenDocument> Acesso em: 2006.

**MORENO**, Alejandro. Corruption and Democracy: A Cultural Assessment.Disponível em: < http://www.worldvaluessurvey.org/Upload/5_Moreno.pdf>. Acesso em: 2005.

**OLIVEIRA**, Francisco de. Caminhos da institucionalização: cooperação internacional, estado e filantropia. Cadernos de Pesquisa CEBRAP nº 6, Ed. Entrelinhas, 1997.

_____ *País terceirizou flagelo social, diz filósofo.* In: Folha de S. Paulo de 18 de julho de 2004.

**OLSON**, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. EDUSP.1999.

**PATEMAN**, Carole, 1980. The Civic Culture: A Philosophic Critique. *In: ALMOND e VERBA (org), The Civic Culture Revisited.* Boston e Toronto: Editora Little, Brown & Company.
_____,1992. Participação e Teoria Democrática; Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

**PNDU.** Disponível em: http://www.pnud.org.br/unv/projetos.php?id_unv=19 ou http://www.pnud.org.br/unv/ Acesso em: novembro 2007.

**POE**, Edgar Allan, 2006, Melhoramentos.

**PONTHIEUX**, Sophie. The concept of social capital: a critical review. 10th ACN Conferência - Paris, Janeiro, 2004. Disponível em: http://www.insee.fr/en/nom_def_met/colloques/acn/colloque_10/ponthieux.pdf.Acesso em: dezembro 2007.

**PORTES**, Alejandro. Social Capital: Its origins and applications in Modern Sociology. Annual Review of Sociology (62): 673-693, KLISBERG, Bernardo.1996.

**POUZADOUX**, Claude. 2001, Contos e Lendas da Mitologia Grega. Ed, Companhia das Letras.

**PUTNAM**, Robert, $1996_a$. *Comunidade e Democracia.* Rio de Janeiro; Fundação Getúlio Vargas.

_____ 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* New York, Simon & Schuster.

_____ 2002b, *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. 3. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____, Democracies in flux – the evolution of social capital in contemporary society. Oxford: Oxford University, 2002.

**POUZADOUX**, Claude. 2001, Contos e Lendas da Mitologia Grega. Ed, Companhia das Letras.

**REBOUÇAS,** Aldo da C. "Água na região Nordeste: desperdício e escassez" Estudos Avançados 29, São Paulo, 1997.

**RECH**, Daniel. Cooperativas: uma alternativa de organização popular. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

**REIS**, P. Elisa, 1995. Governabilidade e Solidariedade. *In:* VALADARES, L. e COELHO, M. Prates (org). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

**REIS**, Bruno W. Capital Social e Confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política,* 2003.

**RICHARDSON**, Liz; MUMFORD, Katharine. Community, Neighbourhood, and Social Infrastructure. In: Hills, John et all. (Ed.) Understanding Social Exclusion. Oxford, 2002. Oxford University Press.

**RITS**, 2006, Rede de Informações para o Terceiro Setor. Site Oficial: http:// www.rits.org.br.

**REIS**, Bruno W. Capital Social e Confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política*, 2003.

**ROSA**, João Guimarães. *Primeiras histórias.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1988.

**ROTHGIESSER,** T. Linda Rothgiesser (2007). "A Sociedade Civil Brasileira e o Terceiro Setor" Artigo disponível em http://www.terceirosetor.adm.br/ts_asociedadecivil.htm. Acesso: 2007.

**SALAMON**, Lester M., **ANHEIER**, Helmut K., List, Regina, Toepler, Stefan, Sokolowski, S.Wojciech, and Associates, 1996, The Internacional Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO – Revision 1, 1996. Working papers of the Jhns Hopkins Comparative Nonprofit Sector project, n 19, Baltimore; The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

_____ 1999. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

_____2004, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004).

_____ 2003, Yearbook, 2003, Concepts of Global Civil Society, density of, and globalization.

_____ 2004, Yearbook, 2004, Concepts of Global Civil Society, density of, and globalization.

**SANT'ANA**; Silvio Rocha Sant'ana, Palestra proferida no 2º Fórum Senado Debate Brasil – "Terceiro Setor – Cenários e Perspectivas realizado nos dias 29 e 30 de Novembro 2006.

**SANTOS,** Boaventura de Souza. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, www.planejamento.gov.br, acesso em 01/12/2005, São Paulo: MARE, 1998.

_____. *A sociedade é socialmente fascista*. Entrevista à Daniel Merli. Jornal Brasil de Fato de 09 a 15 de outubro de 2003.

**SOARES**, Laura Tavares. *Prefácio* da obra MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

**SOUZA,** Hebert de. As ongs na década de 90. In: Desenvolvimento, cooperação internacional e as ongs. Ibase/Pnud, 1992.

**SCHMITTER**, Philippe. 1993, La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociais. *Revista Mexicana de Sociologia*, julho - setembro de 1993.

**SENADO FEDERAL**, http://www.senado.gov.br/comunica/forumdebatebrasil.

**SOUTO-MAIOR,** F, Breno Augusto. Capital social e Terceiro Setor sobre a estruturação as redes sociais em associações voluntárias. Anais do II Seminário sobre Gestão Organizacional do Terceiro Setor: cidadão e voluntariado São Leopoldo: Unisinos, 2000.
SOUZA, Herbert de (Betinho), "As ONGs na Década de 90", Transformação, IDAC, Rio de Janeiro, 1993.

**TAVARES**, M. C. e **FIORI**, J. L, 1993, (Des) ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

**TEIXEIRA**, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa. Disponível em: http://www.clad.org.ve/fulltext/0043204.pdf. Acesso em: 2006.

**TEODÓSIO**, Armindo dos Santos de Sousa, Lusotopie 2002, Pensar pelo avesso o Terceiro Setor, 241-262. (http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/teodosio.pdf).

**TOCQUEVILLE**, Alexis de, 1998. *A Democracia na América.* São Paulo: Martins Fontes.

**TOMASSINI**, Luciano. Capital social y cultura: clavez estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica de Argentina, 2000.

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL**. *Corruption Perception Index*: The Transparency International Centre for Innovation and Research. Disponível em:http://ww1.transparency.org. Acesso em: 2005.

**UIA** - International Yearbook of Organizations da Union of International Associations. Disponível em: http//www.uia.org

**UPHOFF**, Norman. *Local Organizations: Intermediaries in RuralDevelopment.* Ithaca: Cornell University Press, 1984.

**WALTER,** Maria Inez. *Capital social e estado no contexto latino-americano.*Brasília, 2005. Tese - Universidade de Brasília, CEPPAC.

**WILDE**, Oscar, 2002, "O retrato de Dorian Gray" Ed. Martin Claret.