

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Sara Maria Costa Garay

PANORAMA DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL E NO PARAGUAI:  
Uma incursão pelos principais aspectos que denotam a força do setor e seus  
desafios

Rio de Janeiro  
2011

Sara Maria Costa Garay – DRE 107404214

PANORAMA DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL E NO PARAGUAI:  
Uma incursão pelos principais aspectos que denotam a força do setor e seus  
desafios

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Administração.

Aprovado por: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. José L. F. dos Santos de Carvalho – FACC/UFRJ  
(Orientador)

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Teresa Correia Coutinho – FACC/UFRJ  
(Leitor)

Rio de Janeiro  
2011

A minha família e amigos.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível graças ao apoio de inúmeras pessoas, que de forma direta ou indireta, me ajudaram a levá-lo à frente. De forma especial quero agradecer:

- Aos meus pais, a quem dedico este trabalho. Seu apoio incondicional me ajudou a confiar em mim mesma e seguir sempre em frente. Agradeço ao meu pai pelos comentários sobre o trabalho e por me ajudar com a bibliografia.
- Aos meus amigos e colegas de faculdade, com quem compartilhei esses anos inesquecíveis, e com quem aprendi muito dentro e fora da faculdade. Em especial quero agradecer ao meu time de corretores de português! Obrigada pelo apoio e pela paciência.
- A todos os professores e funcionários da FACC. Em especial ao meu orientador o professor Zeca, cujo exemplo e incentivo foi sempre inspirador. Também à professora Maria Teresa, quem se disponibilizou a avaliar este trabalho.
- Por último, mas não menos importante, agradeço a toda minha família e amigos, que mesmo distantes sempre me tiveram no pensamento, e ajudaram a amenizar o tempo e a distância. Este trabalho também vai dedicado a vocês!

## RESUMO

GARAY, S. M. C. **Panorama do Terceiro Setor no Brasil e no Paraguai:** Uma incursão pelos principais aspectos que denotam a força do setor e seus desafios. Rio de Janeiro, 2011. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Administração). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar uma visão geral sobre os principais aspectos que caracterizam o terceiro setor no Brasil e no Paraguai, verificando-se os desafios que o setor enfrenta a seu fortalecimento em ambos os países. A questão do terceiro setor é abordada a partir da perspectiva de autores que o consideram não como um conceito fixo e delimitado, mas como a emergência de uma ideia que transcende fronteiras setoriais e nacionais, carregando um novo paradigma sobre a forma de se agir e pensar o espaço público. Levando em conta que, a conotação a ideia de terceiro setor adquire depende do local onde se ela insere, o trabalho compara as experiências dos países selecionados com esse setor, visando oferecer uma perspectiva peculiar para a compreensão do fenômeno. As circunstâncias históricas, as tendências e os principais desafios se repetem em ambos os países em foco, o que seria esperado dada a proximidade territorial e cultural entre os mesmos. Todavia, com base nos dados analisados, foi possível identificar certas distinções a respeito da projeção dessa ideia em cada país. Desse modo, o trabalho conclui assinalando tais similitudes e distinções, e busca também indicar experiências e exemplos “positivos” do setor em cada país, como forma de contribuir para o fortalecimento do setor nesses países.

Palavras-chave: terceiro setor, Brasil, Paraguai.

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1	Categorias do terceiro setor brasileiro – segundo o formato
Quadro 2	Classificação Internacional das Organizações sem fins lucrativos
Quadro 3	Distinção entre títulos e certificações das organizações sem fins lucrativos
Quadro 4	Evolução histórica do terceiro setor brasileiro
Quadro 5	Organizações sem fins lucrativos no cadastro CEMPRE
Quadro 6	Distribuição das FASFIL por área temática – Brasil 2005
Quadro 7	Distribuição das FASFIL – segundo as grandes regiões
Quadro 8	Distribuição das FASFIL por ano de fundação – até 2005
Quadro 9	As FASFIL por faixa de ano de fundação e finalidades – 2005
Quadro 10	Mudanças na orientação da intervenção social das empresas
Quadro 11	Tipos de OSC – Paraguai
Quadro 12	Os três setores da sociedade organizada
Quadro 13	Classificação das OSC – perspectiva legal
Quadro 14	Características das ONGs
Quadro 15	Porte das ONGs segundo o número de pessoas empregadas
Quadro 16	Distribuição das ONGs por temática trabalhada
Quadro 17	Perfil da ONGs do Paraguai segundo as finalidades
Quadro 18	Evolução histórica das ONGs – Paraguai
Quadro 19	Conhecimento sobre o tema da RSE nas empresas, segundo o porte.
Quadro 20	Atividades apoiadas na comunidade
Quadro 21	Atitudes referentes à relação empresa – ONGs
Quadro 22	Diferenças e aproximações entre o terceiro setor no Paraguai e no Brasil
Figura 1	Áreas de atuação das associadas ao GIFE em 2009
Figura 2	Linhas de ação empregadas pelos associados do GIFE
Figura 3	Ideias dos empresários sobre a RSE
Figura 4	Consequências que as atividades de RSE podem trazer para o desempenho da empresa

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEC	Asociación de Empresarios Cristianos
AICR	Associações inscritas de capacidade restrita
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICNPO	Classificação Internacional das Organizações sem fins lucrativos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INWENT	Internationale Weiterbildung und Entwicklung/ Capacitação e Desenvolvimento Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISP	Investimento social privado
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da sociedade civil
OSCIP	Organizações da sociedade civil com interesse público
OSFL	Organização sem fins de lucro
PIS	Programa de Integração Social
PLARSE	Programa Latino-Americano de Responsabilidade Social Empresarial
RSE	Responsabilidade Social Empresarial

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	10
1.1 JUSTIFICATIVA	10
1.2 DELIMITAÇÃO	12
<b>2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO</b>	13
2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS	13
<b>3 O TERCEIRO SETOR: CARACTERIZAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	15
3.1 A EMERGÊNCIA DO TERCEIRO SETOR NA AMÉRICA LATINA E AS MÚLTIPLAS DESIGNAÇÕES	16
3.1.1 Comunidade e movimentos sociais	17
3.1.2 ONG	18
3.1.3 Cidadania e Sociedade Civil	19
3.1.4 Terceiro setor, organizações não governamentais e sem fins lucrativos	20
3.2 O TERCEIRO SETOR SOB UM OLHAR CRÍTICO	20
3.3 A INSERÇÃO DO EMPRESARIADO: RELEVÂNCIA E IMPLICAÇÕES	24
<b>4 O TERCEIRO SETOR BRASILEIRO</b>	27
4.1 CATEGORIAS DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO	29
4.1.1 Classificação segundo o formato organizativo, finalidades e temáticas	29
4.1.2 A perspectiva legal	31
4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO	33
4.3 AS FASFIL	35
4.3.1 As FASFIL e a sua distinção dentro do grupo das organizações sem fins lucrativos do país	35
4.3.2 Classificação das FASFIL por temática	37
4.3.3 Distribuição geográfica e por antiguidade	38
4.3.4 Volume e distribuição da força de trabalho	40
4.4 A INSERÇÃO DO EMPRESARIADO	41
4.4.1 A inserção empresarial no Brasil: O caso do GIFE	45
4.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS	48
<b>5 A SOCIEDADE CIVIL PARAGUAIA</b>	53
5.1 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PARAGUAI	55
5.2 A PERSPECTIVA LEGAL	57
5.2.1 As organizações sem fins lucrativos (OSFL)	58
5.3 AS ONGs	60
5.3.1 Identidade e funcionamento das ONGs	62
5.3.2 Distribuição temática e geográfica das ONGs no Paraguai	65
5.3.3 Evolução histórica	67
5.4 A INSERÇÃO DO EMPRESARIADO	69
5.4.1 Responsabilidade social da empresa: dinâmicas e percepções do empresariado paraguaio	71
5.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS	75



<b>6 TERCEIRO SETOR: BRASIL X PARAGUAI</b>	80
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	84
7.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E RECOMENDAÇÕES	85
<b>REFERÊNCIAS</b>	86

# 1 INTRODUÇÃO

A temática do terceiro setor se projeta como um campo de estudo multidisciplinar nas Ciências Sociais, transcorrendo pelas perspectivas da Economia, da Sociologia, da Ciência política, do Serviço Social, da Saúde Pública e, mais recentemente, da Administração (FALCONER, 1999). Nesse sentido, inúmeros fatores influenciariam a sua compreensão, sendo necessárias uma caracterização e uma contextualização das questões a serem estudadas, levando-se em conta também as finalidades específicas da abordagem do tema.

No presente trabalho, o terceiro setor é abordado a partir das perspectivas de autores que o consideram não como um conceito fixo e delimitado, mas como a emergência de uma “ideia-força” (FALCONER 1999, p. 3), que por sua vez transcende as fronteiras setoriais e nacionais, podendo-se falar em uma revolução no modo de agir e de se pensar o espaço público (FERNANDES 1994). Ao mesmo tempo, Fernandes (1994, p.16) acrescenta que “urge internacionalizar os instrumentos de participação cidadã”, da mesma forma que empresas se acostumaram com as escalas internacionais, e os governos gestam mecanismos de negociação e sanção globais.

Dessa forma, o presente trabalho propõe investigar o terceiro setor brasileiro *vis-à-vis* a experiência desse setor em outro país, no caso o Paraguai. O objetivo central do trabalho é apresentar um panorama geral do terceiro setor no Brasil e no Paraguai, verificando os desafios que o setor enfrenta no seu fortalecimento em ambos os países.

Para tanto, isolam-se alguns aspectos centrais como a composição do setor, as questões legais que o permeiam e a sua evolução histórica. Apresentam-se também alguns aspectos relacionados à inserção do empresariado na área social, por ser tal envolvimento de grande influência na trajetória do terceiro setor. Dessa forma, traça-se um retrato geral sobre a situação do setor nos países em foco.

A verificação de uma experiência paralela ao Brasil busca ir de encontro à proposta de Fernandes (1994) sobre a necessidade de integração e de disseminação de conhecimentos que se coloquem a serviço do fortalecimento do terceiro setor. A comparação entre as experiências não visa qualificá-las como melhores ou piores em um ou outro país, mas busca evidenciar aquelas positivas do desenvolvimento do setor em cada país, assim como os desafios em comum. Dessa forma, o trabalho espera ser uma contribuição ao debate sobre o terceiro setor nos países estudados.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

A primeira vista pode parecer curioso a realização de um estudo do terceiro setor brasileiro, em perspectiva comparada. Ainda mais inusitada, parece ser a escolha do terceiro setor paraguaio como objeto de comparação.

Os estudos comparativos sobre o terceiro setor brasileiro, em geral, tomam por referência a experiência de países europeus e, com maior frequência, o exemplo estadunidense. Por outro lado, nos países da América Latina em geral, entre eles o Brasil e o Paraguai, o terceiro setor adquire uma conotação diferente, em função do contexto econômico e social que difere amplamente daqueles países do norte, os quais, além de uma cultura política diferenciada, possuem índices mais baixos de pobreza e de carência social (PARENTE, 2008). Dessa forma, motivos e contextos diferentes acompanham o desenvolvimento do terceiro setor nessas regiões.

Nesse sentido, a escolha do Paraguai como cenário paralelo, busca oferecer uma perspectiva peculiar para a compreensão do terceiro setor brasileiro. Ambos os países comportam desafios similares em termos de desenvolvimento do terceiro setor. Mas apesar da proximidade cultural, o presente estudo conseguiu evidenciar algumas distinções.

Com efeito, o Brasil é um país que cada vez mais vem adquirindo importância econômica e política, principalmente na América do Sul. Por outro lado, dentre os países da região, o Paraguai é aquele que talvez apresente maiores desafios em termos de desenvolvimento social e econômico, os quais transpassam as suas fronteiras, demandando atenção de países mais desenvolvidos, como o Brasil (LEMGRUBER, 2006; RACHID, 2003). Ao mesmo tempo, o Paraguai é um país com o qual o Brasil guarda vínculos políticos, econômicos e culturais indissolúveis, característicos de países fronteiriços, que incidem na economia e na segurança de ambos os territórios.

No intuito de se fortalecer como líder político da região – situação que ainda lhe guarda grandes desafios – o Brasil deve buscar a aproximação de seus vizinhos (SOTERO, 2010), principalmente daqueles com que guarda maiores contrastes, como o Paraguai. Sendo assim, percebe-se o grande valor de se estudar o terceiro setor brasileiro, concomitantemente à situação do setor no Paraguai. No caso específico deste estudo, a comparação de panoramas permite a verificação de pontos fortes e fracos no desenvolvimento do terceiro setor em ambos os países, cujas experiências podem ser compartilhadas e, assim, contribuir para o fortalecimento do setor na região.

Para a área de Administração – na qual a pesquisa se circunscreve – o tema do terceiro setor ganha relevância na medida em que o mesmo tem crescido em abrangência e em popularidade. A multiplicação acelerada das organizações que

compõem o setor nos últimos anos é um dos sinais claros da sua expansão, tanto que as mesmas passaram a constituir objetos de estudo da área de Administração (FALCONER, 1999). Por sua vez, a sua popularidade é alimentada pelo fortalecimento das ideias de participação cidadã que, no âmbito empresarial, por exemplo, impulsionou o movimento da responsabilidade social. Portanto, uma atenção adequada por parte dessa ciência, requer um aprofundamento nas questões que acompanharam a emergência do setor.

## 1.2 DELIMITAÇÃO

Embora inúmeros aspectos possam ser destacados na construção de um panorama do setor, aqueles que foram considerados na presente pesquisa são os que aparecem com maior frequência na literatura que trata sobre a concepção do terceiro setor em ambos os países em foco.

Tais aspectos se referem à: conformação do setor – tipos de organizações e iniciativas que o compõem (estruturas e finalidades), assim como alguns dados estatísticos; perspectiva legal – sobre a legislação que ampara tais organizações ou iniciativas; e a evolução histórica do setor – que passa por questões como o contexto da emergência das organizações, a orientação de suas ações ao longo do tempo, e as interações inter-setoriais.

Haja vista a extensão da “ideia-força” e a relevância do assunto para a área de Administração apresentam-se também descrições breves sobre a repercussão do fenômeno no contexto empresarial. O engajamento do empresariado nas dinâmicas que concernem ao terceiro setor, conforme anteriormente mencionado, traz desdobramentos significativos para o próprio desenvolvimento do setor.

Finalmente, é importante ressaltar que o panorama construído não pretende ser completo ou exaustivo. O presente trabalho busca proporcionar uma possibilidade de compreensão do terceiro setor brasileiro e do paraguaio, que se mostre útil principalmente, para a área de Administração.

## 2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A partir da seção seguinte, o trabalho se organiza em cinco capítulos que expõem a incursão realizada pelo terceiro setor brasileiro e paraguaio, conforme as delimitações e as finalidades propostas.

- ❖ O capítulo 3 é um capítulo introdutório. Tem por principal objetivo caracterizar e contextualizar a ideia de terceiro setor. Dessa forma, apresenta algumas considerações preliminares, principalmente a respeito da caracterização do setor no contexto da América Latina, e dos aspectos que circundam a inserção do empresariado na área social.
- ❖ O capítulo 4 introduz o primeiro panorama referente ao terceiro setor brasileiro. Descreve o setor em função dos aspectos que foram delimitados na introdução, e finaliza com algumas considerações gerais, a partir das informações apresentadas.
- ❖ O capítulo 5 trata do segundo panorama referente ao terceiro setor paraguaio. Da mesma forma que no capítulo 4, evidenciam-se os aspectos que proporcionam um retrato geral do setor, e também são feitas considerações gerais no final da seção.
- ❖ O capítulo 6 apresenta um quadro comparativo e algumas reflexões a respeito da conformação do setor em ambos os países. É neste capítulo que se busca evidenciar experiências positivas de cada país com o setor, assim como os principais desafios em comum encontrados.
- ❖ O capítulo 7 trata das considerações finais sobre o trabalho.

### 2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Vergara (2009), uma pesquisa é caracterizada quanto aos fins e quanto aos meios. Nessa perspectiva, quanto aos fins, o presente trabalho se trata de uma pesquisa descritiva, pois tem por finalidade apresentar um panorama geral sobre a situação do terceiro setor no Brasil e no Paraguai. No que se refere aos meios, adota-se a pesquisa bibliográfica, pois se utiliza material acessível ao público em geral, como livros, artigos, revistas e jornais.

A respeito do método utilizado para a coleta de dados, é importante ressaltar que se priorizou o material bibliográfico concernente aos dois países estudados. Por sua vez,

houve uma divisão estrita do material coletado, durante a elaboração dos capítulos 4 e 5 – referentes aos panoramas do Brasil e do Paraguai respectivamente – em que foram aproveitadas exclusivamente produções de origem do país em discussão. Dessa forma, o trabalho – e mais especificamente esses capítulos – tentam se aproximar das visões desenvolvidas sobre o terceiro setor em cada país. Com isso, facilita-se o trabalho de identificação e de análise das questões que aproximam e distanciam os dois países, a respeito do terceiro setor.

Todavia, a principal dificuldade encontrada na utilização desse método diz respeito à falta de produção acadêmica referente ao assunto, notadamente, no caso do Paraguai, o que acaba por restringir a análise. De qualquer forma, os objetivos centrais do trabalho são alcançados e, no final, é possível ter uma ideia geral sobre o terceiro setor em cada país.

### 3 O TERCEIRO SETOR: CARACTERIZAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Entre todas as expressões em uso, o terceiro setor é o termo que vem sendo mais utilizado, para designar o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade voltadas à produção de bens públicos (FERNANDES, 1994; FALCONER, 1999). Trata-se de um conjunto de iniciativas que, por sua vez, é muito amplo e heterogêneo.

Na presente pesquisa, abdica-se das questões relacionadas à delimitação do conceito de terceiro setor – objeto de discussão em vários trabalhos sobre o tema – e adota-se a perspectiva de autores que o concebem não como um conceito fixo e delimitado, mas como uma “ideia-força” (FALCONER 1999, p. 3), que por sua vez transcende as fronteiras setoriais e nacionais, podendo-se falar em uma “revolução” no modo de agir e de pensar o espaço público (FERNANDES 1994, p. 20).

Contudo, haja vista a sua caracterização como um fenômeno social, uma melhor compreensão do terceiro setor requer que se considere o contexto no qual ele se desenvolve. Questões como a origem histórica e os aspectos culturais são determinantes da análise sobre o setor. As características do terceiro setor na América Latina, por exemplo, diferem daquelas do terceiro setor em países europeus e da América do norte, tradicionalmente mais desenvolvidos social e economicamente. Neste ponto, a experiência norte-americana com o setor é citada frequentemente.

Os Estados Unidos cultivam uma forte tradição com *nonprofit sector*<sup>1</sup>, o que levou ao estabelecimento nesse país do primeiro instituto e programa acadêmico em gestão sem fins lucrativos, já na década de 1970 (FALCONER, 1999). A tradição norte-americana com o setor se caracteriza pela intensa participação da sociedade, à qual se atribui um papel central no desenvolvimento social. Uma das suas características mais fortes é o associativismo, ou a capacidade de atrair a cooperação tanto de indivíduos como grandes corporações (CALEGARE, 2005). Segundo Coelho (*apud* PARENTE, 2008, p. 131):

Os Estados Unidos são o país onde o terceiro setor mais se desenvolveu, em virtude (...) de uma cultura política voltada para o associativismo e o voluntarismo. O terceiro setor americano é, portanto, segundo a visão de vários analistas, um parâmetro mundial de comparação.

Enquanto que nos Estados Unidos a tentativa de demarcar a diferença e proclamar independência dos outros setores foi o que marcou o nascimento do terceiro

---

<sup>1</sup> Setor não lucrativo

setor, no Brasil e em outros países da América Latina, o setor nasce sob o signo da parceria (FALCONER, 1999) e em meio a inúmeras dificuldades sociais, como as questões da pobreza, das desigualdades, da exclusão social, entre outras.

De acordo com Pinto (2006) a questão da participação de iniciativas cidadãs na produção e na condução de bens públicos se insere na discussão sobre governabilidade e democratização, adquirindo contornos particulares no contexto da América Latina. Segundo a autora:

Até 25 anos atrás era praticamente consenso entre os estudiosos da política a ideia de que os países da região sofriam os efeitos de suas frágeis sociedades civis. Juntava-se a isso a percepção de que nessas áreas a cidadania era uma noção muito distante do cotidiano das populações (PINTO, 2006, p. 651)

Ao longo do século XX, a sociedade civil nos países latino-americanos mostrou-se frágil ou praticamente ausente. Essa função passiva era reforçada pela centralidade que o Estado ocupava nesses países. No caso dos países em foco nesta pesquisa, cita-se: O caso do Paraguai, com uma forte cultura clientelista nos seus sucessivos governos e uma ditadura militar de 35 anos; e o caso do Brasil, que passou por uma experiência de governo populista, e sofreu também, com os efeitos da ditadura militar. Assim como Pinto (2006), vários autores afirmam que só a partir das últimas décadas do século XX se visualiza uma manifestação mais clara da sociedade civil.

Percebe-se assim que os contextos histórico, social e cultural estão fortemente arraigados à caracterização do terceiro setor. A consideração desses aspectos se faz, assim, imprescindível para um melhor entendimento sobre a emergência do terceiro setor, das características e das funções dos diferentes atores que dele fazem parte, e da sua interação com os demais setores – a saber, o primeiro setor (o Estado) e o segundo setor (o mercado).

### 3.1 A EMERGÊNCIA DO TERCEIRO SETOR NA AMÉRICA LATINA E AS MÚLTIPLAS DESIGNAÇÕES

Conforme enunciado no começo do presente capítulo, o terceiro setor seria um dos termos utilizados para designar as iniciativas privadas de interesse público. Todavia, Pinto (2006) chama a atenção para a imprecisão com que são utilizadas essas diferentes noções, a saber: de sociedade, sociedade civil, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. Muitas vezes esses termos são empregados como sinônimos, e esvaziados do seu significado.



Sobre essa questão, Fernandes (1994) proporciona uma explicação esclarecedora ao apresentar as diferentes denominações, integradas a uma perspectiva histórica no contexto da América Latina. De acordo com o autor, esse trabalho não se trata estritamente de uma reconstrução histórica. A partir da compreensão do muito que se pode fazer para o social nas esferas não-governamentais, Fernandes (1994, p. 31) afirma que “procurou-se isolar as palavras-chave que foram desmontando os parâmetros hiperpoliticados do momento anterior e abrindo por sua vez novas esferas e novas possibilidades de ação”.

Dessa forma, Fernandes (1994, p. 32) evidencia as seguintes palavras-chave:

- ❖ No contexto das pressões dos regimes autoritários, os anos 70: “comunidade” e “movimentos sociais”, e com destaque para as “ONGs”;
- ❖ No contexto dos processos de democratização, na década de 80: “cidadania” e “sociedade civil”;
- ❖ No contexto de fortalecimento democrático e da participação cidadã, a partir dos anos 90: “sem-fins lucrativos e não-governamentais”, entre outras múltiplas e inumeráveis expressões, incluindo a de “terceiro setor”.

É importante ressaltar que tais denominações não se encontram fixadas e limitadas na realidade, conforme o arranjo acima. A associação entre as designações e entre os períodos de tempo é uma forma de tentar compreender o processo histórico que acompanhou e definiu os rumos do terceiro setor na região da América Latina.

### **3.1.1 Comunidade e movimentos sociais**

A comunidade se refere, principalmente, ao conjunto de famílias circunscritas a um local de moradia (FERNANDES, 1994). De acordo com o autor, nos períodos autoritários a expressão ganhou mais peso na designação de iniciativas da sociedade com interesses coletivos ou públicos, em função do estrangulamento dos mecanismos de comunicação civil com as esferas superiores da vida pública.

Importantes organizações civis do passado haviam sido suprimidas ou reduzidas nas suas funções – como no caso dos partidos políticos, grupos sindicais, entre outras. Nesse contexto, restava uma saída para a participação cívica: agir no plano local das comunidades. Dadas as suas dimensões e finalidades – de caráter mais local e restrito – o trabalho comunitário conseguia escapar dos controles, e achar um terreno fértil para se

difundir. Por sua vez, essa aproximação “da base”, foi também incentivada pelos movimentos religiosos, com destaque para a Igreja Católica (FERNANDES, 1994; PINTO, 2006).

A ênfase no trabalho local trouxe uma variedade de situações. Movimentos de pequeno porte haviam existido no passado, mas nos anos 70 emergiam em escala e estilo próprios, tanto que lhes foi atribuído o nome de “movimentos sociais”. Os movimentos sociais seriam ações de conjuntos de pessoas, de natureza instável e mutante, que se estruturariam para cuidar de assuntos imediatos – como a falta de serviços básicos, segurança, poluição excessiva, ocupação de terras, trânsito descontrolado, entre outros (FERNANDES, 1994).

Todavia, os movimentos sociais não se limitaram ao plano dos interesses coletivos e localizados das comunidades. De acordo com Fernandes (1994, p. 47) esses movimentos “acionaram outra escala de identificações (...) afirmando-se no plano local, trouxeram à luz uma vasta série de nomes próprios coletivos”. Surgem assim os chamados “movimentos populares”, qualificando uma variedade de sujeitos sociais singulares. Novos atores se projetam no cenário público, imprimindo seus pontos de vista: movimentos populares de mulheres, negros, indígenas, homossexuais, inválidos, entre outros.

### 3.1.2 ONG

O surgimento das ONGs, segundo Fernandes (1994, p. 65) seria “o sintoma mais claro, na América Latina, das tendências que nos levam a pensar num ‘terceiro setor’ (...) as suas características resumem-se com nitidez na ideia do privado com funções públicas”. As primeiras ONGs na América Latina se constituíram como pequenos grupos coletivos de trabalho para atender demandas sócio-culturais não satisfeitas pelo mercado, e como soluções *ad hoc* para problemas que pareciam ser conjunturais do sistema vigente: centros de pesquisas que se formavam à margem das universidades, núcleos de educação popular, grupos de apoio aos movimentos sociais, etc. (FERNANDES, 1994; OCAMPOS e RODRÍGUEZ, 1999).

Muitas vezes as ONGs se confundem com os movimentos sociais, já que muitas delas surgiram a partir desses movimentos, ou porque desempenham ações em conjunto (PINTO, 2006). Entretanto, à diferença de outros atores do cenário público – como os sindicatos, associações de moradores e movimentos sociais – as ONGs agem por si próprias e não em nome de terceiros, além de possuírem um maior grau de estruturação.

Outro atributo marcante das ONGs é a negação do caráter assistencialista de suas ações (FALCONER, 1999).

Na medida em que as tensões do período militar foram sendo suspensas, as ONGs precisaram adequar a sua atuação marginal e de caráter opositor aos novos desafios trazidos pela abertura democrática, que demandavam a sua inserção no novo regime na condição de colaboradoras. A partir de meados da década de 1980, assiste-se a uma multiplicação significativa dessas organizações. As mesmas assumiram um papel de destaque no processo de afirmação democrática e no fortalecimento da cidadania, e atualmente se apresentam como elementos importantes da dinâmica social, atuando em diversas frentes – como na defesa e promoção de direitos, efetivação das políticas públicas, defesa do meio ambiente, inserção laboral, pesquisa, cultura, etc.

### 3.1.3 Cidadania e Sociedade Civil

O uso crescente da expressão “sociedade civil” e sua correlata “cidadania” se dá no contexto dos processos de democratização. A abertura dos horizontes para a participação de todos os indivíduos no espaço público, na condição de cidadãos, acompanha o sentido da expressão “sociedade civil”. Enquanto as expressões anteriores serviam para se referir a uma parte apenas – a comunidade, mulheres, negros, indígenas, etc. – a ideia de sociedade civil remete a um todo (a cidadania se aplica a todos os indivíduos acima de certa idade, independente de riqueza, gênero ou cor). Por sua vez, o qualificativo “civil” fazia na época um contraponto com o “militar”, e denotava a conotação jurídica do termo, ou seja, de uma sociedade legalmente constituída, e não imposta ou reprimida (FERNANDES, 1994).

Nos primeiros anos da abertura política, assiste-se a uma proliferação de organizações de cunho social. Apesar de uma diminuição do papel dos movimentos sociais, além das ONGs surgem outras formas associativas, com estruturas e com finalidades diversas, menos condicionadas pelo pertencimento a uma comunidade ou bairro. Formam-se as “associações voluntárias” (FERNANDES, 1994), que trabalham por algum propósito comum (esportes, artes, beneficência, representação, etc.).

A projeção da ideia de cidadania, também achou repercussão no meio empresarial. Caracterizadas no passado pelo afastamento da tradição filantrópica na América Latina, as empresas passam a ser valorizadas como atores relevantes na construção do espaço público (FERNANDES, 1994). Sob a ótica da “sociedade civil” as empresas são chamadas a reavaliar seus compromissos para além das esferas

meramente econômicas e fiscais (VIAL, 2003). Dessa forma, a noção de responsabilidade social e ambiental começou a ganhar espaço na cultura empresarial.

### 3.1.4 Terceiro setor, organizações não governamentais e sem fins lucrativos

A diferença da noção de sociedade civil, que se coloca em oposição complementar ao Estado, a ideia de terceiro setor orienta-se em outras direções, e sem fronteiras definidas (FERNANDES, 1994). A dupla negação à qual se vincula – nem Estado (primeiro setor) nem mercado (segundo setor) – sugere que o terceiro setor englobaria uma heterogeneidade de iniciativas de natureza pública ou social e sem interesses lucrativos, fazendo parte de um sistema superior onde interage com os outros dois setores.

Todavia, a sociedade civil, através de suas inúmeras manifestações, teria sido o embrião do terceiro setor (MINORI e COUTINHO, 2010). Segundo esses autores,

Quando se passa a desenvolver, no seio da sociedade civil, atividades de forma organizada e desinteressada de lucro, isto é, com regularidade e por meio de pessoas físicas ou jurídicas (ou sociedades de fato) constituídas para agir em determinado vetor social (educação, saúde, assistência social, lazer, etc.), tem-se o Terceiro Setor. (MINORI e COUTINHO, 2010, p. 3)

Fatores como a tendência de descentralização do Estado e a consagração da democracia, principalmente a partir dos anos noventa, permitiram a elevação da sociedade civil à condição de agente ativo e distinto do Estado e do mercado, porém inter-relacionado com eles (MINORI e COUTINHO, 2010).

A análise anterior sobre as diversas designações proporciona uma compreensão mais profunda sobre a emergência do fenômeno do terceiro setor na região da América Latina. Todavia, Fernandes (1994) aponta para o cuidado de não fixar as palavras no tempo, e pensar que uma foi substituindo a outra: essas denominações, na verdade passam a coexistir, denotando o universo diversificado de esferas e possibilidades de ação no espaço público.

## 3.2 O TERCEIRO SETOR SOB UM OLHAR CRÍTICO

A respeito da compreensão do terceiro setor, é importante considerar também algumas críticas realizadas a esse fenômeno. Calegare (2005) afirma que a abordagem

dominante – basicamente a que foi apresentada até agora – seria a mais otimista a respeito do tema.

Um dos aspectos discutidos pelos críticos é a origem do nome, notadamente norte-americano (CALEGARE, 2005). O termo teria sido cunhado por um empresário norte-americano – John D. Rockefeller III – e por sua vez importado para outras regiões, no caso do Brasil, através de uma entidade ligada à mídia nacional – a Fundação Roberto Marinho. Isso significaria uma forte ligação da expressão com os interesses do grande capital (MONTAÑO, *apud* MINORI e COUTINHO, 2010). Além disso, conforme exposto anteriormente, o terceiro setor nos EUA adquire uma conotação diferente do terceiro setor na América Latina, o que por si só seria um indício sobre a inadequação do termo.

Outro questionamento a respeito do terceiro setor é com relação a sua real capacidade de intervenção na esfera social. Como foi visto antes, no contexto da América Latina, esse setor nasce mais em função da parceria com outros setores, do que através de lutas sociais (FALCONER, 1999). Essa emergência possibilitada pela atuação em conjunto com os outros setores, por sua vez, estaria subordinada aos imperativos econômicos do novo modelo neoliberal (CALEGARE, 2005; BONFIM, 2010; GUHUR e SILVA, 2009).

O neoliberalismo é a ideologia correspondente ao atual modelo de acumulação de capital (GUHUR e SILVA, 2009) que prega a não-intervenção do Estado na questão econômica. As políticas econômicas neoliberais podem ser resumidas em: privatização, abertura comercial, desregulamentação financeira e do trabalho (GUHUR e SILVA, 2009). Nesse sentido, para esses autores, o que se assiste não é uma retirada total do Estado da economia, mas sim uma reformulação na sua intervenção econômica e social.

A lógica neoliberal considera os problemas sociais como sendo responsabilidade dos indivíduos, e também sugere que deveriam ser resolvidos no âmbito privado (BONFIM, 2010). O Estado, que em períodos anteriores havia sido uma presença mais forte, através da regulamentação do mercado e da elaboração e condução das políticas públicas, passa a aderir a essa lógica, principalmente em função das pressões advindas com a abertura política – no caso de grande parte dos países da América Latina, a partir do fim dos regimes militares.

Uma das estratégias utilizadas para a consecução desse novo modelo é o apelo ao discurso da descentralização política e ao aumento da participação da sociedade civil na gestão social (GUHUR e SILVA, 2009), que por sua vez, serviria para a

consolidação da recém conquistada democracia (DURIGUETTO, SOUZA e SILVA, 2009).

É sob esse arranjo neoliberal que muitos autores contextualizam a emergência do terceiro setor. De acordo com Duriguetto, Souza e Silva (2009, p. 16)

O Estado, sob o ideário neoliberal, opera uma ressignificação do conceito de sociedade civil. O Estado passa a investir na participação da sociedade civil, mas não na direção do controle social na gestão e implementação das políticas sociais (...) mas na direção de transferir a ela o papel de agente do bem-estar social. Sociedade civil é aqui transformada em uma esfera supostamente situada para além do Estado e do mercado, cabendo a ela uma atuação na área social (...) Ou seja, há, aqui, um esforço ideológico de despolitização da sociedade civil.

Sendo assim, o terceiro setor já nasceria com um componente de despolitização, o que acabaria por descaracterizar os seus discursos e propostas de transformação social. Segundo Guhur e Silva (2009), essas políticas de incentivo à expansão do terceiro setor seriam fundamentais para se alcançar um consenso em torno das reformas propostas, isto é, em meio aos paradoxos provocados pela continuação do modelo de acumulação de capital (de caráter privado), e das consequências sociais inerentes a esse modelo (como o aumento das desigualdades).

Ao serem convocadas a participar de um novo paradigma de gestão social, os movimentos, iniciativas e organizações da sociedade passam a investir no campo da luta institucional, como forma de ajustar-se ao novo contexto. A tendência que se verifica é o abandono das atitudes de confronto e de contestação, pela valorização de condutas institucionais e propositivas na busca de diálogo e negociação (DURIGUETTO, SOUZA e SILVA, 2009).

Calegare (2005, p. 43) aponta que terceiro setor, com todos os seus desafios e justificativas existenciais, emerge “camuflando um ponto central: longe de atacar diretamente a base dos problemas geradores da questão social, o que se observa é a transmutação da questão social para uma questão organizacional”. A crise de legitimidade das organizações do terceiro setor estaria assim pautada nessa problemática entre a institucionalização e a tendência de despolitização.

Por outra parte, há autores que demonstram maior otimismo a respeito da emergência do setor sem, no entanto, abdicar da visão crítica. Fernandes (1994), Salamon (1998) e Falconer (1999), por exemplo, apontam para o perigo da idealização do papel do setor. Fernandes (1994, p. 24) adverte que o “terceiro setor não é feito de matéria angelical” já que também absorve as problemáticas do interesse e do poder.

Salamon (1998), por sua vez, enumera alguns mitos que surgem dessa visão idealizadora do setor:

1. O mito da virtude pura: é a crença nos valores de filantropia, solidariedade, e compaixão que caracterizariam, de forma exclusiva, a dinâmica das entidades do setor. No entanto, as organizações do terceiro setor também estão sujeitas às vulnerabilidades burocráticas das organizações dos demais setores, e podem exercer uma função menor de mantenedores do sistema.
2. O mito do voluntarismo: é a crença de que as organizações sem fins lucrativos dependem essencialmente da ação privada voluntária e do apoio filantrópico. No entanto, através de suas inúmeras intervenções, o Estado se coloca como parte importante nas dinâmicas dessas organizações.
3. O mito da imaculada concepção: a noção de que as organizações sem fins lucrativos seriam essencialmente novas na maior parte do mundo. Embora nos últimos anos o crescimento tenha sido notável, relatos históricos apontam que em várias partes do mundo, esse tipo de entidade já estava presente.

A partir desses mitos, Salamon (1998) aponta alguns dos principais desafios do setor, como a necessidade de profissionalização, de legitimação e de alcançar um relacionamento harmonioso com o governo. Segundo o autor o terceiro setor deve encontrar formas de fortalecer a sua capacidade institucional, e contribuir mais significativamente para a solução dos problemas, preservando um grau expressivo de autonomia, e sem perder de vista a sua base popular e a sua capacidade de mudança.

Por último, Falconer (1999) adverte sobre o perigo da idealização do setor, destacando as questões referentes a capacidade organizacional das entidades do terceiro setor:

Embora o Terceiro Setor esteja sendo alçado a uma posição de primeira grandeza (...) seu grau de estruturação e capacidade de mobilização, ainda está muito aquém da necessária para que cumpra os papéis para os quais está sendo convocado, seja por características políticas e culturais (...), seja por deficiências na gestão dessas organizações. (FALCONER, 1999, p. 8)

Desse ponto, nasce o desafio de gestão do terceiro setor (FALCONER, 1999). Para os mais otimistas, tal desafio se coloca como meio para a legitimação das organizações não governamentais e sem fins lucrativos, e conseqüentemente, para a

desmistificação do terceiro setor, a respeito de suas reais potencialidades e limites operacionais, enquanto produtor de soluções para os problemas públicos.

Todavia, Calegare (2005) adverte para os riscos da profissionalização, como a possível mudança de foco das entidades do terceiro setor – nos valores e na lógica solidária – para a valorização de princípios mercantis e de uma lógica estratégica, a partir da introdução na sua dinâmica práticas administrativas, que em sua maior parte, se originam da lógica de mercado. Dessa forma, essa tendência poderia agir também como reforço na desqualificação das organizações do terceiro setor. Sobre essa problemática, vários autores sugerem a necessidade de criar referenciais organizacionais teóricos e práticos próprios da lógica dessas entidades.

De uma forma geral, Minori e Coutinho (2010, p. 7) afirmam que:

O Terceiro Setor pode funcionar tanto para avigorar os nefastos efeitos sociais do neoliberalismo globalizado nos países periféricos (como o Brasil) como também para contribuir com a instituição e consolidação de uma democracia plural que atenda aos anseios dos grupos sociais estigmatizados no sentido de constituir uma cidadania ativa, participativa e mais digna para todos.

Percebe-se assim que o tema do terceiro setor está cercado de inúmeras questões paradoxais, principalmente a respeito de sua emergência e funcionamento. A apresentação de algumas das principais discussões, no presente capítulo, é assim essencial para compreender melhor os desafios que se colocam às entidades do terceiro setor.

### 3.3 A INSERÇÃO DO EMPRESARIADO: RELEVÂNCIA E IMPLICAÇÕES

Conforme verificado anteriormente, a partir dos anos noventa, as empresas passam a introduzir de forma mais contundente a noção de cidadania nos seus discursos e práticas. Ao mesmo tempo, elas são reconhecidas como agentes relevantes no processo de fortalecimento econômico e social dos países, sendo chamadas a fazer parte desses desafios. No longo prazo, o investimento social proporcionaria benefícios para as empresas, e para a sociedade.

Todavia, esse novo olhar sobre o papel social das empresas enfrenta inúmeros obstáculos. No contexto da América Latina, a presença das empresas no plano social ou era inexistente – quando as empresas se limitavam a sua função econômica – ou então estava fortemente arraigada a uma tradição de caridade, de caráter voluntário e ocasional (INWENT, 2009; TEODÓSIO, 2008).



O movimento que passou a marcar um envolvimento mais organizado das empresas com a questão social é conhecido como Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Essa tendência é importada de países da Europa e dos Estados Unidos, para a região da América do sul, através de empresas multinacionais e organizações empresariais, notadamente ao redor da segunda metade da década de 1990 (INWENT, 2009).

A RSE pode ser entendida como uma filosofia empresarial, que propõe uma nova forma de conceber a relação da empresa com seus *stakeholders* e o ambiente que a rodeia. Conforme a definição registrada pelo instituto INWENT (2009, p.14) no primeiro fórum de RSE do MERCOSUL:

Uma empresa é socialmente responsável quando ao menos: atua de forma ética; respeita o direito de seus stakeholders; gera valor social (riqueza), não só para os seus acionistas, mas também para a sociedade na qual se insere e da qual obtém recursos para funcionar (pessoas capacitadas, recursos naturais; dinheiro, consumidores, etc.); e realiza a sua atividade sem pôr em risco o desenvolvimento sustentável dessa sociedade, no sentido econômico, social e ambiental.

A adesão a tal movimento é o que muitas vezes evidencia a situação do compromisso social das empresas. Segundo o relatório do primeiro fórum de RSE do MERCOSUL, os resultados em matéria de responsabilidade social empresarial na região são ainda incipientes. Destacam-se alguns avanços como: a formação de organizações nacionais especializadas na promoção das ideias e das práticas de RSE em cada país; a rápida difusão do tema entre o público em geral; e a incorporação de práticas de RSE em um número crescente de empresas.

Entretanto, persistem inúmeros desafios à consolidação da RSE na região. Entre os mais citados se encontram: a necessidade de ampliação das bases de empresas que incorporam práticas ou participam das organizações de promoção RSE – a porcentagem com relação ao total seria ainda pequena – em geral, as grandes empresas são as que têm uma participação mais incisiva, porém há a necessidade de uma maior integração ao movimento das pequenas e médias empresas, já que as mesmas ocupam um lugar relevante nas economias da região.

Aponta-se também a necessidade de aprofundamento do significado da RSE, a qual é concebida muitas vezes de forma parcial – limitada às suas responsabilidades fiscais e internas, ou como ação pontual e desvinculada da empresa, e não como um componente da estratégia empresarial. Por último, persiste a vinculação da ação social

empresarial com interesses meramente utilitários, o que afeta à credibilidade tanto das ações quanto da empresa.

Essas limitações à consolidação da RSE levantam algumas críticas ao movimento, a começar pelo questionamento sobre o real potencial da empresa em se inserir e provocar mudanças sociais significativas e verdadeiramente altruístas. Teodósio (2008) realiza essa crítica com base nos interesses que norteiam as práticas sociais das empresas – notadamente, a preocupação com a sua imagem e com o comprometimento dos seus trabalhadores – e dessa forma podem provocar resultados adversos. Um exemplo disso é a concentração dos investimentos sociais privados em certas temáticas – como a educação, apoio às crianças e adolescentes, e o meio ambiente – e dessa forma, podem se colocar como os próprios reforçadores da exclusão.

Outra crítica relevante, segundo Teodósio (2008), diz respeito aos pressupostos com base aos quais são construídos os modelos de intervenção social das empresas. Ainda que na colaboração empresa-comunidade haja possibilidades de ganhos atrativos para ambas as partes, o autor aponta que a maior parte da literatura sobre o tema distancia-se da ideia da existência de conflitos nessas relações, ou mesmo quando não o faz, difunde a possibilidade de convergência harmoniosa dos interesses, que na maior parte dos casos, são claramente opostos.

Por último, destacam-se algumas implicações da atuação das empresas no meio social para as organizações do terceiro setor. Sob esse aspecto, a inserção do empresariado é apontada como um dos fatores de profissionalização das organizações da sociedade civil, na medida em que transpõem para a área as suas competências na elaboração de projetos, ferramentas de gestão, controle e avaliação, com decisivos desdobramentos na questão da captação de recursos (FALCÃO, *apud* TEODÓSIO, 2008).

Ao mesmo tempo, a presença das empresas na área social não necessariamente significa um aumento dos investimentos realizados. Muitas vezes, elas se inserem através de seus próprios institutos e fundações, constituindo-se mais como competidoras de recursos, do que como parceiras no atendimento das demandas sociais.

Em suma, a incorporação pelo empresariado da filosofia de responsabilidade social representa uma mudança de paradigma com relação à sua função na sociedade: não mais puramente econômica, mas também social. Nesse sentido, apesar das dificuldades e críticas, a promoção e as práticas de RSE se colocam como caminhos que ampliam as possibilidades de participação cidadã e, portanto, merecem atenção por parte dos envolvidos e dos demais setores.

#### 4 O TERCEIRO SETOR BRASILEIRO

No Brasil, o terceiro setor apresenta significados e implicações semelhantes àqueles evidenciados no primeiro capítulo. Para Silva (2009) trata-se de um setor que engloba as iniciativas ou organizações provenientes da sociedade civil, que tenham caráter não-governamental e não lucrativo, e cujas atividades estão direcionadas ao atendimento de objetivos coletivos ou de interesse público.

Reconhece-se que a existência de iniciativas do tipo não é um fato recente. A forma de concebê-las – como um setor que pleiteia igualdade perante outros – é que se apresenta como nova. Segundo Falconer (1999, p. 2):

A emergência do terceiro setor representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública.

A sociedade civil se apresentaria como elemento central na construção da ideia de terceiro setor, cuja entrada em cena de forma mais orgânica, acontece a partir das últimas décadas do século XX, em meio a um contexto de profundas mudanças políticas no Brasil (PINTO, 2006). O Estado iniciava um processo de reforma, visando a ampliação do espaço público-não estatal, e convocava à participação cidadã. Por sua parte, as empresas passam a aderir-se a discursos e práticas de responsabilidade social.

A ascensão vertiginosa das organizações e iniciativas da sociedade civil a uma posição de terceiro setor despertou o interesse de vários pesquisadores em compreender a emergência desse fenômeno. Nesse contexto, Falconer (1999) apresenta uma visão crítica sobre as questões relacionadas ao terceiro setor, principalmente com relação às suas reais potencialidades de ação.

Para o autor, as expectativas que seriam criadas em torno do terceiro setor, representariam a forma de uma promessa: de renovação do espaço público, de fortalecimento da cidadania e de resgate de valores humanistas. Entretanto, o cumprimento dessa promessa correria risco, uma vez que grande parte dessas expectativas teria sido impulsionada por atores externos ao setor (FALCONER, 1999; MINORI e COUTINHO, 2010).

Mais do que próprias organizações sem fins lucrativos brasileiras, foram as entidades multilaterais, com destaque para o Banco Mundial, as empresas privadas e o Governo Federal que moldaram esta promessa (...). A construção do terceiro setor brasileiro, pode-se afirmar com segurança, deu-se de fora

para dentro: de fora do país e de fora do setor para dentro dele.  
(FALCONER, 1999, p. 4)

Entidades internacionais e multilaterais, fundações e igrejas participaram desse processo, principalmente no papel de financiadores, com desdobramentos significativos na orientação das ações e causas defendidas. O Estado, como foi visto antes, passou a participar com maior destaque, a partir da abertura política, nos últimos anos da década de oitenta e início da década de noventa. Por fim, as empresas também se envolveram por meio de maiores doações, parcerias e outras ações da prática da cidadania empresarial, cada vez mais divulgada e valorizada.

Todavia, destaca-se a contribuição das ONGs brasileiras, que foram as primeiras a se articular em torno de interesses públicos, porém proclamando a sua autonomia e opondo-se aos modelos assistenciais de atuação (FALCONER, 1999). Seja pela sua aproximação dos grupos excluídos, movimentos sociais ou na defesa das mais diversas causas – desde direitos fundamentais até questões ambientalistas – as ONGs sobressaem pelo seu caráter militante, e pelo seu papel de interlocutoras dos segmentos da sociedade civil (PINTO, 2006; LOPES, 2004).

Tem-se assim que, um dos maiores desafios do terceiro setor brasileiro é a questão de sua legitimidade. Nesse sentido, um maior conhecimento dos tipos de organizações que compõem o setor permite uma melhor avaliação das suas potencialidades e limitações, proporcionando uma base mais realista para o desenvolvimento de expectativas ao respeito do setor.

Com esse intuito, as seguintes subseções têm por finalidade apresentar uma visão geral da conformação do terceiro setor no Brasil: os tipos de organizações e iniciativas, o tratamento jurídico e a sua evolução histórica. Além disso, são apresentadas algumas informações estatísticas sobre o setor no país, extraídas de uma pesquisa realizada pelo IBGE no ano de 2005.

Em função das considerações a respeito de sua influência na ascensão do terceiro setor, uma das subseções trata especificamente sobre a inserção do empresariado brasileiro. Apresentam-se informações que evidenciam a evolução do papel das empresas no cenário social; a atuação de entidades empresariais na promoção e divulgação da ideia de cidadania; e finalmente resgatam-se alguns dados numéricos sobre a inserção do empresariado, notadamente, das empresas que fazem parte do GIFE (Grupo de Instituições Fundações e Empresas) que congrega os maiores investimentos sociais privados do país.

## 4.1 CATEGORIAS DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO

Conhecer os diferentes tipos integrantes do terceiro setor forma um melhor entendimento sobre a lógica de atuação de cada um, assim como um melhor conhecimento de suas respectivas limitações e potencialidades. Nesse sentido, apresentam-se diferentes perspectivas trabalhadas por pesquisadores brasileiros, para o delineamento e classificação das diversas organizações que compõem o setor.

A utilização de mais de uma perspectiva segue a abordagem de não-delimitação adotada para o presente trabalho, ao mesmo tempo em que se faz necessária por não existir, de fato, um quadro de referência único e oficial do setor.

### 4.1.1 Classificação segundo o formato organizativo, finalidades e temáticas

Uma primeira forma de tentar entender a composição do terceiro setor pode ser através da identificação das distintas formas organizacionais, isto é, a partir da lógica de constituição das organizações.

**Quadro 1:** Categorias do Terceiro Setor Brasileiro – segundo o formato

<b>Categorias</b>	<b>Principais Características</b>
Associações	São agrupamentos de pessoas que buscam exercer atividades comuns ou defender interesses mútuos. Tratam-se de organizações voltadas para o interesse dos próprios participantes, e podem abarcar uma grande variedade de objetivos: recreativos, esportivos, culturais, artísticos, comunitários e profissionais.
Organizações filantrópicas, beneficentes e de caridade	São organizações voltadas para a promoção da assistência social (auxílio aos pobres, desvalidos, doentes, excluídos e idosos) e serviços sociais, principalmente na área de saúde e educação (colégios religiosos, universidades, hospitais, etc.). É o tipo mais frequente do setor, e apresenta um alto índice de confiabilidade.
Organizações não-governamentais (ONGs)	São organizações comprometidas com a transformação social e a cidadania. Diferenciam-se das associações tradicionais, uma vez que possuem objetivos externos aos membros que as compõem. E destacam-se com relação às organizações de filantrópicas, pois abdicam do caráter assistencialista, opondo-se a essa conduta.
Fundações privadas	Surgem a partir da destinação específica de recursos (testamento de pessoa física ou jurídica) para fins sociais (educação, saúde, qualidade de vida, etc.).
Organizações sociais	Constituem um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. Destinam-se a absorver atividades publicizáveis (modalidade de "terceirização" de atividades não-exclusivas) a fim de prestar serviços mais eficientes.

**Fontes:** Moura e Fernandes (2009); Muraro e Souza L. (2003)

Outra metodologia de aproximação das organizações do terceiro setor, amplamente aceita, é a sugerida por Salamon e Anheier (apud SILVA, 2010; MOURA e

FERNANDES, 2009). Esses autores realizaram um estudo onde procuraram definir as organizações a partir de uma abordagem estrutural/funcional, ou seja, analisando aspectos da sua estrutura organizacional, e classificando as diversas funções para as quais se constituem. Dessa forma, eles estabelecem cinco características essenciais que definem essas entidades:

- (1) Devem ser formalmente constituídas, possuindo identidade legal ou alguma forma de institucionalização;
- (2) São organizações privadas, distinguindo-se do Estado;
- (3) Não devem distribuir lucros, o que as distingue das empresas enquanto organizações privadas;
- (4) São autônomas ou autogovernadas, têm estrutura e competência para controlar suas próprias atividades;
- (5) São voluntárias, na medida em que contam em maior ou menor grau, com a participação de voluntários, tanto na gestão quanto nas atividades desenvolvidas.

Tal enquadramento é complementado por um sistema classificatório, que distingue essas organizações em função das suas diversas atividades e de suas áreas de atuação. O sistema ficou conhecido como Classificação Internacional das Organizações sem fins lucrativos (ICNPO), e é amplamente utilizado como referência por diversos organismos e centros de pesquisa nacionais e internacionais (MOURA e FERNANDES, 2009). O sistema original faz uma divisão do setor – conforme definido pelas cinco condições anteriores – em doze grupos, divididos por sua vez em vários subgrupos.

**Quadro 2:** Classificação Internacional das Organizações sem fins lucrativos

<b>Grupo 1 - Cultura e Recreação</b>	<b>Grupo 7 – Direitos civis, Defesa de direitos, Política</b>
1100 Cultura e artes	7100 Organizações de defesa de direitos civis
1200 Recreação	7200 Lei e serviços legais
1300 Clubes de serviços	7300 Partidos políticos
<b>Grupo 2 - Educação e pesquisa</b>	<b>Grupo 8 - Intermediários filantrópicos, Promoção de voluntariado</b>
2100 Educação primária e secundária	8100 Intermediários filantrópicos
2200 Educação superior	
2300 Outras educação	
2400 Pesquisa	
<b>Grupo 3 - Saúde</b>	<b>Grupo 9 - Atividades Internacionais</b>
3100 Hospitais e reabilitação	9100 Atividades internacionais

3200 Asilos 3300 Saúde mental e intervenção crítica 3400 Outros serviços de saúde	
<b>Grupo 4 - Serviços sociais</b>	<b>Grupo 10 - Religião</b>
4100 Assistência social 4200 Apoios emergenciais 4300 Apoios econômicos	10100 Congregações e organizações religiosas
<b>Grupo 5 - Meio ambiente</b>	<b>Grupo 11 - Associações profissionais e sindicatos</b>
5100 Meio ambiente 5200 Proteção de animais	111000 Associações profissionais e sindicatos
<b>Grupo 6 - Desenvolvimento e habitação</b>	<b>Grupo 12 - Não classificados em outro grupos</b>
6100 Desenvolvimento econômico, social e comunitário 6200 Habitação 6300 Emprego e formação	12100 Não classificados em outros grupos

**Fonte:** adaptado de Fernandes (1994) e Moura e Fernandes (2009)

O quadro acima apresenta uma versão ilustrativa do ICNPO. Tal perspectiva de classificação é mencionada em vários trabalhos sobre a caracterização do setor e, é amplamente utilizada em pesquisas de campo – como o realizado pelo IBGE (2008). Apresenta vantagens como a abrangência de tipologias de organização, e dada a sua projeção internacional, pode ser utilizado como quadro referencial para estudos comparativos. Os usuários desse método, em geral, realizam alterações conforme as peculiaridades do contexto analisado, de forma a conseguir um melhor aproveitamento.

Com relação às suas desvantagens, Fernandes (1994) aponta para a limitação que a exigência de formalidade legal impõe, pois existe um número significativo de organizações informais, que têm peso importante na dinâmica do setor, principalmente em contextos sócio-culturais como o da América Latina. Outra limitação colocada pelo autor, diz respeito à definição dos casos fronteiriços ou híbridos, os quais variam de caráter conforme o contexto histórico e cultural (como o caso dos partidos políticos, das cooperativas, entre outros).

#### 4.1.2 A perspectiva legal

A perspectiva legal fornece uma visão mais precisa das organizações do terceiro setor, visto que as enquadra em tipos legais específicos. As organizações legalmente constituídas passam a diferenciar-se dos movimentos sociais e de outros agrupamentos

informais, uma vez que são oficialmente reconhecidas pelo Estado, e tornam-se aptas para exercer direitos e assumir obrigações (SILVA, 2010).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a instituição de normativas no âmbito do terceiro setor, exprime em parte, os esforços do Estado no sentido de caracterizar e delimitar as atividades das organizações que a integram. Em outras palavras, denotam o grau de atrelamento dessas organizações junto ao Poder Público (MINORI e COUTINHO, 2010). Em vários casos, a necessidade de formalização jurídica surge a partir das exigências para o financiamento de suas atividades.

No contexto brasileiro atual, as organizações não governamentais e sem fins lucrativos podem constituir-se em associações ou fundações, conforme estipulado no Código Civil de 2002 (SILVA, 2010). As organizações legalmente constituídas podem pleitear outros títulos de reconhecimento, de acordo com a sua contribuição para os interesses públicos: o Título de Utilidade Pública Federal – Lei 91/1935 (para as organizações que prestam serviços desinteressados à comunidade); o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) – Resolução 32/99 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e a Lei 9790/99 das OSCIPS, que reconhece as organizações da sociedade civil com interesse público (SILVA, 2010).

A diferença entre as associações e as fundações reside principalmente na forma em que se originam: enquanto as primeiras se constituem da associação de pessoas, as segundas se originam a partir de um instituidor, que por meio de uma escritura ou testamento, destina bens livres a determinado fim social. A respeito dos títulos, os aspectos distintivos podem ser verificados no quadro a seguir.

**Quadro 3:** Distinção entre títulos e certificações das organizações sem fins lucrativos

Título	Características
<b>OSCIPs</b>	Para a obtenção deste título, as organizações precisam contar com registro de pessoa jurídica, não distribuir lucro entre seus associados ou dirigentes, e devem prestar contas nas formas de apresentação relatórios de atividades, demonstração de balanços e certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS. Entre os principais benefícios concedidos pelo título citam-se: a possibilidade de remunerar dirigentes; de firmar Termos de Parceria com Poder Público; e possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas dedutíveis até o limite de 2% do lucro operacional.
<b>Utilidade Pública Federal</b>	Para a obtenção deste título, as entidades devem ter personalidade jurídica, estar em efetivo e contínuo funcionamento por pelo menos três anos, não remunerar seus dirigentes nem distribuir lucros. Devem prestar contas na forma de relatórios de atividades, e demonstrativos de resultados contábeis. Alguns dos benefícios concedidos pelo título são: possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas, dedutíveis até 2% do lucro operacional; acesso a subvenções e auxílios da União; autorização para realizar sorteios; e possibilidade de receber receitas das Loterias Federais.



<b>Certificado de Entidade Beneficente</b>	Para a obtenção deste título, as entidades precisam possuir o título de Utilidade Pública Federal, e estar previamente inscrita nos Conselhos Estadual e/ou Municipal de Assistência Social. Além dos documentos de prestação de contas exigidos pela aquisição do título de Utilidade Pública, as organizações devem apresentar planos de trabalho de assistência social. Os benefícios concedidos pelo certificado são: isenção da cota patronal do INSS e de outras contribuições sociais (CPMF, CSLL, PIS, COFINS)
--	--

**Fonte:** elaborado a partir de Silva (2010)

Ressalta-se frequentemente a inexistência da figura legal “ONG” na legislação brasileira, apesar da expressão ser amplamente utilizada para se falar das organizações do terceiro setor (MOURA e FERNANDES, 2009). A denominação de ONG encerraria um significado mais simbólico do que estrutural ou jurídico, e nesse sentido dificultaria a sua tradução em termos legais.

A Lei das OSCIPS representou um marco importante para a caracterização do terceiro setor no Brasil, uma vez que é um título que exclui algumas formas organizacionais (como as cooperativas, instituições religiosas, associações de classe ou sindicatos, partidos políticos, e organizações sociais), sugerindo que seria a forma jurídica mais adequada às ONGs (MOURA e FERNANDES, 2009).

#### 4.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO

No esforço de pesquisadores brasileiros em apontar um ponto de origem do terceiro setor, alguns se remetem a períodos passados, até mesmo à era colonial. Afirmam que o movimento associativo já estava presente no Brasil naquela época, principalmente através das comunidades religiosas (MOURA e FERNANDES, 2009). Entre as organizações mais conhecidas da sociedade civil daquela época, cita-se o exemplo das Santas Casas de Misericórdia, cujo surgimento remonta aos meados do século XVI, e continuam vigentes até hoje (SILVA, 2009).

Até o final do século XIX, as associações que surgiam tinham em comum a origem religiosa e a prática assistencialista, nas áreas de saúde, educação e assistência social. Organizações intermediárias da igreja, orfanatos, escolas religiosas, asilos e hospitais eram os tipos mais comuns de entidades sem fins lucrativos (MURARO e SOUZA L, 2003). No final desse século começa a observar-se a formação de associações com orientações diferentes da religiosa e filantrópica – como as associações laicas de ajuda mútua e os sindicatos. (MINORI e COUTINHO, 2010; MOURA e FERNANDES, 2009).

É também a partir desse ponto – início do século XX – que as organizações começaram a crescer em importância, principalmente pelo aumento da participação do Estado nas questões sociais.

Com base no trabalho de Silva (2009), foi elaborado o quadro abaixo que faz uma breve abordagem sobre a evolução do setor, a partir de três aspectos: a gestão, a legislação e as fontes de recursos dessas organizações. De acordo com o autor, do início do século XX até os dias atuais, podem distinguir-se três momentos principais da evolução do terceiro setor.

**Quadro 4:** Evolução histórica do terceiro setor brasileiro

<b>Período</b>	<b>As organizações e suas atividades</b>	<b>Aspectos da Legislação</b>	<b>Aspectos das Fontes de recursos</b>	<b>Aspectos das Práticas de Gestão</b>
<b>Do início até meados do século XX:</b> Contexto de industrialização e urbanização	- Associações; fundações; sociedades civis (religiosas, científicas ou literárias); - Organizações de cunho assistencial ganham destaque em função do agravamento dos problemas sociais; - Surgimento de novas tipologias: sindicatos, associações de profissionais, federações, etc.	- Constituição de 1934: Modelo de estado social, com maior intervenção nas questões econômicas e sociais; - Código Civil de 1916: reconhece as figuras das associações, fundações e sociedades civis; - Instituição do Título de Utilidade Pública (Lei 91/1935); - Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (Lei 3577/1959) – atual CEBAS.	- O governo passa a destinar mais recursos na questão social, principalmente, para as organizações assistenciais; - Doações de empresas; - Organizações nacionais e igrejas.	- Prestação de contas ao Estado; - Gestão financeira.
<b>De meados do século XX à década de 80:</b> (1) Contexto da ditadura militar (2) Contexto do início da abertura política	(1) - Surgem as ONGs, para defender direitos políticos e humanos;  (2) - Crescimento do número de ONGs; - O setor ganha importância simbólica, em função do papel que lhe é atribuído no processo de reforma do Estado.	- Contexto de censura e repressão.  - Constituição de 1988: novos direitos civis e socioeconômicos, e estabelecimento dos princípios de reforma do Estado.	- Entrada de recursos de entidades internacionais;  - Redirecionamento dos recursos das agências internacionais para outras regiões do globo; - Procura de fontes alternativas.	- Desvinculação do Estado, e vinculação às agências financiadoras externas (ONGs)  - Maior exigência dos financiadores: demonstrações de eficácia, eficiência, planejamento, avaliação e prestação de contas; - Procura de práticas de sustentabilidade.

<b>Da década de 90 ao século XXI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão de temas como as mudanças globais, avanço e implicações do neoliberalismo, papel do Estado na reforma, conjuntura brasileira e crise política;</li> <li>- Expansão e diversificação das organizações através do movimento de responsabilidade social;</li> <li>- Criação de centros de estudo do terceiro setor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação dos Conselhos da Comunidade Solidária (para viabilizar parcerias). Mais tarde se constitui na ONG <i>Comunitas</i> (2002);</li> <li>- Lei do voluntariado 9.608/98;</li> <li>- Lei 9790/99 das OSCIPs;</li> <li>- Reforma do Código Civil (em 2002): reconhece as associações e fundações, e exclui as sociedades civis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Movimento da Responsabilidade Social: intensificação das doações das empresas;</li> <li>- estabelecimento de parcerias;</li> <li>- Prêmios de qualidade e eficiência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço das tendências de profissionalização do setor, em função da maior inserção empresarial, e também em decorrência das novas determinações legais.</li> </ul>
--------------------------------------	--	--	---	---

**Fonte:** elaborado a partir de SILVA (2009)

### 4.3 AS FASFIL

O grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) é concebido a partir de um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o objetivo de “analisar a distribuição espacial e o campo de atuação das entidades associativas e fundações” (IBGE, 2008, p. 7).

O número total de fundações e associações no país, a sua distribuição temática e geográfica, a antiguidade e porte das organizações, são alguns dos dados que podem ser encontrados no estudo. Levando em consideração a relevância do mesmo, o presente sub-tópico se dedica a apresentar brevemente certos aspectos da sua realização – como a demarcação do universo das FASFIL – e alguns dos resultados mais representativos.

#### 4.3.1 As FASFIL e a sua distinção dentro do grupo das organizações sem fins lucrativos do país

A base de dados utilizada para o estudo foi o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), o qual abarca o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e que dessa forma, declaram estar exercendo atividade econômica no Brasil. Como pode se perceber, nessa base de dados existe uma infinidade de organizações, sejam empresariais, órgãos da administração pública, ou organizações privadas sem fins lucrativos. Dessa forma, para a definição do grupo das FASFIL, foram feitas duas filtrações:

- (a) Separação entre entidades empresariais, da administração pública, e organizações sem fins lucrativos.

Essa primeira etapa consiste na identificação da natureza das organizações. No cadastro do CEMPRE, essa atribuição vai acompanhada de um código, composto de quatro dígitos onde o primeiro permite identificar a natureza das organizações. Tem-se assim: administração pública (primeiro dígito 1); entidades empresariais (primeiro dígito 2); e entidades sem fins lucrativos (primeiro dígito 3). Dessa forma, o último grupo seria representativo do objeto de estudo, no qual foram identificadas 16 categorias, a saber:

**Quadro 5:** Organizações sem fins lucrativos no cadastro CEMPRE

303-4: Serviço Notarial e Regional (Cartório)	309-3: Unidade executora (programa Dinheiro Direto na Escola)
304-2: Organização Social	312-3: Partido Político
305-0: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público	320-4: Estabelecimento no Brasil, de Fundação ou Associação estrangeira
306-9: Outras Fundações Mantidas com recursos privados	3212: Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior
307-7: Serviço Social Autônomo	313-1: Entidade Sindical
308-5: Condomínio em Edifícios	322-0: Organização Religiosa
311-5: Entidade de Mediação e Arbitragem	323-9: Comunidade Indígena
310-7: Comissão de Conciliação prévia	399-9: Outras formas de Associação.

**Fonte:** IBGE (2008)

O estudo chama a atenção para o fato de que, as cooperativas, categoria que frequentemente entra no debate de delimitação e caracterização das organizações do terceiro setor, não foram identificadas no grupo de natureza três. Isto porque, no CEMPRE elas são classificadas como natureza jurídica empresarial (código 2), uma vez que embora sejam estruturas híbridas, as cooperativas, em geral, se organizam com objetivos de caráter econômico, visando a partilha dos resultados das atividades realizadas entre os membros cooperados.

- (b) Caracterização das FASFIL conforme os critérios de classificação internacional.

Pela análise do quadro 5, percebe-se que no subgrupo das entidades sem fins lucrativos (código de natureza 3), incluem-se diversas categorias organizacionais. O estudo procede assim, a realizar um segundo filtro com o intuito de construir uma base que forneça estatísticas comparáveis internacionalmente. Para tal, adotou-se como

referência a metodologia do Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais, elaborado pela ONU em conjunto com a Universidade de John Hopkins.

Conforme já foi apresentado anteriormente neste trabalho, esse referencial estipula cinco critérios que devem se aplicar simultaneamente às organizações: devem ser privadas (não integrantes do aparelho do Estado); sem fins lucrativos; institucionalizadas ou legalmente constituídas; auto-administradas ou capazes de gerenciar as suas próprias atividades; e voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas.

Confrontando-se as 16 categorias com as cinco condições descritas anteriormente, verifica-se que não todas conseguem se enquadrar nessas condições. No quadro cinco, essas categorias excluídas do grupo das FASFIL são evidenciadas pelas linhas mais escuras.

Após da aplicação dos dois filtros, tem-se que as categorias que integram o universo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil são: organização social; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); outras fundações mantidas com recursos privados; filial no Brasil de fundação ou associação estrangeira; organização religiosa; comunidade indígena; e finalmente, outras formas de associação.

#### 4.3.2 Classificação das FASFIL por temática

Após a realização de todas as depurações, o universo das FASFIL no Brasil em 2005, composto pelas tipologias organizacionais anteriormente citadas, integrava 338.162 entidades, distribuídas pelas seguintes grandes áreas temáticas – conforme a classificação internacional:

**Quadro 6:** Distribuição das FASFIL por área temática – Brasil 2005

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos	Participação percentual (%)
Habitação	456	0,1
Saúde	4.464	1,3
Cultura e Recreação	46.999	13,9
Educação e Pesquisa	19.940	5,9
Assistência Social	39.395	11,6
Religião	83.775	24,8

Associações Patronais e profissionais	58.796	17,4
Meio ambiente e proteção animal	2.562	0,8
Desenvolvimento e Defesa de direitos	60.259	17,8
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	21.516	6,4
<b>Total</b>	<b>338.162</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2008)

É importante notar algumas considerações realizadas no próprio estudo, a respeito dessa divisão temática. As associações patronais e profissionais (que também incluem produtores rurais) têm seu grupo específico, mas em termos de suas funções, como a de representação de segmentos da população junto ao governo e em negociações trabalhistas, poderiam também ser consideradas no grupo de defesa de direitos.

Nos grupos de Educação e Saúde, onde se incluem escolas, universidades e hospitais, destaca-se o fato de que nem sempre há nitidez entre as atividades com ou sem fins lucrativos dessas entidades. Muitas vezes essas instituições adquirem o certificado de utilidade pública, beneficiando-se com imunidades tributárias, e ao mesmo tempo, cobrando pela prestação de seus serviços. Entretanto, pelas informações no CEMPRE, não é possível dimensionar, até que ponto, os excedentes gerados acabam conformando ou aumentando o patrimônio dos mantenedores.

Finalmente, a respeito do grupo Religião, explicita-se que nessa categoria são agrupadas entidades que administram serviços religiosos ou rituais diretamente (como as ordens religiosas, templos, paróquias, pastorais, centro espíritas, entre outros). Todavia, a influência da religião ultrapassa o limite dessas instituições, sendo responsável também pela origem e manutenção de milhares de organizações assistenciais, educacionais e de saúde.

#### 4.3.3 Distribuição geográfica e por antiguidade

Conforme o relatório do IBGE (2008), a distribuição das FASFIL no território brasileiro, tende a acompanhar a distribuição da população.

**Quadro 7:** Distribuição das FASFIL – segundo as grandes regiões

Grandes Regiões	FASFIL (%)	População Total (%)
Norte	4,8	8
Nordeste	23,7	27,7
Sudeste	42,4	42,6
Sul	22,7	14,6

Centro-Oeste	6,4	7,1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2008)

Com relação à antiguidade, o estudo considera o ano de fundação das organizações, obtendo a seguinte distribuição:

**Quadro 8:** Distribuição das FASFIL por ano de fundação – até 2005

Anos (por faixa)	Número de FASFIL criadas	%
Até 1970	10.939	3,2
De 1971 a 1980	33.408	9,9
De 1981 a 1990	64.388	19,0
De 1991 a 2000	140.261	41,5
De 2001 a 2002	38.007	11,2
De 2003 a 2004	35.840	10,6
2005	15.319	4,5
<b>TOTAL</b>	<b>338.162</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2008)

Pelas informações do quadro anterior, percebe-se a convergência dos dados com os relatos históricos das pesquisas qualitativas, principalmente no que diz respeito ao crescimento vertiginoso a partir dos meados da década de oitenta. Conforme o quadro oito, a maior parte dessas entidades teria sido criada na década de noventa. No próprio relatório mencionam-se fatores que devem ter influenciado no processo, como a abertura política, o fortalecimento da democracia e da participação cidadã.

Outra análise interessante realizada pelo IBGE (2008) a respeito da constituição das FASFIL ao longo do tempo é a associação entre o ano de fundação e as finalidades das organizações criadas a cada período. Obtém-se, assim, um quadro que parece conter os cenários políticos, sociais e econômicos, e as mudanças acontecidas ao longo desses anos, os quais se refletem na composição temática das FASFIL por data de criação.

Entre as mais antigas – criadas até 1980 – há a predominância de três grupos: Religião (38,2%), Cultura e recreação (20,8%) e Assistência Social (14,4%). Os grupos com maior crescimento entre os anos de 1981 e 2000 (início da decadência da ditadura até a estabilização política) foram os de Religião, Associações Patronais e profissionais, e Desenvolvimento e defesa de Direitos. Já em 2005, a participação das entidades religiosas cai para 21,3%, e as entidades mais recentes de Defesa de Direitos dos cidadãos (incluindo as associações patronais e profissionais) passam a representar 40,1% do total das novas FASFIL.

**Quadro 9:** As FASFIL por faixa de ano de fundação e finalidades – 2005

<b>Classificação das entidades sem fins lucrativos</b>	<b>Até 1980</b>	<b>De 1981 a 2000</b>	<b>De 2001 a 2005</b>	<b>Total</b>
Habitação	25	326	105	456
Saúde	1.607	1.955	902	4.464
Cultura e Recreação	9.209	27.554	10.236	46.999
Educação e Pesquisa	3.643	11.326	4.971	19.940
Assistência Social	6.379	24.431	8.585	39.395
Religião	16.960	47.856	18.959	83.775
Associações Patronais e profissionais	3.295	36.676	18.825	58.796
Meio ambiente e proteção animal	87	1.319	1.156	2.562
Desenvolvimento e Defesa de direitos	1.442	41.860	16.957	60.259
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	1.700	11.346	8.470	21.516
<b>Total</b>	<b>44.347 - 13,1%</b>	<b>204.649 - 60,5%</b>	<b>89.166 - 26,4%</b>	<b>338.162 - 100%</b>

**Fonte:** adaptado de IBGE (2008)

Separadamente, o estudo aponta que o crescimento das FASFIL entre 1996 e 2005 foi de 215,1%, sendo o grupo de entidades que mais cresceu no período, com relação às demais entidades (públicas ou privadas) cadastradas no CEMPRE. Por sua vez, os grupos temáticos que apresentaram maior expansão nesse período foram: o de Meio ambiente e Proteção animal (558,6%); o de Desenvolvimento e Defesa de direitos (437,4%); e o das Associações patronais e profissionais (364,4%).

#### 4.3.4 Volume e distribuição da força de trabalho

O número de trabalhadores ocupados no setor pode ser um indicativo da relevância econômica do terceiro setor no Brasil. Da mesma forma, a quantidade de pessoas que trabalham em uma organização pode funcionar como indicativo do porte da mesma. Nesse sentido, são apresentados alguns dados pertinentes à força de trabalho das FASFIL.

Conforme o IBGE (2008), no ano de 2005 as fundações privadas e associações sem fins lucrativos somavam um contingente de 1,7 milhões de pessoas assalariadas, representando 22,1% do total de empregados na administração pública do país, no mesmo ano. Todavia, o estudo não consegue mensurar o volume de mão-de-obra voluntária mobilizada pelo setor, a qual representa um importante componente do mesmo.

Com relação à distribuição dessa força de trabalho assalariada por área de atuação, ressaltam-se alguns resultados:



- ❖ O grupo de Educação e Pesquisa (que representa 5,9% do total das FASFIL) concentra 29,8% do total de trabalhadores, sendo 14% referentes ao subgrupo “Educação Superior” (o qual representa menos de 1% do universo das FASFIL).
- ❖ Uma concentração semelhante também acontece na área da saúde (1,3% do universo das FASFIL). Esse grupo concentra 24,3% do pessoal assalariado do setor.

Por sua vez, levando em conta a localização geográfica desses trabalhadores, percebe-se que existe uma concentração dos mesmos nas regiões do Sul e Sudeste, o que é coerente com própria distribuição geográfica das entidades do grupo Educação e Saúde: Enquanto no Sul e no Sudeste registram-se 1.623 hospitais e 1.609 universidades ou faculdades, no Norte e no Nordeste, por exemplo, encontram-se apenas 346 hospitais e 363 universidades ou faculdades (IBGE, 2008).

Com relação ao porte das FASFIL, verifica-se que o mesmo pode variar de acordo com a categoria temática. Por exemplo, no subgrupo “Hospitais” (do grupo Saúde) a média de trabalhadores é de 174,1. Já nas entidades que compõem o grupo Religião e, Desenvolvimento e Defesa de direitos, a média cai para 1,4 trabalhadores por entidade. Por sua vez, no grupo das Associações de Assistência Social, a média nacional é de 6,4 pessoas.

É importante ressaltar, no entanto, que as entidades desses grupos com médias baixas se caracterizam por empregar um número baixo de pessoas, e trabalham mais com voluntários, em função de restrições financeiras e do seu caráter solidário. Todavia, pode-se dizer que há a predominância de pequenas instituições, uma vez que o estudo aponta que 90,8% das entidades analisadas empregam menos de cinco pessoas.

De forma consolidada, as fundações privadas e associações sem fins lucrativos, segundo o IBGE (2008) representam 5,6% do total das entidades públicas e privadas no Brasil, e ocupam 5,3% dos trabalhadores assalariados brasileiros, sendo o setor que mais cresceu nos últimos dez anos prévios ao estudo (1996 a 2005). Todavia, é difícil se formular uma conclusão única sobre o tamanho e relevância do setor com base nos dados apresentados. Embora sejam de extrema utilidade para complementar as pesquisas, muitas das questões que circundam o setor, ultrapassam seus próprios limites setoriais, e têm caráter mais subjetivo.

#### 4.4 A INSERÇÃO DO EMPRESARIADO

O setor empresarial é apontado como um dos agentes que influenciou significativamente no processo de crescimento e fortalecimento do terceiro setor, principalmente a partir dos anos noventa, com a maior difusão do movimento de Responsabilidade Social (FALCONER, 1999; SILVA, 2009). Tal movimento intensificou a participação das empresas no terceiro setor, através do aumento no volume de doações, do estabelecimento de parcerias com ONGs e organismos do Estado para realização de projetos, ou da criação de suas próprias fundações e institutos.

As primeiras intervenções sociais de empresários no Brasil estavam marcadas pelos valores de assistencialismo e paternalismo. No entanto, recentemente, as concepções sobre o desenvolvimento de projetos sociais passaram a fazer parte do planejamento organizacional das empresas, as quais hoje buscam abdicar daqueles valores relacionados à passividade dos envolvidos, e tratar as intervenções sociais sob perspectivas de longo prazo, de forma a obter resultados sistemáticos e mais significativos.

Teodósio (2008) sintetiza determinadas transformações na orientação das intervenções empresariais nos problemas sociais, a partir dessa mudança de paradigma. Algumas das principais são apresentadas a seguir:

**Quadro 10:** Mudanças na orientação da intervenção social das empresas

<b>Características das intervenções sociais</b>	<b>Estratégia tradicional</b>	<b>Estratégia inovadora</b>
<b>Relação empresa – comunidade</b>	Assistencialismo; filantropia; paternalismo	Parceria; envolvimento; aliança; co-responsabilização
<b>Noção de indivíduo e de comunidade</b>	Dependentes; incapazes; submissos	Ativos; capazes; sujeitos do processo
<b>Sustentabilidade</b>	Dependência permanente da empresa	Projetos auto- sustentáveis
<b>Retornos para a empresa</b>	Inexistentes ou não reconhecidos publicamente pelo discurso gerencial-empresarial	Múltiplos retornos em termos de relações com o público interno; ganhos competitivos no mercado; melhoria da reputação junto a diferentes <i>stakeholders</i>
<b>Divulgação de ações sociais</b>	Restrita a públicos específicos ou inexistentes	Intensiva e extensiva sob a alegação de difusão de boas práticas socioambientais
<b>Conexão da responsabilidade social com as estratégias de gerenciamento da empresa</b>	Desconexão entre ações socioambientais e atividades geradoras de competitividade e lucro	Composição intrínseca das estratégias de manutenção da competitividade no longo prazo
<b>Modelo de Gestão</b>	Desconectado das estratégias e ferramentas de gestão empresarial	Mimetizado a partir das estratégias e ferramentas de gestão empresarial

<b>Postura com relação aos problemas sociais</b>	Reativa, passiva, corretiva e defensiva com relação à pressão de stakeholders, sobretudo de atores de Estado e movimentos sociais	Pró-ativa, dinâmica e capaz de antecipar problemas e conflitos sociais
<b>Avaliação e expectativa quanto a resultados</b>	Inexistente ou não reconhecida publicamente (doações a fundo perdido)	Resultados concretos
<b>Expressões e concepções comumente associadas às intervenções sociais</b>	Filantropia; caridade; assistências; auxílio; doação; dispêndio	Responsabilidade Social; investimentos sociais; empreendedorismo social; cidadania empresarial; ética nos negócios

**Fonte:** adaptado de Teodósio (2008, p. 75)

Percebe-se assim, que a orientação e as práticas de intervenção social atuais carregam uma noção de investimento estratégico, isto é, não se tratam de ações meramente filantrópicas ou de caridade desinteressada, mas de intervenções com objetivos claros, que atendem tanto aos interesses dos beneficiados quanto dos empresários (FALCONER, 1999). Nesse sentido, Silva (2009) afirma que através do movimento da Responsabilidade Social, as empresas passaram a se inserir no terceiro setor de maneira organizada, isto é, de forma mais planejada e menos errática.

Por outro lado, diversos estudos apontam consequências secundárias da inserção das empresas no terceiro setor. Além de terem proporcionado um crescimento relativo das organizações e atividades sociais, o envolvimento das empresas provocou também a importação da visão de mercado para o setor social, reforçando as tendências de profissionalização das organizações sem fins lucrativos (FALCONER, 1999; SILVA, 2009; TEODÓSIO, 2008). Conforme evidenciado no Quadro 10, a visão inovadora da intervenção social sugere a mimetização das estratégias e ferramentas empresariais na execução das ações sociais.

No contexto da inserção das empresas na dinâmica do terceiro setor, um aspecto que ganha destaque é a atuação de organizações promotoras das ideias e práticas de responsabilidade social. No Brasil, são exemplos, o Instituto Ethos, organização dedicada à promoção dos princípios e práticas de responsabilidade social entre as empresas, e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), entidade que reúne as iniciativas empresariais mais representativas do país (CARRION, 2000; SILVA, 2009).

O Instituto Ethos foi criado em 1998, e se constitui em um

Pólo de organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas para auxiliar as empresas a analisar suas

práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável (INSTITUTO ETHOS, 2011).

Em função de suas contribuições, o instituto tornou-se uma referência nacional e internacional sobre o assunto da responsabilidade social. Destacam-se o desenvolvimento da ferramenta “Indicadores Ethos de Responsabilidade Social” – utilizada para avaliar as práticas de gestão e o compromisso com a responsabilidade social, a qual foi aproveitada no desenvolvimento de projetos com entidades estrangeiras similares – e a fundação do UniEthos, organização que oferece educação corporativa e assessoria a gestores empresariais, com o objetivo de ajudá-los a adequar seus negócios aos princípios da sustentabilidade e da responsabilidade social (INSTITUTO ETHOS, 2011).

O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), formado informalmente em 1989, se autodenomina como “a primeira associação da América do Sul a reunir investidores sociais privados” (GIFE, 2010, p. 12). O grupo tem como missão aperfeiçoar e difundir conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum.

Para tanto, realiza atividades direcionadas à promoção de espaços para discussão e troca de experiências; ao acesso a informações e contatos necessários para o desenvolvimento adequado da organização; à publicação de informativos sobre a rede e o setor; à organização de seminários e cursos, entre outras ações. Além disso, o grupo se posiciona como representante do setor perante o governo e a imprensa. Falconer (1999) faz referência ao GIFE como sendo este um dos principais responsáveis pela popularização da expressão terceiro setor no Brasil. Segundo o autor, a construção da imagem pública da instituição teria sido realizada a partir desse termo.

Atualmente o GIFE conta com 134 associados, entre fundações, instituições e empresas com investimentos nas áreas social, cultural e ambiental estimados em 2 bilhões de reais por ano – do grupo como um todo (GIFE, 2010). Considerando o número de associados e, principalmente, o montante de recursos destinados às ações sociais, o grupo representa um termômetro das tendências do investimento social privado (GIFE, 2010).

Uma contribuição de destaque do grupo, em termo de informação, é o Censo GIFE (2010). Trata-se de um estudo que analisa a atuação de seus associados, apresentando informações como as estratégias utilizadas, o volume de recursos, a distribuição temática e geográfica das ações, entre outros dados. Considerando o peso da atuação do grupo, principalmente em termos financeiros, esse censo não só

representa um retrato da organização, mas também revela tendências na prática dos maiores investidores sociais privados do país que, por sua vez, geram impactos significativos no volume e na qualidade da ação social no terceiro setor (GIFE, 2010). Sendo assim, alguns dados significativos do estudo são resgatados e apresentados no seguinte sub-tópico, de forma a evidenciar um panorama do investimento social privado no Brasil.

#### **4.4.1 A inserção empresarial no Brasil: O caso do GIFE**

A inserção das empresas no setor social – ou o Investimento Social Privado (ISP) segundo a denominação do GIFE (2010) – pode ser caracterizada em função de vários aspectos. O primeiro, conforme apontado pelo censo, está relacionado à origem dos associados: origem corporativa – empresas (24%) e fundações ou associações empresariais (62%) – e origem independente – fundações e associações familiares, independentes ou comunitárias (14%). Conforme os dados há no GIFE um predomínio do primeiro grupo (origem corporativa), o que não é um fato negativo, mas sugere a existência de poucos incentivos a conformação de fundos independentes e fundações familiares, assim como de uma fraca cultura de doação individual.

A predominância de organizações de origem corporativa implica, por outro lado, na concentração dos investimentos em certas áreas temáticas, em detrimento de outras. Nesse sentido, um dos desafios apontados no censo, está relacionado à necessidade de diversificação dos perfis dos associados – que busca agregar, por exemplo, mais institutos e fundações familiares, independentes ou comunitários – a fim de possibilitar uma maior abrangência de temas e demandas sociais, por parte do ISP.

A respeito da distribuição dos investimentos por temática social, o grupo apresenta o seguinte panorama:

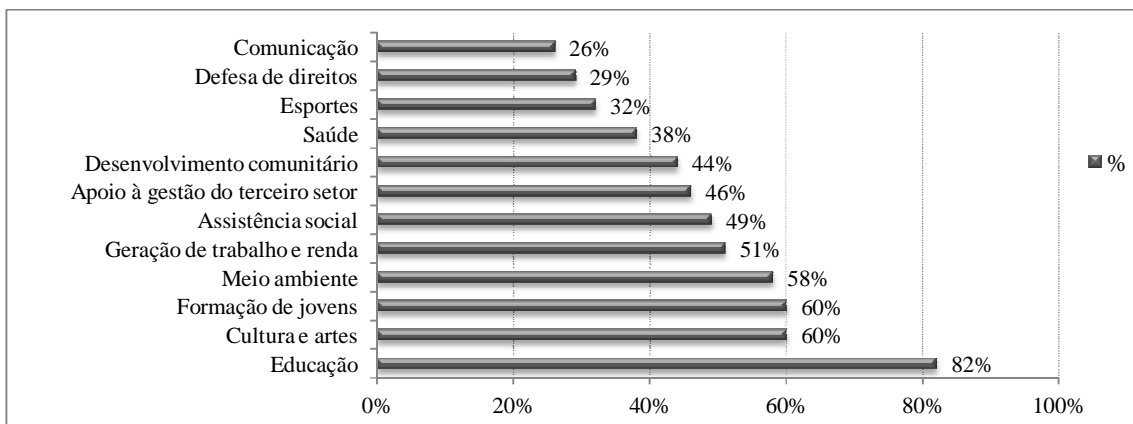


Figura 1: Áreas de atuação das associadas ao GIFE em 2009

Fonte: adaptado de GIFE (2010)

Percebe-se que há uma forte concentração dos recursos e das ações na área de Educação (82%), seguidas das áreas de Cultura e Artes, e Educação para o trabalho (as duas com 60%), e a área de Meio Ambiente (58%). Com relação a estudos anteriores, o censo mostra que não houve alterações significativas com relação à ordem das prioridades temáticas. Aponta-se o relativo crescimento da preocupação com o meio ambiente e, por outro lado, a diminuição no percentual de investimentos direcionados ao Apoio à gestão do Terceiro Setor e ao Desenvolvimento Comunitário.

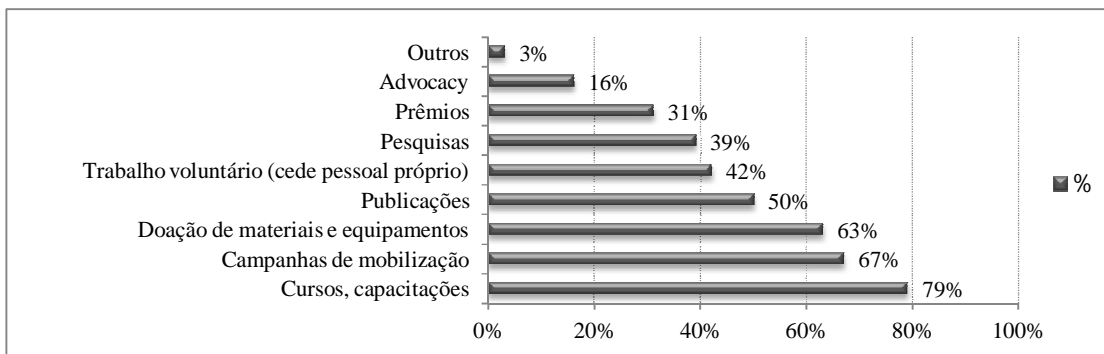


Figura 2: Linhas de ação empregadas pelos associados do GIFE

Fonte: Censo GIFE (2010, p.58)

As principais linhas de ação praticadas pelos associados do GIFE são Cursos e Capacitações (79%), campanhas de mobilização (67%) e doação de materiais e equipamentos (63%). Considerando a autoridade dos projetos, nos projetos próprios priorizam-se os Cursos e Capacitações (83%), enquanto que no financiamento de projetos de terceiros, destaca-se a doação de materiais e equipamentos (72%).

A maior parte dos associados ao GIFE destina seus recursos à realização de projetos próprios, em detrimento da doação a terceiros. Do grupo analisado (total de 102 respondentes) apenas 23 atuam exclusivamente como financiadores de projetos de terceiros, 48 investem em projetos próprios e 31 adotam um formato misto de destinação dos recursos. O censo chama atenção para esse fato, uma vez que iria em direção oposta à tendência das organizações sociais locais, de cada vez mais procurarem financiamento internamente. Nesse sentido, deveria haver uma maior consideração, por parte das empresas e fundações, em praticar o papel de financiadores indiretos.

Considerando aqueles que apóiam projetos de terceiros, tanto os que o fazem exclusivamente, quanto os que o realizam de forma mista – 54 respondentes – 38 apóiam projetos propostos e executados por outras organizações e 31 projetos selecionados por meio de editais (buscando o alinhamento de objetivos estratégicos entre o beneficiário e o doador). Com relação aos destinatários dessas doações, o censo afirma que existe um vínculo significativo, todavia incipiente, entre os associados do GIFE e as ONGs: 94% dos recursos seriam destinados às ONGs, organizações comunitárias ou de base. Outros beneficiários frequentes seriam os Institutos ou Centros de Pesquisa/Universidades (32%); Unidades Educacionais/Escolas (30%); Movimentos sociais (22%); Centros Culturais (19%) e Centros de Saúde (17%).

A respeito da distribuição territorial dos investimentos, o censo aponta para a sua concentração na região sudeste, onde 90% dos associados desenvolvem projetos. Apenas 20 associados teriam uma abrangência nacional, atuando em todos os estados. Dessa forma, o grupo considera, como outro grande desafio, a necessidade de investir na abrangência geográfica do ISP.

Finalmente, o Censo GIFE (2010) evidencia informações que indicam uma maior profissionalização do investimento social privado. De fato, na construção da sua visão no médio prazo – “Visão ISP 2020” – o grupo traçou diversos objetivos: Além dos desafios de diversificação dos investidores, e da necessidade de maior abrangência temática e geográfica, procura-se uma maior legitimidade do ISP, a qual seria obtida com o reconhecimento, por parte dos diferentes atores da sociedade, sobre o papel do ISP no desenvolvimento social do país.

Para tanto, seria necessário reforçar os aspectos relacionados à gestão das atividades, transparência das organizações envolvidas, avaliação dos resultados e comunicação com o público em geral. O censo aponta que, cada vez mais, as equipes que administram as decisões de investimento trabalham com consultoria nas áreas de avaliação e elaboração de projetos. É significativa também a utilização de ferramentas

de controle e avaliação. Esses empenhos permitiriam uma maior qualificação e profissionalização do ISP (GIFE, 2010).

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Com base nos diversos aspectos destacados nos tópicos anteriores, é possível traçar um panorama geral sobre o terceiro setor brasileiro e realizar algumas considerações com relação aos seus principais desafios.

Desde já se pode afirmar que se trata de um setor amplo e diversificado, uma vez que congrega diferentes tipologias de organizações, com origens diferenciadas dentro do contexto geral, e que trabalham com diversas temáticas. Tais atributos encontram fundamento na inexistência de um quadro de referência único e oficial de caracterização do setor no Brasil.

Com efeito, o setor pode ser analisado a partir de diferentes perspectivas, as quais dificilmente se mostram inconsistentes. No caso do trabalho, foram resgatadas algumas, como a perspectiva estrutural/funcional – que trata dos tipos de organizações e as suas finalidades –; a perspectiva legal; e uma visão mais técnica apresentada pelo estudo do IBGE (2008).

Dentre as tipologias de organização do terceiro setor brasileiro, não pode deixar de ser notada a relevância das ONGs: as mesmas ganham destaque nas análises sobre o formato, a questão legal e a evolução histórica do setor. As peculiaridades da sua lógica de trabalho, como a negação do assistencialismo, a defesa de interesses de terceiros, e a proclamação de autonomia com relação ao Estado – notadamente no período do regime militar – fazem das ONGs protagonistas em um contexto no qual a sociedade civil poucas vezes havia se manifestado através de iniciativas sociais organizadas, com amplo grau de autonomia e militância.

Com relação ao marco legal, de acordo com a legislação brasileira, o universo de organizações e iniciativas reduz-se a duas tipologias possíveis: associações ou fundações. Muitos pesquisadores reconhecem as dificuldades de se criar figuras legais específicas para cada tipo de organização. Em geral, considera-se que a legislação brasileira é eficaz, porém ainda limitada.

Todavia, a questão jurídica tem implicações particulares no caso do terceiro setor. Ao mesmo tempo em que outorga benefícios às entidades, coloca-se como um dos fatores de racionalização dessas organizações, já que as mesmas precisam se estruturar conforme a Lei para serem reconhecidas e prestar contas mais firmemente – essa



situação faz-se clara nas condições estipuladas para a obtenção e manutenção de títulos de reconhecimento – sintetizadas no quadro três.

A respeito da natureza e finalidades das organizações do terceiro setor, algumas das tendências apontadas pelo IBGE (2008) podem ser mencionadas. De acordo com o estudo, se trata de organizações, em sua grande maioria, de pequeno porte – já que empregam menos de cinco pessoas. As áreas temáticas e grupos predominantes estão relacionados à religião, às associações patronais e profissionais, e ao desenvolvimento e defesa de direitos.

Com relação ao relato histórico, vários aspectos da evolução do setor no país, convergem com aqueles evidenciados no capítulo três, a respeito da contextualização do setor na América Latina.

Entre eles, o fato de que, até antes dos anos 70, a sociedade civil não conseguia marcar uma presença forte: predominavam as atividades assistencialistas nas áreas de saúde, educação e beneficência, ações que tem um sentido mais de caridade e de provisão de serviços públicos, do que militância social. Os dados apresentados pelo IBGE (2008) coincidem com essa afirmação: entre as FASFIL mais antigas – criadas até 1980 – há a predominância dos grupos de Religião (38,2%), Cultura e Recreação (20,8%) e Assistência Social (14,4%).

Nessa época, o setor ganhava atenção por parte de um Estado, que buscava uma maior inserção nas questões públicas. Surgem assim as primeiras legislações – conforme pode ser visto no quadro quatro: o Código Civil de 1916 (que reconhece as figuras jurídicas das associações, fundações e sociedade civis) e, mais tarde, nascem o Título de Utilidade Pública (1935) e o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos (1959).

Embora grandes organizações com finalidades distintas daquelas mais assistencialistas – como os sindicatos – sejam mencionadas no relato histórico, ao longo do desenvolvimento do terceiro setor, essas organizações perderam espaço: a grande maioria sucumbiu às pressões do regime militar, o que denotaria a debilidade dos movimentos ou a sua forte vinculação com o Estado, que ocupava um papel central.

Conforme mencionado anteriormente, no desenvolvimento histórico do terceiro setor brasileiro destaca-se a atuação das ONGs, nos contextos da ditadura militar (como fortes opositoras) e da re-democratização (como parceiras na consolidação do novo regime). Nota-se também o impulso que o setor sofreu com a abertura democrática. De acordo com o IBGE (2008), entre 1991 e 2000 o grupo das FASFIL cresceu em 215%.

Tendências temáticas, ao longo dos últimos 40 anos, também se refletem no relato histórico. No grupo das FASFIL, conforme mencionado anteriormente, até a década de 1970 havia um predomínio de entidades de cunho religioso e de assistência social. Já no período de maior expansão do setor, entre os anos de 1981 e 2000 – do início da decadência da ditadura até a estabilização política – os grupos que mais cresceram foram os de Religião, Associações Patronais e Profissionais, e Desenvolvimento e defesa de Direitos. Se considerado um período mais recente (entre 1996 e 2005), percebe-se uma diminuição no crescimento das entidades religiosas, e uma maior expansão dos grupos de meio ambiente, o de desenvolvimento e defesa de direitos, e o das associações patronais e profissionais.

Outra evidencia que pode ser citada é a respeito da influência de atores externos na composição do setor. De forma especial, isso é percebido na evolução histórica das fontes de recursos – conforme o quadro 4 – principalmente com a inserção de recursos de organizações internacionais na época da ditadura – quando as ONGs ganharam destaque – e mais tarde com a intensificação do envolvimento das empresas e do Estado.

Por sua vez, a interação com esses financiadores trouxe uma das implicações mais significativas para o setor: a tendência à profissionalização. Também no quadro 4, é possível verificar a evolução dos aspectos de gestão das organizações do terceiro setor, que se desenvolveram em função das maiores exigências dos financiadores externos, das exigências da legalidade, e da inserção na dinâmica do setor empresarial.

A intervenção das empresas se dá de forma mais significativa a partir dos anos noventa. Ao mesmo tempo em que as mesmas estariam mais preocupadas com a situação social e ambiental do país, as ações empreendidas passam a ocupar um lugar mais estratégico no planejamento da empresa, e os beneficiários se elevariam cada vez mais à condição de parceiros.

Uma das alterações, na orientação das intervenções empresariais no meio social, que se destaca é a forma em que as atividades passam a ser executadas. Conforme evidenciado no quadro 10, as empresas buscam um envolvimento mais profissional, a partir da utilização de modelos de gestão nas práticas sociais e da maior vinculação da empresa com os projetos e os resultados. Nesse sentido, as empresas são apontadas como um dos principais fatores de profissionalização do terceiro setor.

A mudança de percepção sobre a função social da empresa, por sua vez, despertou o interesse das escolas de administração do país. O tema da cidadania empresarial vem sendo cada vez mais tratado nos conteúdos programáticos dos cursos. Ao

mesmo tempo, formam-se alguns centros especializados no estudo do terceiro setor: Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS-FGV, São Paulo); Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS – USP); Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos sobre o Terceiro Setor (UFRGS). Como resultado, cada vez mais a temática do terceiro setor e da responsabilidade social empresarial tem estado presente em publicações e congressos acadêmicos.

A respeito da promoção da responsabilidade social no Brasil, o GIFE e o Instituto Ethos ganham destaque. Cita-se como exemplo o Censo GIFE (2010), contribuição do grupo que foi utilizada no presente trabalho. Esse censo, apesar de ter sido realizado sobre um grupo restrito, elucida algumas das principais tendências do investimento social privado, como a sua concentração em certas áreas temáticas (educação, cultura e arte, apoio aos jovens, e meio ambiente) e em certas regiões do país (notadamente no sudeste), e a sua busca por uma intervenção social cada vez mais profissional.

A partir de uma conjunção das informações apresentadas – principalmente dos dados do IBGE e do censo GIFE – evidenciam-se algumas questões que devem ser consideradas pelas organizações envolvidas na questão social:

- ❖ A concentração territorial das organizações e dos investimentos. O estudo sobre as FASFIL denota que a região com maior de organizações é o sudeste (42, 6%). Por sua vez, o Censo GIFE (2010) mostra que 90% dos associados têm projetos nessa mesma região.
- ❖ A concentração de recursos por temáticas. O estudo do IBGE (2008) aponta que as áreas que empregam o maior número de pessoas são Educação e Saúde. Entretanto, esses grupos representam uma porcentagem pequena do grupo das FASFIL: 24,3% do total de trabalhadores está alocado no grupo de saúde (que representa 1, 3% do total das FASFIL); e 29,8% do total de trabalhadores está alocado no grupo de educação (que representa 5,9%). Por outro lado, a distribuição territorial dessas entidades é desigual: enquanto a região sudeste conta com 1623 hospitais e 1609 universidades, o norte e nordeste contam com 346 hospitais e 363 universidades. O investimento social privado, por sua vez, se concentra notadamente na área de educação (82%)
- ❖ Interesses encontrados. As organizações do terceiro setor se voltam cada vez mais ao plano local para a obtenção de recursos e formação de parcerias, em função do paulatino distanciamento de entidades de cooperação internacionais.

Por outro lado, no grupo do GIFE, a maior parte das empresas prefere executar projetos próprios (De 102 respondentes, 48 investem em projetos próprios, e apenas 23 atuam exclusivamente como financiadores de projetos de terceiros).

Essas questões permeiam grande parte dos desafios do terceiro setor brasileiro. A consideração dos mesmos pode servir como norte para a ação dos envolvidos na questão social.

Um dos maiores desafios do terceiro brasileiro é a questão da legitimidade: as organizações do setor precisam demonstrar força de identidade – a qual foi afetada historicamente pelas interações com os outros setores – e capacidade de transformação do espaço público. A questão da legitimidade se apresenta também para as empresas que desejam ser socialmente responsáveis: as suas ações precisam orientar-se para além de interesses meramente utilitaristas.

Nesse sentido, é importante considerar os possíveis gargalos, como a desigualdade na distribuição dos recursos por regiões e por áreas temáticas. As empresas, por exemplo, muitas vezes são inclinadas a trabalhar com temáticas que lhe concedam maior prestígio social. Por outro lado, o desequilíbrio na alocação dos recursos pode ser efeito de uma comunicação fraca entre as organizações envolvidas.

A aproximação entre setores pode ser conduzida através da formação de alianças estratégicas (empreendimentos conjuntos). Além do melhor aproveitamento dos projetos, essas alianças melhorariam a comunicação entre as partes, gerando credibilidade e confiabilidade entre si e com o público geral.

O desafio da demonstração de capacidade de ação social – principalmente das organizações da sociedade civil – está também relacionado à questão da profissionalização, apontada por Falconer (1999) como sendo o desafio da gestão dessas organizações. Tal desafio surge em função do próprio crescimento e expansão das entidades do terceiro setor, como também das influências de agentes externos – conforme visto anteriormente, pressões oriundas da questão da legalidade e do comportamento dos financiadores.

O aperfeiçoamento da gestão – em seus diferentes níveis – seria um caminho para que as organizações administrem melhor seus recursos – quase sempre escassos – e demonstrem maior eficiência e credibilidade e, dessa forma, fortalecer a sua legitimidade. Por outro lado, a profissionalização das atividades também é visto como um fator positivo para o estreitamento das relações entre as organizações e seus parceiros, principalmente, os financiadores.

## 5 A SOCIEDADE CIVIL PARAGUAIA

Ao longo do levantamento bibliográfico empreendido para a elaboração do presente capítulo, notou-se que, grande parte dos estudos sobre o tema das organizações e iniciativas não-governamentais e não-lucrativas no Paraguai aproveita a noção de sociedade civil.

De acordo com Ocampos e Rodríguez (1999), pensar na sociedade civil como um conjunto é uma tarefa difícil, em função da diversidade de atores que dela fazem parte, e porque a sua definição se sujeita ao momento histórico no qual o conceito é analisado. A partir dessa afirmação, os autores introduzem um dos primeiros estudos realizados no país, com o objetivo de explorar esse fenômeno.

A primeira tentativa de abordar o objeto faz-se a partir dos aspectos que o distinguem do restante da realidade social:

Como aquilo que não sendo a economia – relacionada com o reino das necessidades, do mercado, da oferta e da demanda, e traduzida em esquemas macro e microeconômicos – também não é Estado – o qual se define pela coerção, o mandato e a lei, e que pode sistematizar-se em organogramas e modelos. (OCAMPOS e RODRÍGUEZ, 1999, p. 12)

No intuito de aprofundar a definição, direciona-se o foco para o que estaria contido nessa sociedade civil e as finalidades desses atores. Tem-se assim que, a sociedade civil é uma “trama associativa”, composta por associações, organizações e movimentos, que se constituem de forma mais ou menos voluntária, e que recolhem os problemas encontrados no âmbito da vida privada e os transmitem para o espaço público-político (HABERMAS *apud* OCAMPOS e RODRÍGUEZ, 1999, p. 12).

O exercício da livre associação é uma das características mais importantes desse âmbito não-governamental e não lucrativo. A prática associativa implica em uma busca dos indivíduos por um âmbito de participação na sociedade, além da esfera meramente familiar (VIAL, 2003). É por isso que a sociedade organizada – ou sociedade civil – se torna relevante na dinâmica política e econômica do país.

Com relação ao contexto histórico que acompanha o conceito, os autores ressaltam alguns acontecimentos centrais, como fim do regime militar – em 1989 – e o processo subsequente de abertura política. Afirmam que, só a partir dessa data, se visualizam esforços efetivos no sentido de dar legitimidade aos procedimentos democráticos como o sufrágio, a separação dos poderes do governo e o respeito aos Direitos Humanos.

Os diversos atores da sociedade civil, que em épocas anteriores não conseguiram se projetar de forma mais contundente, seja pela própria inexistência dos grupos ou pela repressão sofrida, nos últimos anos do regime limitador começaram a florescer na esfera pública. Participaram dos protestos a favor do fim da ditadura, provocando um despertar e uma mudança de mentalidade com relação aos seus papéis civis (OCAMPOS e RODRIGUEZ, 1999).

Nos primeiros anos da transição política, a legitimação do processo estaria em grande parte atrelada à demonstração de força dessa sociedade civil, principalmente na defesa do sistema democrático e dos direitos humanos fundamentais. Os grupos da sociedade civil passaram a atuar sem maiores restrições, observando-se um crescimento tanto no número de pessoas envolvidas, como na magnitude das atividades. Na medida em que esses aspectos da transição foram ganhando estabilidade, outros temas passaram a se destacar, como a questão da crise econômica do país, do desenvolvimento e as das carências sociais.

É no meio a esse contexto, que diversos pesquisadores locais voltam mais firmemente a sua atenção para o estudo do que constitui essa tal sociedade civil, de forma a verificar as suas necessidades e possibilidades de atuação. Um dos principais desafios verificados consiste na mudança de paradigma no que diz respeito aos vínculos entre sociedade civil e o Estado. Trata-se do estreitamento desses vínculos, no sentido de que Estado promova as garantias para o exercício democrático, e ao mesmo tempo o sistema seja reforçado pelas manifestações da sociedade civil.

Nesse sentido, Vial (2003) sugere uma ampliação do conceito de sociedade civil, como sendo um conglomerado mais amplo que o “terceiro setor”, isto é, uma definição que inclui organizações além daquelas de caráter não-lucrativo e que perseguem assuntos de interesse geral. Ou seja, também inclui as empresas.

Dois justificativas principais são sustentadas com relação a essa ampliação do conceito: a primeira, referente à confirmação de que o espaço onde as empresas atuam é o espaço social onde estão ocorrendo as mudanças citadas; e a segunda, diz respeito à crise institucional do Estado, às crises sociais e à privatização de espaços públicos, contexto no qual o papel das empresas deverá também ser orientado para a prática de ações solidárias e patrocínio do desenvolvimento sócio-econômico.

Dessa forma, com foco na “trama-associativa” da sociedade civil e, ao mesmo tempo, reconhecendo a importância do envolvimento do setor empresarial nessa dinâmica, as seguintes subseções se dedicam a resgatar aspectos que denotem a essência da sociedade civil paraguaia: como as tipologias de organizações que dela fazem parte,

as iniciativas e percepções do empresariado com relação ao tema, assim como outras questões que se mostrem pertinentes para a construção de um panorama sobre o terceiro setor no Paraguai.

## 5.1 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PARAGUAI

As organizações da sociedade civil (OSC) se constituem em torno dos mais diversos interesses, no âmbito não-governamental e não lucrativo. Entretanto, outras questões como origem, histórico e composição também devem ser consideradas, pois marcam importantes distinções entre esses grupos organizados. Segundo Ocampos e Rodríguez (1999, p. 34), os quais realizaram um dos primeiros trabalhos com o intuito de mapear as OSC no país, “a história das OSC não pode ser descrita em singular, dada a diversidade de origens, propósitos, marcos regulatórios, e formas institucionais que as caracterizam”.

A fim de se realizar um mapeamento do setor no país os autores afirmam que, em vez de narrar uma trajetória das OSC, deve-se falar em histórias múltiplas, atreladas aos seus diversos tipos de OSC. Dessa forma, resgatam-se a diversidade e o potencial de cada uma como atores da sociedade civil.

Sendo assim, considerando as principais atribuições mencionadas a respeito do conceito de sociedade civil (não governamental, não lucrativa e voluntária) e, com base em outras características como as finalidades, as temáticas e o formato legal, Ocampos e Rodríguez (1999) identificaram as seguintes categorias de OSC no país:

**Quadro11:** Tipos de OSC – Paraguai

TIPOS DE OSC	DESCRIÇÃO
<b>Partidos Políticos</b>	São grupamentos de pessoas com a finalidade de assegurar o regime democrático, e a autenticidade do sistema representativo. As condições para sua constituição assim como regras de funcionamento são ditadas pela Lei 834/96 (Código Eleitoral).
<b>Igreja Católica</b>	Tem pessoa jurídica própria, conforme o art. 91 do Código Civil Paraguai. Outras entidades religiosas devem ser reconhecidas pelo Poder Executivo e se registrar junto ao Ministério de Educação e Culto.
<b>Sindicatos</b>	Os sindicatos são regidos pelo Código Laboral (Leis 213/94 e 496/95). Existem sindicatos formados por trabalhadores e por empregadores. O segundo grupo, porém, se insere mais comumente na categoria de associação de grêmio.

<b>Cooperativas</b>	São regidas por lei própria (Lei 438/94), que dispõe sobre as condições para a sua constituição, organização e funcionamento. Conforme o enunciado no texto jurídico, as cooperativas são associações voluntárias de pessoas, que se formam para organizar uma empresa econômica e social sem fins lucrativos. A distribuição do excedente deve seguir uma lógica não lucrativa e na proporção direta à utilização dos serviços, ou de acordo com a participação dos sócios nos trabalhos empreendidos em comum.
<b>Universidades</b>	Tanto as públicas quanto as privadas, têm pessoa jurídica reconhecida no Código Civil, e são regidas pela Lei Das Universidades (Lei 136/93), que dispõe sobre as finalidades, criação e funcionamento.
<b>Comunidades Indígenas</b>	Têm existência legal reconhecida, conforme as disposições da Lei 904/81. Grande parte das comunidades entra no processo de aquisição da pessoa jurídica quando estão envolvidas em conflitos ou demandam o reconhecimento de suas terras.
<b>Associações empresariais</b>	Fazem parte desta categoria os grupamentos de entidades econômicas ou de empresários que se reúnem em função de interesses comuns relacionados ao setor ou atividade realizada. Cita-se mais especificamente dois tipos: (a) os grandes grupamentos do tipo grêmio e (b) as associações de pequenos e médios empresários.
<b>Associações de profissionais</b>	São agrupamentos que promovem o interesse comum de seus membros, pertencentes a diferentes categorias profissionais. Em geral, se sustentam a partir das contribuições periódicas de seus membros, e realização de eventos sociais.
<b>Clubes de serviço</b>	São associações de profissionais ou de pessoas interessadas em promover a boa cidadania, o desenvolvimento civil, cultural e social da comunidade. Realizam atividades desde a promoção de serviços à comunidade (inclusive de setores mais carentes) à promoção de programas especiais destinado ao desenvolvimento cívico dos mais jovens. Em geral, sustentam-se com base na contribuição periódica de seus membros.
<b>Associações comunitárias</b>	São formadas a partir da iniciativa de vizinhos e com a finalidade de tratar de problemas pontuais que lhes afetam ou para atuar de forma organizada em questões que concernem à comunidade. Apesar de serem autônomas na origem, muitas delas atuam como órgãos auxiliares das municipalidades ou de outras entidades governamentais mais específicas. As que se formam em meios rurais ganham destaque, uma vez que a sua atuação se faz significativa em áreas que por vezes são de difícil acesso ou implantação dos serviços. Em geral possuem um caráter informal, e não se constituem como pessoas jurídicas, se registrando apenas junto ao poder municipal.
<b>Associações civis, ONGs e Fundações</b>	As associações civis e ONGs são grupos de indivíduos que se formam em função de objetivos de bem comum ou de interesse mútuo. Tratam de diversas temáticas, como a promoção e ampliação de direitos; fortalecimento da cidadania; direitos, necessidades e reivindicações de grupos específicos da sociedade. Possuem diversas linhas de ação, dependendo do beneficiário das ações e da temática trabalhada: assessoria, assistência social, capacitação, divulgação, pesquisa, assistência profissional e técnica, etc. As fundações também são organizações que defendem temáticas afins e utilizam linhas de ação similares às associações e ONGs. Entretanto, difere dessas últimas em função de sua constituição, que se dá de forma unilateral.

**Fonte:** elaboração a partir de Ocampos e Rodríguez (1999)

Através da análise do quadro apresentado, percebe-se que o espectro de organizações da sociedade civil é, de fato, muito amplo. Os tipos de organização variam desde pequenos agrupamentos informais, até grandes associações formalmente constituídas. Em alguns casos, com poder significativo na esfera política. Por outro lado, determinadas tipologias apresentam certo grau de hibridismo, isto é, não atingem em sua plenitude – ou não se consegue distinguir claramente – os atributos de não



governamentais e não lucrativas (como no caso das cooperativas, dos partidos políticos e das universidades).

Outra observação pertinente pode ser feita com relação ao último grupo apresentado no quadro (Associações civis, ONGs e Fundações). Tal grupo contém organizações que trabalham com distintas temáticas e linhas de ação, ao passo que nas demais organizações discriminadas, pode-se identificar mais claramente uma temática ou linha de ação singular. Essa distinção teria desdobramentos marcantes no plano jurídico: enquanto algumas categorias são amparadas por regulamentos legais específicos, outras são agrupadas sob um tratamento legal mais amplo.

## 5.2 A PERSPECTIVA LEGAL

A perspectiva legal proporciona uma visão mais delimitada que, por sua vez, contribui para um melhor entendimento sobre os componentes da sociedade civil.

A sociedade pode se organizar de diversas formas, a fim de atingir objetivos ou tratar de interesses comuns. Conforme Robles (2004), existem três grandes grupos de organizações sociais, levando-se em conta tanto o espaço público quanto o privado:

**Quadro 12:** Os três setores da sociedade organizada

Organismos do Estado e partidos políticos <b>1º Setor</b>	Historicamente, são os que desenvolveram maior grau de institucionalização. Exercem um maior impacto na sociedade, uma vez que detêm o poder de orientar as políticas públicas e a distribuição dos recursos.
Organizações ou sociedades comerciais <b>2º Setor</b>	No plano das organizações privadas, são as mais desenvolvidas ao se considerar aspectos jurídicos além das implicações econômicas das suas atividades na sociedade. Ex.: Sociedade Anônima; SRL; etc.
Organizações da sociedade civil <b>3º Setor</b>	Adéquam-se a este setor correspondem as diversas modalidades de organização da sociedade, que buscam objetivos comuns ou de interesse geral. Não possuem interesse econômico (lucro) e atuam fora do âmbito estatal.

**Fonte:** adaptado de Robles (2004, p. 17)

Ao mesmo tempo, dentro do grupo das organizações da sociedade civil – o terceiro setor – aglomeram-se distintas formas organizativas, as quais podem ser classificadas em três subgrupos:

**Quadro 13:** Classificação das OSC – Perspectiva legal

	<b>Organizações intermédias</b>	<b>Organizações Privadas Corporativas</b>	<b>Associações sem fins lucrativos</b>
<b>Definição</b>	Associações de pessoas físicas que para atingir as suas finalidades setoriais, precisam administrar internamente forças políticas antagônicas, e dessa forma recorrem ao sistema do voto para a escolha de seus dirigentes.	Organizações integradas por representantes de empresas ou grêmios, com base a linhas comuns de atividade, produção, etc. Funcionam com critério corporativo, a fim de proteger seus interesses.	Associações de pessoas que se agrupam em torno a objetivos específicos, vinculados a diversos fins que vão desde o caráter social, passando pelos de natureza cultural, técnica, científica, humanística, filantrópico, entre outros.
<b>Características</b>	Compartilham objetivos comuns, que dizem respeito a interesses setoriais. Constituem-se como grupos de pressão.	Constituem-se em fortes representantes do setor onde atuam, já que têm ampla capacidade de negociação e pressão política. Em geral, seus membros possuem grandes recursos econômicos.	Não perseguem o lucro, e eventuais excedentes não devem ser distribuídos entre seus associados, devendo ser revertidos para a consecução dos fins para os quais foram criadas
<b>Exemplos</b>	Sindicatos; organizações de funcionários públicos ativos ou aposentados; associações de professores ou mestres, associações de profissionais; cooperativas, comissões de vizinhos; clubes; e centros vários	Assumem as formas de Federações industriais ou comerciais, Câmaras, Centros, etc. Ex.: Federação Paraguaia da Indústria e do Comércio (FEPRINCO); Câmara Algodoeira; Centro de Exportadores e/ou Importadores; etc.	Entidades de assistência social, de caridade, de instrução científica, culturais, desportivas, artísticas; fundações várias; e as chamadas ONGs, etc.

**Fonte:** elaboração a partir de Robles (2004)

É possível notar que, ao se excluir os grupamentos com fins políticos e econômicos – o primeiro e o segundo setor respectivamente – se revela uma série de organizações com finalidades e capacidades diversas, indicando a heterogeneidade do setor.

### 5.2.1 As organizações sem fins lucrativos (OSFL)

O Código Civil paraguaio prevê três figuras jurídicas nas quais as associações sem fins lucrativos podem se enquadrar e ser reconhecidas legalmente. Segundo Robles (2004) é evidente que a lei civil não consegue abarcar todos os tipos de associações possíveis, devendo ser entendida como de caráter enunciativo e não limitador. Por outro lado, algumas tipologias possuem a figura da pessoa jurídica reconhecida em caráter específico (como no caso da Igreja Católica, das cooperativas, das universidades e das comunidades indígenas), conforme pode ser verificado no Quadro 11.

As figuras disponíveis para o enquadramento jurídico de associações ou iniciativas sem fins lucrativos são:

- (a) Associações Reconhecidas de Utilidade Pública: têm por objetivo o bem comum, sendo um dos seus componentes diferenciadores a prestação de serviços gratuitos ou a preço de custo à população, sem qualquer distinção (por isso as marcas de “útil e público”). A personalidade jurídica dessas organizações deve ser autorizada pelo poder executivo, através de decreto. A caracterização como associação de utilidade pública permite que as doações recebidas possam ser consideradas como gastos dedutíveis pelos doadores.
- (b) Associações inscritas com capacidade restrita: são organizações sem fins lucrativos que se formalizam com a simples inscrição de seus estatutos junto à Direção Geral de Registos Públicos (Poder Judicial). Segundo Robles (2004), as restrições se referem a certas limitações da capacidade civil: não devem realizar atos de comércio; podem comprar e vender só com a finalidade de cumprir seus objetivos; devem dedicar-se exclusivamente ao intuito assinalado nos estatutos; não podem receber doações por meio de testamento e não devem constituir competência para entidades lucrativas. O processo de obtenção da pessoa jurídica para as AICR seria mais simples, porém é condicionado por tais restrições.
- (c) Fundações: constituem-se pela vontade de pessoas que destinam determinados bens para a realização de atividades destinadas ao bem comum. Diferentemente das figuras anteriores, a fundação não conta com associados, são criadas unilateralmente pelo fundador. O Poder Executivo autoriza a instituição, por meio de decreto.

Até 2004, as entidades sem fins lucrativos não precisavam pagar nenhum tipo de imposto sobre as suas atividades, desde que mantivessem sua finalidade não lucrativa. Desse modo, também não precisavam prestar contas ao Estado. No entanto, a lei tributária foi modificada e, a partir de 2005, o sistema considera, além das finalidades das organizações, as atividades realizadas para atingir seus fins, mais especificamente a origem de seus recursos.

Nesse sentido, se realizarem atividades comerciais, industriais ou de serviços, de forma habitual e permanente, o imposto recai sobre essas atividades (como a realização de consultorias, aluguel de imóveis, atividades de crédito, entre outros). Atividades

denominadas de “ingressos próprios” (como doações de qualquer natureza, realização de eventos para arrecadação, aportes de instituições internacionais ou públicas, etc.) estão isentas. Além disso, caso a atividade da associação envolver a prestação de serviços, como os de saúde – gratuitos ou a preço de custo aos pacientes – essa atividade estará isenta de impostos.

Um dos principais desdobramentos dessa reforma na lei é que, ao adquirir a personalidade jurídica, as organizações também precisam se registrar como contribuintes e, portanto, devem prestar contas periodicamente de forma a justificar suas atividades. Conseqüentemente, tal desdobramento as obriga a manter um sistema de gestão e controles mais acurado.

### 5.3 AS ONGs

As ONGs compõem um grupo que se destaca no contexto das organizações da sociedade civil do Paraguai. Em vários estudos sobre a temática do setor as ONGs constituem o principal eixo de análise. Apesar da distinção, vários aspectos que permeiam a caracterização desse segmento – como a evolução histórica, as questões estruturais e operacionais, entre outros – são representativos de outras organizações do setor.

Considerando a representatividade das mesmas e, principalmente, em função da falta de estudos que considerem o terceiro setor em conjunto, na presente subseção apresentam-se algumas contribuições pertinentes de estudos realizados sobre as ONGs no Paraguai, objetivando complementar o panorama do terceiro setor paraguaio.

De acordo com Soto (2004), a popularização do nome ONG atingiu um ponto onde não restam dúvidas de que se trata de organizações com atribuições que vão muito além do caráter não governamental. Ao se falar em ONGs, é sabido que se faz uma referência a um tipo de instância que realiza atividades orientadas para o bem público, de caráter não comercial, e que são diferentes de organizações políticas e religiosas. Entretanto, é difícil distingui-las das associações civis e fundações, principalmente porque a categoria de ONG não se constitui em uma figura legal no Código Civil paraguaio.

Essas entidades funcionam de diversas formas, de acordo com a temática trabalhada e os objetivos. Em alguns casos, substituem ou complementam ao Estado com atividades de prestação de serviços; em outros casos, denunciam a corrupção ou buscam dar visibilidade aos setores marginais, com vistas a diminuir as diferenças

sociais (CARRIZOSA, 2009). Tem-se assim, que um aspecto de diferenciação entre as ONGs é o caráter assistencial ou promocional de suas ações.

As organizações assistencialistas são aquelas que oferecem serviços estáveis a um segmento da comunidade, estando mais vinculadas aos valores de caridade e filantropia (BARRIOS, 1998; BAREIRO e PILZ, 2005a). Já as organizações de promoção social trabalham para o fortalecimento da participação cidadã, principalmente de atores mais vulneráveis da sociedade (trabalhadores rurais, setores urbanos marginais, crianças, mulheres, indígenas, etc.), ao interagir de forma direta ou fortalecer outras organizações ligadas a esses grupos (BARRIOS, 1998).

Esse segundo tipo parece ganhar relevância nas análises dos estudiosos do terceiro setor, em função de seu papel integrador e participativo, e também da sua visão de longo prazo. Conforme a afirmação de Barrios (1998, p. 164) essas ONGs são as que “se ocupam explicitamente do fortalecimento da sociedade civil, destacando-se como elemento central da sua proposta”. Entretanto, as organizações de promoção social, em geral, possuem menor visibilidade e valorização social – ao contrário das “ONGs assistencialistas” –, o que muitas vezes se reflete em problemas de legitimidade.

A análise da evolução histórica das ONGs é considerada como um fator chave de diferenciação das mesmas com relação às demais organizações da sociedade civil (FIRST, 2005). De um modo geral, o contexto histórico – principalmente dos últimos 30 anos – se reflete de maneira clara na origem e na forma de atuação das ONGs. Também Ocampos e Rodríguez (1999) asseveram que a evolução cronológica da criação das ONGs é muito eloqüente com os períodos de ditadura, e a posterior transição democrática.

Por outro lado, o relato histórico sobre o desenvolvimento das ONGs passa pela vinculação que as mesmas tiveram, ao longo desses anos, com outros grupos da sociedade civil, com o Estado, com os agentes financiadores e com o setor empresarial. Sujeitas às mesmas influências dos contextos políticos e econômicos, as interações entre esses atores passaram por mudanças – que ficam evidentes na análise da evolução histórica das ONGs – e, dessa forma, sugerem questões que podem servir para um melhor entendimento da ideia de sociedade civil como um todo.

Ainda sob esse aspecto histórico, Barrios (1998) destaca que as ONGs são os únicos organismos do país que trabalharam, e continuam trabalhando, no sentido de fortalecer os grupos de base e incentivar a participação social. São, assim, portadoras de um paradigma participativo essencial, no qual reside a sua “vantagem comparativa” em

relação aos outros atores da sociedade civil e ao próprio Estado, no contexto do desafio de democratização do país.

Com vista nas questões apresentadas anteriormente sobre a caracterização das ONGs, e no seu papel na dinâmica da sociedade civil paraguaia, os seguintes tópicos buscam aprofundar-se nas discussões que norteiam a figura dessas organizações. Aspectos como a sua caracterização, distribuição temática e geográfica, e a evolução histórica, proporcionam uma ideia sobre a atuação dessas organizações, além de evidenciar algumas noções representativas sobre a situação da sociedade civil no Paraguai.

### 5.3.1 Identidade e funcionamento das ONGs

A Associação de ONGs do Paraguai (POJOAJU<sup>2</sup>), no âmbito de seu próprio fortalecimento institucional, patrocinou um trabalho sobre a questão da identidade das ONGs. A primeira parte dessa pesquisa se dedica exhaustivamente a explorar a essência dessas organizações, fazendo uso de fontes bibliográficas tradicionais e de observações extraídas de um trabalho realizado junto a um grupo focal – composto por ONGs integrantes da associação. Apesar de o trabalho se restringir às associadas de POJOAJU, as informações e conclusões obtidas se colocam como uma contribuição significativa para o assunto.

Bareiro e Pilz (2005a), autoras dessa primeira parte da pesquisa, se utilizam de várias perspectivas para tentar definir o que são e o que fazem as ONGs. Uma primeira tentativa envolve a combinação entre os “elementos constitutivos” dessas organizações, e os fatores que caracterizam as ONGs “por exclusão”. A combinação dessas perspectivas é evidenciada no quadro a seguir.

**Quadro 14:** Características das ONGs

Elementos constitutivos das ONGs	Identidade das ONGs por exclusão
<ul style="list-style-type: none"> <li>. O caráter híbrido: públicas nos fins e nas suas ações; e privadas na sua constituição e na sua estrutura.</li> <li>. O caráter autônomo: têm um processo decisório próprio.</li> <li>. São instituições estáveis, com profissionais a serviço dela, remunerados ou voluntários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Não são órgãos do governo, não fazem parte do orçamento da nação, nem são regidas por leis que regulamentam a função do Estado e das suas instituições.</li> <li>. Não são empresas. Também não são Fundações, apesar de poder estabelecer parcerias.</li> <li>. Não são instituições assistencialistas ou de caridade.</li> <li>. Não são Igrejas nem partidos políticos.</li> </ul>

<sup>2</sup> Expressão do idioma guarani – segundo idioma oficial do Paraguai – que em português significa “mãos unidas”.

<ul style="list-style-type: none"> <li>. A não-lucratividade. O “negócio” delas é promover o espaço público e as questões relacionadas com o desenvolvimento social e econômico.</li> <li>. As finalidades das ONGs estão voltadas para fora da organização.</li> <li>. Abordam assuntos de interesse público (educação; preservação da cultura, do meio ambiente, dos direitos humanos; inclusão social das classes menos favorecidas, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Não são organizações sociais (pois estas se compõem de pessoas afetadas pelos problemas que representam seus próprios interesses). No entanto as ONGs em questão podem prestar assessoria a essas organizações.</li> <li>. Não estão vinculadas a atividades recreativas ou culturais, como é o caso dos clubes sociais.</li> <li>. Não são instituições de representação, e sim de funcionários e voluntários.</li> </ul>
--	---

**Fonte:** elaboração a partir de Bareiro e Pilz (2005)

A partir dessas listas de atributos constitutivos e por exclusão, verifica-se que as ONGs se contrapõem não só ao restante dos atores da sociedade civil organizada, mas também às entidades que junto delas constituem o grupo das associações civis sem fins lucrativos – o grupo considerado como OSFL pela perspectiva legal (ver quadro 13). Entretanto, é difícil se fazer uma distinção clara dessas organizações, uma vez que, em muitas ocasiões, os diversos atores da sociedade organizada trabalham em conjunto e os papéis acabam se confundindo.

Um importante fenômeno que surge do esforço conjunto das entidades é a formação de redes entre ONGs, instituições, fundações e outros organismos. As mesmas se estabelecem com base em diferentes critérios, sendo o mais comum, a formação de redes em função da temática de atuação, mas também pode formar-se em função da afinidade de formas de trabalho (OCAMPOS e RODRÍGUEZ, 1999). A atuação no campo social por meio das redes se relaciona também à capacidade de incidência das ONGs, sendo assim considerada uma estratégia de ação relevante.

Além da discussão sobre a identidade das ONGs, a pesquisa empreendida por POJOAJU apresenta uma análise das estratégias e linhas de ação praticadas pelas ONGs, e dos principais dilemas enfrentados.

A respeito das atividades mais comumente realizadas para o cumprimento dos objetivos, a análise conduzida por Bareiro e Pilz (2005b) cita: capacitação e formação; promoção social e assistência técnica; pesquisas; e assessorias. Essas atividades, por sua vez, procuram ser enquadradas em linhas estratégicas mais amplas, que se dirijam para as finalidades de longo prazo da organização – como maior eficiência e alcance das ações.

As linhas estratégicas mais amplas se dirigem a: busca pela sustentabilidade, através da capacitação e educação, tanto dos grupos com os quais se trabalha como dos integrantes das ONGs; à busca pelo maior aproveitamento dos recursos, por meio do planejamento da gestão e dos projetos; e à procura por uma interação mais ampla e

profunda com outros atores, a fim de ganhar maior projeção, através da formação de alianças e da participação em redes.

Cada vez mais, as ONGs precisam absorver modelos organizativos mais estruturados, adotar ferramentas de eficiência na administração, avaliação e divulgação de suas atividades, a fim de dar continuidade às mesmas. Conforme Bareiro e Pilz (2005a, p. 30) “a permanência e continuidade das ONGs levam à institucionalização em termos de organicidade e capacidade de gestão”. O aprimoramento da capacidade administrativa – ou profissionalização – se encontra assim diretamente atrelado ao processo de crescimento e fortalecimento dessas organizações, e constitui um dos seus maiores desafios.

Nesse contexto, o estudo da FIRST (2005), realizado a partir de uma amostra significativa de ONGs, dedicou uma seção a tentar avaliar o índice de capacidade organizativa das organizações em foco. Por meio da análise de vários aspectos organizativos (como situação legal da entidade; sistema de controle administrativo utilizado; capacidade de relacionamento global; quantidade de projetos administrados; etc.) o estudo detectou que 33% das ONGs teriam uma capacidade organizativa baixa, 43,8% das organizações teriam uma capacidade organizativa média, e um 20% alta, mostrando que as ONGs têm crescido em termos de estruturação.

Sobre essa questão, Bareiro e Pilz (2005b) apontam alguns dos principais problemas que dificultariam a consolidação de uma gestão mais eficiente nas ONGs: a sustentabilidade financeira; os recursos humanos; e a comunicação interna e externa.

As questões financeiras estão relacionadas principalmente ao volume de financiamento obtido e ao relacionamento com os financiadores. Segundo a pesquisa da FIRST (2005), 40% das ONGs analisadas administram recursos pequenos (inferiores a 18mil dólares por ano) e um 21% das ONGs oscila no grupo que trabalha com recursos medianos (entre 18mil e 50mil dólares anuais).

Em se tratando do relacionamento com os financiadores, a questão está atrelada ao grau de autonomia das organizações (BAREIRO e PILZ, 2005a). Às vezes, elas podem ver-se constrangidas a adotar linhas de ação, estruturas ou temáticas em função dos valores ou interesses dos financiadores (seja o Estado, agências de cooperação ou empresas). Ao mesmo tempo, as exigências para a consecução de parcerias ou financiamentos, são cada vez mais rígidas.

Geralmente, as ONGs sempre se caracterizaram por serem receptoras de recursos originários de agências vinculadas à solidariedade internacional, seja de caráter privado ou confessional e, mais recentemente, de organismos de cooperação



multinacionais (BAREIRO e PILZ, 2005b). O financiamento por parte do Estado ou do setor privado foi menos frequente, porém é uma situação que estaria mudando.

Os problemas de recursos humanos estão notadamente relacionados à insuficiência de pessoas que trabalham na organização, à precariedade laboral (contratos anuais ou por projetos), ou à qualificação das pessoas disponíveis. De fato, de acordo com o estudo da FISRT (2005), uma grande parte dessas organizações trabalha com um número reduzido de pessoas.

**Quadro 15:** Porte das ONGs segundo o número de pessoas empregadas

Quantidade de pessoas	Total de ONGs	%
Nenhum	23	12
De 1 a 5	77	40,1
De 6 a 10	31	16,1
De 11 a 15	17	8,9
De 16 a 20	13	6,8
Mais de 20	31	16,1
<b>Total</b>	192	100

Fonte: adaptado de FIRST (2005, p. 58)

Por último, os problemas de comunicação que mais afetam as entidades podem ser: externos, o seja, relativos à comunicação com os atores de fora (financiadores, beneficiados, e opinião pública em geral); ou interna, isto é, referentes à interação entre os trabalhadores de uma ONG. Os desafios da comunicação externa estão atrelados principalmente à difusão de informações (prestação de contas e transparências) e à autopromoção (divulgação dos resultados das atividades). Já a comunicação interna, em geral, se vê afetada pela informalidade que ainda caracteriza grande parte dessas organizações.

### 5.3.2 Distribuição temática e geográfica das ONGs no Paraguai

Para a composição deste sub-tópico, foram resgatadas informações de estudos independentes, na falta de estudos oficiais sobre a distribuição temática e geográfica das ONGs no país. De qualquer forma, os dados conseguidos se mostraram úteis para se construir uma visão parcial sobre a questão.

Com relação às temáticas trabalhadas, o seguinte quadro mostra o resultado de um estudo realizado junto de uma amostra de 192 ONGs (FIRST, 2005).

**Quadro 16:** Distribuição das ONGs por temática trabalhada

Área temática	%	Área temática	%
Educação	20,8	Direitos humanos	2,6
Saúde	14,1	Cultura	2,6
Desenvolvimento econômico	9,9	Jurídicos	1,6
Desenvolvimento agropecuário	8,3	Juventude	1,6
Educação civil	8,3	Descentralização	1,6
Setores Vulneráveis	6,3	Desenvolvimento institucional	1,6
Meio ambiente	6,3	Organização / Planificação	0,5
Gênero	4,7	Anti-corrupção	0,5
Crianças / adolescentes	4,2	Recursos Humanos	0,5
Outros	4,2	<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: FIRST (2005, p. 61)

Na pesquisa, são ressaltadas algumas considerações sobre essa divisão temática, como o fato de que a área de “Educação” – a de maior frequência – pode ser muito genérica, e em seu seio conter assuntos relacionados às demais temáticas (meio ambiente, cidadania, etc.). Por sua vez, a categoria “Direitos Humanos” pode englobar questões referentes a distintos grupos sociais, que de vez em quando, constituem temáticas por si só (como questões de gênero, crianças, indígenas, sexualidade, etc.).

Por outro lado, as temáticas se combinam com diferentes linhas de ação, atendendo a finalidades diversas. No estudo de Ocampos e Rodríguez (1999), por exemplo, as ONGs foram classificadas em função de suas finalidades<sup>3</sup>:

**Quadro 17:** Perfil da ONGs do Paraguai segundo as finalidades

Perfil de ONGS segundo as finalidades (percentagem)	
Ampliação de direitos (fortalecimento da cidadania, direitos específicos de mulheres, crianças, etc.)	25%
Assistência (ajuda assistencial às pessoas mais vulneráveis, pobres, crianças, doentes, etc.)	21%
Centros de Pesquisa	18%
Promoção e desenvolvimento	14%
Culturais	12%
Combinação entre pesquisa e ampliação de direitos	4%
Combinação entre pesquisa e promoção e desenvolvimento	4%
Combinação entre promoção e desenvolvimento e ampliação de direitos	2%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ocampos e Rodríguez (1999, p. 76)

<sup>3</sup> Esse estudo toma por base um conjunto de 234 instituições, entre associações e fundações, identificadas a partir do Diretório de ONGs de 1995.

Percebe-se que as temáticas se delinham conforme a finalidade das entidades: a ampliação de direitos (quadro 17) pode estar relacionada à educação, ao desenvolvimento econômico, e a outras áreas que, no quadro 16, tiveram um menor destaque. Não se trata de uma inconsistência, pois além da diferença no tratamento dos dados, não é possível afirmar que esses estudos trabalharam sobre a mesma base de informações.

Com respeito à distribuição geográfica das organizações não-governamentais, os dois estudos citados anteriormente convergem em torno de que aproximadamente 90% das mesmas possuem seus escritórios na capital do país e na região central. Os motivos são evidentes: a capital Assunção representa o centro político e econômico do país, é também o local onde se encontra a maior parcela da classe intelectual dedicada aos estudos sociais, e as fontes financiadoras.

Todavia, com relação à distribuição dos projetos, encontram-se resultados mais homogêneos. De acordo com o estudo da FIRST (2005), 14 das 17 regiões do país são destinos das ações das ONGs. A região central ainda ocupa a maior parcela – em torno de 25% dos projetos das ONGs analisadas no estudo da consultora. Porém, no restante do território, observa-se uma presença mais ou menos homogênea – de 1 a 5% dos projetos por região.

### 5.3.3 Evolução histórica

Conforme mencionado anteriormente, a análise da evolução histórica das ONGs evidencia características-chaves, que se relacionam à essência e às formas de atuação dessas organizações no país. Ao mesmo tempo, essas questões fornecem importantes considerações sobre a evolução da sociedade civil como um todo.

O quadro a seguir apresenta uma análise da evolução das ONGs, a partir de uma perspectiva da história política recente. Consolidam-se três momentos principais a respeito do desenvolvimento das ONGs – criação, transição e momento atual. Cada um se relaciona a um contexto histórico específico do país, que ao mesmo tempo, se reflete na atuação dessas organizações em cada período.

#### **Quadro 18:** Evolução histórica das ONGs – Paraguai

Período	Anos	Contexto social, político e econômico	Ação das ONGs
Criação	<b>Etapa 1 1960-1980</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governo ditatorial;</li> <li>- As grandes organizações civis eram monitoradas pelo governo;</li> <li>- Instalam no país clubes de serviço (Ex. Rotary) com vinculações internacionais e a Cruz Vermelha;</li> <li>- Iniciam-se pequenos grupos independentes de trabalho, nas áreas cultural, científica e de estudos sociológicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predominam as organizações de assistência (serviços de saúde e beneficência), e os assuntos comunitários, civis, culturais e religiosos (apolíticos);</li> <li>- Na década de 70 incrementam-se as instituições culturais e de promoção.</li> </ul>
	<b>Etapa 2 1981-1988</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igrejas lideram análise crítica do governo ditatorial;</li> <li>- Formação de pequenos grupos de profissionais militantes, para a análise da realidade social do país (ONGs);</li> <li>- Desenvolvimento dos grupos de base (moradores rurais, urbanos, entre outros);</li> <li>- Conformação de uma rede de cooperação clandestina com ONGs internacionais;</li> <li>- Decadência do regime militar e início de mobilizações massivas reivindicatórias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Começa o “boom” de ONGs;</li> <li>- Incrementam-se as organizações com finalidade de pesquisa e promoção de direitos (tarefas voltadas para a recopilação de dados, capacitação e especialização em assuntos reivindicativos; transmissão de informações sociais, políticas e econômicas do país para o exterior; apoio a líderes comunitários).</li> </ul>
Transição	<b>Etapa 1 1989-1995</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Queda do regime ditatorial;</li> <li>- Promulgação de uma nova Constituição;</li> <li>- Início do processo de abertura política e econômica; e de descentralização do Estado;</li> <li>- Criação massiva de organizações sociais; formação de redes de ONGs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pico de criação de ONGs (regularização das atividades);</li> <li>- Atividades voltadas para a educação cívica e a ampliação dos direitos;</li> <li>- Apoio organizacional a setores populares;</li> <li>- Desenho de projetos e programas de desenvolvimento produtivo.</li> </ul>
	<b>Etapa 2 1996-2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise econômica do país;</li> <li>- Instabilidade política;</li> <li>- Degradação dos índices sócio-econômicos;</li> <li>- Diminuição dos recursos da cooperação internacional às ONGs;</li> <li>- Desencanto e frustração da sociedade civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificação e especialização em áreas temáticas;</li> <li>- Consolidação das redes temáticas;</li> <li>- Mudança de paradigma (busca por novas formas de aliança com os demais setores; organização estratégica do trabalho).</li> </ul>
Atual	<b>2003 em diante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade política;</li> <li>- Crise econômica e insegurança social;</li> <li>- Leve melhoria dos indicadores macro-econômicos.</li> <li>- Promulgação da Lei 2421/04 do novo regime tributário e reorganização administrativa e adequação fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidação do perfil técnico das ONGs e de estruturas administrativas, mas persistem os desafios de profissionalização;</li> <li>- Concentração nas temáticas defendidas;</li> <li>- Ampliação de fontes de recursos;</li> <li>- Elaboração de planos estratégicos.</li> </ul>

Fonte: adaptado de FIRST (2005, p. 10)

De acordo com Ocampos e Rodríguez (1999), as primeiras ONGs foram criadas nos anos sessenta, a uma taxa lenta. A partir dos anos oitenta, começa sua multiplicação em maior escala, coincidindo com a decadência do regime militar. O pico de criação ocorreu nos primeiros anos da década de noventa, com o aparecimento de novas organizações, e também com a institucionalização de ONGs outrora “ilegais”.

A queda da ditadura representou para muitas organizações um ponto de inflexão (BAREIRO e PILZ, 2005a), pois mudou a dinâmica das organizações em vários aspectos: na relação com o Estado e com os financiadores, no seu posicionamento em relação aos demais atores da sociedade civil e o processo de democratização, e nas estratégias de ação adotadas.

Apesar de representar uma conquista na luta pelos direitos, o período de transição não foi fácil para as ONGs, principalmente para aquelas militantes (BAREIRO e PILZ, 2005a). Algumas não conseguiram se adequar à mudança de papel (de opositoras para colaboradoras do sistema de governo), e outras não conseguiram adaptar a orientação de seus trabalhos. Ocampos e Rodríguez (1999) apontam que o segmento também sofreu um relativo esvaziamento de membros qualificados, em função da demanda de um Estado que iniciava seu processo de modernização.

Os novos desafios das ONGs colocavam à prova as capacidades intelectuais e técnicas das organizações. As demandas sociais cresciam, enquanto as fontes de recursos foram ficando mais escassas. Surge com mais força a necessidade por práticas mais eficazes e eficientes, seja através da especialização nas temáticas ou na maior formalização das metodologias de trabalho e avaliação dos resultados.

#### 5.4 A INSERÇÃO DO EMPRESARIADO

Haja vista as observações citadas no início do presente capítulo, as organizações empresariais ocupam um papel significativo não só no meio econômico, mas também no meio social. A tomada de consciência, por parte das empresas, sobre a sua influência no entorno no qual atuam e a responsabilidade inerente a isso, foi ocorrendo paralelamente ao desenvolvimento das ONGs (BAEZ, 2007). Fatores advindos do processo de abertura democrática do país no início dos anos 90 – como a diminuição da participação governamental no espaço público e o acirramento da competição global – também influenciaram no cotidiano das empresas.

O conceito de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) começou a ganhar maior destaque na linguagem empresarial, exercendo pressões no empresariado para a adoção da ideia, e a prática de ações socialmente responsáveis. Dessa forma, o empresariado foi reforçando a sua inserção social, seja por meio da efetivação de ações com objetivos de interesse público, seja pela promoção da própria noção de responsabilidade social empresarial.

Nesse contexto, é importante ressaltar a atuação da Associação de Empresários Cristãos (ADEC), uma organização sem fins lucrativos que trabalha com a promoção das ideias e práticas de responsabilidade empresarial social, e que se transformou em uma referência sobre o tema no país. Foi fundada em 1983 por 53 empresários, e tem por finalidade a promoção da “transformação pessoal do empresário, a cultura empresarial da excelência, a responsabilidade social e o fortalecimento da sociedade civil” (ADEC, 2010, p. 4).

A notoriedade dessa organização não se dá apenas pelas atividades empreendidas para promover a ideia dentro do empresariado – como cursos, encontros e publicações didáticas – mas também pelos seus esforços no desenvolvimento de pesquisas, promoção de congressos e participação em redes internacionais de entidades similares. Atribui-se a si mesma, com certo mérito, o papel de “porta bandeira”<sup>4</sup> da responsabilidade social empresarial no país.

Em relação à sua atuação em redes internacionais, a organização é representante no país do Programa Latino-Americano de Responsabilidade Social Empresarial (PLARSE). Um dos projetos conduzidos através desse apoio internacional é “Indicadores de RSE”, que consiste em auxiliar às empresas a adotar tal ferramenta de avaliação de responsabilidade social empresarial e, assim, elaborar um plano de ação com base no diagnóstico obtido.

A ferramenta foi criada pelo Instituto ETHOS do Brasil no ano 2000, convertendo-se em uma referência para a elaboração de indicadores por organizações em outros países da região, o que resultou, mais tarde, no grupo de indicadores do próprio PLARSE, que busca aproximar as concepções, estratégias e métodos de RSE a partir do uso de um único padrão de indicadores.

Percebe-se assim, a relevância e o dinamismo do grupo na promoção e incentivo do compromisso social das empresas na sociedade paraguaia. Um dos destaques da contribuição da ADEC ao tema consiste em uma pesquisa pioneira realizada com grupos representativos da classe empresarial, no qual se procurou evidenciar o caráter e as modalidades de práticas de responsabilidade social do empresariado paraguaio, as percepções dos empresários entrevistados com relação à ideia de RSE e a respeito da atuação das ONGs e, também, preocupações reais com a situação econômica e social do país. Alguns dos resultados mais pertinentes serão apresentados a seguir.

---

<sup>4</sup> Depoimento de Ricardo Carrizosa, presidente da ADEC, na publicação institucional “Memória 2010”.

#### 5.4.1 Responsabilidade social da empresa: dinâmicas e percepções do empresariado paraguaio

De acordo com a ADEC (2009a) a responsabilidade social se coloca como uma habilidade que a empresa vai adquirindo a partir de boas práticas de gestão, tanto internas, como no relacionamento com os atores externos. Um dos maiores desafios com relação à temática é o de aproximar os diferentes setores da sociedade para o desenvolvimento, financiamento, e aplicação de programas sociais, destinados à superação dos problemas da comunidade, como a pobreza, a exclusão, entre outros.

Nesse sentido, a Associação de Empresários Cristãos impulsionou uma pesquisa buscando revelar o posicionamento das empresas paraguaias com relação ao tema. O estudo publicado no ano de 2000 tomou por base uma amostra de 165 representantes de diferentes empresas, selecionados aleatoriamente. As perguntas e resultados dos questionários aplicados foram separados em tópicos, os quais em conjunto, oferecem um panorama da situação da RSE no país. Esses tópicos englobam: as ideias e percepções dos empresários com relação à responsabilidade social; a predisposição dos empresários para trabalhar ou apoiar projetos de desenvolvimento social; as modalidades e descrição das ações praticadas; e as atitudes com relação a outros atores que trabalham com a questão social, mais especificamente, as ONGs.

Barrios, Arce e Rojas (2000), autores desse estudo, realizaram também algumas entrevistas diretas com alguns dirigentes empresariais – 17 no total – através dos quais se evidenciam opiniões e posicionamentos que contribuem de forma significativa com os dados coletados na primeira parte da pesquisa.

**Quadro 19:** Conhecimento sobre o tema da RSE nas empresas, segundo o porte.

Conhecimento sobre o tema da RSE	Quantidade de trabalhadores			
	Menos de 10	De 10 a 20	De 20 a 100	Acima de 100
	%	%	%	%
<b>Tem</b>	75	92,3	87	92,9
<b>Não tem</b>	25	7,7	13	7,1
<b>Total por estrato</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>42</b>

Fonte: Barrios, Arce e Rojas (2000, p. 78)

A respeito do conhecimento dos empresários sobre a temática, o estudo apontou que grande parte está familiarizada com o assunto (quase 90%). Existiria uma ligeira diferença entre os diferentes tamanhos de empresas, conforme evidenciado no quadro

19, onde a maior distinção ocorre entre as organizações de pequeno porte e as de maior tamanho, que estariam mais conscientes sobre o tema da responsabilidade social.

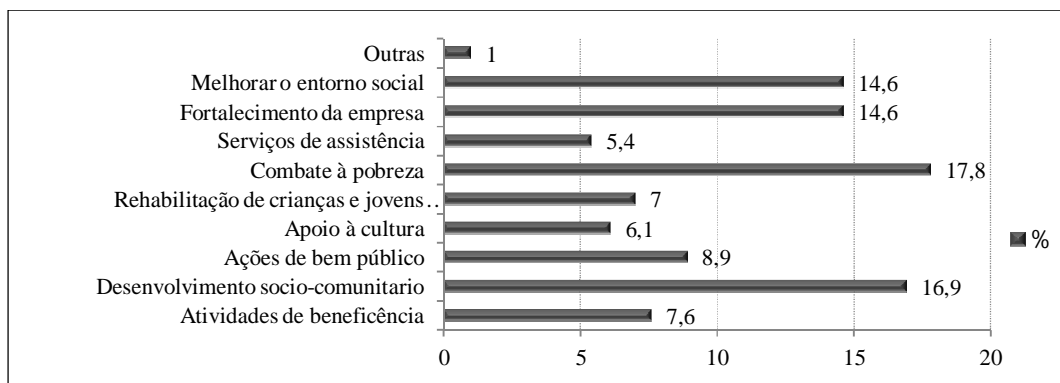


Figura 3: Ideias dos empresários sobre a RSE  
**Fonte:** Barrios, Arce e Rojas (2000, p.79)

Um aspecto que complementa a primeira indagação é a constatação a respeito de que esses empresários entendem por RSE. De acordo com a figura três, a maior parte dos empresários concebe a responsabilidade social como sendo uma preocupação vinculada ao desenvolvimento econômico e social da comunidade (combate à pobreza, desenvolvimento sócio-comunitário e melhoramento do entorno social). A preocupação com o fortalecimento da empresa também foi amplamente apontada.

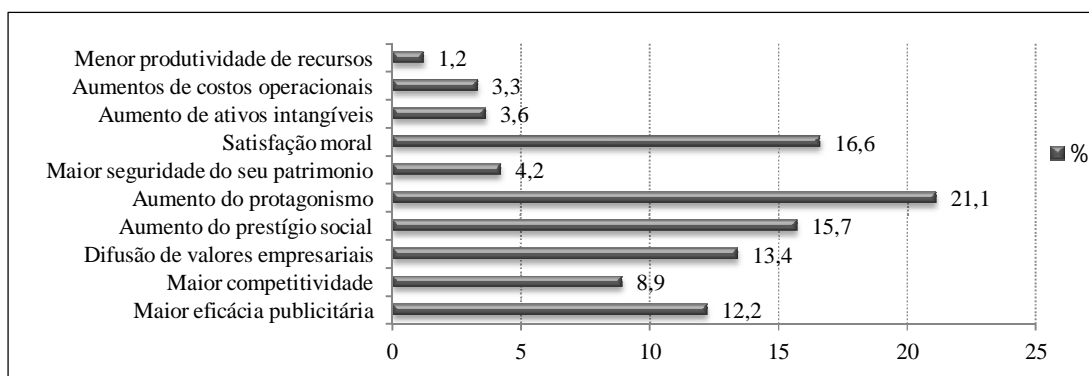


Figura 4: Consequências que as atividades de RSE podem trazer para o desempenho da empresa.  
**Fonte:** Barrios, Arce e Rojas (2000, p. 82)

Considerando os resultados da figura quatro, pode-se dizer que, os empresários têm uma percepção positiva sobre as implicações, para a empresa, da realização de práticas de RSE. As consequências de maior importância estariam relacionadas ao melhoramento da imagem e da participação da empresa na comunidade (aumento do protagonismo e do prestígio social, e difusão dos valores empresariais). Também se ressalta a satisfação moral do próprio empresário.



A respeito das ações efetivas de apoio à comunidade, o quadro a seguir mostra as atividades que recebem ajuda mais frequentemente:

**Quadro 20:** Atividades apoiadas na comunidade

Atividades apoiadas	%	Atividades apoiadas	%
Auxílio à infância	17,6	Capacitação	2,9
Auxílio aos enfermos	11,8	Deportes e clubes	2,4
Auxílio a incapacitados	9,8	Proteção do meio ambiente	2
Bombeiros voluntários	7,8	Beneficência direta	1,6
Entidades de beneficência	6,9	Auxílio a municipalidades	1,6
Estudantes	6,9	Apoio à segurança	1,6
Comunidades religiosas	6,1	Cultura democrática	1,6
Educação	5,3	Atividades culturais	1,2
Organizações comunitárias	4,9	Projetos juvenis	1,2
Terceira Idade	3,3	Outros	3,2

Fonte: Barrios, Arce e Rojas (2000, p. 87)

Outro dado pertinente diz respeito à modalidade de ajuda. A doação em dinheiro é a ação mais praticada (66,9%), seguida da doação de materiais (13,2%) e da capacitação de pessoas (9,3%). Por sua vez, esses apoios raramente se constituem em uma prática sistemática da empresa, sendo mais comum a repetição anual, ocasional ou mensal dos auxílios.

Analisando as informações apresentadas anteriormente, pode-se dizer que embora os empresários demonstrem uma significativa disposição em colaborar com atividades sociais (87% dos representantes empresariais se manifestaram a favor do apoio à comunidade), práticas efetivas são ainda escassas, ou então são realizadas de forma assistemática, ou não se as considerada como parte da estratégia da empresa (BARRIOS, ARCE e ROJAS, 2000).

Algumas percepções verificadas nas entrevistas diretas sugerem os motivos pelos quais essas práticas ainda não ganharam maior impulso. Barrios, Arce e Rojas (2000) apontam que as visões da RSE são ainda incipientes ou parciais, estando mais relacionadas ao âmbito das responsabilidades internas da empresa (obrigações legais, fiscais, capacitação e desenvolvimento dos empregados). A maioria das respostas dos empresários sugeriria uma visão tradicional do conceito de empresa, relacionada à limitação nas suas funções econômicas, as quais não compreendem a realização de atividades externas de cunho social (BARRIOS, ARCE e ROJAS, 2000).

Os autores constataam que as preocupações sociais dividem o espaço das prioridades dos empresários com outras questões operacionais, sendo em geral,

concebidas como prioridades secundárias. Na pesquisa, os empresários atribuíram maior destaque às seguintes prioridades: Atingir a satisfação do consumidor e manter o pessoal motivado e satisfeito. Classificados em uma ordem decrescente de importância, com cinco posições, esses dois objetivos dominaram o primeiro e o segundo lugar, enquanto que objetivos de caráter sócio-comunitário apareceram na quarta ou quinta posição na escala de prioridades.

Todavia, os empresários não deixaram de manifestar as suas opiniões com relação à problemática social. Entre as questões mais preocupantes citam: a ineficiência do sistema político; a corrupção; a deficiência dos sistemas educacional e de saúde; o empobrecimento da população; a insegurança cidadã; a insegurança financeira, entre outros. No entanto, Barrios, Arce e Rojas (2000) afirmam que, na maior parte dos casos, essas preocupações sociais têm um caráter pragmático, uma vez que os empresários definem tais inquietações referindo-se às consequências negativas dessas questões sobre a atividade empresarial – como a diminuição do mercado consumidor interno, a falta de investimentos, ou a escassez de profissionais qualificados.

A superação da visão parcial ou utilitária da RSE coloca-se assim como um dos maiores desafios do empresariado, a fim de obter maiores benefícios internos e externos. Além da maior promoção e capacitação no tema, estudos sugerem a busca pela aproximação entre os diferentes atores sociais, através de estratégias de cooperação no tratamento dos problemas sociais. O trabalho em conjunto possibilitaria um maior envolvimento das partes, um melhor conhecimento das temáticas sociais e melhor canalização dos recursos.

Um dos caminhos sugeridos é a busca pela formação de alianças do setor empresarial com as ONGs, que poderiam auxiliar as empresas no enfoque de seus interesses sociais, em função da sua atuação mais direta na área. Essa prática é ainda incipiente no país, mas apresentaria potencialidades em função da predisposição de ambas as partes (BARRIOS, ARCE e ROJAS, 2000). Ao mesmo tempo, Báez (2007) afirma que existiriam várias capacidades – principalmente nos aspectos de eficiência e boa gestão – que as empresas poderiam transmitir às ONGs, além da contribuição mais habitual na modalidade de recursos financeiros.

Entretanto, Báez (2007) afirma que uma das maiores dificuldades é a falta de comunicação e de conhecimento mútuo entre as empresas e as ONGs. No quadro abaixo foram sintetizadas algumas das atitudes mais frequentemente mencionadas nas pesquisas, das empresas com relação às ONGs, e vice-versa.

### Quadro 21: Atitudes referentes à relação empresa – ONGs

<b>Atitudes das empresas (Barrios, Arce e Rojas, 2000)</b>	<b>Atitudes e reação das ONGs (Bareiro e Pilz, 2005a)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>. Os empresários consideram que as ONGs são necessárias e úteis. Brindam um aporte significativo à sociedade;</li><li>. Critica-se a capacidade de ação das ONGs. São qualificadas como pouco eficazes, pouco estáveis, e custosas (cumprem demasiadas funções e desaproveitam os recursos);</li><li>. Existe certa desconfiança com relação a esses atores, pois algumas entidades que não são ONGs se apresentam como tal;</li><li>. A predisposição positiva de apoiar projetos de ONGs está sujeita às condições de transparência do processo; da precisão do projeto e da temática a ser trabalhada.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>. Alguns representantes de ONGs respondem à afirmativa dos empresários sobre a sua utilidade, dizendo que elas seriam “úteis” na medida em que se ocupam "de coisas que ninguém quer";</li><li>. Representantes das ONGs afirmam que, como toda organização, podem enfrentar dificuldades de ineficiência da gestão;</li><li>. As ONGs seriam um risco para os interesses dos empresários, uma vez que trabalham com temáticas que vêm a constrianger as empresas (inserção laboral, preservação do meio ambiente, etc.);</li><li>. Apesar da predisposição em receber o apoio de empresas, existe certo receio por parte das ONGs, com relação à preservação da autonomia institucional.</li></ul>

**Fonte:** elaboração a partir de Barrios, Arce e Rojas (2000); e Bareiro e Pilz (2005a)

Quando questionadas sobre a sua disposição para a formação de alianças, tanto os empresários quanto os dirigentes de ONGs se manifestam a favor. Entretanto, conforme pode ser verificado no quadro anterior, as ideias existentes sobre a concepção do funcionamento do outro, afastam essas entidades. Todavia, a constatação desse dilema pode constituir um ponto de partida para se pensar em ações que minimizem as suspeitas e potencializem as predisposições, com o objetivo de estreitar a cooperação na área social.

Em suma, a inserção do empresariado no terceiro setor, acontece na medida em que este reconhece o seu papel social e se engaja em ações para exercê-lo. Um dos maiores desafios consiste na ampliação e renovação do conceito de empresa, o qual muitas vezes é ainda atrelado a sua definição clássica, de ator meramente econômico. De acordo com a ADEC (2009a) ser socialmente responsável acarreta diversos benefícios, tanto internos quanto externos para as empresas, que poderão ser atingidos mais eficientemente, quando as preocupações tratadas adquirirem um caráter genuíno, e não apenas utilitário.

#### 5.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Com base nas análises realizadas, pode-se dizer que o setor não-governamental e não-lucrativo paraguaio é amplo e diversificado, o que dificulta a sua delimitação. A

noção de sociedade civil, que permeia a maior parte dos estudos sobre o assunto, relaciona-se àquela apresentada por Fernandes (1994) no capítulo três: como sendo um todo mais amplo que engloba as iniciativas e associações com finalidades sociais, e que se coloca em oposição complementar ao Estado.

A predominância dessa visão sugere que a concepção sobre um terceiro setor é ainda incipiente, o que não quer dizer prejudicial para a sociedade civil paraguaia. Essa afirmação encontra fundamento em alguns fatos evidenciados ao longo do capítulo, principalmente no que diz respeito à falta de uma identidade plural mais forte das OSC, e à interação destas com entidades dos demais setores.

Com relação à primeira questão, a falta de uma identidade plural se percebe no tratamento dado às OSC, como sendo diferentes manifestações de uma sociedade, porém pouco vinculadas entre si em função de suas diferenças de origem e constituição. Um exemplo disso é a constante alusão às ONGs como sendo um segmento diferenciado do conjunto da sociedade civil.

A segunda questão é evidenciada no posicionamento de atores externos, como o Estado e as empresas. O Estado, com as suas inúmeras falências e crises econômicas enfrentadas, só recentemente conseguiu proporcionar uma legislação mais incentivadora, tanto para a organização das OSFL, como para a maior inserção empresarial. Por sua parte, o envolvimento do empresariado na questão social também é recente, e ainda pouco representativo.

Em outras palavras, os desafios do emergente terceiro setor paraguaio, mais do que relacionados às questões sobre delimitação ou concepção do setor, estariam orientados para a superação das barreiras que impedem uma projeção maior das OSC – como representantes de um novo paradigma a respeito da participação cidadã no espaço público e, como parceiras do Estado e do empresariado, na construção desse espaço. Essa demonstração de força por parte da sociedade civil é considerada como fator chave para a superação dos problemas políticos, econômicos e sociais do país.

Os entraves à consolidação do um terceiro setor no Paraguai aparecem ao longo do panorama traçado, em maior parte, representado pelas ONGs. Alguns se restringem ao âmbito operacional das organizações, como a deficiência de recursos acompanhada de uma necessidade de maior profissionalização. Outros se traçam no âmbito de suas relações externas, como a existência de visões negativas mútuas, principalmente entre as organizações e as empresas, o que dificulta a aproximação desses atores.

Por outro lado, percebem-se os esforços no sentido de superar essas barreiras. Aponta-se, por exemplo, a capacidade de formação de redes entre as OSFL, que

proporcionaria benefícios em termos de incidência e aproveitamento dos recursos. Quanto à legislação, considera-se que é flexível o suficiente para permitir a atuação das associações, porém guarda algumas imprecisões. A reforma tributária de 2005, por sua vez, poderá ter desdobramentos positivos, uma vez que ao exigir prestação de contas por parte das entidades sem fins lucrativos, estas demonstrariam maior legitimidade.

Da parte dos empresários, cita-se o caso da ADEC, entidade que cumpre um papel importante na promoção das ideias e boas práticas de responsabilidade social, através da realização de inúmeras publicações, cursos e encontros entre representantes do setor.

Todavia, uma deficiência que acompanha os esforços em direção ao desenvolvimento do setor é a escassez de estudos, que permitam evidenciar dados mais precisos sobre a abrangência territorial e temática das organizações da sociedade civil, a fim de detectar ações ineficientes e demandas não atendidas, assim como a própria relevância do setor.

Nos estudos analisados, por exemplo, foi possível evidenciar a distribuição temática e territorial das ONGs. Apesar de representativos, os dados se referem apenas a uma parcela restrita do setor. As áreas temáticas predominantes seriam as de educação e saúde, sendo as finalidades principais a ampliação de direitos e a prestação de assistência aos setores mais vulneráveis. Por sua vez, a maioria dos escritórios das ONGs e os seus projetos se localizam na região central do país.

Neste ponto, cabe ressaltar que quase a totalidade das referências bibliográficas encontradas e utilizadas para a elaboração do presente capítulo são produções amparadas ou patrocinadas pelas próprias ONGs. Por um lado, isso poderia constituir um viés, já que as produções se originam dentro do setor, e nesse sentido, poderiam ser menos críticas ao respeito do assunto. Por outro lado, tais materiais são adotados na falta de outras opções.

De fato, não são muitos os centros dedicados à pesquisa no país. Segundo Bareiro e Pilz (2005, p. 30) “as ONGs são o único espaço onde se podem realizar estágios ou extensões universitárias que permitam aos estudantes ter uma visão do social além das paredes da universidade”. Dessa forma, em vários casos as ONGs que se dedicam à pesquisa social são as promotoras de pesquisas que não conseguem ser amparadas pelas universidades.

É também sob esse aspecto que a noção de um terceiro setor seria menos encontrada, em detrimento de estudos direcionados para os tipos específicos de organizações, como no caso das ONGs.

Todavia, apesar de ser um grupo restrito e de marcar diferenciação com relação a outros atores, as ONGs constituem um grupo representativo do setor – conforme afirmação de Barrios (1998), muitas ONGs se colocam como elemento central da proposta de fortalecimento da sociedade civil. Sendo assim, os aspectos que descrevem o seu funcionamento e a sua evolução histórica, podem ser considerados como referencia das questões que permeiam o setor como um todo.

Na análise da evolução histórica, por exemplo, encontram-se vários aspectos que fazem referência não só ao desenvolvimento das ONGs, mas que também coincidem com aspectos históricos citados no capítulo três, como:

- ❖ O predomínio de organizações assistenciais, comunitárias e de cunho religioso até 1960;
- ❖ O surgimento de outras tipologias de organização – culturais e de promoção – com destaque para as ONGs, a partir da década de 70;
- ❖ A multiplicação das ONGs no contexto de defesa de direitos e oposição ao regime militar, e a sua atuação no fortalecimento dos grupos de base e movimentos populares, a partir do início da década de 80;
- ❖ O período de transição democrática (década de 90), a partir do qual as organizações tiveram a sua maior taxa de crescimento, acompanhadas de uma mudança de orientação com relação ao Estado (de opositoras a cooperadoras);
- ❖ Na última década, a tendência de profissionalização, causada tanto pelo crescimento e expansão das organizações, quanto pelas exigências legais e dos financiadores.

Com relação à inserção do empresariado, o estudo proporcionado pela ADEC sobre a percepção de um grupo de empresários sobre o tema da responsabilidade social permite fazer algumas inferências. Ressalta-se, por exemplo, que apesar de a maioria dos empresários se demonstrarem propensos ao envolvimento em ações sociais, poucos ainda se engajam de fato, ou então, o fazem de forma pouco sistêmica.

Segundo os pesquisadores, os obstáculos a uma inserção mais contundente seriam: a falta de conhecimento do setor e das possibilidades de apoio por parte dos empresários; a concepção ainda estreita sobre o papel social da empresa e sobre a RSE. Ao mesmo tempo, as preocupações dos empresários com a situação social do país, apesar de existirem, ainda ocupam um segundo plano na lista de prioridades, e se vinculam a interesses utilitaristas.

Quanto à natureza da intervenção, a doação (em dinheiro ou materiais) é a ação mais praticada, seguida da capacitação de pessoas. Por sua vez, as áreas que mais recebem apoio na comunidade onde se inserem são: o auxílio à infância; aos enfermos e incapacitados; aos bombeiros voluntários e as entidades de beneficência.

Em suma, a sociedade civil paraguaia enfrenta vários desafios em sua projeção como setor capaz de interagir com legitimidade e igualdade perante os demais setores. Algumas questões como o aprimoramento da capacidade organizativa e de comunicação das organizações são apontadas como necessárias para sua maior projeção. Por outro lado, considerando as problemáticas políticas, econômicas e sociais do país, o desafio se estenderia aos demais setores.

Nesse sentido, aponta-se a necessidade de uma maior aproximação entre os setores, seja através da realização de ações conjuntas (alianças), ou particularmente no caso do Estado, através da promulgação de leis que incentivem a aproximação. A realização de um levantamento censitário sobre a atuação e abrangência do setor também se faz necessária, no sentido de verificar as suas potencialidades e limitações como setor.

## 6 TERCEIRO SETOR: BRASIL X PARAGUAI

O terceiro setor brasileiro e o paraguaio apresentam características próprias e vários aspectos em comum. No quadro a seguir, sintetizam-se algumas das principais distinções e aproximações entre os dois países, com relação as suas experiências com o setor em questão.

**Quadro 22:** Diferenças e aproximações entre o terceiro setor no Paraguai e no Brasil

	Terceiro Setor brasileiro	Terceiro setor paraguaio
Caracterização geral do setor	. O setor é qualificado como amplo e heterogêneo, uma vez que se compõe por diversos tipos de associações e iniciativas civis sem fins lucrativos. Em função dessa diversidade de organizações, enfrentam-se problemas de delimitação do setor. . A tipologia das ONGs ganha destaque no contexto de emergência da ideia de terceiro setor.	
	. Ressalta-se a influência de atores externos no processo de consolidação do setor: organismos internacionais, o Estado, o empresariado, etc. Nesse sentido, as expectativas criadas em torno ao setor teriam superado a sua real capacidade.	. A noção de sociedade civil parece ser predominante nos estudos, o que poderia significar uma incipiência da ideia de terceiro setor. No caso, o Estado e o empresariado são pouco reconhecidos como propulsores da ideia, aponta-se mais à influência dos organismos internacionais.
Aspectos jurídicos	. O tratamento jurídico possibilita às organizações trabalhar com maior legitimidade e certos benefícios (principalmente fiscais) . A questão legal se coloca como um dos fatores de profissionalização das organizações, já que as mesmas precisam se adequar às exigências da lei. . Apesar de popular, a figura ONG não constitui uma figura legal nas legislações desses países.	
	. As figuras disponíveis para as organizações sem fins lucrativos são: associações e fundações. Por sua vez, essas entidades podem pleitear títulos, que as qualificam conforme a atividade, podendo usufruir de maiores benefícios (como o acesso a recursos do Estado). Esses títulos são: de Utilidade Pública, OSCIP e de Entidade Beneficente.	. Disponibilizam-se três figuras jurídicas para as organizações sem fins lucrativos: as associações de utilidade pública, as associações de capacidade restrita e as fundações. . A legislação que regulamenta os benefícios fiscais é mais recente (2005).
Evolução histórica	. Até antes da década de 70, predominavam as associações de cunho assistencial e religioso. As ONGs começam a surgir a partir dos anos 70 e destacam-se como importantes opositoras do regime militar. Já a década de 90 representa o período de maior expansão, quando as organizações do setor são convocadas para a construção e defesa do novo regime democrático. . A tendência mais atual é de profissionalização das organizações, como efeito do próprio crescimento, do distanciamento dos recursos internacionais, das maiores exigências legais e dos financiadores	
	. A participação do Estado e do empresariado, na construção do novo espaço público, parece acontecer de forma mais contundente, principalmente a partir da década de 90. Tais setores são apontados como importantes parceiros da edificação da noção de um terceiro setor.	. O processo de consolidação do regime democrático sofreu interrupções ao longo da década de 90, em função da instabilidade política e da crise financeira no país. Tal motivo teria causado uma frustração com relação à ideia de um novo paradigma de participação cidadã no espaço público. Na primeira década do século XXI se presenciaram ações mais contundentes por parte do Estado (como a reforma tributária).
Inserção do empresariado	. A notoriedade dos empresários no setor social acontece a partir da década de 90, quando há uma tendência na reavaliação do seu papel social. . Apesar das limitações em termos de incidência e legitimidade, cada vez mais as empresas brasileiras e paraguaias estão adotando práticas e discursos de RSE	
	. Destacam-se o Instituto Ethos, e o GIFE como entidades promotoras das ideias e práticas de RSE.	. Destaca-se o papel da ADEC na promoção de boas práticas e da filosofia da RSE.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>. O investimento social privado medido pelo GIFE seria significativo (2 milhões por ano), concentrado-se nas áreas de educação, cultura, formação de jovens e meio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A noção de RSE parece estar amplamente difundida entre os empresários e a maioria tem uma propensão positiva para participar. Todavia, poucos realizam ações sistemáticas.</li> <li>. A doação em dinheiro e bens materiais seria a modalidade mais praticada, segundo a pesquisa da ADEC. Por sua vez, os beneficiários mais comuns seriam as crianças e os enfermos.</li> </ul>
<b>Aspectos gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Os desafios mais marcantes do setor em ambos os países são: a questão da legitimidade, que também se coloca para o empresariado, tanto no que diz respeito à autenticidade como aos resultados das intervenções sociais; e a necessidade de aproximação dos setores.</li> <li>. A tendência de profissionalização das organizações do terceiro setor se verifica em ambos os países.</li> <li>. Nos dois países, os atores da sociedade civil são considerados como um dos pilares da gestão do espaço público.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Existência mais de estudos direcionados à questão. Destaca-se o estudo do IBGE (2008) sobre o grupo das FASFIL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Limitação de estudos sobre o tema. Em geral, os dados se encontram dispersos e desatualizados.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Percebe-se uma inclinação cada vez maior das escolas de Administração pelo assunto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. As próprias ONGs são as que, em muitos casos, preenchem o vazio deixado pelas universidades a respeito da produção científica, principalmente, em Ciências Sociais.</li> </ul>

**Fonte:** elaboração da autora

Pela análise do quadro acima, percebe-se que o contexto brasileiro e o paraguaio convergem, mais do que se distanciam, em termos da caracterização e emergência do terceiro setor. Os desafios e as tendências que se perfilam para ambos são similares, mas com leves distinções, principalmente no que diz à extensão dos mesmos em cada país.

Em ambos os países, por exemplo, enfrenta-se o desafio da legitimidade do setor. Enquanto no Brasil a questão parece estar mais atrelada à adequação das expectativas que se formaram ao longo dos anos com relação ao potencial do terceiro setor (expectativas que teriam supervalorizado a capacidade do setor), no Paraguai esse desafio parece voltar à estaca inicial de 20 anos atrás, quando a sociedade civil precisava demonstrar força para consolidar o novo regime democrático. A instabilidade política que acompanhou o país durante a primeira década democrática, após o regime militar, é um dos fatores influenciou no “estancamento” da projeção de um terceiro setor.

O desafio da legitimidade, também levantado para o setor empresarial envolvido na questão social, está presente nos dois países, com algumas particularidades. No caso do Brasil, o empresariado parece estar à frente na divulgação e assimilação de práticas de RSE. De fato, as suas entidades voltadas para a promoção dessa ideia – como o GIFE e o Instituto Ethos – são referências internacionais. De acordo com o censo realizado sobre os membros do GIFE, os investimentos sociais das organizações do grupo atingem os 2 milhões de reais por ano. Entretanto, o censo também aponta que tais investimentos estão fortemente concentrados em certas temáticas e territórios, o que

poderia ser um sinal de preferência do setor empresarial por áreas e temáticas que lhe proporcionam maiores retornos. Nesse sentido, o GIFE aponta como principais metas a diversificação desses investimentos, de forma a ter uma incidência mais eficaz, e com isso, ganhar maior credibilidade. A legitimação do investimento privado, também ocorreria através do incentivo de práticas mais éticas na execução e financiamento dos projetos sociais.

No caso do Paraguai, os desafios de legitimidade dizem respeito à necessidade de um maior engajamento dos empresários. Enquanto muitos afirmam estar familiarizados com o conceito de RSE, ainda poucos integram essa filosofia nas suas práticas, ou então o fazem de forma limitada. Todavia, faltaria dados mais atualizados com relação ao tema para poder se indicar nortes de ação. Por enquanto, deve se insistir nos esforços de divulgação da ideia, a fim de inserir mais empresas no movimento.

Com relação à necessidade de aproximação entre os setores, verificada também em ambos os países, as motivações são praticamente as mesmas: a necessidade de uma maior incidência nas temáticas e de aproveitamento dos recursos. Além disso, a maior parte das visões no Brasil e no Paraguai sobre o assunto considera que a interação dos três setores seria fundamental na organização do espaço público, principalmente quando se leva em conta o histórico de desarticulação, o tamanho e a complexidade das demandas sociais atuais.

Os aspectos que evidenciam essa necessidade de aproximação inter-setorial, na presente pesquisa, mostram algumas variações entre os países. No contexto brasileiro podem realizar-se observações a partir de alguns dados estatísticos – como aquelas ressaltadas formuladas entre os dados do IBGE (2008) e do Censo GIFE (2010) na seção 4.5 – onde se percebe a concentração temática e territorial dos recursos, tanto humanos quanto financeiros. Já no Paraguai, a principal evidência constatada diz respeito à persistência de barreiras, principalmente, de percepções negativas entre os setores, o que impede ou atrasa o processo de consolidação de uma gestão social integrada.

A respeito da tendência de profissionalização das organizações do terceiro setor, identificada tanto no Brasil como no Paraguai, pode-se dizer que a mesma acompanha os desafios levantados para o setor. Essa tendência nasce do crescimento das organizações – que assim precisam racionalizar as suas funções – e também das imposições do ambiente – como as restrições dos financiadores e as exigências legais – colocando em prova a sua capacidade organizativa e a legitimidade de suas ações. Na medida em que, conseguem se profissionalizar – isto é, desenvolver habilidades de gestão, controle, avaliação de resultados, de prestação de contas e de comunicação

interna e externa – as organizações teriam maiores possibilidades de atuação, uma vez que tais habilidades permitiriam um maior aproveitamento dos recursos e dos projetos, e um relacionamento mais profissional com os representantes dos demais setores, e o público em geral.

Por último, a comparação das experiências, permite que se possam elucidar sugestões ou “bons exemplos de práticas” no que diz respeito ao tratamento da questão do terceiro setor. Por exemplo, os estudos realizados pelo IBGE e pelo GIFE no Brasil mostraram a sua utilidade na construção do presente trabalho. Todavia, não se encontraram pesquisas similares no Paraguai. Por outro lado, os estudos da ADEC e POJOAJU no Paraguai, que evidenciaram algumas das percepções existentes entre ONGs e as empresas, poderiam ser replicados e, se possível, em escalas maiores, pois tal contribuição mostrou uma das principais dificuldades de se concretizarem alianças.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas no presente trabalho, pode-se dizer que o terceiro setor brasileiro e o paraguaio apresentam características e desafios similares, fortemente influenciados pelas condições históricas da emergência do setor e pela complexidade das suas demandas sociais, típicas da região onde se inserem.

No entanto, após a construção do panorama em cada país, através de uma inserção mais minuciosa – elucidando questões como a composição do setor, a questão legal, a evolução histórica e a inserção do empresariado – foi possível detectar algumas distinções. De certa forma, tais diferenciações podem ser consideradas como sendo parâmetros que indicam o nível de maturidade do setor em cada país.

Nesse sentido, o desenvolvimento do terceiro setor brasileiro estaria um passo à frente do desenvolvimento do terceiro setor paraguaio, na medida em que no Brasil identificaram-se iniciativas – tanto práticas quanto teóricas – de maior projeção na questão.

É importante ressaltar que não se podem fazer comparações em termos meramente quantitativos, dadas as diferenças demográficas e de extensão territorial entre os países estudados. Todavia, tais diferenças – inclusive aquelas relativas ao nível de desenvolvimento econômico de cada país – não impedem que possam ser verificados tendências e desafios em comum.

Atenta-se também para os resultados das análises realizadas, os quais não devem ser interpretados como definitivos, em função de dois motivos principais. O primeiro, relacionado à qualidade do conteúdo analisado: os materiais utilizados para a construção dos panoramas diferem em termos de precisão e metodologia, principalmente, de um país para o outro. O segundo se refere à limitação do conteúdo analisado. Considerando-se a multidisciplinaridade do terceiro setor, inúmeros aspectos poderiam ser evidenciados para a constituição de um panorama do setor e, nesse sentido, o presente trabalho apresenta apenas uma possibilidade, na qual ambos os países em foco apresentam similaridades e leves distinções.

A adoção de uma perspectiva comparada para o estudo do terceiro setor, conforme apresentado na introdução, é de permitir compartilhar as reflexões realizadas a respeito do desenvolvimento do setor em ambos os países, e não realizar comparações de juízo de valor. Nesse sentido, o trabalho conseguiu apontar alguns exemplos de “boas práticas” que favoreceriam o progresso do setor. Considerando que os desafios ao desenvolvimento do setor em cada país são praticamente os mesmos, as práticas

apontadas poderiam então servir a um, ou outro, como ferramenta de fortalecimento. Entre as experiências positivas destacam-se as contribuições das entidades brasileiras IBGE e GIFE, e das organizações paraguaias ADEC e POJOAU.

### 7.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E RECOMENDAÇÕES

Conforme mencionado anteriormente, o presente trabalho proporciona apenas uma possibilidade de compreensão do terceiro setor brasileiro e do paraguaio. Considerando a multidisciplinaridade do tema, e as inúmeras questões que podem ser trabalhadas, os panoramas construídos nesta pesquisa estão longe de serem completos e definitivos.

Outra limitação pertinente diz respeito ao caráter do trabalho, que se coloca como sendo mais um mapeamento dos aspectos que permeiam o setor em ambos os países, do que uma discussão aprofundada e crítica sobre os mesmos. Nesse sentido, futuras pesquisas poderiam se orientar para a construção de panoramas mais teóricos, isto é, que resgatem o olhar crítico dos autores sobre os aspectos apontados no presente trabalho. Para isso, seria adequada uma delimitação mais restrita do tema, por exemplo, estudando-se a evolução histórica, ou a questão legal, de forma separada, e com isso, aprofundar-se na análise desses aspectos.

## REFERÊNCIAS

ASOCIACIÓN DE EMPRESÁRIOS CRISTIANOS. **Buenas prácticas de responsabilidad social empresarial (RSE) en PYMES paraguayas**. Asunción: ADEC, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidad Social Empresarial: Guía de implementación para PYMES**. Asunción: ADEC, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Memoria Institucional 2010**. Asunción: ADEC, 2010. Disponível em: [www.adec.org.py](http://www.adec.org.py). Acesso outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de Responsabilidad Social Empresarial: Guía de auto-aplicación. Versión 1.0**. Asunción: ADEC. Disponível em: [www.adec.org.py](http://www.adec.org.py). Acesso em outubro de 2011.

AUSTIN, J. *et al.* **Parcerias sociais na América Latina: Lições da colaboração entre empresas e organizações da sociedade civil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BÁEZ, M. S. G. **Alianças entre organizações não governamentais e doadores empresariais: casos do Paraguai**. Rio Grande do Sul, 2007. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), 2007.

BAREIRO, L.; PILZ, D. Identidad de las organizaciones no gubernamentales: Informe de consultoría. *In: POJOAJU. Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay: Una contribución al debate*. Asunción: POJOAJU, 2005a, p. 13-66.

\_\_\_\_\_. Estratégias y líneas de acción de las organizaciones no gubernamentales: Informe de consultoría. *In: POJOAJU. Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay: Una contribución al debate*. Asunción: POJOAJU, 2005b, p. 73-112.

BARRIOS, F. Marco General para la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil en el Paraguay. *In: ADEC. Solidaridad y Compromiso social en la sociedad civil*. Asunción: ADEC, 2000, p. 159-181.

BARRIOS, F.; ARCE, M. E.; ROJAS, G. Cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil en el Paraguay: Encuesta a Empresarios. *In: ADEC. Solidaridad y Compromiso social en la sociedad civil*. Asunción: ADEC, 2000, p. 65-157.

BONFIM, P. Entre o público e o privado: as estratégias atuais no enfrentamento à questão social. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 270-275, jul./dez. 2010.

CALEGARE, M. A. G. **A transformação social no discurso de uma organização do Terceiro Setor**. São Paulo, 2005. 193 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2005.

CARRION, R. M. Organizações privadas sem fins lucrativos: A participação do mercado no terceiro setor. **Tempo Social Rev. Sociol. USP**, São Paulo, 12 (2), p. 237-255, novembro de 2000.

CENTRO DE INFORMACIÓN Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO. **Directorio de Organizaciones Privadas de Desarrollo del Paraguay 2009**. 8ª Ed. Asunción: CIRD, 2009.

CENTRO DE INFORMACIÓN Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO; ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS CRISTIANOS. Situación de la responsabilidad social empresarial en Paraguay: Percepción de empresarios e empresarias. **Revista Futuros**, n. 6, v. 2, 2004. Disponível em: [www.revistafuturos.info](http://www.revistafuturos.info). Acesso em 18 de junho de 2011.

DRUCKER, P. **Administração de organizações sem fins lucrativos: Princípios e práticas**. 4º Ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

DURIGUETTO, M. L.; SOUZA, A. R. de; SILVA, K. N. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prática política. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 13-21, jan./jun. 2009.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor: Um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão (ensaio)**. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor (CEATS – USP), 1999. Disponível em: [http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/andres\\_falconer.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/andres_falconer.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2010.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: O terceiro setor na America Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIRST ANÁLISIS Y ESTUDIOS. **Estudio integral de ONGs, Sectores Educativos Universitario y Terciario y Asociaciones Japonesas del Paraguay**. Asunción, 2005.

GRUPO DE INSTITUIÇÕES, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Censo GIFE 2009-2010**. São Paulo: GIFE, 2010. Disponível em: [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br). Acesso em: 10 de set. de 2011.

GUHUR, D. M. P.; SOUZA, I. M. S. As políticas sociais neoliberais no quadro da mundialização do capital: Um “movimento em busca dos anéis sacrificados no passado para salvar os dedos”. **Revista HISTEDBR Online**. Campinas, n.35, p. 76-95, set.2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 10 de abril de 2010.

INSTITUTO ETHOS. **Sobre o Instituto Ethos**. Disponível em: [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br). Acesso em: 25 de outubro de 2011.

INTERNATIONALE WEITERBILDUNG UND ENTWICKLUNG. **I Foro RSE Mercosur: Acciones concretas e integración regional. (Resumen de las discusiones)**.

Abril de 2009. Disponível em: [www.inwent.org.br/forumcsr.html](http://www.inwent.org.br/forumcsr.html). Acesso em: 11 de junho de 2011.

LEMGRUBER, S. Paraguai: transição inconclusa e integração reticente. *In*: LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M. V. (org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2007, p. 245-275.

LOPES, J. R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n. 3, 2004, p. 57-66.

MANCUELLO, P. B.; BALMACEDA, J. C. **Estudio de casos de Responsabilidad Social Empresarial en Empresas Paraguayas**. Asunción: Centro de Información y Recursos para el desarrollo (CIRD), 2006.

MENDOÇA, P. M. E. *et al.* Desafios e dilemas das ONGs na Cooperação Internacional: Uma análise da realidade brasileira. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional – GESTÃO.Org – n7** (1), jan-abr 2009, p. 69-83.

MINORI, A. F.; COUTINHO, A. L. C. Breve análise social e jurídica do terceiro setor no Brasil. *In*: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, Fortaleza, junho de 2010.

MOURA, L. R. de; FERNANDES, A. S. A. Terceiro Setor: uma tentativa de delimitação e caracterização. *In*: **Anais do XXXIII Encontro da ANPAD**, São Paulo, setembro de 2009.

MURARO, P.; SOUZA LIMA, J. E. de. Terceiro Setor, qualidade ética e riqueza das organizações. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 6, n.1, p. 79-88, jan-abr, 2003.

OCAMPOS, G.; RODRÍGUEZ, J. C. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay: Un desafío pendiente**. 1ª Ed. Asunción: Base – Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE-ECTA); Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1999.

PARENTE, J. M. O terceiro setor no Brasil: Um novo panorama no cenário nacional. **Revista de Educação**, Valinhos (SP), v. 11, n. 12, p. 119-135, novembro de 2008.

PAULA, M. B. de *et al.* Produção sobre o terceiro setor no Brasil: pontualidade, dispersão e lacunas teóricas. *In*: **Anais do XXXIV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, setembro de 2010.

PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: Presença de novos atores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, 2006, p. 651-670.

RACHID, L. Política externa da República do Paraguai. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 125-137, out/dez, 2004.



ROBLES, F. **Marco legal de las ONGS del Paraguay**. Informe final de consultoría prestada a la Asociación de ONGS del Paraguay (POJOAJU). Asunción: POJOAJU, 2004.

ROLON, J. A. **Paraguai**: Transição democrática e política externa. São Paulo, 2010. 186 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010.

RUOTI, L. N. C. **Manual Educación tributaria paso a paso**: Entidades sin fines de lucro y educativas. 2º colección, n. 1. Asunción: ABC, 2007.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor – Uma revolução associativa global. Trad. Andrés P. Falconer e Alexandre L. Cukier. **Revista de Administração**. São Paulo, 1998, v. 33, n. 1, p. 5-11.

SILVA, C. E. G. Terceiro Setor: Em busca de um quadro de referência. *In: Anais do XXXIV Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: Uma perspectiva histórica. *In: Anais do XXXIII Encontro da ANPAD*, São Paulo, setembro de 2009.

SOTERO, P. Imagem externa positiva: Realidade ou vaidade nacional? **Revista Interesse Nacional**. Ano 2, v. 8, jan-mar, 2010. Disponível em: [www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com). Acesso em 14 de outubro de 2011.

SOTO, C. Las ONGs bajo sospecha. **Informativo Mujer – CDE**. Asunción, año 16, n. 169, p. 13-18.

TEODÓSIO, A. S. S. **Parcerias tri-setoriais na esfera pública**: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. São Paulo, 2008. 266 f. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIAL, A. El Paraguay en un mundo global: retos, desafíos y oportunidades. *In: VIAL, A. (org.). Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana: El Caso Paraguayo*. 1ª Ed. Asunción: Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, 2003, p. 10-61.

ZAMBON, A. C.; DELGADO, S. S. O paradoxo entre a geração do bem social e os objetivos econômicos das empresas do terceiro setor. *In: XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. Foz de Iguaçu (PR), 09 a 11 de outubro de 2007.

ZANNI, P. P. **Estudo Exploratório sobre a formação da estratégia em organizações do terceiro setor**. São Paulo, 2005. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2005.