



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

CÍCERO RODRIGUES DOS SANTOS

**DEMOCRACIA ASSOCIATIVA: A DIVERSIDADE DAS ASSOCIAÇÕES E AS
VARIAÇÕES NO UNIVERSO ASSOCIATIVO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2002
A 2016**

TERESINA

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

CÍCERO RODRIGUES DOS SANTOS

**DEMOCRACIA ASSOCIATIVA: A DIVERSIDADE DAS ASSOCIAÇÕES E AS
VARIAÇÕES NO UNIVERSO ASSOCIATIVO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2002
A 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Estado, movimentos sociais, cidadania e comportamento político

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olívia Cristina Perez

Teresina- PI, dezembro de 2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Processos Técnicos

S237d Santos, Cícero Rodrigues dos.
Democracia associativa: a diversidade das associações e
as variações no universo associativo brasileiro no período de
2002 a 2016. / Cícero Rodrigues dos Santos. – 2018.
75 f. ii

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do
Piauí, Centro de Ciências de Tecnologia, Mestre em Ciências
Políticas, Teresina, 2018.
“Orientação: Prof. Dr^a. “ Olívia Cristina Perez ”

1. Associações. 2. Organizações Civas. I.Título.

CDD 302.3

CÍCERO RODRIGUES DOS SANTOS

**DEMOCRACIA ASSOCIATIVA: A DIVERSIDADE DAS ASSOCIAÇÕES E
AS VARIÁVEIS NO UNIVERSO ASSOCIATIVO BRASILEIRO NO PERÍODO
DE 2002 A 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí,
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

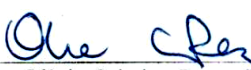
Área de Concentração: Estado, Movimentos Sociais,
Cidadania e Comportamento Político.

Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais e Cidadania.

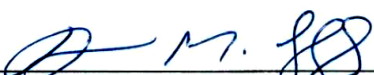
Orientadora: Profa. Dra. Olívia Cristina Perez

Aprovado em 17 de dezembro de 2018.

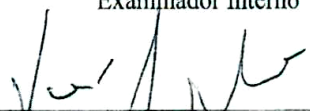
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Olívia Cristina Perez (UFPI)
Orientadora



Prof. Dr. Bruno Mello Souza (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dr. José Eduardo Leon Szwako (UERJ)
Examinador Externo à Instituição

Dedico este trabalho a Maria do Carmo, Cícero Eduardo e Maria Eduarda. Minha esposa, filho e filha, família que constitui o motivo maior pelo qual me locomovo, respiro, me inspiro e sinto, enfim, vivo.

AGRADECIMENTOS

Para a consecução deste trabalho um caminho desafiante teve que ser traçado. Nele algumas pedras se fizeram presente, mas que, com o auxílio de muitos, foram retiradas uma a uma da maneira e com a força apropriadas que o tamanho de cada uma exigia. Trilhado esta maratona e tendo colhido os “louros” da vitória, é imprescindível agradecer aos suportes e companheiros de estrada.

Primeiramente, reconhecer a presença de um ser maior, ao qual alguns chamam de Deus, que na conjunção de forças e energias da natureza, ofereceu a mim tantas possibilidades de escrever a minha história de forma digna. Agradecer a meu pai, Manoel Rodrigues, a quem não tive oportunidade de conhecer, por ocasião de sua morte precoce, mas que mesmo com a saúde já debilitada ofereceu à minha mãe a sementinha que a pode fecundar possibilitando-me a vida.

De forma saudosa e pesarosa, agradeço a Maria Gomes dos Santos, a “Maria do Manin”, minha mãe. Descendente de índios, mãe na adolescência, abandonada grávida pelo primeiro companheiro; lavradora, pescadora, lavadeira de roupa, e que dentre tantas outras coisas que fazia para alimentar os 10 filhos que ficaram sob sua responsabilidade, quando da morte de seu segundo companheiro, sujeitou-se à indignidade da prostituição no intuito de aumentar a renda de casa; e que infelizmente não viveu o bastante para ver um dos seus filhos “virar mestre”. Juntamente, quero agradecer a meus 12 irmãos ainda vivos, que não puderam “sentar no banco de uma escola” como eu, e aos outros 13 que morreram de fome e desnutrição, que mesmo distantes e sem saber me davam força para enfrentar cada obstáculo que os estudos me proporcionavam.

Agradecer à família de Amadeu Carlos Sobral e Anatólia Sousa Dias, que me ensinaram valores religiosos e éticos e que, entre uma tarefa e outra dos afazeres domésticos e da lida da roça, permitiram-me frequentar a escola. De modo especial a Antônio Basílio Leandro, em memória, que na sua sabedoria de lavrador e analfabeto ao me ver estudando dizia: “este menino tem estrela”, como também a Sofia Anna de Sousa, que, mesmo senil, cuidou de mim por alguns anos. Reconhecer a importância de “D. Maria de Jesus”, em memória, e sua filha Uzelina, juntamente com D. “Maria Mateus”, que mesmo na humildade de lavradoras me doavam roupas e, através delas, agradecer a tantas “Marias” que, só pelo instinto de mãe, queriam de alguma forma cuidar de mim.

E, de maneira especial, tecer votos de agradecimentos à família que venho constituindo a cada dia, juntamente com Maria do Carmo, Cícero Eduardo e Maria Eduarda. Minha gratidão a eles por serem meus maiores suportes atuais no enfrentamento dos desafios diários.

Reconhecer a importância das minhas primeiras professoras da Unidade Escolar Machado de Assis, no povoado Baixão dos Cocos, que me ensinaram as primeiras letras, da Unidade Escolar Monsenhor Boson e da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade – CENEC, em sua unidade “Dom Severino”, na cidade de Água Branca, da Unidade Escolar “Graça Aranha”, em Imperatriz-Maranhão e da Escola Alternativa, em Teresina-Piauí, que me ofereceram aprendizados sólidos, no Ensino Médio, que me possibilitaram prosseguir em estudos posteriores.

Reconhecer também a grande importância da Igreja Católica neste processo. A ajuda de padres e de fiéis foi de grande valia para este êxito. De modo especial, o acolhimento nos seminários menor, São José, e maiores, “Dom Edilberto Dinkelborg” e Sagrado Coração de Jesus”, onde pude me encontrar com os conhecimentos filosóficos e reforçar valores éticos e morais que me acompanham por toda a vida. E neste íterim, estender o agradecimento a todos os professores da UFPI, onde conclui o curso de Filosofia, da UESPI, onde cursei Letras – Inglês e do IFPI, que me possibilitou a especialização em Educação.

Deixar meus votos de gratidão também a duas empresas particulares onde trabalhei: o Colégio Gláucia Costa em Timon, que me deu emprego em momento de desespero; e ao Instituto Frater de Ensino, no Lourival Parente, em Teresina-Pi, na pessoa de D. Luíza, uma das pessoas que me fez acreditar que eu podia ir “mais longe”. E, dentro deste contexto, agradecer a todos os meus alunos que, nestes quase vinte anos de sala de aula, têm sido uma das principais razões para a minha busca de qualificação e sentido para a vida.

Expressar meus fortes agradecimentos ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFPI, onde trabalho atualmente, por firmar convênio com a UFPI visando oferecer o mestrado em Ciência Política. Meus reconhecimentos mais sinceros a grandes companheiros desta grande instituição ou que conheci por causa dela, Kryzia e Dagoberto, Ovídio e Débora, Acenilson e Aline e Eduardo pela convivência, irmandade e incentivos. Minha gratidão sem tamanho a Laécio Barros Dias e sua esposa, Karine, pela amizade e incentivos técnicos. E de forma muito especial a umas das pessoas mais generosas que conheço, Teodório Regério Júnior, por sua amizade, irmandade, acolhimento e colaboração na elaboração das primeiras linhas do Projeto de pesquisa.

Por fim, agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política por oferecer e ministrar o Curso de Mestrado em Ciência Política. Reconhecer a importância e o empenho dos professores-doutores Vitor Sandes, Raimundo Batista dos Santos Júnior, Ricardo Allagio e Ana Beatriz Seraine, por ministrarem, com afinco e dedicação, as disciplinas que lhes foram destinadas. Estender este reconhecimento ao professor Dr. Francisco Farias, que de pronto aceitou fazer a orientação deste trabalho de pesquisa nas suas fases iniciais. E, de forma muito carinhosa, expressar minha admiração e gratidão à professora Dr.^a Olívia Cristina Perez que aceitou o grande desafio de acompanhar este trabalho por quase todo o seu caminho e que com paciência, dedicação e “tato” não poupou incentivos para que esta pesquisa chegasse a termo. Minha gratidão, sobretudo, pelo fato de me fazer ver, a partir de suas aulas, a necessidade de se colocar sob o crivo da investigação científica o fenômeno das associações e a importância da Democracia Associativa.

Não posso esquecer meus companheiros de curso que, com maiores ou menores dificuldades, também trilharam este itinerário formativo. Meus reconhecimentos pela partilha das angústias e pelas palavras de incentivo.

A todos, minha admiração e eterna gratidão pelos passos que deram comigo e, muitas vezes, por mim, neste longo e desafiante, mas prazeroso caminho!!!.

RESUMO

Esta dissertação tem como tema a democracia associativa e procura compreender a constituição do universo associativo brasileiro, em sua diversidade por regiões, e suas variações no período de 2002 a 2016, ancorada no conceito de ecologia democrática das associações. Inicialmente, identifica dentro da literatura internacional e nacional as principais contribuições, papéis, características e funções que as associações podem exercer dentro do itinerário da democracia associativa como modelo teórico e político. Em um segundo momento, toma por base dados empíricos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos referentes aos anos de 2002, 2005 e 2010, comparando-os entre si e com as informações produzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA sobre o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Os resultados mostram um índice percentual de crescimento das organizações civis maior nas regiões norte, centro-oeste e nordeste do que nas regiões sul e sudeste. O texto conclui que, embora os *rankings* das organizações civis quanto às regiões e áreas de atuação permaneçam os mesmos durante todos os períodos das pesquisas analisadas, acontecem variações ao longo deste processo que mostram que o universo associativo brasileiro está sofrendo transformações que colocam as regiões norte, centro-oeste e nordeste em um ritmo de crescimento maior do que os registrados nas regiões sul e sudeste.

Palavras-chaves: Associações; Democracia Associativa; Ecologia democrática; FASFIL; Organizações civis.

ABSTRACT

This dissertation has as its theme associative democracy and seeks to understand the constitution of the Brazilian associative universe, in its diversity by regions, and its variations from 2002 to 2016, anchored in the concept of democratic ecology of associations. Initially, it identifies within the international and national literature the main contributions, roles, characteristics and functions that associations can exercise within the itinerary of associative democracy as a theoretical and political model. Secondly, based on empirical data produced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) on private foundations and non-profit associations for the years 2002, 2005 and 2010, comparing them with each other and with the information produced by Institute of Applied Economic Research - IPEA on the profile of civil society organizations in Brazil. The results show a percentage growth rate of larger civil organizations in the north, center-west and northeast regions than in the south and southeast regions. The text concludes that, although the rankings of civil organizations regarding the regions and areas of operation remain the same during all periods of the surveys analyzed, there are variations throughout this process that show that the Brazilian associative universe is undergoing transformations that place the northern regions, central-west and northeast in a growth rate higher than those registered in the south and southeast regions.

Keywords: Associations; Associative Democracy; Democratic ecology; FASFIL; Civil organizations.

FIGURAS E TABELAS

Figuras

Figura 1- Esquema de interação entre associações, sociedade e mercado no Brasil	31
---	----

Tabelas

TABELA 1 – Evolução das entidades constantes no CEMPRE, considerando números absolutos e variação percentual Brasil – 1996/2010	47
TABELA 2 – Distribuição das FASFIL por grandes regiões considerando a população (2002-2010)	51
TABELA 3 – Número e percentual das OSCs por grandes regiões, considerando a população – 2016	53
TABELA 4 – Faixa de crescimento da FASFIL por regiões no Brasil (2002-2010)	54
TABELA 5 – Faixa de crescimento das OSCs por regiões no Brasil referentes ao período 2010-2016	54
TABELA 6 – Quantidade de entidades por finalidade de atuação no Brasil, considerando os dados das Pesquisas FASFIL (2002-2010) e do Perfil das OSCs (2010-2016)	58
TABELA 7 - OSCs por natureza jurídica e grandes regiões, com porcentagem por região – 2016	67
TABELA 8 – OSCs por natureza jurídica e finalidade – Brasil 2016, com porcentagem por natureza jurídica	68

LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONCLA	Comissão Nacional de Classificação
COPNI	Classification of Non-Profit Institutions Serving Households
ESFLs	Entidades Sem Fins Lucrativos
FASFIL	Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos
GIFE	Grupo de Instituições, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de pesquisa Econômica Aplicada
MOSCs	Mapa das Organizações da Sociedade Civil
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIDRA	Sistema de Recuperação Automática
SRF	Secretaria da Receita Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A DEMOCRACIA ASSOCIATIVA COMO TEORIA E MODELO POLÍTICO.....	18
1.1 A necessidade da vida associativa	18
1.2 A teoria democrática associativista	21
1.3 A democracia associativa como alternativa de modelo político	26
2 AS ASSOCIAÇÕES E A DEMOCRACIA NO BRASIL	29
2.1 Base legal, tipos e características das associações no Brasil	30
2.2 Retrospecto histórico da discussão sobre associações no Brasil	32
3 A DIVERSIDADE ASSOCIATIVA BRASILEIRA E SUAS VARIAÇÕES NO PERÍODO DE 2002 A 2016	42
3.1 Pesquisas FASFIL e Perfil das OSCs: itinerário metodológico, semelhanças e diferenças	42
3.2 A diversidade associativa brasileira: distribuição e crescimento por regiões	46
3.3 Diversidade associativa por área de atuação: variações e perspectiva	57
3.4 Diversidade associativa por natureza jurídica: a supremacia das associações privadas	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a Democracia Associativa, modelo teórico-político, que, juntamente com as correntes teóricas da Democracia Deliberativa e da Democracia Participativa, tem provocado muitas discussões a respeito das formas e dos espaços que levam à prática e à melhoria da vivência democrática. Para alguns estudiosos, tais modelos apresentam-se como alternativas à chamada democracia representativa, em suas duas principais vertentes, o pluralismo e o elitismo, chamados, agora, de “antigos modelos democráticos” (HELD, 1987; HIRST; BADER, 2001; LÜCHMANN, 2012)

Há dentro da literatura política uma linha de pensamento que identifica nos “antigos modelos” uma debilidade teórica para lidar com as mudanças societais e o reconhecimento de que os repertórios, os espaços e as instituições políticas estabelecidas não mais atendem aos novos desafios do mundo contemporâneo (HIRST; BADER, 2001). Dentro desta concepção, destaca-se a argumentação de que em uma sociedade culturalmente diversificada que busca, de forma pluralizada, e, ao mesmo tempo, individualizada a conquista e a realização de serviços públicos e privados, a democracia associativa é aquela que mais se adequa para lidar com tais problemas. De maneira geral, autores que defendem este tipo de democracia consideram o papel central das associações como sujeitos de participação política.

A Filosofia política bem como a Ciência Política nos têm oferecido importantes estudos a respeito das condições e dos impactos das associações na vida social. Tocqueville ([1835]2005) já havia destacado a importância das associações para a democracia dos Estados Unidos do início do século XIX. E, mais recentemente, uma gama de autores e textos vêm discutindo a democracia associativa: Hirst, (1994; 2001); Cohen e Rogers (1995); Putnam (1996; 2002); Bader (2001); Warren (2001); Fung (2003), dentre outros.

Merece destaque a concepção do cientista político canadense Mark Warren (2001), que defende a ideia da existência de uma “ecologia democrática das associações”. Este autor entende que de acordo com os tipos e objetivos das entidades associativas e dada à sua diversidade, elas podem contribuir para benefícios democráticos diversos. Dentre tais benefícios, estão o desenvolvimento individual, seja na dimensão social (melhoria de condições de vida), seja na dimensão política, promovendo o desenvolvimento de indivíduos mais informados, autônomos, cooperativos, críticos e participativos, que buscam garantir seus direitos e interesses.

No Brasil existem estudos e pesquisas que se alinham ao pensamento de Warren e procuram identificar a variedade das associações, levando ao entendimento de que as associações não podem ser entendidas como unidade, mas como um conjunto diverso e múltiplo de possibilidades que reúne interesses, objetivos e resultados variados que constituem uma verdadeira ecologia (GANANÇA, 2006; LÜCHMANN; SCHAEFER; NICOLETTI, 2017).

Além destas produções teóricas, existem dados empíricos produzidos por órgãos estatísticos brasileiros, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto de pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que se referem ao universo associativo brasileiro. Estas instituições realizaram pesquisas sobre as Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL, referentes aos anos de 2002, 2005 e 2010 com o objetivo de mapear o universo associativo e fundacional, no que tange à sua finalidade de atuação e sua distribuição espacial pelas grandes regiões do país, dentre outras coisas. Os dados colhidos a partir destas pesquisas apontaram para o crescimento do movimento associativo no Brasil. Estas informações também identificaram as características de pluralidade e heterogeneidade deste movimento, mostrando que os brasileiros se associam por motivos diversos, como os de saúde, religiosos, educacionais, profissionais, empresariais e defesa de direitos e interesses, dentre outros (IBGE, 2004; 2008; 2012).

A última edição das chamadas “Pesquisas FASFIL”¹ foi publicada em 2012 e trouxe informações sobre as fundações sem fins lucrativos referentes ao ano de 2010. Seus resultados contribuíram para o lançamento do Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, feito pelo IPEA em 2018. Este constitui-se de um relatório atualizado e inédito sobre entidades que compõem as chamadas Organizações da Sociedade Civil – OSCs. As informações contidas neste documento são um recorte de grande parte de dados georreferenciados do novo Mapa das Organizações da Sociedade Civil do Brasil - MOSCs, que funciona como um portal de dados das OSCs (GIFE, 2018).

Dentre as principais informações, o “Perfil das OSCs”², assim como as Pesquisas FASFIL traz dados sobre a quantidade de entidades organizadas da sociedade civil brasileira, sua distribuição territorial e área de atuação, além de detalhar a quantidade de organizações por cada natureza jurídica. A análise dos dados do “Perfil das OSCs mostra que tais

¹ Em muitas partes deste texto será usada a expressão “Pesquisas FASFIL” para se referir às pesquisas sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos referentes aos anos 2002, 2005 e 2010 (IBGE, 2004; 2008; 2012).

² Em muitas partes deste texto será usada a expressão “Perfil das OSCs” para referir-se à publicação “Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil” (IPEA, 2018).

organizações somavam 820 mil em 2016, das quais 708.546, cerca de 86,4%, eram associações privadas (IPEA, 2018, p. 47).

Frente à constatação da diversidade das associações brasileiras apontada pela literatura e pelo crescimento do movimento associativo que as pesquisas de órgãos estatísticos mostram, surge a necessidade de conhecer de forma mais aprofundada como se constitui tal diversidade, considerando as diversas regiões do país. Junto a isto, se faz necessário investigar também se o movimento de crescimento das associações tem mudado esta configuração dentro de um certo período. Sendo assim, o problema que se coloca para investigação é: como se dá a constituição do universo associativo brasileiro e quais suas variações no período de 2002 a 2016?

Por isso, esta pesquisa tem por objetivo compreender a constituição do universo associativo brasileiro, em sua diversidade por regiões, e suas variações no período de 2002 a 2016. Ancorada na ideia de ecologia democrática, a hipótese que norteia este trabalho é de que sendo o universo associativo brasileiro diverso em quantidade e tipos de organizações sociais, há variações no crescimento destas entidades que levam a modificações na composição deste universo por regiões, dentro de um determinado período.

Como o tema aqui é Democracia associativa, o presente estudo objetiva também identificar os principais papéis e funções atribuídos a este tipo de modelo teórico-político apontados pela literatura. Com o intuito de situar a pesquisa dentro de uma linha histórica, no contexto brasileiro, este estudo também aponta alguns caminhos percorridos pelos movimentos associativos e pela teoria associativa no Brasil até 2002. No entanto, a pesquisa apresenta, como tarefas-chaves para o entendimento da problemática aqui posta, a análise da constituição da diversidade do universo associativo brasileiro e suas variações por regiões, como também a identificação de como se dá a distribuição da quantidade de entidades da sociedade civil por área de atuação e natureza jurídica. Portanto, as categorias da investigação empírica que norteiam estas análises são as quantidades de entidades por região, área de atuação e natureza jurídica.

Quanto à necessidade de se colocar sobre investigações o fenômeno associativo, este estudo coloca-se dentro daquilo que afirma Lüchmann (2014):

De toda forma, tendo em vista a variedade desse fenômeno, os potenciais benefícios democráticos das associações necessitam ser testados empiricamente, considerando-se seus diferentes contextos sociais. Assim, há que se analisar a variação dos efeitos democráticos das associações em perspectiva comparada, pois um mesmo tipo de associação pode promover efeitos distintos, de acordo com cada contexto (LÜCHMANN, 2014, p. 173).

Esta preocupação de Lüchmann (2014) justifica a realização deste estudo. Isto porque, embora a presente pesquisa não faça análises sobre impactos da variedade associativa como propõe a autora, realiza comparações que levam ao conhecimento das variações do universo associativo entre as regiões como um dos primeiros passos para análise de tais impactos. Além disto, o presente estudo também se justifica tendo em vista a pequena quantidade de pesquisas empíricas sobre o fenômeno associativo ou, provavelmente, inexistentes no tocante ao uso de informações de plataformas eletrônicas como o Mapa das Organizações da Sociedade Civil – MOSCs para este determinado fim.

Dentre aqueles que realizaram pesquisas empíricas a respeito do universo associativo destacam-se Ganança (2006), que escreveu sobre a diversidade do universo associativo brasileiro, e Avritzer (2007b), que empreendeu pesquisas sobre a participação social no nordeste brasileiro. Destes, o que mais se aproxima da forma de pesquisa aqui proposta é Ganança (2006) ao utilizar dados da Pesquisa FASFIL 2002 para analisar o crescimento dos movimentos ligados a este universo dentro da perspectiva das características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. O que se pretende neste estudo diferencia-se desta perspectiva principalmente por propor a compreensão da diversidade associativa olhando para sua variação por regiões do país ao longo do período proposto para o estudo.

Além disso, a presente pesquisa também se diferencia pelo seu aspecto comparativo entre três períodos (1996-2002; 2002-2005; 2006-2010) das Pesquisas FASFIL, e entre duas pesquisas que, apesar de suas semelhanças e proximidades são de cunho diferentes quanto à consideração das entidades³, as “Pesquisas FASFIL” e o “Perfil das OSCs”.

Este estudo tem cunho predominantemente quantitativo, uma vez que suas análises são feitas a partir de dados quantitativos disponibilizados pelas publicações de pesquisas realizadas e publicadas por órgãos estatísticos brasileiros. As fontes principais de tais dados são as três pesquisas do IBGE (2004; 2008; 2012) sobre universo das fundações privadas e associações sem fins lucrativos referentes aos anos 2002, 2005 e 2010. Juntam-se a estes resultados as informações do Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil (IPEA, 2018), que utiliza dados das FASFIL e do Mapa das OSCs. Quanto aos dados coletados a partir do Perfil das OSCs, destacou-se informações referentes ao período de 2010 a 2016.

³ Esta diferença gira em torno da metodologia, identificação e classificação das entidades como entidades organizadas da sociedade civil. Enquanto as Pesquisas FASFIL consideram como fundações privadas e associações sem fins lucrativos as entidades registradas no CEMPRE, segundo seu código de natureza jurídica 3 (IBGE, 2004; 2008; 2012), o Perfil das OSCs leva em consideração também o registro do CNPJ das entidades (IPEA, 2018).

O presente texto encontra-se dividido em três partes principais organizadas da seguinte forma. O primeiro capítulo oferece uma visão geral sobre diversos entendimentos a respeito da democracia associativa como teoria e modelo político. Parte da constatação da necessidade de uma vida associativa dentro da comunidade humana e destaca a teoria democrática associativista, com ênfase na concepção de ecologia democrática das associações de Mark Warren. O segundo capítulo traz algumas informações sobre a relação entre as associações e a democracia no Brasil, destacando as bases legais destas entidades, algumas de suas características e um pequeno retrospecto histórico sobre as primeiras formas de organização da sociedade civil desde o final do século XIX até os anos 2000, bem como algumas concepções teóricas de autores brasileiros sobre os movimentos associativos no Brasil. Por fim, a última parte do texto é dedicada à análise da diversidade associativa brasileira e suas variações no período de 2002 a 2016. Esta análise leva em consideração dados oferecidos pelas Pesquisas FASFIL (IBGE, 2004; 2008; 2012) e pelo Perfil das OSCs (IPEA, 2018) sobre a distribuição das organizações civis por regiões do Brasil e a classificação de tais organizações por área de atuação e natureza jurídica.

Desta forma, este estudo contribui para a compreensão da diversidade associativa brasileira ao identificar algumas variações porque passa o universo associativo do Brasil por regiões, durante o período estudado. Além disso, torna realizável inferências, a partir das informações contidas nos dados produzidos e das análises aqui realizadas, que levem a um melhor entendimento deste universo. A presente pesquisa, pelo seu caráter comparativo e científico, pode, também, estimular a realização de outros estudos de mesmo caráter que venham a ampliar o entendimento da problemática que aqui é posta e estudada.

1 A DEMOCRACIA ASSOCIATIVA COMO TEORIA E MODELO POLÍTICO

Desde seu surgimento os homens almejam e constroem a vida em sociedade, seja para corresponder à sua tendência natural de seres políticos, seja construindo uma sociedade civil que os permita fugir do estado de natureza de guerra de todos contra todos em busca da paz e da segurança, ou estabelecendo um Estado político organizado. Para tanto, abrem mão de suas liberdades e se juntam a seus semelhantes em busca de objetivos comuns que proporcionem a garantia de direitos e conquistas que melhorem a vida coletiva e, conseqüentemente, a vida individual. Isto é, desde sempre os homens se associam no sentido de construírem juntos a sua existência, conquistar direitos e defender interesses.

A literatura que versa a respeito da necessidade que os homens têm de se associarem para construir a vida comum aponta que um dos aspectos importantes dos efeitos da participação dos indivíduos em associações é a criação dos hábitos de colaboração e solidariedade. Uma vez que a sociedade democrática não foge à sua essência sempre individualista, isto impede que ela se degenere ao promover a união dos indivíduos fracos individualmente para a realização de ações coletivas através da qual se tornam fortes como grupo.

Isto porque uma associação consiste na adesão pública de certo número de indivíduos a determinadas doutrinas e no compromisso que contraem de contribuir de uma certa maneira para fazê-las prevalecer. Ela reúne, em feixe, os esforços de espíritos divergentes e impele-os com vigor em direção a um só objetivo claramente indicado por ela (PUTNAM, 2002; TOCQUEVILLE [1835] 2005, p. 220). Levando em consideração estes aspectos, o objetivo deste capítulo é identificar os principais papéis e funções atribuídos às associações e à democracia associativa como teoria e modelo político.

1.1 A necessidade da vida associativa

A necessidade da vida associativa na existência humana com o sentido de cooperação vem sendo discutida ao longo da história do pensamento político. No final do século XIX, o historiador e escritor francês Alexis de Tocqueville analisou as origens e a importância das associações para a democracia dos Estados Unidos. A partir das ideias de Tocqueville, a

teoria a respeito da democracia associativa começou a tomar robustez sob o nome de associativismo. Em sua principal obra, escrita e publicada entre 1835 e 1840 e traduzida para o português com o título “A Democracia na América”, este autor contribuiu para o debate no campo teórico e acadêmico deste modelo político ao declarar a importância do associativismo para o fortalecimento da democracia, considerando que tal modelo ao mesmo tempo que possibilita a agregação de interesses individuais, contribui com a educação dos cidadãos e cidadãs. Ou seja, o associativismo fortalece a prática e o convívio democráticos.

Tocqueville ([1835]2005) descobriu que os cidadãos americanos aprenderam a arte de se reunir a seus semelhantes para defenderem a sua liberdade através de associações que se formam na sociedade civil. Na concepção deste autor, esta deve ser a principal característica dos países mais democráticos em que a “ciência da associação” é a “ciência-mãe”, da qual depende o progresso de todas as outras. Ele afirma que:

Dentre as leis que regem as sociedades humanas, há uma que parece mais precisa e mais clara do que todas as outras. Para que os homens permaneçam ou se tomem civilizados, é necessário que entre eles a arte de se associar se desenvolva e se aperfeiçoe na mesma proporção que a igualdade de condições cresce (TOCQUEVILLE, [1835]2005, p. 136).

Desta forma, é a arte de se associar que permite aos americanos relacionar as associações civis às associações políticas, através da qual aplicam a liberdade de associação no intuito de obterem para si todos os bens que a civilização pode oferecer. O que se depreende, daí, é que a associação civil facilita as associações políticas e que a associação política desenvolve e aperfeiçoa a associação civil. Em outras palavras, a política generaliza o gosto e o hábito da associação oriundo da vida civil. Ela cria o desejo de se unir e a arte de fazê-lo a uma multidão de homens que, do contrário, teriam sempre vivido sozinhos (TOCQUEVILLE, [1835]2005, p. 142).

Tomando como exemplo a democracia americana, Tocqueville entende que a arte da associação é altamente benéfica aos países democráticos se considerarmos a vida inteira de um povo, contribuindo para o bem e até para a tranquilidade dos cidadãos.

Toda a robustez que o associativismo teve com Tocqueville entra em derrocada a partir da década de 1920. Observa-se um sufocamento das ideias associativistas frente aos amargos conflitos nacionais e de classe, à concentração do poder central do Estado e ao domínio da produção de massa em grande escala e hierarquicamente organizada que estava

ocorrendo na época⁴. Por ser uma doutrina que se baseava na pluralização e descentralização do poder político, na governança através da sociedade civil e na cooperação do trabalho e da gestão, a teoria associativista não conseguiu prosperar frente a este cenário (HIRST, 2001, p. 15).

Todavia, a partir dos inícios de 1980, percebe-se um retorno do associativismo como teoria política (COHEN; ROGERS, 1995; PUTNAM, 1996, 2002; HIRST; BADER, 2001; WARREN, 2001; FUNG, 2003), principalmente no contexto norte-americano e britânico. Como consequência, houve, ao longo das últimas décadas um ressurgimento de interesse e de pesquisas sobre as conexões entre as associações e a democracia (FUNG, 2003; LUCHMAN, 2012; 2014).

Dentro das novas releituras propostas para o associativismo, Robert Putnam (1996; 2002) procurou dar ênfase ao impacto das associações nas virtudes cívicas. Na mesma linha de analisar a importância do associativismo para o fortalecimento da democracia proposta por Tocqueville, Putnam (2002), no livro “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”, afirmou que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático não só por causa de seus efeitos internos sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos externos sobre a sociedade. Quanto a este aspecto, afirma o autor:

No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público [...]. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitólogos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração (PUTNAM, 2002. p. 103-104).

Putnam entende que a participação em organizações cívicas educa o indivíduo no sentido de que este possa desenvolver o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com as decisões coletivas. No entanto, alerta que tais efeitos não levam as associações a terem objetivos manifestamente políticos, uma vez que a participação em diferentes organizações sociais pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração,

⁴ Almeida (2015) aponta a presença hegemônica de um pequeno conjunto de economias industrializadas no centro do sistema político e econômico mundial e a existência de diversos arquipélagos de economia dependentes nas periferias respectivas de cada economia nacional dominante como um dos fatores para o acirramento destes conflitos.

que são benefícios individuais. Ou seja, as associações podem trazer benefícios totalmente individuais, como a autodisciplina, bem como outros que podem culminar em benefícios coletivos, como o espírito de cooperação, que tem grande influência sobre as virtudes cívicas.

Desta forma, partindo das concepções de Tocqueville e Putnam entende-se que a vida associativa é necessária e traz muitos benefícios para vida cívica do cidadão, seja na esfera individual, seja na arena coletiva. O pensamento destes autores serviu de base para constructos teóricos que aprofundaram as discussões a respeito da democracia associativa e para a redescoberta da importância do associativismo.

1.2 A teoria democrática associativista

No processo de redescobrimto do associativismo⁵ ou democracia associativa como teoria política, uma das vertentes de pensadores que fizeram releituras de Tocqueville e de Putnam foram os chamados “democratas associativos”⁶ (COHEN; ROGERS, 1995; HIRST; BADER, 2001; WARREN, 2001; FUNG, 2003). Para eles, as associações funcionam como um meio de aliviar o Estado e revitalizar as arenas de decisões democráticas em menor escala e funcionalmente delineadas (WARREN 2001, p. 10).

Por exemplo, Hirst e Bader (2001) identificam o associativismo como a terceira via original entre o capitalismo de mercado livre e o socialismo estatal ou, em outras palavras, entre o individualismo de mercado livre e o controle centralizado do Estado. Tal identificação baseia-se na concepção de que o “*laissez-faire*” da sociedade liberal deixa grandes áreas da vida social sem governo, aliada à crença de que o controle do Estado centralizado restringe a liberdade individual e de que há diversas formas de provisão dos serviços. Este cenário abre espaço para a participação das associações neste processo, permanecendo elas, no entanto, livres para competirem entre si no que concerne aos serviços que oferecem. Esta participação se estenderia desde os serviços públicos aos serviços privados ou financiados publicamente e àqueles abertos a todos, mas não estatais (BADER 2001, p. 01).

Num sistema como este, as associações, e não o Estado ou corporações, controlariam a maioria das privações para o bem-estar, bem como uma grande quantidade de atividades

⁵ Devido à forte ligação que o termo “associativismo” passou a ter com o mundo do trabalho, significando uma ação social (LEONELLO; COSAC, 2008, p. 02), ao referir-se ao modelo político contemporâneo ou à teoria, este texto utiliza os termos democracia associativa (LUCHMAN, 2012, p. 59) ou teoria da democracia associativa (BADER, 2001, p. 01).

⁶ *Associative democratics*, expressão usada por Warren (2001, p. 10).

econômicas. Isto não significa afirmar a inexistência do Estado ou do mercado. Eles continuariam a atuar, mas de forma paralela ao sistema associativo de governança. Ambos se limitariam a papéis que podem desempenhar mais efetivamente e onde estariam sujeitos ao controle democrático e à soberania do consumidor. Desta forma, a autoridade seria tão descentralizada e pluralizada quanto possível, mas com um núcleo estatal para garantir a paz pública e o estado de direito (BADER, 2001, p. 02).

Destarte, não existiria apenas um Estado de bem-estar, mas haveria tantos quantos os cidadãos desejassem organizar, atendendo aos diferentes valores dos indivíduos com base em direitos. Como consequência, essas organizações seriam democraticamente autônomas. Esta autonomia ajudaria a enfrentar a fragilidade das instituições políticas e econômicas existentes, tanto no seu desempenho quanto na sua limitação dentro da “sociedade pós-liberal”. Logo, no contexto desta sociedade em que se destaca a pluralização dos grupos e a extensão da individuação, que influenciam as demandas de provisão de serviços públicos e privados, a democracia associativa seria aquele modelo melhor adaptado para lidar com os problemas de *accountability* democrática (HISRT 2001, p. 21), funcionando como uma original terceira via entre o Estado e o mercado.

Além de funcionar como a terceira via entre o Estado e o mercado, os democratas associativos identificam outras funções que estas organizações exercem ou podem exercer (COHEN; ROGERS, 1995; FUNG, 2003). Dentre elas destacam-se as seguintes: 1) elas são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; 2) proporcionam oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder, excluídos da representação política eleitoral de base territorial; 3) podem funcionar como escolas de democracia, desenvolvendo virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança, promovendo o valor do reconhecimento das normas democráticas; e 4) as associações são centrais para a conformação de uma governança alternativa (COHEN; ROGERS, 1995). Estas características das associações mostram que a democracia associativa requer um papel ativo de tais entidades através da participação direta nos espaços e instituições voltados para a formulação das políticas, a coordenação das atividades econômicas, e o revigoramento e a administração das políticas públicas (COHEN; ROGERS, 1995, p. 434).

No entanto, independentemente das diferenças de concepções que conduzem boa parte da controvérsia sobre a relação entre as associações e a democracia, as contribuições mais

importantes que as associações podem fazer para uma determinada sociedade também dependem de características distintivas do contexto político dessa sociedade.

Considerado este aspecto, diversas podem ser as contribuições das associações para a democracia. Elas podem contribuir para o próprio bem intrínseco das associações (FUNG 2003, p. 518); para o processo de socialização cívica e educação política (PUTNAM, 2002; FUNG 2003); para ensinar a seus membros habilidades que são úteis a uma ação política (COHEN; ROGERS, 1995; FUNG 2003; TOCQUEVILLE, [1835]2005); para a resistência frente aos domínios políticos e o controle do poder vigente (WARREN 2001, p. 85; FUNG 2003.); para a representação de interesses frente aos legisladores (FUNG, 2003); bem como para a deliberação dentro da esfera pública (HABERMAS, 1984; 1997; COHEN; ARAUTO, 1994; FUNG, 2003; LUCHMANN, 2012; 2014); e para a participação efetiva de tais entidades na governança direta, desempenhando papéis mais diretos nas funções estatais de regulamentação, prestação de serviços e até mesmo formulação de políticas (HIRST, 2001; FUNG, 2003).

Dentro do pensamento dos representantes da “escola democrática associativista”, identifica-se também a possibilidade que existe junto às associações destas atuarem como artefatos governamentais (COHEN; ROGERS, 1995; WARREN, 2001;). Sendo as associações, em sua grande maioria, organizações que desempenham papéis operativos e entregam à sociedade serviços públicos e privados, envolvem-se com o poder e o dinheiro. Por isso, pela própria natureza multifacetada das associações, dentro de um campo relacional com a sociedade civil, o mercado e o poder político, implica ao Estado e à economia também atuarem, por relações associativas, junto às associações no fornecimento de recursos que colaborem para a ação destas organizações (WARREN 2001, p. 54).

Desta forma, as associações, diferentes de serem fenômenos naturais ou produtos da cultura ou de algum outro substrato inalterado da vida social, dependem das estruturas econômicas e políticas, dos recursos e das instituições nas quais estão inseridas. Por isso, podem variar de acordo com a maior centralidade ou não de governos, de informações disponíveis, das oportunidades e dos incentivos, podendo mudar de acordo com as escolhas políticas. (COHEN; ROGERS, 1995, p. 46).

O tema das associações também tem sido estudado sob a perspectiva da variedade de atuação destas organizações, ancorada na ideia de ecologia das associações (WARREN, 2001; LUCHMANN, 2012; 2014; 2017). Estes estudos levam em consideração o fato de as associações serem tão diversas a ponto de não se tornar possível analisá-las como unidade,

mas sim como “ecologia”. Pode-se ter como exemplo, o fato de a associação direcionar-se para causas sociais, poder ou dinheiro fazer diferença para a sua contribuição à democracia. Além disso, há de se analisar também as fontes de financiamento da associação e o fato dela querer ou não colaborar para a mudança da realidade social (WARREN, 2001, p. 60-76).

Warren (2001, p. 5-7) desenvolve a compreensão de que o aumento do interesse pelo fenômeno do associativismo encontra-se em inter-relação com o reconhecimento dos impactos dos fenômenos da globalização, da diferenciação, da complexidade, da pluralização e da reflexividade na reconstituição das identidades, práticas e repertórios da ação coletiva. Neste cenário a ideia de ecologia democrática parece proporcionar ganhos analíticos importantes, na medida em que não apenas expande o olhar para um conjunto mais amplo de práticas associativas, mas também identifica diferenças elementares entre elas.

Por este caminho, a ideia de ecologia das associações pode ser explicada ressaltando que as associações possuem importâncias diversas e distintas, podendo contribuir com a governança, ajudar a desenvolver habilidades cívicas e a promover formas de resistência, dentre outras. Em outras palavras: “Há, portanto, importantes desigualdades, conflitos e relações de poder no interior do campo associativo” (LÜCHMANN, 2014, p. 173) que devem ser incluídos na explicação do sentido da ecologia das associações.

Na discussão sobre as desigualdades, no estabelecimento das relações de poder e na resolução dos conflitos pertinentes ao mundo associativo há ainda uma inter-relação entre os elementos da participação, da deliberação e da associação, que ocupa espaço dentro da concepção de “ecologia democrática das associações”. Resulta, daí, o reconhecimento de diferentes atores e instituições dentro das arenas participativas e deliberativas, o que constitui uma complexidade de práticas e orientações políticas e sociais.

Por isso, Warren (2001, pp. 11-13) reconhece que diferentes tipos de associações podem provocar diferentes efeitos democráticos. Como resultantes destes diferentes efeitos, estão os diversos benefícios alcançados pelas associações. Neste contexto, os grupos que mais se beneficiam são aqueles que mais contribuem para a deliberação pública, por sua capacidade de manter a esfera pública vital. Estes “devem ter a capacidade de projetar sua voz ao longo do tempo e do espaço” (WARREN, 2001, p. 164).

Assim, grupos de interesse, organizações de interesse público e organizações de movimento social procuram abordar e persuadir o público em geral como parte de sua missão, contribuindo mais para a deliberação pública e levando vantagem em relação ao usufruto dos benefícios da vida associativa. Ao mesmo tempo, outras associações com fins privados ou não

políticos - como grupos de autoajuda, clubes esportivos e sociedades de coro, que contribuem menos ou de jeito nenhum para a esfera pública podem usufruir menos dos benefícios provocados pelas associações (FUNG, 2003, p. 525).

Cientes disto, alguns teóricos da democracia associativa também estão atentos aos pontos negativos e aos riscos das associações. Neste contexto, três preocupações principais se destacam em relação às ameaças que o universo associativo sofre ou pode causar. A primeira diz respeito aos perigos da relação entre associações e poder público. As associações podem promover seus interesses no interior do Estado na medida em que somente aqueles interesses organizados têm suas demandas atendidas, assim como podem promover o domínio da agenda pública por determinados grupos da sociedade (COHEN; ROGERS, 1995).

Uma segunda preocupação diz respeito à concepção de que as associações funcionam como uma verdadeira terceira via entre o Estado e o mercado (HIRST; BADER, 2001). Vista de forma superficial esta relação pode evidenciar apenas o cunho mercadológico das associações. Isto poderia favorecer aos grupos que tivessem maior força de imposição em sua relação com o mercado e com o poder público. Todavia, ao lidar tão bem com o problema da *accountability* democrática (HIRST; BADER, 2001; LUCHMANN, 2012), a democracia associativa deve propor condições que adequem os serviços, tanto públicos quanto privados, no sentido de que possam sempre mais atender a demandas sociais que levem em consideração, ao mesmo tempo, o pluralismo e a individuação dentro de uma sociedade organizacional e pós-liberal.

Um terceiro risco das associações diz respeito à não observância da própria concepção de ecologia das associações. Isto pode causar o problema de generalização das associações. O grande risco aqui é não perceber efeitos diversos ou atribuir efeitos virtuosos onde não há (LUCHMANN, 2012), não levando em consideração que alguns grupos associativos não provocam e nem mesmo buscam efeitos democráticos (COHEN; ROGERS, 1995; WARREN, 2001).

Para diminuir tais riscos é essencial, em todos os casos, a atuação estatal no sentido de estimular associações que respeitem as normas democráticas igualitárias. Como consequência, isto pode levar desde a inclusão social de minorias desde sempre esquecidas ou renegadas pela sociedade como também ao respeito às preferências de cada indivíduo de poder escolher associar-se como quiser. Respeita-se, desta forma o conceito de associação que evoca as possibilidades de ação coletiva, mas de uma forma que mantém os modos de mediações

sociais entre as pessoas, através da linguagem, normas, propósitos compartilhados e acordos (WARREN 2001, p. 03).

Desta forma, os democratas associativos não só destacam as contribuições e funções que as associações podem proporcionar ou exercer dentro do processo democrático. Mas também atentam para os riscos que o universo associativo pode correr ou promover dentro deste processo. Além disso, sugerem que a solução para amenizar tais ameaças está inclusa dentro de uma concepção mais ampla desta realidade representada pela ideia de ecologia democrática das associações, que respeita os vários espaços e atores participativos, bem como a diversidade de visões a respeito da contribuição das associações para a democracia.

1.3 A democracia associativa como alternativa de modelo político

Como consequência de todo este conjunto de visões, alguns teóricos (HELD, 1987; HIRST; BADER, 2001; LUCHMANN, 2012; SANTOS; PEREZ, 2016) entendem a democracia associativa, ao lado da democracia participativa e da democracia deliberativa, como um novo modelo teórico de democracia. Fazem isto em contraposição ao que consideram “os limites apontados à democracia representativa” (LUCHMANN, 2012, p. 59). As críticas recaem principalmente sobre as chamadas teorias “realistas” da democracia.

Os alvos principais de tais críticas são a teoria do elitismo competitivo de Schumpeter e o modelo pluralista de Robert Dahl. Em “Capitalismo, socialismo e democracia”, Schumpeter posicionou-se contra aquilo que chamou de doutrina clássica da democracia, que, segundo ele, partiria da concepção de que o povo teria opinião definida e racional. Esta opinião seria manifestada pela escolha de representantes, ao passo que o método democrático funcionaria como um sistema institucional para tomada de decisões políticas (SCHUMPETER, 1961, p. 321). O autor afirma, porém, que a teoria clássica pecava em não prever o papel vital da liderança, considerado por ele o mecanismo dominante em todas as ações coletivas. É neste ponto, de modo especial, que reside a principal crítica de Held (1987) ao modelo schumpeteriano. Ao descrever que o princípio da democracia assegura o sistema majoritário na lógica do método democrático e afirmar, como verdadeira função do voto, a aceitação pela liderança e vendo o eleitor com função única de apenas eleger o governo (o líder), o elitismo de Schumpeter privilegia como foco discursivo a concentração de poder nas mãos das elites políticas (HELD, 1987, p. 165).

Por outro lado, o pluralismo de Robert Dahl avança na teoria elitista, problematizando a possibilidade de ampliação da democracia. Em seu livro “Poliarquia: participação e oposição” (1997), Dahl considera a democracia um sistema político inteiramente responsivo e contínuo em que o governo procura responder às preferências de seus cidadãos considerados como iguais (DAHL, 1997, p. 25). Ele enfatiza que, na formação das preferências, um conjunto de garantias precisa ser observado, tais como: direito ao voto, direito dos líderes disputarem apoio, liberdade de expressão, liberdade de formar organizações, liberdade e acesso a fontes de informação, além de direito à elegibilidade e eleições livres (DAHL, 1997, p. 27). Para ele, os regimes democráticos variam de acordo com a maior ou menor presença de tais condições institucionais e o regime será mais inclusivo quanto maior seja o número de cidadãos que possuem estes direitos.

Embora Dahl busque ampliar o sentido e os atores da democracia, sua teoria pluralista sofre duras críticas ao enfatizar a ação dos grupos de interesses no processo de busca e aquisição do poder através da competição eleitoral. Held (1987) critica este modelo também, afirmando que existem muitas dificuldades na posição pluralista de Dahl que parecem derivar de uma compreensão inadequada da distribuição de poder. Para Held, o reconhecimento de vários centros de poder não garante que o governo possa ouvir todos igualmente; ou fazer algo mais do que simplesmente se comunicar com os líderes destes centros; ou ser suscetível à influência de qualquer um que não faça parte do grupo que ocupa posições de poder (HELD 1987, p. 82).

Dentro de uma sociedade pós-liberal e organizacional⁷, tais aportes teóricos não conseguem mais dar conta da compreensão a respeito dos vários atores, espaços e ações políticas do cenário político atual. Por isso, Lüchmann (2012), depois de analisar as três vertentes teóricas contemporâneas (democracia participativa, democracia deliberativa e democracia associativa), que se apresentam como alternativas aos “velhos modelos”, conclui que, apesar das diferenças e especificidades, todas elas questionam os limites da democracia liberal e buscam ampliar os sujeitos e os espaços da participação e da deliberação, reconhecendo por variados argumentos o papel das associações para o processo democrático.

Dentre alguns representantes da democracia participativa há o reconhecimento sobre a importância das associações para a melhoria da qualidade da participação dos cidadãos. Destaca-se a concepção de que o rompimento vicioso da desigualdade e da falta de participação pode ocorrer, também, por meio de movimentos e organizações comunitárias ou

⁷ Expressão tomada de Paul Hirst em “Can associative come back” (2001).

de associações. Estas exercem pressão para a mudança das condições sociais, à medida que atrai para a participação política os setores mais pobres da população e que permaneceram por muito tempo na apatia política. Alcançadas tais mudanças, a participação desenharia um outro ciclo, desta feita, virtuoso, baseado nas relações positivas entre a ampliação dos espaços e atores participativos, na mudança da consciência política e na consequente redução das desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992). Já teóricos da Democracia deliberativa, como Habermas (1997), Gutmann e Thompson (1996) relacionam o papel de destaque das associações à ideia de esfera pública. Esta relação privilegia a constituição de variados lugares, instituições e práticas de ação pública.

Desta forma, a democracia associativa constitui-se de um modelo político “híbrido”, pois mostra-se capaz de englobar tanto o aspecto participativo quanto o deliberativo, ao passo que assume enfaticamente o papel das associações no processo de aprofundamento e ampliação da democracia. Sendo assim, coloca-se como modelo alternativo eficaz frente ao reducionismo das teorias elitistas e pluralistas, pois oferece condições para a expansão dos espaços e dos atores da participação e da deliberação.

A explanação a respeito das contribuições, papéis ou funções das associações bem como da democracia associativa como modelo teórico e político dão uma ideia da real dimensão que esta temática tomou ao longo de toda a literatura sobre o assunto. Conforme o exposto, as associações nascem da necessidade individual de cada homem de juntar-se a um grupo para defender objetivos comuns. As práticas comuns suscitam reflexões que se transformam em concepções políticas que fornecem a substância social para os procedimentos democrático-liberais.

O que resulta daí, então, são inúmeras razões para a valorização da vida associativa, uma vez que a maioria dos bens relacionados à sociabilidade, identidade e liberdade têm condições e dimensões associativas. Isto prova que uma vida associativa robusta pode permitir mais democracia em mais domínios da vida como um todo, formando e aprofundando as capacidades e disposições da cidadania democrática. Neste mesmo caminho, para aqueles comprometidos com a igualdade política, as associações prometem os meios de voz para os desfavorecidos pelas distribuições existentes de poder e dinheiro, uma vez que os espaços de participação e deliberação encontram-se mais alargados e acessíveis a um número maior de atores, cuja diversidade se inscreve dentro da concepção de ecologia democrática das associações.

2 AS ASSOCIAÇÕES E A DEMOCRACIA NO BRASIL

Embora a literatura a respeito das associações seja vasta, principalmente no contexto norte-americano, são poucos, no Brasil, os trabalhos acadêmicos de cunho empírico sobre a temática semelhantes ao que se propõe aqui. Neste aspecto, merece destaque Avritzer (2007b) sobre a participação social no nordeste brasileiro. Nele, o autor discute a tradição participativa em três estados nordestinos: Bahia, Pernambuco e Ceará. Em seguida analisa os dados da pesquisa sobre instituições participativas na região Nordeste, em que as associações acabam desempenhando papel de agente possibilitador da participação.

Todavia, o trabalho que mais se aproxima daquilo que realiza este texto é de Ganança (2006). O autor utilizou dados da pesquisa FASFIL 2002 ao tratar do associativismo no Brasil, procurando identificar as características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa.

Este texto vai além do que realizou Ganança, pois analisa os dados de todas as Pesquisas FASFIL de forma comparativa, confrontando-os entre si. Nesta comparação, são inclusos também as informações do Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil (IPEA, 2018), numa tentativa de compreensão da diversidade associativa brasileira e suas variações entre 2002 e 20016. Ao buscar tal compreensão, percebe-se que a composição deste universo, em algum momento, relaciona-se com aspectos legais e possui características que precisam ser entendidas também.

Além disto, observa-se que já existem tentativas teóricas que objetivaram compreender esta problemática desde as primeiras associações de que se tem notícia no Brasil. Por isso, este capítulo apresenta um rápido estudo sobre o panorama associativo no Brasil, buscando foco na base legal das associações, suas definições, finalidades, tipos e características principais. Apresenta também um pequeno retrospecto histórico a respeito das primeiras formas de organização da sociedade civil no Brasil desde o final do século XIX até os anos 2000, bem como a concepção de alguns autores brasileiros que tentaram relacionar o universo associativo à democracia no Brasil neste processo.

O entendimento destes aspectos terão grande importância na construção da compreensão acerca do universo associativo brasileiro e suas variações que será feita no capítulo 3 deste texto.

2.1 Base legal, tipos e características das associações no Brasil

Dentro do sistema jurídico do Brasil, as associações estão regulamentadas na Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, XVII a XXI, e artigo 174, § 2º) e pela Lei de número 10.406 (artigos 53 a 61 e 2031) de 10 de Janeiro de 2002, que institui o novo Código Civil Brasileiro. Esta lei, em seu artigo 53, afirma que as associações se constituem pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Partindo destas informações, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE publicou, em 2014, a cartilha “Associação – Série Empreendimentos Coletivos”, que ajuda o público em geral a entender, dentre outras coisas, algumas definições e características das associações no Brasil.

Esta cartilha define as associações como entidades formadas por pessoas naturais (ou físicas) que tem objetivos comuns, exceto o de auferir lucro por meio de pessoa jurídica, e que possuem objetivos e finalidades diferentes entre si. Segundo Cardoso⁸ (2014):

Associação, em sentido amplo, é qualquer iniciativa formal ou informal que reúne pessoas físicas ou outras sociedades jurídicas com objetivos comuns, visando superar dificuldades e gerar benefícios para os seus associados. Formalmente, qualquer que seja o tipo de associação, pode-se dizer que a associação é uma forma jurídica de legalizar a união de pessoas em torno de necessidades e objetivos comuns. Sua constituição permite a construção de melhores condições do que aquelas que os indivíduos teriam isoladamente para a realização dos seus objetivos. A associação então é a forma mais básica para se organizar juridicamente um grupo de pessoas (físicas ou jurídicas) para a realização de objetivos comuns (CARDOSO, 2014. p. 07)

Neste contexto, Cardoso (2014, p. 07) mostra que, as associações se alimentam da crença de que os cidadãos juntos podem encontrar soluções melhores para os conflitos que a vida em sociedade apresenta. Segundo ele, estas entidades representam a forma mais básica para se organizar juridicamente um grupo de pessoas (físicas ou jurídicas) para a realização de objetivos comuns.

A organização destas entidades se daria dentro de um processo de troca com outros elementos políticos e sociais, como pode ser visualizado, de maneira didaticamente organizada, na figura 1, que apresenta um esquema de interação entre associações, sociedade e mercado no Brasil.

⁸ A cartilha do SEBRAE sobre as associações foi organizada por Univaldo Coelho Cardoso e tem sua autoria assinada por ele. Por isso, nas páginas seguintes que se relacionam ao conteúdo desta cartilha, a citação será feita dando créditos ao autor.

Figura 1 – Esquema de interação entre associações, sociedade e mercado no Brasil



Fonte: Cardoso (2014. p. 6)

A figura 1 mostra a inter-relação de ações combinadas entre sociedade e mercado, pessoas e empresas, em busca de benefícios e satisfação das necessidades e objetivos comuns, em um processo de interação que pode levar ao bem coletivo e, conseqüentemente, ao bem individual daqueles que buscam tal fim.

Neste processo interativo, as associações brasileiras, quanto às finalidades podem ser classificadas em: 1) as que tem por fim o interesse pessoal dos próprios associados, sem objetivar lucros, como por exemplo, sociedades recreativas ou literárias; 2) as que tem como objeto principal a realização de uma obra estranha ao interesse pessoal dos associados e que fique sob a dependência da associação ou se torne dela autônoma, tais como as associações beneficentes; e 3) as que tem por finalidade principal ficarem subordinados a uma obra dirigida autonomamente por terceiras pessoas (CARDOSO, 2014). Como, geralmente, as associações não têm a atividade econômica como objetivo principal, mas, em sua grande maioria, defendem interesses de grupos, surge uma outra forma, mais popular, de classificá-las quanto à finalidade. É aquela que nomeia tais organizações como filantrópicas, religiosas, de prestação de assistência social e cultural; que se destinam a atuar na defesa dos direitos das pessoas ou de classes específicas de trabalhadores e/ou empresas; que objetivam defender o meio ambiente; ou que se destinam a atuar como clubes de serviços. (CARDOSO, 2014. p. 10-18).

Desta classificação deriva a consideração dos tipos mais comuns. O primeiro é representado pelas associações filantrópicas, que reúnem voluntários que prestam assistência social a crianças, idosos e pessoas carentes; as associações de pais e mestres; as associações organizadas em defesa da vida; e as associações de consumidores, que se voltam para o

fortalecimento dos consumidores frente aos comerciantes, à indústria e ao governo. O segundo tipo contém as chamadas associações de classe, representando as entidades de defesa dos interesses de classes profissionais e/ou empresariais e de produtores; as organizações de defesa de interesses comuns e representação política; e, também, as associações culturais, desportivas e sociais (CARDOSO, 2014, p. 19-20).

De maneira geral, Cardoso (2014), afirma que as principais características das associações são: 1) reunião de duas ou mais pessoas para a realização de objetivos comuns; 2) patrimônio constituído pela contribuição dos associados ou seus membros, por doações e/ou subvenções, não possuindo capital social, o que dificulta a obtenção de financiamento junto às instituições financeiras; seus fins podem ser alterados pelos associados; seus associados deliberam livremente; e, sobretudo, são entidades do direito privado e não público.

Enfim, as associações brasileiras têm sua existência resguardada e regulada pelas leis nacionais, mantendo, assim, ligações próximas com um Estado regulador e relacionam-se com o mercado em busca de alcançar seus fins. Estas características fazem com que algumas das associações do Brasil desempenhem o papel de terceira via entre o Estado e o mercado como pensara Hirst e Bader (2001).

2.2 Retrospecto histórico da discussão sobre associações no Brasil

Historicamente, dentre as primeiras associações de que se tem notícia no território brasileiro, podemos citar as associações beneficentes de imigrantes portugueses organizadas no Rio de Janeiro a partir de 1860 e as associações étnicas e de classe que serviram de base para os processos de organização política e sindical dos trabalhadores italianos na cidade de São Paulo a partir de 1890 como algumas das estratégias iniciais de organização da sociedade civil no Brasil, caracterizadas, principalmente, pelo mutualismo⁹ (BIONDI, 2002; JESUS, 2007; PINHEIRO, 2011; LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Pinheiro (2011) observa que o Rio de Janeiro, no final do século XIX e inícios do século XX, como centro econômico e cultural do país, atraiu um grande número de migrantes nacionais e estrangeiros, com destaque para a grande presença de indivíduos portugueses.

⁹ No caso específico dos escritos de Biondi (2002); Jesus (2007); e Pinheiro (2011), *mutualismo* corresponde a um tipo de associação em que a contribuição de todos resulta no benefício específico de cada um.

Estes rumavam para o Brasil movidos pelo sonho de uma vida melhor, mas que nem sempre e nem para todos se tornava realidade. Em meio a este contexto surgem as primeiras associações com o objetivo de, frente a ausência de proteção estatal, propiciar amparo aos desvalidos, chegando em alguns casos a garantir, inclusive, aposentadorias aos trabalhadores associados. Por isso, rapidamente, constituíram-se num espaço de lazer e solidariedade, favorecendo a construção de identidades coletivas (PINHEIRO 2011, p. 12). No caso específico das associações de migrantes portuguesas, a autora destaca:

Para comporem o quadro social, as agremiações lusitanas desejavam agregar portugueses de “notória moralidade, saudáveis e possuidores de uma profissão honesta. Os critérios de admissão influenciaram a organização e os fins das sociedades que, como instituições lusas criadas no Brasil oitocentista, cultivavam o sentimento pátrio sem deixar de lado, em maior ou menor medida, a prestação de socorros aos sócios e aos não-sócios. Os objetivos das associações portuguesas revelaram-nas como espaços para a prática da ajuda mútua, da caridade e da sociabilidade. O conjunto de leis das agremiações revelou ainda alguns dos valores compartilhados pelo corpo social. Por meio da construção de um discurso a favor do imigrante e do trabalho tais valores seriam responsáveis pela difusão de uma imagem positiva do grêmio e dos associados frente à sociedade brasileira e o Estado imperial (PINHEIRO 2011, p. 158)

Percebe-se, claramente, que os objetivos das associações de migrantes portuguesas reúnem preocupações com a conduta moral de seus componentes, cultivo ao amor pela terra natal e o bem-estar de seus membros, sem deixar de cuidar em estabelecer uma boa relação com a sociedade brasileira e o Império. Esta relação de proximidade entre as associações e o aparato estatal passa a ser uma característica marcante das primeiras associações oitocentistas, o que configurava uma certa fiscalização e controle do Estado em relação a estas organizações. Ronaldo Pereira de Jesus, no texto “Associativismo no Brasil do século XIX: repertório crítico dos registros de sociedades no Conselho de Estado (1860-1889)” detalha como se dava uma das formas desta fiscalização e controle. Ele afirma que:

No Brasil, a partir da segunda metade do século XIX, toda vez que um grupo de pessoas desejasse fundar uma associação – científica, religiosa, cultural, recreativa, desportiva, profissional, de classe, ou beneficente –, para organizar, explicitar ou defender seus interesses materiais, ideológicos, políticos ou civis era obrigatório que pedissem autorização na delegacia mais próxima do local em que pretendessem se reunir. O chefe de polícia, o delegado e o subdelegado encarregados tomariam as providências para que o encontro ocorresse dentro da ordem estabelecida. Em seguida, os interessados promoveriam quantas reuniões fossem necessárias para elaborar os estatutos e fundar as associações, grêmios, clubes ou irmandades conforme o caso (JESUS, 2007, p. 145).

Jesus (2007) faz uma análise crítica dos registros de criação ou reformulação das associações surgidas na cidade do Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX. O autor reuniu todas as organizações que conseguiu listar em nove tipos: sociedades beneficentes, irmandades, sociedades religiosas, sociedades literárias e de instrução, sociedade científicas, sociedades dramáticas, recreativas e desportivas, caixas previdenciárias, montepios, seguradoras e cooperativas (p. 146). E, numa análise mais aprofundada dos documentos, o autor descobriu um grande número de associações beneficentes em relação aos outros tipos de associações. Destaca-se entre elas as sociedades beneficentes mutuais, de ofício, de classe, de libertos, de imigrantes e/ou comemorativas, regionais e filantrópicas. Cada uma destas com subdivisões de 3 a seis tipos. Segundo ele, a riqueza e o volume da documentação relativa especificamente a sociedades beneficentes induz necessariamente ao debate historiográfico sobre o mutualismo no Brasil (p. 149), uma das principais características deste período.

Lavavalle e Szwako (2015) apontam, além das mutuais, outras dinâmicas associativas que permitem falar de iniciativas civis no e do século XIX, tais como catolicismo tradicional organizado em irmandades e confrarias com objetivos culturais, filantrópicos e devocionais, em que parte das associações religiosas ficavam sob a direção de leigos; e os reisados que, por serem menos formais que as associações, eram responsáveis pela organização de algumas festas (p. 163). Além destas, os autores relembram o surgimento das associações abolicionistas em meados dos anos de 1840 e seu crescimento entre 1868 e 1871 (LAVALLE; SZWAKO, p. 164).

O mutualismo também aparece como característica marcante das primeiras associações paulistas nas análises de Biondi (2002) sobre a importância das associações étnicas e de classe dentro do processo de organização política dos trabalhadores italianos na cidade de São Paulo entre 1890 e 1920. O autor analisa vários grupos, dentre eles associações recreativas, círculos políticos e cooperativas que influenciaram a formação dos sindicatos paulistas. Aqui, o mutualismo aparece atrelado ao crescimento industrial da capital, como descrito no trecho seguinte:

[...] o primeiro crescimento industrial da cidade de São Paulo, na década de 1890 terá como consequência um crescimento paralelo, sobretudo a partir de 1895, das sociedades de socorro mútuo formado por imigrantes italianos, em sua maioria compostas por sócios que, em geral, trabalhavam como artesãos mas eram proprietários de suas oficinas, com poucos operários, e que frequentemente vendiam os bens que eles mesmos produziam (BIONDI, 2002, p. 53).

O autor observa que paralelo ao crescimento industrial está o aumento das sociedades de socorro mútuo. Este aumento teve seu resultado mais à frente quando, mesmo com o grande período de intensa repressão que acompanhou a greve geral de 1917 e depois adentrou-se pela década de 1920, não se impediu que os processos de organização dos trabalhadores paulistanos continuassem em direção à formação, estruturação e restauração das ligas operárias, sociedades de socorro mútuo, grupos políticos anarquistas e socialistas. Apesar de tal cenário, permaneciam as características de eticidade que tinham marcado o início do movimento associativista paulista, todavia, em menor escala (BIONDI, 2002, p. 403).

A diminuição de tais características se deu a partir de 1910, por fatores externos e internos, tais como: diminuição dos fluxos migratórios de entrada, aumento dos fluxos de saída, crescimento da migração interna do Estado de São Paulo, entrada de filhos de migrantes – principalmente italianos – nos lugares de trabalho e, conseqüentemente, no mundo associativo político, sindical e mutualista a este ligado (BIONDI, 2002, p. 403-404). A todos estes fatores acrescentou-se um outro processo intenso, que também ocorria em outras grandes cidades do Brasil: a urbanização. Esta, em grande parte, era causada pela diáspora de brasileiros que viviam no campo e buscavam na cidade grande a possibilidade de melhoria da qualidade de vida. A partir de 1950, este processo é intensificado, criando condições para o ingresso de enormes contingentes de migrantes na vida urbana, possibilitando a estes o primeiro passo para a conquista de sua cidadania social e política (BOSCHI, 1983). Como consequência:

A pressão pelo acesso a empregos gerados pelo desenvolvimento urbano industrial somada à necessidade de ampliar as possibilidades de consumo e à demanda por espaços de participação política nos quadros institucionais configuram-se enquanto fatores de mobilização política popular. No quadro do Brasil pós-1945, o populismo se transforma na principal forma de expressão política dessa emergência e da participação das classes populares urbanas (BOSCHI, 1983, p. 147)

No bojo desta pressão pelo acesso ao emprego e do apogeu político do populismo como principal forma de expressão política, surgem as primeiras associações de amigos de bairros, que visam mobilizar os moradores com o objetivo de reivindicar melhorias urbanas nos órgãos públicos. Apesar de sofrer influência do esquema político do populismo, este movimento vai se consolidando até surgirem as Sociedades de Amigos dos Bairros, que culminarão nas Associações de Moradores e dão impulso a muitos outros movimentos sociais. Neste contexto, salienta-se que em meados dos anos 1970 os movimentos reivindicatórios

populares explodem e se multiplicam nos cenários urbanos, trazendo à tona uma série de novas reivindicações que incluíam em sua lista, especificamente no Rio de Janeiro, a luta por creches, melhorias na saúde e na educação, bem como a luta por terra e moradia nas favelas. São Paulo também é cenário para tais reivindicações, onde surge, na onda da emergência dos movimentos sociais, o Movimento dos Sem Terra - MST (BOSCHI, 1983. p. 149-176).

Os anos 1980, configuraram-se, no âmbito internacional, como uma época de redescobrimto do associativismo, principalmente nos redutos britânicos e norte-americanos (HIRST, 2001; FUNG, 2003). No Brasil, isto coincidiu com a efervescência do debate sobre movimentos sociais, sociedade civil e participação, que, de acordo com Szwako et al. (2017), nasceu em algum momento da década de 1970. Esta discussão colocou em pauta as ações de atores civis e suas reivindicações, bem como sua participação em episódios de envergadura nacional como as greves de 1979, as Diretas Já!, a Constituinte e a Constituição de 1988 (SZWAKO ET AL, p. 05).

Neste contexto, a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 aparece como um marco de suma importância para a reconfiguração do cenário político brasileiro. Durante a elaboração da Carta Magna, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), teve destaque a orientação participativa do processo: permitiu-se emendas populares, apresentadas após maciças campanhas populares para a obtenção de assinaturas para muitas das propostas ligadas a políticas públicas; e participação de movimentos da sociedade civil ligados à saúde e à educação, bem como as reformas urbanas na defesa de emendas populares (AVRITZER, 2012, p. 390).

Alguns dos escritos produzidos no Brasil que retratam este período, tendo como tema os movimentos sociais brasileiros, enfatizam a importância da mobilização social em favor da construção de identidades que rompam com padrões de ações (MELUCCI, 1989; TOURAINE, 2006). Teóricos como Sader (1988) entendem que os movimentos sociais seriam um tipo de associação responsável, pois contribuíam para tornar as próprias relações sociais mais democráticas (SADER, 1988, p. 35-36). De maneira geral, boa parte dos textos acadêmicos desenvolvidos já nas décadas de 1970 e começo de 1980 tinham como característica principal a concepção de que os movimentos sociais se constituíam de uma quebra dentro do sistema, configurando-se como um elemento da política totalmente novo.

Dentre as principais transformações que esta nova forma de encarar a política poderia ajudar a provocar estava a substituição dos mecanismos de participação, dentre eles os partidos, contribuindo, desta forma, para a mudança da cultura política. Sendo assim, a

autonomia dos movimentos sociais acabaria com as relações clientelistas e com a forma tradicional de se fazer política (CARDOSO, 1994, p. 82).

Outros textos brasileiros elaborados durante a década de 1990, trouxeram à tona a importância da participação das Organizações Não Governamentais - ONGs (FERNANDES, 1994; CARDOSO, 1997). Estes escritos afirmavam que as ONGs contribuía para a democratização das relações sociais à medida que possibilitavam aos cidadãos condições para interferir diretamente nas questões públicas. Aliás, na visão destes autores, a realização de serviços públicos pelas ONGS constituía uma forma mais eficiente e eficaz de aplicar os recursos públicos. Isto pelo fato de que o trabalho destas organizações destinado ao oferecimento de tais serviços não seriam alvo da burocracia do Estado, adicionando-se, aí, a crença de que tais organizações conheceriam melhor os problemas sociais e as soluções para os mesmos.

Como consequência deste discurso, surge a identificação das ONGs com o que se passou a chamar de terceiro setor, termo que remete à separação e classificação das instituições em estatais, privadas e não governamentais. Especificamente, o campo da administração adotou este conceito para se referir às associações que se dedicam a prestar serviços junto ao Estado e às empresas privadas, que tem origem privada, mas que não tem o lucro como objetivo final¹⁰ (FERNANDES, 1994, p .21).

Esta relação entre o Estado e o terceiro setor gerou críticas a seus objetivos ao se delegar a tais instituições a prestação de serviços públicos (PIETRO, 1998; SILVA, 2000; GANANÇA, 2006). Percebe-se que na contramão dos avanços no campo da política democrática participativa, incluindo a participação de movimentos sociais quanto à discussão sobre políticas públicas, a chamada “reforma do Estado”¹¹, promovida a partir da década de 1990 apropriou-se dos discursos democráticos e de ideias como descentralização, participação cidadania e sociedade civil e deu-lhes novas roupagens que os levavam a ressignificações despolidizadas, ideologicamente, vazias e tendenciosamente neutras (DAGNINO, 2004).

Ganança (2006) observa, por exemplo, que o conceito de publicização utilizado pelos formuladores da reforma administrativa significava a transferência para o chamado setor público não estatal de serviços sociais e científicos que o Estado deveria prestar. Em sua

¹⁰ Além do terceiro setor, temos o primeiro setor, constituído das organizações públicas que atuam para o bem comum, ou seja, as organizações estatais; e o segundo setor, que são as empresas privadas que visam ao lucro (FERNANDES, 1994, p. 21).

¹¹ Mudanças nas políticas estatais com a expansão dos elementos de mercado e a transferência para o chamado terceiro setor da responsabilidade em executar a prestação de serviços públicos à população (SILVA, 2001)

concepção, isto constituía um movimento de terceirização das políticas públicas e da configuração do campo associativo brasileiro como conjunto de prestadores de serviço para o Estado (GANANÇA, 2006, p. 29).

Apesar destas observações, Ganança (2006) entende que em relação ao movimento associativo brasileiro, a década de 1990 mostrou-se positiva. Ele afirma que:

Durante a década de 1990, esse papel atribuído às organizações da sociedade civil foi ampliado para um leque muito maior de políticas públicas e renovado a partir de um novo discurso, de não mais benemerência, da caridade e da filantropia, mas sim de eficiência, profissionalização, voluntariado, ineficiência do Estado e coresponsabilização da sociedade civil (GANANÇA, 2006, p. 30)

O que se tem, então, é uma ampliação do papel das organizações da sociedade civil, que, vão além da caridade e filantropia e passam a primar pela eficiência, visando a suprir a ineficiência Estado.

Seguindo este itinerário histórico, o início da década de 2000 apresentou o crescimento das instituições de participação. Destacavam-se entre elas os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (OPS), tomando como bases as diretrizes da Constituição de 1988 que abriam espaço para a participação da sociedade civil nas políticas públicas. Avritzer (2002) enfatizou a importância dessas instituições, argumentando que elas tornavam possíveis o alargamento da democracia por meio da atuação da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais que buscam a promoção, desenvolvimento e manutenção de direitos e interesses. No entanto, ele argumenta que a participação em tais movimentos pode variar de acordo com tradição associativa de determinadas regiões em determinados períodos. Segundo Carlos (2015, p. 120), esta tradição associativa fora constituída no contexto da redemocratização do país.

Estudos mais recentes têm procurado analisar a diversidade do campo associativo. Isto tem sido feito, principalmente, no que diz respeito às relações estabelecidas entre Estado e associações, direcionando os estudiosos para novos caminhos de investigação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; GURZA-LAVALLE; SWAKO, 2015; LUCHMANN, 2012 e 2014; LUCHMANN; SCHAEFER; NICOLETTI, 2017). Dentre eles, destaca-se Ligia Luchmann, que tem estudado o tema das associações sob a perspectiva da variedade delas e disseminado esta literatura pelo mundo. Luchmann (2012; 2014; 2017) trata sobre os potenciais limites das diversas associações tendo por base a ideia de ecologia das associações, desenvolvida pelo cientista político canadense Mark Warren.

Sendo assim, no Brasil pós-Constituição de 1988, tem-se dois cenários políticos bem definidos relacionado ao tema das associações e das demais organizações da sociedade civil brasileira. De um lado, busca-se a realização de mudanças democráticas participativas iniciadas antes de 1988 e continuada após a promulgação da Constituição. Do outro, uma concepção democrática e não emancipatória implementada e desenvolvida no Brasil a partir de 1990, que propunha a reforma da política, dentro de um projeto minimalista de Estado (DAGNINO, 2004; GANANÇA 2006).

Cada uma dessas visões traz em si um modelo de sociedade que se contrapõem e se encontram, num processo dialético, contribuindo de formas diferentes para o crescimento do número das organizações civis no país. Pois, se, de um lado estão os instrumentos democráticos privilegiados para a influência e o controle das políticas públicas, do outro, estão as prestadoras de serviços públicos que contribuem para aumentar a eficiência das políticas públicas (GANANÇA, 2006, pp. 30-31)

Para se compreender todo este desenrolar dos fatos que acabam levando à criação de possibilidades de crescimento das OSCs¹², dentre elas as associações, deve-se levar em consideração a compreensão de que na participação dos vários atores na disputa de espaços de diálogo e negociação entre sociedade civil e Estado ou nas diversas formas de intermediação entre um e outro não se configura nenhuma espécie de antinomia, mas constitui as duas faces da mesma moeda (SZWAKO ET AL., 2017, p. 05), uma vez que ambas são sempre mutuamente constitutivas (DAGNINO, 2011; LAVAVALE; SZWAKO, 2015).

A compreensão da relação entre Estado e sociedade civil como realidades mutuamente constitutivas serve-nos para o entendimento da proximidade que existe entre ambos desde as primeiras associações no Brasil. Lavalle e Szwako (2015), ao revisarem criticamente as ideias da emergência tardia da sociedade civil no Brasil, além de reafirmarem esta relação, enfatizam algumas interpretações interacionistas para ela. Segundo os autores, associativismo

¹² É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) toda e qualquer instituição que desenvolva projetos sociais com finalidade pública. Tais organizações também são classificadas como instituições do Terceiro Setor, uma vez que não têm fins econômicos. Esta expressão foi adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no início da década de 90 e significa a mesma coisa que ONG – termo que se tornou mais conhecido devido ao fato de ser utilizado pela ONU e pelo Banco Mundial. Essa ideia fomentou o exercício da cidadania de forma mais direta e autônoma, na medida em que a sociedade civil abriu um espaço maior de participação nas causas coletivas (INSTITUTO BANCOBRÁS. Definições de ONG, OS, OSC, OSCIP. Publicado em 11/10/2016. Disponível em: <http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336-definicoes-de-ong---os---osc---oscip>. Acesso: 09/11/2018.

e instituições políticas brasileiras já caminhavam juntas desde o século XIX, como mostra o trecho seguinte:

... longe de ser uma característica própria das relações entre Estado e sociedade civil do período pós-Constituinte – o associativismo, nesse caso, mutualista, transformou-se em consonância e em relação com as instituições políticas. Não foram poucas as formas pelas quais essas associações de ajuda acessaram o Estado e seus recursos, do mesmo modo que não foi pouco o investimento estatal para estabilizar suas relações com as mutuais [...]: a variedade encontrada nas formas de tipificação jurídica – distinguindo entidades ‘beneficentes’ de ‘montepios’ e de ‘sociedade de socorro mútuo’–; as nomeações oficiais de presidentes de entidade, bem como as subvenções diretas ou indiretas, via loterias ou com isenção fiscal, eram três dos modos pelos quais associações mutualistas e Estado se relacionaram (LAVAVALE; SZWAKO, 2015.p 179.).

Esta relação de codeterminação entre sociedade civil e Estado presente no Regime Imperial perpassa toda a história de organização das associações e da sociedade civil brasileira, inclusive persistindo durante o chamado período de redescobrimto do associativismo nas décadas de 1980, 1990 e 2000. Por isso, Lavavalle e Szwako (2015), sustentam o argumento de implausibilidade de caracterizar os anos 1970 e 1980 como um período de “autonomia plena” das organizações da sociedade civil em relação ao Estado. Para eles, ao contrário de leituras e teorias que defendiam esta argumentação, é um equívoco entender a autonomia da sociedade civil ou dos movimentos sociais como ausência de relação com o Estado. Isto se constituía de uma concepção esvaziada da interdependência destas duas instâncias nas últimas duas décadas. Esta crítica se reforça quando se leva em consideração as possibilidades de análises e percepções relacionais de categorias sensíveis ao mundo empírico apontadas nas literaturas mais recentes.

Segundo estes autores, análises de interfaces sociestatais, por exemplo, e seus efeitos institucionais, marcam um avanço no debate por abrir caminhos para pesquisar a institucionalização dos atores da sociedade civil, suspendendo a preocupação quanto ao sinal que a ela deve ser atribuído. Eles também atentam para que em alguns casos, os atores não estatais atuam por dentro do Estado e dos partidos, através das instituições participativas ou, mesmo, a despeito delas; já em outros, não tão raros como de praxe se imagina, militantes tornados autoridades ou as próprias autoridades passam a promover uma espécie de ativismo institucional do Estado. Desta forma, concluem que são diversas as combinações e rotas de interdependência entre Estado e sociedade civil, do mesmo modo que são variadas as categorias analíticas mobilizadas para dar conta do cenário de intensificação e ampliação das trocas socioestatais (LAVAVALE; SZWAKO, 2015, p. 181).

A possibilidade de se relacionar categorias empíricas para o entendimento do universo associativo brasileiro recebeu um grande impulso a partir de 2002, quando o IBGE e o IPEA começaram a realizar pesquisas sobre as fundações privadas e associações em fins lucrativos no Brasil, estendendo estes estudos até 2010. Este incentivo foi reforçado com a criação do Mapa das OSCs e a publicação do Perfil das Organizações Civas no Brasil (IPEA, 2018).

Em suma, as associações atuais do Brasil tem sua existência fundamentada na lei brasileira, cujo elemento jurídico principal é a Constituição Federal de 1988. Elas caracterizam-se pela junção de pessoas que buscam objetivos comuns, sem visarem a obtenção de lucros e são resultados de um longo processo de lutas pela redemocratização do país. E são objetos de discussões e escritos diversos que tentam compreender suas contribuições para o processo democrático brasileiro.

Dentre os estudos que analisaram a constituição e o perfil do universo associativo brasileiro, estão as “Pesquisas FASFIL” (IBGE, 2004; 2008; 2012) e o “Perfil das OSCs” (IPEA, 2018). Por isso, depois de expostos alguns aspectos gerais sobre a organização da OSCs no Brasil proporcionado por este capítulo, é possível analisar os dados destes dois tipos de pesquisa e buscar observar as variações que tais entidades sofreram no período de 2002 a 2016.

3 A DIVERSIDADE ASSOCIATIVA BRASILEIRA E SUAS VARIAÇÕES NO PERÍODO DE 2002 A 2016

As publicações¹³ de pesquisas sobre as Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil - FASFIL¹⁴, realizadas pelo IBGE, e a publicação do Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, feito pelo IPEA, produziram dados significativos para o entendimento sobre a diversidade do universo associativo brasileiro. Por isso, neste capítulo, o presente trabalho apresenta análises destes estudos, com o objetivo de compreender como se dá a composição deste universo por regiões, área de atuação e natureza jurídica, bem como suas variações no período de 2002 a 2016.

Antes, porém, da apresentação destas análises, o texto traz algumas informações sobre os itinerários metodológicos das pesquisas FASFIL e do Perfil das OSCs, procurando justificar o porquê da escolha destes dois estudos para a construção desta compreensão.

3.1 Pesquisas FASFIL e Perfil das OSCs: itinerário metodológico, semelhanças e diferenças

A primeira pesquisa publicada sobre as FASFIL apresentou o perfil e o número destas entidades com base em informações que abordaram o período de 1996 a 2002 (IBGE, 2004). Os dados da época mostravam uma imensa pluralidade e heterogeneidade no movimento associativo brasileiro: igrejas, hospitais, escolas, universidades, entidades de assistência social, associações patronais e profissionais, associações de produtores rurais, entidades de cultura e recreação, meio ambiente, associações de moradores e organizações de defesa de

¹³ Estas publicações são: As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002 (IBGE, 2004); As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil - 2005 (IBGE, 2008); As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010 (IBGE, 2012).

¹⁴ São consideradas FASFIL as organizações registradas no CEMPRE como Entidades sem Fins Lucrativos, segundo o seu código 3 na Tabela de natureza jurídica, e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios: (I) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (II) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podem até gerá-los desde que aplicados nas atividades fins; (III) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (IV) auto administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (V) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores (IBGE, 2004, pp.14-15; 133-134).

direitos, dentre outros (IBGE, 2004; GANANÇA, 2006). Basicamente, a fonte de dados para esta pesquisa do IBGE foram os registros do Cadastro Central de Empresas do governo Brasileiro - CEMPRE¹⁵.

Para 2005, foram feitas novas pesquisas, o que gerou uma nova publicação. Nela, o IBGE e o IPEA, órgãos de estatísticas e pesquisas do governo federal, ampliaram as análises em relação aos dados contidos no estudo do IBGE sobre o CEMPRE¹⁶. Esta ampliação identificou as principais mudanças ocorridas nas fundações privadas e associações sem fins lucrativos no período de 2002 a 2005 e forneceu à sociedade um conjunto de informações importantes para o melhor conhecimento do papel desempenhado pelas associações civis e as fundações no Brasil (IBGE, 2008, p. 08).

Numa terceira publicação, o IBGE e o IPEA divulgaram estudo sobre “As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010¹⁷”. Nesta pesquisa, o IBGE buscou observar, como nos estudos anteriores, o perfil de tais entidades em relação à quantidade por região, finalidade de atuação, idade, localização, emprego e remuneração, bem como as mudanças sofridas pelo setor no período de 2006 a 2010. (IBGE 2012, p. 09). Para efeito deste nosso estudo, interessa-nos, especificamente, as categorias de quantidade por região e finalidade de atuação, bem como dados referentes à idade das organizações.

Desde então, o IBGE não realizou mais pesquisas sobre o título FASFIL. Todavia, em 2018 foi lançado o Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil como resultado da agenda de pesquisa que o IPEA desenvolve desde 2010 tendo como foco o funcionamento das estruturas do Estado brasileiro e como estas se articulam com a sociedade civil organizada (IPEA, 2018, p. 07). Esta publicação, de certa forma, reúne e substitui os estudos sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil - FASFIL, que teve a sua última publicação no ano de 2012 (IPEA, 2018, p. 10).

As informações contidas no Perfil das OSCs são também um recorte de grande parte dos dados georreferenciados disponibilizados no Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Mantido desde 2016, pelo IBGE e o IPEA em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas e a

¹⁵ Mais detalhes sobre como funciona o Cadastro Central de Empresas – CEMPRE estão no *site* do Sistema de Recuperação Automática - SIDRA, do IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/quadros/brasil/2016>>. Acesso em 14/12/2017.

¹⁶ IBGE (2004, p.08-21). As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos - 2005.

¹⁷ Merece destaque, nesta nova publicação, a reformulação pela qual passou a metodologia do estudo. Isto se fez para incorporar novos critérios para a seleção de unidades ativas no CEMPRE, banco de dados utilizados como base do estudo, e acomodar as mudanças introduzidas com a implementação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, que contribui na determinação da finalidade das entidades. Mais detalhes sobre a estrutura da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, bem como suas notas explicativas, princípios e regras de aplicação no *site* da Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, no portal do IBGE, no endereço <http://www.ibge.gov.br/concla>.

Secretaria Geral da Presidência da República, o Mapa se constitui de uma plataforma eletrônica que apresenta dados relativos às organizações da sociedade Civil no Brasil. Esta ferramenta tem permitido visualizar a localização das OSCs nas cinco regiões brasileiras.

Todas as Pesquisas FASFIL (2002; 2005; 2010), com pequenas diferenças, seguiram um itinerário parecido para a conceituação e definição das entidades organizadas da sociedade civil. Esta metodologia de classificação teve seu início na Pesquisa FASFIL de 2002, quando o IBGE selecionou, no CEMPRE, as entidades com o código de natureza jurídica iniciando por 3¹⁸. Com o objetivo de construir estatísticas comparáveis internacionalmente, o IBGE adotou como referência para tal definição a metodologia do “Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts” elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas¹⁹ em parceria com a Universidade Johns Hopkins em 2002 (IBGE, 2004, p. 14; IBGE, 2008, p. 12), que estabelece critérios importantes para tanto. Desta forma ...

[...] foram consideradas FASFIL as organizações registradas no CEMPRE como Entidades sem Fins Lucrativos, segundo o seu código de natureza jurídica 3, e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios: (i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fins; (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores (IBGE 2008, p. 13).

Dentro do Código civil brasileiro, tais critérios correspondem a três figuras jurídicas relacionadas às organizações da sociedade civil: as associações privadas, as fundações privadas e as organizações religiosas (BRASIL, 2002), que são assim definidas:

As associações, de acordo com o art. 53 do novo Código regido pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não-econômicos. As fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. E, também, as organizações religiosas que foram recentemente consideradas como uma terceira categoria. Com efeito, a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado as

¹⁸ O Código 3 corresponde às Entidades Sem Fins Lucrativos nas tabelas de natureza jurídica utilizadas nas Pesquisas FASFIL 2002 (IBGE, 2004, p.133), 2005 (IBGE, 2008, p.143) e 2010 (IBGE, 2012, p.163). Na tabela de natureza jurídica de 2014, utilizada pelo Perfil das Organizações da Sociedade Civil (2018), o código 3 também corresponde às Entidades Sem Fins Lucrativos. Ela encontra-se disponível em <https://goo.gl/ygikxq>. Acesso em 25/10/2018.

¹⁹ Mais detalhes sobre a Divisão de Estatísticas das Nações Unidas estão disponíveis no *site* <https://unstats.un.org/unsd/databases.htm>. Acesso em 30 de setembro de 2018.

organizações religiosas, que anteriormente se enquadravam na figura de associações (IBGE, 2004; 2008; 2012).

Além destas figuras jurídicas, os estudos publicados pelo IBGE e o IPEA, desde 2002, incluem também as organizações qualificadas pela Lei Federal nº 9.637/1998²⁰, o que adiciona uma quarta natureza jurídica para classificação das FASFIL, as de organização social, que, segundo a mesma lei, podem ser qualificadas da seguinte forma:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei (BRASIL, 1998).

Com este acréscimo, definiu-se, então, as quatro naturezas jurídicas sob as quais as entidades sem fins lucrativos deveriam ser identificadas e classificadas: associação privada, fundação privada, organização religiosa e organização social. O passo seguinte foi, a partir da tabela de natureza jurídica²¹, elencar as entidades em categorias. Depois, procedeu-se à seleção das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos – FASFIL. Estas são analisadas dentro de grupos classificatórios, que são utilizados nas três pesquisas sobre as fundações sem fins lucrativos estudadas aqui para definir as áreas de atuação de tais organizações.

O Perfil das OSCs também segue a maior parte deste itinerário metodológico em seu estudo com pequenas alterações quanto à consideração das organizações por natureza jurídica e à composição dos grupos classificatórios das entidades por áreas de atuação²². No entanto, a principal diferença entre as Pesquisas FASFIL e o Perfil das OSCs, para efeitos deste nosso estudo, é o uso das fontes para a identificação das entidades. Enquanto as Pesquisas FASFIL utilizam como base de dados principais as informações do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE, do governo federal, o Perfil das OSCs utiliza o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ como sua principal fonte. Isto implicou em contagens e distribuições divergentes daquelas disponibilizadas pelas pesquisas FASFIL (IPEA, 2018, p. 10).

²⁰ Esta lei trata sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e da criação do Programa Nacional de Publicização. (BRASIL, 1998).

²¹ Mais detalhes sobre as tabelas de natureza jurídica utilizadas nas Pesquisas FASFIL 2002 e 2005, estão em IBGE (2004, p. 133). As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos, 2002; IBGE (2008, p.143), As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos 2005; e *site* da Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, do IBGE, no seguinte endereço <https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/organizacao-juridica/tabela-de-natureza-juridica.html>.

²² Trataremos destas alterações, de forma mais especificada, nas seções 3.2, 3.3 e 3.4 deste capítulo.

A apresentação das diferenças entre as Pesquisas FASFIL e o Perfil das OSCs servem aqui como informações para o entendimento da natureza destes dois tipos de pesquisas. No entanto, não impedem que possamos compará-los no sentido de entender como se dá a constituição do universo associativo brasileiro ao longo do período aqui estudado. Aliás a escolha dos resultados destas pesquisas se justifica porque, longe de impedir, seus dados se complementam no sentido da construção da compreensão das variações porque passaram as organizações da sociedade civil brasileira entre 2002 e 2016, como se verá a seguir. É comparando tais dados que este texto pretende contribuir para o estabelecimento de tal compreensão.

3.2 A diversidade associativa brasileira: distribuição e crescimento por regiões

O presente trabalho tem como recorte temporal o período de 2002 a 2016. No entanto, neste momento, toma como ponto de partida dados que remetem ao ano de 1996. Isto se faz para que se possa entender a configuração do universo associativo brasileiro apresentado pelas pesquisas sobre as Fundações Privadas e Associações Sem Fins lucrativos no Brasil - 2002, que, embora tenham 2002 como referência, inicia seu período de pesquisa em 1996. Na sequência, a presente seção apresenta dados das pesquisas FASFIL (2002, 2005 e 2010) e do Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil (Perfil das OSCs) quanto à quantidade das entidades organizadas da sociedade civil brasileira entre 2002 e 2016, de maneira geral e por regiões, tentando responder às seguintes perguntas: Qual o número das entidades por região em cada período abarcado pelas Pesquisas FASFIL e pelo Perfil das OSCs?; Qual a variação percentual de crescimento das organizações civis por região entre um período e outro destas mesmas pesquisas?; O que isto diz sobre a diversidade associativa brasileira?

As pesquisas FASFIL 2002, 2005 e 2010, que apresentaram resultados de estudos realizados no período 1996-2002, 2002-2005 e 2006-2010²³, respectivamente, mostraram uma grande superioridade dos números das fundações privadas e associações sem fins lucrativos

²³ Soa estranha a disposição destes períodos das Pesquisas FASFIL. Se observado bem, percebe-se que os dois períodos anteriores dão ideia de sequência. O primeiro período termina em 2002, ano que dá início ao segundo período, que termina em 2005. No entanto, o terceiro período começa em 2006 e termina em 2010, não havendo sequência entre o final do período da pesquisa anterior e este último. Isto se deu devido à mudança de metodologia. Na pesquisa FASFIL 2010, o IBGE desconsiderou os métodos de identificação e classificação das FASFIL utilizados nas pesquisas de 2002 e 2005 e, conseqüentemente, seus dados, optando por uma nova metodologia que gerou novos dados (IBGE, 2012). Esta nova metodologia considerou um número menor de entidades FASFIL do que aquele mostrado pela pesquisa de 2005.

em relação ao número das outras entidades sem fins lucrativos do Brasil em todos estes períodos. A tabela 1 mostra alguns dados desta superioridade.

TABELA 1 – Evolução das entidades constantes no CEMPRE, considerando números absolutos e variação percentual Brasil – 1996/2010

Entidades constantes no CEMPRE	Números absolutos					Variação (%)		
	1996	2002	2005	2006	2010	1996/2002	2002/2005	2006/2010
Total	3.476.826	5.339,694	6.076,940	4.636.796	5.551.195	53,6	13,8	19,7
Entidades Privadas e Associações sem Fins Lucrativos	211.789	500.155	601,611	503.519	556.849	136,2	20,3	10,6
Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL	107.332	275.895	338.162	267.228	290.692	157,0	22,6	8,8
Outras entidades privadas sem Fins Lucrativos	104.455	224.260	263.449	263.231	266.154	114,7	17,5	12,7
Empresas e outras organizações	3.265.039	4.893.539	5.475.329	4.133.277	4.995.069	48,2	13,1	27,2

Adaptados a partir de IBGE (2008, p. 46), As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2005 e IBGE (2012, p. 63), As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2010.

Os dados da tabela 1 apontam que no itinerário de crescimento das entidades organizadas da sociedade civil brasileira entre 1996 e 2010 há um misto de elevação e queda. Há um crescimento enorme (157%) das FASFIL em relação às outras entidades sem fins lucrativos entre 1996 e 2002; uma redução também enorme no ritmo de crescimento para 22,6%, em 2002-2005, confirmada por uma queda ainda maior em 2006-2010²⁴, chegando a apenas 8,8%. Todavia, dentro da pesquisa do IPEA (2018) sobre as OSCs, o crescimento das fundações e associações volta a ser destaque²⁵.

²⁴ A superioridade numérica das FASFIL em relação às demais entidades sem fins lucrativos não aparece de forma mais acentuada no período 2006 a 2010 devido às mudanças metodológicas na forma de considerar as organizações. Segundo IBGE (2012, p. 21), estas reformulações metodológicas levaram a uma redução de 24,8% no total de empresas e outras organizações ativas no CEMPRE e, conseqüentemente, à redução de 22,6% das FASFIL com referência de 2006. Isto se deu pelo fato da exclusão das unidades que preencheram a RAIS com o indicativo de inatividade, declarando-se como “não exercendo atividade econômica” no ano de referência. Por isso, o IBGE considerou para a publicação de “As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil - 2010” exclusivamente as organizações consideradas na tabela de natureza jurídica 2009.1 como entidades sem fins lucrativos, não incluindo entidades empresas, órgãos públicos e demais organizações (IBGE, 2012, pp. 20-24; 162-163)

²⁵ É importante lembrar que a pesquisa do IPEA, quando da identificação e classificação das entidades como OSCs, levou em consideração também os registros destas entidades no CNPJ e não somente o cadastro delas no CEMPRE como procedeu o IBGE nas pesquisas FASFIL de 2002 a 2010, o que possibilitou contagens diferentes das pesquisas anteriores (IPEA, 2018).

De acordo com o Perfil das OSCs, em 2016, as associações privadas e as fundações privadas, juntas, representavam 87,9%, (720.943 organizações) de todo o universo das OSCs brasileiras que correspondiam a 820.186 organizações em 2016. Dentro dos 87,9%, as associações equivaliam à grande maioria, 86,4% (708.546 organizações), ficando as fundações privadas com apenas 1,5% (12.397) de organizações da sociedade civil²⁶ (IPEA 2018, p. 47-51). Dentro deste contexto, surge a pergunta: O que explica este itinerário de elevação e queda no ritmo de crescimento das entidades organizadas da sociedade civil no Brasil durante os períodos aqui estudados?

Algumas mudanças no contexto político e social do país podem servir como tentativas explicativas para tais variações. O crescimento das entidades FASFIL apontado no período 1996-2002 soa ainda como reflexo da explosão dos movimentos reivindicatórios na década de 1970, puxado pelas associações de moradores que dão impulso a outros movimentos sociais, chegando à criação do Movimento dos trabalhadores sem Terra – MST (BOSCHI, 1983). Esta explosão é acompanhada pela grande onda de debates sobre movimentos sociais, sociedade civil e participação, também surgidos neste período, que reconhecem a importância da mobilização social em favor da construção de identidades que rompam com padrões de ações (CARDOSO, 1984; SADER, 1988; MELUCCI, 1989; TOURAINÉ, 2006). Alia-se a estes aspectos a participação dos movimentos sociais em eventos de grande repercussão nacional como as greves de 1979, Diretas já!, Constituinte e Constituição (SZWAKO ET AL, 2017).

A própria Constituição de 1988 no seu processo de elaboração colocou, como um dos elementos importantes da participação de movimentos da sociedade civil, a construção de propostas que melhorassem as políticas públicas. Isto possibilitou o desenvolvimento de organizações participativas que muito contribuíram para o aumento das entidades civis no Brasil: as ONGs, ou organizações do terceiro setor, os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos.

Como consequência, a partir dos anos 1990, as organizações do terceiro setor passaram a ter grande importância no oferecimento de serviços em parceria com o poder público (FERNANDES, 1994; GANANÇA, 2006), estreitando a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado (CARDOSO 1987; SADER, 2002; MONTAÑO, 2002). Alia-se a isto o fato de que no início dos anos 2000, as instituições participativas como os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos (OPS) começaram a tomar corpo e atuar

²⁶ Além das associações privadas e fundações privadas, as organizações religiosas com 98.641 organizações, equivalente a 12,0%, e as organizações sociais com 602 entidades (cerca 0,1%), também compunham o universo das OSCs brasileiras em 2016 (IPEA 2018).

no processo deliberativo das políticas públicas. Estas iniciativas contribuíram para possibilitar a ampliação dos espaços democráticos e a multiplicação de atores sociais dentro dos movimentos organizados da sociedade civil brasileira (SADER, 1988; CARDOSO 1994; AVRITZER, 2002).

A contribuição destes elementos históricos, políticos e sociais para o crescimento das FASFIL 2002 é confirmada pelos dados do IBGE (2002, pp. 25-26). Eles mostram que das 275.895 fundações privadas e associações sem fins lucrativos existentes no Brasil na época, 61,6% foram criadas entre 1991 e 2002, período de tempo em que após a promulgação da Constituição “cidadã” de 1988, que amplia o espaço da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, emergem as organizações do Terceiro setor e as instituições participativas como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos.

Enfim, é possível afirmar que, dentre os diversos fatores que explicam o grande crescimento das FASFIL no período de 1996-2002, merece destaque o fortalecimento da democracia, preparado desde os anos 1970 com a explosão dos movimentos sociais reivindicatórios e que tem seu ponto alto na promulgação da Constituição Federal de 1988 e na eleição de um presidente, Fernando Collor de Melo, via voto popular, que representou o marco do final da ditadura militar no Brasil.

Um outro fator de suma importância é o incentivo à participação da sociedade civil na vida social, exemplificado aqui pela grande participação dos movimentos sociais na preparação de propostas para a melhoria das políticas públicas e de instituições participativas como as ONGs, no oferecimento de serviços, e dos Orçamentos Participativos, que, dentro da esfera pública desempenha papel relevante quanto à deliberação pública no Brasil nos anos 2000. Isto se confirma também, ao se analisar os tipos de organizações instituídas no período. Percebe-se que as entidades do grupo de organizações voltadas para a promoção, desenvolvimento e defesa de direitos, representavam 41,5% das FASFIL criadas a partir de 1990 (IBGE, 2008, p. 30). Dentre estas, destaca-se a força das associações de moradores, que funcionaram como mola propulsora dos movimentos sociais reivindicatórios pré-Constituição e que correspondia, em 2002, a 32% das entidades deste grupo de atuação²⁷. (IBGE, 2004, p. 32).

²⁷ As Pesquisas FASFIL (2002, 2005 e 2010), utilizam dez grupos classificatórios para analisar as entidades por área de atuação. Desenvolvimento e defesa de direitos é um destes grupos. Os outros são: Habitação, Saúde, Cultura e recreação, Educação e pesquisa, Assistência social, Religião, Meio Ambiente e proteção animal, Associações Patronais e profissionais e Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente.

Uma vez promulgada a Constituição e alcançado o objetivo de redemocratização do país, nota-se uma redução significativa no ímpeto das iniciativas da sociedade civil brasileira. Assiste-se à chegada ao poder de governos democráticos, cujas agendas políticas estavam voltadas mais para a abertura do país ao mercado internacional (governo Fernando Collor de Mello e Itamar Franco²⁸), e o controle da economia (governo Fernando Henrique Cardoso²⁹), bem como as incertezas da relação entre governo e movimentos da sociedade civil, como se viu no primeiro mandato do governo Lula), que pareciam se orientar por estratégias políticas de cunho neoliberal (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), deixando os movimentos sociais de fora das discussões sobre estes assuntos. Junta-se a estes fatores, o declínio de instituições participativas como o orçamento popular a partir da segunda metade dos anos 2000 em algumas partes do país³⁰.

A literatura da Ciência Política brasileira é lacunar no sentido de oferecer subsídios para que se possa relacionar estes fatos à perda de fôlego ou desaceleração no ritmo de crescimento das fundações sem fins lucrativos nos períodos de 2002-2005 e 2006-2010 (IBGE, 2008; 2012). Por isso, necessita-se que estudos mais aprofundados sejam realizados para que se possa afirmar assertivamente a respeito da relação entre estas duas variáveis.

Ao contrário do que aconteceu nos dois últimos períodos das Pesquisas FASFIL, em que houve redução na quantidade de fundações privadas e associações sem fins lucrativos, o Perfil das OSCs mostra um grande crescimento das organizações da sociedade civil entre 2010 e 2016. O aumento destas entidades foi de 59,6%, saindo de 514.027, em 2010, para 820.186 organizações, em 2016. As causas para este crescimento são difíceis de detectar, uma vez que a pesquisa foi publicada recentemente, já no segundo semestre de 2018, e não se tem ainda, dentro da Ciência Política, estudos publicados que relacione o crescimento das OSCs neste período a fatos políticos, históricos ou sociais.

Uma tentativa de explicação seria associar o crescimento das OSCs aos recursos próprios, privados e oriundos de estados e municípios para o financiamento de projetos e atividades das organizações. No entanto, estes dados carecem de maior informação. Segundo o IPEA (2018, p. 10) a limitação dos dados não permite afirmações definitivas, mas é provável que a maior parte das organizações hoje existentes atue sem financiamento público direto e conte com recursos próprios ou com recursos do setor privado.

²⁸ BURLE, Lauro Lobo. A política de comércio exterior e a abertura do mercado de capitais: 1990-92. Indicadores econômicos FEE, v. 21, n. 1, p. 97-112, 1993.

²⁹ GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. Economia brasileira contemporânea. Elsevier Brasil, 2005.

³⁰ FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. Lua Nova, n. 95, p. 181-225, 2015.

Embora, o Perfil das OSCs traga tabelas que mostram as transferências de recursos federais e voluntários para as organizações da sociedade civil (IPEA, 2018, pp. 119-138), os dados disponíveis e as pesquisas feitas são insuficientes para estabelecermos uma relação de causalidade entre investimentos, de qualquer natureza, com o crescimento destas entidades. O próprio texto do Perfil das OSCs admite lacunas das análises por ausência de dados, dedicando seu último capítulo para listar as principais deficiências quanto a isto e propor uma agenda de pesquisa sobre as OSCs do país (IPEA, 2018, pp. 149-156). Dentre tais lacunas, uma das principais é esta dificuldade de se relacionar investimento ao crescimento das OSCs.

Por escassez de dados e literatura pertinente, não nos deteremos, aqui, a tentar explicar os motivos gerais que levaram ao grande crescimento no número de OSCs entre 2010 e 2016, ensejando que isto possa ser feito em estudos posteriores. No entanto, ao falarmos da distribuição das OSCs por área de atuação e natureza jurídica, nas próximas seções, indicaremos que fatores, dentro destes aspectos, mais influenciaram para este aumento tão significativo.

Os números das entidades organizadas da sociedade civil quando vistos por regiões mostram grande concentração de organizações nas regiões sudeste e sul. Além disso, observa-se um fato comum em todos os estudos das Pesquisas FASFIL e no Perfil das OSCs: a distribuição destas entidades por grandes regiões do Brasil tende a seguir o tamanho da população com algumas variações. A tabela 2 mostra como se dá esta distribuição.

TABELA 2 – Distribuição das FASFIL por grandes regiões considerando a população (2002-2010)

GRANDES REGIÕES	Distribuição das FASFIL e da população por período das pesquisas											
	1996-2002				2002-2005				2006-2010			
	FASFIL		População		FASFIL		População		FASFIL		População	
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
Brasil	275.895	100,0	176.391.014	100,0	338.162	100,0	184.184.264	100,0	290.692	100,0	190.755.799	100,0
Sudeste	121.175	44,0	75.187.605	42,6	143.444	42,4	78.472.017	42,6	128.619	44,2	80.364.410	42,1
Nordeste	61.295	22,2	49.246.420	28,0	79.998	23,7	51.019.019	27,7	66.529	22,9	53.081.950	27,8
Sul	63.562	23,0	25.962.162	14,7	76.888	22,7	26.973.511	14,6	62.633	21,5	27.386.891	14,4
Centro-Oeste	18.148	6,6	12.270.592	7,0	21.668	6,4	13.020.767	7,1	18.783	6,5	14.058.094	7,4
Norte	11.715	4,2	13.724.235	7,7	16.164	4,8	14.698.878	8,0	14.128	4,9	15.864.454	8,3

Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2004; 2008; 2012), Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (2002; 2005; 2010).

Os dados da tabela 2, levando em consideração a quantidade das FASFIL e o tamanho da população nos períodos abordados pelas pesquisas, mostram a região sudeste como aquela que apresenta a maior proporção entre a quantidade de FASFIL e tamanho da população. No período de 1996-2002, esta região contava com 44,0% de FASFIL em uma população de 42,6%. Nas pesquisas seguintes, a proporção foi de 42,4% para 42,6%, em 2002-2005; e de 44,2% para 42,1% em 2006-2010. Em segundo lugar quanto a esta proporção está a região centro-oeste. Nela, os números proporcionais entre quantidade de FASFIL e tamanho da população foram: no período 1996-2002, de 6,6% para 7,0%; de 6,4% para 7,1%, em 2002-2005; e de 6,5 para 7,4% no período de 2006-2010.

Já as outras três regiões merecem comentários à parte sobre a relação entre quantidade de FASFIL e a população. As regiões norte e nordeste apresentam uma característica comum: os seus números percentuais de população são bem maiores que os números percentuais da quantidade de FASFIL. Na região norte, o tamanho da população oscilou entre 7,7% e 8,3% nas três pesquisas, enquanto a quantidade de FASFIL foi de 4,2% a 4,8%. Em relação à região nordeste, esta oscilação fica entre 27,7% e 28%, para a população, e de 22,2% a 23,7% para a quantidade de FASFIL nos três períodos estudados. Todavia, a região sul apresenta o contrário desta relação. Os seus percentuais de FASFIL oscilaram entre 21,5% e 23,0%, em uma população que esteve entre 14,4% e 14,7%, nos três períodos analisados pelo IBGE. Estes dados mostram a região sul como a parte do Brasil mais densa quanto à quantidade de FASFIL entre 1996 e 2010.

Em números absolutos, os resultados dos períodos de 1996-2002 e 2002-2005 mostram que em todas as regiões aumentou a quantidade da população e a quantidade de FASFIL. Isto não se verificou no período 2006-2010, em que os dados mostram aumento da população, mas uma diminuição na quantidade de FASFIL. No entanto, como já se sabe, esta redução se deu devido à mudança metodológica feita pelo IBGE (2012) quanto à forma de considerar as entidades como FASFIL.

A pesquisa do IPEA (2018), que gerou dados para a publicação do Perfil das OSCs, confirmou alguns dos resultados apontados pelas Pesquisas FASFIL com pequenas variações. Estas variações mostram um aumento do percentual de crescimento de entidades da sociedade civil em regiões que, nas Pesquisas FASFIL, mostravam o percentual destas organizações menor que o percentual da população. A tabela 3 apresenta detalhadamente alguns destes dados relativos ao número e percentual das OSCs por grandes regiões, levando em consideração a população destas regiões em 2016.

TABELA 3 – Número e percentual das OSCs por grandes regiões, considerando a população - 2016

Grandes regiões	OSCS		POPULAÇÃO	
	Total	(%)	Total	(%)
Brasil	820.186	100,0	206.081.432	100,0
Sudeste	325.376	39,7	86.356.952	41,9
Nordeste	205.300	25,0	56.915.936	27,6
Sul	157.898	19,3	29.439.773	14,3
Centro-Oeste	64.242	7,8	15.660.988	7,6
Norte	67.370	8,2	17.707.783	8,6

Adaptado de IPEA (2018, p. 27-28). Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

De acordo com os números da tabela 3, a região sudeste manteve a proporção de quantidade de organizações pela população, apresentando, no entanto, o percentual de OSCs um pouco menor do que o percentual da população. Esta relação ficou em 39,7% de OSCs, para 41,9% de população. A região centro-oeste manteve parecida a proporção quantidade de organizações/população, mas aumentou para cerca de 1,0 ponto percentual a quantidade de organizações e 0,4 ponto percentual, aproximadamente, de população, sendo, portanto, a variação para cima no número de organizações percentualmente maior que a variação no número da população. Nesta região esta relação ficou em 7,8%, para a quantidade de OSCs, e 7,6% para o tamanho da população.

A região nordeste manteve o percentual da população superior ao percentual da quantidade de organizações em 27,6% em relação à população e 25,0% de OSCs. Todavia, já se pode observar aqui um aumento significativo na porcentagem da quantidade de organizações civis, que sai da margem de 22,2% a 23,7% nas pesquisas FASFIL para 25,0% no Perfil das OSCs. Mas a diferença mais significativa fica a cargo da região norte, que aproximou o percentual da quantidade de organizações civis ao da população. Esta relação ficou em 8,6% para a população e 8,2% para a quantidade de OSCs. A região sul, também no Perfil das OSCs, apresenta-se como a região mais densa em quantidade de organizações civis, com 19,3% das OSCs em uma população de 14,3%. Porém, embora o percentual da população tenha ficado próximo da margem de oscilação de 14,4% a 14,7% das Pesquisas FASFIL, há uma variação para baixo no percentual da quantidade de OSCs em relação à população, uma vez que nas Pesquisas FASFIL a margem de variação foi entre 21,5% a 23%.

Para explicar estas variações da quantidade das organizações civis FASFIL pelo tamanho da população, necessário se faz uma análise simples da porcentagem de crescimento da quantidade de FASFIL e de OSCs em cada região por períodos pesquisados. As tabelas 4 e 5 expõem, didaticamente, como se deu esta evolução.

Tabela 4 – Faixa de crescimento da FASFIL por regiões no Brasil (2002-2010)

Regiões	FASFIL por períodos							
	2002 – 2005				2006-2010			
	Quantidade		Crescimento		Quantidade		Crescimento	
	2002	2005	Absoluto	(%)	2006	2010	Absoluto	(%)
Brasil	275.895	338.162	62.267	22,6	267.288	290.692	23.404	8,8
Sudeste	121.175	143.444	22.269	18,4	117.322	128.619	11.214	9,6
Sul	63.562	76.888	13.326	21,0	59.215	62.633	3.418	5,8
Nordeste	61.295	79.998	18.703	30,5	61.690	66.529	4.839	7,8
Centro-oeste	18.148	21.668	3.520	19,8	16.688	18.783	2.095	12,6
Norte	11.715	16.164	5.000	42,8	12.323	14.128	1.805	14,6

Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2004; 2008; 2012), Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos 2002, 2005 e 2010.

A tabela 4 mostra a faixa de crescimento das FASFIL por regiões no Brasil entre 2002 e 2010. Percebe-se que, entre 2002 e 2005, as regiões em que a quantidade destas organizações civis mais cresceu foram: norte (42,8%), nordeste (30,5%) e sul (21%). As duas regiões que tiveram menor índice de crescimento de FASFIL neste período foram: sudeste, com 18,4%, e centro-oeste, com 19,8%.

No período de 2006 a 2010, o crescimento da quantidade de FASFIL foi modesto e, como se sabe, não acompanhou o ritmo do crescimento da população. Mesmo neste cenário, a região norte (14,6%) manteve a dianteira, seguido, desta feita, pelas regiões centro-oeste (12,6%) sudeste (9,6%), nordeste (7,8%) e sul (5,8%). De 2010 a 2016, o *ranking* da faixa de crescimento das OSCs ficou como exposto na tabela 5.

Tabela 5 – Faixa de crescimento das OSCs por regiões no Brasil referentes ao período 2010-2016

Regiões	OSCs por período (2010-2016)			
	Quantidade		Crescimento	
	2010	2016	Absoluto	(%)
Brasil	514.027	820.186	306.159	59,6
Sudeste	208.993	325.376	116.383	55,7
Sul	116.961	157.898	40.937	35,0
Nordeste	122.880	205.300	82.420	67,1
Centro-oeste	33.220	64.242	31.022	93,9
Norte	31.973	67.370	35.397	110,8

Elaborado pelo autor com base em dados do IPEA (2018), Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

A tabela 5, que mostra a faixa de crescimento das OSCs por regiões do Brasil no período de 2010 a 2016, confirma a primeira posição da região norte em relação à faixa de crescimento, com um nível de crescimento que chega a 110,8%. Os dados mostram também o centro-oeste do Brasil com 93,9%, seguido pelas regiões nordeste (67,1%), sudeste (55,7%) e, por último, a região sul, com 35%.

Sendo assim, analisada por regiões, a distribuição das OSCs confirma a concentração destas organizações nas três regiões mais populosas do país. No entanto, em relação ao nível de crescimento, os dados mostram as regiões norte, centro-oeste e nordeste na dianteira deste processo. Surge, então, uma pergunta em relação a esta variação: o que justifica o aumento maior do nível de crescimento nestas três regiões em relação às outras? Para responder a esta questão, uma olhada na porcentagem de ano de criação das organizações existentes ao longo dos períodos da pesquisa oferecerá elementos que ajudarão nesta tarefa.

Uma primeira explicação que surge a partir de tais dados é que as regiões norte, nordeste e centro-oeste tenham despertado mais tardiamente para a importância das associações. Analisando pelos anos de referência das pesquisas, considerando a faixa de ano de criação das entidades, temos o seguinte cenário. Em 2002, o percentual de FASFIL criadas na região norte, entre 1970 e 1990 era de 27,1%, enquanto o percentual das entidades fundadas a partir de 1991 até 2002 alcançava 72,9%. Nas outras regiões os percentuais eram os seguintes: nordeste, 25,6% (1970-1990) e 74,4% (1991-2002); centro-oeste, 37,19% (1970-1990) e 62,81% (1991-2002); sudeste, 43,62% (1970-1990) e 56,38% (1991-2002); e, por fim, região sul com 42,89% (1970-1990) e 57,11% (1991-2002)³¹.

Em 2005, os números mostraram que as fundações privadas e associações sem fins lucrativos criadas de 1970 a 1990, na região norte, representavam apenas 22%, enquanto as entidades surgidas entre 1991 e 2005 representavam 78%. Em outras regiões os resultados se apresentaram assim; região nordeste, 20,7% a 79,3%; centro-oeste, 31,6% a 68,4%; sudeste, 37,5% a 62,5%; e sul, 36,3% a 63,7%. Na última pesquisa FASFIL, em 2010, fazendo a comparação entre o percentual de 1970 a 1990 com porcentagem das organizações surgidas entre 1991 e 2010, os resultados alcançados são os seguintes: região norte, 18,1% (1970-1990) a 81,9% (1991-2010); região nordeste, 17,8% e 82,2%; região centro-oeste, 27% e 73%; região sudeste, 20,6% e 79,4%; e região sul, 32,7 e 67,3³².

³¹ Estas análises são feitas a partir de dados do IBGE (2004, pp. 25-26), *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos – 2002*.

³² Estas análises são feitas a partir de dados do IBGE (2008, pp. 24-25), *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos – 2005*; e IBGE (2012, pp. 30-31), *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos – 2010*.

Com dados coletados a partir do Perfil das OSCs, comparamos o percentual das entidades surgidas entre 1970 e 2000 como um primeiro período com a porcentagem das organizações criadas entre 2001 e 2016, como um segundo período. O resultado foi o seguinte. A região norte apresentou 36%, no primeiro período, e 64% no segundo. As demais regiões ficaram assim: nordeste, 44,3% e 55,7%; sudeste, 49,9% e 50,1%; e a região sul ficou com 54,0% e 46,0 %³³.

Estes dados mostram que em quase todos os períodos das Pesquisas FASFIL e do Perfil das OSCs, as regiões norte, nordeste e centro-oeste apresentam índices de organizações mais antigas menores do que as regiões sudeste e sul. Em outras palavras, as entidades situadas nas regiões norte, centro-oeste e nordeste são mais jovens do que as entidades fixadas nas regiões sudeste e sul, com destaque para esta última que apresentou o maior percentual de organizações mais velhas na maioria dos períodos de todas as Pesquisas FASFIL e no Perfil das OSCs.

Desta forma, podemos afirmar que o ritmo de crescimento das entidades por regiões, proporcionado pelo despertar tardio de algumas regiões para o associativismo e a tradição associativa (AVRITZER, 2002; CARLOS 2011), além da quantidade da população, são elementos que também ajudam a entender a diversidade associativa, quanto ao número de organizações, entre as regiões do Brasil. As regiões norte, nordeste e centro-oeste representam este despertar tardio com suas grandes porcentagens de organizações mais jovens, ao passo que as regiões sudeste e sul mostram ter uma tradição associativa maior, uma vez que registram as porcentagens maiores de entidades mais antigas.

É importante notar também que à medida que as regiões norte, nordeste e centro-oeste vão aumentando em quantidades de instituições mais novas, o sudeste e o sul vão diminuindo a sua porcentagem geral de organizações, pelo fato de boa parte das entidades mais velhas entrarem em inatividade ou desaparecerem. Se pegarmos os dados gerais referentes ao Brasil, vemos que a porcentagem de organizações fundadas até 1980 diminuiu de 2002 a 2016. Em 2002, esta porcentagem era de 15,9%, caiu para 13,1% em 2002, teve uma nova queda para 12,7% no ano de 2010³⁴ e ficou em 12,3% de acordo com dados do Perfil das OSCs³⁵. A maioria destas entidades ficava nas regiões sul e sudeste.

³³ Estas análises são feitas a partir de dados do IPEA (2018, pp. 139-142), Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

³⁴ IBGE (2004; 2008; 2010), As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – 2002; 2005; 2010.

³⁵ IPEA (2018), Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

Isto tudo ajuda a explicar a aproximação da porcentagem da quantidade de organizações civis da porcentagem da população na região norte, como também na região nordeste; a superação do percentual de organizações civis em relação à população na região centro-oeste, bem como a pequena redução do percentual de quantidade de entidades em relação à porcentagem da população no sudeste; e a grande queda da porcentagem de OSCs na região sul no ano de 2016. Além disso, aponta para uma tendência de crescimento do percentual de organizações da sociedade civil das regiões norte, centro-oeste e nordeste em relação às demais regiões.

3.3 Diversidade associativa por área de atuação: variações e perspectiva

O universo associativo brasileiro tem se mostrado diverso desde os primeiros registros de associações no Brasil (JESUS, 2007; PINHEIRO, 2011; LUCHMANN, 2012, 2014, 2017). Para entender esta diversidade o IBGE (2004; 2008; 2012) adotou, de 2002 até 2010, uma tabela de classificação constituída de dez grupos e seus respectivos subgrupos que abarcam todo o universo das Fundações Privadas e Associações Sem Fins lucrativos ao longo destes anos. Estes grupos são: habitação, saúde, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social, religião, associações patronais e profissionais, meio ambiente e proteção animal, desenvolvimento e defesa de direitos e outras fundações e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente.

O IPEA (2018) também utilizou uma tabela classificatória semelhante para investigar o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil no período de 2010 a 2016. Todavia, há uma pequena diferença nesta tabela. Nela os grupos classificatórios “habitação” e “meio ambiente e proteção animal” existentes nas Pesquisas FASFIL como grupos independentes aparecem como subgrupos do grupo “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” do Perfil das OSCs.

É com base nas informações sobre a quantidade de organizações civis dos grupos classificatórios apresentados pelas Pesquisas FASFIL e pelo Perfil das OSCs que analisaremos agora, algumas variações do universo associativo brasileiro, por áreas de atuação, no período de 2002 a 2016. A partir de então, objetiva-se compreender para que perspectivas estas mudanças apontam no que se refere as diversas áreas de atuação nas diversas regiões do país.

Vistos por finalidade de atuação, é possível perceber o peso das entidades voltadas para a promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos, seguidas por aquelas votadas para a religião, cultura e recreação, assistência social, educação e pesquisa e saúde. A tabela 6 mostra a quantidade de entidades por cada uma destas áreas de atuação, no Brasil, de 2002 a 2016.

TABELA 6 – Quantidade de entidades por finalidade de atuação no Brasil, considerando os dados das Pesquisas FASFIL (2002-2010) e do Perfil das OSCs (2010-2016)

Finalidade de atuação	FASFIL ³⁶						OSCs ³⁷	
	2002		2005		2010		2016-2016	
	Absolutos	(%)	Absolutos	(%)	Absolutos	(%)	Absolutos	(%)
Total	275.895	100,0	338.162	100,0	290.692	100,0	820.186	100,0
Promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses ³⁸	89.742	32,5	119.055	35,2	87.402	30,1	339.104	41,3
Religião	70.446	25,6	83.775	24,8	82.853	28,5	208.325	25,4
Cultura e recreação	37.539	13,6	46.999	14,0	36.921	12,7	79.917	9,7
Assistência Social	32.249	11,7	39.395	11,6	30.414	10,4	27.383	3,3
Educação e pesquisa	17.493	6,3	19.940	5,9	17.664	6,1	39.669	4,8
Saúde	3.798	1,4	4.464	1,4	6.029	2,1	6.841	0,8
Meio Ambiente e proteção								
Animal	1.591	0,6	2.562	0,7	2.242	0,8	-	-
Habitção	322	0,1	456	0,1	292	0,1	-	-
Associações patronais e profissionais ³⁹	-	-	-	-	-	-	22.261	2,9

Elaborado a partir de dados de dados do IBGE (2004; 2008; 2012) e do IPEA (2018) sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos e sobre o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil.

³⁶ Além dos grupos aqui definidos, as pesquisas do IBGE (2004; 2008; 2012) sobre as FASFIL acrescentam à tabela de classificação o grupo “Outras Fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente”. Este representava 8,2% de FASFIL em 2002; 6,3% em 2005; e 9,2% em 2010.

³⁷ Além dos grupos abaixo a tabela classificatória do Perfil das OSCs, em 2016, é composta de outros dois grupos: “Outras atividades associativas”, que representam 9,5%; e “Outras organizações da sociedade civil”, com 2,3%.

³⁸ Nas Pesquisas FASFIL, a análise da finalidade “Promoção desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” envolve os grupos “Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses e “Associações patronais e profissionais”, embora seus números sejam dados em separados nas tabelas de classificação.

³⁹ No Perfil das OSCs, embora o grupo “Desenvolvimento e defesa de direitos” tenha um subgrupo intitulado “Associações patronais e profissionais”, existe um grupo específico também chamado “Associações patronais e profissionais”, que englobam as “Associações profissionais” e as “Associações empresarias e patronais”. Este grupo é analisado separadamente na pesquisa do IPEA (2018). Como este é um estudo comparado entre as Pesquisas FASFIL e o Perfil das OSCs, analisamos aqui apenas aqueles grupos de finalidades que apresentam números em separado tanto numa pesquisa quanto nas outras. Estes grupos são: promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, religião, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social e saúde. Desta forma, não consideramos neste texto as associações patronais e profissionais que aparecem em separado apenas no Perfil das OSCs. E, se assim fosse feito, estas entidades seriam inclusas na área de atuação, promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, como é feito nas Pesquisas FASFIL, o que serviria somente para confirmar a supremacia desta finalidade em relação às outras, não alterando, no final, a ordem de maior para menor dos grupos classificatórios por área de atuação.

Os dados da tabela 6 mostram que, em termos de Brasil, as organizações de promoção, desenvolvimento e defesa de direitos mantém sua maioria em todos os períodos das Pesquisas FASFIL e do Perfil das OSCs. Embora tenham mostrado pequena redução nos percentuais de 2006-2010 (30,1%), em todas os outros estudos este grupo de organizações manteve uma tendência de crescimento crescente em percentuais de entidades organizadas da sociedade civil em relação às outras áreas de atuação, saindo de 32,5% em 2002, chegando a 35,2% de FASFIL em 2005 e atingindo 41,3% no Perfil das OSCs.

O segundo grupo em quantidade de organizações civis do Brasil, em todos os períodos de pesquisas aqui analisados, é representado por organizações voltadas para as atividades religiosas. Este grupo mostrou oscilação decrescente-crescente-decrescente de FASFIL e de OSCs. Em 2002, elas representavam 25,6%, caindo para 24,8% em 2005, subindo novamente para 28,5% de FASFIL em 2010 e voltando a cair, atingindo 25,4% de OSCs em 2016.

Quanto às entidades de cultura e recreação, a tendência de queda percentual ficou mais acentuada. Elas saíram de 13,6% em 2002, subiram para 14% em 2005, mas registraram queda na última pesquisa FASFIL de 2010, com 12,7%, e na pesquisa IPEA (2018) sobre as OSCs, chegando a 9,7%. Já o grupo de assistência social registrou queda percentual de organizações civis em todas os períodos, de 2002 a 2016. As entidades deste grupo saíram de 11,7%, em 2002, para 11,6%, em 2005, e 10,4% de FASFIL em 2010, chegando a 3,3% de OSCs em 2016.

Outro grupo de organizações civis por área de atuação que registrou oscilação percentual decrescente-crescente-decrescente é representado por entidades de Educação e pesquisa. Elas representavam 6,3% de FASFIL em 2002, caíram para 5,9% em 2005 e subiram para 6,1% em 2010. Porém, na pesquisa do IPEA (2018), estas organizações atingiram apenas 4,8% de OSCs. Enquanto isto, o grupo Saúde apontou tendência de queda em seus percentuais, saindo de 1,4% em 2002, mantendo o mesmo índice em 2005, subindo para 2,1% de FASFIL em 2010, mas atingindo apenas 0,8% de OSCs em 2016⁴⁰.

Ao analisar a distribuição das organizações civis segundo a área de atuação pelas regiões do Brasil, levando em consideração os grupos classificatórios definidos pelo IBGE

⁴⁰ Os grupos “meio ambiente e proteção animal” e “Habitação” aparecem como tais apenas nas três pesquisas FASFIL. Eis aqui os resultados destes grupos. O grupo voltado ao Meio Ambiente e proteção Animal manteve uma linha de crescimento, embora pequena, em todos os períodos das Pesquisas FASFIL, indo de 0,6% (2002) a 0,8% (2010), enquanto o grupo “Habitação” manteve se estável, com 0,1% em todas estas pesquisas. Ambos os grupos, no Perfil das OSCs foram absorvidos pelo grupo de “Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”, não podendo, assim, serem analisados de maneira separada. Já as organizações do grupo “Associações patronais e profissionais”, nas pesquisas FASFIL são vistas como entidades de promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesse, sendo analisadas juntas com as entidades de desenvolvimento de defesa de direitos. Mas em 2010-2016, estas organizações são analisadas em um grupo separado e representaram 2,9% destas entidades.

(2004; 2008; 2012) e o IPEA (2018), nota-se que a região sudeste se apresenta com o maior número de entidades em quase todos os grupos. Mas é no grupo Religião que ela tem seu melhor desempenho. Em 2002, esta região representava 58,5% das FASFIL voltadas para este fim, baixando para 57,9% em 2005, depois para 57,7% em 2010. No perfil das OSCs, este percentual foi de 54,1% em 2016.

A região sudeste apresenta o maior índice de entidades em mais outros sete classificatórios. Em Cultura e recreação, o sudeste representava 44,3% em 2002, mantendo o mesmo índice de FASFIL em 2005 e 2010, e chegando a 40% de OSCs em 2016. Já em Assistência social, seus percentuais de FASFIL foram 44,6% em 2002, 44,5% em 2005 e 47,6% em 2010, aumentando para 49,4% de OSCs em 2016. No grupo Educação e pesquisa, esta parte do Brasil, contava com 49,4% das FASFIL deste tipo em 2002, oscilando para 49,9% em 2005 e 48,2% em 2010. Este percentual baixou para 39% do universo das OSCs brasileira em 2016. Dentro do grupo das entidades dedicadas à saúde, o desempenho da região sudeste, nas Pesquisas FASFIL, foi crescente: 48,3% em 2002, 49% em 2005 e 53,4% em 2010. Todavia, no Perfil das OSCs, este índice caiu para 50%⁴¹.

Percebe-se claramente que de 2002 a 2016, a região sudeste teve um desenvolvimento totalmente crescente somente nos índices das entidades voltadas para a assistência social e promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses. Nas demais áreas de atuação, o ritmo de crescimento foi crescente-decrescente nas entidades de saúde; decrescente-crescente na área meio ambiente e proteção animal; e totalmente decrescente nas organizações votadas a religião, cultura e recreação, educação e pesquisa⁴².

A única área de atuação em que a região sudeste não apresenta os maiores índices percentuais na quantidade de organizações sociais brasileiras, em todas os períodos pesquisados pelo IBGE (2004; 2005; 2010) e o IPEA (2018), refere-se às entidades voltadas para a promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, embora seja a segunda nesta finalidade com um nível de crescimento crescente que sai de 29,7% em 2002, desce para 28,7% em 2005, mas sobe para 30,7% de FASFIL deste grupo em 2010, atingindo o índice

⁴¹ No grupo “meio ambiente e proteção animal”, a sua representação de FASFIL na região sudeste foi de 50,7% em 2002; 48,5% em 2005 e 50,1% em 2010. Outro grupo em que a região sudeste apresentou os maiores percentuais de FASFIL foi o de Habitação. Em 2002, ela continha 37,6% destas organizações, subindo para 39% em 2005 e depois para 45,5% em 2010. E, por fim, a região sudeste também é a maior em índices das entidades classificadas dentro do grupo de associações patronais e profissionais, com 39,3% destas organizações dentro do universo das OSCs em 2016.

⁴² Quanto às associações patronais e profissionais, não foi possível proceder a nenhuma comparação, pois elas aparecem como grupo independente somente no Perfil das OSCs de 2016. Esta impossibilidade se estende também às análises do ritmo de crescimento deste tipo de organizações civis nas outras regiões. Por isso, daqui para frente, não mencionaremos mais estes grupos.

percentual de 30,8% no Perfil das OSCs em 2016. No entanto, nesta finalidade, é a região nordeste que tem o maior destaque.

Os percentuais desta região para esta área de atuação são: 38,1% em 2002, 39% em 2005 e 37,6% em 2010, nas Pesquisas FASFIL. No Perfil das OSCs, este índice foi de 32% de organizações da sociedade civil em 2016, mostrando de certa forma um movimento decrescente. Nesta área de atuação, a região sul fica em terceiro lugar, num movimento decrescente dos percentuais de entidades. Em 2002, ela representava 20,8%, caindo para 20,5% em 2005 e 20,4% em 2010, dentro do universo das FASFIL. No Perfil das OSCs, este índice ficou em 21,1% em 2016.

Nas outras áreas de atuação, a região nordeste alterna com a região sul no posto de segundo lugar em percentuais de organizações civis. Dentro do grupo religião, isto acontece da seguinte forma: região sul inicia com 16,2% destas FASFIL em 2002, cai para 15,7% em 2005 e 15,5%, em 2010, chegando a 13,3% de OSCs em 2016. Enquanto isto, a região nordeste parte de 13% em 2002, sobe para 13,9% em 2005 e atinge 14,5% de FASFIL em 2010, ficando em 16,8% de OSCs em 2016.

Na área de cultura e recreação, a região sul mantém o segundo lugar, porém, em movimento decrescente, pois parte de 35,8% em 2002, desce a 35% em 2005, e fecha o percentual de FASFIL em 34,1% em 2010. O seu índice de OSCs, nesta finalidade, é ainda menor, 29,2% em 2016. Em contrapartida, a região nordeste, embora não alcance os índices percentuais da região sul em nenhuma das pesquisas, apresenta movimento de crescimento crescente nesta área de atuação, pois inicia 2002 com 12,3% de FASFIL, sobe para 13,5% em 2005, aumenta para 14,1% em 2010, e, no Perfil das OSCs, atinge 18% de organizações da sociedade civil no Brasil.

Quanto à área de assistência social estas duas regiões registram também movimentos contrários, sendo decrescente para a região sul e crescente para a região nordeste. Enquanto a região sul sai de 31,8% em 2002, passa para 30,7% em 2005, encerrando com 29% de FASFIL deste tipo em 2010, e atingindo apenas 18% de OSCs em 2016, a região nordeste sai de 14,6%, vai a 15,6%, cai para 14,3% nos mesmos períodos das Pesquisas FASFIL, mas supera a região sul no Perfil das OSCs ao alcançar 20,7%.

No que concerne ao grupo das entidades de educação e pesquisa, o sul apresenta um movimento crescente nos três períodos das Pesquisas FASFIL, partindo de 18% em 2002 e indo para 19,4% em 2005 e 20% em 2010. No entanto, decresce no índice de OSCs desta finalidade em 2016, representando apenas 13,1%. Ao contrário, a região nordeste cai e depois

sobe, superando, e muito, a região sul em 2016. Em 2002, ela representava 20,7% destas entidades, desceu para 19,2% em 2005 e fechou as pesquisas FASFIL em 19,3% em 2010, porém, no Perfil das OSCs, atinge 29,5%.

No grupo saúde, os percentuais de crescimento da região sul voltam a ser totalmente decrescente, uma vez que sai de 27,4% em 2002 para 27% em 2005 e 23,7% de FASFIL em 2010, atingindo 20,6% de OSCs em 2016. No entanto, a região nordeste, embora tenha apresentado uma queda em 2010 (14,5%), apresentou índices crescentes quanto a estas organizações, saindo de 15,4% em 2002 para 16,2% em 2005, dentro das FASFIL, e chegando a 17,4% no percentual de OSCs em 2016.

As outras duas regiões do país, centro-oeste e norte, ocupam o quarto e quinto lugares, respectivamente, em percentuais de FASFIL e de OSCs por área de atuação. Ambas as regiões mostraram um movimento crescente no ritmo de crescimento dos seus percentuais de entidades organizadas da sociedade civil brasileira em todas as áreas de atuação de 2002 a 2016.

No grupo de entidades destinadas à promoção desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, a região centro-oeste foi de 5,8% em 2002, caindo para 5,5% em 2005 e 5,2% em 2010, nas Pesquisas FASFIL, mas subiu o índice no Perfil das OSCs para 6,7% em 2016. Enquanto isto, a região norte subiu de 5,6% em 2002 para 6,3% em 2005, caindo um pouco para 6,1% em 2010, mas subiu no índice de OSCs para 9,4% em 2016. Quanto ao grupo religião, a região centro-oeste apresentou 8,1% das entidades desta finalidade em 2002, manteve-se estável em 2005 e 2010, com 8% de FASFIL, mas aumentou o seu índice no Perfil das OSCS para 9,3%. Neste mesmo movimento crescente a região norte partiu de 4,2% em 2002 para 4,5% em 2005 e 4,6% em 2010, chegando a 6,5% de entidades desta área de atuação nos respectivos períodos de pesquisa.

No que concerne às entidades de cultura e recreação a região centro-oeste foi de 5% em 2002 e 2005 a 5,3% em 2010 e 6,6% em 2016, ao passo que a região norte partiu de 2,6% em 2002 para 3,2% de FASFIL em 2005 e 2010 e atingiu 6,2% de OSCs em 2016. Os índices relativos às entidades de assistência social foram de 6,2% em 2002, 6,1% em 2005 e 2010 e de 7,8% no Perfil das OSCs em 2016 para a região centro-oeste; e de 2,8% em 2002 e 3,1% em 2005, descendo para 3% em 2010 e subindo para 4,1% em 2016, na região norte.

Em relação às entidades, cujas finalidades eram de educação e pesquisa, a região centro-oeste abarcava 7,8% em 2002 e 7,5% em 2005 e 2010, subindo para 9,4% em 2016; ao passo que a região norte comportava 4,1% em 2002, 4% em 2005, aumentado para 5,0% em

2010 e 9% destas organizações em 2016. No grupo saúde, os percentuais foram os seguintes: região centro-oeste, 5,2% em 2002; 5,1% em 2005; 6% em 2010; 7,3% em 2016; e região norte, 3,7% em 2002; 2,7% em 2005; 2,4% em 2010; e 4,7% em 2016⁴³.

Dito com outras palavras, todos estes números mostram que mesmo confirmando o que as Pesquisas FASFIL e o Perfil das OSCs vem mostrando de 2002 a 2016 em relação ao *ranking* das entidades por área de atuação, as pequenas variações percentuais mostram que a composição do universo associativo brasileiro está em movimento. De acordo com o IPEA (2018, p. 40) as principais áreas de atuação de organizações da sociedade civil brasileira continuam sendo compostas por entidades voltadas para a promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, religião, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social e saúde⁴⁴. Esta ordem é a mesma também quando se olha de forma específica por regiões (IPEA, 2018, p. 40-42). Todavia, o nível de crescimento destas áreas são diferentes nestas regiões, causando transformações neste universo.

Pois bem, os benefícios que as associações podem proporcionar (COHEN; ARAUTO, 1994; COHEN; ROGERS, 1995; PUTNAM, 1996; HIRST; BADER, 2001; FUNG 2003; TOCQUEVILLE, 2005; LUCHMANN, 2012, 2014) que os brasileiros mais buscam se relacionam à área de promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses (FUNG, 2003), confirmando o que Warren (2001) havia percebido ao afirmar que grupos de interesses

⁴³ Completam a tabela classificatória das FASFIL os grupos “Meio ambiente e proteção animal” e “Habitação”. Como estes grupos não aparecem no Perfil das OSCs porque foram absorvidos pelo grupo “Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”, não os incluímos nesta análise comparativa. Entretanto, a título de informação, expomos aqui os resultados: em relação às atividades voltadas ao meio ambiente e proteção animal, a região centro-oeste apresentava o índice de 8% de FASFIL em 2002; 8,2% em 2005; e 8% em 2010. Ao mesmo tempo, a região norte representava 6,3%, 6,4% e 5,4% nos respectivos períodos das Pesquisas FASFIL. Já no que se refere ao grupo habitação, a região centro-oeste atingia os potenciais de 4% em 2002 e 2005 e 5,5% de FASFIL em 2010, ao passo que a região norte alcançava somente 1,2%, 1,1% e 2,1% destas organizações nas Pesquisas FASFIL de 2002, 2005 e 2010, respectivamente.

⁴⁴ Os grupos de organizações ligadas ao meio ambiente e proteção animal, bem como os de habitação, tiveram pouco desempenho em número nas pesquisas FASFIL e, pela proximidade de identificação, na pesquisa do IPEA (2018, p. 36), estas entidades foram analisadas como fazendo parte do grupo de promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses. No entanto, expomos aqui os resultados deste grupo dentro da pesquisa FASFIL: Em relação às organizações dedicadas ao meio ambiente e proteção animal, embora seja pequena a quantidade em números absolutos de suas entidades, estas apresentaram, de maneira geral, um certo crescimento ao permanecer estável nas regiões sul e centro-oeste, crescente na região nordeste e decrescente somente nas regiões sudeste e norte, dentro das Pesquisas FASFIL de 2002 a 2010. Neste mesmo período, as fundações privadas e associações sem fins lucrativos componentes do grupo “Habitação” permaneceram estáveis em relação ao resultado geral das entidades por área de atuação no Brasil, pois contrastaram o crescimento nas regiões nordeste e centro-oeste com o decréscimo nas regiões sudeste e sul, aliado à manutenção do índice de crescimento percentual estável na região norte.

Além destes, as entidades classificadas como componentes do grupo “Associações patronais e profissionais” só passaram a ser analisadas de forma separada do grupo desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dentro do Perfil das OSCs. Por isso, como este estudo compara dados de categorias comuns entre as duas pesquisas, estes três grupos classificatórios não entram nesta análise final.

que, de alguma forma contribuem muito para a deliberação pública, levam vantagem em relação ao usufruto dos benefícios da vida associativa.

Apesar desta constatação, percebe-se que a região sudeste, como uma daquelas de maior tradição associativa (AVRITZER, 2002; CARLOS, 2011), e trazendo uma herança das primeiras associações do Brasil (JESUS, 2007; PINHEIRO, 2011; SZWAKO ET AL, 2015), ainda busca como principal contribuição das associações aquelas voltadas para as atividades religiosas, o que aponta para a aquisição e usufruto de benefícios individuais, mas que também educam para a vida cívica (PUTNAM, 2002; TOCQUEVILLE, 2005). No entanto, observa-se também que esta procura pelos benefícios religiosos das associações encontra-se em ritmo de queda juntamente com a busca pelos benefícios que podem advir das entidades ligadas à cultura e recreação e educação e pesquisa, apontando para a diminuição no percentual destas entidades nesta região ao longo dos anos pesquisados. Em contrapartida cresce o interesse dos brasileiros do sudeste pelas organizações de promoção e defesa de direitos, assistência social e saúde, apontando para um fortalecimento destas organizações.

Dentre as cinco regiões, a região sul, embora seja a terceira em quantidade de organizações da sociedade civil, foi a que mais sofreu com o processo decrescente do nível de crescimento, quando se compara os dados das pesquisas do IBGE (2004;2008;2012) com os dados do IPEA (2018). Ela diminuiu seu ritmo de crescimento nas entidades de religião, cultura e recreação, assistência social, educação e pesquisa e saúde, melhorando seu ritmo de crescimento no percentual de OSCs apenas das entidades voltadas à promoção, desenvolvimento de defesa de direitos.

Aliás, quase todas as regiões mostraram um ritmo de crescimento nesta área de atuação, que tem o nordeste como a região com maior número destas organizações da sociedade civil. Porém, ao comparar os dados das FASFIL com o Perfil das OSCs, percebe-se que foi apenas nesta área de atuação que o nordeste mostrou uma pequena redução no percentual do ritmo de crescimento, o que mostra um certo enfraquecimento desta área nesta região. Em todas as outras áreas de atuação, o nordeste mostrou-se crescente de 2002-2016.

Por fim, as duas regiões com menor população é que apresentaram crescimento em todas as áreas de atuação. De 2002 a 20016, ao analisar e comparar os percentuais que cada região detinha em cada grupo classificatório, percebe-se que tais percentuais tanto do norte quanto do centro-oeste são pequenos, mas são crescentes.

Tudo isto significa que, embora mantendo o ranking de quantidade de organizações da sociedade civil quanto à área de atuação ainda muito ligada ao tamanho da população das

várias partes do Brasil, as mudanças no ritmo de crescimento percentual de entidades por região confirmam a perspectiva de maior crescimento do universo associativo nas regiões norte, centro-oeste e nordeste. Isto se reflete na superação do percentual de OSCs na região centro-oeste e na aproximação do percentual de organizações civis ao percentual da população nas regiões norte e nordeste. Além disso, os dados também justificam a diminuição no ritmo de crescimento das regiões sudeste, principalmente nas áreas de religião, cultura e recreação, educação e pesquisa; e sul, com destaque para as áreas de religião, cultura e recreação, assistência social, educação e pesquisa e saúde.

Enfim, os dados aqui analisados versam sobre a diversidade associativa brasileira. Por isto tanto nas Pesquisas FASFIL quanto no Perfil das OSCs, observou-se a necessidade de se estabelecer vários grupos e subgrupos classificatórios. Esta necessidade deve-se à dificuldade de classificação de tais organizações e à diversidade e à amplidão do universo associativo das entidades organizadas da sociedade civil brasileira desde 2002.

Ao final do processo de análise da composição destes grupos, percebe-se que a diversidade associativa e organizacional da sociedade civil brasileira se relaciona com a ideia de “ecologia democrática das associações” defendida por Warren (2001, p. 13), pois ao abarcar tantos tipos de associações (CARDOSO, 2014), fundações e organizações, o universo associativo brasileiro reconhece diferentes atores e instituições que constituem uma complexidade de práticas e orientações políticas e sociais.

Dentro desta mesma perspectiva, se Tocqueville ([1835]2005, p. 136) descobriu nos americanos uma “arte de associação”, pode-se afirmar, através das pesquisas FASFIL e do Perfil das OSCS, que tal arte também se faz presente no Brasil. Segundo ele, “os americanos se associam para dar festas, fundar seminários, construir albergues, erguer igrejas, difundir livros, criar hospitais, prisões, escolas”, etc. Ou seja, sempre que se trata de pôr em evidência uma verdade ou desenvolver um sentimento, os americanos se associam (TOCQUEVILE, [1835]2005, p. 131), constituindo associações comerciais e industriais, bem como religiosas, morais, graves, fúteis, imensas, minúsculas, etc. Os brasileiros também se associam por quase tudo, motivados por razões religiosas, políticas e sociais, constituem fundações, associações, organizações religiosas e sociais com variadas finalidades, espalhadas pelas diversas partes do país.

E, assim, através das associações, os brasileiros buscam benefícios diversos. Os dados mostraram que, em todas as regiões do Brasil, esta busca se concentra mais fortemente em seis áreas: desenvolvimento e defesa de direitos, religião, cultura e recreação, educação e

pesquisa, assistência social e saúde. Todavia, o ritmo de crescimento dos percentuais desta procura é diferente por áreas de atuação e regiões ao longo dos anos. Estas pequenas variações têm provocado leves, mas significativas mudanças tanto no percentual de cada área de atuação por regiões como também no percentual de entidades por regiões em relação à quantidade de OSCs no Brasil, bem como na proporção do percentual da quantidade de OSCs por regiões em relação ao percentual do tamanho da população nestas mesmas regiões.

3.4 Diversidade associativa por natureza jurídica: a supremacia das associações privadas

Uma das principais diferenças, e neste caso uma vantagem, dos dados do Perfil das OSCs em relação às Pesquisas FASFIL diz respeito à forma de considerar a quantidade de organizações por natureza jurídica. Depois das devidas depurações metodológicas seguindo os critérios adotados, das quatro naturezas jurídicas definidas dentro da análise das Pesquisas FASFIL, restaram apenas duas figuras jurídicas⁴⁵: as associações e as fundações (GANANÇA, 2006, p. 33). Sendo assim, os números das entidades eram dados a partir da definição genérica de “fundações privadas e associações sem fins lucrativos”. Não se fazia possível definir a quantidade daquelas que são apenas fundações e daquelas que são somente associações. No caso do Perfil das OSCs, são consideradas as quatro naturezas jurídicas, possibilitando a visualização da quantidade de organizações por cada uma delas, ou seja, é possível, no Perfil das OSCs, saber quantas organizações são fundações privadas, quantas são as associações privadas, as organizações religiosas e as organizações sociais.

A partir desta possibilidade oferecida pelo IPEA (2018), a presente seção deste texto dissertativo objetiva analisar a quantidade de organizações civis por natureza jurídica distribuídas pelas regiões do país e áreas de atuação. Procura-se também identificar qual destas naturezas jurídicas se destaca e qual a importância disto para o entendimento da diversidade associativa brasileira. Como as Pesquisas FASFIL do IBGE (2004; 2008; 2012) não especificam a quantidade de entidades nas quatro naturezas jurídicas, a análise que se faz aqui utiliza apenas dados do IPEA (2018) sobre o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Assim, também, não se verifica a existência de variações percentuais, uma vez que não se compara com outros períodos de pesquisa ou com outras pesquisas.

⁴⁵ IBGE (2004; 2008; 2012); GANANÇA (2006).

As tabelas 7 e 8 mostram a distribuição das OSCs por natureza jurídica nas regiões do Brasil em 2016.

TABELA 7 - OSCs por natureza jurídica e grandes regiões, com porcentagem por região - 2016

Região geográfica	Quantidade de OSCs					Região geográfica (%)				
	Associação Privada	Fundação Privada	Organização religiosa	Organização social	Total	Associação Privada	Fundação Privada	Organização religiosa	Organização social	Total
Brasil	708.546	12.397	98.641	602	820.186	86,4	1,5	12,0	0,1	100,0
Norte	59.144	808	7.352	66	67.370	87,8	1,2	10,9	0,1	100,0
Nordeste	184.477	3.128	17.550	145	205.300	89,9	1,5	8,5	0,1	100,0
Sudeste	268.854	5.293	51.000	219	325.376	82,6	1,6	15,7	0,1	100,0
Sul	142.398	2.001	13.428	71	157.898	90,2	1,3	8,5	0,0	100,0
Centro-oeste	53.663	1.167	9.311	101	64.242	83,5	1,8	14,5	0,2	100,0

Elaborado pelo autor com base em dados do IPEA (2018. p. 47-48), Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

Nesta disposição de dados, fica clara a supremacia das associações privadas em relação às outras naturezas jurídicas. Em 2016, elas ocupavam uma grande fatia do universo das organizações da sociedade civil brasileira. Com 708.546 entidades, representavam 86,4% das 820.186 OSCs do Brasil. As organizações religiosas apareciam em segundo, mas com um número bem menor, 98.641 (12,0%), seguida pelas fundações privadas com 12.397 (1,5%) e as organizações sociais⁴⁶, com apenas 602 entidades, equivalentes a 0,1%.

Na tabela 7, nota-se que a maior porcentagem de associações privadas fica na região sul. Das suas 142.398 OSCs, 90,2% são desta natureza, seguidas por 8,5% de organizações religiosas e 1,3% de fundações privadas. Observa-se também que o sudeste tem o menor percentual de associações privadas dentre as regiões, com 82,6% (268.854) das 325.376 OSCs da região, seguidas por 15,7% (51.000) de organizações religiosas; 1,6% (5.293) de fundações privadas; e apenas 219 organizações sociais. Na região Nordeste, 89,9% (184.477 entidades),

⁴⁶ Sabe-se que a denominação organização social refere-se a um título que é dado às instituições quando conseguem corresponder a alguns princípios legais. Tanto as associações quanto as fundações podem receber esta titulação (TERCEIRO SETOR. Associações e fundações. Disponível em: <http://terceiro-setor.info/associacoes-e-fundacoes.html>. Acesso em 14/11/2018). Se considerado aqui, este detalhe poderia alterar a quantidade e as porcentagens de associações privadas e fundações privadas. No entanto, como a quantidade de organizações sociais correspondem a um resquício muito pequeno de entidades, a não consideração desta informação não altera as análises sobre as OSCs segundo a natureza jurídica para os objetivos deste texto.

das suas 205.300 OSCs, eram associações privadas; 8,5% (17.550), organizações religiosas; 1,5% (3.128), fundações privadas e 0,1 (145), organizações sociais. Nas regiões norte e centro-oeste, as associações privadas representavam, respectivamente, 87,8% e 83,5%, de suas organizações civis; as organizações religiosas, 10,9% e 14,5%; as fundações privadas, 1,2 e 1,8%; e as organizações sociais 0,1 e 0,2%.

Embora o sudeste apresente-se em último lugar em termos percentuais, em números absolutos, a quantidade de fundações, associações privadas, bem como de organizações religiosas e sociais, enfim de OSCs, é maior do que todas as outras regiões, dado ao grande número de habitantes que comporta e ao fato de que nesta região é bem mais acentuada a tendência do percentual de OSCs seguir o percentual do tamanho da população.

Vistas por área de atuação as associações privadas também se destacam, como mostra os dados da tabela seguintes.

TABELA 8 – OSCs por natureza jurídica e finalidade – Brasil 2016, com porcentagem por natureza jurídica

Finalidade de atuação	Quantidade de OSCs					Natureza jurídica (%)				
	Associação Privada	Fundação Privada	Organização religiosa	Organização social	Total	Associação Privada	Fundação Privada	Organização religiosa	Organização social	Total
Total	708.546	12.397	98.641	602	820.186	86,4	1,5	12,0	0,1	100,0
Saúde	6.007	796	3	35	6.841	87,8	11,6	0,0	0,5	100,0
Hospitais	2.311	332	2	1	2.646	87,3	12,5	0,1	0,0	100,0
Outros serviços de saúde	3.696	464	1	34	4.195	88,1	11,1	0,0	0,8	100,0
Cultura e recreação	78.740	1.093	1	83	79.917	98,5	1,4	0,0	0,1	100,0
Esportes e recreação	58.820	391	1	34	59.246	99,2	0,7	0,0	0,1	100,0
Cultura e arte	23.920	702	-	49	24.671	97,0	2,8	0,0	0,2	100,0
Educação e pesquisa	37.479	2.126	26	38	39.669	94,5	5,4	0,1	0,1	100,0
Educação infantil	8.214	146	7	14	8.381	98,0	1,7	0,1	0,2	100,0
Estudos e pesquisas	1.014	254	-	-	1.268	80,0	20,0	0,0	0,0	100,0
Educação profissional	776	194	2	-	972	79,8	20,0	0,2	0,0	100,0
Ensino médio	1.797	138	6	-	1.941	92,6	7,1	0,3	0,0	100,0
Ensino fundamental	9.343	158	7	1	9.509	98,3	1,7	0,1	0,0	100,0
Educação superior	2.569	671	1	1	3.242	79,2	20,7	0,0	0,0	100,0
Outras formas de educação/ensino	5.779	411	3	15	6.208	93,1	6,6	0,0	0,2	100,0
Atividades de apoio à educação	7.987	154	-	7	8.148	98,0	1,9	0,0	0,1	100,0
Assistência social	26.154	1.156	10	63	27.383	95,5	4,2	0,0	0,2	100,0
Assistência social	26.154	1.256	10	63	27.383	95,5	4,2	0,0	0,2	100,0
Religião	107.515	2.284	98.515	11	208.325	51,6	1,1	47,3	0,0	100,0
Religião	107.515	2.284	98.515	11	208.325	51,6	1,1	47,3	0,0	100,0

Associações patronais e profissionais	22.092	150	-	19	22.261	99,2	0,7	0,0	0,1	100,0
Associações profissionais	14.170	89	-	17	14.276	99,3	0,6	0,0	0,1	100,0
Associações empresariais e patronais	7.922	61	-	2	7.985	99,2	0,8	0,0	0,0	100,0
Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses	336.073	2.797	64	170	339.104	99,1	0,8	0,0	0,1	100,0
Defesa de direitos e interesses – múltiplas áreas	41.480	115	5	11	41.611	99,7	0,3	0,0	0,0	100,0
Associações de pais, professores, alunos e afins	40.645	44	-	8	40.697	99,9	0,1	0,0	0,0	100,0
Associação de moradores	33.415	42	-	3	33.460	99,9	0,1	0,0	0,0	100,0
Associações patronais e profissionais	29.836	45	-	1	29.892	99,8	0,2	0,0	0,0	100,0
Centros e associações comunitárias	20.583	40	-	7	20.630	99,8	0,2	0,0	0,0	100,0
Cultura e recreação	13.828	253	-	10	14.091	98,1	1,8	0,0	0,0	100,0
Saúde, assistência social e educação	13.584	243	4	6	13.837	98,2	1,8	0,0	0,0	100,0
Religião	5.398	33	16	1	5.448	99,1	0,6	0,3	0,0	100,0
Meio ambiente e proteção animal	3.185	77	-	6	3.268	97,5	2,4	0,0	0,2	100,0
Desenvolvimento rural	2.285	3	-	-	2.288	99,9	0,1	0,0	0,0	100,0
Defesa de direitos de grupo e minorias	1.396	8	-	-	1.406	99,3	0,6	0,0	0,1	100,0
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses	130.438	1.894	39	115	132.486	98,5	1,4	0,0	0,1	100,0
Associações de atividades não especificadas anteriormente	76.825	568	2	155	77.550	99,1	0,7	0,0	0,2	100,0
Associações de atividades não especificadas Anteriormente	76.825	568	2	155	77.550	99,1	1,7	0,0	0,2	100,0
Outras organizações da sociedade civil	17.661	1.427	20	28	19.136	92,3	7,5	0,1	0,1	100,0
Outras organizações da sociedade civil	17.661	1.427	20	28	19.136	92,3	7,5	0,1	0,1	100,0

Adaptado para este texto a partir de dados IPEA (2018. p. 49-51). Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

Ao analisar os resultados por natureza jurídica e finalidade⁴⁷, a tabela 8, considerando os resultados em termos de Brasil, mostra que dentro do grupo de “Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”, que contava com 339.104 entidades, o que equivale 41,3% do total

⁴⁷ É importante observar que, no Perfil das Organizações da Sociedade Civil (IPEA, 2018), a análise da finalidade promoção e defesa de direitos e interesses não incluem o grupo das associações patronais e profissionais, que passaram a ser analisados como grupos independentes desta finalidade. Entretanto, muitas das entidades que, na pesquisa FASFIL, eram considerados como fazendo parte de tal grupo, foram incorporadas, em um subgrupo de mesmo nome, pelo grupo “Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”, que também absorveu os grupos “Habitação” e “Meio Ambiente e proteção animal”. Dentro do Perfil das OSCs, o grupo “As associações patronais e profissionais”, contava com 22.261 organizações, que se classificavam em associações privadas (22.092 = 99,2%), fundações privadas (150 entidades = 0,7%) e organização social (19 entidades = 0,1%), não sendo identificada nenhuma entidade da natureza “organização religiosa”.

das OSCs nacionais, a grande maioria 336.073 (99,1%) eram associações privadas; 2.797 (0,8%), fundações privadas; apenas 170 organizações estavam situadas dentro das organizações sociais, equivalendo a 0,1%; e um grupo pequeno de 64 entidades compunham a natureza jurídica organização religiosa, não atingindo 0,1%.

Claramente, o segundo grupo em números de entidades, em 2016, era o das organizações dedicadas a atividades religiosas, com 208.325. A maioria delas, 107.515 (51,6%) também se constituía de associações privadas; 98.515 (47,3%), de organizações religiosas; 2.284 (1,1%), de fundações privadas; e apenas 11 entidades (menos de 0,1%), de organizações sociais. Há de se destacar que 99,9% (98.515) das entidades classificadas sob a natureza jurídica organização religiosa dedicavam-se realmente às atividades religiosas (IPEA, 2018, p. 51).

O terceiro maior bloco de entidades, cujas finalidades foram claramente identificadas e especificadas pelas pesquisas que municiaram a publicação do Perfil das OSCs (IPEA, 2018)⁴⁸, é o das organizações que realizavam atividades voltadas para a cultura e recreação. Eram, ao todo 79.917 entidades. Destas, 78.740 (98,5%) eram associações privadas; 1.093 (1,4%), fundações privadas; apenas 1 (uma) entidade era organização religiosa; e, somente, 83 unidades (0,1%) eram organizações sociais.

O grupo Educação e pesquisa, contava com 39.669 organizações, das quais 37.479 (94,5%) eram associações privadas e 2.126 (5,4%), eram fundações privadas, ao passo que as naturezas jurídicas organização social, com 38 unidades, e organização religiosa, com 26 unidades, representavam um resquício de 0,1% cada uma delas. Já o grupo Assistência social se compunha de 27.383 organizações, classificadas basicamente em duas naturezas jurídicas: associações privadas, 26.154 (95,5%), e fundações privadas, 1.156 (4,2%). E o grupo Saúde era formado por apenas 6.841 organizações, das quais, 6.007 (87,8%), eram associações privadas e 796 (11,6%) fundações privadas e um número muito pequeno de apenas 35 organizações sociais e 3 organizações religiosas.

A partir destes resultados, é necessário rememorar as definições a respeito das naturezas jurídicas aqui abordadas. Como visto no capítulo 3, página 43 deste texto, as associações, no novo Código Civil regido pela Lei nº 10.406, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, ao passo que as fundações são aquelas criadas por um instituidor, mediante escritura pública e testamento, a partir de uma dotação

⁴⁸ Dois grupos de entidades não especificadas, quanto à finalidade de atuação, completa a tabela de classificação no Perfil das OSCs. São eles: “Associações de atividades não especificadas anteriormente” e “Outras organizações da sociedade civil”.

especial de bens livres, em que se encontram especificados o fim a que se destina e declara-se, se quiser, a maneira de administrá-la (BRASIL, 2002).

As organizações religiosas foram definidas, pela Lei 10.825 (BRASIL, 2003), como pessoas jurídicas de direito privado, saindo da figura de associações em que se encontrava na Lei 10.406. Já a presença da natureza jurídica “organização social” é garantida pela Lei 9.637/1998, em seu artigo 1º, que institui a possibilidade de o Poder Executivo qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que desempenhem atividades voltadas para o ensino, a pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (BRASIL, 1998).

Na linguagem do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSCs)⁴⁹ em seu glossário, as associações privadas são formadas por grupos de pessoas que se unem em torno de um interesse ou causa comum. Já as fundações privadas, depois de criadas, não podem ter os seus bens confundidos com os dos seus instituidores, devendo ser absolutamente destinados ao objetivo que a fomentou. E as organizações religiosas se constituem de pessoas físicas ou jurídicas que professam uma religião segundo seus ditames e sob a perspectiva de uma fé, que lhes forneça o fundamento para suas iniciativas religiosas, educacionais, assistenciais e outras; ao passo que as organizações sociais correspondem, na verdade a um título que as pessoas jurídicas podem receber diante do preenchimento dos requisitos previstos na lei 9.637/ 1998.

Pois bem, os dados das pesquisas FASFIL e, mais especificamente, do Perfil das OSCs mostraram que as entidades organizadas da sociedade civil brasileira desde 2002, em sua grande maioria, tem se formado e permanecido na ativa com o objetivo de desenvolver e defender direitos e interesses, o que caracteriza a natureza jurídica “associação privada”. Os 86,4% que as entidades desta natureza jurídica concentravam dentro das organizações da sociedade civil no Brasil, em 2016, mostram o grande espaço que as associações ocupam dentro deste setor.

A importância que isto tem para o entendimento da diversidade associativa brasileira está no fato de que, embora, seja realmente uma diversidade, identifica-se uma tendência maior das organizações civis em buscar implementar, garantir e defender direitos e interesses. Isto fica claro no destaque que teve os grupos que representavam a finalidade “Promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”. Tanto nas pesquisas FASFIL quanto no

⁴⁹Disponível em <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso 13 de outubro de 2018.

Perfil das OSCs, bem como em todos os períodos estudados e em quase todas as regiões, as entidades desta finalidade apresentaram-se em maior quantidade.

Em suma, as pesquisas sobre As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos - FASFIL e o Perfil das Organizações da Sociedade Civil analisados a partir da perspectiva das naturezas jurídicas, dizem que, no Brasil, tem-se aquilo que Mark Warren (2001, p. 12) chamou de “ecologia democrática das associações”. Vários são os motivos pelo qual a sociedade civil brasileira se organiza e se associa, bem como muitos também são os benefícios que estas organizações procuram e proporcionam (LÜCHMANN, 2012; 2014; 2017). Envolvem desde assuntos religiosos a assuntos de educação e pesquisa, assistência social, saúde, cultura e recreação. Mas as Pesquisas FASFIL e o Perfil das OSCs confirmam, sobretudo, que os benefícios associativos mais procurados pelos brasileiros são aqueles voltados ao desenvolvimento e defesa de direitos e interesses (DAGNINO, 2004), com índices crescentes em todas as regiões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de todo o seu desenvolvimento, este texto procurou compreender a constituição do universo associativo brasileiro, enfatizando sua diversidade por regiões e suas variações no período de 2002 a 2016. Para tanto, em um primeiro momento, identificou, dentro da literatura internacional e nacional, as principais contribuições, papéis e funções que as associações podem exercer dentro do itinerário da democracia associativa como modelo teórico e político, bem como os benefícios proporcionados e buscados por elas. Especificamente, dentro do cenário brasileiro, este trabalho buscou entender as bases legais das associações, suas principais características, o desenvolvimento histórico das associações e as concepções de alguns discursos teóricos sobre as organizações da sociedade civil.

Em um segundo momento, esta dissertação buscou analisar de que forma é constituída a diversidade associativa do Brasil tomando por base dados empíricos produzidos pelo IBGE (2004; 2008; 2012) sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos referentes aos anos de 2002, 2005 e 2010. Complementando estes dados, utilizou-se as informações produzidas pelo IPEA (2018), em sua publicação sobre o perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. A partir da comparação destes dados tornou-se possível as seguintes conclusões sobre o universo associativo brasileiro no período de 2002 a 2016.

Em síntese, a dissertação mostra, em primeiro lugar, que existe realmente uma grande diversidade associativa tanto no que diz respeito à quantidade de entidades por regiões como também quanto às finalidades que levam os brasileiros a se associarem. Este texto também confirma, pelo menos onde foi possível detectar, que entre as organizações civis e o Estado brasileiro existe uma relação de codeterminação, chegando inclusive esta relação a influenciar o crescimento destas entidades em pelo menos dois períodos das pesquisas analisadas.

Além disto, verifica-se que a construção do *ranking* das regiões que tem a maior quantidade de organizações da sociedade civil segue o tamanho da população, com maior quantidade de entidades nas regiões mais populosas: sudeste, nordeste e sul, sendo esta a região com maior densidade associativa; que as regiões com menor população: norte e centro-oeste apresentam a menor porcentagem de organizações civis, mas, junto com o nordeste, tem os maiores índices de crescimento percentual tanto de FASFIL quanto de OSCs; e que há um grande crescimento no percentual das entidades dedicadas à promoção, desenvolvimento e defesa de direitos e interesses em todas as regiões, ao passo que aquelas dedicadas às

atividades religiosas perdem força, principalmente nas regiões de maior tradição associativa, sul e sudeste.

Dentre todas as conclusões apontadas acima, merece destaque a descoberta de que as regiões com maior tradição associativa, sul e sudeste, sofrem decréscimos em seus percentuais de crescimento das organizações civis entre 2002 e 2016. Isto se dá, sobretudo, em áreas como religião, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social e saúde, no sul; bem como, cultura e recreação, religião e educação e pesquisa, no sudeste. Percebe-se que as quedas nos índices de crescimento destas áreas de atuação têm relação com a idade das entidades nestas duas regiões, que detêm a maior quantidade de organizações mais velhas, e que muitas entraram ou estão entrando em inatividade.

Em contrapartida, as regiões centro-oeste e norte, juntamente com o nordeste, que se caracterizam por um despertar tardio para a importância das associações, apresentam índices crescentes no percentual das OSCs em todos os períodos das Pesquisas FASFIL e do Perfil das OSCs, bem como em praticamente todas as áreas de atuação. Isto levou à aproximação do percentual de OSCs das regiões norte e nordeste do percentual da população em 2016, provocando mudanças em relação ao cenário apresentado entre 2002 e 2010 em que o percentual de entidades sem fins lucrativos era menor que o percentual da população destas regiões. Assim, também se percebe uma grande mudança quanto à proporção de organizações civis em relação à população no centro-oeste. Entre 2002 e 2016 esta relação apresentava o percentual da população maior do que o percentual das entidades civis, porém, em 2016, esta relação foi invertida.

Estas pequenas variações comprovam a hipótese inicial deste texto de que o universo associativo brasileiro é realmente diverso tanto em quantidade de organizações civis por regiões como também nos tipos destas entidades. Mas que, pelo mesmo fato de ser diverso, há variações de crescimento no percentual de organizações por regiões e por área de atuação que coloca este universo associativo em movimento. E que, mesmo mantendo o *ranking* de maior quantidade de organizações civis em regiões com maior população como também o *ranking* das áreas de atuação durante todos os períodos das pesquisas aqui estudadas, este universo está passando por mudanças no crescimento percentual de OSCs que mostram as regiões sul e sudeste em ritmo decrescente e as regiões norte, centro-oeste e nordeste em ritmo crescente.

Todavia, por ausência de dados e lacunas nas análises das pesquisas utilizadas para este estudo comparativo, este texto não conseguiu avançar em questões como a definição assertiva dos motivos do declínio do crescimento das fundações privadas e associações sem

fins lucrativos entre 2005 e 2010, bem como as razões do crescimento das OSCs entre 2010 e 2016 no Brasil. Não se fez possível, também, estabelecer a relação entre o crescimento das organizações civis e investimentos financeiros, sejam eles próprios, voluntários, municipais, estaduais ou federais; e descrever os contextos políticos, sociais e culturais, que levam ao desenvolvimento de determinadas áreas de atuação em determinadas regiões.

Estas lacunas, bem como outras que, porventura, venham a ser identificadas pelo leitor e, principalmente, pelo pesquisador, podem funcionar como pontos de partidas para pesquisas posteriores no intuito de buscar fontes de dados e ferramentas que possam ir além dos que, aqui, foram utilizados e que deem conta destas problemáticas. Ademais, as análises aqui expostas podem ajudar também na inspiração daqueles que se propuserem a aprofundar tais temas.

Não obstante a estas dificuldades, o presente texto dá uma contribuição dentro da necessidade de se colocar o fenômeno associativo sobre a investigação empírica, ao comparar dados de pesquisas diferentes, realizadas em períodos diferentes. Neste itinerário comparativo identificou variações no nível de crescimento das organizações civis que podem ajudar na visão sobre o universo associativo brasileiro e suas transformações por regiões e área de atuação no período de 2002 a 2016.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, n.2, p. 325 -357, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Transformações da ordem econômica mundial, do final do século 19 à Segunda Guerra Mundial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, 2015.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 561-598.

_____. (2007b), Participação Social no Nordeste. In: AVRITZER et al. Projeto **Democracia Participativa** – relatório da pesquisa participação e distribuição nas políticas públicas do nordeste. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BADER, V. Introduction, Critical Review of International. **Social and Political Philosophy**, vol. 4, p. 1-14, 2001.

_____. Problems and prospects of associative democracy: Cohen and Rogers revisited. **Critical review of international social and political philosophy**, v. 4, n. 1, p. 31-70, 2001.

BIONDI, Luigi et al. **Entre associações étnicas e de classe: os processos de organização política e sindical dos trabalhadores italianos na cidade de São Paulo (1890-1920)**. UNICAMPI: Campinas – São Paulo, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002.

_____. **Lei 10.825, de 22 de dezembro de 2003**. Dá nova redação aos artigos 44 e 2.031 da Lei nº 10.406. Brasília, 2003.

_____. **Lei 13.019 de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, 2014.

_____. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, 2016.

BOSCHI, Renato Raul *et al.* **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano** – série Debates Urbanos. Zahar Editora: Rio de Janeiro, 1983.

BURLE, Lauro Lobo. A política de comércio exterior e a abertura do mercado de capitais: 1990-92. **Indicadores econômicos FEE**, v. 21, n. 1, p. 97-112, 1993.

CARDOSO, Univaldo Coelho. **Associação**. Brasília: Sebrae, 2014 (Série empreendimentos coletivos).

CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In DAGNINO, E. (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. (org.). **3º Setor: desenvolvimento nacional sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p.07-12.

CARLOS, Euzeneia. Associativismo e desenho institucional no Orçamento Participativo da região metropolitana do Espírito Santo. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 47, n. 2, p. 116-128, 2011.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. MIT press, 1994.

COHEN, J.; ROGERS, J. **Associations and democracy**. London, Verso, 1995.

COMISSÃO Nacional de Classificação – CONCLA. IBGE, Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, D. **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil in Tiempos de globalización**. Caracas, Venezuela: FaCES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

_____. **Civil society in Latin America**. In: Edwards, M. (org.) *The Oxford handbook of civil society*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, n. 95, p. 181-225, 2015.

FERNANDES, R. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume/Dumará, 1994.

FUNG, A. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. **Annual Review of Sociology**, California, vol. 29, p. 515-539, 2003.

GANANÇA, Alexandre Ciconello. **Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa**. 2006. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política-Universidade de Brasília, Brasília, 2006).

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. *Economia brasileira contemporânea*. Elsevier Brasil, 2005.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and Disagreement**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. IPEA lança nova versão do Mapa das Organizações da Sociedade Civil. In: **GIFE – pelo impacto do investimento social**. Publicado em 20/03/2017. Disponível em: <https://gife.org.br/nova-versao-mapa-das-organizacoes-da-sociedade-civil/>. Acesso em 17/11/2017.

_____. Mapa das Organizações da Sociedade Civil traz diversas novidades e amplia o acesso a dados do setor. In: **GIFE – pelo impacto do investimento social**. Publicado em 25 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://gife.org.br/mapa-das-organizacoes-da-sociedade-civil-amplia-acesso-a-dados-sobre-o-setor/>. Acesso em 17/01/2018.

HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action**. Beacon press, 1984.

_____. **The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society**. MIT press, 1991.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. 2. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HANDBOOK on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. Disponível em https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf. Acesso em 08 de outubro de 2018.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987

HIRST, Paul. **Associative democracy: new forms of economic and social governance**. Cambridge: Polity, 1994.

_____. Can Associationalism Come Back? **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, London, 4:1, p. 15-30, 2001.

_____.; BADER, V. **Associative democracy: the real third way**. London: F. Cass, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – Fasfil 2002**. 2ª edição. Rio de Janeiro: IBGE; Ipea, 2004. (Estudos e Pesquisas, n.04).

_____. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – Fasfil 2005**. Rio de Janeiro: IBGE; Ipea, 2008. (Estudos e Pesquisas, n.08).

_____. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – Fasfil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE; Ipea, 2012. (Estudos e Pesquisas, n. 20).

INSTITUTO BANCOBRÁS. Definições de ONG, OS, OSC, OSCIP. Publicado em 11/10/2016. Disponível em: <http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336-definicoes-de-ong---os---osc---oscip>. Acesso: 09/11/2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em mapaosc.ipea.gov.br. Acesso em 16/11/2017.

_____. Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Brasília: **Ipea**, 2018.

JESUS, Ronaldo Pereira. Associativismo no Brasil do Século XIX: repertório crítico dos registros de sociedades no Conselho de Estado (1860-1889). **Locus - Revista de História**, v. 13, n. 1, 2007.

LAVALLE, A. G; SWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, 2015. p. 157-187.

LEONELLO, João Carlos; COSAC, Claudia Maria Daher. **O associativismo como alternativa de desenvolvimento local e sustentabilidade social**. Seminário do Trabalho, v. 6, 2008.

LUCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, UFPR, v. 20, n. 43, 2012. p. 59-80.

_____. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 159-178, 2014.

_____; SCHAEFER, M. I.; NICOLETTI, A. S. Associativismo e repertórios de ação político-institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, p. 361-396, 2017.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova**, São Paulo, n. 17, p. 49-66, 1989.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Cidadão e sua defesa**: a “res pública” e sua defesa. São Paulo: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

PINHEIRO, Priscila da Costa. **Estratégias de Organização da Sociedade Civil: As Associações de Imigrantes Portugueses Na Corte (1860 – 1882)**. 169f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011.

PUTNAM, R. **Bowling alone: America's declining social capital**. *Journal of Democracy*, 6:1, Jan 1996, 65-78.

_____. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV, 2002.

RELAÇÃO Anual de Informações Sociais – RAIS. **Ministério do Trabalho**. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/rais>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Cícero Rodrigues; PEREZ, Olívia Cristina. Democracia Associativa: o Papel da Associação de Moradores do Itarararé (THE-PI) na Construção e Execução do Orçamento Popular. **Conexão Política**, v. 5, n. 2, 2016.

SILVA, Ilse Gomes. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, n. 7, p. 81-94, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

SZWAKO, José et al. Movimentos sociais, sociedade civil e participação. **BIB**, São Paulo, nº 82, pp 5-12, 2017.

TABELA de Natureza Jurídica. **COCLA/IBGE**. Disponível em <<https://goo.gl/ygikxq>>. Acesso em 05 de outubro de 2018.

TERCEIRO SETOR. Associações e fundações. Disponível em: <http://terceiro-setor.info/associacoes-e-fundacoes.html>. Acesso em 14/11/2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América Latina**. Vol. 1 e 2. Tradução Eduardo Brandão. Prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. Martins Fontes: São Paulo, 2005.

TOURAINÉ, A. Na fronteira dos movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 17-28, 2006.

UNITED Nations Statistics Division. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/databases.htm>. Acesso em 08 de outubro de 2018.

WARREN, M. **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University, 2001.