

# ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO *AS FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL (FASFIL)*<sup>1</sup>

Clician do Couto Oliveira<sup>2</sup>

Denise Guichard Freire<sup>3</sup>

Francisco de Souza Marta<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos FASFIL, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>5</sup> disponibilizaram informações sobre as entidades sem fins lucrativos (ENSFIL) no Brasil em quatro edições para 2002, 2005, 2010 e 2016 (IBGE, 2004; 2008; 2012; 2019). Os dados compreendem o número de associações e fundações sem fins lucrativos, sua distribuição geográfica, as áreas de atuação, o número de trabalhadores empregados, sua escolaridade, entre outros.<sup>6</sup> Este texto tem como objetivo descrever os aspectos metodológicos comuns às quatro edições das FASFIL, indicando os principais elementos de delimitação do universo sob estudo, e pontuar as principais reformulações implementadas ao longo do tempo, tendo como referência o *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais, em tradução livre) (UN, 2003).

Além desta introdução, os aspectos metodológicos comuns a todas as edições das FASFIL estão organizados ao longo do texto da seguinte forma: seção 2, referência metodológica; seção 3, unidade de investigação e natureza jurídica; seção 4, âmbito da finalidade de atuação; seção 5, descrição das principais reformulações metodológicas que ocorreram; e, fechando o artigo, seção 6, considerações finais.

## 2 REFERÊNCIA METODOLÓGICA

As pesquisas sobre as instituições sem fins lucrativos apresentam características multifacetadas. Tal complexidade advém da heterogeneidade do desenvolvimento dessas instituições nos diferentes contextos dos países. De um modo geral, é possível ressaltar três dimensões principais, em especial quando a questão de fundo se refere ao impacto social das organizações do terceiro setor. Uma dimensão é a analítica, do ponto de vista sociológico e econômico, apresentando uma pluralidade de formas conceituais. A segunda é a institucional, com discussões sobre a diversidade dos arcabouços jurídicos dessas instituições e de suas relações nos diferentes contextos históricos. Por último, a dimensão relacionada às metodologias de mensuração e às

1. Os autores agradecem os comentários e sugestões de Marcia Maria Melo Quintslr. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) está isento de qualquer responsabilidade por opiniões, informações, dados e conceitos emitidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade dos autores.

2. Tecnologista em informações geográficas e estatísticas do IBGE na Coordenação de Cadastro e Classificações da Diretoria de Pesquisas (COCAD/DPE)/IBGE. E-mail: <clician.oliveira@ibge.gov.br>.

3. Tecnologista em informações geográficas e estatísticas do IBGE na COCAD/DPE/IBGE. E-mail: <denise.freire@ibge.gov.br>.

4. Tecnologista em informações geográficas e estatísticas do IBGE na COCAD/DPE/IBGE. E-mail: <francisco.marta@ibge.gov.br>.

5. As três primeiras edições das FASFIL foram desenvolvidas em conjunto com o Ipea, em parceria com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong).

6. Outra importante publicação sobre a rede privada de atendimento socioassistencial no país é a pesquisa *As Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil*, também publicada pelo IBGE. O universo é composto por entidades que prestam serviços de assistência social de caráter privado, a saber: as que têm personalidade jurídica equiparada à de empresa privada ou congênere, sem fins lucrativos, prestando atendimento de interesse público. Ressalta-se que o universo dessa pesquisa foi constituído considerando as entidades classificadas no grupo 0.50 – assistência social, na classificação dos objetivos das instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (COPNI ampliada) nas FASFIL.

problemáticas relacionadas à elaboração de conceitos operacionais, e à definição de procedimentos de captura e de processamento de informações harmonizados.

O debate em torno dos conceitos operacionais das organizações não governamentais (ONGs)<sup>7</sup> voltadas para assistência social e defesa de direitos é importante para a produção de estatísticas, cuja qualidade depende da harmonização das metodologias, de forma a garantir a descrição quantitativa adequada e a comparabilidade no tempo e no espaço. Segundo Motta (2010), a história de desenvolvimento desigual dessas entidades na execução de atividades de interesse público e na forma de interação com os órgãos do Estado resulta em um descompasso na tentativa de enquadramento das “entidades públicas não estatais” como mobilizadoras de interesses sociais e entes de colaboração na prestação de parte dos serviços não exclusivos de Estado.<sup>8</sup>

A produção de estatísticas harmonizadas sobre fundações e associações sem fins lucrativos resulta de discussões dos temas de classificação de finalidade, âmbito de atividades e variáveis. No Brasil, com o objetivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente e de séries históricas, as FASFIL adotam como referência a metodologia proposta no *handbook* (UN, 2003), elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (United Nations Statistics Division – UNSD), em conjunto com a Universidade Johns Hopkins. Adotam também a *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households* (COPNI) (UN, 1999).

As recomendações contidas nesses guias respondem ao interesse crescente da sociedade<sup>9</sup> na compreensão das organizações que, não sendo entidades empresariais, administração pública ou tampouco parte do setor institucional famílias,<sup>10</sup> possuem foco nas questões assistenciais, defesa de direitos e do meio ambiente. São “entidades públicas não estatais, sem fins lucrativos, caracterizadas juridicamente como associações ou fundações [privadas], que atuam como instituições do terceiro setor, com foco na melhoria das condições de vida do ser humano, no incremento da cultura e da ciência ou na preservação do meio ambiente” (Motta, 2010, p. 230). Essas entidades compreendem escolas, hospitais, instituições de assistência social, clubes de recreação e esportes, associações culturais, institutos de pesquisa, organizações religiosas, assistência jurídica na defesa de direitos das mulheres, dos povos tradicionais, do meio ambiente, entre outros.

7. ONGs compreendem uma das possíveis denominações das ENSFIL que constam na literatura. Encontram-se ainda conceitos tais como terceiro setor, organizações da sociedade civil e organizações sociais.

8. Esse descompasso está relacionado com questões institucionais, tais como a evolução do conceito legal de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, a variedade de formas de contratação e de financiamento dessas organizações e os diferentes graus e formas de proximidade entres esses atores (Ciconello, 2004; Motta, 2010; Segatto, 2013). No âmbito da administração pública, esse desarranjo relaciona-se com o grau de clareza na qualificação de pessoa jurídica de interesse social e utilidade pública. Depende, ainda, do nível da transparência no cumprimento, pelas ENSFIL: *i*) de sua finalidade orientada pelo interesse público; *ii*) da eficiência e economicidade na aplicação dos recursos; e *iii*) da efetividade dos serviços prestados.

9. Em particular de cientistas sociais e formuladores de políticas públicas.

10. Conforme conceito no *System of National Accounts: 2008* (UN, 2009, p. 61-64) –, doravante SNA 2008. De acordo com o IBGE (2016, p. 97-98), “para o Sistema de Contas Nacionais, uma família é um grupo de pessoas que vive em um mesmo domicílio e compartilha despesas com alimentos e/ou habitação. Famílias podem ser constituídas por uma ou mais pessoas. Pessoas vivendo em conjunto, em lugares como conventos, presídios ou quartéis, também fazem parte do grupo famílias. A principal fonte de rendimento das famílias é o recebimento de salários e outras remunerações por trabalharem em empresas ou no governo, mas as famílias também têm rendimento de produção própria. Autônomos, empresas não constituídas (sem registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ) e agricultores (agricultura familiar) são responsáveis por parte da produção própria das famílias. Além de gerarem renda diretamente e receberem por sua participação na produção de empresas e governo, as famílias recebem (e fazem) outras transferências de recursos. Contabilizando a renda recebida e todas essas transferências, é possível calcular a renda disponível das famílias, isto é: a renda que elas têm para consumir e poupar. As transferências feitas e recebidas pelas famílias incluem juros, dividendos, impostos sobre renda e patrimônio, contribuições e benefícios sociais, além de prêmios e indenizações de seguros”.

Segundo Motta (2010), esse tratamento conceitual e metodológico específico para as ENSFIL se justifica pelas características distintas que essas organizações abarcam, legitimando agrupá-las como um setor para atender propostas analíticas diversas. Portanto, o escopo do *handbook* estabelece diretrizes para a caracterização dessas instituições, para permitir dimensionar seu peso na estrutura econômica em geral e suas interações com os demais setores da economia. Nele são propostas as metodologias de classificação (UN, 2003) e de mensuração das instituições sem fins de lucro, que oferecem suporte para o desenvolvimento de uma conta-satélite<sup>11</sup> para o setor, de acordo com o Sistema de Contas Nacionais,<sup>12</sup> garantindo harmonização de conceitos, classificações e variáveis comparáveis internacionalmente.

Em outros países, as discussões sobre essas instituições têm ocorrido dentro do projeto de desenvolvimento da metodologia das contas-satélites do terceiro setor ou da economia social, ainda que organizem suas estatísticas primárias e realizem pesquisas de maneiras diferentes. As bases de dados utilizadas são variadas e podem ser registros administrativos ou pesquisas amostrais ou censitárias, domiciliares ou por empresa. Isso depende da constituição histórica e jurídica dessas entidades em determinados países e da disponibilidade de registros e recursos, conforme mencionado. Ilustrativamente, pode-se citar o caso de Portugal que, na estimativa da conta-satélite da economia social, faz uso extensivo e intensivo de registros administrativos, e mantém um conjunto de “inqueritos” para diferentes formas jurídicas dessas entidades (ONGs de ambiente; associações de socorros mútuos; associações, uniões, federações e confederações patronais; entidades detentoras de corpos de bombeiros; potencial científico e tecnológico nacional) (INE Portugal, 2016). Os Estados Unidos, em particular, não estimam as contas-satélites, porém têm produzido uma série de tabelas contendo informações harmonizadas de acordo com a metodologia proposta no *handbook*.<sup>13</sup>

### 3 UNIDADE DE INVESTIGAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA

Os estudos das FASFIL utilizam o Cadastro Central de Empresas (Cempre)/IBGE como base de dados que contém as informações cadastrais e econômicas de empresas, órgãos da administração pública, ENSFIL e outras organizações, bem como inclui as respectivas unidades locais (ULs), oriundas das pesquisas econômicas por empresa do IBGE e de registros administrativos do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Para as FASFIL, são utilizadas somente as informações do Cempre provenientes de registros administrativos, tendo como unidade de investigação a UL que se refere às localidades de atuação das organizações.

Para a realização dos estudos, foi imprescindível a existência do código de natureza jurídica<sup>14</sup> no Cempre, que permitiu a delimitação do universo das ENSFIL, o qual compreende as organizações cujo código de natureza jurídica é iniciado por 3.<sup>15</sup>

11. Ver também SNA 2008 (UN, 2009, p. 523).

12. Ver também SNA 2008 (UN, 2009, p. 455-460).

13. Para as experiências europeias, ver Salamon e Sokolowski (2018). Para estudos comparativos de diferentes países, consultar Salamon *et al.* (2012) e o Comparative Nonprofit Sector Project (CNP), disponível em: <<http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/>>.

14. A natureza jurídica identifica a constituição jurídico-institucional das entidades públicas e privadas. No caso brasileiro, esses critérios correspondem às figuras jurídicas, conforme o art. 44 do novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002): associações (art. 53), fundações (cap. III) e organizações religiosas (Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003). As organizações sociais seguem os termos da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, ou de lei estadual, ou distrital ou municipal.

15. Mais informações sobre a tabela de natureza jurídica disponíveis em: <<https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/organizacao-juridica.html>>.

O âmbito das FASFIL foi delimitado a partir do conjunto das ENSFIL, considerando fundações e associações que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco critérios descritos a seguir (UN, 2003, p. 18).

- 1) Privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado.
- 2) Sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não têm como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins.
- 3) Institucionalizadas, ou seja, legalmente constituídas.
- 4) Autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades.
- 5) 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.

#### 4 ÂMBITO DA FINALIDADE DE ATUAÇÃO E VARIÁVEIS ANALISADAS

Para todo o universo das ENSFIL é utilizada a classificação das ULs das organizações segundo as respectivas finalidades da atuação, isto é, os objetivos a que servem. Tal categorização tem por base a COPNI ampliada (IBGE, 2019, p. 85-93).<sup>16</sup> Essa classificação usa como referência a COPNI (UN, 1999) publicada pela UNSD, o que possibilita a comparabilidade entre os países, desde que se mantenham as correspondências com os grupos definidos pela classificação.<sup>17</sup> Ajustes que compatibilizem a classificação com as especificidades de cada país e de estudos relacionados são permitidos.

Assim, os procedimentos utilizados para enquadramento das ULs das ENSFIL para recorte desse universo compreendem:

- filtro por natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos com código inicial 3; e
- enquadramento dessas entidades nos códigos da COPNI ampliada por palavra-chave, razão social, nome fantasia, interpretação do código da CNAE<sup>18</sup> e da natureza jurídica da UL. Consultas telefônicas foram realizadas sempre que necessárias.

Sobre o universo das ENSFIL, considerados os cinco critérios detalhados anteriormente, é realizada a última etapa metodológica para a delimitação do âmbito das FASFIL, procedendo-se à exclusão dos seguintes grupos e subgrupos da COPNI ampliada:

- caixas escolares e similares (código 04.5); partidos políticos (07.1); sindicatos, federações e confederações (07.2); condomínios (10.1); cartórios (10.2); “Sistema S” (10.3); entidades de conciliação e arbitragem (10.4); comissões de conciliação prévia (10.5);
- conselhos, fundos e consórcios municipais (10.6) que não atendem ao critério de “privadas”. Essas organizações são pessoas jurídicas de direito público; e

16. A COPNI ampliada adotada no estudo das FASFIL é mais ampla do que a original por incluir, além das instituições privadas sem fins lucrativos servindo as famílias (para uso do Sistema de Contas Nacionais), o conjunto das ENSFIL, conforme definição da tabela de natureza jurídica em vigor.

17. Atividade econômica *versus* finalidade de atuação: empresas e outras organizações e suas respectivas ULs que compõem o Cempre estão classificadas segundo a principal atividade econômica, de acordo com a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), que é definida segundo o conceito de produção econômica do Sistema de Contas Nacionais e serve para a classificação de todos os tipos de unidades engajadas na produção de bens e serviços, independentemente de estruturas legais, institucionais ou organizacionais. A CNAE não tem por prioridade a identificação de bens, serviços ou de finalidades específicas desenvolvidas pelas unidades classificadas por esse instrumento. Por essa razão, para a identificação e organização das informações nas FASFIL, usa-se a COPNI ampliada, cujo propósito específico é indicar a finalidade de atuação das instituições sem fins de lucro.

18. O *handbook* propõe relacionar as diferentes classificações com a COPNI. Sobre uma proposta de correspondência entre a International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC) e a COPNI, ver UN (2003, p. 36-38). Sobre a CNAE, ver nota de rodapé 24.

- cemitérios e funerárias (10.7), que podem assumir a forma de uma pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, com ou sem fins lucrativos, com base em regulamentação municipal. Assim, não atendem aos critérios de organização privada, sem fins lucrativos e voluntária.

As principais variáveis disponibilizadas pela publicação são: pessoal ocupado assalariado; salários e outras remunerações; e número de ULs. Essas variáveis são desagregadas segundo a COPNI, o sexo e o nível de escolaridade. O número de ULs também é apresentado segundo faixas de pessoal ocupado assalariado, como indicador de porte, e segundo faixas de ano de fundação das entidades. As variáveis derivadas são pessoal assalariado médio<sup>19</sup> e salário médio mensal, em salários mínimos e em reais. No âmbito geográfico, há tabulações correspondentes a Grandes Regiões, Unidades da Federação (UFs) e municípios.

## 5 REFORMULAÇÕES METODOLÓGICAS

Conforme mencionado, esta seção trata das reformulações metodológicas mais significativas em diferentes publicações das FASFIL. Tais atualizações dos métodos ocorreram em decorrência de:

- alteração do método de determinação das unidades ativas no Cempre;
- adoção da versão 2.0 da CNAE; e
- refinamentos nas regras que definem os grupos de finalidade da COPNI, particularmente as relacionadas à interpretação do código CNAE, da semântica da razão social e do nome fantasia, e do código de natureza jurídica.

Os dois primeiros itens tratam de atualizações metodológicas ocorridas no estudo sobre as FASFIL de 2010 em relação à publicação de 2005. O último item compreende um procedimento de melhoria contínua que tem ocorrido a cada nova edição da publicação.<sup>20</sup>

### 5.1 ULs ativas no Cempre

Nos estudos de 2002 e 2005, consideravam-se como unidades ativas todas as entidades jurídicas que compunham o Cempre, respondentes da RAIS, inclusive a RAIS negativa, com exceção das organizações com situações cadastrais classificadas como canceladas ou extintas. A partir de 2006, o Cempre incorporou novas regras para a identificação de ULs ativas. Dessa forma, a nova definição de condição de atividade das entidades passou a considerar, além das situações cadastrais das fontes de atualização no ano de referência – como o preenchimento da RAIS –,<sup>21</sup> também o indicador de condição de atividade da RAIS e o número de pessoas assalariadas das entidades. As ULs passaram, então, a ser consideradas ativas, conforme os critérios a seguir:

19. Número médio de pessoas ocupadas, calculado a partir de informações provenientes da RAIS Empregado, que contém informações das datas de admissão e desligamento por vínculo empregatício. Quando a pessoa assalariada trabalhou durante todos os dias do ano na unidade, atribui-se peso 1; caso contrário, determina-se um peso proporcional ao número de dias trabalhados no ano. Para cada dia trabalhado, cada pessoa recebeu um peso equivalente a  $\frac{1}{12}$ , o que representa um peso de  $\frac{1}{365}$  ao mês. Assim, se a pessoa trabalhou por seis meses, por exemplo, seu peso foi de 0,5. Para calcular o pessoal ocupado assalariado médio de uma UL ao longo do ano, considera-se, portanto, o somatório dos pesos relacionados a todos os vínculos empregatícios existentes naquela unidade durante o ano (IBGE, 2019).

20. A publicação sobre as FASFIL de 2005 disponibilizou estatísticas para 1996, 2002 e 2005; a de 2010 publicou informações para 2006, 2008 e 2010; e, por último, a de 2016 traz informações para 2010, 2013 e 2016.

21. Para conhecer o critério adotado nas publicações sobre as FASFIL de 2002 e 2005 (IBGE, 2004; 2008) na seleção de unidades ativas e o impacto da adoção do novo critério denominado “condição de atividade”, consultar o tópico *Notas técnicas* da publicação *Estatísticas do Cadastro Central de Empresas: 2007* (IBGE, 2009).

- provenientes da RAIS que tinham cinco ou mais pessoas ocupadas assalariadas em 31 de dezembro do ano de referência, independentemente da situação cadastral da empresa no Cempre ou de qualquer outra informação.
- com zero a quatro pessoas ocupadas assalariadas, que se declararam em atividade na RAIS no ano de referência e sem informação nas pesquisas econômicas anuais do IBGE; e
- com informação econômica nas pesquisas econômicas anuais do IBGE, independentemente da situação cadastral e da condição de atividade informada na RAIS.

Essa alteração nos critérios de seleção provocou uma redução de 24,8% no total de entidades ativas do Cempre com ano de referência 2006. A redução no total de unidades ativas se deve à exclusão das unidades que preencheram a RAIS com indicativo de inatividade, pois se declararam como não exercendo atividade econômica no ano de referência. Ressalta-se que essa redução impacta também o universo das FASFIL. Tal concepção de unidade ativa foi incorporada à publicação de 2010, que divulgou informações para 2006, 2008 e 2010.

## 5.2 Classificação de atividades econômicas

As entidades e suas respectivas ULs que compõem o Cempre estão classificadas segundo a principal atividade econômica desenvolvida, de acordo com a CNAE, oficialmente utilizada pelo Sistema Estatístico Nacional brasileiro. Quando ocorreu a elaboração das edições das FASFIL de 2002 e 2005, o Cempre era alimentado com informações classificadas de acordo com a CNAE 1.0.

Em 2006, houve uma atualização da classificação de atividades econômicas, passando a vigorar a CNAE 2.0.<sup>22</sup> A adoção dessa versão assegurou comparabilidade internacional, assim como dotou o país de uma classificação mais detalhada e consistente com as mudanças no sistema produtivo.<sup>23</sup> Essa atualização exigiu a redefinição das regras de atribuição da COPNI, uma vez que é utilizado um algoritmo que engloba, entre outros atributos, o código CNAE das ENSFIL.<sup>24</sup>

O Cempre recebeu atualização da RAIS 2006 com a CNAE 2.0 e manteve a classificação anterior, CNAE 1.0, para aquelas organizações previamente existentes. Para as novas organizações, foi aplicado um tradutor da CNAE 2.0 para a 1.0. Assim, foi possível gerar, para o ano de referência 2006, dois arquivos com as distintas metodologias do estudo das FASFIL: um com a antiga metodologia e outro com a nova, considerando também em cada um os diferentes critérios de unidades ativas. Foi possível, portanto, comparar as duas metodologias desse estudo no ano de referência 2006. A comparação foi divulgada com a edição das FASFIL de 2010, que utilizou o novo critério de atividade e a CNAE 2.0.

22. A nova versão da CNAE 2.0 é fruto de um amplo processo de revisão baseado nas mudanças introduzidas na versão 4 da ISIC, tendo sua aprovação divulgada no *Diário Oficial da União*, de acordo com a Resolução da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA) nº 1, de 5 de setembro de 2006.

23. As regras da CNAE, nas versões 1.0 e 2.0, bem como sua interpretação e estrutura de códigos, estão disponíveis em: <<https://concla.ibge.gov.br/>>.

24. Em alguns casos, o código da CNAE permite a atribuição direta do código COPNI às ENSFIL. Por exemplo, a classe CNAE 85.20-1, que compreende as atividades de ensino médio, pode ser diretamente relacionada ao subgrupo COPNI 04.3 denominado "ensino médio". Os códigos CNAE 87.11-5 (atividades de assistência a idosos, deficientes físicos, imunodeprimidos e convalescentes prestadas em residências coletivas e particulares), 87.20-4 (atividades de assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química) e 87.30-1 (atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares) podem ser relacionados ao subgrupo COPNI 05.0, assistência social. Outro exemplo é o código 69.12-5, serviços de cartório, que pode ser associado ao código COPNI 10.2, cartórios; ou ainda a CNAE 94.92-8 ao COPNI 07.1, partidos políticos. Sobre diferenças conceituais entre a COPNI e a CNAE, ver nota de rodapé 17.

### 5.3 Regras que definem os grupos de finalidade da COPNI

O algoritmo de classificação das ENSFIL nos grupos e subgrupos propostos na COPNI ampliada compreendeu os seguintes passos:

- alocação das entidades a partir de palavras-chave, razão social, nome fantasia e/ou consultas telefônicas, principalmente por meio do sistema Computer Assisted Telephone Interview (CATI);
- alocação do saldo das entidades que não puderam ser classificadas por esse procedimento pelo código da CNAE 2.0 reportado pela RAIS; e
- leitura dos subgrupos, sendo corrigidos erros de classificação por meio da melhor adequação dos filtros ou palavras-chave aplicados na primeira etapa.

No trabalho de revisão do algoritmo de atribuição de código da COPNI, mencionado anteriormente, apresentado no estudo das FASFIL de 2010, aproveitou-se, também, para refinar e aprimorar ainda mais as regras de semântica nos nomes das entidades e suas ULs. Avançou-se, portanto, para além da melhoria correspondente ao detalhamento da classificação CNAE.<sup>25</sup>

A melhoria contínua e os refinamentos dos critérios que definem os grupos de finalidade da COPNI buscam sempre incorporar os maiores detalhamentos e alterações das variáveis disponíveis, como natureza jurídica e a semântica da razão social e do nome fantasia.

Para publicação da edição das FASFIL de 2016 (IBGE, 2019), realizou-se novo ciclo de melhorias das regras de atribuição da COPNI. Introduziu-se maior relevância à CNAE, para as ULs que estejam classificadas em atividades econômicas diretamente compatíveis com o código da COPNI, bem como à natureza jurídica *vis-à-vis* e à semântica da razão social e do nome fantasia. Ressalta-se ainda que a atualização das rotinas da COPNI incorporou as redefinições nas tabelas de natureza jurídica em 2014 e 2016. Essas mudanças compreenderam criação, extinção e alteração de denominações, gerando nova redação para as notas explicativas das naturezas jurídicas.<sup>26</sup>

Destacam-se ainda os seguintes aspectos dessa edição de 2016:

- a ampliação do campo razão social, de 55 para 100 caracteres no Cempre, possibilitando refinar a busca por palavras-chave;
- a atualização do campo razão social, que passou a tomar por base a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica da Secretaria da Receita Federal (DIPJ), ano-base 2014, no Cempre; e
- as críticas sobre a CNAE e a natureza jurídica mais abrangente. Cerca de 120 mil ULs de ENSFIL foram tratadas nos três anos – 2010, 2013 e 2016 – disponibilizados na publicação das FASFIL (IBGE, 2019).

No que diz respeito a essa crítica mais ampliada das ENSFIL, destacam-se principalmente: *i)* o mapeamento das entidades pertencentes ao Sistema S; *ii)* os cruzamentos de naturezas jurídicas específicas com a CNAE, nos casos de cartórios, condomínios, igrejas, partidos políticos, sindicatos, entre outros; e *iii)* a realização de críticas de consistências nas estatísticas agregadas por grupos e subgrupos da COPNI (educação, saúde, assistência social, caixas escolares, cemitérios, associações patronais, associações profissionais, cultura e recreação, meio ambiente, mediação e arbitragem, comissão de conciliação, entre outras).

25. O estudo de impacto dessa revisão está disponível na nota técnica do estudo das FASFIL de 2010 (IBGE, 2012).

26. Essas alterações constam na Resolução CONCLA nº 2, de 23 de dezembro de 2013, e na Resolução CONCLA nº 1, de 28 de abril de 2016. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/concla/resolucoes-atas.html>>.

Além desses procedimentos, quanto à compatibilização dos dados das bases FASFIL de 2010 e 2013, para torná-las comparáveis com a de 2016, pautou-se nestes dois principais critérios: *i*) a fixação dos códigos da COPNI de 2016 para as ULs comuns aos três anos; e *ii*) a adoção dos mesmos procedimentos utilizados para classificar as entidades em 2016 para as demais ULs. O impacto dessa revisão está disponível na nota técnica do estudo das FASFIL de 2016 (IBGE, 2019).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de constituir instituições sem fins de lucro como um setor econômico distinto deve-se ao reconhecimento crescente da importância dessas entidades em relação à oferta de serviços de interesse social e público. Essas organizações são diferentes do setor empresarial porque não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores, e são autoadministradas. Ao mesmo tempo, são institucionalmente separadas do Estado, caracterizadas juridicamente como associações ou fundações, de caráter privado, que atuam com foco em questões assistenciais, de defesa de direitos e meio ambiente. Como resultado, as instituições sem fins de lucro oferecem especial contribuição para a solução de problemas públicos, dando vida à experiência democrática e efetivamente melhorando a vida das pessoas. Porém, há enorme desafio na quantificação desse impacto na sociedade por conta da heterogeneidade do desenvolvimento dessas instituições nos diversos contextos sociais, culturais e econômicos nas dimensões temporais e geográficas.

Desde a primeira edição, o estudo sobre as FASFIL constitui referência de dados e análises para o conhecimento da sociedade civil organizada no Brasil. O estudo tem como referência metodológica o *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (UN, 2003), amplamente utilizado por diversos países – e ainda que organizem e realizem suas estatísticas e pesquisas de maneiras diferentes, o essencial é que os conceitos operacionais elaborados tenham como referência os critérios e as variáveis definidos no *handbook* e utilizem a COPNI, em particular.

No caso do Brasil, as FASFIL publicam um agrupamento das organizações por áreas de atuação e informam sobre seus empregados, revelando como estão distribuídas no território brasileiro e qual sua regularidade. Esse conjunto de informações contribui para entender a dinâmica de uma parcela da organização da sociedade civil na história recente que teve, na Constituição Federal de 1988, um marco importante no que se refere ao reconhecimento da organização e da participação social como direitos e valores a serem garantidos e fomentados.

As diferentes publicações das FASFIL mantêm em comum a referência metodológica e conceitual do *handbook* e da COPNI no estabelecimento dos critérios para identificação das instituições sem fins de lucro e definição de âmbito. A base de dados do Cempre e a unidade de observação também são as mesmas. As principais adequações estiveram relacionadas à alteração de unidade ativa, à implementação da CNAE 2.0 e à melhoria dos procedimentos de atribuição de código da COPNI, devidamente detalhados nas notas metodológicas das publicações e disponíveis no site do IBGE.

## REFERÊNCIAS

CICONELLO, A. O conceito legal de público no chamado “terceiro setor”. In: SZAZI, E. **Terceiro setor**: temas polêmicos. São Paulo: Peirópolis, 2004. v. 1. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/novosite/download/conceito\\_legal.pdf](http://www.abong.org.br/novosite/download/conceito_legal.pdf)>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2002. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 4). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv5428.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 8). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv39549.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do cadastro central de empresas**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 182 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv36029.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 20). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv39549.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais**. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 236 p. (Relatórios metodológicos). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98142.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 32). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>>.

INE PORTUGAL – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL. Conta satélite da economia social 2013. **Destaque**: Informação à Comunicação Social, 20 dez. 2016. Disponível em: <[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=278817467&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=278817467&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)>.

MOTTA, A. M. A utilização de recursos públicos pelas organizações não governamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 186, p. 205-244, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198683/000888829.pdf?sequence=1>>.

SALAMON, L. M. *et al.* **The state of global civil society and volunteering**: latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2012. 18 p. (Working Paper, n. 49).

SALAMON, L. M.; SOKOLOWSKI, W. The size and composition of the European third sector. *In*: ENJOLRAS, B. *et al.* **The third sector as a renewable resource for Europe**: concepts, impacts, challenges and opportunities. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018. p. 49-94.

SEGATTO, C. I. O espaço das organizações da sociedade civil de defesa de direitos na relação governo-sociedade no Brasil. *In*: MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; NOGUEIRA, F. do A. (Org.). **Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2013. p. 144-165. Disponível em: <[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro\\_articulacaod3.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3.pdf)>.

UN – UNITED NATIONS. United Nations Statistics Division. **Classification of the purposes of non-profit institutions serving households (COPNI)**. New York: UN, 1999. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Purposes-of-Non-Profit-Institutions-Serving-Households-COPNI.ashx>>.

\_\_\_\_\_. United Nations Statistics Division. **Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts**. New York: UN, 2003. 327 p. Disponível em: <[https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf\\_91e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **System of national accounts: 2008**. New York: UN, 2009. 662 p. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37077.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv89805.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: unidades de prestação de serviços socioassistenciais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94686.pdf>>.