IPEA

cadernos

COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Marco Legal do Terceiro Setor

5

Cadernos Comunidade Solidária, v. 5 — jan. 1998 —
— Brasília: IPEA, 1996-

Bimestral

1. Política Social. 2. Comunidade Solidária. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 301.05

SUMÁRIO

Prefácio 7

Introdução 13

Cinco Propostas de Consensos Gerais
Sobre o Marco Legal do Terceiro Setor 19

Oito Propostas de Consensos Específicos
Sobre a Mudança do Marco Legal
do Terceiro Setor 31

Propostas Selecionadas 51

Anexo 57

MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR

Sexta Rodada de Interlocução Política do
Conselho da Comunidade Solidária

XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária
Granja do Torto, Brasília, 6 de outubro de 1997

PREFÁCIO

A Sexta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária é dedicada ao tema "Marco Legal do Terceiro Setor". A escolha do tema reveste-se de duplo objetivo. Buscamos identificar as principais dificuldades legais que as diversas entidades de origem privada, porém com fins não-lucrativos, enfrentam em suas atividades cotidianas. Paralelamente, buscamos recolher sugestões de como reformar a atual legislação e inovar.

Para promover a Interlocução Política entre atores governamentais e do próprio Terceiro Setor sobre o tema, o Conselho da Comunidade Solidária conta com o apoio do Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselheiro Joaquim Falcão, como um dos componentes da Cooperação Técnica denominada "Programa Comunidade Solidária: Parcerias entre a Sociedade Civil e o Estado", envolvendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, na qualidade de financiador, e a Fundação Banco do Brasil, a UNESCO e o Conselho da Comunidade Solidária na qualidade de executores. O objetivo do programa é o fortalecimento do Terceiro Setor no Brasil. Esse Grupo de Trabalho está realizando uma ampla pesquisa, ouvindo, por meio de questionários, cerca de 300 entidades do Terceiro Setor. A pesquisa está sendo conduzida pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo — IDESP, sob a coordenação de Maria Tereza Sadek e Guita Debert. Além disso o Grupo de Trabalho está ouvindo especialistas e atores do Terceiro Setor diretamente envolvidos com a questão mediante contatos pessoais. Do Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselheiro Joaquim Falcão participam o consultor jurídico José Paulo Cavalcanti Filho e o assessor Carlos Fernando Gallinal Cuenca.

Ao mesmo tempo, e em consonância com esse Grupo de Trabalho, outro Grupo, constituído em Brasília, com a participação de Nathalie Beghin (economista do IPEA/MPO e assessora da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária), Elisabete Ferrarezi (assessora do Conselho da Comunidade Solidária) e Luiz Carlos Mendes (técnico do IPEA/MPO), deu início, por intermédio de um Documento-de-Consulta, ao processo de Interlocução Política sobre o tema, que teve seu desfecho na XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, em 6 de outubro de 1997. O Grupo de Brasília, trabalhando articuladamente com o Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselheiro Joaquim Falcão, também está ouvindo diversos atores governamentais e não-governamentais sobre as principais dificuldades e sugestões apresentadas pelos interlocutores consultados.

O referido Documento-de-Consulta foi enviado, em 29 de julho de 1997, ao seguintes Interlocutores:

- Antônio Kandir (Planejamento e Orçamento), Arlindo Porto (Agricultura e Abastecimento), Carlos César de Albuquerque (Saúde), Clóvis de Barros Carvalho (Casa Civil), Edson Arantes do Nascimento (Extraordinário dos Esportes), Íris Rezende Machado (Justiça), Paulo de Tarso Almeida Paiva (Trabalho), Paulo Renato de Souza (Educação e Desporto), Pedro Sampaio Malan (Fazenda), Raul Belens Jungmann Pinto (Extraordinário para a Política Fundiária) e Reinhold Stephanes (Previdência e Assistência Social) — *Ministros de Estado e Conselheiros da Comunidade Solidária.*

- Almir de Souza Mala, Augusto de Franco, Carlos Alves Moura, Daniela Mercury, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Horácio Lafer Piva, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Manoel Dantas Barreto Filho, Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba Mitschein, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Pedro Moreira Salles, Dom Raymundo Damasceno Assis, Regina Blois Duarte, Romeu Padilha de Figueiredo, Rubem César Fernandes, Ruth Correia Leite Cardoso (Presidente do Conselho), Sônia Miriam Draibe, Viviane Senna Lalli — *Conselheiros e Conselheiras da Sociedade Civil da Comunidade Solidária.*

- Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano — *Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária.*
- Vilmar Evangelista Faria — *Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo.*
- E mais 32 interlocutores especialmente convidados para a Sexta Rodada de Interlocução Política:
- Alexandre Fonseca — Representante do Rotary Club
- Amauri Bier — Chefe da Assessoria Econômica do MPO
- César Soares dos Reis — Presidente do Lar Fabiano de Cristo
- Cesare de La Rocca — Diretor da Rede de Formadores das ONG na Área da Infância
- Donald Rolfe Sawyer — Coordenador do ISPN
- Eduardo Augusto de Almeida Guimarães — Secretário do Tesouro Nacional
- Eduardo Luiz Barros Barbosa — Presidente da Federação Nacional das APAE
- Eduardo Martins — Presidente do IBAMA
- Evelyn Berg Ioschpe — Presidente do GIFE
- Everardo de Almeida Maciel — Secretário da Receita Federal
- Fani Lemer — Presidente do Programa do Voluntariado Paranaense
- Flávio Valente — Membro da Secretaria-Executiva do Fórum Nacional de Ação da Cidadania
- Gilson de Assis Dayrell — Presidente do CNAS
- Hamilton José Barreto de Faria — Coordenador do POLIS
- Herbert de Souza — Secretário-Executivo do IBASE († 9/8/97)

- João Maurício de Araújo Pinho
- Jorge Eduardo Saavedra Durão — Presidente da FASE
- José Gregori — Secretário Nacional de Direitos Humanos
- José Mindlin — Membro do Conselho da Fundação Vitae
- Humberto Mafra — Membro da coordenação do Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- Lúcia Vânia Abrão Costa — Secretária de Assistência Social do MPAS
- Luiz Carlos Bresser Pereira — Ministro de Estado da Administração Federal e da Reforma do Estado
- Maria Helena Pereira — Vice-Presidente Executiva da Parceiros Voluntários
- Nara Costa Rodrigues — Presidente da Associação Nacional de Gerontologia
- Mário Câmera de Oliveira — Presidente do Conselho Nacional de Governadores do Lions Club
- Pastor Caio Fábio D'Araújo — Presidente da VINDE
- Roberto Paulo Cézar de Andrade
- Samyra Crespo — Secretária-Adjunta do ISER
- Sérgio Andrade de Carvalho — Diretor da Cruzada do Menor
- Sílvio Caccia Bava — Presidente da ABONG — Associação Brasileira de ONG
- Silvio Rocha Sant'ana — Coordenador Técnico da Fundação Grupo Esquel Brasil
- Zilda Arns Neumann — Coordenadora da Pastoral da Criança.

Desses interlocutores, a grande maioria respondeu, em prazo hábil, ao Documento-de-Consulta, onde descrevem várias dificuldades legais que sua respectiva instituição atualmente enfrenta para realizar suas atividades, e fazem outras tantas sugestões em favor de um novo Marco Legal, relacionadas ou não com as dificuldades antes descritas.

De posse dessas respostas, o Grupo de Trabalho de Brasília elaborou uma Coletânea das Contribuições Enviadas pelos Interlocutores, que foi remetida a todos em 5 de setembro de 1997 com o objetivo de socializar os 63 problemas apontados e as mais de cem propostas de solução sugeridas tal como foram originalmente formuladas.

A Primeira Versão do Documento-Base, enviada em 5 de setembro de 1997 a todos os interlocutores, continha uma proposta dos consensos detectados na referida coletânea e nos debates prévios que foram conduzidos pelas equipes que preparam a Sexta Rodada juntamente com a Presidência do Conselho, que também apresentou algumas sugestões de encaminhamentos concretos.

Até 24 de setembro de 1997 os Interlocutores enviaram emendas ao documento supracitado. A incorporação das modificações propostas deu origem à Segunda Versão do Documento-Base, a qual foi submetida à apreciação do Conselho da Comunidade Solidária na sua XVII Reunião.

O Comitê Setorial do Marco Legal do Terceiro Setor, composto pelos conselheiros Joaquim Falcão, Miguel Darcy e Rubem César Fernandes, ficou encarregado de coordenar os desdobramentos da Sexta Rodada de Interlocução Política, dando encaminhamento e monitorando a execução das propostas aprovadas com o apoio do Grupo de Trabalho do Marco Legal, coordenado pelo conselheiro Joaquim Falcão.

Após a reunião foram constituídos Grupos de Trabalho cuja atribuição é apresentar propostas para os temas: classificação, financiamento, novo instrumento de contrato e convênio, e contrato de trabalho. Os resultados serão apresentados em uma segunda rodada de Interlocução Política a ser realizada em março de 1998.

INTRODUÇÃO

A INTERLOCUÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

1. Quando e porque começou

A partir de junho de 1996, após um intenso processo de discussão entre os seus Conselheiros, optou-se por efetuar uma reestruturação do Conselho da Comunidade Solidária que levasse em conta a necessidade de promover canais políticos de diálogo entre governo e sociedade sobre os grandes temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil.

2. O objetivo político geral

O objetivo político geral da Interlocução Política é o de contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social.

3. Objetivos específicos

A Interlocução Política tem ainda como objetivos estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas.

4. Construir consensos e identificar dissensos

A Interlocução Política procura construir progressivamente consensos sobre temas centrais de uma Agenda Mínima Social e identificar e listar os dissensos existentes numa pauta para a continuidade do processo de diálogo governo-sociedade.

5. O processo

O processo da Interlocução Política contempla três fases:

1) **Preparação**: envolvendo a escolha do tema, a elaboração e o envio de um Documento-de-Consulta para os interlocutores, o recolhimento, a sistematização e a incorporação das emendas feitas pelos interlocutores, e a elaboração do Documento-Base que servirá de ponto de partida para a discussão coletiva.

2) **Realização**: envolvendo a reunião do Conselho com a presença dos interlocutores que participaram da elaboração coletiva do Documento-Base e a constituição de um Comitê Setorial sobre o tema em tela. Nesta reunião do Conselho, são ratificados os consensos e são aprovados um Documento-Final e uma série de Encaminhamentos Concretos sugeridos pelos interlocutores.

3) **Desdobramentos**: a) Os consensos ratificados, na forma de assertivas, compõem um arquivo para ulterior composição da Agenda Mínima Social; b) O Documento-Final aprovado a partir do Documento-Base é amplamente divulgado para possibilitar a continuidade e a expansão do processo de interlocução; e, c) os Encaminhamentos Concretos aprovados são transformados em Providências, com responsáveis designados e prazos para execução. Todo este trabalho é acompanhado e monitorado pelo Comitê Setorial.

6. Quem participa

A Interlocução Política é uma atividade de parceria entre Governo e Sociedade. Da parte do Governo, participam os Ministros de Estado relacionados ao tema em foco e seus representantes, bem como técnicos governamentais da área em questão e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. Da parte da Sociedade participam o empresariado, em geral através de representantes de entidades de classe, sindicatos e movimentos sociais, ONG, intelectuais, especialistas da matéria em tela, bem como os Conselheiros da Comunidade Solidária.

7. Os temas centrais

Os temas centrais pautados até o momento são: a) Desenvolvimento Rural (compreendendo Reforma Agrária e Agricultura Familiar); b) Distribuição de Renda; c) Segurança Alimentar e Nutricional; d) Criança e Adolescente; e) Alternativas de Ocupação e Renda; e f) Marco Legal do Terceiro Setor.

8. O que já foi realizado

Até o momento foram realizadas sete rodadas de interlocu-

Primeira Rodada	05/08/96	"Reforma Agrária"
Segunda Rodada	26/08/96	"Renda Mínima e Educação Fundamental"
Terceira Rodada	29/10/96	"Segurança Alimentar e Nutricional"
Quarta Rodada	12/05/97	"Criança e Adolescente"
Quinta Rodada	25/08/97	"Alternativas de Ocupação e Renda"
Sexta Rodada	06/10/97	"Marco Legal do Terceiro Setor"
Sétima Rodada	08/12/97	"Síntese Preliminar da Agenda Social"

As sete rodadas, já realizadas, geraram tanto consensos de natureza mais programática — identificando ao todo 48 prioridades —, quanto encaminhamentos concretos — traduzidos em 138 propostas de medidas — cuja implementação vem sendo acompanhada por Comitês Setoriais formados por membros do Conselho.

9. O que está programado

Para 1998, o trabalho terá continuidade, estando previsto o tema do Desenvolvimento Local Integrado bem como a continuidade da Sexta Rodada sobre o Marco Legal do Terceiro Setor — a se realizar, provavelmente, em março de 1998.

Primeira Parte

CINCO PROPOSTAS DE CONSENSOS GERAIS SOBRE O MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR

O Estado Atual da Questão

As contribuições enviadas pelos Interlocutores, os entendimentos que foram surgindo nos contatos prévios mantidos até agora com os diversos atores envolvidos, bem como os estudos disponíveis sobre a questão permitem presumir a existência de cinco "consensos potenciais" de caráter geral no debate sobre o Marco Legal do Terceiro Setor acerca do Papel Estratégico do Terceiro Setor; da Mudança do Marco Legal do Terceiro Setor; da Abrangência do Terceiro Setor; da Transparência e Responsabilidade do Terceiro Setor; e das relações do Estado com o Terceiro Setor quando envolvidos recursos públicos.

1 O Papel Estratégico do Terceiro Setor

Proposta de Consenso Geral

O fortalecimento do Terceiro Setor, no qual se incluem as entidades da sociedade civil de fins públicos e não-lucrativos, constitui hoje uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país.

No Brasil, como em toda parte, um Terceiro Setor — não-governamental e não-lucrativo — coexiste hoje com o Estado (Primeiro Setor) e com o Mercado (Segundo Setor), mobilizando um volume crescente de recursos e energias para iniciativas de desenvolvimento social.

Tal multiplicação de iniciativas privadas com sentido público é um fenômeno recente, massivo e global. O protagonismo dos cidadãos e de suas organizações rompe a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal, e privado, de empresarial. A expansão do Terceiro Setor dá origem a uma esfera pública não-estatal.

As características constitutivas do Terceiro Setor são a espontaneidade e a diversidade. Na década de 80 foram as ONG que, articulando recursos e experiências na base da sociedade, ganharam alguma visibilidade enquanto novos espaços de participação cidadã. Hoje percebemos que o conceito de Terceiro Setor é bem mais abrangente. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Engloba as experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade mediante doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, por meio da qual as empresas concretizam sua responsabilidade social e o seu compromisso com melhorias nas comunidades.

No Brasil, no entanto, esse universo ainda é pouco conhecido e valorizado. O conhecimento acumulado pelas organizações do Terceiro Setor em seu trabalho junto a grupos sociais vulneráveis e na experimentação de formas inovadoras de enfrentamento da pobreza e da exclusão não tem sido devidamente aproveitado pelo Estado. Não há estímulo sistemático ao estabelecimento de relações de parceria e colaboração entre organizações do Terceiro Setor e órgãos governamentais na promoção do desenvolvimento social. Tampouco há incentivos adequados ao investimento social das empresas, nem reconhecimento da importância da participação voluntária dos cidadãos.

Há quem afirme que, no Brasil, pode-se estimar que o Terceiro Setor tem entre 1,4 e 2 milhões de empregados (formais e informais). Segundo tais estimativas, se considerarmos a existência de 1,4 milhão de empregados percebendo em média 4,5 salários mínimos por mês, chegaríamos a um volume total de 1% do PIB.

Os dados a seguir, retirados do *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, são ilustrativos da capacidade de mobilização de recursos humanos e materiais pelo Terceiro Setor nos principais países do mundo contemporâneo.

- Nos Estados Unidos, cidadãos doaram em 1991 cerca de US$ 70 bilhões para organizações e movimentos sem fins lucrativos. No mesmo ano, 94,2 milhões de adultos — ou seja, 52% do total da população acima de 18 anos do país — dedicaram uma média semanal de 4,4 horas de trabalho voluntário para causas sociais e comunitárias, o que corresponde a um total anual de 15,2 bilhões de horas. Estas horas representam o equivalente a nove milhões de empregados trabalhando em tempo integral. Medido em termos monetários, o valor anual do trabalho voluntário seria da ordem de US$ 176 bilhões.

- Na Alemanha e no Japão, 40% dos dias de internação hospitalar se dão em hospitais sem fins lucrativos.

- No Japão, mais de 75% de todos os estudantes universitários freqüentam instituições sem fins lucrativos.

- Nos sete países para os quais se dispõem de dados estatísticos (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Inglaterra, Itália e Hungria), o Terceiro Setor emprega 11,7 milhões de pessoas em tempo integral e mobiliza recursos da ordem de US$ 601,6 bilhões.

- Embora o Terceiro Setor tenha a metade do tamanho do governo em termos de emprego e volume de recursos, nos anos recentes tem crescido duas vezes mais rápido do que os setores governamental e privado no que diz respeito a geração de novos postos de trabalho.

2 A Mudança do Marco Legal do Terceiro Setor

Proposta de Consenso Geral

O fortalecimento do Terceiro Setor exige que seu Marco Legal seja reformulado.

No Ocidente, o Terceiro Setor é um dos que, se não *o setor* que mais tem adquirido importância. Importância econômica, devido ao seu potencial, em expansão, de criação de novos empregos. Importância política, diante da crise de representatividade dos partidos. E importância social, assumindo crescentes responsabilidades nas áreas de educação, saúde, direitos humanos, ciência, meio ambiente e cultura, especialmente face ao processo de reorganização do papel do Estado nessas áreas.

Não é diferente no Brasil. O crescimento do Terceiro Setor entre nós está relacionado não somente à demanda por participação social nas decisões públicas, decorrente da democratização, mas também à redefinição das relações entre Estado e Sociedade.

A realidade muda velozmente. Mas a legislação, não. As dificuldades são imensas. O Terceiro Setor é integrado por entidades as mais diversas: ONG, fundações, institutos, associações comunitárias, associações culturais, instituições filantrópicas, etc. É muito pouco provável que uma legislação uniforme, que trate da mesma forma entidades com características tão díspares, seja inteiramente adequada, isso sem esquecer que a ora existente trata-se de legislação elaborada quase toda antes da década de 50, num momento

em que o perfil do setor em praticamente nada se assemelhava à sua realidade contemporânea.

No Brasil, a legislação que se aplica ao setor não-lucrativo é confusa e obsoleta. Ela não dá conta de fenômenos novos como a responsabilidade social do setor privado empresarial e as relações de parceria, em todos os níveis, entre órgãos públicos e organizações não-governamentais. Não há regras claras para o acesso das organizações do Terceiro Setor a recursos públicos nem incentivos adequados ao investimento social das empresas. A legislação vigente tampouco coíbe eventuais abusos praticados em nome da filantropia e da assistência social. Rever esse emaranhado legal de modo a simplificá-lo e torná-lo mais transparente é uma necessidade urgente.

3 A Abrangência do Terceiro Setor

Proposta de Consenso Geral

A reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor exige a construção de um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de Terceiro Setor.

Nota-se que ainda falta clareza, por parte das instituições do Estado, das organizações de Mercado e das entidades da sociedade civil, sobre o significado da idéia de Terceiro Setor, ou seja, sobre *o que quer dizer* o conceito e sobre a extensão dos seus referentes, isto é, sobre que tipos de organizações estão incluídas no conjunto designado pelo termo ("Terceiro Setor").

Como ponto de partida trabalha-se com a hipótese de que pertencem ao chamado Terceiro Setor as entidades com fins públicos constituídas voluntariamente por grupos de cidadãos na sociedade civil, como pessoas de direito privado e sem fins lucrativos, autônomas em relação ao Estado e independentes de partidos políticos e de instituições de caráter corporativo.

Excluem-se desse campo as instituições estatais, as empresas e as organizações de mercado, os partidos e entidades a eles vinculadas, as organizações sindicais e as entidades representativas de profissões regulamentadas.

Mas o conceito, tal como aqui formulado, não deixa claro que também se excluem desse campo as entidades de previdência privada e os fundos de pensão, as cooperativas, bem como aquelas instituições precipuamente voltadas para a disseminação de religiões, credos, práticas e visões devocionais e confessionais, a menos que se precise melhor o que são fins públicos.

Contudo, ao definir fins públicos não se deveria excluir as instituições sem fins lucrativos que, embora vinculadas a igrejas ou a outros grupos devocionais ou confessionais assemelhados (seitas, sociedades e ordens de caráter filosófico ou teosófico), são constituídas para prestar e efetivamente prestam serviços de interesse publico ou desenvolvem uma atuação em defesa de interesses difusos na sociedade.

Ademais, ao definir fim público, não se pode incluir no conjunto do Terceiro Setor apenas aquelas instituições beneficentes, de caridade, filantrópicas ou prestadoras de algum tipo de serviço estatal — atualmente desempenhado ou não desempenhado pelo Estado —, de saúde, de educação, de assistência social, etc. É necessário incluir também as chamadas ONG (organizações não-governamentais), cuja atuação não configura nenhum tipo de complementariedade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de suplementariedade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho de seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na sociedade civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos — o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a expansão de idéias-valores — como a ética na política —, a universalização da cidadania, o ecumenismo (*latu sensu*), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social, etc.

4 Transparência e Responsabilidade do Terceiro Setor

Proposta de Consenso Geral

A expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor é responsabilidade, em primeiro lugar, da própria sociedade, a qual deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de ensejar a construção da sua auto-regulação.

A conquista da auto-regulação da Sociedade Civil no tocante às organizações do Terceiro Setor é um processo que requer a existência de mecanismos de transparência e responsabilização independentes do Estado. A existência desses mecanismos de *accountability* contribuirá para o aumento da credibilidade e da confiabilidade das instituições do Terceiro Setor. Nesse aspecto não cabe ao Estado regular o funcionamento das organizações do Terceiro Setor, a menos quando estejam envolvidos recursos estatais (ou isenções de qualquer sorte).

Aponta-se, outrossim, ser discutível a noção genérica de que o Estado não deve regular o funcionamento das organizações do Terceiro Setor. Alguns acreditam que o controle estatal se faz necessário, mesmo para aquelas organizações que não utilizem isenções e recursos públicos, tendo em vista a existência de entidades que, embora operando com recursos privados, desenvolvem atividades aéticas e ilegítimas, com abuso de poder e distorção das finalidades de uma instituição sem fins lucrativos — por exemplo, uma entidade filantrópica criada com fins político-eleitoreiros —, o que provoca o aumento da desmoralização dos conceitos de filantropia e de solidariedade social. Outros, entretanto, sustentam que cabe ao Estado, certamente, coibir as atividades ilegais, não tendo porém como intervir para além da nebulosa fronteira que separa o ilegal do ilegítimo, nem, muito menos, regular desvios de natureza ética.

De qualquer modo, independentemente do desfecho do debate, parece ser consenso que todo o processo de reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor deve estar orientado pela diretriz básica de autonomia da sociedade civil.

5 O Estado e o Terceiro Setor

Proposta de Consenso Geral

A reformulação do Marco Legal do Terceiro Setor exige que o estabelecimento de direitos seja acompanhado pela contrapartida de obrigações das entidades do Terceiro Setor para com o Estado quando estiverem envolvidos recursos estatais.

A expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor é responsabilidade da sociedade, mas também do Estado. Entretanto, nota-se que ainda não foi amadurecido um consenso, entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor, sobre seus direitos e obrigações. No que tange aos direitos, por exemplo, parece ser consenso que uma entidade de fins públicos deva ter acesso a recursos estatais. Entretanto, no tocante às obrigações, ainda não se encontra suficientemente generalizada a compreensão de que uma entidade de fins públicos deve estar submetida a mecanismos de visibilidade, transparência e controle públicos legalmente estabelecidos, que permitam, inclusive, responsabilizar seus dirigentes pela utilização dos recursos públicos que administram.

Há quem sustente, todavia, que no tocante aos direitos, ainda não é consenso entre os servidores do Estado a compreensão de que uma entidade de fins públicos deva ter acesso a recursos estatais para a consecução de objetivos de caráter público e de interesse comum, sendo desnecessário dizer que no momento em que tal acesso for concedido a tais entidades, ele terá como corolário natural a óbvia contrapartida em obrigações, *accountability*, transparência e controle públicos legalmente estabelecidos — permitindo, inclusive, responsabilizar penalmente seus dirigentes em caso de malversação dos recursos pelos quais respondem.

Ademais, observa-se que não existe o necessário reconhecimento, sobretudo da parte do Estado, do papel, das potencialidades e da importância estratégica do Terceiro Setor.

De qualquer modo, faz-se necessário que o Estado se tome mais efetivo e mais eficaz na fiscalização do uso dos recursos públicos que ele destina para o Terceiro Setor.

Segunda Parte

OITO PROPOSTAS DE CONSENSOS ESPECÍFICOS SOBRE A MUDANÇA DO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR

Por onde começar

Na impossibilidade de rever todo o atual Marco Legal do Terceiro Setor, fomos obrigados a estabelecer, no processo inicial de consulta, alguns critérios de prioridade, conforme descrito a seguir.

a) *Áreas de atuação*. Escolhemos quatro áreas de atuação: registros e cadastros administrativos; licitações, convênios e contratos com o poder público e mecanismos de prestação de contas quando envolvidos recursos públicos; regime trabalhista e previdenciário; e regime fiscal.

b) *Tipos de legislação*. As normas que regem o Terceiro Setor podem ter natureza administrativa (portarias, resoluções, regulamentos, decretos, etc.), natureza legislativa (leis ordinárias e complementares, de âmbito estadual, federal ou municipal, etc.), ou natureza constitucional (Constituição e suas emendas). Na medida em que a experiência demonstra que as mudanças legais de natureza administrativa são politicamente mais fáceis de serem concretizadas, é a elas que daremos prioridade. Isso não exclui o trabalho pelas mudanças legais de origem legislativa e constitucional que se mostrarem fundamentais.

c) *Âmbito normativo*. Conforme a estrutura de nossa Federação, são três os âmbitos normativos: federal, estadual e municipal. Considerando que o Conselho da Comunidade Solidária é entidade de âmbito federal, daremos prioridade ao Marco Legal Federal.

As contribuições enviadas pelos Interlocutores, os entendimentos que foram surgindo nos contatos prévios mantidos até agora com os diversos atores envolvidos, bem como os estudos disponíveis sobre a questão permitem presumir a existência de oito "consensos potenciais" específicos, capazes de sugerir um caminho para a mudança do Marco Legal do Terceiro Setor. Propõe-se, assim, priorizar, na presente Rodada, pelo menos um conjunto de medidas sobre cada um dos oito pontos seguintes: registros e cadastros; contratos e convênios, mecanismos de auto-regulação; mecanismos institucionais de responsabilização; doações; regulamentação do voluntariado; contrato de trabalho por prazo determinado; e informações.

1 Registros e Cadastros Administrativos

Proposta de Consenso 1

O estabelecimento da identidade do Terceiro Setor pressupõe a classificação adequada das organizações que dele fazem parte, garantindo o reconhecimento das suas especificidades e viabilizando parcerias mais eficazes entre essas próprias organizações e delas com o Estado.

Embora a filantropia, no Brasil, tenha raízes na colonização do país, é só mais recentemente, a partir da década de 50, que se dá a construção do chamado Terceiro Setor, coincidindo com o surgimento de novos atores da sociedade civil, cujas identidades são ainda difusas, tanto no reconhecimento da legitimidade de suas ações substantivas, quanto na caracterização e tipificação jurídica dos diversos subconjuntos que se formaram ao longo das últimas quatro décadas.

A tendência mundial de crescimento e afirmação desse segmento tem chamado o Estado a rever suas relações com as organizações que dele fazem parte, quer por mecanismos que garantam parcerias mais efetivas, quer pelo esforço de reconhecer a pluralidade e as singularidades dessas organizações. Aqui se revelam as dificuldades jurídicas maiores, na caracterização e classificação dessas entidades que se percebem mobilizadas e atuando segundo uma lógica diferente da lógica do Estado e da lógica do Mercado,

mas que não conseguem, elas próprias, qualificar e diferenciar suas ações, criando uma identidade inequívoca.

No caso brasileiro, as consultas realizadas nesta Rodada de Interlocução Política apontam um consenso, a partir de manifestações do governo e de organizações do Terceiro Setor, de que a legislação e os mecanismos de reconhecimento dessas organizações — registros e cadastros — não atendem às expectativas das partes, seja pelos custos operacionais, seja pelo questionamento da eficácia das relações, mantidas em permanente estado de tensão e descontentamento. Nesse sentido, há uma demanda pela geração de critérios para classificar e qualificar adequadamente as instituições do Terceiro Setor, permitindo, assim, melhor definição quanto ao acesso a eventuais benefícios e/ou incentivos governamentais, com garantia da responsabilidade administrativa dos dirigentes e responsáveis pelas organizações. A qualificação e classificação mais adequadas são necessárias para o acompanhamento dos impactos sociais, ambientais, políticos e culturais promovidos pelos novos atores e para o controle da qualidade das ações desenvolvidas em parcerias com o governo.

Cabe destacar que os novos padrões institucionais de ciassificação das organizações do Terceiro Setor devem ser construídos em parceria entre instituições da Sociedade e do Estado. Não obstante, a sociedade civil deve desenvolver as suas próprias classificações, adequadas às diferentes dinâmicas das organizações presentes no seu universo, visando à construção da identidade, da abrangência e da auto-regulação do Terceiro Setor.

Um estudo de legislação comparada, considerando soluções práticas e viáveis desenvolvidas por outros países, examinada a realidade brasileira para as adequações pertinentes, está sendo conduzido pelo Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselheiro Joaquim Falcão, o qual já tomou a iniciativa de consultar 14 países (Canadá, Austrália, Estados Unidos, México, Argentina, Chile, Portugal, Espanha, Inglaterra, Alemanha, França, Holanda, Itália, e Suécia) acerca das respectivas legislações e procedimentos administrativos regulamentadores das matérias aqui tratadas.

Encaminhamento Sugerido

1. Realizar a reunião de toda a legislação, normas e procedimentos administrativos vigentes no Brasil, como referencial para o estabelecimento de um novo Marco Legal que regulamente e otimize as relações da Sociedade Civil com o Estado, em geral, e do Terceiro Setor com as instâncias governamentais, em particular, resguardadas as prioridades estabelecidas nesta Rodada de Interlocução quanto às áreas de atuação e quanto ao âmbito normativo.

Proposta de Consenso 2

É necessário rever e simplificar os procedimentos para o reconhecimento Institucional das organizações do Terceiro Setor, de modo a reduzir os custos operacionais e a agilizar e potencializar as relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

A ampliação e diversificação das entidades que têm conformado o Terceiro Setor no decorrer das últimas três décadas provocou um correspondente aumento da burocracia em todas as fases do processo de identificação e habilitação dessas organizações junto aos organismos governamentais, o que tem sido objeto de sucessivas reclamações, não satisfazendo nem ao governo, em qualquer de suas instâncias, que as considera insuficientes e inadequados, nem às entidades do Terceiro Setor, que as qualificam como discricionárias e abusivas.

Ou seja, o modelo classificatório institucional atual é de todo inadequado, seja pela "poluição" encontrada nos cadastros, seja pela burocratização dos procedimentos, seja, ainda, pelos indesejáveis efeitos vinculantes estabelecidos entre registros distintos.

Alguns observam que a legislação vigente no plano federal trata de forma idêntica os diversos tipos de entidades sem fins lucrativos. Não diferencia as entidades de fins mútuos — dirigidas a proporcionar benefícios a um círculo restrito ou limitado de sócios, sem fins lucrativos — e as entidades de fins comunitários — dirigidas a oferecer utilidades concretas ou benefícios especiais à comunidade de um modo geral, sem considerar vínculos jurídicos especiais. A legislação considera os dois tipos de entidades aptas ao mesmo título e às mesmas vantagens, autorizando um tratamento mais benéfico por parte da Administração (renúncia fiscal, previsão

de subvenções sociais, contratação direta, etc.), sem consideração do papel social distinto que desempenham. A legislação vigente ressente-se ainda de um prejuízo formalista, preocupando-se excessivamente com o fornecimento de documentos e registros contábeis e pouco com um autêntico acompanhamento do desempenho da entidade, vale dizer, com a questão do controle de resultados. Por fim, por ser econômica na definição de requisitos para o reconhecimento do título, permite uma ampla apreciação discricionária da autoridade no ato de qualificação, pois são limitados os elementos consignados na lei para que a autoridade defina ou não se uma entidade "serve desinteressadamente à coletividade".

Por todos os motivos apontados, faz-se necessária a revisão dos estatutos do *Título de Utilidade Pública* e do *Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos*, que deixaram de ser um título honorífico ou mera qualificação de um conjunto de entidades sem fins lucrativos, para se transformar em "passaportes" na obtenção e manutenção de privilégios questionados pelo governo e, também, por grupos organizados da própria sociedade civil.

Encaminhamentos Sugeridos

1. Constituir um Grupo de Trabalho com representantes do Conselho da Comunidade Solidária, do Governo Federal e de instituições do Terceiro Setor para estudar a implementação de um novo modelo classificatório institucional que possibilite a explicitação das características peculiares a cada subconjunto de organizações do Terceiro Setor, simplifique os procedimentos e garanta uma qualificação e classificação adequadas ao estabelecimento das regras de incentivos e de eventuais parcerias entre as partes. Esse grupo deverá apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária no prazo de 120 dias.

2. Revogar a Portaria número 11, de 13 de junho de 1990, do Ministério da Justiça, que disciplina a instrução dos pedidos de reconhecimento de Utilidade Pública — em virtude de este instrumento atribuir indesejável poder discricionário ao Estado —, como primeiro passo na reforma das normas de natureza administrativa que regulam as relações com o Terceiro Setor.

2 Contratos e Convênios

Proposta de Consenso

É necessário rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando identificar mecanismos mais adequados de relação entre o Estado e o Terceiro Setor quando envolvidos recursos estatais.

O conjunto das contribuições enviadas pelos Interlocutores revela que as relações entre Estado e Terceiro Setor que envolvem recursos públicos não podem ser regidas de modo adequado nem pelo contrato e nem pelo convênio, tal como hoje se definem juridicamente esses instrumentos.

Tais instrumentos surgiram para regular as relações: de sujeitos privados com fins privados entre si; de sujeitos estatais com sujeitos sociais com fins privados; ou de sujeitos estatais entre si. Trata-se aqui, porém, das relações entre sujeitos estatais e sujeitos sociais de origem privada mas ambos com fins públicos. Essas relações devem ser regidas por um novo tipo de instituto jurídico que reúna características do contrato e do convênio, mas que não se identifique totalmente com um desses velhos instrumentos.

Deve-se buscar, assim, um novo instrumento, que traduza a relação de parceria entre instituições com fins públicos igualmente, mas de origem diversa (estatal e social), e com natureza diferente (pública e privada).

O novo instrumento de parceria — que poderia, talvez, ser chamado de "Contrato de Parceria" ou "Termo de Parceria" —, deve favorecer a publicidade, a transparência, a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico e mais desejável dos pontos de vista social e econômico — tal como possibilita o contrato —, sem no entanto introduzir a "lógica" de mercado em atividades sem fins lucrativos, que não se regem predominantemente por uma racionalidade mercantil.

Além disso, o novo instrumento de parceria não pode reproduzir a "lógica" normatizadora do Estado, nem manter os procedimentos atuais que autorizam a escolha discricionária daquelas entidades do Terceiro Setor que serão beneficiadas a partir da avali-

ação deste ou daquele órgão governamental, tal como hoje ocorre com o convênio.

Encaminhamentos Sugeridos

1. Constituir um Grupo de Trabalho para elaborar esse novo instrumento jurídico composto por membros do Conselho da Comunidade Solidária, de organizações do Terceiro Setor e do Governo Federal, formalmente designados pelas autoridades competentes. Esse colegiado deverá apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária no prazo de 120 dias.

2. Divulgar entre as organizações do Terceiro Setor as informações relativas às possibilidades de realização de parcerias com o Estado (áreas, projetos, verbas, etc.).

3 Mecanismos de Auto-Regulação

Proposta de Consenso

É necessário estimular a criação de mecanismos de auto-regulação da sociedade civil, visando garantir a publicidade e a transparência, bem como a eficiência e a eficácia, do funcionamento das organizações do Terceiro Setor.

O fortalecimento do Terceiro Setor passa pela necessidade de aumentar a credibilidade das organizações que o compõem. Passa, também, pela necessidade de proteger o público contra charlatães, o que equivale, em última análise, a salvaguardar o próprio Terceiro Setor de escândalos que possam comprometer a sua imagem abalando a confiança que nele deve depositar a sociedade em geral.

Há quem assinale ser essa uma tarefa muito complicada, provavelmente duplicando esforços junto às outras iniciativas de "saneamento" do Terceiro Setor que já estão sugeridas no presente documento.

Mesmo assim parece estar se formando majoritariamente um consenso sobre a necessidade de se criarem instrumentos eficientes e consistentes, que assegurem maior controle social das ações

de interesse público desenvolvidas pelas organizações do Terceiro Setor.

Portanto, é necessário estimular a criação de mecanismos de auto-regulação, independentes do Estado, capazes, entre outras coisas, de expor à opinião pública aquelas instituições que desenvolvem práticas que não concorrem para o fortalecimento da sociedade civil.

Encaminhamentos Sugeridos

1. Organizar um amplo programa educativo para vencer o ceticismo que impera em grande parte de nossa sociedade, na mídia e no poder público, quanto à legitimidade das atividades do Terceiro Setor.

2. Identificar novos mecanismos de prestação de contas, por exemplo: a) criar um tipo de "ISO 14.000"; ou b) implementar ações de prestação de contas que requeiram, por parte da comunidade, ou de outras entidades sem fins lucrativos, um certificado de funcionamento ou algum tipo de aval ou fiança; ou, c) auditorias privadas externas, ou, ainda, d) uma combinação de todos esses mecanismos.

3. Criar a fiscalização e certificação não-governamental, da eficiência, eficácia e qualidade do serviço prestado, a ser implementada de forma independente do Estado.

4. Elaborar cartilhas contendo critérios de avaliação por setor, sempre que possível propondo indicadores numéricos de forma a permitir comparações objetivas e, até, a formação de um *ranking*.

4 Mecanismos Institucionais de Responsabilização

Proposta de Consenso

É necessário implementar mecanismos mais adequados de responsabilização visando garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas organizações do Terceiro Setor sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos.

Para que se estabeleçam relações consistentes entre o Estado e o Terceiro Setor é necessário que essas se constituam com base em direitos e obrigações claramente definidos.

O Estado não pode conceder benefícios fiscais ou repassar, por outro meio, recursos para as organizações do Terceiro Setor, sem que esteja assegurado de que seu uso se dará com a eficiência e a eficácia no mínimo equivalentes às que seriam alcançadas caso o próprio Estado aplicasse diretamente tais recursos.

O Estado deverá se precaver para o caso de o administrador do recurso de origem estatal vir a proceder de forma ímproba. Nesse sentido, o administrador da organização do Terceiro Setor que utiliza recursos estatais deve ser passível de responsabilização institucional (*accountable*), tal como o é (ou deveria sê-lo) o administrador governamental.

Embora já existam dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que prevêem ações de fiscalização, de supervisão e de auditoria por parte dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, tais dispositivos revelam-se inadequados para evitar que recursos públicos de origem estatal administrados por organizações do Terceiro Setor sejam malversados, mal-aplicados e utilizados com fins privados.

A criação de mecanismos que assegurem a *publicização* de procedimentos e critérios de alocação de recursos governamentais, em um contexto de descentralização do processo de distribuição de verbas orçamentárias, deve levar em conta o papel dos conselhos ligados às políticas públicas, como possíveis agências de *accountability* no que se refere às organizações do Terceiro Setor e do próprio Estado.

Encaminhamentos Sugeridos

1. Identificar mecanismos que responsabilizem os gestores das entidades sem fins lucrativos pela administração dos recursos. Por exemplo: a) uma entidade comprovadamente infratora deveria perder imediatamente o controle de seus ativos; a mesma regra seria aplicada aos dirigentes das entidades que perderiam o controle dos ativos pessoais, tal como na legislação bancária — após sentença transitada em julgado, tais bens seriam transferidos a outra

entidade do Terceiro Setor, a critério do Ministério Público; b) dirigentes e gestores de entidades do Terceiro Setor poderiam ser enquadrados em "crime de colarinho branco", admitindo-se, inclusive, a perda parcial de direitos civis; e c) entidades (e representantes) que participem como membros em conselhos, no exercício da função do colegiado, teriam responsabilidades equivalentes às do servidor público e estariam *pro tempore* submetidas a um regulamento semelhante ao daqueles servidores.

2. Responsabilizar o Conselho Fiscal quanto à prestação de contas da organização em todas as instâncias.

3. Fortalecer os conselhos ligados às políticas públicas como instrumentos que assegurem a *publicização* dos procedimentos e critérios de alocação e do recebimento de recursos públicos (estatais ou privados).

4. Implementar, para as organizações do Terceiro Setor, um só relatório anual padrão, integrando informações que digam respeito à Receita, ao Ministério Público, quando for o caso, e à Seguridade Social.

5 Doações (e a Busca de Um Novo Modelo de Financiamento)

Proposta de Consenso

É necessário viabilizar condições de financiamento para o Terceiro Setor buscando alcançar um fluxo permanente de recursos capaz de assegurar o funcionamento de suas organizações.

Existem dois pontos de vista opostos da questão, mas há um processo de entendimento em curso.

Por um lado, grande parte dos interlocutores consultados avalia ser necessário rever a legislação relativa aos incentivos fiscais a fim de fomentar as doações de pessoas físicas e jurídicas como meio de financiamento permanente às organizações do Terceiro Setor.

Com relação à pessoa física, a Lei nº 9.250/95 eliminou a possibilidade de dedução do Imposto de Renda às doações realiza-

das para organizações do Terceiro Setor, tendo como conseqüência a diminuição do volume das contribuições.

De acordo com estudos recentes, as deduções nos impostos reduzem significativamente o custo das doações, estimulando as contribuições mais do que o próprio aumento na renda das pessoas ou empresas. O volume das doações caem 18% quando o custo da doação aumenta em 10%. Nos EUA, a mesma relação é de 19%. Ressalte-se que, naquele país, 75% das famílias fazem contribuições para as *charities*, podendo deduzir até 50% dos rendimentos brutos das pessoas físicas — após processarem outros descontos.

Reduzir ou eliminar tais incentivos implica redução substancial das doações, impedindo uma forma alternativa e complementar às dotações orçamentárias das entidades, além de restringir a possibilidade de os cidadãos participarem, dessa forma indireta, nos projetos sociais.

As contribuições privadas constituem, internacionalmente, importante fonte de recursos para o Terceiro Setor. Em países como a Holanda, a dedução permitida às empresas tem o limite de até 6% do imposto devido. Na Índia, em determinadas áreas prioritárias como pesquisas sociais, desenvolvimento rural, preservação dos recursos naturais, as empresas podem abater 100% das doações. Em Taiwan, contribuições para entidades educativas, culturais, assistenciais e filantrópicas são dedutíveis em até 10% do lucro das empresas. A Bolívia permite incentivo geral de até 10% da base tributável (renda da pessoa física, lucro da pessoa jurídica) para doações a organizações do Terceiro Setor que tenham isenção de impostos.

No Brasil, o mecanismo tradicional de incentivo às doações foi a dedução da base tributável do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas. Mas, ao concentrar a maioria dos incentivos sobre o imposto de renda, os resultados tendem a perder a eficácia, uma vez que grande parte das empresas não paga imposto de renda e muitas delas têm inclusive crédito tributário.

A Lei nº 9.249/95 diminuiu o limite de dedução do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica de 5% para 2% sobre o lucro operacional. Tal medida causou perdas às organizações do Terceiro

Setor, além de constituir um obstáculo à construção de uma cultura de filantropia privada em nosso país.

A referida lei, que voltou a equiparar as organizações do Terceiro Setor de benefício mútuo — como fundações destinadas a empregados — às que perseguem o fim público, também parece ter excluído a possibilidade de abatimento de doações sob a forma de bolsas de estudos ou prêmios de estímulo à produção intelectual. Além disso, introduziu a exigência de Título de Utilidade Pública Federal da entidade para que a empresa possa realizar a dedução.

Para as organizações do Terceiro Setor, o aumento do custo da captação de recursos provocado por mudanças nas alíquotas das deduções significa a elevação de seus gastos administrativos.

A normatização dos incentivos fiscais tem sido, de modo geral, instável e restritiva às contribuições, dificultando a consolidação da prática de doações privadas. O pressuposto é a suspeita de que as doações funcionem como mecanismos de evasão fiscal. Entretanto, a estrutura de incentivos existente para o Fundo da Criança e do Adolescente e para a Cultura são praticamente imunes a fraude e evasão, sendo supervisionados pelo Ministério Público e Tribunais de Contas. Contudo, a evasão que comumente ocorre com a omissão de declaração de rendas tributáveis, ou ainda com a subtaxação dos ganhos de capital, atingem volume muito maior do que as deduções das doações às entidades do Terceiro Setor.

Alguns assinalam, por outro lado, que as formas de financiamento indireto baseadas em mecanismos de incentivo ou renúncia fiscal, tipo deduções do Imposto de Renda, dificilmente assegurarão um fluxo regular de recursos para o Terceiro Setor com a eqüidade desejada, além de reduzir o montante de recursos que poderia ser utilizado no financiamento direto das organizações da sociedade civil pelo Estado, caso houvesse um outro modelo de financiamento do Terceiro Setor. Argumenta-se, ainda, que a abertura de exceções pontuais e quase sempre desconexas no que tange ao pagamento de impostos não é capaz de conformar uma política tributária consistente, sendo preferível dotar as organizações do Terceiro Setor de verbas orçamentárias e/ou constituir fundos que cumpram um papel financiador das atividades sociais de interesse público, as quais, aliás, não conseguem ser adequadamente contempladas pelas medidas até aqui adotadas no Brasil.

Defendem, assim, a mudança completa do sistema existente, com a constituição de um novo modelo mais permanente, estável e consistente de financiamento estatal do Terceiro Setor. A esse respeito, ver Anexo.

Entretanto, enquanto não se chega a conclusões mais definitivas sobre o novo modelo de financiamento estatal do Terceiro Setor aqui aventado, é necessário garantir, no mínimo, que as formas de incentivo fiscal já utilizadas em passado recente, não obstante todas as suas possíveis imperfeições, sejam recuperadas.

Encaminhamentos Sugeridos

1. Realizar campanhas de mobilização, voltadas à opinião pública, para incentivar a realização de doações para as organizações do Terceiro Setor.

2. Promover campanhas voltadas ao setor empresarial que estimulem a realização de doações para organizações do Terceiro Setor.

3. Aperfeiçoar os mecanismos de incentivo às doações, estudando outras formas de dedução mais eficientes, além do imposto devido, e que sejam capazes de diminuir os custos a elas associados.

4. Revogar a Lei nº 9.250/95 e elaborar novo dispositivo que reintroduza a possibilidade de dedução, para efeitos de imposto de renda, das doações realizadas por pessoas físicas às organizações do Terceiro Setor, redefinindo um novo limite percentual para a base de cálculo e novos critérios de habilitação dessas organizações para democratizar o acesso a tais benefícios.

5. Revogar a Lei nº 9.249/95, procedendo à revisão do percentual a ser estabelecido para a dedução das contribuições capazes de estimular a filantropia empresarial, e à definição de novos critérios de habilitação das organizações do Terceiro Setor para democratizar o acesso a tais benefícios.

6. Criar um Grupo de Trabalho para propor um novo modelo integrado de financiamento para as atividades de interesse

público desenvolvidas pelas Organizações do Terceiro Setor (dotações orçamentárias, fundos dotais, etc.). (ver Anexo)

6 Regulamentação do Voluntariado

Proposta de Consenso

É necessário criar um dispositivo legal para regulamentação do serviço voluntário.

Trata-se de regulamentar em lei atividades não remuneradas, de serviço voluntário, prestadas por pessoas físicas às organizações do Terceiro Setor, impedindo a criação de vínculo empregatício decorrente do exercício dessa atividade e estimulando essa forma de participação social.

Encaminhamentos Sugeridos

1. Apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 1.275/95, que dispõe sobre o serviço voluntário. Verificar em que estágio se encontra a tramitação da referida lei e traçar estratégias de ação com esse objetivo. Registre-se que o PL nº 1.275/95 já foi, inclusive, apreciado pela Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho, a qual conferiu parecer favorável à proposição, tendo sido tal manifestação comunicada, em 29 de janeiro de 1997, à Subchefia para Assuntos Parlamentares da Presidência da República.

2. Apoiar o desenvolvimento do programa nacional de promoção do trabalho voluntário no Brasil, em implementação pelo Conselho da Comunidade Solidária em parceria com os Centros de Voluntariado ora sendo implantados nas principais cidades do país.

3. Estimular e dar apoio à criação de programas governamentais de Serviço Civil e o surgimento de projetos-piloto que incorporem a participação do voluntariado em formas de prestação de serviços baseadas na ação cidadã.

4. Estudar a viabilidade de se instituir um título de reconhecimento social e valorização do tempo de trabalho voluntário dedicado por pessoas físicas a entidades sem fins lucrativos de interesse público, de modo a estimular que o trabalho voluntário efe-

tivamente prestado confira "pontos" no mercado de trabalho, a exemplo do que ocorre nos EUA.

7 Contrato de Trabalho por Prazo Determinado

Proposta de Consenso

É necessário identificar alternativas que permitam às entidades do Terceiro Setor celebrar contratos de trabalho por prazo determinado, sem prejuízo das garantias fundamentais para os empregados, mas reconhecendo a condição especial do empregador quando este tem fins públicos e não-lucrativos.

A contratação de prestadores de serviços sem vínculo empregatício por período superior a três meses coloca a entidade do Terceiro Setor vulnerável tanto à ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, quanto a possíveis reclamações trabalhistas.

As atuais normas trabalhistas dificultam a contratação de pessoal temporário, na medida em que, passado o prazo legal, a Justiça do Trabalho reconhece relação trabalhista. Contudo, as organizações do Terceiro Setor não têm, na maior parte dos casos, condições financeiras para manter um quadro de pessoal permanente e suportar os respectivos encargos trabalhistas. Com efeito, tais organizações trabalham quase sempre por projetos ou programas de duração estabelecida e em base salarial predeterminada. Dificilmente obtém-se financiamento para manutenção que inclua remuneração de pessoal com encargos. Cria-se um impasse e, com isso, as entidades do Terceiro Setor arriscam-se a ser processadas amiúde ou dispensar recursos humanos importantes em termos de qualificação profissional.

Portanto, trata-se de viabilizar formas de contratação que possibilitem, por parte das entidades do Terceiro Setor, a efetiva prestação de serviços públicos em sintonia com suas fontes de financiamento e sem prejuízo das garantias fundamentais para os empregados.

Encaminhamento Sugerido

- Criar um novo instrumento legal a fim de regular os contratos de trabalho por prazo determinado de pessoas que prestam serviços por projetos nas entidades do Terceiro Setor. Registre-se que a proposta genérica de contrato de trabalho por prazo determinado constitui objeto de discussão aprofundada, ainda em curso, pela área técnica do Ministério do Trabalho. Nesse sentido, sugere-se, como medida de prudência, que tal proposta não seja tema da presente Rodada de Interlocução. Entretanto, a proposta não é genérica e se refere, especificamente, às organizações do Terceiro Setor, motivo pelo qual o seu encaminhamento deverá ser objeto de discussão na XVII Reunião do Conselho.

8 Informações

Proposta de Consenso

É necessário estimular a criação de sistemas de informações sobre o Terceiro Setor acessíveis ao público.

Não dispomos ainda, no Brasil, de informações atualizadas e confiáveis sobre o número, volume de recursos e eficiência das organizações do Terceiro Setor. Os dados estão dispersos por instâncias governamentais e particulares, sendo trabalhados de maneira heterogênea e irregular. Não há esforço sistemático de produção de conhecimento e informação sobre as vantagens comparativas de cada organização, implicando, por conseguinte, melhoria da qualidade de seus serviços.

Por essa razão é necessário estimular a criação de sistemas de informações sobre o Terceiro Setor, tanto no âmbito do Estado quanto da própria sociedade civil. Tais sistemas devem objetivar: aumento da visibilidade do Terceiro Setor e contribuições para que a sociedade perceba seu papel e importância; subsídios para que as organizações da sociedade civil aprofundem seu conhecimento das características, dimensões e complexidade do setor de que fazem parte; geração e difusão de informações sobre o setor; e criação e ampliação de canais de comunicação entre os indivíduos e as instituições pertencentes ao setor.

1. Apoiar a consolidação e a expansão da RITS (Rede de Informações do Terceiro Setor).

2. Permitir às pessoas que realizam pesquisas, e às organizações do Terceiro Setor, o acesso gratuito às informações cadastrais, aos dados estatísticos e a outros documentos relevantes sobre a matéria junto aos órgãos governamentais.

Terceira Parte

PROPOSTAS SELECIONADAS

Registros e Cadastros Administrativos

1. Proceder à reunião de toda a legislação, normas e procedimentos administrativos vigentes no Brasil, como referencial para o estabelecimento de um novo marco legal que regulamente e otimize as relações da Sociedade Civil com o Estado, em geral, e do Terceiro Setor com as instâncias governamentais, em particular, resguardadas as prioridades estabelecidas nesta Rodada de Interlocução quanto às áreas de atuação e quanto ao âmbito normativo.

2. Constituir um Grupo de Trabalho com representantes do Conselho da Comunidade Solidária, do governo federal e de instituições do Terceiro Setor para estudar a implementação de um novo modelo classificatório institucional que possibilite a explicitação das características peculiares a cada subconjunto de organizações do Terceiro Setor, simplifique os procedimentos e garanta uma qualificação e classificação adequadas ao estabelecimento das regras de incentivos e de eventuais parcerias entre as partes. Esse grupo deverá apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária no prazo de 120 dias.

O Grupo de Trabalho ficará vinculado à Casa Civil e à Câmara de Política Social e será composto pelos seguintes representantes do governo: Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério da Administração e Reforma do Estado; e Conselho Nacional de Assistência Social. Ainda pelos representantes da sociedade civil: Jorge Eduardo Durão (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), Humberto Mafra (Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento); e pelo representante do Conselho da Comunidade Solidária, o Conselheiro Miguel Darcy.

3. Revogar a Portaria nº 11, de 13 de junho de 1990, do Ministério da Justiça, que disciplina a instrução dos pedidos de reconhecimento de Utilidade Pública. Revogar a referida portaria somente após ter um novo dispositivo que contenha critérios que substituam os anteriores. Essa proposta deverá ser analisada juntamente com a de nº 2, fazendo parte do escopo do Grupo de Trabalho responsável por elaborar proposta para implementação de um novo modelo classificatório.

Contratos e Convênios

4. Constituir um Grupo de Trabalho para elaborar um novo instrumento jurídico (Termo ou Contrato de Parceria), composto por membros do Conselho da Comunidade Solidária, de organizações do Terceiro Setor e do governo federal. Esse Grupo de Trabalho deverá apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária no prazo de 120 dias.

Aperfeiçoar os instrumentos já existentes e criar um novo instrumento (Termo de Parceria) complementar, e não necessariamente obrigatório. Os princípios que deverão nortear o trabalho desse grupo são os de transparência, competição, cooperação e parceria. O Grupo de Trabalho será o mesmo que estudará o modelo classificatório.

5. Divulgar entre as organizações do Terceiro Setor as informações relativas às possibilidades de realização de parcerias com o Estado (áreas, projetos, verbas, etc.).

Mecanismos de Auto-Regulação

6. Organizar um amplo programa educativo para vencer o ceticismo que impera em grande parte de nossa sociedade, na mídia e no poder público, quanto à legitimidade das atividades do Terceiro Setor.

7. Identificar novos mecanismos de prestação de contas, por exemplo: *a)* criar um tipo de "ISO 14.000"; ou *b)* implementar ações de prestação de contas que requeiram, por parte da comunidade, ou de outras entidades sem fins lucrativos, um certificado de funcionamento ou algum tipo de aval ou fiança; ou *c)* auditorias

privadas externas; ou, ainda, *d)* uma combinação de todos esses mecanismos.

8. Criar a fiscalização e certificação não-governamental, da eficiência, eficácia e qualidade do serviço prestado, a ser implementada de forma independente do Estado.

As propostas 5 e 6 foram consideradas pontos de partida para o debate no âmbito da sociedade civil. O Comitê Setorial do Marco Legal do Conselho da Comunidade Solidária contribuirá para a promoção e articulação desse debate.

Mecanismos Institucionais de Responsabilização

9. Identificar mecanismos que responsabilizem entidades e gestores das entidades sem fins lucrativos pela administração dos recursos públicos de origem estatal. Esse tema foi incluído na agenda do Grupo de Trabalho criado para estudar um novo modelo classificatório (ver proposta 2).

10. Fortalecer, quando for o caso, aqueles conselhos municipais ligados às políticas sociais, que tiverem condições de cumprir tal papel, como instrumentos que assegurem a transparência pública dos procedimentos e critérios de alocação e do recebimento de recursos públicos (estatais ou privados).

11. Implementar, para as organizações do Terceiro Setor, um único relatório anual padrão, integrando informações que digam respeito à Receita, ao Ministério Público, quando for o caso, e à Seguridade Social.

Essa proposta também foi remetida ao Grupo de Trabalho referido na proposta 2.

Doações e a Busca de um Novo Modelo de Financiamento

12. Realizar campanhas de mobilização, voltadas à opinião pública, para incentivar a realização de doações para as organizações do Terceiro Setor.

13. Realizar campanhas voltadas ao setor empresarial que incentivem a realização de doações para organizações do Terceiro Setor.

14. Criar um Grupo de Trabalho para propor um novo modelo integrado de financiamento para as atividades de interesse público desenvolvidas pelas organizações do Terceiro Setor.

Tal Grupo de Trabalho ficará vinculado à Casa Civil e à Câmara de Política Social e será formado pelos representantes do governo: Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal), Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Previdência e Assistência Social; pelos representantes da sociedade civil: Silvio Santanna (Fundação Grupo-Esquel), Alexandre Fonseca (Rotary), Sérgio Carvalho (Cruzada do Menor), Evelyn Ioschpe (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas); e pelos representantes do Conselho da Comunidade Solidária: Conselheiros Rubem César Fernandes e Pedro Moreira Salles. O Grupo de Trabalho terá 120 dias para apresentar uma proposta ao Conselho da Comunidade Solidária.

Incluir na agenda desse grupo a análise do aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivo às doações, estudando outras formas de dedução mais eficientes, além do imposto devido, e que sejam capazes de diminuir os custos a elas associados.

Regulamentação do Voluntariado

15. Apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº 1.275/95, que dispõe sobre o serviço voluntário. Verificar em que estágio se encontra a tramitação da referida lei, e traçar estratégias de ação com esse objetivo.

16. Estimular o desenvolvimento do programa nacional de promoção do trabalho voluntário no Brasil implementado pelo Conselho da Comunidade Solidária em parceria com os Centros de Voluntariado ora em implantação nas principais cidades do país.

17. Apoiar a criação de programas governamentais de Serviço Civil e estimular o surgimento de projetos-piloto que incorporem a participação do voluntariado em formas de prestação de serviços baseadas na ação cidadã.

18. Estudar a viabilidade de instituir um título de reconhecimento social e valorização do tempo de trabalho voluntário dedicado por pessoas físicas a entidades sem fins lucrativos de interesse público, de modo a estimular que o trabalho voluntário efetivamente prestado confira "pontos" no mercado de trabalho, a exemplo do que ocorre nos EUA.

Contrato de Trabalho por Prazo Determinado

19. Criar um novo instrumento legal a fim de regular os contratos de trabalho por prazo determinado de pessoas que prestam serviços por projetos nas entidades do Terceiro Setor.

Esse tema será tratado por um Grupo de Trabalho sob a coordenação de Antônio Anastasia, Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho.

Informações

20. Apoiar a consolidação e a expansão da RITS (Rede de Informações do Terceiro Setor).

21. Permitir às pessoas que realizam pesquisas e às organizações do Terceiro Setor o acesso gratuito às informações cadastrais, aos dados estatísticos e a outros documentos relevantes sobre o assunto de que são possuidores órgãos governamentais.

ANEXO

O presente texto constitui apenas uma das propostas de referência para o Grupo de Trabalho mencionado no Encaminhamento Sugerido da página 35 do presente documento. Existem, portanto, outras propostas que deverão ser objeto de estudo do referido grupo, dentre as quais, inclusive, a de abolição dos Títulos de Utilidade Pública e de Fins Filantrópicos.

A legislação atual que regula a declaração de utilidade pública deve ser revista, tornada mais precisa e definida, obedecendo-se, entre outros, os seguintes critérios:

1. Considerar como entidades aptas a receber o título do Terceiro Setor apenas aquelas que:

a) prestam serviços de caráter público ou de interesse geral à comunidade; ou

b) são entidades comunitárias (*grass roots*); ou ainda

c) são entidades corporativas, representando legitimamente interesses, como no caso de sindicatos e associações de classe.

2. Não considerar nas categorias anteriores, enunciando a vedação de forma expressa, todas as entidades destinadas a proporcionar benefícios a um círculo restrito de sócios, tal como clubes e cooperativas.

3. As entidades previstas no item primeiro deverão atender os seguintes requisitos:

a) não distribuir cotas e os resultados financeiros do seu patrimônio;

b) não permitir o uso por diretores, ou membros da entidade, de bens da entidade para uso particular;

c) não pagar salários e outras remunerações incompatíveis com o mercado;

d) oferecer gratuitamente serviços, no mínimo, proporcionais ao benefício fiscal recebidos; e

e) conferir transparência e publicidade a suas demonstrações financeiras e ao atingimento de resultados relativos a seus objetivos sociais.

4. A partir de uma determinada dimensão, as entidades deverão, adicionalmente:

a) obedecer a um sistema contábil simplificado e padronizado;

b) submeter-se a auditorias externas de natureza não apenas contábil, mas, principalmente, de resultados gerenciais; e

c) adotar regras impessoais para contratação de pessoal e sistema de compras.

5. A concessão do título de Utilidade Pública deverá permanecer junto ao Ministério da Justiça, mas deverá ser de responsabilidade de uma Comissão Interministerial, com a participação dos Ministérios da Fazenda (Receita Federal), do Planejamento e Orçamento, da Administração Federal e Reforma do Estado, e de um representante do Ministério Público. Os ministérios setoriais poderão ser consultados conforme a especificidade da matéria.

IMPRESSÃO GRÁFICA