

Os Convênios Firmados com os Ministérios Públicos Estaduais e o Projeto Fundata¹

Eduardo Marcondes Filinto da Silva
Secretário Executivo e Pesquisador FIPE

I. CONTEXTO

A sociedade, nas últimas décadas, tem criado e ampliado seu espaço de liberdade e participação, desencadeando transformações que trazem à tona uma nova perspectiva de mobilização que transita entre a lógica do lucro da iniciativa privada, e a lógica do poder do Estado. Segundo Miguel Darcy de Oliveira (*in FERNANDES, 1994*)², a sociedade passa a se organizar em “iniciativas privadas que não visam ao lucro, e iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa, nem governo, mas sim cidadãos participando, de modo espontâneo e voluntário, em um sem-número de ações que visam ao interesse comum”.

Formalmente, estas iniciativas fazem parte do que hoje se convencionou chamar de “Terceiro Setor”. Um setor não-lucrativo e não-governamental, que coexiste hoje com o setor público estatal e com o setor privado empresarial, dentro da sociedade.

O rápido crescimento do Terceiro Setor no mundo, a partir da década de 1970, propiciou o interesse de pesquisadores pelo tema, que passaram a descrever as primeiras teorias a respeito do assunto. A importância do tema para as ciências sociais é tal, que se pode dizer que a análise da evolução e do estado atual do Terceiro Setor de

Colaborou: equipe do projeto FUNDATA e Carla da Nóbrega

² FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público: O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

um país reflete a sua história e a maneira pela qual a sociedade “escolhe” se governar (ANHEIER e SEIBEL, 1990)³.

Conforme apontado por SALAMON e ANHEIER (1997)⁴, o Terceiro Setor apresenta em si grande complexidade e heterogeneidade. Por esta razão, apesar dos esforços de pesquisadores do meio acadêmico, ainda existe uma certa confusão a respeito de como conceituar este setor e o que ele contém.

A este respeito, SALAMON e ANHEIER criaram em 1992 (*in FERNANDES, 1994*) uma definição para as organizações da sociedade civil. Para ser considerada pertencente ao Terceiro Setor, a organização deve ser: formalmente estruturada, não-governamental, auto-gerenciada, sem fins lucrativos, e com participação de voluntários. Este clássico trabalho apresentou também a *Sugestão para uma Classificação Internacional de Organizações sem Fins Lucrativos*, por área de atividade (a ICNPO – *International Classification of Non-Profit Organizations*). Este foi o passo inicial no processo de busca por uma metodologia sistematizada de pesquisa sobre o Terceiro Setor, a nível internacional.

Com base nesta metodologia, o *John Hopkins Institute for Policy Studies*, da Universidade John Hopkins - USA, desenvolveu o “Estudo Comparativo Internacional sobre o Setor Sem Fins Lucrativos”. A justificativa básica desta pesquisa foi a falta de conhecimento empírico acumulado sobre o vasto terreno do Terceiro Setor. Segundo os pesquisadores, este desconhecimento empírico contribui para que o universo das organizações da sociedade civil permaneça invisível para a formulação de políticas públicas, para o setor empresarial, para a mídia, e para os próprios agentes do Terceiro Setor (*in LANDIM e BERES, 1999*)⁵.

³ANHEIER, Helmut and SEIBEL, Wolfgang. *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. New York: de Gruyter, 1990.

⁴SALAMON, Lester and ANHEIER, Helmut. *Defining the Non-profit Sector: a cross-national analysis*. New York, 1997.

⁵LANDIM, Leilah. BERES, Neide. *As Organizações sem fins lucrativos no Brasil: Ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro:Nau, 1999.

O Brasil foi um dos 22 países que participaram desta pesquisa comparativa, realizada com apoio da Fundação Ford, da Fundação Kellogg e da Fundação Rockefeller. Este é, sem dúvida, um trabalho pioneiro no dimensionamento e no estudo do Terceiro Setor brasileiro.

No entanto, conforme ressalva feita pela própria pesquisadora, o trabalho foi dificultado pela falta de dados estatísticos e sistematização da área no Brasil. “No decorrer da pesquisa baseada a partir das fontes estatísticas oficiais hoje existentes, evidenciou-se que estas fontes são relativamente imprecisas e limitadas. Um passo adiante no sentido de medir com maior detalhe o setor dependerá de pesquisas adicionais – ou, sobretudo, de melhorias no sistema estatístico quanto à coleta de dados sobre as organizações sem fins de lucro”. (*Ibidem*, 1999)⁴.

Ainda segundo Landim (*in* SALAMON e ANHEIER, 1997), o entendimento das organizações da sociedade civil no Brasil é dificultado pela pouca pesquisa acumulada e pelos escassos dados estatísticos disponíveis.

Assinala o Prof. Luiz Carlos Meregé, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, em artigo publicado no jornal Valor Econômico de maio de 2001, que o Terceiro Setor no Brasil está crescendo sem registro. Não se sabe exatamente quantas organizações da sociedade civil existem, e nem como atuam, pois elas não são fiscalizadas. Não só o número de organizações é desconhecido, como também não se sabe ao certo qual é o volume de recursos movimentados pelas ONGs (sua origem e seu destino).

Os resultados do trabalho das organizações não são divulgados. A consequência imediata disto é que não se aprende com a experiência, e os mesmos erros são quase que inevitavelmente repetidos. (COELHO, 2000)⁶.

A falta de conhecimento sobre o Terceiro Setor no Brasil tem gerado dúvidas a respeito da idoneidade das organizações, já que os mecanismos de controle carecem de

⁶ COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo, Ed. SENAC, 2000.

transparência e eficácia, além de não possuírem sistematização nem princípio unificador. (*Ibidem*, 2000)⁵.

“É necessário criar um marco legal para separar o joio do trigo”, diz o presidente da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Sérgio Haddad, em matéria publicada no Jornal O Estado de São Paulo, de 30/07/2000.

No mesmo artigo citado anteriormente, o Prof. Merege apontou que “pesquisar o universo do Terceiro Setor é uma prioridade, pois sem estas informações torna-se impossível realizar comparações entre este setor e os setores estatal e privado. Questões como o tamanho do Terceiro Setor, sua participação no PIB, na geração de empregos, o perfil do profissional que nele atua, o tamanho de seu público direto e indireto, são informações que devem ser buscadas”. Ainda, segundo Merege, “o reconhecimento da importância do Terceiro Setor para a nossa sociedade só será possível quando tivermos em mãos informações sistematizadas e coletadas periodicamente”.

II. BREVE HISTÓRICO

A FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, instituição conveniada com a Universidade de São Paulo e de apoio ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FEA/USP, vem desenvolvendo, desde 1998, na sua área de Economia do Terceiro Setor, estudos e pesquisas sobre o referido tema.

No desenvolvimento de tais atividades a FIPE vivenciou os mesmos problemas citados anteriormente, para o estudo das instituições inseridas no contexto do Terceiro Setor – Associações e Fundações sem fins lucrativos.

Ao encontro destas ansiedades, movimento iniciado em agosto de 1998, com vistas à adoção de procedimentos uniformes no velamento das fundações e no acompanhamento das entidades de interesse social ou de relevância pública da sociedade civil, expresso no documento denominado Carta de Brasília, realizou em novembro do mesmo ano a I REUNIÃO NACIONAL DE CURADORES DE FUNDAÇÕES, no

Estado do Rio de Janeiro. Entre outras deliberações encontrava-se: a criação de um Cadastro Nacional de Fundações.

No início de 1999, a FIPE iniciou uma série de debates informais com o Promotor de Justiça, Dr. Abel José Rodrigues Neto, titular da Promotoria Especializada em Famílias e Sucessões, Resíduos e Fundações do Ministério Público (MP) do Estado do Maranhão, sobre essa necessidade de se criar um cadastro das fundações de direito privado (FDPri) e das dificuldades encontradas pelos Promotores de Justiça de Fundações, no velamento das mesmas, como determina o Artigo 26 do Código Civil Brasileiro, pela diversidade das informações contidas nos relatórios de prestação de contas anual. De outro lado, dados estatísticos de relevância para o estudo das pessoas jurídicas organizadas sob a forma de fundações de direito privado e das entidades de interesse social, era de fundamental importância para o estudo do Terceiro Setor.

Um primeiro protótipo deste cadastro foi desenvolvido pela FIPE. Por solicitação do Dr. Edson Luiz Peters, Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de Fundações do MP do Estado do Paraná, o mesmo foi apresentado no encontro dos Promotores de Justiça de Fundações, ocorrido em Foz do Iguaçu-PR, ainda no primeiro semestre de 1999.

Após a divulgação nacional deste protótipo e, por iniciativa do Dr. Marco Túlio Coimbra da Silva, Promotor de Justiça, Curador de Fundações, da Promotoria Especializada de Fundações de Belo Horizonte – MG (PEF), a FIPE começou a desenvolver, em conjunto com a PEF, uma metodologia de levantamento de informações para a prestação de contas anuais das FDPri de Minas Gerais. A metodologia foi desenvolvida com base em rotinas e conceitos de trabalho aprimorados pela PEF e com base em questionários elaborados pela FIPE.

Considerando que para o exercício do velamento das FDPri pelo MP de Minas Gerais (MPMG) tornava-se necessário obter, processar e armazenar de forma eficiente os dados das fundações sediadas em Minas Gerais; que a necessidade de fomentar e subsidiar a realização e publicação de pesquisas científicas, voltadas para a área de atuação da FIPE, por pesquisadores, professores e alunos de pós-graduação e a necessidade de um efetivo apoio aos alunos de graduação e pós-graduação na

elaboração de seus trabalhos, teses de mestrado e de doutorado; que as informações sobre estas entidades, que o MPMG detinha, eram importantes para apoiar a FIPE no desenvolvimento de seus projetos de pesquisa, trabalhos e teses de mestrado e doutorado; em 13 de julho de 2000, foi firmado o Convênio de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Procuradoria-Geral de Justiça do MPMG e a FIPE que tinha por objetivos o desenvolvimento de um programa de cooperação técnica e científica mútua, entre a Procuradoria-Geral de Justiça do MPMG e a FIPE, buscando aumentar a eficiência das atividades da Procuradoria-Geral relacionadas à fiscalização das fundações que atuam no Estado de Minas Gerais e, simultaneamente, proporcionar a realização de atividades científicas, a capacitação acadêmica e o desenvolvimento profissional dos alunos, pesquisadores e professores da FIPE, o que se dará através da utilização do “Sistema de Cadastro e Prestação de Contas de Fundações - SICAP” pelo MPMG e do fornecimento de parte dos dados nele inseridos e armazenados, anonimamente, à FIPE, nos termos no Convênio.

A partir desta experiência pioneira, convênios semelhantes têm sido assinados entre a FIPE e o MP de outros estados brasileiros (Alagoas, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo), dando início à formação de um banco de dados (FUNDATA) das FDPri brasileiras. Da estimativa de 5.200 fundações de direito privado existentes no Brasil, a FIPE já firmou convênios com estados representando cerca de 65% de seu universo.

Atualmente, MP de 10 estados brasileiros estão conveniados à FIPE. A tendência é se tornar um padrão nacional.

III. PROJETO FUNDATA

O projeto FUNDATA, banco de dados das fundações de direito privado e entidades de interesse social, compreende uma metodologia para o estudo sistemático das pessoas jurídicas organizadas sob a forma de fundações, de direito privado, no Brasil, focando-se nos relatórios de prestação de contas que as fundações remetem anualmente aos MP Estaduais.

A pesquisa iniciou-se por Minas Gerais, onde até o final do mês de agosto/2000, noventa e seis fundações, sediadas na cidade de Belo Horizonte, prestaram contas relativas ao exercício de 1999, utilizando-se da primeira versão do SICAP.

Em dezembro/2000, uma série de dados e análises foram divulgadas no IX Encontro Nacional de Promotores Públicos de Fundações, ocorrido em Maceió/AL, mostrando os primeiros resultados que identificaram satisfatoriamente o perfil das fundações de Belo Horizonte. Um trabalho completo para Belo Horizonte/MG, um projeto piloto para o país.

Uma segunda versão do SICAP, substancialmente alterada, foi desenvolvida para a prestação de contas referente ao exercício de 2000. Prevê-se para este ano a inclusão da totalidade das FDPri mineiras inseridas neste processo, além das dos demais estados conveniados. O Maranhão, utilizando-se da mesma metodologia de coleta de informações, deverá incluir no processo as cerca de 5.000 entidades de interesse social do Estado.

O Projeto FUNDATA tem por objetivos levantar e analisar informações sobre as fundações de direito privado existentes no Brasil, buscando identificar quantas e quais são, suas finalidades, fontes e composição de recursos, atividades desenvolvidas, avaliação do pessoal ocupado, geração de emprego e renda, voluntariado, entre outros.

Assim, o FUNDATA pesquisará as organizações sem fins lucrativos organizadas sob a forma de fundação existentes no Brasil e estudará as atividades que elas realizam, em grande parte ligadas a filantropia, desenvolvimento social, educação, cultura, meio ambiente e assistência social. Ou seja, estudará a atitude da sociedade civil organizada em face de problemas, situações, circunstâncias e aspectos da sociedade brasileira que têm importância social.

Em suma, o projeto busca identificar e sistematizar a cultura fundacional existente no País e seus reflexos e contribuições para a formação e o aperfeiçoamento da sociedade brasileira.

Além disso, conhecer essas organizações e seus agentes possibilitará a segmentação entre as instituições que atuam diretamente junto a causas sociais, e aquelas que,

apesar de serem instituições sem fins lucrativos, não se inserem dentro do conceito de Terceiro Setor. Primeiro conhecer o universo. Depois segmentar.

Futuramente, o Projeto FUNDATA pode vir a ser estendido às organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, transformando-se em uma valiosa ferramenta para o estudo e a análise das organizações do Terceiro Setor no Brasil.

Referido projeto vem, então, atender em parte, as colocações e expectativas de Leilah Landim, Luiz Carlos Merege, Sérgio Haddad e Simone Coelho.

IV. CADERNOS FUNDATA

Esta primeira edição, da série *Cadernos Fundata*, apresenta as avaliações preliminares das fundações de direito privado da cidade de Belo Horizonte/MG, abordando alguns aspectos relevantes, referentes à sua atuação no ano de 1999.

Foi produzido pelo CEFEIS – Centro de Estudos de Fundações de Direito Privado e Entidades de Interesse Social, da FIPE, a partir de um projeto piloto e pioneiro baseado em dados primários.