

A “LEI DOS FUNDOS PATRIMONIAIS”: CONSIDERAÇÕES SOBRE O UNIVERSO DE PESQUISA

MANOELA VIEIRA NEUTZLING¹; MÁRCIO BARCELOS²

¹ Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – manoelanetzling@gmail.com

² Universidade Federal de Pelotas (UFPel) - barcelosmarcio@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho envolve a filantropia estratégica e o assunto tratado consiste na “Lei dos Fundos Patrimoniais”. O estudo faz parte do universo empírico de doutorado em Sociologia (em andamento). O tema da pesquisa envolve a filantropia estratégica, também entendida como Investimento Social Privado (ISP) e sua relação com o processo de políticas públicas, especificamente sobre a criação e regulamentação de fundos patrimoniais filantrópicos (*endowments*) no país.

Conforme COLL (2021) as práticas de Investimento Social Privado (ISP) tiveram crescimento superior à 40% no Brasil e tem influenciado o processo de políticas públicas e atuações de governos. Embora existam diferentes terminologias ao se referir a tal prática, como filantrocapitalismo, filantropia para a justiça social, filantroestatismo (SILVA, 2016), pode-se compreender a filantropia estratégica como um

novo paradigma envolvendo a filantropia, solidariedade e doação, qual seja, a de que essas ações deveriam abandonar cunhos ditos assistencialista e assumir a busca estrutural de uma forma estratégica de aplicação com rentabilidade e lucro, ferramentas de avaliação, objetivos de longo prazo e financiamento misto — envolvendo a contribuição financeira de pessoas físicas, jurídicas e de governos (SILVA, 2017, p. 121).

É neste contexto que a Lei dos Fundos Patrimoniais se insere. A Lei N° 13.800/2019 “dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações se pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidade de interesse público” (BRASIL, 2019). Desse modo, os fundos podem apoiar instituições relacionadas à educação, pesquisa, inovação, cultura, saúde, assistência social dentre outras áreas (GALLO, 2023).

A fundamentação teórica do trabalho dialoga com a perspectiva da Sociologia das Políticas Públicas, ao compreendê-las como fruto de processos sociais e, neste sentido, passível de estudo pelo campo sociológico (BARCELOS, 2014), assim como considera a possibilidade de estudo das políticas públicas de modo multidisciplinar (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2016). A pesquisa também se baseia na contribuição teórica de KINGDON (2007) ao considerar que “temas que não aparecem numa agenda geral podem ser bastante importantes em uma agenda especializada” (KINGDON, 2007, p. 225).

Este trabalho tem como objetivo apresentar a “Lei dos Fundos Patrimoniais” e o mapeamento (parcial) dos atores sociais vinculados ao Estado e ao governo, no período da promulgação das legislações.

2. METODOLOGIA

A pesquisa possui caráter qualitativo (MINAYO, 2001) na qual foi utilizado análise documental (GIL, 2007) e realizada pré-análise do material coletado para posterior codificação e análise de conteúdo (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1996;

SAMPAIO & LYCARIÃO, 2021). Os documentos analisados foram a Lei Nº 13.800 publicada no Diário Oficial da União e a Medida Provisória Nº 851/2018. A primeira codificação das fontes de pesquisa consistiu na identificação dos atores signatários da Lei Nº 13.800/2019 e da MP Nº 851/2018 e os respectivos ministérios, assim como as áreas às quais a lei se aplica e às legislações que a mesma alterou.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A “Lei dos Fundos Patrimoniais” foi decretada pelo Congresso Nacional e consiste na primeira lei sancionada pelo Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), também assinada por Paulo Guedes (Ministro da Economia)¹ e Ricardo Vélez Rodríguez (Ministro da Educação)². A legislação foi sancionada no dia 04 de janeiro de 2019, e publicada no dia 07 de janeiro no Diário Oficial da União.

Identificou-se que a primeira Lei sancionada no Governo Bolsonaro é resultante do processo da conversão da Medida Provisória 851/2018, publicada pelo Governo de Michel Temer (2016-2018). A MP foi assinada pelo então presidente da época, conjuntamente com Henrique Sartori de Almeida Prado (Ministério da Educação), Esteves Pedro Colnago Junior (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) e Sérgio Henrique Sá Leitão Filho (Ministério da Cultura). Estes últimos três atores também assinaram o texto de “exposição de motivos³” que acompanhou a MP.

A Lei Nº 13.800/2019 autorizou a Administração Pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais. Fundo patrimonial é um fundo de captação de recursos que constitui “um conjunto de ativos de natureza privada, instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recurso de longo prazo, a partir de preservação do valor principal e da aplicação de seus rendimentos” (BRASIL, 2019).

O fundo patrimonial pode financiar projetos, programas e iniciativas com finalidade de interesse público através de parceria com uma organização executora. Essa organização consiste em “instituições sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida e representada no país, que atua em parceria com instituições apoiadas e que é responsável pela execução dos projetos e iniciativas” (BRASIL, 2019). Por meio do instrumento de parceria é firmado acordo entre a organização gestora de fundo patrimonial e a instituição apoiada, nos termos que estabelece o vínculo de cooperação entre as partes e que determinada a finalidade de interesse público a ser apoiada. Por meio do termo de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público é firmado acordo entre a organização gestora de fundo patrimonial, a instituição apoiada e, quando necessário, a organização executora, que define como serão despendidos os recursos destinados a programas, projetos ou atividades de interesse público. Além disso, no Termo de Execução consta o objetivo; cronograma; a forma de prestação de contas; os critérios de avaliação dos resultados e as responsabilidades. É por meio deste documento que é

¹ Esteve responsável pela pasta no período de 2019 a 2022.

² Esteve responsável pela pasta no período de 01/01/2019 a 09/04/2019.

³ O texto “Exposição de Motivos” da MP e o texto da MP Nº851 são documentos que passaram a constituir o conjunto de fontes de pesquisa da análise documental em desenvolvimento. No trabalho submetido ao ENPOS, optou-se por apresentar um recorte dos materiais mencionados que constituem uma parcela do universo de pesquisa.

definido como serão disponibilizados os recursos destinados a programas, projetos ou atividades de interesse público.

Além disso, a Lei dos Fundos Patrimoniais, alterou quatro legislações, são elas:

- a) Lei Nº 9.249/1995⁴: Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.
- b) Lei Nº 9250/1995⁵: Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências.
- c) Lei 9532/1997⁶: Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.
- d) Lei 12.114/2009⁷: Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

Das quatro leis alteradas pela “Lei dos Fundos Patrimoniais”, três delas estão atreladas à questão tributária de pessoas físicas e jurídicas, o que pode indicar novas nuances em torno do orçamento público para diversas áreas e para o financiamento de políticas públicas no país. Além disso, a Lei Nº 13.800 também influenciou a alteração da legislação sobre recursos destinados às mudanças climáticas, temática que tem adquirido relevância no debate público e acadêmico.

Ao considerar que esta lei permitiu a Administração Pública firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais, possibilitou que diferentes atores e organizações passem a executar programas e projetos, de modo que a responsabilidade de execução pode passar a ser “compartilhada” e indicar novas dinâmicas governamentais conforme apontado por Coll (2021) ao abordar a noção de “governança compartilhada” no qual organizações vinculadas à filantropia estratégica passam a atuar junto a governos no financiamento ou na implementação de políticas públicas ou ainda a possibilidade de uma nova institucionalidade, conforme discutido por Gallo (2023).

O mapeamento realizado possibilitou a identificação da educação, cultura, economia e planejamento como principais áreas atreladas à promulgação da lei, o que pode indicar a atenção privilegiada a esses temas na agenda governamental, assim como a dimensão do papel das redes e da porosidade do Estado (MARQUES, 2006) ao considerar as alterações de governos, a publicação da Medida Provisória e posteriormente a sua conversão em Lei.

As contribuições de KINGDON (2007) também são importantes uma vez que poderão auxiliar na compreensão da circulação de ideias na defesa da legislação dos fundos patrimoniais como uma solução de política pública e o papel das comunidades de especialistas em áreas específicas de políticas públicas, uma vez que após a identificação das áreas e ministérios envolvidos, pretende-se aprofundar as análises em torno do texto que acompanha a MP e expõem os motivos da necessidade da Medida Provisória.

⁴Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm>. Acesso em 08 mai 2025.

⁵Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm>. Acesso em 08 mai 2025.

⁶Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm>. Acesso em 08 mai 2025.

⁷Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm>. Acesso em 08 mai 2025.

4. CONCLUSÕES

Por meio da pesquisa documental realizada até o momento, pode-se identificar a necessidade de aprofundamento sobre o processo de formulação da Lei N° 13.800 em outras legislações tributárias, o que pode indicar novas agendas de pesquisa sobre a relação de financiamento de políticas públicas no país. Além disso, ao considerar a amplitude do que pode ser considerado de “finalidade de interesse público”, o estudo indica a necessidade ampliar as pesquisas sobre os fundos patrimoniais e unidades gestoras, assim como as “causas” e áreas de atuação destes fundos, e as relações destes no ciclo de políticas públicas em diferentes regiões do país.

Finalmente, ao entender o estudo das políticas públicas como um campo multidisciplinar, reconhece-se a potencialidade da combinação de diferentes perspectivas teórico-metodológicas para pesquisas acadêmicas em torno deste tema pesquisa e aponta-se para possibilidade de uma agenda de pesquisa que considere as dimensões porosa e relacional do Estado ao identificar atores, redes e organizações que influenciam no processo de políticas públicas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**. Vol. 25. n, 1 (2016), p.71-90.
- COLL, Liana de Vargas Nunes. **Elite Econômica e política: a filantropia empresarial como forma de construir um governo dentro do governo**. Rio de Janeiro: Telha, 2021.
- BRASIL. **LEI N° 13.800**, de 4 de janeiro de 2019. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais. BRASÍLIA, DF: Diário Oficial da União, 2019.
- GALLO, A. J. M. ensaios sobre mudanças institucionais: reflexões sobre os efeitos da adoção da lei dos fundos patrimoniais no setor filantrópico de saúde no estado de Minas Gerais. **Tese** (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 2023. 302f.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia. In: SARAVIA, Enrique (Org.); FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas - Coletânea Volume 1**. 2007. p. 219-224.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília, ENAP, 2021.
- SILVA, Patrícia Kunrath. Filantropia e investimento social privado nos Estados Unidos e no Brasil: redes transnacionais de governança econômica. **Tese** (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, RS, 259 p, 2017.
- SILVA, P. K. A outra face da desigualdade: a articulação das elites no campo da filantropia e do investimento social privado. **Revista Brasileira de Sociologia**. V. 4, N. 07. Ja-jun, pp. 135-173, 2016.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.