

**FUNDO PATRIMONIAL E O DESAFIO DE SUSTENTABILIDADE DE
ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR**

**ASSETS FUND AND THE CHALLENGE OF SUSTAINABILITY OF THIRD
SECTOR ORGANIZATIONS**

Enaildo Viana*
Alina Celi Frugoni**

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de enfocar a possibilidade de implementação de fundo patrimonial do Terceiro Setor, como forma de sustentabilidade de entidades desse representativo segmento social da sociedade brasileira. Longe da ideia de esgotar o assunto, pretende-se provocar uma reflexão sobre os fundos patrimoniais que há muito tempo se encontram em funcionamento com êxito em outros países e buscar o entendimento, ainda que de forma incipiente, dos motivos pelos quais não são comuns no Brasil.

Palavras-chave: fundo patrimonial, terceiro setor.

ABSTRACT: This article aims to focus on the possibility of implementing a Third Sector Equity Fund, as a way of sustaining entities in the representative social segment of Brazilian society. Far from the idea of exhausting the subject, it is intended to provoke a reflection on the heritage funds that have been operating successfully in other countries for a long time and to seek an understanding, albeit incipiently, of the reasons why they are not common in Brazil.

Keywords: assets fund, third sector.

* Mestre em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília, UCB, Doutorando em direito empresarial
Universidad Iberoamericana do México - UNINI

** PhD in Administrative & Environmental Law Researcher & Consultant.

INTRODUÇÃO

O Terceiro Setor assume atualmente posição de destaque no Brasil e no mundo, tanto no campo social, quanto no econômico, por movimentar ações visando o bem comum; por gerar quantidade significativa de empregos e movimentar altas cifras financeiras. De acordo com o relatório de 2018 do FONIF, Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas, somente no ano de 2017, o setor filantrópico movimentou no Brasil mais de R\$ 67 Bilhões de reais. Sendo R\$ 14,2 bilhões na educação; R\$ 41,6 bilhões na saúde e R\$ 11, 2 bilhões na assistência social. Segundo o FONIF, a contrapartida do Terceiro Setor para o poder público é algo surpreendente. Para cada 1,00 real investido pelo governo federal, com a isenção do imposto patronal, é devolvido à sociedade pelas entidades da saúde R\$ 8,26; na área da educação, R\$ 4,66 e na área da assistência social, R\$ 12,02. Sem dúvida, demonstra a competência da sociedade civil organizada.

É bom lembrar que os esforços de entidades filantrópicas, associações, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's) e organizações sociais (OS), perpassam pelas áreas da saúde, da educação, esporte, segurança alimentar, atendimentos emergenciais, dentre outros.

Ele traz consigo a possibilidade de arregimentar recursos para sua sustentabilidade de diversas formas, junto ao chamado primeiro setor que é o governo, ao segundo setor que se traduz no mundo empresarial e no seio da própria sociedade que se mobiliza e fazem doações diversas, como recursos financeiros, bens variados e a própria mão de obra voluntária de milhares de pessoas que se envolvem na atmosfera fraterna e acolhedora que as outras áreas não conseguem fazer com a mesma desenvoltura do Terceiro Setor.

Todavia, mesmo com os seus números expressivos, o Terceiro Setor enfrenta dificuldade financeira para a sustentação de seus diversos programas sociais, dada a extensa faixa de carência nas camadas mais pobres da população que não são alcançadas satisfatoriamente pelos programas governamentais.

No desafio de ampliar a captação de recursos e ganhar perenidade em seus projetos sociais, os fundos patrimoniais podem se apresentar como boa alternativa. Neste trabalho, o foco será refletir sobre essa possibilidade, considerando serem entes comuns nos EUA e na Europa. Como referência, cita-se os casos das universidades norte americanas de Harvard e Yale dentre outras, como também o clássico exemplo da Fundação Alfred Nobel. Não se pode deixar de registrar aqui o fundo patrimonial da fundação Bill & Melinda Gates, considerada a maior fundação do planeta, criada no ano 2000, já investiu mais de US\$ 50 bilhões em programas sociais, principalmente na saúde, e o fundo ainda dispõe de montante superior a esse valor como reserva.

No Brasil, há grandes fundações como as do Bradesco, Banco do Brasil, Abrinq, Ayrton Senna, dentre outras. Há informações de esforços no sentido de criação de fundos patrimoniais, contudo, imagina-se, que enfrentam as barreiras que podem ser a falta de legislação específica para tal fim e da falta de incentivo para atrair a atenção dos grandes doadores, além de outros entraves que certamente existem e precisam ser vencidos.

Há uma tendência cultural nos EUA e Europa de que milionários deixem, ou repassam em vida, parte de suas fortunas para criação de fundos patrimoniais, perpetuando o nome do doador. Pretende-se aqui estimular a ideia de tê-los em nosso país também e tentar compreender, ainda que primariamente, os motivos pelos quais não existem igualmente no Brasil. Já de antemão e de forma despretensiosa, propõe-se que os atores do Terceiro Setor provoquem discussão sobre o tema com a finalidade de sensibilizar áreas estratégicas do governo federal brasileiro com o objetivo de estimular políticas públicas que facilitem o surgimento de fundos patrimoniais que possam trazer estabilidade ao segmento.

2. TERCEIRO SETOR – CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA

Antes mesmo de entrar no assunto do fundo patrimonial, tema central deste artigo, far-se-á uma breve visão sobre o Terceiro Setor, conhecido também como atividade de interesse social; atividade sem fins lucrativos; organizações da sociedade civil; organizações não

governamentais; empreendimento social e tantas outras terminologias. Atos de solidariedade, de ajuda ao próximo, sempre foram frequentes no seio social, porém, com a evolução natural, essas atitudes foram sendo organizadas e, paulatinamente, passaram a se enquadrar no ordenamento jurídico dos países, de acordo com suas legislações e parâmetros legais.

De acordo com Sabo Paes (2013), podemos e devemos entender o Terceiro Setor como elemento integrante da sociedade civil, tal qual discurremos neste trabalho.

(...) Por isso, antes de procurar conceituar, faz-se mister esclarecer que, junto com o Estado (Primeiro Setor) e com o Mercado (Segundo Setor), identifica-se a existência de um Terceiro Setor, mobilizador de um grande volume de recursos humanos e materiais para impulsionar iniciativas voltadas para o desenvolvimento social, setor no qual se inserem as sociedades civis sem fins lucrativos, as associações civis e as fundações de direito privado, todas entidades de interesse social (PAES, 2013, pp. 86 – 87).

Portanto, consoante Sabo, o “Terceiro Setor é aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos, porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que sua própria identidade deriva da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele” (PAES, 2013, p.86). Ou seja, o segmento do Terceiro Setor é composto por organizações de natureza ‘privada’ (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do governo (Administração Estatal).

Esse autor preconiza que podemos, assim, conceituar o Terceiro Setor como o “conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento” (PAES, 2013, p. 87).

Um tipo muito sólido e bem antigo de organização sem fins lucrativos é o modelo de fundação. Os primeiros exemplos considerados fundacionais derivam da antiga cultura grega e egípcia.

De acordo com Airton Grazioli (2011), o nascedouro do instituto fundacional não se limitava aos contornos da definição de doação com encargo, uma vez que este era restrito a

uma atividade de interesse social. Para esse autor, sendo o encargo uma atividade de natureza social, orbita-se, portanto, em algo similar ao que hoje se qualifica como fundação. Grazzioli comenta sobre dois casos da antiguidade que se configuraram, já naquela época, como duas fundações, na concepção atual:

A doação da biblioteca de Alexandria pelos Ptolomeus e a Escola que Platão fundou nos jardins de Academos são exemplos de patrimônios separados dos titulares do domínio para serem colocados em benefício da sociedade. Nessa linha, muito embora fossem práticas similares à doação com encargo, com este intuito não afinavam perfeitamente, primeiramente porque a finalidade era restrita, ou seja, social, e por outro lado porque não havia doação para um ente jurídico qualquer, mas sim para algo difuso, que pertencia à própria sociedade. (GRAZZIOLI, 2011, p.9).

Grazzioli, menciona que o clássico direito romano já reconhecia a existência de patrimônio vinculado a determinado fim. Embora, diz ele, o ordenamento jurídico da época não reconhecesse patrimônio dotado de autonomia jurídica, para caracterizar a existência de fundação era, então, permitido fazer a separação de bens e destiná-los a determinada cidade ou *collegium*, com a obrigação de um fim de interesse público.

Maria Ester Menegasso (2001), traz cronologia sobre as organizações sem fins lucrativos no Brasil a partir do momento em que começa a se estruturar melhor. Ela lembra que em 1916, as entidades sociais foram reconhecidas juridicamente no Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.107, de janeiro de 1916)¹ no artigo 16. Destaca-se novamente que as organizações do Terceiro Setor, para fins legais, são denominadas entidades sem fins lucrativos. Dentro destas categorias encontra-se a distinção jurídica entre fundações e associações.

Menegasso, registra que no Brasil, nos anos 1990, as entidades sociais passaram a ocupar maior visibilidade na mídia e no espaço político. A partir de então passaram a ganhar expressão a discussão sobre a regulamentação do setor, que passou a ser denominada de marco legal do Terceiro Setor, o que trouxe novas perspectivas para o segmento:

¹ janeiro de 1916, Art. 16. Diário Oficial da União - DOU - Seção 1 - 5/1/1916, Página 133

Assim, surge a lei nº 9.790, de 23 de março de 1999², regulamentada com o decreto nº 3100, de 30 de junho de 1999³. Esta lei qualifica as organizações do Terceiro Setor, como parte da sociedade civil e do interesse público. Ela não revogou as qualificações de utilidade pública (lei nº 91, de 28 de agosto de 1935)⁴ e de fins filantrópicos (Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998)⁵. Mas as organizações que optarem pela certificação como organizações da sociedade civil de interesse público, conforme preconiza a lei, devem também optar por uma das regulamentações. É importante destacar, igualmente, que está em vigor a Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998⁶, que dispõe sobre o serviço voluntário. Estas e outras informações sobre o marco legal do Terceiro Setor podem ser encontradas na homepage do RITS – rede de informações do Terceiro Setor (MENEGASSO, 2001, p. 4).

O poder constituído do Brasil, em observância do cenário de crescimento do Terceiro Setor e diante da possibilidade de atrair o segmento como parceiro e ampliar a execução de ações sociais, criou recentemente a lei 13.019⁷ que ficou conhecida como o marco regulatório do Terceiro Setor. Essa nova lei trouxe maior mobilidade para o trânsito entre organizações da sociedade civil e o governo nos âmbitos federal, estadual, municipal e no Distrito Federal.

Aliando-se ao clamor por parte dos gestores das organizações sociais, fundações e entidades do Terceiro Setor, o Congresso Nacional colocou o projeto de lei na pauta do Congresso e após um ano e meio de discussões, foi aprovado pela Câmara Federal e pelo Senado e foi à sanção presidencial. A então presidente Dilma Rousseff sancionou e promulgou a nova lei nº 13.019 em julho de 2014. A nova lei entrou em vigor em 2016 para união e estados, e em 2017 para municípios. O novo regime legal de relações de parcerias das organizações da sociedade civil com o poder público lei 13.019 (art. 1º), conhecido como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, passou a obrigar a União, os Estados e o Distrito Federal a cumprirem a nova legislação para que possam transferir recursos financeiros para organizações da sociedade civil. Os Municípios, por sua vez, foram enquadrados pela mesma legislação a partir de janeiro de 2017.

² Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 - DOU- Seção 1 - 24/3/1999, Página 1

³ Decreto nº 3100, de 30 de junho de 1999. DOU - Seção 1 - 1/7/1999, Página 1

⁴ Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. DOU – seção 1 – 4/9/1935, página 19669

⁵ Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998. DOU - Seção 1 - 7/4/1998, Página 2

⁶ Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. DOU - Seção 1 - 19/2/1998, Página 2

⁷ Lei 13.019 de 31 de julho de 2014. DOU - Seção 1 - 1/8/2014, Página 1

A lei do Terceiro Setor, 13.019 de julho de 2014, tem caráter nacional e, por isso, impacta diretamente União, Estados, Distrito Federal e Municípios e substitui os convênios existentes até então. Ela traz um conjunto de regras próprias para as parcerias realizadas entre o poder público e as organizações, reconhecendo a especificidade das entidades privadas sem fins lucrativos.

Dois aspectos fundamentais da nova lei passam a reger as relações entre o governo e as entidades sociais: o “fomento”, ou seja, em casos de incentivo à criação e desenvolvimento de iniciativas que já são realizadas pelas organizações da sociedade civil e, o de “colaboração”, no caso de uma cooperação das organizações para a execução das políticas públicas elaboradas pelo governo.

Uma das principais novidades da legislação é o chamamento público, que vai permitir transparência ao processo e a democratização do acesso para mais organizações concorrerem aos recursos públicos. Outro aspecto relevante é a possibilidade de as organizações poderem apresentar propostas ou colaborar com as políticas públicas atuando em forma de rede, algo até então não permitido pela legislação vigente.

2.1 Terceiro setor a partir da constituição brasileira de 1988

Dando prosseguimento ao conceito iniciado por Maria Ester Menegasso sobre a linha do tempo do Terceiro Setor, nos parágrafos anteriores, busca-se agora, a partir de informações do portal JUSBRASIL, compreensão sequencial da evolução do segmento, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. A trava imposta pela nova Constituição que dificultou o relacionamento entre governo e Terceiro Setor, o que corrigido pela abertura na reforma do estado a partir de 1995 que possibilitou a ampliação das parcerias entre o estado e as entidades da sociedade civil.

1988 – A nova Constituição Federal revelou uma tendência de burocratização da atuação pública e praticamente igualou os regimes das Administrações direta e indireta, com a

exigência de contratações de servidores concursados, restringindo em muito a atuação das entidades sociais como parceiras potencialmente fortes junto ao poder público, considerando que este tem maior dificuldade de atuação no campo social, devido ao peso da máquina governamental.

1995 – Aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; a partir do Plano diretor, as parcerias do Estado com o Terceiro Setor ganharam novos contornos e foram integradas a uma ampla política estatal de fomento. Essencialmente, as parcerias tornaram-se um meio de constituir espaço de legalidade aos métodos e das chamadas ideais da *new public management*. a reforma gerencial brasileira foi pensada em um contexto de reduções orçamentárias, decorrente da crise fiscal que o país atravessava no início da década de 90. Havia uma evidente insuficiência na prestação dos serviços públicos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, e essa conjuntura propiciou a discussão de um novo modelo de gestão pública que garantisse maior eficiência na execução dos serviços públicos; de maneira resumida, que possibilitasse ao Estado fazer mais com menos. Surgiram, então, as chamadas Organizações Sociais de Interesse Público - OSCIP's e as Organizações Sociais - OS's.

É nesse novo viés que as parcerias com Terceiro Setor assumem grande relevância e ganham um sentido mais pragmático, pois, em razão da dificuldade de se estabelecer maior autonomia às entidades da própria Administração Pública, o Terceiro Setor foi “aproximado” do Estado como um meio de se pôr em prática o modelo de administração gerencial, terceirizando atividades sociais por meio de convênios e contratos de prestação de serviços.

Com efeito, o regime jurídico das entidades do Terceiro Setor é mais flexível do que o regime das entidades que integram a Administração Pública, o que lhes possibilita gerir com maior autonomia os recursos humanos, materiais e financeiros que lhes são colocados à disposição para atingirem os objetivos acordados com o Poder Público.

Esse novo formato de parcerias verificável a partir de 1995 consistiu, assim, em uma adaptação da legislação brasileira com vistas a ampliar a aplicação do modelo gerencial. O formato foi denominado de publicização pelos técnicos do governo, formuladores da reforma gerencial, e as entidades do Terceiro Setor passaram a ser compreendidas como entidades

públicas não estatais: “Públicas, não porque pertençam ao Estado, mas porque exercem serviço público e administram o patrimônio público, sob o controle por parte do poder público e sem finalidade lucrativa”, afirma a advogada Paula Storto (2016).

Portanto, a reforma gerencial iniciada em 1995 representa um “divisor de águas” nas parcerias públicas com o Terceiro Setor na medida em que pretendeu fazer deste um parceiro do Estado na busca por mais eficiência na prestação dos serviços e atividades de interesse público. Essa realidade abriu espaço para uma ampla política de fomento do estado brasileiro, incentivando a atuação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público na execução de serviço público ou atividade de interesse público.

Em âmbito federal, o primeiro formato de titulação criado após o advento da reforma gerencial foi a qualificação de Organização Social – OS, que possui o Contrato de Gestão como instrumento de parceria com o Poder Público. O seu regime jurídico foi previsto inicialmente nas Medidas Provisórias no 1.591/95 e 1.648-7/98, convertidas posteriormente na Lei no 9.637/9810.

O segundo formato foi a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que possui o Termo de Parceria como instrumento de colaboração da entidade com o Poder Público. A sua disciplinada jurídica está prevista na Lei no 9.790/99, regulamentada pelo Decreto no 3.100/99.

Por meio da Lei no 12.101/2009, também se institui um formato de certificação denominado de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS. O certificado é outorgado por áreas finalísticas (Ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e garante alguns benefícios à entidade, como a isenção fiscal patronal. Esse certificado é renovado anualmente e exige diversas providências por parte das entidades sociais, como por exemplo as certidões negativas de impostos federais, que são emitidas se não houver débitos financeiros das interessadas com o governo.

2014 – É o ano do marco regulatório do Terceiro Setor: lei 13.019/14. Dentro desse espectro legal, obedecendo o andamento natural das parcerias, o segmento sentiu falta de uma lei que

pudesse reunir todas essas leis e regulamentações e dar maior dinâmica ao setor. Foi aí que se iniciou os debates entre governo e Terceiro Setor até que culminou na criação da lei 13.019/2014. Como já informado, entrou em vigor em 2016 para União, Estados e o Distrito Federal e em 2017 para todos os Municípios brasileiros.

2015 - As parcerias do Estado com as Organizações Sociais passaram pelo crivo de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal - STF. Na sessão plenária de 16 de abril de 2015, em que se julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI no 1.923, o STF decidiu pela constitucionalidade das parcerias do Estado com as Organizações Sociais para prestação de serviços públicos não exclusivos. A ADI questionava a constitucionalidade da Lei 9.637/1998 e do inciso XXIV do artigo 24 da Lei 8.666/1993, que estabelece a dispensa de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. A ação foi julgada parcialmente procedente para se dar interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as Organizações Sociais, de modo que a celebração de contrato de gestão com tais entidades seja sempre conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988). A decisão confere às parcerias com as Organizações Sociais um relativo grau de institucionalidade.

Outro aspecto importante da nova lei é que passou a empregar genericamente o termo Organizações da Sociedade Civil – OSC, para as entidades privadas sem fins lucrativos. A nomenclatura visa conferir alguma identidade ao Terceiro Setor no sentido de torná-lo o instrumento da participação social enquanto método de governar.

Além disso, a lei estabeleceu um regime jurídico geral das parcerias voluntárias para as Organizações da Sociedade Civil que não possuem qualificação própria (OS e OSCIP). A finalidade do regime é superar a insegurança jurídica e a inadequação trazida pela utilização dos Convênios como instrumento de parceria, criando um arcabouço jurídico que favoreça as iniciativas da sociedade civil e reconheça sua autonomia e formas de organização.

De acordo com o art. 84 da nova lei, os convênios ficarão restritos às parcerias firmadas entre os entes federados e, portanto, não deverão mais ser celebrados entre a Administração Pública e entidades sem fins lucrativos.

Os dois principais instrumentos de parcerias voluntárias criados na lei são o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração. Ambos são negócios jurídicos bilaterais e onerosos, estabelecidos entre Administração Pública Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, por meio dos quais se pretende superar as fragilidades dos convênios e as inadequações dos contratos administrativos regidos pela Lei no 8.666/93, considerando as peculiaridades da relação Público Privada.

Em síntese, com o Termo de Fomento e de Colaboração, pretende-se que as entidades do Terceiro Setor sejam consideradas verdadeiras parceiras da Administração na consecução do interesse público, e não apenas mandatárias de recursos do Estado para execução de políticas públicas descentralizadas, como na ótica da utilização dos Convênios. A expectativa geral é que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ainda em fase bem embrionária, seja capaz de promover maior desenvolvimento dos serviços públicos, tornando o Terceiro Setor um efetivo ator na governança pública e prosseguir com maior amplitude a vasta folha de trabalhos sociais que já realiza.

Após essa breve revisão, consegue-se ter uma ideia sequencial das ações governamentais no Brasil, a partir da Constituição de 1988, com vistas a regimentar e municiar o Terceiro Setor de amparo legal para o desempenho de suas atividades com a devida segurança jurídica tanto nas parcerias governamentais quanto nas atividades privadas das Organizações de interesse social. Todavia, as carências são grandes e o recurso público, por maior que seja, não é suficiente para atender às demandas sociais, deixando uma vasta lacuna a ser preenchida pelas organizações sociais que precisam se desdobrar na capacidade de captar recursos junto ao meio empresarial e à população para manutenção de seus projetos, sem deixar de considerar que a maior parte dessas organizações se quer tem acesso às parcerias governamentais.

Nesse viés, observa-se abordagem do jurista brasileiro Marçal Justen, citado por Eduardo Sabo Paes (2017) no site da Escola Aberta do Terceiro Setor, “A sociedade tornou-se

muito mais complexa para que as suas necessidades sejam satisfeitas exclusivamente por parte do Estado. A cidadania impõe que os indivíduos e as empresas se organizem e atuem concretamente para minorar os problemas e combater as carências”. Prossegue Justen, “dignidade humana e a solidariedade são compromissos da Nação consigo mesma, e não um fardo a ser carregado apenas pelas instituições financeiras governamentais”.

Esse sentimento da utilidade dos esforços da sociedade civil em prol do bem comum, acaba por formar um pacto social diferenciado com as áreas comuns da sociedade, como o próprio governo (Primeiro Setor) e o mundo empresarial (Segundo Setor), justamente pelo motivo de o Terceiro Setor trazer em seu espectro essa sensibilidade social e a dinâmica acolhedora de suas atividades.

Rousseau (2009, p. 118), na obra *O Contrato Social*, distingue essa força da sociedade civil ao dizer que “há uma única lei que, por sua natureza, exige um consentimento unânime: é o pacto social. Pois a associação civil é o ato mais voluntário do mundo (...)”. Ao referir-se à liberdade do homem, Rousseau invoca a atenção do poder constituído de maneira a sintonizar-se com os anseios populares e ao emprego das forças governamentais em favor da sociedade e não para interesses soberanos. A velha tese do contratualismo que fundamentou toda a ação capitalista traz à tona a necessidade da “mão invisível” do estado, de Adam Smith, para melhor estruturar o dinamismo do segmento social, que age de forma plural em benefício de todos sem acepções de pessoas e/ou discriminações étnico racial.

O espaço social ocupado cada vez em maior proporção pelo Terceiro Setor, nos faz enxergar a realidade do Estado pós moderno que vem se mostrando insuficiente nas resoluções das questões essenciais da população. Na visão de Chevallier (2009, p. 24), a globalização provocou uma velocidade nas relações sociais que o Estado não consegue acompanhar em muitos aspectos, sobretudo na economia, na política, na cultura e na comunicação. Para ele, é possível questionar sobre a real importância da soberania estatal na vida do indivíduo ou, até mesmo, se a sociedade precisa do Estado. Nesse contexto, a sociedade civil organizada caminha com maior celeridade na busca de soluções coerentes para problemas sociais que são,

na realidade, da órbita estatal. Para isso, exige ação mínima do poder público na regulamentação e normatização eficientes para garantir o êxito dessas iniciativas.

Diante do entendimento da relevância do Terceiro Setor e da justaposição social que assume perante a sociedade e o próprio poder constituído, entende-se que fica justificada a motivação para que as lideranças do setor possam concentrar esforços e aprofundar análise sobre os fundos patrimoniais, com vista à ampliação da captação de recursos para manutenção e continuidade de seus programas sociais.

3. FUNDO PATRIMONIAL E O DESAFIO DE SUSTENTABILIDADE

Após essas considerações, vamos buscar entender um pouco das características dos fundos patrimoniais para as entidades sociais. A principal referência para essa finalidade no Brasil vem justamente de uma organização social de interesse público (OSCIP) que é o IDIS, Instituto para Desenvolvimento do Investimento Social, que tem como objetivo fomentar a ideia dos fundos patrimoniais e auxiliar entidades interessadas no assunto. Esse Instituto foi fundado na cidade de São Paulo em 1999, pelo médico Marcos Kisil, então diretor regional para a América Latina e Caribe da Fundação W.K. Kellogg, tendo, em seguida, agregadas as presenças da economista Paula Fabiani, gestora de fundos *private equity* no mercado financeiro; e também de Rodrigo Alvarez, especialista em captação de recursos pela Fundação Getúlio Vargas.

Marcos Kisil (2012), aborda a possibilidade do financiamento de ações sociais por meio de fundos patrimoniais criados por entidades sociais. Ele registra que:

no contexto de consolidação do investimento social privado, fundamentado em uma gestão estratégica e profissional, é que devemos atender “o desejo de organizações sociais de buscar perenidade e atuação sustentável no longo prazo por meio da criação de fundos patrimoniais que possam financiar total ou parcialmente suas ações sociais, ambientais, culturais ou esportivas, dentre outras áreas da sociedade civil” (KISIL, 2012, p. 23).

Kisil, afirma que os fundos patrimoniais podem ser constituídos a partir de doações privadas ou públicas e ainda por meio de receitas das próprias organizações, formando um

fundo de reserva até chegar ao patrimônio desejado e disponibilizá-lo ao cumprimento de sua destinação.

De acordo com o autor, o ponto relevante é justamente a destinação prévia, suas metas e objetivos e a seriedade com que devem ser implementados. Segundo ele, o modelo de governança do fundo é o que inspira maior credibilidade pois, deve estar ajustado com a legislação do país e fiscalizado pelos órgãos competentes. Isso motiva os potenciais doadores que querem ter segurança sobre a aplicabilidade de seus recursos doados.

Afirma ainda que a garantia da perpetuidade de um fundo patrimonial é levantar recursos até o patamar almejado e, após isso, aplica-se parte do rendimento anual do fundo sem utilizar o capital chamado de principal e ainda assim mantê-lo aberto à novas captações. Obviamente que, se não utiliza todo o rendimento anual, o restante desse rendimento incorpora-se automaticamente ao capital principal e esse fundo continua a crescer.

Como ilustração, se na constituição de um determinado fundo for definido que poderá ser utilizado 75% do rendimento anual, os outros 25% se incorpora naturalmente ao patrimônio total isto, seguindo-se ano após ano, faz com que o valor do fundo seja cada vez maior.

Paula Fabiani (2012), também aborda com clareza o tema. Ela explica que originalmente, fundos de reserva, na língua inglesa, é *endowment* e que fundos patrimoniais são estruturas criadas para dar sustentabilidade financeira a uma organização sem fins lucrativos.

Fabiani assinala que as regras de resgate do fundo são pré-estabelecidas e podem estar descritas no estatuto da Instituição. Para ela, ao descrever a constituição do fundo patrimonial em seu estatuto, uma organização destaca sua importância formalmente, promove transparência de propósito e reforça o papel da governança da organização no zelo desta estrutura.

A autora, conceitua que em sua maioria, os fundos patrimoniais nascem com a obrigação de preservar perpetuamente o valor doado (chamado de principal) e cita conceito da

Fundação Ford sobre esse ponto especificamente: “utilizando apenas seus rendimentos para a manutenção da organização, segundo a *Ford Foundation*, em seu relatório *A Primer for Endowment Grantmakers*, os recursos do fundo patrimonial devem ser investidos para gerar resgates regulares e previsíveis para as atividades da organização” (FABIANI, 2012, p. 26).

Fabiani traça um breve relato sobre a origem dos fundos patrimoniais e destaca, assim como o autor Airton Grazioli, a histórica providência Platônica:

Os fundos patrimoniais surgiram há muitos séculos como uma maneira de financiar iniciativas com propósitos sem fins lucrativos. Um dos primeiros fundos desta natureza de que se tem relato na história foi estabelecido por Platão, que deixou uma propriedade a ser administrada por seu sobrinho com o objetivo de prover os recursos necessários ao funcionamento da Academia por ele fundada. Por trás da ideia de Platão estão os conceitos modernos para o estabelecimento de fundações e fundos patrimoniais, que foram amplamente desenvolvidos por dois famosos filantropos da história americana: John D. Rockefeller e Andrew Carnegie. Carnegie estava à frente de seu tempo. Disseminou o conceito de que os ricos têm uma obrigação moral de devolver à sociedade suas fortunas e afastou-se do modelo assistencialista de filantropia prevalecente na época. Carnegie criou várias organizações filantrópicas, inclusive uma série de bibliotecas públicas, deixando parte de sua fortuna para estas instituições e perenizando sua ação filantrópica. John D. Rockefeller também compartilhava desta visão mais moderna da filantropia, financiando o estabelecimento da Universidade de Chicago e outras instituições para o fomento da ciência, medicina e saúde (FABIANI, 2012, p. 27).

Fabiani lembra que na Europa e nos Estados Unidos, fundos patrimoniais perpétuos existem há séculos e que em países como os EUA e Inglaterra, pela tradição filantrópica e pelos benefícios fiscais concedidos, doações para esses propósitos são muito comuns.

Tanto o modelo fundacional, quanto os fundos patrimoniais, respeitam de maneira absoluta a vontade do instituidor, não podendo os seus gestores e continuadores mudar as suas finalidades. Um exemplo emblemático é a Fundação Nobel que foi estabelecida para atender ao testamento do químico e industrial sueco Alfred Nobel, que faleceu em 10 de dezembro de 1896.

De acordo com o site uol.com, Alfred Nobel inventou a dinamite com fins comerciais, pensando na abertura de rodovias e ferrovias. Era considerando um pacifista e sempre viajava pelo mundo; escrevia peças e falava cinco idiomas. Com o intuito de usar o lucro dos

explosivos para aclamar a criatividade humana, até por ter se entristecido em ver algumas de suas descobertas sendo utilizadas para fins bélicos, Nobel indicou em seu testamento que US\$ 9 milhões de seu patrimônio fossem destinados a cinco prêmios anuais, incluindo-se o da paz.

Após a morte de Nobel em 1896, muita discussão ocorreu entre o governo sueco, os herdeiros e inventariantes do físico até a criação da Fundação Nobel e a instituição do fundo patrimonial desejados e indicados por ele. Os prêmios foram concedidos pela primeira vez em 1901 e tornaram-se os mais respeitados no mundo. Um sexto prêmio, o de economia, foi criado em 1969, em memória a Nobel, mas esse é pago pelo governo sueco e não pela Fundação Nobel, justamente pelo fato de não constar no testamento deixado e em se tratando de fundações e fundo patrimoniais, prevalece sempre a vontade do instituidor e não o desejo de outrem. Não por acaso, o desejo do instituidor prevaleceu exatamente conforme ele decidira anteriormente.

Destaca-se aqui a primordial providencia. Os prêmios são pagos com parte dos rendimentos do valor principal do fundo deixado por Nobel, mantendo-se assim a perpetuidade da fundação, do fundo e dos prêmios, considerando que as aplicações financeiras do montante aumentam o valor dos prêmios anualmente e a outra parte dos rendimentos realimenta o fundo e, dessa forma, o valor principal do fundo tende a crescer ano a ano, rentabilizando-se cada vez mais e garantido a perenidade do prêmio. Segundo consta, o valor dos primeiros premiados não chegava a US\$ a 100 mil e atualmente está próximo ao US\$ 1,5 milhão, o que nos permite imaginar o tamanho atual do fundo da Fundação Nobel.

3.1 Projeto de lei na Câmara Federal dos Deputados

Em visão geral, tudo leva a crer que os fundos patrimoniais existentes nos países considerados desenvolvidos, são criados e geridos sob legislação específica que os viabilizam. É provável que o poder constituído desses países tenha estabelecido incentivos fiscais para essa finalidade e exercem controle firme dessas organizações para que o modelo de governança seja respeitado integralmente.

É preciso estimular pesquisas nesse sentido no Brasil para que sejam estabelecidas políticas públicas definidas para a criação desses fundos e isso, certamente, impactará favoravelmente nas ações das organizações sociais. Este artigo tem a intenção de provocar esse debate para popularizar o assunto e, quiçá, termos um dia, os fundos patrimoniais como uma realidade em nosso país.

A deputada federal brasileira, pelo estado de São Paulo, Bruna Furlan, apresentou projeto de lei ao Congresso Nacional Brasileiro, que autoriza a criação de fundos patrimoniais.

No sítio oficial da Câmara Federal dos Deputados na internet, encontra-se a informação de que o projeto de lei nº 4643/2012, de autoria da deputada Furlan, foi, finalmente, aprovado na Comissão de Educação e encontra-se tramitando nas demais Comissões.

Quando se observa os entraves enfrentados na tramitação do projeto nas comissões da Câmara, pelo tempo em que se encontra lá, fica evidenciada a desatenção dos parlamentares quanto ao assunto e nos dá uma visão de quão grande deverão ser os esforços para sensibilizar a classe política sobre a relevância do tema.

Na justificativa a autora do projeto argumenta sobre a importância de definir uma lei que regule a criação dos fundos patrimoniais. Ela enfoca diretamente as instituições federais de ensino superior, todavia, entende-se que sendo aprovado, o referido projeto de lei poderá ser um embrião a ser estendido posteriormente para as organizações privadas.

Furlan (2012) apresenta em seu projeto de lei demonstrativo de quão grande são os fundos arrematados pelas instituições de ensino nos EUA, buscando sensibilizar seus pares no parlamento brasileiro:

INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS (EUA)

ENDOWMENT FUNDS

Ativos em 2011 - USD billion

Harvard University	31.728
Yale University	19.374
University of Texas System	17.149
Princeton University	17.110
Stanford University	16.503
Massachusetts Institute of Technology	9.713
University of Michigan	7.835
Columbia University	7.790
Northwestern University	7.183
Texas A&M University	7.000
University of Pennsylvania	6.582
University of Chicago	6.575
University of California	6.342
University of Notre Dame	6.260
Duke University	5.747
Emory University	5.400
Washington University in St. Louis	5.280
Cornell University	5.059

Ao finalizar a tabela acima, Furlan argumenta: “nota-se que o fundo criado pela Harvard University, que reunia em 2011 ativos da ordem de US\$ 31 bilhões, cujos rendimentos anuais, em torno de US\$ 1,4 bilhão, são aplicados nas atividades acadêmicas de pesquisa da instituição americana” (FURLAN, 2012, pp. 6 e 7).

Na esteira das grandes fundações pode-se observar também o surgimento de uma, relativamente nova, criada com grande aporte de recursos que é a Fundação Bill & Melinda Gates que além de nascer grande continua fomentado as doações para formação do gigante fundo patrimonial. Logo na abertura do site oficial da fundação (www.gatesfoundation.org), encontra-se: “*Gates philanthropy partners – what kind of giver are you?*”, ou seja, convida novos parceiros de filantropia para se juntarem à fundação Gates e faz a provocação perguntando que tipo de doador você é.

A Fundação Bill & Melinda Gates foi fundada pelo casal Gates no ano 2000 e tem sua sede em Seattle, nos Estados Unidos. De acordo com o site oficial da Fundação, o Fundo já ultrapassou a casa de US\$ 50 bilhões de reserva, mesmo considerando a execução de uma infinidade de projetos sociais, principalmente na área da saúde, na África e em outros países, que já consumiram cerca de US\$ 54 bilhões.

De acordo com o site época negócios, do grupo globo de comunicação, “O megainvestidor e bilionário Warren Buffet, a terceira pessoa mais rica do mundo, anunciou a doação de US\$ 3,4 bilhões a cinco instituições filantrópicas. Trata-se do maior valor já doado por ele (em 2017, ele renunciou a US\$ 3,1 bilhões). A doação foi feita por meio de 17,7 milhões de ações da sua empresa de investimento *Berkshire Hathaway*”. De acordo com a revista de negócios, as doações de Buffet para a fundação Bill & Melinda Gates já ultrapassaram a quantia de US\$ 24,5 bilhões de dólares desde 2006. Isso demonstra que a cultura de doar parte das fortunas de mega empresários vem de há muito tempo nos EUA e Europa, desde antigos filantropos que já o faziam e vem se mantendo como prática comum entre eles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste artigo, já com alguma demonstração da validade do trabalho das entidades de interesse público e da eficácia dos fundos patrimoniais, apresenta-se alguns questionamentos reflexivos que levam à observação da necessidade de se aprofundar o assunto proposto: a) considerando que os fundos patrimoniais são tão relevantes em fundações de interesse público como nos casos citados das universidades americanas de Harvard e Yale, e na Fundação Alfred Nobel e Bill & Melinda Gates, por que não estrutura-los no Brasil? b) se tantas Fundações pelo mundo administram grandes fundos, o que impede que isso se dê igualmente aqui neste país, se também aqui há mega milionários? c) há legislação suficiente que garanta um bom modelo de governança para fundos patrimoniais no país? d) há transparência suficiente nas atividades e prestação de contas das fundações e organizações sociais? e) falta maior credibilidade às organizações sociais para receberem tais doações?

No caso do investimento social, não há perspectivas de lucro financeiro, mas o interesse em investir tempo e recursos para as causas comuns e o bem-estar da comunidade constitui-se em um outro tipo de ganho, o ganho da satisfação interior e a possibilidade de vivência equilibrada entres todos na construção de um mundo de paz.

Considerando que a intensão desta proposta é despertar no mercado e no mundo político o interesse pelo empreendimento social e a consequente criação dos fundos patrimoniais, presume-se que é mister que as entidades de interesse público se profissionalizem ainda mais a buscarem modelos de governança de qualidade e confiabilidade para esse novo paradigma social.

Para isso, entende-se que o modelo empresarial (segundo setor), traz significativa contribuição por conta da vasta experiência mercadológica com pesquisas de campo para os seus produtos e estruturas comerciais capazes de atender o cliente com qualidade, treinar e remunerar os seus colaboradores e obterem lucros e dividendos. Evidentemente que as organizações sociais não podem obter lucros e/ou dividendos, mas podem se espelhar no modelo de eficiência de maneira que possa permitir percorrer esse vasto desafio mercadológico

para se impor e passar credibilidade e demonstrar capacidade para gerir os bens que forem repassados para sua gestão nos projetos a que se propuserem a desenvolver.

Mesmo sem o devido aprofundamento, surge sempre a hipótese de que dentre os diversos entraves aqui apresentados, a falta de maior transparência nas ações de grande parte das entidades do Terceiro Setor, claro que, sem generalizar, da prestação de contas dos recursos adquiridos, poderá vir a se confirmar. E, em se confirmando, torna-se um desafio árduo para ser superado pelos agentes do segmento, pois a ética reflete sobre o fundamento e a origem dos costumes, das normas de vida e valores, que redundam na própria moral humana. Nunca se fez tão necessária como agora a regra do *compliance* no Terceiro Setor, bem como no mercado de modo geral, pois o mundo está cada vez mais transparente.

De forma prática, não há vida exitosa fora da ética e da competência realizadora, pois o mercado não perdoa deslizos e falta de lisura, principalmente no momento atual em que basta um click no Instagram, ou em outra rede social, acusando uma falha de uma empresa e o mundo todo toma conhecimento instantaneamente. É imperativo que todas as áreas estejam atentas às mutações do mercado que ocorrem de forma muito rápida. O dinamismo exigido pelo mercado, aparece como alternativa útil de sobrevivência, que disponibiliza certos elementos e técnicas da microeconomia, dentro da macroeconomia, para a interpretação e compreensão jurídica das relações sociais, possibilitando assim melhor posicionamento das organizações sociais no mercado atual.

De modo geral, o principal desafio das organizações sociais no Brasil é a captação de recursos. Nessa lacuna, vislumbra-se um novo paradigma com a possibilidade da criação de fundos patrimoniais. Não é algo comum em nosso país, mas isto não quer dizer que não possa vir a ser implantado, para isto é preciso lutar por esse novo paradigma. Contudo, hão de ser criados sob rígidos fundamentos operacionais. Daí a necessidade do engajamento do Congresso Nacional, do Ministério Público e outras esferas governamentais na direção de estruturar leis e políticas públicas que possibilitem a implantação e funcionamento regular dos fundos patrimoniais, pois, sem isso, os grandes doadores não perceberão credibilidade suficiente para que ocorram as grandes doações para esse fim.

Espera-se que outros pesquisadores se debrucem sobre este tema para ampliar assim o debate e provocar maior reflexão sobre o assunto. Com a contribuição de minha diretora de tese, professora doutora Alina Celi Frugoni, de Madri, Espanha, e do entusiasta do Terceiro Setor no Brasil, professor doutor José Eduardo Sabo Paes, venho trabalhando na finalização da tese de doutoramento, justamente com essa abordagem, que se pretende apresentar, brevemente, à UNINI, Universidad Internacional Iberoamericana do México, acreditando ser uma ação estimuladora sobre os fundos patrimoniais para o Terceiro Setor. Encerra-se este trabalho com uma frase simples, na língua inglesa, mas, neste caso, de suma importância: **Why not Brazil!?**

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto (2004). **A Era dos Direitos**. (Carlos Nelson Coutinho, Trad.). (9ª reimp.) Rio de Janeiro: Elsevier.
- BRASIL. São Paulo: Zeppelini. Menegasso, Maria Ester. (2001) **Terceiro Setor e Responsabilidade Social das Organizações** – Apostila Mini Curso – Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina.
- CÂMARA FEDERAL DOS DEPUTADOS, (2012). **Projeto de Lei 4643/2012, Bruna Furlan, Deputada Federal, PSDB, SP**. Disponível em: www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao, acesso 05/03/2021
- CHEVALLIER, Jacques (2009). **O Estado Pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, p. 24.
- ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, (2012). **Os Diferentes Modelos de Estado**. Disponível em: <http://estadoeadmpublica.blogspot.com.br/2012/05/os-diferentes-modelos-de-estado-do.html>, acesso 05/03/2019
- FONIF (2013). **Relatório de Filantropia 2018**. Disponível em: <http://fonif.org.br>, acesso 16/02/2021
- GATES, Bill & GATES, Melinda Gates Foundation (2000). Disponível em: www.gatesfoundation.org, acesso 04/01/2020
- GRAZZIOLI, Airton (2011). **Fundações Privadas: das relações de poder à responsabilidade dos dirigentes**. São Paulo: Atlas.
- JUSBRASIL, **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil entra em vigor em janeiro (2016)**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>, acesso 22/11/2019
- KISIL, Marcos & Fabiani, Paula Jancso (2012) **Fundos Patrimoniais: Criação e gestão no**
- MENEGASSO, Maria Ester. **Terceiro Setor e Responsabilidade Social das Organizações** – (2001). Apostila Minicurso, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2019). Disponível em: <http://www.portalsocial.ufsc.br>.
- NÚCLEO DE PESQUISAS AVANÇADAS – NEPATS (2019). Disponível em: <http://www.nepats.com.br>, acesso 15/11/2019
- OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR (2020). **Terceiro Setor emprega mais de 2 milhões de pessoas no Brasil (2016)**. www.observatório3setor.org.br, acesso 11/01/2020

PAES, José E. Sabo (2013). **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. (8a ed.). Rio de Janeiro: Forense.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (2009). **O Contrato Social**. (Paulo Neves, Trad.). (título original: Du Contrat Social.). Porto Alegre: L&PM

SZTOMPKA, Piotr (2005). **A Sociologia da Mudança Social**. (Pedro Jorgensen Jr., Trad.). 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Universe Online – uol. (2019). Disponível em: <http://pessoas.hsw.uol.com.br/fundacao-nobel>, acesso 27/02/2019.