



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**Faculdade de Ciências Aplicadas**



**CAROLINA FILIPINI FERREIRA**

**DEMOCRACIA E GOVERNANÇA NOS FUNDOS PATRIMONIAIS E A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS REGULATÓRIOS DA LEI  
FEDERAL Nº 13800/2019**

LIMEIRA  
2024



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Faculdade de Ciências Aplicadas



CAROLINA FILIPINI FERREIRA

**DEMOCRACIA E GOVERNANÇA NOS FUNDOS PATRIMONIAIS E A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS REGULATÓRIOS DA LEI  
FEDERAL Nº 13800/2019**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestra em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.*

*Orientadora:* Profa. Dra. Milena Pavan Serafim  
*Coorientador:* Prof. Dr. Rodrigo Ribeiro de Sousa

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA CAROLINA FILIPINI FERREIRA, E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. MILENA PAVAN SERAFIM.

LIMEIRA  
2024

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas  
Ana Luiza Clemente de Abreu Valério - CRB 8/10669

F413d Ferreira, Carolina Filipini, 1990-  
Democracia e governança nos fundos patrimoniais e a Administração Pública : aspectos regulatórios da lei federal nº 13800/2019 / Carolina Filipini Ferreira. – Limeira, SP : [s.n.], 2024.

Orientador: Milena Pavan Serafim.  
Coorientador: Rodrigo Ribeiro de Sousa.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Governança. 2. Democracia. I. Serafim, Milena Pavan, 1981-. II. Sousa, Rodrigo Ribeiro de, 1978-. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. IV. Título.

Informações Complementares

**Título em outro idioma:** Democracy and governance in endowments and Public Administration: regulatory aspects of federal law nº 13800/2019

**Palavras-chave em inglês:**

Governance

Democracy

**Área de concentração:** Modernidade e Políticas Públicas

**Titulação:** Mestra em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

**Banca examinadora:**

Milena Pavan Serafim [Orientador]

Oswaldo Gonçalves Junior

Thiago Marrara de Matos

**Data de defesa:** 23-04-2024

**Programa de Pós-Graduação:** Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-0385-360>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1019731501540218>

## Folha de Aprovação

**Autor(a):** Carolina Filipini Ferreira

**Título:** DEMOCRACIA E GOVERNANÇA NOS FUNDOS PATRIMONIAIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS REGULATÓRIOS DA LEI FEDERAL Nº 13800/2019

**Natureza:** Dissertação

**Instituição:** Faculdade de Ciências Aplicadas – FCA/Unicamp

**Data da Defesa:** Limeira-SP, 23 de ABRIL de 2024.

### BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Milena Pavan Serafim (orientadora)  
Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA/Unicamp

Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior (membro)  
Faculdade de Ciências Aplicadas - FCA/Unicamp

Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos (membro externo)  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP/Universidade de São Paulo

A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

*Para você com o interesse na leitura.*

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

À minha orientadora Professora Doutora Milena Pavan Serafim: obrigada pelos direcionamentos, pela escuta e pelas soluções para minhas dúvidas, pela disponibilidade em sempre me responder, pela resiliência em compreender o meu processo de escrita e de pesquisa, incentivando-me a seguir. Obrigada por acreditar na minha pesquisa.

Ao meu coorientador Professor Doutor Rodrigo Ribeiro de Sousa: obrigada pelo aceite no convite em fazer parte da dissertação, pela oportunidade em realizar o Programa Estágio Docente em suas disciplinas, pela disponibilidade em sempre me responder, pela resiliência em compreender o meu processo de escrita e de pesquisa, incentivando-me a seguir. Obrigada por acreditar na minha pesquisa.

Aos membros da banca examinadora Professor Doutor Oswaldo Gonçalves Júnior e Professor Doutor Thiago Marrara de Matos: meus agradecimentos pelos apontamentos, pelas críticas e pelas contribuições na qualificação, que contribuíram sobremaneira na finalização da dissertação e no meu aprendizado. Obrigada por aceitarem continuar na composição da banca de defesa.

À minha família, em especial minha mãe, Cleusa; minha irmã, Gabriela; minha madrinha, Cleide; minha tia, Neide e minha prima, Melissa: vocês são mulheres inspiradoras com uma força admirável. Muitas vezes, sinto que vocês não têm noção disso, mas vocês são exemplos para todas nós mulheres. Obrigada pela convivência, pela aceitação, pela amizade. Cleusa, Cleide e Neide, a nossa criação vendo vocês como funcionárias públicas universitárias despertaram o nosso interesse na pesquisa e a nossa admiração aos(às) docentes, aos(às) profissionais administrativos e aos(às) discentes, que eu agradeço por toda a dedicação.

Aos e às colegas do Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas: as aulas remotas, no início, depois a emoção e toda a readaptação de nos encontrarmos presencialmente no retorno das atividades pós-pandêmicas tornaram a realização deste mestrado muito enriquecedora. Em especial: Bruna Fernanda Oliveira, Karina Venâncio e Pietro Gibertini, obrigada pela leveza, pela convivência e pelo compartilhamento de aprendizados e de momentos.

Aos(às) colegas de atividade advocatícia que me acompanharam na realização do mestrado, obrigada por me escutarem repetidamente a falar sobre o meu projeto de pesquisa e por perguntarem sobre o andamento, sobre os avanços e sobre o processo de desenvolvimento. Todas as discussões contribuíram de alguma forma. Em especial, agradeço a Doutora Ana Carolina Cavalcanti Hohmann e ao Doutor Fábio Martins Bonilha Curi por terem apresentado Cartas de Recomendações para a participação no processo seletivo do Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

A você que leu esses agradecimentos e tenha interesse na minha pesquisa: obrigada.

## EPÍGRAFE

*“a diferenciação de interesses pontuais e interesses difusos ajuda muito na compreensão dos dilemas. A maioria da população brasileira sem dúvida apoia a preservação da Amazônia, mas esse é um interesse difuso, fragmentado na consciência de milhões de pessoas, enquanto os interesses individualizados das corporações que lucram com a madeira, a soja, a carne e os minérios se articulam para comprar políticos, mudar as leis e promover golpes, se necessário. (...) As populações, as organizações da sociedade civil, as pequenas e médias empresas e o conjunto dos agentes sociais precisam ter uma presença muito mais ativa e cotidiana na gestão dos interesses do conjunto da sociedade. Frente à força das grandes corporações mundiais, ou teremos democracia participativa, ou não teremos democracia.”*

**(Ladislau Dowbor, 2022)**

## RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa foi a investigação analítica e epistemológica de indicativos sobre a conformidade da regulação dos fundos patrimoniais pela Lei Federal nº 13800/19 com o Estado Democrático de Direito na perspectiva da Administração Pública ao estabelecer uma relação entre Estado e sociedade. A referida lei introduziu uma modelagem e um processo decisório para a constituição de um fundo patrimonial para apoiar uma instituição pública por meio de captação de doações. A proposição inicial foi de que, existindo tal relação Estado-sociedade e adotando-se uma abordagem democrática, a constituição, a gestão e a finalidade de um fundo patrimonial, que apoia um interesse público, passariam a estar vinculadas à proteção de direitos fundamentais, às conformações entre interesse privado e interesse público e ao fomento de programas e de projetos, que resultem em transformações sociais. O método de pesquisa aplicado foi qualitativo dedutivo exploratório, pautado em revisão bibliográfica e documental com redação de conclusões diretamente na dissertação. Observou-se que o modelo regulatório previsto na lei, embora tenha incentivado a conduta de constituição de fundos patrimoniais no Brasil, apresenta caráter não vinculante para a Administração Pública, o que foi considerado um ponto de afastamento democrático nesta pesquisa. O modelo tem estrutura de aplicação (*enforcement*) privado ao prever regras específicas no ato constitutivo de uma organização gestora de fundo patrimonial e ao prever regras sobre políticas de gestão, de diretrizes de governança e de conformidade, como Código de Ética e canal de denúncias. Todavia, o modelo não estabelece uma estrutura de aplicação (*enforcement*) pública. A recomendação desta pesquisa é o aprimoramento da regulação para a Administração Pública com a vinculação ao modelo proposto pela lei mediante a adoção de cláusula de exclusividade e de celebração de instrumento de parceria com ênfase em doações permanentes não restritas e necessária conformação das regras das doações de propósito específico. Recomenda-se a regulamentação pelas instituições públicas em seu respectivo âmbito para a devida coordenação e que o aprimoramento regulatório seja baseado principalmente na governança democrática com abertura para o controle social.

**Palavras-chave:** fundos patrimoniais, governança, democracia e relações Estado-sociedade

## ABSTRACT

The main objective of this research was the analytical and epistemological investigation of indicators about the conformity of the regulation of endowments funds by Federal Law N° 13800/19 with the Democratic Rule of Law from the perspective of Public Administration when establishing a relationship between State-society. The aforementioned law introduced a model and a decision making process for the creation of an endowment fund to support a public institution by attracting donations. The starting proposition was that, if there is such a relationship between State-society and adopting a democratic approach, the constitution, management and purpose of an endowment fund that supports a public interest would become linked to the protection of fundamental rights, the conformations between private interest and public interest and the promotion of programs and projects that result in social transformations. The research method applied was qualitative deductive exploratory, based on bibliographic and documentary review, which conclusions was expressed directly in the dissertation. It was observed that the regulatory model provided by the law, although it encouraged the conduct of establishing endowment funds in Brazil, is non-binding for the Public Administration, which was considered a point of democratic departure in this research. The model has private enforcement by providing specific rules in the constitutive act of an endowment fund management organization and providing rules on management policies, governance and compliance guidelines, such as Code of Ethics and channel of complaints. However, the model does not establish public enforcement. The recommendation of this research is the improvement of the regulation for Public Administration with the adoption of an exclusivity clause between the endowment fund and the public institution; also, a partnership instrument with an emphasis on permanent, unrestricted donations and the necessary conformation of the rules for donations of specific purpose. Furthermore, regulation by public institutions within its scope is recommended for proper coordination, as well as that regulatory improvement is based mainly on the notions of democratic governance with openness to social control.

**Keywords:** endowments; governance; democracy; state-society relations

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Fundos patrimoniais criados por décadas, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022..... 121
- Gráfico 2** - Fundos patrimoniais criados entre os anos de 2012-2022, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 ..... 121
- Gráfico 3** - Adesão dos fundos patrimoniais de acordo com a Lei Federal nº 13800/19, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 ..... 122
- Gráfico 4** - Natureza jurídica e social das organizações responsáveis pela gestão de fundo patrimonial, segundo Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 ..... 123
- Gráfico 5** – Natureza jurídica e social das instituições apoiadas por fundos patrimoniais, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022... 123
- Gráfico 6** - As causas de interesse social apoiadas pelos fundos patrimoniais, segundo o Anuário de desempenho de fundos patrimoniais 2022 ..... 125
- Gráfico 7** - Titularidade do projeto para apoiar a causa de interesse social do fundo patrimonial, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 .... 126
- Gráfico 8** - Instâncias de governança nos fundos patrimoniais, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022..... 127
- Gráfico 9** - A existência de auditoria externa pelos fundos patrimoniais, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 ..... 129
- Gráfico 10** - Categorização do Interesse Público Apoiado ..... 131

<b>Gráfico 11</b> - Categorização dos Fundos Patrimoniais por vínculo com a Administração Pública.....	135
<b>Gráfico 12</b> - Categorização por Patrimônio de Fundos Patrimoniais por vínculo com a Administração Pública.....	137
<b>Gráfico 13</b> - Categorização dos Objetivos Sociais dos Fundos Patrimoniais "Institucionais" ou "Em colaboração" com a Administração Pública .....	141
<b>Gráfico 14</b> - Categorização dos Objetivos Sociais dos Fundos Patrimoniais sem vínculo com a Administração Pública .....	142
<b>Gráfico 15</b> - Adoção de mecanismos democráticos pelos fundos patrimoniais "Institucionais" ou "Em colaboração" .....	144

## LISTA DE INFOGRÁFICOS

- Infográfico 1** - Principais fases da filantropia no Brasil segundo Gallo e Castro (2019) com base em Mestriner (2005).....67
- Infográfico 2** - 100 Maiores *Endowments* no Mundo por Total de Ativos segundo o *Sovereign Wealth Fund Institute*.....71
- Infográfico 3** - A modelagem do Fundo Patrimonial pela Lei Federal nº 13800/19 ..87

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Área de atuação e Natureza da Instituição Apoiada dos 100 maiores <i>Endowments</i> por Total de Ativos segundo <i>Sovereign Wealth Fund Institute</i> .....	72
<b>Quadro 2</b> - Requisitos de governança e de conformidade de um fundo patrimonial com base na Lei Federal nº 13800/19.....	100
<b>Quadro 3</b> - Modelo de governança de fundo patrimonial de acordo com as boas práticas de governança segundo Levisky.....	106
<b>Quadro 4</b> - Fatores de aproximação e de distanciamento democráticos na modelagem do fundo patrimonial que apoie a Administração Pública, nos termos da Lei Federal nº 13800/19 .....	108
<b>Quadro 5</b> - Agrupamento dos Fundos Patrimoniais no Brasil relacionados com a Lei nº 13800/19 ou com a Administração Pública .....	113
<b>Quadro 6</b> - Complementação do Agrupamento dos Fundos Patrimoniais no Brasil relacionados com a Lei nº 13800/19 ou com a Administração Pública.....	115
<b>Quadro 7</b> - Amostra para Análise Exploratória .....	117
<b>Quadro 8</b> - Levantamento do perfil da composição das instâncias de governança por membros, duração de mandatos e composição de membros independentes e de mulheres, segundo o Anuário de desempenho de fundos patrimoniais 2022.....	129

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEBAS – Certificação das Entidades Beneficentes de Assistências Social

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas

FMUSP – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo

FUNCAMP - Fundação de Apoio para o Desenvolvimento da Unicamp

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICTs - Instituições Científicas e Tecnológicas

IDIS - Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

MASP - Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NABUCO - National Associations of College and University Business Officers

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGFP - Organização Gestora de Fundo Patrimonial

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OS – Organizações Sociais

OSCs – Organizações da Sociedade Civil

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSESP - Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

SWFI - Sovereign Wealth Fund Institute

UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

UFC – Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1: AS NUANCES DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	<b>25</b>
1.1. Do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito: nuances constitucionais e proteção dos direitos humanos .....	25
1.1.1. A caracterização do Estado Democrático de Direito .....	30
1.2. Da transição em meio ao interesse privado e ao interesse público e vice-versa: as nuances do republicanismo e os arcaouços institucionais .....	32
1.3. Dos espaços públicos e sociais: as nuances da representação, da participação, da deliberação e da democratização da sociedade .....	35
1.4. Do patrimonialismo ao neoliberalismo: as nuances de enfraquecimento dos elementos democráticos.....	42
1.5. Das relações Estado-Sociedade e os conflitos de interesses: as nuances da governança.....	52
1.5.1. Do modelo patrimonial, burocrático, gerencial para o consensualismo e governança democrática entre a corporativa e a pública.....	55
1.5.2. Sinalizações da governança democrática no Brasil .....	57
1.5.2.1. As tendências da governança democrática: mecanismos .....	61
<b>CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE E OS FUNDOS PATRIMONIAIS NO BRASIL</b> .....	<b>64</b>
2.1. As relações Estado-Sociedade no Brasil e a filantropia pela regulação dos fundos patrimoniais .....	64
2.2. Fundos patrimoniais: da visão global para a normatização brasileira .....	70
2.2.1. O conceito de fundo patrimonial: perspectiva interdisciplinar a partir da regulação brasileira pela Lei Federal nº 13800/19.....	76
2.3. A regulação da Lei nº 13800/19 para a Administração Pública e o Estado Democrático de Direito: aproximações e distanciamentos .....	81
2.3.1. Diretrizes principiológicas: a omissão da Lei Federal nº 13800/19 .....	82
2.3.2. Regulação: a modelagem da Lei Federal nº 13800/19 para o atingimento do interesse público .....	85
2.3.2.1. Modalidades de doação.....	88
2.3.2.2. Instituição apoiada.....	94
2.3.3. Governança e Conformidade .....	99

2.3.3.1. Estrutura de aplicação normativa .....	101
2.3.3.2. Adoção de programa de integridade ( <i>compliance</i> ) .....	101
2.3.3.3. Instrumentos jurídicos e procedimentos .....	101
2.3.3.4. <i>Accountability</i> .....	104
2.3.3.5. Estrutura de aplicação deliberativa.....	104
2.3.3.6. Processo de extinção .....	108
2.3.4. Quadro Resumo.....	108
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISE DE FUNDOS PATRIMONIAIS APOIADORES DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .....</b>	<b>110</b>
3.1. Levantamento de dados.....	111
3.1.1. Delimitação da amostra para análise exploratória dedutiva qualitativa...	116
3.2. Diagnóstico geral: uma visão ampla dos fundos patrimoniais no Brasil de acordo com o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022.....	120
3.2.1. A existência dos fundos patrimoniais no tempo e as naturezas jurídicas e sociais das organizações gestoras e das instituições apoiadas .....	121
3.2.2. As causas de interesse público e os projetos apoiados pelos fundos patrimoniais .....	125
3.2.3. Governança nos fundos patrimoniais.....	126
3.2.4. Apontamentos finais.....	129
3.3. Do diagnóstico específico: uma visão ampla de como os fundos patrimoniais estabelecem arranjos com a Administração Pública no Brasil .....	129
3.2.1. Categorização do interesse público: como os fundos patrimoniais tratam “interesse público apoiado” .....	130
3.2.1.1. Por vínculo com a Administração Pública .....	134
3.2.1.2. Por objetivos sociais .....	140
3.2.2. Categorização da governança: os mecanismos adotados.....	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E FUTURAS PESQUISAS .....</b>	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>155</b>

## INTRODUÇÃO

O objeto da pesquisa está inserido no contexto do mecanismo utilizado pelas organizações da sociedade civil para alcançar sustentabilidade financeira, que, ao ser regulado no Brasil, inseriu a Administração Pública como uma das instituições possíveis para utilizar tal mecanismo. O modelo que propõe o alcance dessa sustentabilidade financeira é o *endowment*, difundido no Brasil como fundo patrimonial (Sotto-Maior, 2011). O modelo de fundo patrimonial visa à formação de um patrimônio por meio de doações para alcançar perenidade pelo investimento financeiro deste patrimônio com a preservação do valor principal e com o aproveitamento apenas do rendimento auferido (Volent, 2022).

O exemplo de experiência do modelo de fundos patrimoniais é o atrelado às Universidades americanas, especialmente àquelas pertencentes às *Ivy League*: *Harvard University*, *Princeton University*, *Yale University*, entre outras. Tais instituições possuem *endowments*, que financiam grande parte de bolsas de estudos, pesquisas, infraestrutura dos respectivos ambientes universitários aos quais estão vinculados. Daí se extrai outra característica do modelo: o fundo patrimonial é constituído para apoiar uma causa e/ou instituição promotora de um interesse social; a finalidade é de que esta causa e/ou instituição tenha uma fonte alternativa de renda derivada do *endowment* (Fabiani; Cruz, 2017).

No Brasil, os fundos patrimoniais existem há décadas. Segundo Fabiani e Wolffenbuttel (2022), o fundo patrimonial mais antigo é o da Fundação Bradesco, constituído em 1956 por ações do Banco Bradesco e por doação de parte da fortuna de seu fundador Amador Aguiar. Outros fundos patrimoniais brasileiros que se destacam no tempo são: o *endowment* da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, montado em 1965 por doação de Gastão Bueno Vidigal, herdeiro do Banco Mercantil, e o *endowment* da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas - FEAC, formado em 1964 por doação de Odila e Lafayette Álvaro, herdeiros de famílias de cafeicultores (Fabiani; Wolffenbuttel, 2022).

É possível perceber que os fundos patrimoniais constituem um modelo derivado da experiência internacional. No Brasil, o que também é uma evidência identificada internacionalmente, giram em torno de organizações da sociedade civil familiares que,

de acordo com Schuler (2012), visam à preservação de legados, de nomes e de valores construídos em vida.

Neste cenário, a demanda social quanto aos fundos patrimoniais no Brasil era vinculada às organizações da sociedade civil. De acordo com Lopes (2019), as organizações da sociedade civil exerceram e ainda exercem *advocacy* para regulação normativa específica do modelo e difusão de uma cultura de doação por meio de incentivos fiscais. Na mesma linha do *advocacy*, as pesquisas sobre o tema indicam a defesa da sustentabilidade financeira do *endowment* (Fabiani, Cruz, 2017; Paes, Queiroz Filho, 2014; Schuler, 2012; Sotto-Maior, 2011) e a necessidade de aprimoramento da governança (Spalding, 2016).

Até que houve uma mudança de percurso. Em 02 de setembro de 2018, um incêndio de grandes proporções atingiu o Museu Nacional, promovendo a destruição de grande parte do acervo (Pamplona; Alegretti, 2018). Em decorrência de comoção nacional e internacional, o governo federal começou a receber doações privadas e de Estados estrangeiros para a reconstrução do Museu (Schmidt, 2018; Museu, 2019). Como o Museu Nacional é administrado por uma entidade integrante da Administração Pública, qual seja, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, surgiu a relevância e a urgência para regulamentar uma maneira de recebimento dessas doações e, ainda, garantir sustentabilidade financeira.

O caminho proposto foi a edição da Medida Provisória nº 851/2018, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.800/2019, que autoriza a Administração Pública a celebrar instrumentos de parcerias com organizações gestoras de fundos patrimoniais (Brasil, 2019). Na justificativa da norma houve expressa menção à experiência internacional sobre os fundos patrimoniais, com a citação dos Estados Unidos, que serve de evidência de que o fundo patrimonial proporciona uma fonte importante de receita para instituições privadas e públicas (Brasil, 2018).

Apesar da experiência internacional, a pesquisa parte do pressuposto de que o Brasil possui uma realidade própria em que, em âmbito normativo, se submete aos ditames do Estado Democrático de Direito. No âmbito social, a demanda pela regulamentação dos fundos patrimoniais estava atrelada às organizações da sociedade civil e não à Administração Pública (Lopes, 2019). No âmbito econômico, a cultura da doação tem se mostrado incipiente com evidências sobre o caráter esparso e aleatório da conduta (Salinas et. al., 2019).

Consideradas essas circunstâncias, a pesquisa iniciou-se pelo questionamento sobre as contradições da realidade brasileira para que a normatização do modelo de fundo patrimonial ocorresse para a Administração Pública e ainda se teria dado resposta ao *advocacy* das organizações da sociedade civil em seu próprio contexto, desvinculado da esfera estatal. Ainda, teve-se o questionamento de como a cultura da doação seria ou não estimulada pela regulação de um fundo patrimonial.

Os questionamentos geraram inúmeras hipóteses para um problema de pesquisa. Desde o advento da regulação do modelo dos fundos patrimoniais, é possível perceber duas abordagens acadêmicas: uma favorável e outra desfavorável. A abordagem favorável defende a viabilidade jurídica (Algranti, 2019; Pannunzio, 2019; Pasqualin, 2019) e econômica do modelo (Viana, Frugoni, 2021), destacando a característica de sustentabilidade financeira (Lohmann, 2022; Schmidt, 2023) e a aplicação para instituições específicas: universidades (Costa, 2022), unidades de conservação (Lima, 2020; Neto et. al., 2020).

A abordagem desfavorável está consubstanciada na crítica quanto à identificação de risco de capitalização privada de instituições públicas, com o destaque da tese de doutorado de Queiroz (2023), que desenvolveu uma análise histórica do privatismo brasileiro na educação pública a partir do protagonismo dos aparelhos privados de hegemonia envolvidos na regulação dos fundos patrimoniais. Há artigos ainda que apontam preocupação quanto às universidades, em razão dos fundos patrimoniais estarem previstos no projeto do programa denominado “Future-se”<sup>1</sup>, que foi considerado por parte da literatura com caráter privatizante e gerencialista, comprometendo a autonomia universitária e o financiamento público (Araújo, Kato, Chaves, 2020; Stuchi et. al., 2020).

Além disso, é possível identificar estudos que não adotam uma crítica à regulação do modelo, mas procuram compreender e dar uma interpretação às regras que foram estipuladas na norma (Algranti, 2019; Oliveira, Jacob, Rossignoli, 2022; Pannunzio, 2019), sendo identificado um resultado majoritariamente apontado nos estudos de que a norma não estabeleceu incentivos fiscais aos fundos patrimoniais e às doações – em que está concentrado o *advocacy* atual do tema (Hirata, 2019).

---

<sup>1</sup> Foi um programa do Ministério da Educação lançado pela pasta do então Ministro Abraham Weintraub e do então secretário de educação superior Arnaldo Lima lançado em 17 de julho de 2019 com o objetivo de captação de recursos privados pelas Universidades e Institutos Federais para o fomento do empreendedorismo, inovação e pesquisa e internacionalização (Figueiredo, 2019).

Há estudos recortados em analisar como o modelo da Lei Federal nº 13800/19 pode ser aplicado em casos específicos, identificando-se pesquisas sobre a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP (Santos, Oliveira, 2019), as Irmandades das Santas Casas de Misericórdia de Minas Gerais (Gallo, 2023), as universidades (Costa, 2022; May, Gava, 2023; Padin, 2020), as entidades do terceiro setor no estudo de caso das doações à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Soares, 2020) e o próprio Museu Nacional (Gouvêa, 2021).

Entretanto, a percepção extraída pelo levantamento bibliográfico do tema foi a incipiência de pesquisas voltadas a compreender as relações do modelo regulado no Brasil dos fundos patrimoniais com a democracia e com a Administração Pública em sentido amplo, embora seja um tema transversal dos estudos até então produzidos e identificados na revisão da literatura, que foi feita em caráter exploratório e não exaustivo. Diante disso, iniciou-se a delimitação do tema desta dissertação de mestrado.

Esta pesquisa está inserida, nesse sentido, numa abordagem sobre a democratização de instituições, de instrumentos, de governança e de relações entre o Estado e a sociedade. Os fundos patrimoniais no Brasil são uma realidade e ao serem identificadas as pesquisas acadêmicas sobre o assunto, verifica-se que é um tema ao qual se tem dado atenção e desenvolvimento epistemológico.

A justificativa da pesquisa é inserir evidências epistemológicas na perspectiva de relação entre os fundos patrimoniais e a democracia no âmbito da Administração Pública. Inclusive ao se considerar a divergência das abordagens acadêmicas. A democracia pressupõe conflito de interesses (Chauí, 2012) e, ao se pensar sobre uma abordagem democrática, podem-se alcançar conformações que respeitem os interesses envolvidos sem mútuas exclusões com a preservação de direitos humanos.

O objetivo principal da pesquisa é, portanto, a investigação analítica e epistemológica de indicativos que evidenciem ou não a conformidade da regulação dos fundos patrimoniais pela Lei Federal nº 13800/19 com o Estado Democrático de Direito na perspectiva da Administração Pública, ao estabelecer uma relação entre Estado e sociedade. Importante ressaltar que a pesquisa não analisa a relação dos *endowments* com as organizações da sociedade civil. A questão principal é a regulação que a referida lei deu para que um fundo patrimonial seja constituído para apoiar uma instituição pública por meio de captação de doações.

Como o preâmbulo da Lei Federal nº 13800/19 autoriza a Administração Pública a firmar parceria com o fundo patrimonial para promoção de finalidade pública (Brasil, 2019), a proposição de partida foi de que, existindo tal relação Estado-sociedade e adotando-se uma abordagem democrática, a constituição, a gestão e a finalidade de um fundo patrimonial que apoia um interesse público passariam a estar vinculadas à proteção de direitos fundamentais, às conformações entre interesse privado e interesse público e ao fomento de programas e de projetos, que resultem em transformações sociais.

A investigação exploratória – como maneira de recorte epistemológico – será para responder às perguntas: qual foi a governança, isto é, o processo decisório previsto na lei para definir o interesse público apoiado ao se firmar uma parceria com a Administração Pública? Quais são - ou quais não são - as interfaces de compatibilidade com o Estado Democrático de Direito?

Nesse sentido, para conseguir atingir as possíveis respostas, além do objetivo principal, a pesquisa também possui objetivos secundários: investigar quais são as características do Estado Democrático de Direito para se ter um processo decisório que com ele se coaduna e como se pode definir interesse público em sua aplicação. Outro objetivo secundário é investigar de que maneira os fundos patrimoniais podem ser caracterizados dentro do Estado Democrático de Direito. Tais objetivos secundários foram enfrentados no decorrer do Capítulo 1 e do Capítulo 2 da dissertação, respectivamente.

O arcabouço teórico escolhido no decorrer da dissertação envolve a abordagem de democratização de instituições e da sociedade, de modo que a literatura explorada está situada nesta percepção e ainda voltada à predominância de intelectuais brasileiros, alinhados com as proposições de Bobbio sobre democracia (2020) e de Habermas (2020) a fim de inserir dentro do contexto dos fundos patrimoniais a noção de espaço público e de convencimento.

Apesar do *advocacy* predominante segundo o qual para a consolidação dos *endowments* seria necessária a concessão de incentivos fiscais, que estão atrelados ao poder econômico, há que se considerar também o poder comunicativo defendido por Habermas (2020) e como o exercício deste poder estará ou não em conformidade com os valores democráticos.

No Capítulo 3, a pesquisa procura trazer dados empíricos qualitativos de como na realidade a definição de interesse público e o processo decisório para tal definição

são manifestados e concretizados pelos fundos patrimoniais que, de alguma maneira, apoiam a Administração Pública.

No levantamento de dados, houve a preocupação de selecionar uma amostra de análise por meio de dados secundários extraídos do levantamento de fundos patrimoniais no Brasil feito pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – IDIS denominado Monitor IDIS (2023) e do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022. Ainda, houve levantamento feito na plataforma Google e em sítios eletrônicos dos fundos patrimoniais identificados, com foco em estatutos sociais e em informações disponibilizadas nos próprios sites institucionais dos fundos.

Para alcançar o objetivo principal e os objetivos secundários, o método de pesquisa aplicado foi qualitativo dedutivo exploratório, pautado em revisão bibliográfica e documental e redação de conclusões externadas diretamente no texto dos capítulos da dissertação.

Importante enfatizar que essa pesquisa não tem a pretensão de esgotar a matéria, tampouco explorar uma teoria única e simples, pois o tema permeia contextos abrangentes e complexos com inúmeros desdobramentos, tendo a escolha exploratória procurado precisamente limitar essa amplitude temática<sup>2</sup>. Um propósito predominante é indicar alguma orientação epistemológica da regulação dos fundos patrimoniais pela Lei Federal nº 13800/19, que se aproxime dos valores democráticos na Administração Pública. Outro propósito é fornecer contribuição para o desenvolvimento epistemológico dos *endowments* no Brasil, que possa apoiar evidências para as políticas públicas (Hansmann, 1990).

Embora a pesquisa parta de perguntas para se alcançar respostas, espera-se que os possíveis resultados não tenham afirmações com caráter absoluto. A resposta poderá ser alcançada mesmo que dela se sobrevenham mais questionamentos<sup>3</sup>. O intuito é promover o debate epistemológico da abordagem democrática na relação entre os fundos patrimoniais e as instituições públicas com uma pretensão coordenada nas ciências sociais aplicadas<sup>4</sup> (Bresser-Pereira, 2015; Chalmers, 1993),

---

<sup>2</sup> De acordo com Gil, “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (2008, p. 27).

<sup>3</sup> De acordo com Comparato, “a verdadeira obra científica não responde, interroga; ou, se preferir, responde para melhor poder interrogar, em seguida” (1976, p. 414).

<sup>4</sup> Segundo Chalmers, “se uma situação deve ser mudada de uma forma controlada, quer a situação envolva o estado de desenvolvimento de algum ramo do conhecimento ou o estado de desenvolvimento de algum aspecto da sociedade, isto será mais bem conseguido por meio de um controle da situação e de um domínio dos meios disponíveis para mudá-la. Isto envolverá ação cooperativa (1993, p. 201)”. No mesmo sentido, Bresser-Pereira sustenta que “a coordenação das ideias só assume uma forma

sendo este o caráter interdisciplinar que se pretendeu empregar no desenvolvimento da dissertação.

---

criativa quando o pensador é interdisciplinar, ou então quando um grupo interdisciplinar é capaz de produzir ideais em comum. Embora a alternativa do grupo interdisciplinar seja mais atrativa, ela não substitui o pensador interdisciplinar. São raros os trabalhos de grupos interdisciplinares de cientistas sociais, mais raros do que os grupos de pesquisa em ciências naturais. Mais comum, embora também raro, é o cientista social que pensa interdisciplinariamente. Ao ter essa forma de pensamento, ele consegue coordenar as ideias dentro de si mesmo. Ele passa a ver o fenômeno social como um todo, como algo ao mesmo tempo econômico, social e político.” (2015, p. 2).

## **CAPÍTULO 1: AS NUANCES DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O objetivo deste capítulo é apontar as características do Estado Democrático de Direito por meio de pesquisa qualitativa exploratória de bibliografia estrangeira e brasileira, que considera, em linhas gerais, a democracia como um elemento central desse modelo estatal e ainda da sociedade, das instituições, das práticas e das condutas que estejam sob sua regência, sendo certo que a democracia pressupõe a conformação de múltiplos interesses, o que contemporaneamente se aproxima do conhecimento produzido nas áreas da ciência social aplicada sobre a governança.

### **1.1. Do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito: nuances constitucionais e proteção dos direitos humanos**

Ao se propor a abordagem sobre as características norteadoras do Estado Democrático de Direito, parte-se do marco temporal da modernidade<sup>5</sup>, pois o surgimento da acepção do Estado de Direito é inerente ao Estado moderno. O Estado moderno rompeu com as estruturas medievais, em contestação ao monopólio do poder pela Igreja católica e à necessidade de proteção territorial advinda da retomada do comércio a partir do século XIII, estabelecendo a figura abstrata atinente ao Estado-nação (Ranieri, 2023).

Outras premissas do Estado consistem na matriz ocidental europeia, a de que sua formulação, enquanto Estado de Direito, trata-se de uma resposta ao absolutismo, porquanto é um tipo de Estado moderno evoluído, preservando a essencialidade de seus elementos constitutivos, a saber, a soberania, a territorialidade, o povo e a finalidade do bem comum, que se incorporam institucionalmente por meio da ordem jurídica constitucional, que se afirmou a partir do século XIX (Dallari, 2009).

Conforme sistematiza Ranieri (2023), o Estado de Direito é um Estado constitucional, na medida em que tem origem nas revoluções burguesas inglesa, francesa e americana como mecanismo de limitação do poder, outrora concentrado

---

<sup>5</sup> De acordo com Gadea, “por modernidade se compreende um processo histórico, político e sociocultural caracterizado por uma ‘experiência vital’ que teve origem a partir dos séculos XV e XVI, com o Humanismo e o Renascimento (BERMAN, 1988), e que daria surgimento a certas transformações sociais e culturais projetadas para a materialização do que seria a universalização das normas culturais, a generalização de valores sociais e a ‘racionalização da vida’ (Weber).” (2022, p. 331)

no monarca. A limitação do poder advém da submissão ao cumprimento da lei, que não manifesta a vontade da monarquia, mas a vontade do povo, com isso, “o poder pessoal é substituído pelo poder estatal” (Medauar, 2017, p. 78). A premissa segundo a qual o poder estatal está legitimado na vontade do povo tem como umas de suas decorrências o pensamento contratualista de Rousseau (Bobbio, 2019).

Nesse aspecto, ressalta-se a adoção da teoria filosófica política do contratualismo de que os indivíduos se organizam em sociedade e estabelecem um acordo manifestado na figura abstrata do Estado, que passa a organizar e governar, garantindo a ordem e a proteção daquela sociedade (Bobbio, 2019). Outras abordagens são propostas para a legitimidade do Estado, mas, não excluindo as demais, no sentido de análise democrática, aponta-se Rousseau e Locke<sup>6</sup>.

O Estado de Direito, segundo Medauar (2017), incorpora racionalidade para o aparato da gestão do poder pela premissa de que o Estado de Direito constitui instrumento de garantia de direitos individuais, uma vez que protegidos juridicamente por meio da Constituição, que regula o poder e o governo.

Nesse sentido, os princípios do Estado de Direito decorrem da “legalidade, igualdade e justiciabilidade, fundamentos do Estado regido pelo Direito e de sua submissão à Constituição” (Ranieri, 2023, p. 268). Para Ranieri (2023), a legalidade estabelece a proteção de direitos humanos e a assunção de obrigações; a igualdade na perspectiva formal de aplicação da legalidade e a justiciabilidade na existência de controle, principalmente advindo do Poder Judiciário na hipótese de violação da legalidade e da igualdade.

Todavia, conforme discorre Ranieri (2023), os diversos fenômenos inerentes à humanidade, desde natureza social, política, econômica, histórica, jurídica, que ocorreram durante o século XX e se propagaram, como ainda se propagam no século XXI, refletiram na caracterização do Estado de Direito a ponto de ser necessário enfrentar o questionamento a respeito da sua pertinência, em especial no contexto das guerras mundiais em que, mesmo dentro de uma proteção jurídica constitucional, atrocidades foram realizadas sem o respeito à pessoa humana.

---

<sup>6</sup> Segundo Bobbio, “por razões não difíceis de compreender, mas essencialmente pela maior dificuldade de acesso às fontes, a história das instituições desenvolveu-se mais tarde que a história das doutrinas, tanto que frequentemente os ordenamentos de um determinado sistema político tornaram-se conhecidos mediante a reconstrução (às vezes a deformação ou a idealização) que deles fizeram os escritores. Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia, Hegel com a monarquia constitucional, e assim por diante” (2019, p. 70).

Além disso, complementa Medauar (2017), considera-se a dinamicidade de transformações ligadas ao papel do Estado, que passou a lidar com a necessidade de proteção dos riscos sociais advindos da industrialização, da urbanização, do desenvolvimento científico e tecnológico, além da pluralidade com o sufrágio universal e, ao mesmo tempo, os problemas das massas, da conscientização das classes sociais pela sua perda de coesão, das crises econômicas, da globalização, ou seja, das nuances atreladas à modernidade, cuja pós-modernidade oferece críticas.

Nesse ponto, importante destacar que não se pretende esgotar a matéria, tampouco perpassar pela abrangência dos aspectos filosóficos, políticos, sociais, jurídicos e econômicos do Estado nos séculos XX e XXI, dada a complexidade a eles inerentes. Mas o que se considerará é a crítica da pós-modernidade quanto à racionalidade<sup>7</sup>, no sentido de rompimento com a supremacia da razão e a respectiva aplicação ao Estado de Direito e qual a resposta contemporânea a tal crítica.

Para Medauar, a supremacia da razão da modernidade ocasionou no formalismo jurídico “com o esquecimento dos valores de liberdade e igualdade, pela influência de muitas teorias deformadoras, em especial a de Kelsen” (2017, p. 116). Segunda a jurista, o Estado de Direito exigia a observância de regras e de procedimentos, que bastavam para a legitimidade e não havia preocupação com justiça (Medauar, 2017).

Na mesma linha, Dallari (2009) indica a coexistência de duas concepções estatais: uma atrelada à interpretação distorcida do Estado de Direito, que se atém ao direito formal sem preocupação com a justiça social e, outra, de caráter humanista, que determina a prioridade na dignidade da pessoa humana e o protagonismo do povo.

É plausível a crítica baseada na premissa de que somente a defesa da proteção dos direitos individuais pela legalidade, a aplicação formal de acordo com a igualdade

---

<sup>7</sup> Segundo Gadea, “o pós-moderno, a pós-modernidade ou o pós-modernismo, terminologias ou conceitos utilizados aleatoriamente, e que indicam diferentes aspectos de um mesmo fenômeno, têm sido frequentemente utilizados para definir certas mudanças teóricas e socioculturais surgidas durante os anos de 60 e 70 do século passado na Europa e nos Estados Unidos. (...) No entanto, chegado o século XX, desde a própria cena artística e cultural (lembra-se o dadaísmo e o surrealismo), até na filosofia e na arquitetura, a modernidade sofreria constantes críticas e ataques aos seus postulados históricos na medida em que a ‘Razão’ não parecia oferecer explicações suficientes para os desafios que a vida social contemporânea exigiria. Por isso, novos desafios interpretativos sobre a realidade social e cultural emergiram, principalmente na segunda metade do século XX, com o debate propiciado pelo pós-estruturalismo francês (Foucault, Deleuze, Guatarri) e pela chamada crítica pós-moderna, esta última com um sólido potencial de questionamentos às supostas conquistas e os fracassos implícitos no denominado projeto histórico da modernidade” (2022, p. 331/332).

e justiciabilidade não são suficientes para a sustentação de um Estado de Direito, pois, apesar da sua permanência enquanto Estado de Direito, é preciso que a própria atuação estatal reconheça e combata a sua ambivalência, bem como as suas patologias. Um indicativo desta crítica é exposto por Mascaro:

Nunca a tutela pelos direitos humanos, vale dizer, nunca o Direito teve papel tão relevante no sentido de estancar a barbárie capitalista quanto nos últimos anos. Nisto concorda até o insuspeito Habermas, que funda no direito a possibilidade de sociabilidade ainda restante no capitalismo. Por isso a luta pelos direitos humanos e a tutela assegurada destes direitos dentro do Estado e do Direito é fundamental nos dias de hoje. A barbárie do capitalismo, na atualidade, é antiestatal, não é por dentro do Estado, mas é contra ele. Por isso a instância estatal é a possibilidade de manter a luta pela plenificação da Justiça, dos direitos humanos e da transformação no patamar do capitalismo regulado para além dele, não deixando resvalar o problema para a luta contra a barbárie dos senhores feudais sem lei, cujos feudos são hoje as empresas transnacionais e o narcotráfico que corrompe as estruturas legais (2002, p. 277/278).

Mascaro (2002) tem uma base no materialismo histórico e na dialética. Mas o interessante de seu ponto de vista é no sentido de não negação das nuances modernas e pós-modernas, em especial decorrentes do capitalismo, e reafirmá-las como necessidade de enfrentamento pelo Estado de Direito, que passa a compreender a sua instância de conflito de interesses – sejam econômicos, sociais, de classe – para conseguir resolver problemas com a finalidade de emancipação, com o reconhecimento das causas que o corrompe.

Observa-se que Mascaro faz alusão ao pensamento de Habermas. Segundo Bittar (2013), Habermas defende o Estado de Direito com base na democracia e na emancipação humana pela justiça social, adotando uma visão crítica das exigências pós-modernas, mas não desconsidera os paradigmas apresentados pela modernidade<sup>8</sup>. Valendo-se das interpretações de Bittar (2013), pode-se perceber que as reflexões de Habermas quanto à permanência do Estado de Direito exigem o fundamento na democracia, pois, para Habermas, a atuação estatal encontrará a racionalidade, na medida em que promova democracia:

De fato, se a partir da modernidade, as sociedades foram perdendo os tradicionais mecanismos de solidariedade social, mantidos por elementos

---

<sup>8</sup> Conforme explica Bittar, “quando Habermas avança no sentido de apresentar uma proposta ao pensamento pós-moderno, onde a questão da justiça possa encontrar o devido assentamento, está de fato abraçando a ideia de que a razão não pode ser colocada de escanteio em meio aos dilemas pós-modernos. Sem a razão, fica impossível enfrentar a questão elementar da estruturação da vida social, a saber, a questão da justiça” (2013, p. 121).

teológicos e morais, e se esses elementos foram sendo substituídos pelo dinheiro, pelo poder administrativo e pela comunicação cotidiana (chamada por Habermas de solidariedade), a tarefa de Habermas passa a ser aquela de permitir, pelo pensamento, uma reflexão que viabilize o convívio harmônico entre essas três esferas, não as abolindo – mas, pelo contrário, aproveitando o seu potencial, especialmente o potencial solidário conservado nas formas de trocas simbólicas mantidas com espontaneidade entre indivíduos membros de um mesmo grupo social. (...) Neste sentido, se torna possível pensar no diálogo como mecanismo implementador de condições de vida pertinentes ao processo de troca democrática (Bittar, 2013, p. 291/292).

Percebe-se que a democracia, analisada como um próprio paradigma colocado pela modernidade, quando se propõe a legitimidade do Estado de Direito derivado da vontade popular, volta a ser considerada por Habermas como o pressuposto para a permanência estatal frente aos rompimentos ocorridos, em virtude da sua força decisória tomada em viés público e não individualista e unilateral:

A ideia de Estado de direito exige que as decisões coletivamente vinculantes do poder organizado pelo Estado, que emprega o direito para a satisfação de suas próprias funções, não sejam revestidas somente pela forma do direito, mas que também se legitimem com base no direito legitimamente positivado. Não é a forma jurídico enquanto tal que legitima o exercício da dominação política, mas tão só a vinculação ao direito legitimamente positivado. E no nível de justificação pós-tradicional, o direito apenas é considerado legítimo se puder ser racionalmente aceito em uma formação discursiva da opinião e da vontade entre todos os parceiros do direito. No entanto, de outro lado, isso também traz como consequências a incorporação do exercício da autonomia política do Estado: a legislação se constitui como um poder no Estado. Com a passagem da socialização horizontal de cidadãos que se atribuem direitos de modo recíproco para a forma de organização vertical de socialização do Estado, a práxis de autodeterminação dos cidadãos é institucionalizada – como formação informal da opinião na esfera pública política, como participação política dentro e fora dos partidos, como participação nas eleições gerais, nas deliberações e nas tomadas de decisão de corporações parlamentares etc. (Habermas, 2020, p. 186/187)

Induz-se no pensamento de Habermas (2020) que o Estado de Direito atenderá a sua finalidade de organização social com promoção de direitos e de liberdades públicas ao inserir a lógica democrática dentro da sua estrutura. Isso porque estará atrelado à necessidade de observância de legitimidade em que todas as pessoas se reconheçam reciprocamente como sujeitos de direito. O Estado de Direito é o regulador desse comportamento, por sua vez, alicerçado em possibilidade de deliberação daqueles sujeitos, que organizam esse Estado, ao produzirem mediante participação e representação política as leis e as decisões sobre as prestações necessárias ao cumprimento da legalidade, controlando-a não apenas por um poder estatal, mas pelo poder comunicativo da sociedade.

Assim, Habermas expõe que “no Estado democrático de direito, como veremos, o poder político se diferencia em poder comunicativo e administrativo” (2020, p. 187).

Para Binbenbojm (2008), a teoria de Habermas de legitimação da democracia considera o fundamento procedimental da deliberação, por meio do qual os direitos humanos são norteadores para garantir a participação dos cidadãos. No entanto, Binbenbojm (2008) incorpora a visão de Dworkin de que o ideal democrático é alcançado pela regência dos princípios assegurados na Constituição; princípios estes que preservem a dignidade humana, sendo a caracterização essencial do Estado Democrático de Direito.

### **1.1.1. A caracterização do Estado Democrático de Direito**

Dallari (2009) sustenta que o Estado Democrático de Direito para ser assim caracterizado no contexto da complexidade, em alinhamento com os dilemas, os problemas e os paradigmas apresentados na historicidade do Estado de Direito e da democracia desde a modernidade até o século XXI, exige a observância de quatro pressupostos fundamentais: eliminação da rigidez-formal, supremacia da vontade do povo, a preservação da liberdade e a preservação da igualdade.

Quanto ao pressuposto da eliminação da rigidez-formal, Dallari (2009) entende que o Estado Democrático de Direito não pode estar atrelado a uma forma, mas ao preenchimento de condições substanciais, que permitam flexibilidade para absorver as transformações atinentes aos direitos humanos, em respeito à cultura de cada povo. A organização flexível, segundo Dallari (2009), deve surgir da vontade do povo em decisão livremente formada e externada, em debate que considere o povo com capacidade racional para as deliberações, afinal, são seus interesses em julgamento. A decisão do povo será alcançada democraticamente, conclui Dallari (2009), se preservada a liberdade humana situada em meio social, em que cada indivíduo saiba que, para além de sua individualidade, possui compromissos, deveres e responsabilidades sociais e que tenha igualdade de oportunidades.

Em complemento à organização flexível, Ranieri (2023) sustenta que é preciso ter um elemento conservador que advém do Estado de Direito amparado por uma constituição, em que os valores, as finalidades e os objetivos estatais estejam delineados, assegurando a realização da cidadania. Mas, para Silva (2009), o conservadorismo do Direito está controlado justamente pela democracia prevista

constitucionalmente, pois o conteúdo constitucional impõe que a lei regule para a transformação social, em respeito à dignidade humana:

é precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos (Silva, 2009, p. 121/122)

As características apontadas por Dallari, (2009) por Ranieri (2023) e por Silva (2009) estão, segundo os próprios juristas, constantes no Estado Democrático de Direito brasileiro, em razão dos preceitos constitucionais de fundamento da dignidade da pessoa humana e na construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Além disso, Ranieri (2023) argumenta que o Estado Democrático de Direito exige uma abordagem pragmática para a sua realização e, citando as pesquisas empíricas da cientista política Sonia Draibe, aponta que, apesar dos entraves, a Constituição Federal de 1988, que introduziu o Estado Democrático de Direito no Brasil, tem produzido resultados em razão de quatro fatores:

a alteração positiva percebida deve-se, fundamentalmente, a quatro condições promovidas pela Constituição Federal de 1988: valorização dos direitos sociais e impulso à sua universalização; descentralização de competências; novos parâmetros para alocação de recursos e redefinição das relações público-privadas no que diz respeito ao financiamento e oferecimento de bens e serviços sociais (Ranieri, 2023, p. 420).

O Estado Democrático de Direito conduz ao ambiente de emancipação social com a previsão de segurança jurídica para que o processo e a participação política sejam respeitados, aperfeiçoados e fortalecidos, garantindo a constante reafirmação, introdução e proteção de direitos que conduzam à dignidade da pessoa humana, em igualdade de condições e de possibilidades para o pleno exercício da cidadania nas diversas instituições e nos espaços públicos.

## **1.2. Da transição em meio ao interesse privado e ao interesse público e vice-versa: as nuances do republicanismo e os arcabouços institucionais**

O Estado Democrático de Direito propõe um avanço em relação ao Estado de Direito, de modo que não permite única abordagem e sim a compatibilização e cooperação dos diferentes pensamentos, de acordo com a historicidade e em respeito aos direitos humanos (Bresser-Pereira, 2015; Dallari, 2009; Mascaro, 2002; Medauar, 2017; Ranieri, 2023; Silva, 2009).

A construção histórica social passa a reconhecer o conflito de interesses e resolvê-lo a partir do reconhecimento de causas que corrompem tais interesses com a finalidade de emancipação social (Mascaro, 2002). Esta resolução exige a conformação entre liberdade e igualdade, com constante aplicação de mecanismos que visem diminuir exclusões e desigualdades, bem como preservem a soberania popular com a possibilidade de reivindicações e de oportunidades, de exercício da cidadania e de proteção dos direitos humanos (Dallari, 2009; Habermas, 2020; Silva, 2009).

O reconhecimento pela soberania popular que visa igualdade e a limitação de poder fundamenta outra característica democrática referente ao republicanismo (Sousa, 2023). Um dos cernes que está a democracia e a república é o impedimento da prevalência de interesses organizados, que os tornem invisíveis e, por consequência, invisível o interesse público, que, na verdade, passa a ser inexistente, pois comandado por aqueles interesses organizados.

De acordo com Bobbio (2019), existe a grande dicotomia entre o interesse privado e o interesse público, que possuem fronteiras, mas também coexistência, sendo que o republicanismo confere uma regulação para evitar uma dominação e para conferir visibilidade a esta dicotomia, bem como à coexistência.

Para entender as características históricas do republicanismo, Dallari (2009) situa a república na forma de governo que rege os órgãos e as instituições políticas. De acordo com Dallari (2009), uma primeira classificação de república está no classicismo em Aristóteles na sua definição de realeza (um indivíduo governa), de aristocracia (um grupo governa) e de república e democracia (o interesse público governa), sendo que em cada uma pode ocorrer degeneração quando o interesse que tem que governar passa a ser decidido por conveniências particulares; Dallari (2009)

sintetiza: a realeza se transforma em tirania, a aristocracia em oligarquia e a república e democracia em demagogia.

Outra classificação, segundo Dallari (2009), vem com Maquiavel na identificação de ciclos de governo com a caracterização entre anarquia, monarquia, tirania, aristocracia, oligarquia, democracia e novamente anarquia, sendo interessante apontar a existência da mesma lógica aristotélica em que a degeneração de cada um desses ciclos de governo, também em Maquiavel, advém da utilização do governo para proveito próprio, conforme aponta na interpretação que Dallari dá de Maquiavel da oligarquia para democracia e retorno à anarquia:

entretanto, os descendentes dos governantes aristocratas, que não haviam sofrido os males da tirania e não estavam preocupados com o bem comum, passaram a utilizar o governo em seu proveito próprio, convertendo a aristocracia em oligarquia. O povo, não suportando mais os descalabros da oligarquia, mas, ao mesmo tempo, lembrando-se dos males da tirania, destituiu os oligarcas e resolveu governar-se a si mesmo, surgindo o governo popular ou democrático. Mas o próprio povo, quando passou a ser governante, sofreu um processo de degeneração, e cada um passou a utilizar em proveito pessoal a condição de participante no governo. E isto gerou a anarquia, voltando-se ao estágio inicial e recomeçando-se o ciclo, que já foi cumprido muitas vezes na vida de todos os povos (Dallari, 2009, p. 226).

Verifica-se que a forma de governo está atrelada à consecução de um interesse que transcende o próprio governo para um bem comum, que não pode ser gerido em proveito privado. Isso não quer dizer que não tenha que se ter o respeito ao interesse privado e à proteção da liberdade individual, mas o ponto é o que se ganha, que não pode ser apenas pessoal, mas sim em benefício geral.

Dallari (2009) traz a lições de Montesquieu para separar a monarquia e a república e, assim, concluir que uma forma de governo pela república se caracteriza pela temporariedade ao exigir prazo de duração determinado para governantes precedida de eleições e com assunção de obrigações que os tornem responsáveis, devendo prestar contas e se sujeitarem às penalidades por qualquer infração enquanto governam.

Além destas características, é preciso considerar as inserções feitas pelo republicanismo contemporâneo. De acordo com Sousa (2023), na perspectiva de Bill Brugger, o republicanismo pode ser compreendido na contemporaneidade pela variação triangular e histórica entre o liberalismo, o comunitarismo e o pragmatismo. Segundo Sousa (2023), a volta da lógica republicana no Século XX decorreu da

fragmentação política ocasionada pela hegemonia econômica com predominância de grupos de interesses.

Ocorre que, para Sousa (2023), a retomada do republicanismo teve que se adequar às críticas liberais, que discordam da defesa coletivista da liberdade por supostamente não considerar a individualidade. A adequação, conforme Sousa (2023), pode ser encontrada na compreensão de Phillip Pettit de que a proteção da liberdade está na garantia de não-dominação.

Em complemento à Pettit, Sousa (2023) seguindo a formulação de Brugger cita o pragmatismo político de Benjamin Barber, que sustenta o republicanismo no fazer político e as respectivas consequências das decisões políticas. Nesta perspectiva, conforme a análise de Sousa (2023) de Brugger, o pragmatismo político proposto por Barber ocorre quando as pessoas se envolvem e as suas decisões definem o que é liberdade e igualdade.

Entre o debate triangular formulado pelo liberalismo, comunitarismo e pragmatismo, Sousa (2023) sistematiza que o republicanismo contemporâneo de Brugger está caracterizado em quatro fundamentos:

Em primeiro lugar, assim como outras perspectivas políticas e muitos outros modos do pensamento, o republicanismo possui uma determinada forma de “moldar a história” que consiste em buscar o universal no particular e moldar o particular à luz do universal, mas faz isso por meio de universais mais modestos, que podem escapar da acusação dos contextualistas radicais segundo a qual a adoção de universais levaria a uma tirania normalizadora, ainda que não satisfaçam os anseios dos pós-modernos, que sustentam a performática tese universal de que “não existem universais”. Em segundo lugar, o republicanismo parte de uma compreensão da vida política que afirma o valor preponderante da soberania popular. Em terceiro lugar, tal concepção considera a política sensível à corruptibilidade, destacando a virtude cívica como meio eficaz de combatê-la. Por fim, o republicanismo apresenta e sustenta uma visão da liberdade como não-dominação (2023, p. 61).

Nesse sentido, Sousa (2023) conclui que o republicanismo incorpora os conceitos das diversas vertentes do pensamento, mas apresenta uma contraposição ao liberalismo ao buscar o bem comum, no sentido de tentar caracterizá-lo e de não o negar, assim como ao entender que liberdade é a não-dominação. Sousa (2023) complementa a contraposição do republicanismo e do liberalismo na relação com a democracia, conforme a interpretação de Brugger. Citando a experiência de Hong Kong utilizada por Brugger, Sousa (2023) expõe que o liberalismo pode permanecer

sem democracia ao aceitar a dominação com a prevalência dos interesses econômicos.

Para Sousa (2023), o republicanismo não tem compatibilidade com o Estado de Direito que exige uma observância legal ao procedimento que assegura a liberdade pela não interferência estatal. No entanto, no republicanismo a liberdade é a não-dominação, o que tem consonância com o Estado Democrático de Direito, que além da obediência a procedimentos previamente definidos, conforme Sousa (2023), exige um arcabouço institucional que permite a contestabilidade do poder, citando como exemplos, utilizando-se de Pettit, a existência dos Fóruns Populares, Ouvidorias, órgãos de fiscalização, conselhos consultivos e que dê resposta às demandas dos movimentos sociais ou de quaisquer instâncias que exigem respeito às diferenças.

Neste sentido, é possível perceber que a defesa do interesse público implica a observância do republicanismo, na medida em que uma esfera que transcende os interesses organizados é reconhecida e quando se está no âmbito desta esfera não se pode permitir utilizações, que acarretem benefícios pessoais desproporcionais, em detrimento do interesse público e que provoquem dominações.

Ao explicar a dicotomia entre o privado e o público, Bobbio (2019) também se vale do republicanismo para atrelar o interesse público à *res publica*, como a coisa do povo, mas traz uma complementação sobre a identificação do interesse público no sentido de um lugar visível do povo, pois onde se debate assuntos comuns, aproximando-se do poder comunicativo defendido por Habermas (2020).

Com isso, ao se reconhecer que há um interesse público, um arcabouço institucional é necessário para assegurá-lo, na medida em que traz um indicativo de onde o interesse público é manifestado de forma visível não só pelo procedimento, mas pela contestabilidade e pela incorporação das demandas das minorias.

Ocorre que a eficácia deste arcabouço institucional depende da sociedade democrática.

### **1.3. Dos espaços públicos e sociais: as nuances da representação, da participação, da deliberação e da democratização da sociedade**

No contexto da contemporaneidade, Chauí (2012) pondera que a democracia está usualmente compreendida no aspecto liberal em dois elementos, sendo o

primeiro, um regime que assegure competição econômica no mercado e competição política para que os partidos políticos tenham liberdade na disputa das eleições e, o segundo, um regime em que as ações estatais com o direcionamento do Estado sejam tomadas por um critério de tecnicidade. Com isso, expõe que, na perspectiva liberal:

a democracia é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais (Chaui, 2012, p. 149).

Nas lições gerais de Bobbio (2020), a democracia representativa significa que as deliberações coletivas são tomadas por pessoas eleitas pela própria coletividade e complementa que essa lógica dentro da estrutura do Estado de Direito estabelece o exercício da função estatal por representantes eleitos por intermédio de sufrágio, para ocupar as diversas esferas governamentais, porquanto a democracia representativa não está atrelada ao parlamento, mas “está estendida também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações” (Bobbio, 2020, p. 74). Mas Bobbio (2020) aponta duas críticas ao regime político de representação, que, segundo o jurista, decorreram da introdução da lógica social na estrutura estatal, exigindo-se maior aproximação com a coletividade e sua participação política.

Bobbio (2020) expõe a crítica de que a democracia representativa preconiza uma imperatividade no exercício do mandato, na medida em que, por não ser revogável, o representante deixa de ter a responsabilidade perante os seus próprios eleitores, o que implica na crítica subsequente no sentido de que o representante, uma vez no exercício, passa a proteger outros interesses, em detrimento daqueles que o elegeram.

Dessas críticas apresentadas por Bobbio (2020), o que se pode perceber, é que a relação entre liberalismo, socialismo e democracia desembocou no paradigma de que a representação seria democraticamente insuficiente, na medida em que não conseguiria expressar uma deliberação necessariamente coletiva e, ainda, restritiva por não assegurar plenamente o exercício da liberdade diante da necessidade imposta ao Estado da proteção social.

Tem-se ainda a crítica quanto ao próprio desenvolvimento da democracia representativa, cujos representantes eram originalmente eleitos por apenas uma parcela de pessoas, sendo vindouro o alcance do sufrágio universal. A questão ainda

ganha outro debate quando se analisa a democracia representativa em países, como o Brasil, de decorrência colonial ante os problemas identificados, por exemplo, pelo coronelismo (Schwarcz, 2019).

Embora as críticas quanto à democracia representativa, a representação não deixou de ser uma característica de um regime político democrático, de modo que não houve o seu afastamento. Houve a necessidade de sua integração com a democracia participativa que, segundo Bobbio, “se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes” (2020, p. 71) à que o próprio Bobbio (2020) tece críticas ao sustentar que a complexidade da sociedade contemporânea torna materialmente impossível essa totalidade decisória, daí se reafirmando o entrelaçamento entre a democracia representativa e a democracia participativa:

Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não, consideradas em si mesmas, suficientes. (...) Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade. (Bobbio, 2020, p. 87/91)

A premissa de que a democracia contemporânea exige a democratização da sociedade também é defendida por Chauí (2012). Segundo a filósofa, a insuficiência da democracia representativa decorreria da sua limitação compreendida como regime político e forma de governo, mas, para além de regime político, a democracia é igualmente uma forma de sociedade (Chauí, 2012). Para caracterizar essa forma geral de sociedade, Chauí (2012) elenca as características de uma sociedade democrática frente aos obstáculos que ela deve enfrentar. As primeiras características, de acordo com Chauí (2012), consistem no princípio da igualdade e da liberdade, que precisam ser desenvolvidos sob os efeitos de uma desigualdade real e no pressuposto de que a democracia é conflito, por sua vez, manifestado em contradições.

As demais características, para Chauí (2012), compreendem a garantia de que as remediações das contradições e das desigualdades reais decorrem da garantia dos direitos humanos, que confirmam autonomia aos sujeitos de direitos para que tenham a capacidade de decisão da própria vida e de ação, adotando-se condutas que interfiram no poder estatal por meio de reivindicações e de controle. A proteção da autonomia e da emancipação pela democracia criam espaços para transformações e abrem a possibilidade de surgimento de práticas contra hegemônicas (Chauí, 2012). A democracia retoma a sua coerência com a necessidade da existência de leis e de várias esferas de autoridade, em concomitância com a existência das eleições (Chauí, 2012). Diante dessas características, a filósofa chega à conclusão de que “só há democracia com a ampliação contínua da cidadania” (Chauí, 2012, p. 154).

A expansão da cidadania com o aumento dos espaços cívicos, que ampliam a possibilidade de controle e, por consequência, a democratização, é sustentada por Bobbio em razão de outro fundamento, no que concerne ao pluralismo, isto é, “significa dizer que a democracia de um Estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista” (2020, p. 98).

Para Bobbio (2020), o entendimento da democracia a partir de uma perspectiva pluralista permite o controle do poder monocrático, na medida em que exige a distribuição do poder e cria espaço para o dissenso. De acordo com Bobbio (2020), a possibilidade de manifestação do dissenso garante o consenso real, pois reconhece que a sociedade é pluralista, o que incentiva a participação política das pessoas:

Tudo, portanto, se completa: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política (Bobbio, 2020, p. 104).

A defesa de Bobbio (2020) da democracia considera um caráter procedimental enquanto o pensamento de Chauí (2012) apresenta uma sustentação de valores sobre os quais a democracia se fundamenta. Integrando as duas perspectivas, a democracia contemporânea exige a contínua e permanente democratização da sociedade, do Estado, das instituições, desde que ocorra mediante o respeito aos direitos humanos, para emancipação da pessoa, compreendida de forma plural e igual, com a criação de espaços cívicos para a abertura de oportunidades de reivindicações e de

manifestação de dissenso mediante formas de representação ou de participação, conforme proteção conferida pela lei.

Em complemento, seguindo o mesmo sentido de processo de democratização, Ranieri (2023) sustenta que a democracia contemporânea, num aspecto institucional, precisa conquistar ou reconquistar a confiança das pessoas. Com fundamento nos pensamentos dos cientistas políticos Robert Dahl e Leonardo Morlino, Ranieri acrescenta a abordagem quanto à responsabilidade decorrente da *accountability* e do *responsiveness*:

A “boa” democracia, ou a democracia de qualidade, é a que se apresenta ‘como uma estrutura estável, que promove a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do correto funcionamento de suas instituições e mecanismos. Na base dessa definição encontram-se, pelo menos, a supremacia do direito (Rule of Law) e *accountability* (procedimento), *responsiveness* (resultado), os direitos civis e políticos e a progressiva implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, em benefício da equidade (conteúdo). (...) A capacidade de o governo atender às demandas dos governados (*responsiveness*), isto é, a representação in action, relaciona-se diretamente com a *accountability*: depende da adequação das políticas públicas ao interesse público; do bom funcionamento dos serviços públicos e da extensão dos bens simbólicos que criam, reforçam ou reproduzem sentimentos de lealdade e apoio da população em relação ao governo (Ranieri, 2023, p. 399/400).

Na afirmação de Ranieri (2023) de que a democracia precisa ter o correto funcionamento de suas instituições e mecanismos com o respeito dos direitos humanos, em atendimento às demandas coletivas com responsabilidade e prestação de contas para o devido controle e lealdade, importante acrescentar a característica de democracia deliberativa proposta por Habermas (2020).

A abordagem de democracia deliberativa, de igual modo, perpassa a crítica à democracia representativa baseada no liberalismo, na medida em que parte da premissa de que a formulação democrática liberal não leva em consideração a construção identitária de cada indivíduo e o reconhecimento recíproco da identidade do outro ante ao pluralismo da sociedade (Werle, 2008). Uma resposta à concepção liberal democrática, conforme Werle (2008), compreende a deliberação baseada no uso da razão comunicativa proposta por Habermas.

De acordo com Bittar (2013), Habermas confere ênfase à existência de uma esfera pública em concomitância com o Estado de Direito e com o mercado, em que são discutidas demandas sociais, solidariamente, que se manifestam em conjunto com a sociedade civil. Segundo Bittar (2013), a discussão proposta por Habermas não

é feita de qualquer maneira, mas mediante um procedimento deliberativo, que propõe uma conciliação liberal e social, conforme premissas.

A primeira premissa da democracia deliberativa habermasiana é a não negação do Estado de Direito, de modo que a instância estatal normativa permanece, embora tenha que ser aprimorada com a preservação da liberdade e a prestação positiva do Estado para garantir o exercício pleno das liberdades públicas, ao passo em que emprega meios de correção de abusos praticados pelo próprio uso da liberdade, com o fim de resguardar a dignidade humana (Bittar, 2013). A segunda premissa é de que a instância estatal normativa tem que se valer da participação da sociedade mediante mútuas deliberações, o que também tem que ser introduzido e propagado na economia (Bittar, 2013). Com isso, a democracia torna-se possível a partir do momento em que é institucionalizada por meio de deliberações tomadas em esfera pública, que ultrapassa o Estado de Direito e a economia:

os discursos práticos racionais constituem o núcleo do modelo deliberativo de legitimação democrática segundo o qual a normatividade justa e boa pode ser justificada a partir de um espectro amplo de razões, incluindo razões morais, éticas e pragmáticas. A diferença para com liberais e comunitaristas reside na aposta de Habermas na força justificadora do procedimento, e não do conteúdo, da razão pública. O procedimento do discurso prático fornece um padrão de aceitabilidade racional, uma instância de teste como dimensões cognitivas e normativas, segundo a qual são consideradas válidas aquelas normas e leis que puderem ser aceitas, como boas razões, por todos os possíveis atingidos como participantes autônomos de discursos práticos onde prevalece a força do melhor argumento. É condição necessária que as normas validadas não anulem os próprios pressupostos cognitivos e normativos do procedimento de deliberação pública entre cidadãos livres e iguais (pressupostos institucionalizados nos direitos humanos e na soberania popular, e que devem estar enraizados na cultura política comum de uma população acostumada à liberdade). (Werle, 2008, p. 105).

A contribuição da democracia deliberativa concerne no reconhecimento de que existe outra esfera de poder, para além da instância estatal e econômica, em que se realizam discussões sobre interesses comuns. Habermas (2020) a identifica como uma esfera pública que se compõe por qualquer variação de associações democráticas, o que compreende também, em outras literaturas, a sociedade civil. ]

Mas o que a democracia deliberativa enfatiza é que a democracia participativa na tomada de decisão tem que ser precedida por uma deliberação, isto é, discussão realizada com base em determinados parâmetros e procedimentos. Assim, a deliberação não significa participação ou vice-versa, mas se complementam para uma

democracia, que consegue produzir consensos políticos, sem afastar o dissenso, em respeito à dignidade humana.

A esfera pública identificada por Habermas é objeto de críticas, contudo, tais críticas não afastam a existência dessa esfera pública. De acordo com Fraser (2022), na aplicação do Estado Social, o aparato estatal e a esfera pública (ou sociedade civil) foram institucionalizados de maneira impositiva e não democrática, o que teria prejudicado a própria ideia de democracia participativa. Isso porque, segundo Fraser (2022), não houve o entendimento da característica discursiva que Habermas defende nessa esfera pública, de modo que retomar o conceito proposto por Habermas se mostra necessário para a redemocratização:

A ideia de “esfera pública”, no sentido habermasiano, é um recurso conceitual que pode ajudar na superação desses problemas. Designa um palco nas sociedades modernas em que a participação política se realiza por intermédio da fala. Trata-se de um espaço em que cidadãos e cidadãs deliberam sobre assuntos comuns, isto é, uma arena institucionalizada de interação discursiva. Essa arena é conceitualmente distinta do Estado; é um lugar de produção e circulação de discursos que podem, em princípio, ser críticos ao Estado. A esfera pública, no sentido habermasiano, é também conceitualmente distinta da economia oficial; não é uma arena de relações de mercado, e sim uma arena de relações discursivas, um palco para debater e deliberar, e não para comprar e vender. Assim, esse conceito de esfera pública nos permite ter em vista as distinções entre aparatos estatais, mercados econômicos e associações democráticas, distinções essenciais à teoria democrática (Fraser, 2022, p. 95)

Fraser (2022) faz a retomada desse conceito no contexto das democracias existentes em sociedades de capitalismo tardio, contudo, avança na crítica de que a esfera pública proposta por Habermas tem que considerar os limites impostos por tais democracias e tem que ser revista, pois a definição foi baseada em investigação da sociedade burguesa presente no modelo liberal, para a qual Habermas não propôs um modelo alternativo. A revisão proposta por Fraser (2022) é no sentido de que existem outras esferas públicas, que a jurista identifica como não burguesas e não liberais, as quais precisam ser consideradas, em conflito com as esferas públicas burguesas, com base em quatro pressupostos.

O primeiro pressuposto é considerar que a desigualdade social impede as esferas públicas, de modo que elas não serão totalmente inclusivas (Fraser, 2022). O segundo pressuposto é de que uma resposta seria a promoção de “arranjos que permitem contestação entre uma pluralidade de públicos concorrentes” (Fraser, 2022, p. 111).

O terceiro pressuposto é de que existe um bem comum entre o interesse público e o interesse privado e, por isso, as oportunidades de contestação são necessárias para que “as minorias possam convencer os demais de que aquilo que não era público no passado, no sentido de não ser um assunto de interesse comum, deve tornar-se público agora” (Fraser, 2022, p. 116), mas essa contestação não pode se limitar a arenas discursivas especializadas, eis que há risco de dominância.

O quarto pressuposto considera a imbricação entre o Estado e as esferas públicas discursivas no sentido de que: “qualquer concepção de esfera pública que exija uma separação nítida entre sociedade civil (associativa) e Estado será incapaz de imaginar formas de autogestão, de coordenação inter-públicas e de prestar contas politicamente” (Fraser, 2022, p. 122/123).

Nesse sentido, Fraser aponta indicativos para a democratização, enfatizando a sua aplicabilidade e concretização como princípio transformado em prática<sup>9</sup>.

#### **1.4. Do patrimonialismo ao neoliberalismo: as nuances de enfraquecimento dos elementos democráticos**

A caracterização do Estado Democrático de Direito perpassa também pela identificação de concepções, que influenciam o processo democrático. Influenciam os elementos democráticos, de uma maneira desvirtuada, por impedirem os valores constitucionais, o republicanismo do arcabouço institucional e a formação de uma sociedade plural, empoderada por cidadãos, que possam deliberar e tomar decisões nos espaços públicos.

Um das principais concepções estudadas na literatura que podem conduzir a um processo antidemocrático são: patrimonialismo e a escravidão, no sentido de promover a invisibilidade dos interesses organizados, perpetuando a desigualdade (Faoro, 2001; Schwarcs, 2019; Souza, 2019) e neoliberalismo no sentido de subjetivação empresarial generalizante com condução ao conservadorismo e ao autoritarismo (Brown, 2019; Dardot e Laval, 2016; Andrade, Côrtes e Almeida, 2020).

---

<sup>9</sup> Segundo Fraser, “não vejo razão para excluir, por princípio, a possibilidade de uma sociedade em que igualdade social e diversidade cultural coexistem com uma democracia participativa. Espero que essa sociedade possa existir. Essa esperança ganha plausibilidade quando consideramos que, por mais difícil que seja, a comunicação através das fronteiras da diferença cultural não é impossível por princípio – embora certamente se torne impossível se acreditamos que ela exige que as diferenças sejam colocadas em suspenso. É verdade que esse tipo de comunicação requer alfabetização multicultural, mas isso, acredito, pode ser adquirido com a prática” (2022, p. 113).

Quanto ao patrimonialismo, o termo decorre da tese sociológica de Max Weber. A majoritária interpretação que se faz do preceito weberiano sustenta a vinculação de patrimônio, que passa a ser gerido privativamente para atingimento de fins pessoais, denotando-se um sistema político. Conforme resume Schwarcz, “patrimonialismo passou a designar então a utilização de interesses pessoais destituídos de ética ou moral por meio de mecanismos públicos” (2019, p. 66). Nesse sentido, esta interpretação situa o patrimonialismo na esfera estatal.

Por outro lado, Souza (2019) propõe a interpretação de que o patrimonialismo baseado na análise sociológica weberiana não teria aplicação na realidade brasileira, a qual teria a sua própria construção histórica e formação econômica, política e social estruturada na escravidão. Para Souza (2019), a predominância de interesses organizados ocorre não só no Estado, mas no mercado, sendo que é a escravidão e não o patrimonialismo que justifica a tomada totalizante de uma propriedade para um uso pessoal, promovendo desigualdades e tolhido o interesse público pelo não tratamento da pobreza e não regulação da riqueza acumulada.

Seguindo a majoritária interpretação do patrimonialismo que o insere na esfera estatal, esta parte da literatura, conforme defendido por Barroso (2022), aponta a origem de tradição ibérica. Segundo Barroso (2022), a maneira pela qual as relações sociais, econômicas e políticas foram estabelecidas pelos portugueses, espanhóis e árabes teria configurado o patrimonialismo, que se diluiu no decorrer das disputas territoriais traçadas entre eles e que se refletiu em suas colônias.

Dentro desta perspectiva, o patrimonialismo inseriu o entendimento equivocado, segundo aponta Schwarcz, de que o “Estado é bem pessoal, ‘patrimônio’ de quem detém o poder” (2019, p. 65), tornando-se um fenômeno estrutural e ainda existente na máquina estatal brasileira, apesar da redemocratização (Schwarcz, 2019). Uma possível explicação de como o patrimonialismo é manifestado no Estado pode ser depreendida em Faoro (2001).

Faoro (2001) discorre sobre a absorção dos abusos advindos do absolutismo português na estrutura estatal operada pelo - o que o jurista entende - estamento burocrático. Segundo Faoro (2001), o estamento burocrático determinava o preenchimento do Estado por meio de cargos públicos sob o comando do rei e, assim, foram desenvolvidos no contexto do absolutismo e continuaram dentro da organização burocrática após a Independência, o Império e a República, propagando privilégios e autoridade.

A forma pela qual os cargos públicos foram preenchidos a mando do rei fez com que houvesse, segundo Faoro, “um fenômeno de interpretação inversa de valores” (2001, p. 175). A formação do Estado de Direito brasileiro foi desprovida de objetividade, de impessoalidade, de vínculos racionais, de competências limitadas e de controles hierárquicos, que não se mostraram presentes (Faoro, 2001).

Outra constatação de Faoro (2001) de distorção é quanto à constituição dos órgãos colegiados, principalmente no contexto do Conselho de Estado, composto por militares, civis detentores de propriedades e a burguesia comercial, ultrapassando a deliberação, pois exerciam, de igual modo, funções executivas para se fazer cumprir a vontade do soberano.

De acordo com o Faoro (2001), os órgãos colegiados foram incumbidos do cumprimento da monarquia e da aristocracia e não do desenvolvimento do mercado, da sociedade e da colônia brasileira, sendo um dos aspectos de obstáculo para a introdução da democracia, quando ela é enfim prevista:

em princípio, os colégios – tribunais, mesas e conselhos - atuam dentro da competência traçada pelo rei, em seu nome e sob sua aprovação. Eles se situam na fronteira, na areia movediça do tipo patrimonial de domínio para o burocrático, numa estrutura estamental. O limite oposto ao governo monocrático se arrima nos privilégios-privilégios da fidalguia, tradicional e legalmente mantidos, de letrados e do clero. Essa particularidade confere aos órgãos coletivos, as magistraturas não ministeriais, um caráter misto, flutuante, impresso de funções de prévio conselho à execução e a execução mediante o compromisso dos membros do colégio, seja por meio do pacto ou imposição negociada. A colegialidade consultiva invade, em certos casos, a própria esfera da execução, com maior ou menor autoridade, de acordo com a densidade dos privilégios dos conselheiros. Nada há de democrático, ou de pré-democrático nesse tipo de organização (Faoro, 2001, p. 179).

Para Faoro (2001), a constituição dos órgãos colegiados implicou um efeito que se consolidou no tempo no exercício privado de funções públicas e ainda em desrespeito à lei, pois, contrariamente à finalidade que deveria exercer, o colegiado presente na colônia abriu uma faixa do governo aos particulares, sendo uma das origens do potentado privado, que continuou mesmo com a promulgação da República.

Em contraponto, Souza (2019) expõe uma crítica à interpretação de Faoro quanto ao estamento burocrático na máquina estatal que impediria o desenvolvimento de uma sociedade livre e empreendedora. Segundo Souza (2019), as concepções de Faoro não teriam substrato científico, em razão de dois principais pressupostos: a

formulação de Max Weber de patrimonialismo não pode ser migrada para a realidade brasileira e a realidade brasileira teria uma estrutura advinda da escravidão, que inexistiu em Portugal.

Conforme Souza (2019), a análise sociológica weberiana sobre o patrimonialismo é complexa, multifacetada, tipo de dominação tradicional e manifestada na estrutura tripartite entre o líder, os liderados e elo intermediário do quadro administrativo. Souza (2019) expõe que, o patrimonialismo foi conceituado por Weber pelo desaparecimento das identidades das esferas sociais (economia, política, direito, religião, entre outras), de modo que as relações sociais são reduzidas por relações domésticas e torna-se impossível a diferenciação das esferas sociais.

É nesse sentido que, em resumo, segundo a interpretação de Souza (2019), haveria a quebra do quadro administrativo com a aproximação do líder e dos liderados. Daí o contraponto à Faoro. De acordo com Souza (2019), Faoro assumiu a proeminência do quadro administrativo, enquanto, a interpretação weberiana de Souza, a proeminência seria da liderança que provoca a confusão entre as diversas esferas sociais.

Em complemento, Souza (2019) discorre sobre o caso estudado por Weber para evidenciar o patrimonialismo: o império patrimonial chinês. Souza (2019) assevera que o patrimonialismo extraído por Weber da sociedade chinesa aconteceu pelo desconhecimento dos fatores de produção, que proporcionava a utilização do quadro administração pela liderança doméstica, manipulando o imperador e a população. Conforme Souza (2019), a sistematização weberiana do patrimonialismo pressupõe a indiferenciação das esferas da vida, em especial a ausência de estruturas econômicas.

Para Souza (2019), o caso brasileiro se diferencia do chinês, pois um quadro administrativo burocrático só foi constituído em meados do Século XX num contexto capitalista, além disso, a liderança de Portugal teria colonizado o território brasileiro mediante destinação de terras aos particulares por questão de sobrevivência. Com esta constatação, Souza (2019) sustenta que, no Brasil, a utilização doméstica das esferas sociais para atingimento de fins pessoais organizados e não de interesses coletivos ocorre dentro da máquina estatal e dentro do mercado, isto é, nestas duas esferas da vida, em decorrência da escravidão:

somos, nós brasileiros, portanto, filhos de um ambiente escravocrata, que cria um tipo de família específico, uma justiça específica, uma economia específica. aqui valia tomar a terra dos outros à força para acumular capital, como acontece até hoje, e condenar os mais frágeis ao abandono e à humilhação cotidiana. isso é herança escravocrata, não portuguesa. o patrimonialismo, percebido como herança portuguesa, substitui a escravidão como núcleo explicativo de nossa formação. Essa é sua função real. Por conta disso, até hoje, reproduzimos padrões de sociabilidade escravagistas como exclusão social massiva, violência indiscriminada contra os pobres, chacinas contra pobres indefesos que são comemoradas pela população, etc. Mas isso ainda não é o pior. O patrimonialismo esconde as reais bases do poder social entre nós. Ele assume que interesse privado é interesse individual privado, de pessoas concretas, as quais se contraporiam aos interesses organizados apenas do Estado. Tudo como se houvesse interesses organizados apenas no Estado, suprema estratégia de distorção da realidade (Souza, 2019, p. 219)

Interessante notar a perspectiva de Souza (2019) de que a apropriação doméstica ocorre na máquina estatal e no mercado e que ela advém de um tratamento de propriedade por interesses organizados. Para Souza (2019), a escravidão trouxe a conduta de colocação de proprietários das esferas da vida, o que tolhe o interesse público, não reconhece a pobreza que é perpetuada e não permite a regulação da riqueza, que exige a intervenção estatal negada pelo liberalismo conservador<sup>10</sup>.

Souza (2019) expõe que, no Brasil, há uma inspiração nos Estados Unidos, onde o desenvolvimento econômico foi realizado com a intervenção estatal pela construção de infraestrutura, a proliferação das universidades no território, para o aumento tecnológico e produtivo do país. Nesse sentido, para Souza (2019), é incoerente o patrimonialismo ser colocado como empecilho à liberdade econômica quando os exemplos de mercados capitalistas exigem o apoio estatal.

Outra incoerência apontada por Souza (2019) é que o patrimonialismo defendido no Brasil teria origens na colonização com a imputação da corrupção estatal. Ocorre que, Souza (2019) ressalta que o surgimento de um patrimônio público somente se originou com o reconhecimento da soberania popular, consolidada a partir da Revolução Francesa de 1789. Nesse sentido, Souza (2019) desenvolve o argumento do processo de convencimento do espaço público, em especial da classe média pela disseminação de uma noção falsa de que a oposição entre o público e o

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, Souza discorre: “o conceito de patrimonialismo serve, precisamente, para encobrir os interesses organizados no mercado, que funcionam para se apropriar da riqueza social, já que a noção de privado é absurdamente pessoalizada, permitindo todo tipo de manipulação. A real função da noção de patrimonialismo é fazer o povo de tolo e manter a dominação mais tosca e abusiva de um mercado desregulado completamente invisível” (2019, p. 220).

privado só acontece no Estado, tornando invisíveis os interesses organizados que estão fora da máquina estatal.

De todo modo, o que se pode depreender da interpretação do patrimonialismo e da escravidão é que no Brasil não houve um processo de convencimento e consciência pública, pois as esferas sociais foram tratadas como propriedade absoluta. Isso se refletiu na máquina estatal, no mercado e na sociedade. Conforme conclui Schwarcs (2019), a apropriação patrimonial seja qual interpretação se dê, pelo patrimonialismo ou pela escravidão, provocou a falta de autonomia e de compreensão social de que as reivindicações pelo republicanismo, pela abolição da escravatura, constituem resultados de um movimento coletivo e de contratualismo entre cidadãos. Esta falta de autonomia e de compreensão social enfraquece a democracia.

O enfraquecimento da democracia pode ser extraído ainda pelos ditames neoliberais, cujas evidências levantadas pela literatura apontam formação da subjetivação empresarial, do imperativo dos valores tradicionais e conservadores, com a proeminência do autoritarismo, bem como a permanência dos imperativos do patrimonialismo e da escravidão sem a formação da consciência pública.

Brown aponta que as bases democráticas são desestruturadas pelo neoliberalismo, que desmantela o corpo político e o social, pois afasta o consenso de que os cidadãos governando a si mesmos condiz com o exercício da liberdade<sup>11</sup>. Para Brown, a existência da sociedade e da democracia é desmantelada pelo neoliberalismo de forma conceitual, normativa e prática (2019, p. 38), no plano epistemológico, político, legal, ético e cultural:

no neoliberalismo realmente existente, esse desmantelamento ocorre em muitas frentes. Epistemologicamente, o desmantelamento da sociedade envolve a negação de sua existência, como Thatcher fez nos anos 1980, ou a rejeição da preocupação com a desigualdade como 'política da inveja', uma linha que o candidato à presidência Mitt Romney adotou 30 anos depois e agora é uma réplica cotidiana contra propostas de taxaço da riqueza. Politicamente, envolve o desmantelamento ou a privatização do Estado social – seguridade social, educação, parques, saúde e serviços de todos os tipos.

---

<sup>11</sup> Brown chega a essa conclusão analisando a teoria desenvolvida por Friedrich Hayek e os ordoliberalis. Para Brown, Hayek introduziu uma retórica de que a individualidade da pessoa precisa ser preservada, em sua liberdade, sendo a sociedade uma falácia e de que a democracia na soberania popular por estar pautada em uma maioria soberana, levando em tese, segundo ele, ao totalitarismo, não podem constituir bases do Estado que, por isso, haveria que se fundamentar não na democracia e na igualdade, mas na moralidade espontânea decorrente da tradição e no mercado engrenado na competitividade (2019, p. 41/59 e p. 82/92). Em relação aos ordoliberalis, Brown analisa que o afastamento da democracia ocorre pela vinculação das decisões estatais à expertise técnica e a disseminação do empreendedorismo, com a base na família que, em teoria, conduzirá para uma maior segurança (2019, p. 93/100).

Legalmente, envolve o manejo de reivindicações de liberdade para contestar a igualdade e o secularismo, bem como as proteções ambientais, de saúde, de segurança, laborais e ao consumidor. Eticamente, envolve a contestação da justiça social por meio da autoridade natural dos valores tradicionais. Culturalmente, implica uma versão do que os ordoliberalistas chamaram de 'desmassificação', escorando os indivíduos e famílias contra as forças do capitalismo que os ameaçam (BROWN, 2019, p. 48/49).

No que toca ao desmantelamento da sociedade e da democracia, Brown (2019) complementa que o neoliberalismo promoveu a despolitização, a inserção da predominância econômica que fez com que a governança fosse alicerçada em princípios de negócios e os sujeitos movidos somente por interesses de mercado, de modo a substituir “gestão, lei e tecnocracia no lugar de deliberação, contestação e partilha democráticas do poder” (2019, p. 71) e “regulação e a redistribuição por liberdade de mercado e direitos de propriedade descomprometidos” (2019, p. 71). Brown (2019) assevera que o neoliberalismo afastou a lei do bem comum, do compartilhamento do poder entre os cidadãos de forma participativa e limitou o interesse público àquele protetor de liberdades e de segurança individuais.

Com isso, Brown enfatiza que a democracia se dissolve com o neoliberalismo, eis que a soberania popular se torna “um meio para viabilizar a transferência pacífica de poder” (2019, p. 100) e “a cidadania estaria limitada ao voto; a legislação à criação de regras universais; e os tribunais, à arbitragem” (2019, p. 100). Segundo Brown (2019), o neoliberalismo afasta a deliberação cívica qualificada, a prestação de contas com transparência e a legitimação social da vontade do povo.

Trazendo as ponderações de Brown (2019) ao Direito, percebe-se que a cientista assevera que o neoliberalismo influencia na elaboração das normas jurídicas, bem como na hermenêutica da respectiva integração normativa, eis que a lei passa a proteger o individual, a propriedade e apenas os interesses econômicos, sem se preocupar com o atendimento da igualdade, da democracia, do bem comum e da função social e constitucional inserida no ordenamento jurídico, aspectos esses que deveriam tutelar os bens jurídicos, de igual modo.

Em complemento à Brown (2019), mas no contexto recortado para o Estado, Andrade esclarece como é possível notar a influência neoliberal no âmbito jurídico com afastamento do Estado Democrático de Direito, pois, de acordo com ele, o neoliberalismo acarreta uma estrutura orgânica do governo, manuseando o exercício das funções estatais por introdução e manutenção de uma governamentalidade, “com dimensões econômicas, políticas e sociais” (2019, p. 114-117).

Andrade afirma que as teorias neoliberais abalam as normas jurídicas diante “das técnicas de poder inéditas sobre as condutas e as subjetividades” (2019, p. 119). As normas jurídicas que visariam a regulação de condutas acabam por ser destinadas ao atendimento de um sistema neoliberal que não está alicerçado em democracia, tampouco na promoção da dignidade humana por meio de desenvolvimento social e participativo. Até mesmo o sistema neoliberal não está alicerçado em promoção da ordem econômica por um capitalismo mais humano e social:

o neoliberalismo possui um regime de acumulação incoerente, que gera crises econômicas sucessivas, mas sua singularidade reside no fato de seu modo de regulamentação (ou dispositivo geral de governamentalidade) ser tão eficiente que é capaz de instrumentalizar as crises econômicas em seu favor, impedindo a transição para um novo arranjo normativo-institucional e, conseqüentemente, para uma nova fase do capitalismo. (Andrade, 2019, p. 121)

Andrade (2019) identifica a influência neoliberal na atuação estatal por meio de duas perspectivas. A primeira perspectiva altera o fundamento do Estado Democrático, que não está mais alicerçado na proteção de direitos humanos e na persecução do interesse público, mas o direito privado ganha caráter fundamental e a cidadania se daria em âmbito concorrencial de consumo (Andrade, 2019). A segunda perspectiva é “a reforma do Estado segundo o modelo de empresa, importando as regras do mercado para o setor público e transferindo parte da soberania a atores privados” (Andrade, 2019, p. 129).

Tal transferência implica, de acordo com Andrade (2019), na aplicação de lógicas de governança corporativa no âmbito público que exige a observância de condutas de capital pelos agentes públicos, a submissão à decisão de investimento no viés de corporações transnacionais e a adoção da narrativa de reforma gerencial do Estado. Daí forma-se o Estado Neoliberal:

essa construção do Estado como uma empresa operando em rede com outras empresas, tornando-o permeável a interesses privados, tem como conseqüências tanto a disciplinarização e a limitação do poder dos governantes eleitos como a transferência do poder de decisão sobre assuntos públicos para atores privados. A conseqüência aqui é dupla. Em primeiro lugar, governos de partidos de esquerda acabam se curvando à racionalidade política neoliberal. E isso em função não (ou não apenas) de conversão ideológica, mas da lógica prática da gestão e da estrutura híbrida do Estado. A alternância de partidos no poder não altera substancialmente a política adotada. Com isso, a vontade popular não se vê representada e ocorre um deslocamento entre discurso eleitoral e prática de governo. O profundo hiato entre representantes e representados dá origem a crises de

confiança que atingem governantes, a democracia e suas instituições associadas. Em segundo lugar, a lógica neoliberal se aproveita da crise de representatividade para promover novas rodadas de transferência de autoridade dos governantes eleitos, acusados de 'populista' e 'economicamente irresponsáveis', para economistas e managers. A crise da democracia é assim instrumentalizada para reforçar autoridades propriamente neoliberais, expandindo sua racionalidade política. (Andrade, 2019, p. 129/130)

Na mesma linha de abordagem crítica ao neoliberalismo, Dardot e Laval sustentam que o neoliberalismo extrapola a esfera estatal e promove o desmantelamento da sociedade, na medida em que propõe, na verdade, uma forma de sociedade neoliberal, pois atinge as relações sociais e a subjetivação do indivíduo:

a tese defendida por esta obra é precisamente que o neoliberalismo antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação (2016, p. 17)

Partindo-se dessa premissa, Dardot e Laval sintetizam uma definição para o neoliberalismo de que “pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um modo de governo dos homens segundo o princípio da concorrência” (2016, p. 17), que passou a ser aplicado a partir do Colóquio de Walter Lippmann realizado, em 1938, em Paris em duas grandes correntes: ordoliberalismo alemão e a corrente austro-americana (Dardot e Laval, 2016).

Segundo Dardot e Laval (2016), houve um erro de diagnóstico na implementação político econômica do neoliberalismo, pois rompeu com liberalismo clássico e, mesmo após a crise econômica de 2008, que expôs as fragilidades das políticas neoliberais, elas ainda permaneceram. A permanência, para Dardot e Laval (2016), ocorre pelo caráter normativo que o neoliberalismo possui e que não foi considerado; a normatividade no sentido de sistema de regulação de condutas.

Apesar do neoliberalismo ter sido fomentado no contexto de que a naturalidade do mercado deveria ser retomada, sem intervenção estatal, Dardot e Laval (2016) apontam o paradoxo de que o próprio Estado intervém para a manutenção neoliberal com a produção de normas de concorrência e de modelo de empresa para além do mercado, mas na estrutura estatal e na sociedade.

Desse apontamento, Dardot e Laval (2016) afirmam que retomar a interpretação marxista seria insuficiente, haja vista as novas técnicas de poderes neoliberais, que não se limitam à mercantilização da mão-de-obra para o acúmulo de capital. Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo introduz as finanças como uma nova mercadoria, bem como promove outras ascensões sociais, como a burguesia decorrente das oligarquias russas e chinesas e, ainda, adentra e promove, segundo eles, “uma subjetividade contábil pela criação de concorrência sistemática entre os indivíduos” (Dardot e Laval, 2016, p. 30).

Assim, Dardot e Laval enfatizam que o neoliberalismo incorporou um processo histórico e um institucionalismo jurídico, que foge do capitalismo defendido pelo marxismo como modo de produção independente do direito e se trata de um capitalismo específico:

devemos convir, então, que a forma do capitalismo e os mecanismos da crise são efeito contingente de certas regras jurídicas, não consequência necessária das leis da acumulação capitalista. Por conseguinte, são suscetíveis de ser superadas à custa de transformações jurídico-institucionais. Em última análise, o que justifica o intervencionismo jurídico reivindicado pelo neoliberalismo é que, quando se lida com um capitalismo singular, é possível intervir nesse conjunto de maneira a inventar outro capitalismo, diferente do primeiro, o qual constituirá uma configuração singular determinada por um conjunto de regras jurídico-políticas. (...) É por isso também que devemos falar da sociedade neoliberal, e não apenas de política neoliberal ou economia neoliberal – embora seja inegavelmente uma sociedade capitalista, essa sociedade diz respeito a uma figura singular do capitalismo que exige ser analisada como tal em sua irredutível especificidade (Dardot e Laval, 2016, p. 25/26)

Nesse sentido, em razão da especificidade do capitalismo gerado pelo conjunto de discursos, de práticas e de dispositivos neoliberais, ao compará-lo com os imperativos do Estado Democrático de Direito, adentrando-se no contexto brasileiro - que se vale da bibliografia internacional consolidada, citada anteriormente em Brown (2019), Dardot e Laval (2016) - uma parcela dos juristas tem se manifestado no sentido de que o Estado Neoliberal não apresenta conformidade com o Estado Democrático de Direito, estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, afastando-se do consenso exposto na Assembleia Constituinte de bases democráticas e de exercício da cidadania (Serrano, Magane, 2020; Valim, 2017; Mello, 2015).

A dissonância do neoliberalismo com a democracia rompe com o Estado Democrático de Direito no Brasil, ainda, no contexto da assunção política do autoritarismo nas eleições de 2018. De acordo com Andrade, Côrtes e Almeida (2021),

pela falta de cidadania e de perda de coesão social, que foi implementada na esfera política, econômica, estatal e social, desde os anos de 1990, numa sociedade, que tinha pouco tempo histórico de vivência democrática, o neoliberalismo foi apresentado novamente como uma resposta, adentrando-se em nova fase no Brasil.

### **1.5. Das relações Estado-Sociedade e os conflitos de interesses: as nuances da governança**

No intuito de constatar a caracterização do Estado Democrático de Direito, faz-se necessário discorrer ainda sobre governança. Pela análise das nuances constitucionais, republicanas, representativa, participativa e discursiva do Estado Democrático de Direito, é possível verificar que o pano de fundo é uma regulação que visa a limitação do poder pela proteção dos direitos humanos e legitimação da soberania popular. Importante considerar o pressuposto de que a própria soberania popular também é limitada pelos procedimentos em que ela deve ser exercida e pelas concepções da sociedade, que refletem restritivamente no seu exercício, já no contexto brasileiro, conforme exemplificado nas influências patrimoniais, escravocratas e neoliberais autoritárias.

Nesse sentido, retoma-se as lições de Chaui (2012) de que a democracia pressupõe conflito e de Binenbojm (2008) sobre as conformações das diversas relações que são estabelecidas a partir do momento em que a soberania popular é elevada como fundamento, passando a coexistir múltiplos interesses privados e públicos. A partir desta complexidade de interesses e de relações, o estudo sobre governança começou a ser realizado na contemporaneidade (Bervir, 2012).

De acordo com Bevir (2012), o termo governança tornou-se onipresente desde 1980, em razão de mudança nas teorias sociais, que deixaram de focar nas instituições estatais e na forma de governo, muito em razão de que as atividades estatais passaram a firmar relações com as empresas e as organizações da sociedade civil.

Numa análise da etimologia da palavra, Gouvêa (2022) conceitua a governança, em comparação com o governo. De acordo com Gouvêa (2022), enquanto governo tem o sentido de uma autoridade que dá direção, o termo governança “transmite a ideia não apenas do exercício da autoridade em si, em um

sistema já posto, mas compreende a própria estrutura a partir da qual a autoridade será exercida” (2022, p. 28). Quanto ao sistema já posto, Gouvêa situa a governança no sistema constitucionalista ao citar a primeira obra sobre governança corporativa:

Naquela que é considerada a primeira obra sobre governança corporativa, publicada originalmente em 1962, Richard Eells já argumentava, em seu agora clássico *The Government of Corporations*, que as companhias deveriam ter estruturas jurídicas similares às de organizações estatais, de forma a evitar abusos, seguindo uma estrutura inspirada no sistema constitucionalista adotado pelas sociedades democráticas do período histórico em que escreveu. No capítulo introdutório de seu livro, no qual lança as bases para um tratamento teórico do termo *corporate governance*, o autor demonstra tratar governança não só como sinônimo de governo, com base na origem etimológica comum, mas também como sinônimo de política, reforçando seu entendimento inicial de que a governança de pessoas jurídicas de direito privado deveria ser tratada com o mesmo cuidado e atenção teórica que a governança de órgãos estatais (Gouvêa, 2022, p. 19).

Embora a qualificação da governança corporativa remeta às instituições privadas, Gouvêa (2022) delimita que o seu entendimento é de que a governança se situa não no âmbito privado, mas no âmbito social ou na esfera pública no contexto estruturado por Habermas em aprofundamento da visão de Hanna Arendt de esfera social, que seria o espaço existente na relação entre o público e o privado. Assim, Gouvêa (2022) conclui que a governança corporativa é um fenômeno social contemporâneo, que transita entre a esfera privada e a esfera pública.

Na perspectiva das instituições estatais, Oliveira (2009) aduz que a governança pública também é situada na interação entre as entidades e os órgãos públicos com as organizações empresariais e a sociedade civil. Utilizando-se da visão de Bobbio sobre o Estado Mediador, Oliveira sustenta que a governança pública nasce como uma nova noção para compor as esferas de cruzamento de múltiplos interesses (estatais, privados, da sociedade civil):

Como ponto de partida para a reflexão que ora se pretende realizar, importa colocar em relevo o pensamento de BOBBIO, expressado em 1985, para que ‘o Estado de hoje muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império’. Tarefas do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos são tidos hodiernamente como indispensáveis para a atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte interseção entre Estado e sociedade civil, esferas em processo contínuo de recíproca interpenetração. (...) É nesse

contexto que surge uma nova e importante noção para a gestão pública brasileira: a Governança Pública (Oliveira, 2009, p. 773).

É possível perceber que na perspectiva da governança corporativa e da governança pública, em sentido amplo, a governança está situada no espaço de conflito de interesses, que exige uma convergência. Por mais que se considere uma divisão entre a esfera privada e a esfera pública, a literatura baseada em Weber, Habermas e Bobbio expõe que esta divisão foi uma diferenciação liberal das revoluções burguesas para a transição ao modelo racional e burocrático (Bevir, 2012; Gouvêa, 2022; Souza, 2019).

Todavia, seguindo Habermas e Bobbio, embora a delimitação das esferas, elas não são absolutas, de modo que na esfera privada haverá a interseção com a esfera pública e na esfera pública haverá a interseção com a esfera privada.

Nesta lógica, Bevir (2012) discorre que a governança se preocupa menos com as instituições e mais com práticas e atividades sociais. Segundo Bevir (2012), a governança tem um sentido abstrato e um sentido empírico. Em sentido abstrato, a governança refere-se ao processo de coordenação social em progressão aos modelos burocráticos, de mercado e de redes e no sentido empírico refere-se às mudanças de práticas organizacionais no Estado, nas empresas e na ordem global (Bevir, 2012). Pode-se entender que a governança está ligada à progressão de modelos organizacionais e de gestão.

Esta progressão perpassa por três grandes modelos: patrimonialismo, burocrático e gerencial quando se fala em Administração Pública (Marrara, 2022) e patriarcalista e hierárquico em se tratando da governança corporativa (Gouvêa, 2022). Sendo que o avanço em ambos é para a governança pública, no âmbito estatal e para a governança corporativa, no âmbito privado, mas dentro do espaço comum de interseção entre os respectivos âmbitos.

Utilizando-se do conceito sintético de Bevir (2012) de que governança envolve processo decisório, práticas e agendas para garantir eficiência, desenvolvimento, capacidade, *accountability*, legitimidade nas organizações, em proteção da ética e dos valores democráticos, é possível constatar que a governança é característica do Estado Democrático de Direito.

Filgueiras afirma que “a governança só é possível reconhecendo-a como um ganho democrático” (2018, p. 79). Com isso, o próximo passo é analisar as características que diferenciam a governança democrática, nela compreendida a

governança corporativa e a governança pública, dos modelos patrimonialista/patriarcais, burocráticos/hierárquicos e gerenciais, que convivem na realidade brasileira, conforme exposto anteriormente.

### **1.5.1. Do modelo patrimonial, burocrático, gerencial para o consensualismo e governança democrática entre a corporativa e a pública**

No âmbito da Administração Pública, Marrara (2022) expõe que, embora o regime jurídico e a teoria tenham estabelecido as diretrizes para a superação patrimonial, como a regência da impessoalidade, o modelo patrimonialista ainda propaga a confusão com a vida particular da autoridade que exerce a função administrativa. No âmbito empresarial, Gouvêa (2022) identifica esta confusão nas lições de Berle e Means e de Comparato, com a ressalva das variações possíveis, mas que, em essência, implicam no modelo patriarcalista corporativo em que não se diferencia uma separação entre propriedade e controle.

Gouvêa (2022) avança para enfatizar que o modelo patriarcalista pressupõe a legitimidade de poder tradicional, que se propaga na realidade brasileira de forma geral no poder de controle das pessoas jurídicas, que não só as estatais. Segundo Gouvêa (2022), a característica deste modelo, no exercício do poder em geral, é que a pessoa que exerce a administração não a faz em um cargo com responsabilidade e conjunto de deveres, mas se sujeita a cumprir os interesses de quem a controla. No Brasil, Gouvêa (2022) identifica que esta abordagem não é só vista na máquina estatal, mas também nas empresas.

No caso brasileiro, Gouvêa (2022) qualifica o modelo patriarcalista nas organizações privadas em razão de que a sucessão de poder ocorre de forma hereditária no controle societário, mantendo-se a relação de confiança entre controlador e o administrador. Ainda, Gouvêa defende denominação de modelo patriarcalista, em contraponto ao patrimonialismo, pois faz crítica à interpretação disseminada por Faoro, que foi marcada pela “ilusão da inexistência de racismo na sociedade brasileira” (2022, p. 577), coadunando-se com a visão de Souza (2019) de que o uso do poder de forma pessoal doméstica no Brasil advém da escravidão.

Em continuidade à caracterização do modelo patriarcal, Gouvêa (2022) se baseia em Fábio Konder Comparato de que o processo de escravidão formou estruturas na sociedade brasileira, que provocou na existência de um grupo

econômico dominante e, de outro lado, a classe dos pobres. Ao aplicar esta constatação à crítica do estamento da teoria de Faoro, Gouvêa (2022) expõe que a ascensão social por meio da promoção de cargos, especialmente públicos na máquina estatal, era destinada a pessoas com características hereditárias brancas, de origem europeia.

O interessante na tese desenvolvida por Gouvêa (2022) é de que a governança corporativa no Brasil tem um modelo patriarcalista e Gouvêa (2022) explora a literatura que reconhece tal modelo, bem como traz dados empíricos extraídos de uma análise de raça na composição dos Conselhos de Administração de companhias de controle privado, bem como de sociedades de economia mista, em que há um controle estatal, mas, mesmo assim, a representatividade de raça inexistente.

Para a transposição do modelo patriarcal, na ótica da governança, Gouvêa (2022) sustenta que é necessário um regime forte de deveres de lealdade do administrador com a atividade, de forma despersonalizada, o que se aproxima do modelo burocrático. Mas o que não é suficiente, de modo que tem que se alinhar com a adoção de mecanismos que promovam um controle difuso em que a governança corporativa tenha como uma das suas finalidades a mudança social:

o quadro referencial indica também a tendência de superação das teorias tradicionais da governança corporativa baseadas na análise dos custos de agência com o surgimento de um tipo de controle difuso. Esta nova teoria da governança corporativa caracteriza-se, no momento presente, pela centralidade do debate sobre a ética corporativa com a crescente importância de temas como governança socioambiental, a relação entre negócios e direitos humanos e a demanda por políticas de diversidade, temas que foram objeto da Parte III do presente estudo. (...) O estudo da Parte III descreve o momento presente, no qual existe uma clara demanda social para além apenas de sua contribuição para a atividade econômica na qual forem especializadas. Tal demanda supera a mera regulação das externalidades negativas, a responsabilidade social corporativa ou a filantropia. É uma demanda por um engajamento ideológico com questões sociais, de forma que investidores, trabalhadores e consumidores só desejam ter uma relação com companhias que tenham algum tipo de identidade com seus valores pessoais (Gouvêa, 2022, p. 651/652).

Outra constatação de Gouvêa é de que para se considerar uma possível superação do modelo patriarcal ou, ao menos, uma superação significativa dele, é preciso reconhecer que ele existe, de modo a ter contínuos aparatos de reformas, pois, caso contrário, há o risco de perpetuação por uma “sociedade controlada por uma inteligência que não teremos a capacidade individual ou institucional de compreender e regular” (Gouvêa, 2022, p. 654).

Em relação à Administração Pública, Marrara (2022) faz uma análise evolutiva histórica dos modelos de gestão: do modelo patrimonial para o modelo burocrático, que passa a ser implementado a partir da metade do século XIX para o ideal do Estado Democrático de Direito. Marrara sintetiza que a burocracia se fundamenta nos vetores da “racionalização, da procedimentalização, da profissionalização, da meritocracia, da organização das carreiras dos agentes públicos, da hierarquização funcional, da legalização do poder, da impessoalidade e do formalismo” (2022, p. 6).

No entanto, Marrara (2022) explica que no decorrer da aplicação burocrática surgiram apontamentos de uma séria de defeitos, que a tornaram disfuncional e que podem ser resumidas em: excessiva rigidez administrativa, alto custo financeiro e autorreferenciabilidade. Para solucioná-las, segundo Marrara (2022), a partir da década de 70, houve o movimento internacional do *New Public Management* refletido no Brasil no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 sob a denominação da lógica do gerencialismo. Conforme Marrara (2022), as principais medidas adotadas foram: reformas constitucionais com a valorização da privatização, da agencificação e da regulação, revigoramento do terceiro setor, flexibilização do regime de servidores públicos e renovação da legislação e dos contratos.

Diante destas considerações sobre os modelos de processos decisórios nas organizações empresariais e nas organizações estatais, existe uma questão que precisa ser levada em consideração que pode ser colocada em duas premissas. Uma é de que o modelo burocrático não foi minimamente implementado no Brasil, permitindo a continuidade do patriarcalismo, patrimonialismo, problemas estruturais da escravidão e as inerentes variações. Outra de que a resposta política, econômica e jurídica que foi teoricamente encontrada no neoliberalismo e na propagação do modelo de gestão gerencial permitiu a permanência da invisibilidade da dominância de interesses organizados e ainda o autoritarismo, em violação de direitos humanos e democráticos.

### **1.5.2. Sinalizações da governança democrática no Brasil**

Para refletir o contraponto ao patrimonialismo, patriarcalismo, gerencialismo, será utilizada a literatura jurídica que defende as tendências para uma governança democrática (Bevir, 2011; Binenbojm, 2020; Filgueiras, 2020; Paes de Paula, 2005; Serafim, Dias, Noije, 2020).

Em exploração bibliográfica, identificou-se que a governança democrática tem se mostrado uma resposta ao modelo patrimonial e neoliberal. Bresser-Pereira (2011) – que encabeçou a Reforma Gerencial do Estado - fez ponderações ao seu posicionamento com o reconhecimento das críticas ao conjunto das ações neoliberais, propondo que os países da América Latina retornassem aos conceitos originários do desenvolvimento para a adoção de novas estratégias focadas no estímulo à inovação, ao investimento privado, aumentando a competitividade do país internacionalmente, ao mesmo tempo em que as ações estatais protejam o trabalho e o meio ambiente com o combate à pobreza.

Na mesma linha, Filgueiras (2018) aponta que a governança democrática não limita as funções estatais ao aspecto gerencial, mas acrescenta a capacidade administrativa política. Filgueiras (2018) aduz que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE introduziu a governança como condição estatal de prestação de serviços públicos para uma preocupação qualitativa com o cidadão. Nesse sentido, propõe que a governança constitui um elemento de democratização, em crítica à abordagem de Fukuyama:

nos termos postos por Fukuyama, o central para a definição de governança é a capacidade estatal para a execução de políticas e serviços prestados à sociedade. Essa capacidade estatal, de acordo com o autor, deve estar relacionada com o grau de autonomia institucional. A autonomia constitui a capacidade com que as instituições podem realizar ação pública, independentemente das diretrizes particularistas. (...) Fukuyama assume que a governança independe do caráter democrático ou despótico do governo. Porém, assumimos que, no caso dos países em desenvolvimento, essa interação entre organizações do setor público e democratização tem ocorrido de forma mais intensa. O processo de democratização tem sido dirigido pela construção dos mecanismos de governança, em que a sociedade não necessariamente democratiza a administração, mas a administração colabora para a democratização, em parceria com a constituição de novas capacidades sociais, conectando em políticas e ações de governo os movimentos sociais, o empoderamento da cidadania, o ativismo e formas de deliberação em que a razão pública importa (Warren, 2009). O conceito de governança guarda sinergia com o processo de democratização, em que novas formas de empoderamento da cidadania são dirigidas e orientadas pela constituição de mudanças na administração pública (Filgueiras, 2018, p. 79).

Filgueiras (2018) defende que a governança democrática constitui um passo adiante ao gerencialismo, pois insere critérios não econômicos que, segundo o pesquisador, podem ser sintetizados em três elementos: “(1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) os mecanismos de participação política” (2018, p. 80). Tais

elementos promovem uma lógica não só às ações estatais, mas às instituições, na medida em que se preocupam com a atuação na sociedade (Filgueiras, 2018).

Quanto às capacidades estatais, Filgueiras (2018) sustenta a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos destinados aos cidadãos, que resultem em equidade e solucionem problemas. O objetivo da implementação na equidade e na solução de problemas implica na coordenação dos envolvidos, de novas tecnologias e na existência de diálogos com a sociedade mediante monitoramento de justiça social, além do custo-benefício atinente ao gasto orçamentário (Filgueiras, 2018).

No que toca à transparência, Filgueiras (2018) a coloca no sentido de disponibilidade de informações de forma nítida e capacitação de interpretação dessas informações a fim de que a deliberação ocorra no processo decisório sobre a implementação e a coordenação, de maneira crítica. A *accountability* exige a prestação de contas para a responsabilização, o julgamento e a punição daqueles que atuarem em desconformidade com os elementos da governança democrática (Filgueiras, 2018). Por fim, a construção das capacidades estatais mediante transparência e *accountability* pressupõe um processo participativo e deliberativo, isto é, que conduza ao alinhamento com o interesse público (Filgueiras, 2018).

Analisando também o contexto brasileiro, Paes de Paula (2005) afirma que na reforma estatal brasileira desde a constitucionalização de 1988 identifica-se a coexistência dos dois modelos: o projeto de vertente gerencial e o projeto de vertente societal de abordagem democrática. Segundo Paes de Paula (2005), os dois modelos possuem limites e pontos positivos.

Os limites da vertente gerencial são sistematizados por Paes de Paula (2005) na centralização do processo decisório sem abertura à participação social, na ênfase em dimensões estruturais do que sociais; na inspiração de um movimento internacional de reforma estatal sem proposta nova para organização do aparelho brasileiro de Estado. Os pontos positivos do gerencialismo, segundo Paes de Paula (2005), são: clareza dos métodos e a existência de uma melhora na eficiência do setor público, no campo econômico-financeiro.

Em relação à vertente societal, de acordo com Paes de Paula (2005), os limites são a ausência de uma sistematização das alternativas de gestão coerentes com seu projeto político e não desenvolvimento de uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública. Já

os pontos positivos, conforme Paes de Paula (2005), são o objetivo que está na elaboração de um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais e na construção da participação social para a concretização das necessidades dos cidadãos.

Tendo em vista a constatação da coexistência das duas vertentes, Paes de Paula (2005) direciona para o sentido de um programa de governança pública estratégica, participativa e solidária, o que exige um papel estatal de negociação crítica para que consiga lidar com os limites de cada modelo de gestão pública e principalmente com a tendência social brasileira ao tratamento personalista ao interesse público. Tal constatação se aproxima com o que o direito administrativo entende por consensualismo na Administração Pública.

Segundo Binenbojm (2020), entender o consensualismo é avançar na construção brasileira administrativista, com o rompimento de matriz tradicional eminentemente francesa da ideia abstrata de que interesse público é indisponível e supremo, o que não estaria em consonância com o constitucionalismo democrático. Binenbojm (2020) sustenta que é preciso considerar que o interesse público será alcançado em certos casos pela proteção de direitos individuais. Assim, afirma:

este ponto intermédio de intersecção de interesses, devidamente justificado, constitui o cerne das soluções consensuais que melhor atendem ao interesse de toda a sociedade do que soluções adversariais ou contenciosas. Atualmente, fala-se na promoção da consensualidade como mecanismo de gestão da coisa pública. Em muitos casos, na busca da promoção do melhor interesse público, a Administração deve despir-se de sua potestade para buscar consensos; deve reconhecer que a lógica da autoridade nem sempre é o meio mais eficiente de apuração do interesse público. Não se trata de renunciar à potestade estatal, mas de verificar os casos ou situações genéricas em que a negociação e o acordo podem responder melhor a objetivos de interesse público pretendidos pelo próprio ordenamento jurídico (Binenbojm, 2020, p. 2)

Binenbojm (2020) sustenta a consensualidade em quatro justificativas: a primeira é de que o interesse público em harmonia com a satisfação dos interesses privados pode trazer menores custos, o que leva à segunda justificativa da desjudicialização de demandas contra o Estado. A terceira é o revestimento das decisões administrativas com maior legitimidade ao abrir a possibilidade de todos os interessados influírem na formação das decisões que podem afetá-los. Por fim, em quarto motivo, a conformação do interesse público e de interesses privados em

negociação corrobora com a transparência, ao se institucionalizar o acordo formal, que pode ser controlado.

#### **1.5.2.1. As tendências da governança democrática: mecanismos**

A demanda para a conformação dos múltiplos interesses e, ao mesmo tempo, com a preservação da democracia e dos direitos fundamentais tem se manifestado na governança corporativa e na governança pública no Brasil.

No âmbito da governança corporativa, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC edita o Código das Melhoras Práticas de Governança Corporativa (2023), que estabelece as melhores práticas para as condutas dos sócios, do Conselho de Administração, da Diretoria, dos Órgãos de fiscalização e de controle. A definição das condutas está fundamentada em princípios da governança corporativa, que devem ainda orientar a atuação dentro das organizações privadas.

De acordo com o IBGC (2023), os princípios da governança corporativa são: integridade, equidade, responsabilização (*accountability*), transparência e sustentabilidade. Em complemento aos princípios da governança corporativa, Gouvêa (2022) assevera o incremento, que surgiu em uma demanda global encabeçada pela Organização das Nações Unidas – ONU de relação entre as empresas e os direitos humanos, que instituiu um quadro referencial formado em três eixos: proteger, respeitar e remediar.

Segundo Gouvêa (2022), este quadro referencial propõe um plano de ação entre o Estado e as empresas, em que o Estado edita políticas com previsão de medidas para prevenir, fiscalizar, punir e buscar reparação das empresas, que comentem abusos e violações aos direitos humanos, ao passo que as empresas assumem obrigações de assegurar e efetivar os direitos humanos, bem como mitigar qualquer impacto negativo decorrente do exercício da atividade econômica. Caso qualquer violação de direitos humanos venha a ocorrer, o Estado e as empresas têm o dever de disponibilizar recursos adequados e eficazes para remediação dos efeitos (Gouvêa, 2022).

Em relação à governança pública, conforme sistematiza Almeida (2019), apesar de não ser um assunto novo, a regulamentação da matéria passou a ser adotada na Administração Pública com as medidas legais atreladas ao combate da anticorrupção. Como referência, Almeida (2019) cita o Decreto nº 9203/2017 que

dispõe sobre governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O art. 2º, inciso I, do referido Decreto indica a finalidade para a qual a governança pública está direcionada que é na condução de políticas públicas e na prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

Embora o decreto regulamentador, as diretrizes de governança contavam desde 2014 com o referencial básico elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em que a governança pressupõe processos de transparência, análise e avaliação, liderança e tomada de decisões (Almeida, 2019). Com isso, segundo Serafim, Dias e Noije o que se passa a exigir da Administração Pública é dever de cumprimento de uma atuação em planejamento estratégico:

planejamento é, neste sentido, uma ferramenta alinhada à perspectiva de responsabilização por parte do Estado. Consiste em definir objetivos a serem alcançados e meios que possibilitem tal realização (projetos), no sentido de potencializar a atuação da instituição, mas também para influenciar o futuro (cenários). Desta maneira, espera-se que a gestão estratégica concilie tanto uma visão orientada a resultados (eficiência e eficácia), buscando otimizar recursos públicos, num horizonte de curto e médio prazos, quanto uma visão estruturante e de longo prazo, que atue na compreensão e na resolutividade de problemas para uma transformação social mais perene (2020, p. 24).

Serafim, Dias e Noije (2020) complementam que o planejamento estatal decorre de uma passagem do modelo patrimonial para o modelo burocrático na perspectiva orçamentário-operacional para o alinhamento de recursos a fim de que não se tenha a interrupção de fornecimento de bens e serviços. Serafim, Dias e Noije (2020) complementam que o modelo tradicional precisa adquirir compatibilização com o planejamento estratégico, que visa o diagnóstico situacional e participativo, em longo prazo nas causas estruturantes para que o ato social tenha governabilidade.

O mecanismo defendido por Serafim, Dias e Noije (2020) é o planejamento estratégico situacional, cujo objetivo principal, segundo os cientistas, é desenvolvimento da capacidade de ação de uma organização mediante a realização de diagnósticos que considerem desde as condições existentes para ação até as perspectivas dos envolvidos, que detém influência na ação a ser realizada.

A governança democrática exige a capacidade de conformação dos interesses para a solução dos problemas, que não seja restringida por um único ponto de vista. Isso demanda, além da elaboração de capacidades de ações para resolver problemas de situações concretas, a abertura para a participação. Para a participação, cita-se as diretrizes da OCDE (2023) para processos de participação, que conduzem para um

governo aberto, sendo três importantes ações: informação, consulta e decisão conjunta.

A OCDE (2023) indica os seguintes mecanismos: quanto à informação, o acesso aos dados mediante divulgação que proporcione entendimento e clareza. Quanto à consulta, a realização de reuniões abertas, consultas públicas, audiências públicas, que permitem a influência dos participantes desde cidadãos e partes interessadas nas decisões. Quanto à decisão conjunta, a realização de *crowdsourcing*, *hackathons*<sup>12</sup> e desafios públicos para a construção de uma inteligência coletiva, bem como a realização de processos deliberativos que selecionem cidadãos e partes interessadas aleatoriamente para a elaboração de recomendações aos formuladores de políticas públicas.

Importante acrescentar que a adoção do sorteio para a composição de instâncias de deliberação tem aproximação democrática, na medida em que pode revelar com maior proximidade a pluralidade da sociedade, em atenção ao republicanismo (Sousa, 2021).

Diante dos mecanismos existentes para o estímulo de uma governança democrática, considera-se aqueles destinados à gestão e à destinação de recursos financeiros para as políticas públicas. Em 2018, houve a regulamentação de um mecanismo de sustentabilidade financeira com perspectiva de longo prazo para utilização pela Administração Pública. Trata-se dos fundos patrimoniais.

---

<sup>12</sup> De acordo com Beretta, Obwegeser, Bauer (2022), *crowdsourcing* é uma ferramenta de inovação que permite às organizações o acesso às ideias e às soluções de participantes externos, isto é, outros públicos que não o interno à organização. Um formato possível de *crowdsourcing* é o *hackathons*, que exige a propositura de ideias e de soluções em uma maratona com controle de tempo para a formulação.

## **CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE E OS FUNDOS PATRIMONIAIS NO BRASIL**

O Capítulo 2 tem como objetivo conceituar os fundos patrimoniais em pesquisa bibliográfica estrangeira e brasileira, assim como busca realizar uma análise hermenêutica dos dispositivos normativos da Lei Federal nº 13800/19 para a sistematização das regras jurídicas nela previstas e para a comparação com as características levantadas na investigação exploratória no Capítulo 1 com o recorte aos seguintes ditames democráticos: diretrizes principiológicas, modelagem regulatória, governança e conformidade.

### **2.1. As relações Estado-Sociedade no Brasil e a filantropia pela regulação dos fundos patrimoniais**

Segundo Dagnino (2004), a partir da redemocratização pela Constituição Federal de 1988 no Brasil, é possível identificar dois projetos políticos de construção democrática pela perspectiva de relações entre o Estado e a sociedade. Um projeto de aprofundamento democrático construído desde a década de oitenta, em combate ao regime ditatorial militar realizado principalmente pelos movimentos sociais e outro projeto construído no âmbito estatal pelos ajustes neoliberais de estabelecimento de vínculos jurídicos entre o Estado e as organizações não governamentais ou, também denominadas, organizações da sociedade civil (Dagnino, 2004).

O projeto de aprofundamento democrático é caracterizado por Dagnino (2004) como de constituição e de ampliação de espaços públicos, que conduz para a participação na gestão social, citando como mecanismos deste projeto os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos. De outro lado, Dagnino (2004) coloca o projeto de ajuste neoliberal, caracterizado pela atuação conjunta entre os setores da sociedade civil e o Estado, citando como prática o estabelecimento de parcerias com as entidades, que passaram a ser englobadas no chamado Terceiro Setor.

Com esta sistematização, Dagnino tece uma crítica em razão ao que a cientista social argumenta por “confluência perversa entre esses dois projetos” (2004, p. 96). Dagnino (2004) expõe que ambos os projetos possuem vieses democratizantes ao

exigirem a participação da sociedade civil na tomada de decisões referente à gestão da sociedade e devem ser considerados na complexidade que os permeia.

No entanto, para Dagnino (2004), o projeto de ajuste neoliberal provoca um deslocamento de sentido, que altera a dinâmica de funcionamento dos espaços públicos e acaba servindo a outros propósitos, destoantes da essência de aprofundamento democrático, em nível teórico e empírico.

Dagnino (2004) considera que o projeto de ajuste neoliberal redefine o significado de sociedade civil, participação e cidadania. Isso ocorre, conforme Dagnino (2004), pois o projeto de aprofundamento democrático e o projeto neoliberal tem um ponto de interlocução na premissa de que não se sustentaria mais o confronto entre o Estado e a sociedade civil, que se transforma na diretriz de atuação conjunta pela inserção institucional dos movimentos sociais e da organização da sociedade civil. Apesar da comunicabilidade, para Dagnino (2004), os dois projetos são divergentes, o que é demonstrado pela cientista no plano do discurso com o deslocamento de significados das noções de sociedade civil, participação e cidadania.

Quanto à noção de sociedade civil, Dagnino (2004) sustenta que o projeto neoliberal restringiu o significado para organizações não governamentais ou sociedade civil sinônimo de Terceiro Setor - que seria um conceito econômico. Isso implica, para a autora, em ausência de representatividade nos espaços públicos, pois a sociedade civil pressupõe a representatividade pela visibilidade social da pluralidade; mas, ao se considerar apenas as organizações não governamentais, a representatividade passa a ser limitada em âmbito de competência (Dagnino, 2004). Um exemplo da cientista é a composição do Conselho de Comunidade Solidária, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso em que os integrantes estavam restritos às pessoas influentes na mídia (televisão e mídia impressa), sem considerar os vários tipos de mídia (Dagnino, 2004).

No tocante à participação, Dagnino (2004) expõe que o projeto neoliberal confere ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social dos indivíduos e da empresa, o que destaca o individualismo e não o coletivo. Além de esvaziar os espaços públicos, pois a atuação conjunta entre o Estado e a sociedade passa a ser na execução de políticas públicas, ao invés do compartilhamento da decisão na formulação da política pública (Dagnino, 2004). Em exemplo, Dagnino (2004) cita o papel das organizações sociais previsto na Reforma Administrativa do Estado de

1995, em que uma das justificativas seria a democratização, mas, para a cientista, o que o modelo propõe é uma questão técnica de gestão e não de participação.

Em relação à cidadania, Dagnino (2004) apresenta a definição do termo a partir do projeto de aprofundamento democrático decorrente dos movimentos sociais que trouxe a demanda social de proteção do “direito a ter direitos” na possibilidade de novos direitos serem conquistados e incorporados juridicamente. Tal proteção exige o reconhecimento do sujeito social ativo, que luta para que sua esfera seja assegurada para além da integração do Estado dos setores excluídos, em combate à dominação, permitindo-se que a participação ocorra na definição do sistema (Dagnino, 2004). Assim, a cidadania do projeto de aprofundamento democrático permite a formação do cidadão-sujeito que negocia:

Além disso, não há dúvida de que essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais. Ademais, esse tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses comuns e privados, as especificidades e as diferenças, podem ser expostas, discutidas e negociadas (Dagnino, 2004, p. 105).

A cidadania propõe as relações sociais entre os indivíduos e não apenas as relações com o Estado, em busca da transformação e da emancipação social, conforme Dagnino (2004). No entanto, para Dagnino (2004), o projeto neoliberal deslocou este propósito, que redefiniu a cidadania para um conjunto de procedimentos para a inserção no mercado. Segundo Dagnino (2004), o projeto neoliberal restringiu a cidadania na oportunidade de o cidadão ser integrado ao mercado, como consumidor, produtor ou empreendedor, bem como tornou a cidadania como responsabilidade moral individual em caridade, sem qualquer “referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade” (2004, p. 106); isto é, perdeu o sentido da cidadania de sujeitos de direitos de ter direitos (Dagnino, 2004). Com isso, a reciprocidade que é necessária para a democracia, conforme Habermas (2020), não existe, pois o outro não é considerado igualmente um sujeito de direitos, mas alguém que precisa ser ajudado.

A sistematização crítica de Dagnino (2004) precisa ser levada em consideração na análise que se faz da construção histórica da filantropia no Brasil, justamente para se conferir o aprofundamento democrático também no setor da filantropia e em razão da regulação brasileira dos fundos patrimoniais, que inseriu o aparato estatal como

um possível destinatário da filantropia, prevendo o estabelecimento de uma relação entre Estado e sociedade na perspectiva de destinação de patrimônio privado ao interesse público.

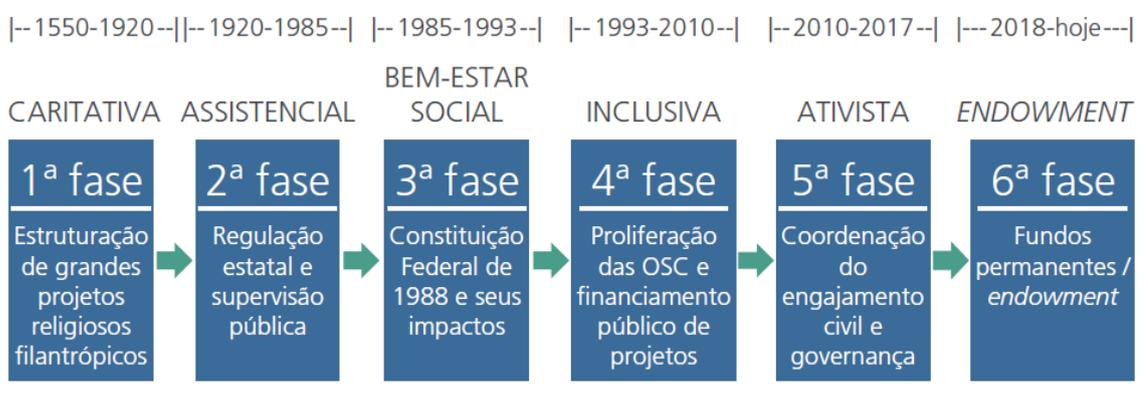
Importante ressaltar uma definição de filantropia. De acordo com o *National Philanthropic Trust*, o conceito moderno de filantropia é “a prática de doações organizadas e sistemáticas para melhorar a qualidade da vida humana através da promoção do bem-estar e da mudança social” (tradução livre, 2016). Percebe-se que a filantropia está atrelada à conduta de doação, sendo que os fundos patrimoniais se enquadram neste contexto, pois são constituídos por doações, isto é, necessitam da filantropia para existirem.

Gallo e Castro (2019) analisam a filantropia no Brasil a partir das relações Estado-sociedade com o recorte nas mudanças institucionais na perspectiva cultural, política, regulatória e de governança. De maneira introdutória, Gallo e Castro (2019) expõem que a destinação patrimonial para promoção social estava baseada entre a família e a Igreja, mas que, atualmente, este elo foi enfraquecido, pois as organizações da sociedade civil se tornaram dependentes de repasses estatais por meio de subvenções e isenções fiscais.

Em sistematização histórica, Gallo e Castro (2019) complementam as fases identificadas por Maria Luiza Mestriner e apresentam a seguinte linha do tempo, em termos cronológicos e em progressão:

**Infográfico 1 - Principais fases da filantropia no Brasil segundo Gallo e Castro (2019) com base em Mestriner (2005)**

**Figura 3 • Principais fases da filantropia no Brasil (tentativo)**



Fonte: Elaborado própria, com base em Mestriner (2005).

Fonte: Gallo e Castro (2019, p. 162).

Pelo Infográfico 1, é possível observar seis fases da filantropia no Brasil. Conforme Gallo e Castro (2019), a primeira fase denominada por caritativa se caracteriza por vínculos religiosos e divide-se em dois momentos: um momento entre o século XVI ao XIX, a filantropia concentrava-se nos projetos sociais da Igreja Católica mediante doações de terras e de bens, em destaque nas Santas Casas de Misericórdia e regida por convenções privadas sem regramentos estatais. O outro momento entre o final do século XIX ao XX amplia o escopo de atuação no acompanhamento da construção da República, em que o Estado por uma coordenação patrimonialista se utiliza das organizações religiosas e civis com o repasse de recursos para reorganização da vida social urbana (Gallo e Castro, 2019).

A segunda fase caracterizada por Gallo e Castro (2019) em assistencial se desenvolve em três momentos no período de 1930 até 1984. O primeiro momento remonta ao período de 1930-1945 a partir do regime de Getúlio Vargas que promove as relações de trabalho e o sistema da previdência social, ampliando o atendimento da população mediante contratos e convênios com as organizações filantrópicas religiosas e o reconhecimento político de utilidade pública com isenções fiscais, mas o que se buscava era o poder político local (Gallo e Castro, 2019).

O segundo momento da fase assistencial ocorre entre 1946-1963 e provoca uma ampliação de instituições sociais com o teor democrático da Constituição de 1946 e a previsão de isenção do Imposto de Renda de maneira genérica e não particularizada às organizações de assistência social (Gallo e Castro, 2019). Mas, com o governo de Juscelino Kubitschek, há um enfraquecimento da filantropia, na medida em que o Estado passa a exercer um papel garantidor da população (Gallo e Castro, 2019). O terceiro momento atrelado ao regime militar ocorre uma filantropia de clientela, pois o Estado avoca a competência de coordenação e promove troca de favores com as organizações da sociedade civil (Gallo e Castro, 2019).

A terceira fase da filantropia no Brasil, de acordo com Gallo e Castro (2019), tem o marco da redemocratização a partir de 1984 até 1993 em que houve a promoção do desenvolvimento estatal de bem-estar social, com a ênfase da responsabilidade do Estado nos papéis públicos com pouco protagonismo da filantropia (Gallo e Castro, 2019). A quarta fase ocorre entre o período de 1995-2010 com o aumento da área de atuação da organização da sociedade civil na prestação de serviços e promoção de políticas com a proliferação de regulações normativas a partir da Reforma do Estado

de 1995, que instituiu as organizações sociais - OS e as organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIP, bem como posteriormente houve a regulação da certificação das entidades beneficentes de assistência social - CEBAS (Gallo e Castro, 2019).

A quinta fase acontece no período de 2010-2017 e é marcada pelo aperfeiçoamento das regulações normativas a fim de garantir maior transparência, governança e segurança jurídica (Gallo e Castro, 2019). Importante acrescentar nesta linha histórica que a demanda por um regime regulatório decorreu de desvios de conduta, especialmente apontados nas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs das Organizações Não-Governamentais - ONGs, que originaram o debate público e a promulgação normativa do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014).

Por fim, segundo Gallo e Castro (2019), a sexta fase tem início no ano de 2018 e vigora até o momento atual com a regulação normativa dos fundos patrimoniais, que já estavam previstos no MROSC, mas ganham normatização específica pela Medida Provisória nº 851/2018 convertida na Lei Federal nº 13800/19.

Diante deste resgate histórico, Gallo e Castro (2019) tecem constatações, dentre as quais, a de que a filantropia no Brasil foi desenvolvida mediante dependência do Estado, o que teria enfraquecido o protagonismo das organizações da sociedade civil e o vínculo com possíveis doadores para captação de recursos para além dos repasses públicos. Outra constatação é de que o setor filantrópico é delineado por uma visão gerencial, que se preocupa com o curto prazo, sendo necessário o desenvolvimento da visão de longo prazo (Gallo e Castro, 2019).

Embora o apontamento da ênfase gerencial no setor filantrópico, é preciso entrelaçar as proposições de Dagnino (2004) nesta linha histórica, pois a formação da sociedade brasileira adveio de intervenções estatais por efeitos do colonialismo e do autoritarismo, o que traz influência até mesmo no entendimento do republicanismo já que a quebra do império não decorreu de uma revolução popular (Schwarzs, 2019).

Mesmo que se considera o marco temporal da Constituição Federal de 1988, a questão que se coloca por Dagnino (2004) e que deve ser inserida no resgate histórico (Gallo e Castro, 2019) é a inserção democrática nas relações entre o Estado e a sociedade, incluindo a filantropia que, da maneira como regulada pela Lei Federal nº 13800/19, trouxe o aparato estatal como beneficiário de atitudes civis filantrópicas.

As relações entre o Estado e a sociedade precisam do entendimento democratizante da sociedade civil, da participação e da cidadania, que não esteja predominantemente atrelado à vertente econômica. É preciso inserir a lógica do discurso no processo de convencimento do motivo pelo qual o Estado e a sociedade são garantidores de dignidade humana, no sentido dos espaços públicos de Habermas (2020), complementado por Fraser (2022) e a coexistência entre os interesses privados e os interesses públicos (Bobbio, 2019).

A regulação da Lei Federal nº 13800/19 propõe uma relação entre Estado e sociedade caso um fundo patrimonial apoie uma instituição pública. Isso atrai as necessidades de conformações possíveis entre democracia e direitos fundamentais, entre autonomia pública e autonomia privada para uma vertente decisória no que concerne à destinação de recursos financeiros. É o que pode ser extraído por análise do preâmbulo da lei, que “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” (Brasil, 2019).

Nesse sentido, como a fase atual da relação entre o Estado e a sociedade conta com mais um instrumento regulatório dos fundos patrimoniais, passa-se a analisar o motivo dos fundos patrimoniais serem caracterizados nesta relação e a aplicação democrática do modelo.

## **2.2. Fundos patrimoniais: da visão global para a normatização brasileira**

A existência de fundos patrimoniais não constitui um fenômeno contemporâneo na sociedade e na humanidade, remontando-se à antiguidade pelo registro de patrimônios instituídos pelo Império Romano para a manutenção de escolas filosóficas (Martins, 2020) e, na Grécia, com registro de que Platão destinou os rendimentos advindos da exploração de uma fazenda de sua propriedade para financiamento de estudantes e de professores de sua Academia (Fabiani; Cruz, 2017), de modo que uma conduta regulada em sistema normativo decorrente do *civil law*.

Mas, não isoladamente, pois em países do *common law*, observa-se a formação de patrimônios por doações privadas desde a Idade Média em que “era comum a doação de terra à Igreja que também eram usadas para gerar renda” (Fabiani; Cruz, 2017, p. 4), adentrando-se na modernidade, com “algumas instituições

centenárias ainda em atividade, como é o exemplo da Carnegie Endowment (1910), promotora da expansão das bibliotecas públicas nos EUA” (Neto et al., 2020, p. 231).

Além disso, não é um fenômeno ocidental europeu. A universidade mais antiga considerada pela UNESCO e pelo *Guinness World Records* é a Universidade de Al-Qarawiyyin estabelecida no ano de 859 na Cidade de Fez em Marrocos por meio de investimento patrimonial da fortuna herdada por Fatima al-Fihri (Cengic-Fejzic, 2020; Cherradi, 2016). Segundo Tabaa (2019), a Universidade de Al-Qarawiyyin é mantida por um *endowment*, que, na regulação jurídica islâmica, equipara-se ao *Waqf*, cujo preceito é religioso de um provérbio de Maomé de que quando uma pessoa morre suas condutas terminam, salvo a caridade, o conhecimento e a oração (Tabaa, 2019).

Os *endowments* ainda podem ser considerados um fenômeno global. De acordo com levantamento realizado por Lohmann (2022) em acesso ao *ranking* da *Sovereign Wealth Fund Institute* - SWFI, a concentração de tais estruturas prevalece estadunidense com as principais atreladas às universidades de *Harvard*, *Stanford* e *Yale*, destacando-se, fora do âmbito americano, o *endowment* asiático do *Japan Science and Technology Agency* e, no Oriente Médio, o *endowment King Abdullah University of Science and Technology* localizado na Arábia Saudita.

No Infográfico 2, é possível notar a existência de fundos patrimoniais em continentes ocidentais e orientais.

**Infográfico 2 - 100 Maiores Endowments no Mundo por Total de Ativos segundo o Sovereign Wealth Fund Institute**



Região	Endowments
Estados Unidos	81
Canadá	2
Japão	2
Singapura	2
Hong Kong	4
Arábia Saudita	3
Reino Unido	4
Austrália	1
Nova Zelândia	1
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria; SWFI, 2023.

Além da identificação dos 100 maiores *endowments* mundiais em valor total de ativos, o acesso ao ranking da SWFI pode constituir evidência da área de aplicação desses patrimônios. A sistematização proposta no Quadro 1 considerou os 30 (trinta) maiores *endowments* do *ranking*, porque a variação de valor total dos ativos do *ranking* permanece estável a partir do 30º *endowment*.

**Quadro 1 - Área de atuação e Natureza da Instituição Apoiada dos 100 maiores *Endowments* por Total de Ativos segundo *Sovereign Wealth Fund Institute***

<i>Endowment</i>	Natureza	Natureza da Instituição Apoiada	Área de atuação	Região
Stanford University	\$75.143.751.000	Privada	Educação, ciência e tecnologia	América do Norte
Harvard Management Company	\$72.781.329.000	Privada		América do Norte
Yale University	\$56.223.259.000	Privada		América do Norte
Princeton University	\$44.460.038.000	Privada		América do Norte
Massachusetts Institute of Technology	\$42.526.492.000	Privada		América do Norte
Duke University	\$30.385.835.000	Privada		América do Norte
Columbia University in the City of New York	\$24.698.782.000	Privada		América do Norte
University of Notre Dame	\$24.599.541.000	Privada		América do Norte
King Abdullah University of Science and Technology (KAUST)	\$23.500.000.000	Pública		Arábia Saudita
Emory University	\$20.458.905.000	Privada		América do Norte
Johns Hopkins University	\$18.037.751.000	Privada		América do Norte
University of Chicago	\$17.276.136.000	Privada		América do Norte
Ohio State University	\$16.006.851.000	Pública		América do Norte
Northwestern University	\$15.855.683.000	Privada		América do Norte
Washington University in St. Louis	\$15.103.569.000	Privada		América do Norte
Pennsylvania State University OIM	\$15.017.272.000	Pública		América do Norte
Notre Dame of Maryland University	\$14.938.580.253	Privada		América do Norte
Cornell University	\$14.850.618.000	Privada		América do Norte
University of Southern California	\$14.495.427.000	Privada		América do Norte
Vanderbilt University	\$13.883.495.000	Privada		América do Norte
University of Virginia Endowment	\$13.811.076.000	Pública	América do Norte	
The University of Tokyo	\$13.285.270.000	Pública	Ásia	
National University of Singapore	\$12.626.100.000	Pública	Ásia	
University of North Carolina at Chapel Hill & Foundations	\$11.986.857.000	Pública	América do Norte	
University of Michigan's Office of Investments	\$11.900.000.000	Pública	América do Norte	
Church of Jesus Christ of Latter-day Saints	\$124.000.000.000	Privada	Religiosa para fins da organização	América do Norte
The Church Pension Fund - The Episcopal Church	\$17.773.649.171	Privada	Religiosa para fornecer seguridade social aos clérigos e aos funcionários	América do Norte
Japan Science and Technology Agency Endowment Fund	\$80.700.000.000	Pública	Ciência e Tecnologia	Ásia
General Authority of Awqaf (Awqaf Investment)	\$11.238.371.192	Pública	Infraestrutura, saúde, educação, religiosa	Arábia Saudita

Fonte: elaboração própria; SWFI, 2023.

Diante deste mapeamento global, nota-se que os *endowments* constituem fenômeno predominante de países desenvolvidos, ainda incipiente nos países em

desenvolvimento, salvo os fundos de doações na Arábia Saudita. Apesar de não aparecerem no *ranking* de total de ativos, Wolffenbuttel e Fabiani (2022) apontam a existência de fundos patrimoniais na América Latina, mas com valores totais de ativos modestos, destacando-se uma concentração maior na Colômbia e no México.

As informações do Quadro 1 demonstram também a aplicação dos recursos majoritariamente para educação, ciência e tecnologia em âmbito universitário de controle privado. Essa preponderância condiz com o sistema americano que é considerado como um modelo referência de *endowments* (Spalding, 2016; Fabiani, Cruz, 2017; Lohmann, 2022).

Todavia, observa-se no Quadro 1 a existência de *endowments* para fins religiosos, para saúde e para infraestrutura, o que indica o caráter amplo da utilização de fundos patrimoniais como um instrumento financeiro para sustentabilidade de interesses sociais. Ainda, observa-se a existência de *endowments* para apoio de instituições públicas, de modo que se pode constatar que não se trata de algo restrito às universidades e ao sistema americano de controle privado, ressaltando-se que o Quadro 1 demonstra a existência de *endowments* para universidades americanas de controle público, a exemplo da Universidade de Ohio.

Além disso, destaca-se o *endowment* do *Japan Science and Technology Agency* para pesquisa e tecnologia com incentivos financeiros à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (Burke, 2022) e o *endowment* da *National University of Singapore* para o desenvolvimento da educação superior (Lee; Gopinathan, 2004).

Na mesma linha, o *endowment General Authority of Awqaf* voltado para o desenvolvimento social, com atuação nas áreas de saúde, educação, infraestrutura (Arab, Zakariyah, Abdullatif, 2023; Hamza, 2021). Os aludidos fundos evidenciam a aproximação dos *endowments* com o governo, pois o *Japan Science and Technology Agency*, o *National University of Singapore* e o *General Authority of Awqaf* são constituídos de forma híbrida, com recursos públicos e sua governança tem a presença de órgãos governamentais (Arab, Zakariyah, Abdullatif, 2023; Burke, 2022; Hamza, 2021; Lee, Gopinathan, 2004).

No Brasil, a existência de fundos patrimoniais era tema de discussão no âmbito das organizações da sociedade civil para que pudessem garantir a sustentabilidade financeira diante da dificuldade por elas encontradas na captação de recursos, inclusive, para evitar a dependência do fomento público (Sotto-Maior, 2011). Durante

anos, houve *advocacy* para que a matéria fosse regulada normativamente por meio de lei específica, o que não significou, entretanto, a ausência da constituição de *endowments*, os quais seguiam e funcionavam de acordo com a autonomia privada nos termos definidos em regras civis (Hirata et. al., 2019; Spalding, 2016).

A regulação normativa brasileira dos fundos patrimoniais ocorreu por meio da Medida Provisória nº 851, de 11 de setembro de 2018, que fundamentou a relevância e a urgência no evento do incêndio do Museu Nacional gerido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil, 2018). A urgência e a relevância foram baseadas na comoção nacional e internacional de doações privadas para reconstrução do museu, o que demandou a elaboração de uma norma, que dispusesse como a Administração Pública poderia receber as doações e destiná-las ao atingimento do interesse público (Brasil, 2018), destacando-se as seguintes justificativas da proposta:

2. O financiamento das instituições públicas tem enfrentado dificuldades nos últimos anos. A maior parte do orçamento público é alocada em despesas de custeio, especialmente pessoal e encargos sociais, sobrando pouco espaço para conservação patrimonial e investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Essas instituições possuem pouca tradição na captação de recursos privados, como também enfrentam a inexistência de normas específicas sobre o tema, que confirmam segurança jurídica e as incentivem, de modo a promover o desenvolvimento de suas atividades finalísticas. 3. A experiência internacional mostra que fundos patrimoniais representam fonte importante de receita para instituições públicas, em especial doações para universidades e entidades de conservação do patrimônio histórico são extremamente importantes em outros países. Destacam-se, nesse quesito, os Estados Unidos, onde as suas mais importantes universidades possuem fundos bilionários. A Universidade de Harvard, por exemplo, possui um fundo cujo patrimônio é estimado em US\$ 37,6 bilhões (Brasil, 2018).

Após as tramitações nas casas legislativas, a Medida Provisória 851/18 foi convertida em projeto de lei, posteriormente promulgado na Lei Federal nº 13.800, de 04 de janeiro de 2019 (Brasil, 2019)<sup>13</sup>.

Observa-se que, no Brasil, os fundos patrimoniais foram instituídos normativamente para a sustentabilidade financeira, seguindo a lógica de constituírem fonte alternativa de ativos oriunda de doações privadas, vedados os recursos públicos. Mas com a previsão de que sua aplicação não mais se restringiria às organizações da sociedade civil e compreenderia também entidades e órgãos da Administração

---

<sup>13</sup> Embora a regulação normativa dos fundos patrimoniais *endowments* tenha se dado com a mencionada lei decorrente de medida provisória, a matéria estava em discussão legislativa por meio dos Projeto da Câmara nº 4643/2012 da Deputada Bruna Furlan, do Projeto da Câmara nº 3612/2015 da Deputada Dorinha Seabra Rezende e do Projeto de Lei do Senado nº 16/2015 da Senadora Ana Amélia (Fabiani, Cruz, 2017).

Pública (Oliveira, Jacob, Rossignoli, 2022). Outra observância é a inspiração no modelo estadunidense.

No entanto, a realidade estadunidense e a realidade brasileira são distintas. Além disso, o exemplo citado na justificativa da referida lei foi de universidades americanas de natureza privada, enquanto o objeto de regulação normativa brasileira pretendeu aproximar o fundo patrimonial para apoio de entidades de natureza pública.

O Quadro 1 evidencia que a constituição de fundo patrimonial para apoio de instituição pública é um fenômeno existente em nível global, inclusive, nos Estados Unidos. Assim, pode se ter maior compatibilidade no modelo com experiências internacionais que se aproximem da regulação brasileira, como é o caso dos *endowments* da Ásia (Japão e Singapura), da Arábia Saudita e das Universidades Públicas dos Estados Unidos.

Tal parâmetro pode ser importante para a análise democrática e para a análise de governança, pois o que literatura produzida até o presente momento expõe é que a proteção jurídica que se visou com a regulação dos fundos patrimoniais no Brasil por meio da Lei Federal nº 13800/19 foi a segurança jurídica para o doador (Fabiani et. al., 2019).

O doador atua por um interesse privado e se basear em sistemas de controle privado pode promover desvirtuamento do interesse público da instituição apoiada, caso não haja estrutura normativa de aplicação e deliberação (*enforcement*) para a devida conformação entre a autonomia privada e autonomia pública, o que será analisado em tópico específico nesta dissertação.

A questão central que se pretende atingir com esta discussão de visão global dos fundos patrimoniais para a normatização brasileira é de que houve uma premissa de justificativa para a Lei Federal nº 13800/2019 em experiência que não tem similitude com o objeto da regulação normativa, o que abre espaço para as influências de dominância de grupos de interesses. A dominância de grupos de interesses é um fator de combate no Estado Democrático de Direito na sua vertente republicana (Sousa, 2023), nos espaços públicos (Souza, 2019) e ainda para evitar o autoritarismo de valores tradicionais ocasionados pelo neoliberalismo com a subjetivação empresarial (Andrade, Cortês, Almeida, 2021; Brown, 2019; Dardot e Laval, 2016).

Não que tal modelo não se coaduna com o Estado Democrático de Direito. Ele tem fatores de compatibilidade, sendo que a evidência de se constituir um fenômeno global indica que ele tem uma conduta social inerente, que precisa ser compreendida

para o uso em conformidade com os ditames democráticos e de governança, alinhando os diversos interesses envolvidos para uma conformação adequada de interesse privado e de interesse público.

### **2.2.1. O conceito de fundo patrimonial: perspectiva interdisciplinar a partir da regulação brasileira pela Lei Federal nº 13800/19**

A palavra *endowment* advém da língua inglesa e pode ser traduzida como doação, dotação<sup>14</sup>. Na língua portuguesa, a doação e a dotação possuem significados distintos. Enquanto a doação compreende a transferência gratuita de algo a alguém, a dotação se refere à destinação de algo para um fim específico (Michaelis, 2024).

A aproximação desses dois termos conduz a um possível entendimento sobre o *endowment*, no sentido de se tratar da transferência gratuita de algo a alguém para um fim específico. Essa aproximação, por sua vez, leva a outra conexão, pois se assemelha ao significado de *endowment* na língua inglesa: “money that is given to a college, hospital, etc. in order to provide it with an income, or the giving of this money” (Cambridge Dictionary, 2024). Induz-se, com isso, outra constatação de que o fim específico outrora indicado consiste na destinação de renda a uma entidade na área social, tal como um hospital ou uma universidade.

Em termos semânticos, o *endowment* pode ser definido como o valor destinado gratuitamente a uma instituição de interesse social para que ela possa obter uma renda mediante os resultados obtidos pelo investimento desse valor. Assim, é possível identificar que o *endowment* apresenta conotações econômicas, sociais e jurídicas.

No viés econômico, o *endowment* pressupõe um instrumento de aferição de renda para sustentabilidade financeira. No viés social, indica uma conduta de transferência de patrimônio para o atingimento de um interesse social, que extrapola o individual. Sob o viés jurídico, as normas que regulam essa conduta de transferência gratuita de patrimônio entre pessoas, que convivem socialmente, para a constituição de um *endowment*, de modo a proteger juridicamente os interesses envolvidos, estimular comportamentos de doação e obter recursos financeiros.

O site Investopedia.com apresenta algumas diretrizes sobre a estrutura conceitual do *endowment* com a descrição de suas características, dentre as quais, o

---

<sup>14</sup>A tradução foi realizada no site Google tradutor. Disponível em <https://translate.google.com.br/?hl=pt-BR&sl=en&tl=pt&text=endowment&op=translate> Acesso 05 nov. 2022

enquadramento no setor sem fins lucrativos (Smith, 2022). Outra característica envolve a constituição de uma quantia principal decorrente de doações privadas (Smith, 2022). A quantia principal passa por aplicação financeira para geração de rendimentos, de modo que o *endowment* busca a preservação do principal com a utilização somente do que foi auferido com o seu investimento (Smith, 2022).

Tanto o principal quanto seus rendimentos favorecem uma organização da sociedade civil na área social e, excepcionalmente, uma porcentagem do principal pode ser retirada e utilizada (Smith, 2022). Para a integração dessas características, o *endowment* vale-se de regulação própria e específica por meio de políticas que disponham sobre as regras de investimento, de retirada e de utilização dos valores doados que o compõem e sejam destinados para o fim ao qual foi constituído (Smith, 2022). Ao interpretar tais características, o *endowment* apresenta uma estrutura financeira e jurídica, que depende de doações privadas, investidas para geração de rendimento no longo prazo, porquanto a sustentabilidade que lhe é atrelada.

De acordo com Fabiani e Cruz, “a estratégia geral de um fundo patrimonial é que o seu patrimônio deve ser preservado e investido para gerar retorno” (2017, p. 5). Fabiani e Cruz (2017) complementam que os *endowments*, mesmo que exijam a aplicação financeira, não se confundem com os fundos de investimento, pois, analisando a regulação estabelecida pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, esclarecem que os fundos de investimento se constituem na forma de condomínio para gerar retorno financeiro aos próprios investidores, que se reúnem para aplicar os seus recursos. Segundo Fabiani e Cruz, “já os *endowments* são instrumentos criados para perenizar a existência e a viabilidade financeira de uma organização sem fins lucrativos” (2017, p. 4).

Para alcançar a perenidade e a sustentabilidade financeira, Fabiani e Cruz (2017) apontam três principais características aos *endowments*: a necessidade de uma política de resgate, uma política de investimento e uma governança sólida. A política de resgate foi identificada pelos referidos economistas mediante a análise de resultados de pesquisas efetuadas pela associação norte-americana *National Associations of College and University Business Officers* - NABUCO. Tais pesquisas apontam como uma prática dos *endowments* o resgate anual de aproximadamente 5% (cinco por cento) de seu patrimônio líquido (Fabiani; Cruz, 2017). O objetivo do resgate é converter os ativos em caixa para cobrir um ritmo de gastos do *endowment* (Fabiani; Cruz, 2017).

Mediante extração de informações divulgadas por David Swensen, gestor do *endowment* da Universidade de Yale, Fabiani e Cruz ponderam que a política de resgate tem que estar em consonância com a política de investimento, a qual “deve levar em consideração a expectativa de retorno de longo prazo enquanto fortalece a viabilidade da instituição do ponto de vista operacional” (2017, p. 5). O investimento visa à manutenção da perenidade do patrimônio doado para que seja possível o resgate de percentual para o cobrimento das despesas do *endowment*, permitindo a sustentabilidade. Nesse sentido, Fabiani e Cruz (2017) colocam como outra particularidade do *endowment* a existência de uma estrutura de governança capaz de assegurar processos decisórios conscientes da lógica sustentável financeira.

Diante da adoção dessas particularidades, por meio da análise da atuação da Fundação Bill e Melinda Gates, da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford, mantidas por fundos patrimoniais, Fabiani e Cruz (2017) conduzem para mais um signo dos *endowments* de que constituem fonte alternativa de ativos para o alcance da independência financeira. Ou seja, a razão do *endowment* não é substituição de recursos, mas uma possibilidade, em sentido adicional à renda principal, por isso, a sua formação decorrer de doações, que dependem de ações humanas voluntárias e altruístas (Kisil; Fabiani; Alvarez, 2012).

Fabiani e Cruz (2017) ainda consideram os *endowments* um instrumento para o desenvolvimento econômico por meio do mercado de capitais e do mercado financeiro, pois a aplicação dos valores doados pode ocorrer em fundos de *venture capital* e *private equity*<sup>15</sup>, bem como em fundos de investimentos de negócios com impacto socioambiental.

Em complemento, ao propor um conceito de *endowment*, Spalding considerou tais características, definindo-o como:

o conceito de um *endowment* é o de um fundo permanente, que se estrutura por meio de modelo de gestão de investimentos de longo prazo e com governança apropriada, e que, em sua essência, busca preservar o montante principal e reger a utilização dos rendimentos auferidos em prol da missão

---

<sup>15</sup> De acordo com Pavani, “o termo *venture capital* é também largamente utilizado para definir o financiamento de novos negócios (startups ou negócios ainda em fase de operação inicial) em transações que envolvem diretamente um grupo de empreendedor, detentor de um projeto ou ideia, e um grupo provedor de capital. Esse emprego da expressão *venture capital* tem sido menos utilizado pelas publicações especializadas e pelas empresas mais tradicionais do setor, mas tem sido gradualmente mais utilizado pela imprensa e pela comunidade financeira em geral. No mesmo contexto, a expressão *private equity* tem sido aplicada para investimentos em empresas mais maduras (estágio imediatamente posterior ao *venture*)” (2003, p. 98).

finalística a que se propõe. Trata-se de um conjunto de ativos permanentes (dinheiro, títulos, imóveis, entre outros), geridos com vistas a preservar o valor doado no longo prazo, utilizando seus rendimentos em prol de entidades sem fins lucrativos e de suas finalidades institucionais. Objetiva, assim, criar uma estrutura para a sustentabilidade da entidade, possibilitando uma gestão de longo prazo dos recursos destinados ao fundo e assegurando a manutenção (e desejavelmente o incremento) do patrimônio original (2016, p. 5).

No mesmo sentido, ao analisar o motivo pelo qual universidades norte-americanas possuem *endowments*, Hansmann (1990) entende que o termo significa que o fundo patrimonial tem a formação integralmente derivada de doações. Embora a investigação de Hansmann (1990) seja sobre as universidades privadas norte-americanas, o jurista ressalta que suas análises podem ser aplicadas a outras organizações. Uma constatação de Hansmann (1990) sobre as características dos *endowments* é a circunstância de que esses fundos, apesar de constituídos por doações, não se submetem às restrições impostas pelos doadores dos valores formadores do fundo, de modo que os *endowments* são estabelecidos, de acordo com a deliberação da instituição beneficiária.

A existência de uma deliberação específica vinculada à perenidade financeira de uma instituição permite um aspecto regulatório comportamental por parte dos doadores, que tem a segurança jurídica de que o valor por eles doados não atenderá uma necessidade momentânea, mas perpetuará no longo prazo (Spalding, 2016; Neto et al, 2020). A perenidade não significa imutabilidade, de modo que a incorporação das doações privadas não impede que um percentual seja utilizado concretamente, ao invés de ser investido, desde que o *endowment* mantenha a sua perenidade financeira (Hansmann, 1990). Assim, essencialmente, o *endowment* precisa ter regras, políticas e condutas próprias para a manutenção do seu propósito.

É possível perceber que a definição de fundo patrimonial proposta pela literatura ora explorada apresenta elementos econômicos e jurídicos para a conceituação. O fundo patrimonial tem uma pretensão econômica de garantir sustentabilidade financeira mediante preservação dos ativos investidos para a geração de rendimentos. Para assegurar esta finalidade, o fundo patrimonial precisa de uma estrutura normativa que promova segurança jurídica de que a perenidade patrimonial do fundo será preservada para o atingimento da sustentabilidade financeira, o que exige processo decisório com base em políticas e procedimentos.

No entanto, o conceito de fundo patrimonial pressupõe a incorporação de conotações sociais e políticas com a mesma ênfase econômica e jurídica para o

convencimento do pressuposto de sua existência: interesse social. Sotto-Maior (2011) expõe que a sustentabilidade financeira e a estrutura normativa são necessárias para reger o interesse social, sendo a finalidade primária do *endowment*.

Na regulação promovida pela Lei Federal nº 13800/19, a definição de fundo patrimonial está em consonância com as noções sociais, econômicas e jurídicas construídas pela literatura ora explorada conceitualmente. No entanto, a lei acrescenta uma conotação política ao fundo patrimonial ao inseri-lo como fonte alternativa de recursos financeiros para a promoção do interesse público que, por sua vez, pode estar atrelado a uma instituição pública, isto é, um fim estatal.

De acordo com o art. 1º, *caput* cumulado com o art. 2º, inciso IV e o art. 4º da Lei Federal nº 13800/19, o fundo patrimonial é um conjunto de ativos de natureza privada com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo para o fomento de finalidades de interesse público mediante a gestão de uma organização gestora. Conforme o art. 3º da Lei Federal nº 13800/19, a organização gestora que institui o fundo patrimonial, faz a gestão e celebra instrumentos de parceria com as instituições apoiadas e instrumentos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público, podendo ter cláusula de exclusividade com a instituição pública.

Verifica-se que a conotação econômica está inserida na natureza de conjunto de ativos privados como fonte de recursos de longo prazo, a conotação jurídica é preenchida pela gestão e pelo estabelecimento de vínculos por uma organização gestora com as instituições apoiadas, a conotação social na finalidade do fundo patrimonial em fomentar o interesse público e a conotação política na hipótese em que o interesse público fomentado esteja atrelado à uma instituição estatal.

Portanto, na regulação brasileira, o conceito de fundo patrimonial pressupõe uma característica econômica, jurídica, social e política. Economicamente, é um patrimônio formado como fundo perene de doações, cujos valores doados são aplicados em alguma modalidade de investimento para geração de rendimentos, que constituam fonte alternativa de ativos financeiros de longo prazo pela preservação do principal, em sustentabilidade. Juridicamente, o fundo patrimonial depende de um conjunto de normas, de procedimentos e de instrumentos que assegurem o funcionamento, o processo decisório para o alcance da sustentabilidade financeira para o impacto social. Socialmente, a finalidade do fundo patrimonial é garantir financeiramente o interesse social, em benefício de alguma causa ou organização sem fins lucrativos, que promova o bem comum. Politicamente, o fundo patrimonial no

Brasil pode apoiar uma instituição pública e participar da tomada de decisão de concretização do interesse público.

Tendo em vista o feixe de características do fundo patrimonial que exige a esfera social e a esfera política, passa-se a analisar como tais características, da maneira como reguladas pela Lei Federal nº 13800/19, guardam - ou não - compatibilidade com o Estado Democrático de Direito, com o recorte para a definição de interesse público pela modelagem regulatória e pela governança na conformação entre autonomia privada e autonomia pública.

### **2.3. A regulação da Lei nº 13800/19 para a Administração Pública e o Estado Democrático de Direito: aproximações e distanciamentos**

Uma vez situado que os fundos patrimoniais regulados pela Lei Federal nº 13800/19 estabelecem uma relação entre o Estado-sociedade. Uma vez apontado que a existência de fundos patrimoniais é um fenômeno global e que seu conceito exige uma abordagem interdisciplinar para coordenar as conotações econômicas, jurídicas, sociais e políticas inerentes à justificativa e ao propósito de um fundo patrimonial. Uma vez apontado que a regulação do fundo patrimonial precisa adequar-se à realidade brasileira, passa-se a analisar a sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito na perspectiva do interesse público e do processo decisório do seu funcionamento.

O Estado Democrático de Direito tem como principal característica a limitação do poder por meio do exercício da democracia e da proteção dos direitos humanos. Isso implica na adoção de bases valorativas consubstanciadas em princípios para a promoção de justiça social (Chauí, 2012; Dallari, 2009; Ranieri, 2023). Implica também, segundo Binenbojm (2008), na mutualidade entre a autonomia pública e a autonomia privada no exercício que elas manifestam em espaços de discussões de interesses comuns, aproximando-se do conceito defendido por Habermas de espaços públicos em que o interesse público passa a ser provado pelo convencimento (Bittar, 2013; Habermas, 2020; Werle, 2008).

A forma pela qual a imbricação entre os interesses individuais e o interesse público ocorre passa por uma regulação normativa do próprio Estado Democrático de Direito para assegurar ambos os interesses (Binenbojm, 2008). Além disso, o processo decisório que está atrelado à conformação entre o interesse individual e o

interesse público atrai a adoção de medidas institucionais que podem ser identificadas na governança, que se manifesta no espaço de coexistência da autonomia privada e da autonomia pública e tem como norte a promoção dos direitos humanos, exigindo-se estruturas de aplicação normativas, de conformidade e de deliberação (Bobbio, 2019; Gouvea, 2022; Oliveira, 2009).

Nesse sentido, a análise buscará identificar se as regras da Lei Federal nº 13800/19 quanto à promoção do interesse público e ao processo decisório observam diretrizes principiológicas, regulação democrática e governança com a intersecção da realidade brasileira, considerando as interfaces do patrimonialismo e da escravidão que conduzem às tomadas de decisões personalíssimas em benefício individual e à dominação de grupos de interesses, por sua vez, incorporados e perpetuados pela subjetivação empresarial e autoritária como consequência neoliberal (Andrade, Cortês, Almeida, 2021; Brown, 2019; Dardot e Laval, 2016; Faoro, 2002; Souza, 2019).

### **2.3.1. Diretrizes principiológicas: a omissão da Lei Federal nº 13800/19**

A Lei Federal nº 13800/19 seguiu o processo legislativo, de acordo com o artigo 59 e seguintes da Constituição Federal (Brasil, 1998). O respeito ao processo legislativo guarda consonância com a democracia representativa, mas não pode ser um pressuposto totalizante para a promoção democrática, em razão da imprescindibilidade de integração com a democracia participativa (Bobbio, 2020; Chaui, 2012). Por sua vez, a participação não pode se limitar à oportunidade de fazer parte da tomada de decisão, mas deve ser precedida do debate que fundamenta àquela decisão, conforme a democracia deliberativa, isto é, discussão realizada com base em determinados parâmetros e procedimentos para o convencimento (Binenbojm, 2008; Bittar, 2013; Habermas, 2020; Werle, 2008).

Seguindo esses preceitos, um distanciamento que pode ser identificado na regulação da Lei Federal nº 13800/19 é a ausência de um dispositivo geral principiológico por não definir diretrizes, que possam estabelecer parâmetros para a interpretação e a aplicação da referida norma. Essa falta normativa pode conduzir a possível lacuna de conteúdo decisório na finalidade da lei, que é destinar recursos financeiros de um fundo patrimonial para a concretização de um interesse público. Ainda, pode conduzir a um processo de exclusão com abertura para adoção de condutas arbitrárias.

Uma norma com omissão de diretrizes principiológicas e com potencial arbitrário não tem compatibilidade com a Administração Pública, em virtude do regime jurídico que lhe é aplicado (Di Pietro, 2016). Segundo Marrara (2022), as organizações da sociedade civil que estabelecem uma relação de parceria com a Administração Pública integram uma esfera pública não estatal e ingressam em regime jurídico diferenciado preponderantemente privado, mas com inflexões no direito administrativo. De acordo com Marrara, “esse grupo bastante heterogêneo de entidades privadas em função pública ou de utilidade pública pode ser conceituado como ‘entes de colaboração’” (2022, p. 190).

Salienta-se que nas legislações específicas que regulam matérias concernentes aos entes de colaboração, o dispositivo principiológico tem expressa previsão normativa, a exemplo do art. 5º da Lei Federal nº 13019/2014, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Destaca-se, ainda, as parcerias celebradas pelas fundações de apoio com as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs. Embora a Lei Federal nº 8958/94, que dispõe sobre tais relações (Brasil, 1994), não tenha um dispositivo principiológico, a observância de princípios está delineada no art. 1º e no art. 2º da Lei Federal nº 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, aos quais as IFES e as ICTs se submetem.

Mesmo na ausência de dispositivo principiológico em diplomas legais, o respeito aos princípios foi determinado pelos órgãos controladores judiciais, em reflexo constitucional. Ao julgar a constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais – OS (Brasil, 1998), no acórdão proferido na ADI 1923, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação da referida lei conforme à Constituição Federal para a observância dos princípios administrativos da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 2015). Cita-se que, posteriormente, no regulamento previsto no Decreto nº 9190/2017, houve o estabelecimento de diretrizes à Administração Pública para a celebração de contratos de gestão com as organizações sociais (Brasil, 2017).

No tocante aos termos de parceria celebrados com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, o art. 3º cumulado com o art. 4º, I, da Lei Federal nº 9.790/99 define quais finalidades são consideradas como objetivos

sociais compatíveis com a referida qualificação e celebração da parceria, bem como determina que o estatuto social da organização tenha previsão expressa dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.

Diante deste arcabouço normativo, é possível avaliar que a modelagem dos fundos patrimoniais na celebração de instrumentos de parceria com a Administração Pública carece de base principiológica, o que se afasta do Estado Democrático de Direito. A ausência de definição de princípios, que valorem as regras a serem seguidas pelos fundos patrimoniais e a respectiva organização gestora, bem como pela Administração Pública, acarreta falta de parâmetros para a deliberação (Binenbojm, 2008; Bittar, 2013; Habermas, 2020; Werle, 2008).

Segundo Algranti (2019), a Lei Federal nº 13800/19 estabelece um procedimento próprio para a parceria entre os fundos patrimoniais e a Administração Pública, em razão de expressa previsão normativa, que afasta expressamente a aplicação de disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, do MROSC e da OSCIP. Sobre a exclusão normativa do modelo dos fundos patrimoniais com as demais legislações de similitude material, Oliveira faz crítica por acarretar comprometimento com a interpretação e por acarretar insegurança jurídica:

De acordo com o art. 31 da Lei nº 13.800/2019, os instrumentos de parceria e os termos de execução não se submetem à Lei nº 8.666/1993, à Lei nº 13.019/2014 (Lei das Organizações da Sociedade Civil – OSCs), e à Lei nº 9.790/1999 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs). Curioso notar que a norma em comento afasta expressamente a aplicação de algumas normas específicas do terceiro setor, mas deixa de mencionar, sem justificativa, outras normas relevantes, tal como a Lei nº 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais – OS). O afastamento das referidas normas pode gerar confusões interpretativas e insegurança jurídica. Não haveria problema em submeter os termos de parceria e de execução da Lei nº 13.800/2019 às normas específicas estipuladas na respectiva Lei de regência, em virtude do princípio da especialidade, bem como afastar os referidos ajustes da aplicação das normas que regulam as parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas que envolvam recursos públicos. Isso porque os fundos patrimoniais regulados pela Lei nº 13.800/2019 são compostos por ativos de natureza privada e geridos por organização gestora também de caráter privado (art. 2º, II e IV, da Lei). Ocorre que a legislação em comento não apresenta regras exaustivas sobre as parcerias, contendo lacunas relevantes que demandariam a potencial aplicação supletiva de outras normas constantes do microsistema jurídico do terceiro setor (Oliveira, 2019, p. 211).

Por ter um procedimento próprio para o modelo dos fundos patrimoniais, sem parâmetros e diretrizes principiológicas, é possível constatar a abertura de espaço

para arbitrariedades, pois, conforme será analisado em tópico específico 2.3.2., a lei confere o processo decisório à organização gestora do fundo patrimonial.

Além disso, importante ressaltar que a Lei Federal nº 13800/19 decorreu da Medida Provisória nº 851/18. O exercício de governo por meio de medidas provisórias é uma prática de gestão gerencial, que não promove, desde o início de formulação e elaboração do texto normativo, o debate público sobre a matéria e centraliza o processo decisório na tecnocracia (Paes de Paula, 2005).

Sem o debate público, a formação de consciência política fica comprometida por não promover o pertencimento (Bittar, 2013; Habermas, 2020; Werle, 2008), ainda mais quanto aos fundos patrimoniais, cuja formação depende de doações, isto é, de condutas voluntárias e altruísticas das pessoas.

### **2.3.2. Regulação: a modelagem da Lei Federal nº 13800/19 para o atingimento do interesse público**

A modelagem dos fundos patrimoniais feita pela Lei Federal nº 13800/19 possui o propósito central na criação de uma nova figura concernente à Organização Gestora de Fundo Patrimonial – OGFP, conforme previsto no art. 2º, II cumulado com o art. 3º da referida lei. De acordo com Oliveira, Jacob e Rossignoli, a constituição de uma pessoa jurídica é uma proteção dos fundos patrimoniais, eis que “separa juridicamente os recursos que servem para financiar as iniciativas das próprias instituições executoras das atividades a que se destinam as doações” (2022, p. 52).

No mesmo sentido, a literatura até então produzida sobre o assunto tem se mostrado favorável a interpretação de que a OGFP confere segurança jurídica e proteção ao separar o ativo financeiro, que compõe o fundo patrimonial da operação do interesse público que se visa concretizar. Nesse sentido, Pasqualin defende que o fundo patrimonial é um ativo da OGFP e que com ela não se confunde:

é importante ter clareza, também, que a Organização Gestora não é o fundo patrimonial, ou o *endowment*, em si. A OGFP é a pessoa jurídica responsável por captar e gerir o Fundo Patrimonial. O Fundo Patrimonial, por sua vez, é o ‘conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela Organização Gestora de Fundo Patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos’. Ou seja, o *endowment* é um ativo da OGFP, por ela gerido (2019, p. 27).

Mas existe uma exceção quanto à criação de pessoa jurídica, prevista no parágrafo único do art. 2º da Lei Federal nº 13800/19 referente às fundações de apoio credenciadas na forma da Lei Federal nº 8958, de 20 de dezembro de 1994, as quais, embora existentes, podem exercer a gestão dos fundos patrimoniais (Brasil, 2019), sendo identificada na literatura crítica quanto à assunção pela fundação de apoio da função de organização gestora, conforme pondera Algranti:

tal permissão legal descaracteriza o conceito de 'organização gestora' conforme apresentado, aumentando o risco de confusão patrimonial e consequente comprometimento dos ativos do Fundo em virtude de contingências da fundação de apoio que não guardem relação com as finalidades da Organização Gestora. Ademais, o processo de prestação de contas e contabilidade do Fundo Patrimonial também seria mais complexo, pois haveria a necessidade de segregação das demais atividades realizadas pela fundação de apoio, conferindo menos transparência e segurança aos doadores. Nesse sentido, recomenda-se que as fundações de apoio sejam enquadradas como organizações executoras e não como organizações gestoras, conforme será mais bem detalhado adiante (2019, p. 53).

Embora a exceção autorizada pela lei, a regra geral da hipótese de constituição de um fundo patrimonial é a existência da OGFP. Segundo Oliveira, Jacob e Rossignoli (2022), a OGFP atuará como mediadora do processo de gestão dos fundos patrimoniais para a alocação de seus rendimentos às causas de interesse público:

os fundos patrimoniais são geridos por organizações sem fins lucrativos cuja finalidade é captar recursos de pessoas físicas ou jurídicas e aplicá-los no mercado financeiro para que seus rendimentos sirvam de fomento a instituições que promovem causas de interesse público. Isso quer dizer que para o funcionamento dos fundos patrimoniais, uma organização mediará o processo (Oliveira, Jacob e Rossignoli, 2022, p. 45)

Verifica-se que a OGFP é o espaço em que haverá a deliberação do interesse público. Mas esse interesse público pode ou não estar atrelado à Administração Pública, pois a lei determinou a exigência de que a OGFP deve destinar recursos do fundo patrimonial a uma instituição apoiada, que pode ser uma instituição pública ou uma instituição privada sem fins lucrativos, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 13800/19.

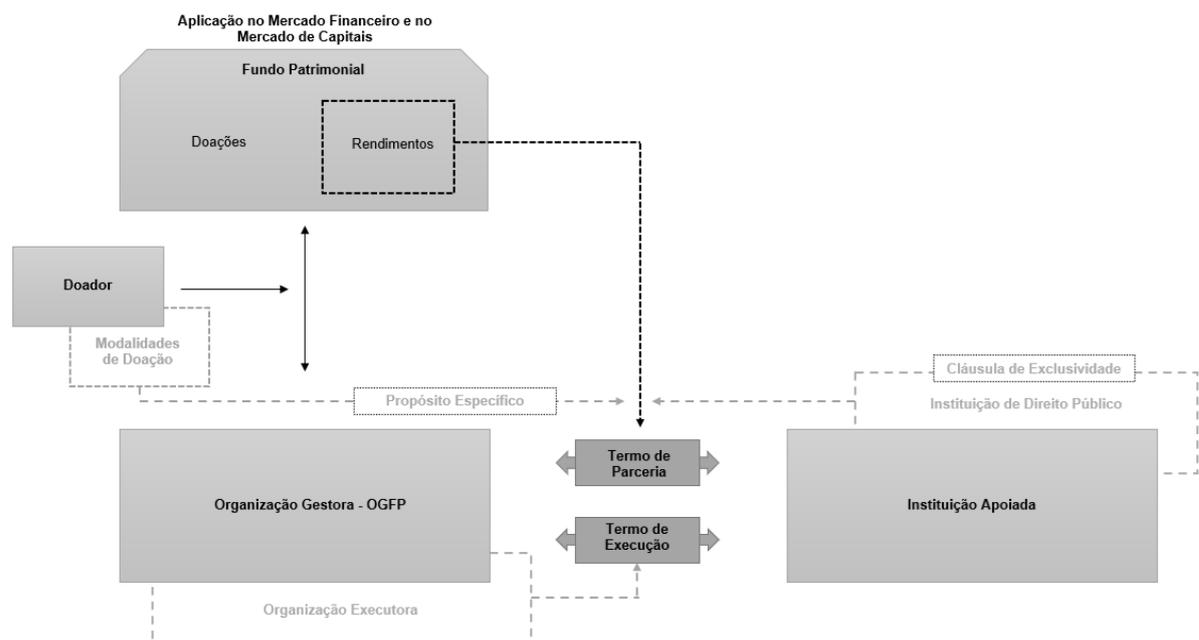
Neste aspecto, a lei determinou uma modelagem do fundo patrimonial, envolvendo a OGFP para a escolha da instituição a ser por ela apoiada com os recursos financeiros do fundo, que, conforme a lei, está vinculado ao interesse público. Nos termos da Lei Federal nº 13800/19, a destinação de recursos para o interesse

público e a execução envolve um processo decisório com a instituição a ser apoiada pela OGFP, sendo que a decisão tomada será externada em dois instrumentos: termo de parceria e termo de execução, no caso de a instituição apoiada ter natureza pública, conforme previsto no art. 18 da referida lei. Ainda, o processo decisório poderá envolver o doador, a depender da modalidade de doação, nos termos do art. 14 da Lei Federal nº 13800/19.

Ademais, especificamente em relação ao termo de execução, a lei prevê a possibilidade de envolvimento de um terceiro, que somente exercerá a atribuição executória, que a lei denomina como organização executora, nos termos do art. 2º, III cumulado com art. 21 da Lei Federal nº 13800/19.

O Infográfico 3 sistematiza a organização da modelagem proposta pela Lei Federal nº 13800/19 quanto ao fundo patrimonial.

**Infográfico 3 - A modelagem do Fundo Patrimonial pela Lei Federal nº 13800/19**



Fonte: elaboração própria; BRASIL, 2019.

Pelo Infográfico 3, é possível compreender que há uma complexidade na organização do fundo patrimonial para a destinação de seus rendimentos a um interesse público a fim de conferir perenidade financeira a sua concretização (Pannunzio, 2019; Pasqualin, 2019).

Adotando-se a interpretação de Oliveira, Jacob e Rossignoli (2022) de que a OGFP é uma instância de mediação, depreende-se pelo Infográfico 3 que a

intermediação é feita com os doadores e com a instituição apoiada. Nesse sentido, importante analisar os fatores que envolvem a intermediação com os doadores e com a instituição apoiada, pois são tais fatores que refletem no processo decisório, conseqüentemente na conformação entre a autonomia pública e a autonomia privada.

### **2.3.2.1. Modalidades de doação**

Quanto à doação, elas podem ser de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais ou estrangeiras, com a particularidade de que é possível o recebimento de doações por Estados estrangeiros, nos termos do art. 1º cumulado com o art. 13, inciso II, ambos da Lei Federal nº 13800/19 (Brasil, 2019).

A Lei Federal nº 13800/19 traz também particularidades com a previsão de outras fontes de recursos para a formação do fundo patrimonial. As receitas constitutivas do fundo estão descritas em rol previsto no art. 13 da Lei Federal nº 13800/19, com o destaque para recursos derivados de locação e de alienações de bens e direitos ou de publicações, bem como a exploração de direitos de propriedade intelectual decorrente dos projetos financiados pelo fundo (Brasil, 2019).

A diversidade de fontes de recursos para a constituição do fundo patrimonial prevista no art. 13 da Lei Federal nº 13800/19 tem sido interpretada favoravelmente pela literatura. De acordo com a Algranti (2019), a Administração Pública pode explorar suas competências em prol da capitalização de fundos patrimoniais, que tenham a cláusula de exclusividade com instituição pública e desde que respeitado o regime jurídico administrativo, sendo por ela citado o exemplo da possibilidade de exploração comercial de imóveis públicos não afetados mediante contratos de cessão.

Segundo Kisil (2019), o alcance de sustentabilidade financeira perpassa pelo acesso à fonte de recursos não tradicionais, por exemplo, a citação do autor do projeto denominado “Filantropização via Privatização” liderado pelo Professor Lester Salamon da *John Hopkins University* para defender que parte de recursos advindos de um processo de privatização seja destinado à constituição de fundos patrimoniais. Para Pasqualin (2019), a regulação da Lei Federal nº 13800/19 se aproximou deste viés ao prever a fonte de recursos decorrentes de obrigação assumida em termos de ajuste de conduta, acordos de leniência e colaboração premiada:

o mais próximo que a Lei 13800/19 chegou desse conceito do Professor Salomon foi a possibilidade de se doar recursos às OGFPs no âmbito da execução de termos de ajuste de conduta, acordos de leniência e colaboração premiada. Mas a Lei 13.800/19 impediu a transferência de recursos da administração pública direta, autárquica, fundacional e de empresa estatal dependente, incluída a instituição pública apoiada, para Fundos Patrimoniais, o que, a nosso ver, poderia ser revisto (2019, p. 32).

Nessa interpretação de Pasqualin (2019), verifica-se que há a ressalva normativa, que veda expressamente qualquer doação ou transferência de recursos pela Administração Pública direta, autárquica, fundacional e de empresa estatal dependente, nos termos do art. 17 da referida lei (Brasil, 2019). Segundo Algranti (2019), a norma não incluiu as sociedades de economia mista e as empresas públicas independentes, de modo que houve uma pluralidade de captação de recursos. Além disso, acrescenta-se que não houve a inclusão na proibição da doação pelos entes em colaboração, mas é possível que tais entes recebem recursos públicos, enquadrando-se na proibição das empresas estatais dependentes.

De outro lado, em tese de doutorado, Queiroz (2023) defende que o modelo de fundos patrimoniais previsto na Lei Federal nº 13800/19 foi influenciado e encabeçado por agentes privados de hegemonia com o destaque na direção do IDIS, atendendo-se diretrizes emanadas pelo Banco Mundial. Para Queiroz (2023), esta agenda dirigida essencialmente por agendas privados de hegemonia provoca a formulação de políticas e de legislações favoráveis ao setor privado em expansão lucrativa por meio de disputa com o interesse público.

Importante considerar que ambos os posicionamentos são relevantes para a discussão quanto à intersecção do exercício da autonomia privada e da autonomia pública. Entende-se que o fortalecimento da iniciativa privada é legítimo, em razão do desenvolvimento e de se constituir também um direito individual fundamental. Contudo, a promoção do interesse público não pode ser esvaziada, pois tem que se ter a reciprocidade na hipótese em que a autonomia privada se dispõe a efetivar um direito social: fortalece o privado com o impacto social mediante a entrega de prestações de serviços e de bens que ocasionem mobilidade e transformação social, pois a essência do Estado Democrático de Direito.

Neste ponto, interessante citar a reportagem do *New York Times* de David A. Farenthold e Ryan Mac sobre a fundação filantrópica de Elon Musk (2024). De acordo com Farenthold e Mac (2024), antes de março de 2021, a fundação filantrópica de Elon Musk nunca tinha anunciado qualquer destinação de recursos

para a região onde a empresa *SpaceX* de Elon Musk está situada. A doação só foi acontecer em março de 2021 em decorrência de uma explosão no lançamento de um foguete e então a fundação fez a doação à região para a revitalização (Fahrenheit; Mac, 2024).

Tal evento levantou atenção à fundação filantrópica. Segundo Fahrenheit e Mac (2024), uma investigação feita pelo *New York Times* coletou evidências de que a fundação é utilizada apenas para o benefício próprio de Elon Musk e de suas empresas, diferentemente, por exemplo, da Fundação de Bill Gates que impactou concretamente na prestação de saúde na África ou da Fundação da família Walton, instituidora do Walmart, que influenciou no aperfeiçoamento do sistema de educação americano. Segundo Fahrenheit e Mac (2024), a fundação de Elon Musk ocorre em infração, pois, pela legislação americana, é obrigada a destinar anualmente no mínimo 5% (cinco por cento) do seu patrimônio para causas sociais, percentual que não é observado.

As evidências da investigação jornalística de que a fundação beneficia pessoalmente Elon Musk abordam desde a composição dos órgãos deliberativos, sendo que o Conselho de Administração abarca a pessoa de Elon Musk e dois voluntários, apenas; até a ausência de informações de qual é o propósito da instituição e projetos por ela amparados, bem como as doações para, por exemplo, a escola *Ad Astra* que foi fundada por Elon Musk e somente disponibiliza vagas para funcionários das empresas de Elon Musk, em especial para o alto escalão e não há disponibilização de vagas para a gestão operacional (Fahrenheit e Mac, 2024). Nesse sentido, Fahrenheit e Mac complementam:

Musk não tem obrigação de ter uma instituição de caridade e deixou claro que acredita que as suas empresas com fins lucrativos mudarão o mundo para melhor, muito mais do que qualquer empreendimento filantrópico poderia. Mas depois de criar uma organização sem fins lucrativos e de a preencher com doações dedutíveis de impostos, é obrigado por lei a garantir que a sua fundação sirva ao público e que não funciona para “benefício privado” do seu líder. Uma análise do *New York Times* descobriu que, das doações da Fundação Musk em 2021 e 2022 – os últimos anos para os quais há dados completos disponíveis – cerca de metade das doações tinham alguma ligação com Musk, um de seus funcionários ou uma de suas empresas. (...) “O que é realmente impressionante em Musk é a disjunção entre sua personalidade pública descomunal e sua presença filantrópica mínima”, disse Benjamin Soskis, que estuda filantropia no Urban Institute. Enquanto outros bilionários almejavam um amplo impacto na sociedade, Soskis disse que a fundação de Musk carece de “qualquer direção ou foco real, fora de seus empreendimentos comerciais”. (tradução nossa, 2024)

A questão de análise que se extrai do caso da reportagem é de que a inocorrência do atendimento concreto e efetivo de impacto social pelas doações não condiz com a filantropia. No contexto dos fundos patrimoniais, torna-se fator de proteção jurídica a garantia de que a doação e destinação de recursos seja para o interesse público. Conforme sustenta Tabaa ao comparar o *endowment* da Universidade de Al-Qarawiyyin e sua emulação com o *endowment* do Merton College, o fundo patrimonial tem a finalidade de “garantir oportunidades de mobilidade social sustentáveis e equitativas” (tradução nossa, 2019, p. 5).

Retomando-se a regra geral quanto à formação do fundo patrimonial no Brasil de acordo com a Lei Federal nº 13800/19 pelas doações, a regulação avança na previsão de múltipla fonte de receitas e de proibir a doação de recursos públicos, com exceção das empresas estatais independentes. Como as empresas estatais independentes não recebem repasses públicos e atuam no domínio econômico, há similitude para a realização de uma doação ao fundo patrimonial.

Todavia, há que apontar que a literatura explorada tem uma defesa dominante de que esta regra de doações públicas tem que ser revista. Com o que esta pesquisa não concorda, em decorrência do conflito de interesse e que traz respaldo na crítica de dominância dos agentes privados de hegemonia, conforme Queiroz (2023).

Além disso, esta pesquisa apontou que o art. 17 da Lei Federal nº 13800/19 foi omissivo quanto às doações sobre os entes de colaboração, de modo que não proibição da doação por eles aos fundos patrimoniais, mas como eles recebem recursos públicos, tal como as empresas estatais dependentes, é possível o enquadramento na proibição.

Importante citar a pesquisa de Lima (2020) que defendeu a adoção de fundos patrimoniais em unidades de conservação nos termos da Lei Federal nº 13800/19, propondo um cálculo para a estimativa de um fundo patrimonial para que ele consiga garantir o seu caráter de fonte alternativa e não substitua as dotações orçamentárias. Com o recorte para as unidades de conservação, Lima (2020) propôs um cálculo de estimativa de tamanho de fundo patrimonial capaz de destinar recursos para uma unidade de conservação sem competir com o orçamento e pela circunstância de que deve ser encarado dentro de um portfólio de mecanismos para captação de recursos.

Outra regulação proposta pela Lei Federal nº 13800/19 é de que, a depender da modalidade de doação, ela pode refletir no processo decisório de qual interesse público será apoiado por recursos do fundo patrimonial. Trata-se de uma regulação

que pode provocar a dominância privada desvinculada de impacto social a depender do intuito que motiva a realização da doação

As modalidades de doações são: doação permanente não restrita, doação permanente restrita de propósito específico e doação de propósito específico, nos termos do art. 14 da Lei Federal nº 13800/19. As duas modalidades de doações permanentes significam que o valor transferido é incorporado ao fundo e não pode ser resgatado, ao passo que na modalidade de doação de propósito específico, embora o valor seja incorporado ao fundo, o resgate é autorizado, desde que cumpridas as exigências legais (Brasil, 2019). A diferenciação ainda das modalidades é quanto a sua finalidade. A modalidade não restrita estabelece que os rendimentos auferidos podem ser destinados para quaisquer projetos, programas ou demais finalidades de interesse público, enquanto as doações de propósito específico, os rendimentos estão vinculados a projeto previamente definido na doação (Brasil, 2019).

A partir desta sistematização, é possível verificar que a lei autorizou a definição pelo doador para qual programa, projeto ou finalidade a respectiva doação será aplicada por intermédio da modalidade de doação de propósito específico.

Neste fator, identifica-se um distanciamento democrático, sendo que o exame da literatura demonstrou críticas quanto ao ditame, em prevalência, da autonomia privada sobre o que é interesse público ante à possibilidade de decisão com caráter dominante que a lei confere ao doador, conforme sustenta Stuchi et. al.:

Outra manobra que a lei dos fundos faz é estabelecer tipos de doação (art. 14) e, com base nisso, atribuir tipos de poderes aos doadores em relação aos recursos (BRASIL, 2019). Das três modalidades, apenas uma é doação livre, decisão que cabe exclusivamente ao doador. Isso significa que as pessoas jurídicas que doarem aos fundos apoiadores de instituições públicas podem interferir, em alguma medida, na execução ou nas deliberações dos programas que apoiarem, estabelecendo-se, assim, um modelo que, a depender do volume de investimento social, permite a influência direta de importantes segmentos de mercado sobre campos inteiros de políticas públicas (2020, p. 12/13).

A crítica de possibilidade de interferência privada pela modalidade de doação de propósito específico se aproxima das ponderações de Hansmann (1990) sobre as universidades americanas, em que o jurista sustenta que a decisão tem que ser da instituição beneficiária dos recursos do fundo patrimonial e não do doador.

Entretanto, outra parte da literatura entende como admissível a pulverização de causas que um fundo patrimonial pode apoiar, mesmo que seja específica, conforme pondera Pasqualin:

e, ainda, considerando que é possível que uma OGFP se dedique a uma ou mais causas, é possível que um Fundo Patrimonial tenha diversos 'sub-fundos', de aplicação restrita a determinada causa ou instituição. Nesse caso, é necessário que a OGFP segregue administrativa e contabilmente os ativos do Fundo Patrimonial para cada uma das causas apoiadas, garantindo maior transparência ao doador que queira fazer uma doação com propósito específico de beneficiar apenas uma das causas apoiadas pela OGFP (2019, 28).

Em que pese o entendimento de admissibilidade de aplicação de recursos do fundo patrimonial para uma determinada causa por vontade do doador, é preciso considerar que há um distanciamento democrático, a começar pela defesa do doador. A proteção jurídica tem que levar também em consideração que a doação será para o atingimento do interesse público e não para um propósito atrelado à vontade do doador. A investigação jornalística sobre a fundação de Elon Musk traz evidências sobre o risco de benefício próprio, que não condiz com a filantropia, pois a doação tem que ter um impacto social. No caso de fundos patrimoniais que apoiem instituições públicas, tais instituições que possuem legitimidade para definir o impacto social que necessitam com o qual o doador pode concordar ou não em apoiar.

No entanto, apesar da crítica quanto à modalidade de doação de propósito específico que pode promover um fator de dominância privada, é preciso considerar que a lei prevê disposições de conformação entre a doação com a proteção do interesse público no que concerne à decisão da OGFP.

De acordo com o art. 9º, inciso I, da Lei Federal nº 13800/19 cabe ao Conselho de Administração da OGFP a deliberação sobre a aplicação de recurso do fundo, de modo que a recomendação desta pesquisa é que as modalidades de doação sejam negociadas e alinhadas ao planejamento estratégico da OGFP, que precisa ser formulado em conjunto com a instituição apoiada, de acordo com os ditames da governança (IBGC, 2023; Gouvêa, 2022; OCDE, 2023; Oliveira, 2009; Serafim, Dias, Noije, 2020). Inclusive ao considerar que o espaço de negociação está alinhado com a abordagem democrática (Binenbojm, 2008; Paes de Paula, 2005).

Outro parâmetro que se aproxima da abordagem democrática que a lei prevê para evitar a prevalência do interesse do doador é na hipótese do propósito específico

se tornar impossível ou inútil, em que a doação será revertida ao fundo patrimonial para ser utilizada em demais programas, projetos e finalidades de interesse público, nos termos do art. 14, §6º, da Lei Federal nº 13800/19. Tal regra deveria ser aplicada também na hipótese de término do programa ou do projeto, mas o art. 14, §5º, da Lei Federal nº 13800/19 determinou que os rendimentos da doação continuem vinculados ao propósito específico, sendo um distanciamento democrático que confere prevalência do interesse do doador.

Nesse sentido, no tocante aos fundos patrimoniais apoiadores de instituições públicas, uma conformação entre a autonomia privada e a autonomia pública passível de ser feita é de que a doação de propósito específico esteja alinhada com o planejamento estratégico da OGFP e da instituição pública apoiada. Outra possibilidade de conformação é a previsão de que um percentual da doação de propósito específico será destinado em favor do fundo patrimonial e o percentual remanescente ao propósito específico do doador. Por fim, com o término do propósito específico, em qualquer hipótese, a doação seja integralmente revertida ao fundo patrimonial para ser utilizada em demais programas, projetos e finalidades de interesse público.

### **2.3.2.2. Instituição apoiada**

Outro fator que a lei prevê para balizar o atingimento do interesse público é a instituição a ser apoiada pelo fundo patrimonial. Pelo Infográfico 3, é possível depreender que a definição do interesse público ao qual os rendimentos do fundo patrimonial serão destinados está manifestada no termo de parceria a ser celebrado pela OGFP e a instituição apoiada, nos termos do art. 2º, inciso VII cumulado com o art. 3º, o art. 9º, inciso V, o art. 18 e o art. 19 da Lei Federal nº 13800/19.

A celebração de um termo de parceria tem compatibilidade democrática, no viés do consensualismo (Binenbojm, 2020; Marrara, 2014; Oliveira, 2009, Paes de Paula, 2005). Além disso, o art. 1º, parágrafo segundo, da Lei Federal nº 13800/19 estabeleceu quais são os interesses públicos que os fundos patrimoniais poderão apoiar: educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social, desporto, segurança pública e direitos humanos.

Quanto às áreas de atuação, importante ressaltar um distanciamento democrático na previsão da segurança pública. As demais áreas: educação, ciência,

tecnologia, pesquisa e inovação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social, desporto e direitos humanos estão previstas na ordem social, de modo que passível a participação da sociedade, na forma da lei, nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação das respectivas políticas públicas, conforme o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Mas a segurança pública está prevista constitucionalmente na defesa estatal e das instituições democráticas, sem abertura à participação da sociedade, nos termos do art. 144 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Uma vez delimitada normativamente as áreas cabíveis de apoio por um fundo patrimonial, de acordo com o art. 3º, parágrafo único, da Lei Federal nº 13800/19, caberá à OGFP definir se terá ou não exclusividade com uma instituição pública. Assim, parte da literatura sustenta um caráter não vinculante de um fundo patrimonial à Administração Pública, enquanto outra parte defende a imprescindibilidade da cláusula de exclusividade, de modo a promover a vinculação.

Segundo Algranti (2019), a cláusula de exclusividade do fundo patrimonial com uma instituição pública confere maior conformação entre a democracia e os direitos humanos, na medida em que a lei prevê regras específicas de governança. Sem a cláusula de exclusividade, há uma lacuna que pode gerar distanciamento da abordagem democrática que esta pesquisa ora adota, na medida em que pode pulverizar as doações e culminar na prevalência da autonomia privada, desprovida da conformação com o interesse público.

Em especial, aponta-se o risco de um fundo patrimonial se utilizar do nome de uma instituição pública e não ter qualquer instrumento que respalde se tal instituição pública será realmente apoiada seja pela cláusula de exclusividade e/ou pelo instrumento de parceria. Segundo Pasqualin, a cláusula de exclusividade com a anuência do dirigente máximo da instituição é o requisito legal que permite o uso da marca da instituição pública apoiada:

como a Organização Gestora de Fundo Patrimonial (OGFP) deve ser constituída sob a forma de uma associação ou uma fundação privada, toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, com capacidade civil para tanto, pode constituir uma OGFP. A única obrigação que a Lei dos Fundos Patrimoniais trouxe foi a anuência prévia do dirigente máximo da instituição pública apoiada, quando a OGFP se destinar exclusivamente a ela. A necessidade de tal anuência se aplica, naturalmente, à OGFP que se dedicar exclusivamente a instituições públicas, dado que a OGFP deverá ter autorização para captar recursos se utilizando da marca, imagem e reputação da instituição apoiada (2019, p. 22).

Em complemento, Pannunzio sustenta que a cláusula de exclusividade justifica a adoção do modelo da Lei Federal nº 13800/19 para a Administração Pública, pois confere a segurança jurídica de que o fundo patrimonial destinará recursos ao interesse público:

(...) a Lei 13.800/19 não estabelece esse tipo de restrição e, portanto, não coloca no terreno da ilegalidade Fundos concebidos de forma diversa. Ela oferece um modelo para a criação de Fundos Patrimoniais, não o único. Eventual tentativa de nela enxergar, por meio de interpretação, impedimento a outros arranjos, esbarraria na garantia constitucional da liberdade de associação. Se o modelo da Lei 13.800/9 é facultativo, em que situações é mais vantajoso optar por ele? Acreditamos que há pelo menos duas: (1) Fundos Patrimoniais destinados a apoiar instituições públicas, na medida em que terão acesso a instrumentos contratuais específicos para regular essa relação e se assegurar de que os recursos chegarão de fato na instituição apoiada; e (2) Fundos na área cultural, que poderão valer-se dos incentivos da Lei de Incentivo à Cultura para captação de recursos (2019, p. 76).

É possível denotar que, para Pannunzio (2019), o modelo de fundo patrimonial estabelecido pela Lei Federal nº 13800/19 é facultativo e, por assim ser, assegura a liberdade de associação para que as organizações da sociedade civil possam constituir os fundos patrimoniais no modelo que se adequa ao propósito por elas perseguidos. Conforme ponderado pelo jurista, o modelo da Lei Federal nº 13800/19 tem vantajosidade aos fundos patrimoniais destinados ao apoio de instituições públicas (Pannunzio, 2019).

Independentemente desta vantajosidade, o fator que se levanta na análise desta pesquisa como distanciamento democrático é lacuna do texto normativo em não estabelecer a obrigatoriedade do modelo especificamente para esses fundos que apoiam instituições públicas.

Tal lacuna pode trazer riscos de que os recursos de uma doação para um fundo patrimonial não alcancem a instituição pública apoiada, bem como o risco de não estabelecimento de uma conformação democrática entre a autonomia privada e a autonomia pública. Importante ressaltar que o risco é no sentido de que como a lei estabelece uma faculdade, pode acontecer de um fundo patrimonial ser constituído e se beneficiar do nome da instituição pública apoiada, sendo este o aspecto de crítica.

A defesa é de que qualquer fundo patrimonial que pretenda apoiar uma instituição pública e, por consequência, a instituição pública que decida por receber este recurso, tenham a relação formalizada pelo modelo da Lei Federal nº 13800/19

com cláusula de exclusividade. Mesmo porque a Administração Pública tem que observar os princípios de seu regime jurídico administrativo, conforme os ditames gerais do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Segundo Algranti, o sentido do fundo patrimonial apoiar uma instituição pública é conferir sustentabilidade financeira, de modo alternativo, para custear os programas e projetos comprometidos ou relevantes e necessários, mas que não estão nas dotações orçamentárias:

cabe destacar que o conceito perseguido com a alocação de recursos dos Fundos Patrimoniais para as instituições públicas foi o de adicionalidade. Assim, tais recursos não substituem as dotações orçamentárias regulares das referidas instituições públicas apoiadas, mas viabilizam que estas incrementem o seu orçamento com as doações recebidas na forma de destinações específicas. Note-se que a Lei 13.800/19 também veda a destinação de recursos do Fundo Patrimonial para pagamento de despesas correntes de instituições públicas apoiadas, bem como para instituir ou custear programas de benefícios assemelhados a programas de remuneração e previdência a dirigentes, a servidores e a empregados destas. Observa-se, portanto, que as instituições públicas que firmarem parcerias com Organizações Gestoras poderão contar com fonte alternativa e estável de recursos para custear projetos que atualmente dependem de patrocínios sazonais e, por vezes, ficam comprometidos (2019, p. 54/55).

A finalidade do fundo patrimonial é que sua perenidade está afetada como um ativo financeiro alternativo para a concretização de um interesse público alcançado por uma instituição apoiada. A natureza alternativa dos recursos do fundo patrimonial à instituição apoiada pode ser depreendida ainda pela previsão quanto às vedações para a utilização.

De acordo com o art. 22, da Lei Federal nº 13800/19, é vedada a destinação dos recursos para pagamento de despesas correntes de instituições públicas apoiadas e ainda não é permitida a utilização para instituir ou custear programas de remuneração ou previdência dos agentes públicos, salvos as hipóteses excepcionais autorizadas no próprio dispositivo normativo, como o pagamento de bolsas de estudos e prêmios, que confirmam proteção e efetivação do interesse público apoiado (Brasil, 2019). O mencionado artigo ainda determina que os recursos do fundo patrimonial não substituem as dotações orçamentárias (Brasil, 2019).

A natureza alternativa também pode ser assegurada pela permissão de resgate anual do fundo patrimonial para a aplicação imediata na instituição apoiada. O parágrafo único do art. 16, da Lei Federal nº 13800/19, permite o resgate anual de até 5% (cinco por cento) do principal do fundo, desde que respeitadas as condições para

tanto (Brasil, 2019). Os requisitos legais para o resgate compreendem a observância do percentual de 5% (cinco por cento) calculado sobre patrimônio líquido do fundo (Brasil, 2019). Além disso, é obrigatória a decisão do Conselho de Administração com parecer favorável do Comitê de Investimentos e plano de recomposição do valor resgatado do principal (Brasil, 2019).

A periodicidade é anual limitada ao percentual indicado, mas se houver mais autorizações de resgates durante o ano para o alcance desse percentual tem que se observar o total de 20% (vinte por cento) do principal na data do primeiro resgate, que não pode ser ultrapassado (Brasil, 2019). Além do resgate anual, a lei permite que a modalidade de doação de propósito específico tenha aplicação concreta de 20% (vinte por cento) do valor da doação, conforme prevê o art. 15 da Lei Federal nº 13800/19, com a ressalva da crítica feita anteriormente à tal modalidade, que necessita de conformação entre autonomia privada e autonomia pública (Brasil, 2019).

A destinação dos rendimentos dos fundos patrimoniais é disciplinada em termo de parceria firmado entre a OGFP e a instituição apoiada, cuja definição está prevista no art. 2º, inciso VII, da Lei Federal nº 13800/19, de que a parceria constitui um acordo e “estabelece o vínculo de cooperação entre as partes e que determina a finalidade de interesse público a ser apoiada” (Brasil, 2019). Assim, percebe-se que o fundo patrimonial destinará os seus rendimentos conforme uma relação jurídica estabelecida entre a OGFP e a instituição apoiada, de modo que a OGFP passará a ser um ente de colaboração da Administração Pública (Oliveira, 2019; Marrara, 2022).

No caso de a instituição apoiada ter natureza pública, a forma como os rendimentos serão concretamente aplicados deve estar estabelecida em termo de execução, que pode ser de incumbência de outra pessoa jurídica denominada como organização executora, nos termos do inciso VIII do art. 2º da Lei Federal nº 13800/19. Neto et al (2020), ao defender a existência de fundos patrimoniais para unidades de conservação, aponta que a organização executora confere apoio técnico na concretização do interesse público:

É possível estabelecer o suporte de uma instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida, responsável pela consecução do projeto ('Organização Executora'). Nesse caso, a Organização Executora deverá ser parte do termo de execução. Na seara ambiental pode-se citar a Fundação Boticário, World Wide Fund for Nature (WWF), The Nature Conservancy, Rain Forest Alliance, entre outros. O papel da Organização Executora é agregar sua expertise na temática potencializando os resultados da parceria (2020, p. 236)

A possibilidade de separação da atribuição de gestão e da atribuição executora é um mecanismo democrático, que evita as nuances patrimonialistas, pois, conforme historicizado por Faoro (2001), a organização administrativa brasileira concentrava tais funções, em que um órgão colegiado de deliberação avocava a execução de seus atos. Outra aproximação democrática de permitir à execução a outra organização que não a OGFP é a promoção da atuação em rede (Bevir, 2011; Filgueiras, 2018).

Portanto, conclui-se que a constituição de um fundo patrimonial para apoiar uma instituição estatal garantirá que os recursos sejam destinados ao interesse público, desde que haja a observância do modelo previsto na Lei Federal nº 13800/19 com a celebração do instrumento de parceria, recomendando-se o caráter vinculante na adoção da cláusula de exclusividade por conferir segurança jurídica à instituição pública apoiada e ao doador.

A seguir será feita a análise das regras de governança e de conformidade que a Lei Federal nº 13.800/19 prevê para o modelo do fundo patrimonial que apoie uma instituição pública.

### **2.3.3. Governança e Conformidade**

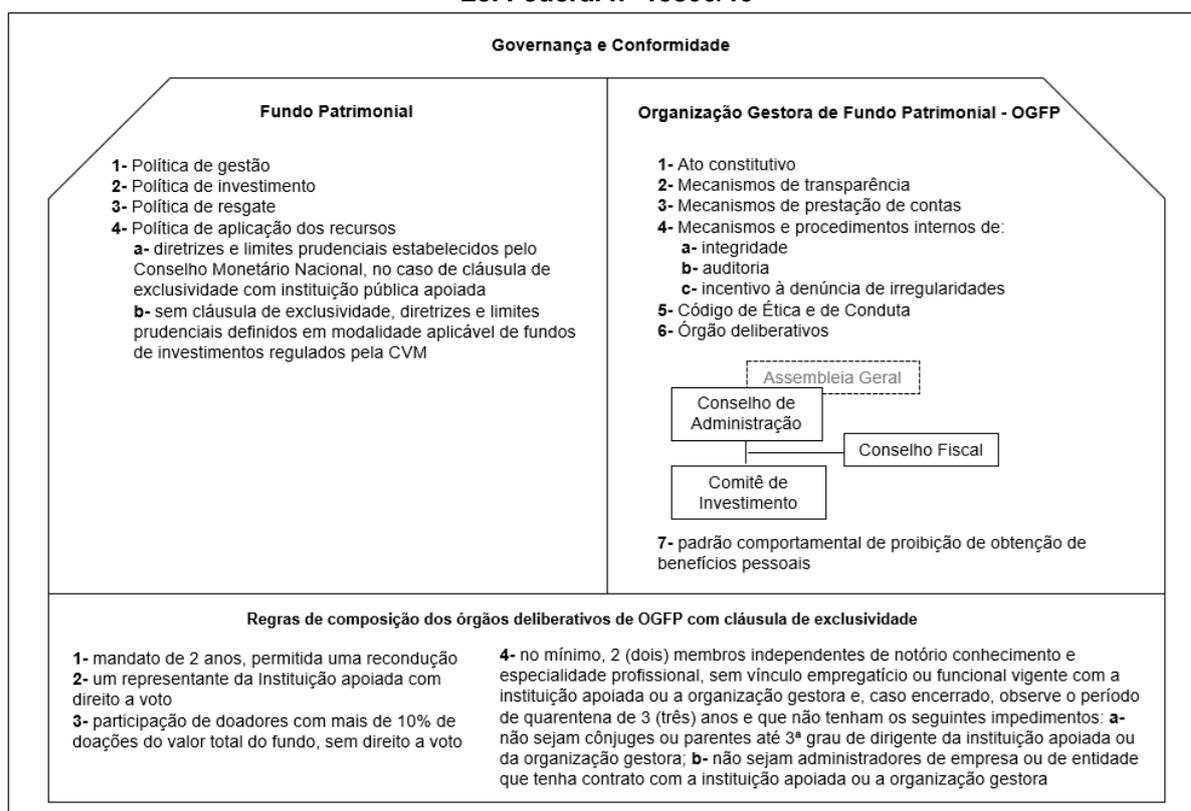
A governança prevista pela Lei Federal nº 13800/19 começa no ato de constituição da OGFP, que conterá previsões específicas (Brasil, 2019). A denominação da OGFP inclui necessariamente a expressão “gestora de fundo patrimonial” (Brasil, 2019). O ato constitutivo estabelecerá a regência dos órgãos de deliberação e as regras de dissolução, liquidação e transferência de patrimônio. De igual modo, preverá as instituições ou as causas que serão apoiadas pelas doações captadas e geridas pelo fundo, desde que aprovadas por quórum qualificado definido no próprio ato constitutivo, vedada a destinação para outro fim senão aquele previsto no ato (Brasil, 2019).

A lei exige que o ato constitutivo disponha que as regras estejam de acordo com as exigências jurídicas atinentes ao termo de parceria e ao termo de execução, previstas no próprio texto normativo da Lei Federal nº 13800/19, bem como a especificação dos requisitos necessários para o encerramento dos referidos termos (Brasil, 2019). Ainda, o ato constitutivo disporá sobre as normas de conformidade. A lei prevê, no mínimo, a existência de uma política de gestão, uma política de

investimento, uma política de resgate e uma política de aplicação dos recursos do fundo patrimonial, além de mecanismos de transparência e de prestação de contas (Brasil, 2019).

No Quadro 2, é possível depreender os requisitos de governança e de conformidade de um fundo patrimonial instituído com base na Lei Federal nº 13800/19.

**Quadro 2 - Requisitos de governança e de conformidade de um fundo patrimonial com base na Lei Federal nº 13800/19**



Fonte: elaboração própria; BRASIL, 2019

Analisando o Quadro 2, verifica-se três aspectos de governança e de conformidade: estrutura de aplicação normativa, *accountability* e estrutura de aplicação deliberativa. A estrutura de aplicação normativa norteia o funcionamento do fundo mediante a gestão da OGFP, exigindo a condução pautada em políticas e em procedimentos internos que garantam integridade ética e jurídica. A *accountability* está presente na exigência de transparência, de auditorias e de prestação de contas. A estrutura de aplicação deliberativa está consolidada dentro da OGFP em três órgãos: Conselho de Administração, Comitê de Investimento e Conselho Fiscal, bem como nas regras de composição desses órgãos.

### **2.3.3.1. Estrutura de aplicação normativa**

A lei determina diretrizes normativas que a OGFP deve seguir na gestão de um fundo patrimonial. A base de conformidade está atrelada ao ato constitutivo da OGFP, que estabelece a observância, a forma de deliberação e a elaboração das políticas e dos códigos de ética e de conduta, bem como dos mecanismos de transparência, prestação de contas e de integridade (Brasil, 2019). Tais normativos, por sua vez, estão atrelados ao processo decisório e à condução dos órgãos deliberativos e consultivos: Conselho de Administração, Comitê de Investimentos e Conselho Fiscal.

A conformidade do fundo patrimonial e da OGFP é extraída pelas prescrições normativas contidas no art. 5º, no art. 6º, no art. 8º, §5º e no art. 20 da Lei Federal nº 13800/19, pois estabelecem a normatividade e os padrões de conduta (Brasil, 2019).

Quanto ao padrão de comportamento, o art. 8ª, §5º, da Lei Federal nº 13800/19 prevê expressamente a proibição de benefícios ou vantagens pessoais. Tal previsão normativa gera proteção de atingimento do interesse público, pois a conduta está tipificada em lei e uma vez desrespeitada pode configurar ato ilícito passível de responsabilidade na esfera civil e na esfera político-administrativa da improbidade administrativa.

### **2.3.3.2. Adoção de programa de integridade (*compliance*)**

Dentre as regras, a lei é expressa na obrigatoriedade de elaboração de política de gestão, política de investimento, política de resgate e política de aplicação dos recursos que, por sua vez, devem respeitar as diretrizes e os parâmetros definidos pelo Conselho Monetário Nacional e pela Comissão de Valores Mobiliários, nos termos mencionados nos dispositivos normativos (Brasil, 2019).

Além disso, a lei é expressa na necessidade de Código de Conduta e Ética e de canais de denúncias, preservando a integridade (Brasil, 2019).

### **2.3.3.3. Instrumentos jurídicos e procedimentos**

A concretização da destinação dos rendimentos do fundo patrimonial para o alcance do interesse público está consubstanciada na celebração de dois principais

instrumentos jurídicos: o termo de parceria e o termo de execução, previstos no art. 18 ao art. 23 da Lei Federal nº 13800/19.

O termo de parceria estabelece o vínculo de cooperação entre a OGFP e a instituição apoiada, sendo que o objeto é assegurar a arrecadação de doações e a destinação de seus rendimentos para uma instituição apoiada (Brasil, 2019). Com isso, a OGFP está autorizada a captar doações em nome da instituição apoiada que, por sua vez, estará amparada no termo de parceria de que tais doações são a seu favor e não da OGFP, a qual pertence a incumbência apenas de gestão (Brasil, 2019).

O termo de execução visa estabelecer o programa, o projeto ou demais finalidades de interesse público para o qual os rendimentos do fundo patrimonial serão destinados, estipulando as obrigações e as responsabilidades entre a OGFP, a instituição apoiada e, se for o caso, a organização executora (Brasil, 2019). A lei determina que para cada projeto ou programa seja firmado um termo de execução específico, de modo que não é permitido um termo de execução genérico (Brasil, 2019). Além disso, o termo de execução é obrigatório para o apoio a uma instituição pública (Brasil, 2019).

A lei ainda disciplina que o termo de execução estabelecerá quais as despesas que poderão ser pagas com os valores nele previstos. Em relação à instituição apoiada, o art. 22 da Lei Federal nº 13800/19 prevê que é vedada a destinação para despesas correntes, remuneração e previdência de agentes públicos (Brasil, 2019). Apesar de a lei vedar o pagamento de despesas correntes da instituição apoiada, ela permite o pagamento para obras, concessão de bolsas de estudos e capacitação e qualificação (Brasil, 2019).

No que tange à OGFP, a lei preconiza que suas despesas de manutenção e usuais serão custeadas pelos recursos do fundo patrimonial, incluindo tributos, aluguéis, salários, isto é, as despesas do exercício da atividade, em geral, nos termos do art. 23 da Lei Federal nº 13800/19.

Como os termos de parceria e de execução estabelecem uma relação jurídica, a lei determina as regras quanto ao descumprimento e encerramento, nos termos do art. 24 e seguintes da Lei Federal nº 13800/19.

O descumprimento exige a observância de um devido processo legal que se inicia com a expedição de recomendações, na hipótese de constatação de irregularidade a fim de oportunizar prazo para adoção de providências de saneamento e de esclarecimentos (Brasil, 2019). Se as irregularidades não forem sanadas e

constituírem descumprimento das obrigações, a lei prevê três sanções aplicáveis à parte infratora: suspensão temporária do termo de execução até a cessação das irregularidades ou, por até 2 (dois) anos, suspensão do termo de parceria nos mesmos moldes ou o encerramento dos termos de execução ou da parceria (Brasil, 2019).

A consequência jurídica do encerramento do termo de execução consiste na devolução dos valores destinados e não executados (Brasil, 2019). Porém, o encerramento da parceria pode implicar na transferência do fundo patrimonial em sua totalidade, observada as regras de extinção previstas no Estatuto, a depender da existência de cláusula de exclusividade com instituição pública apoiada (Brasil, 2019).

O encerramento de uma parceria em que a OGFP tenha cláusula de exclusividade com uma instituição pública apoiada exige o dever de transferência do fundo patrimonial à nova OGFP que firme, de igual modo, parceria exclusiva (Brasil, 2019). A transferência tem que ser feita entre o período de 24 (vinte e quatro) meses, em que a movimentação financeira ficará bloqueada, sendo permitido o recebimento de doações (Brasil, 2019). Caso o referido período transcorra sem a instituição de nova OGFP, o fundo patrimonial será transferido para outra entidade gestora de finalidade congênere (Brasil, 2019). De outro lado, a parceria sem cláusula de exclusividade, a consequência reside apenas quanto à devolução dos valores liberados e não executados na instituição apoiada (Brasil, 2019).

Quanto aos doadores, na hipótese de encerramento da parceria entre a OGFP e a instituição apoiada, eles poderão pedir a devolução, desde que a doação tenha sido feita com encargo (Brasil, 2019).

Além disso, a lei permite a previsão de cláusula de arbitragem para decidir sobre as controvérsias advindas com o encerramento da parceria (Brasil, 2019).

Verifica-se que há um regime jurídico com regras mínimas de observância. Porém, aponta-se a pertinência no detalhamento de um procedimento administrativo a ser instaurado pela instituição pública apoiada com a definição de diretrizes de planejamento, de execução e de monitoramento do instrumento de parceria a ser celebrado com a OGFP e dos consequentes termos de execução para cada programa que receberá o apoio financeiro do fundo patrimonial. Tal apontamento ganha relevância para a regulação da OGFP, que, por não integrar a Administração Pública, estará submetida ao procedimento administrativo previsto na lei, já que em relação à Administração Pública o processo administrativo lhe é inerente pelo regime jurídico administrativo.

#### **2.3.3.4. Accountability**

A *accountability* é exigida pelas disposições contidas no art. 6º da Lei Federal nº 13800/19, que determina a manutenção de contabilidade e escrituração fiscal com a divulgação das demonstrações financeiras anualmente, a prestação de contas quanto à execução dos instrumentos de parceria e dos projetos e a prestação de contas quanto aos investimentos.

Ainda, a lei prevê regras de responsabilização, conforme o art. 4º, §2º e §3º, o art. 12, §4º e o art. 17, §2º, da Lei Federal nº 13800/19. Em regra, a OGFP detém a responsabilidade limitada até ao valor patrimonial do fundo e os administradores respondem pelos atos de gestão praticados com dolo ou em virtude de erro grosseiro e os atos que violem lei ou o estatuto, seguindo as diretrizes de responsabilização no âmbito da Administração Pública, conforme a edição dos parâmetros da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

#### **2.3.3.5. Estrutura de aplicação deliberativa**

Quanto à deliberação, o Conselho de Administração é o órgão em que o processo decisório é manifestado, pois a Lei Federal nº 13800/19 lhe atribui a competência para decidir sobre o ato constitutivo, as políticas e as parcerias, bem como a demonstração financeira e a prestação de contas (Brasil, 2019). A composição não tem quantidade máxima de membros, salvo em relação aos que recebem remuneração, pois a lei permite apenas 7 (sete) membros remunerados, possibilitada a admissão de outros membros sem remuneração, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13800/19 (Brasil, 2019).

Caso a OGFP tenha cláusula de exclusividade com instituição pública, a lei exige quatro observâncias específicas previstas nos parágrafos do referido dispositivo normativo. A primeira consiste no tempo de mandato dos membros do Conselho de Administração, que será de 2 (dois) anos, passível de uma recondução (Brasil, 2019). A segunda e a terceira observâncias compreendem o exercício de voto, pois a instituição pública apoiada poderá indicar um representante com direito a voto; os doadores, cujas doações representem mais de 10% (dez por cento) do total do fundo, terão direito à participação nas reuniões, mas sem direito a voto (Brasil, 2019).

Nessas observâncias de composição, é necessário tecer ponderações com base na literatura explorada nesta pesquisa em abordagem democrática. Como o art. 8º da Lei Federal nº 13800/10 não prevê um limite para quantidade de membros, a indicação de que a instituição pública apoiada poderá ter um representante com direito a voto do Conselho de Administração esvazia o poder político na decisão. Tal esvaziamento decisório pode prejudicar o atingimento do interesse público, pois a instituição pública apoiada não terá capacidade de influenciar na destinação dos recursos do fundo patrimonial, sendo que, em razão de sua própria natureza, ela é quem detém a legitimidade para manifestar quais programas, projetos e demais finalidades de interesse público precisam de recursos alternativos para serem concretizados.

Ademais, não há qualquer determinação de previsão sobre composição que atenda à diversidade, o que precisa ser considerado, conforme as ponderações de Fraser (2022) de que as manifestações nos espaços públicos precisam permitir uma pluralidade de públicos para garantir a contestação<sup>16</sup>, bem como a necessidade de controle difuso defendido por Gouvêa (2022) na governança corporativa e os mecanismos de participações e de planejamento estratégico exigidos na governança pública (OCDE, 2023; Serafim, Dias, Noije, 2020). A garantia de pluralidade de representantes de grupo é essencial para garantir uma deliberação mais próxima da realidade e da necessidade coletiva da instituição pública apoiada.

Ainda, a presença do doador no Conselho de Administração, apesar de não ter exercício de voto, lhe confere uma posição de dominância e poder político referente ao discurso, eis que ele participará no debate. Importante notar que os doadores que apresentem mais de 10% (dez por cento) do total do fundo, o que abre margem para

---

<sup>16</sup> Segundo Fraser, “não obstante, na medida em que surgem em resposta às exclusões nos públicos dominantes, esses contrapúblicos contribuem para a ampliação do espaço discursivo. Em princípio, pressupostos inquestionados passam a ser publicamente debatidos. Em geral, a proliferação de contrapúblicos subalternos significa uma ampliação da contestação discursiva, e isso é bom em sociedades estratificadas. (...) Até aqui, defendi que, embora o ideal de paridade de participação não seja plenamente realizável nas sociedades estratificadas, os arranjos que permitem contestação entre uma pluralidade de públicos concorrentes aproximam-se mais desse ideal do que a esfera pública única e abrangente. (...) Sociedades igualitárias, portanto, são sociedades sem classe e sem divisões de trabalho por gênero ou raça. No entanto, essas sociedades não têm de ser culturalmente homogêneas. Pelo contrário, uma vez que permitem a liberdade de expressão e associação, é provável que essas sociedades sejam habitadas por grupos sociais com valores, identidades e estilos culturais diversos, sendo então multiculturais. (...) Em geral, portanto, podemos concluir que a ideia de uma sociedade igualitária e multicultural só faz sentido se presumirmos uma pluralidade de arenas públicas das quais participam grupos sociais com retóricas e valores diversos. Por definição, essa sociedade tem de conter uma multiplicidade de públicos.” (2022, p. 111/113)

eventualmente o Conselho de Administração ter mais doadores como membros, em detrimento da própria instituição pública apoiada, que a lei indicou apenas uma cadeira. Isso não quer dizer que o doador não pode fazer parte do processo decisório, ele tem que fazer, pois é um dos públicos. A crítica está na dominância da influência do doador, em detrimento à instituição pública apoiada.

A participação do doador pode ser garantida na existência de Comitês. Em estudo sobre fundos patrimoniais na área da cultura, Levisky (2016) apontou um possível modelo de governança de acordo com boas práticas identificadas por meio de estudo de caso do *Louvre Endowment Fund*, em que identificou a existência na estrutura de governança de Comitês Temáticos, conforme Quadro 3.

**Quadro 3 - Modelo de governança de fundo patrimonial de acordo com as boas práticas de governança segundo Levisky**



Fonte: Levisky, 2016.

Verifica-se que no modelo há indicação de Comitês Temáticos, que “são instrumentos de assessoramento e análise criados para agregar conhecimento qualificado sobre temas de seu interesse” (Levisky, 2016, p. 29). No entanto, a Lei Federal nº 13800/19 não dispôs sobre a criação desta instância de governança (Lima, 2020).

A quarta observância ao Conselho de Administração de uma OGFP que gere fundo patrimonial destinado à instituição pública refere-se aos membros independentes. A composição deve ter ao menos 2 (dois) membros independentes de notório conhecimento e especialidade profissional, desde que não tenham vínculo empregatício ou funcional vigente com a instituição apoiada ou a organização gestora e, caso encerrado, observe o período de quarentena de 3 (três) anos (Brasil, 2019). Ademais, esses membros não podem ser cônjuges ou parentes até terceiro grau de

dirigente da instituição apoiada ou da organização gestora, tampouco podem ser administradores de empresa ou de entidade que tenha contrato com a instituição apoiada ou a organização gestora (Brasil, 2019).

Nota-se que os impedimentos são em relação apenas aos membros independentes. No entanto, para garantir a impessoalidade, a regra de impedimento quanto ao parentesco deveria ser em relação a todos os membros do Conselho de Administração de uma OGFP que tenha cláusula de exclusividade com uma instituição pública.

Os outros dois órgãos previstos pela lei possuem natureza consultiva e de controle do Conselho de Administração. Ao Comitê de Investimentos compete recomendar a política de investimentos, de resgate e de utilização, além de elaborar o relatório anual sobre a observância de tais políticas e de gestão dos recursos, coordenando e supervisionando a atuação dos responsáveis pela respectiva gestão (Brasil, 2019).

A composição será de 3 (três) ou 5 (cinco) membros, indicados pelo Conselho de Administração, escolhidos dentre pessoas idôneas com notório conhecimento pertinente à formação acadêmica, preferencialmente, nas áreas de administração, economia, atuária e contabilidade (Brasil, 2019). Além disso, precisam ter experiência nos mercados financeiros ou de capitais e registradas na CVM como analistas, consultores e, se necessário, administradores de carteiras (Brasil, 2019). Para a recomendação das políticas de investimento, a lei permite a terceirização mediante a contratação de pessoa jurídica gestora de recursos com registro na CVM, desde que com autorização do Conselho de Administração mediante comprovação de conhecimento e experiência na operacionalização de aplicações financeiras (Brasil, 2019).

O Conselho Fiscal tem atribuição para emissão de pareceres sobre a fiscalização dos responsáveis pela gestão do fundo e a avaliação anual das contas da OGFP (Brasil, 2019). A composição é de 3 (três) membros, também indicados pelo Conselho de Administração, escolhidos entre pessoas idôneas e com formação nas áreas de administração, economia, atuária e contabilidade, desde que não tenham os mesmos impedimentos aplicáveis aos membros independentes do Conselho de Administração com acréscimo de que, para os fundos patrimoniais com patrimônio superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), atualizados pelo IPCA a partir da

publicação da lei, deve-se respeitar a quarentena de 3 (três) anos anteriores, caso tenham participado do Conselho de Administração (Brasil, 2019).

### **2.3.3.6. Processo de extinção**

O fundo patrimonial tem caráter de perpetuidade, conforme estabelece a Lei Federal nº 13800/19, de modo que inexistente hipótese para sua extinção (Brasil, 2019). A liquidação e a dissolução são em relação à OGFP que, uma vez extinta, o patrimônio líquido existente será destinado a outra OGFP com finalidade de interesse público similar (Brasil, 2019). Até que a transferência ocorra, a movimentação do patrimônio líquido será bloqueada, ressalvado o recebimento de doações, bem como assegurada a continuidade de termos de execução vigentes (Brasil, 2019).

A extinção da OGFP depende do cumprimento de regras previstas no respectivo ato constitutivo, mas deve abranger as condições para o pagamento de dívidas e despesas com o processo de extinção, além da previsão de que o patrimônio líquido do fundo será transferido necessariamente para uma entidade gestora de fundo patrimonial de interesse congênere ou, na existência de cláusula de exclusividade, para organização gestora que também apoie a mesma instituição pública (Brasil, 2019). A extinção ainda dependerá de decisão publicizada e fundamentada acompanhada de processo de apuração de responsabilidades dos membros dos órgãos deliberativos (Brasil, 2019).

Mas se a extinção for em relação à instituição apoiada, a lei determina que, no caso de cisão, o fundo patrimonial permanece na instituição originária, ao passo que, no caso de fusão e incorporação, os recursos permanecerão à sucessora (Brasil, 2019).

### **2.3.4. Quadro Resumo**

O quadro 4 sintetiza as aproximações e os distanciamentos democráticos da modelagem da Lei Federal nº 13800/19.

**Quadro 4 - Fatores de aproximação e de distanciamento democráticos na modelagem do fundo patrimonial que apoie a Administração Pública, nos termos da Lei Federal nº 13800/19**

	<b>Aproximações</b>	<b>Distanciamentos</b>
--	---------------------	------------------------

Fonte de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diversidade de fontes</li> <li>- proibição de doação pela Administração Pública direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes</li> <li>- permissão de doação pelas empresas estatais independentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- não detalhamento de quais são os casos excepcionais de recursos em que a Administração Pública pode fazer doação</li> <li>- ausência de previsão normativa sobre a doação pelos entes em colaboração</li> </ul>
Modalidades de doação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- negociação da modalidade de doação entre OGFP e o doador, desde que respeitada a governança e a conformidade da lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doações de propósito específico podem acarretar na prevalência de interesse do doador, caso desvinculada de motivação pela OGFP e do planejamento estratégico</li> <li>- doações de propósito específico, cujo programa ou projeto tenha sido finalizado, a doação permanece vinculada ao propósito específico</li> </ul>
Áreas de apoio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social, desporto, direitos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- segurança pública</li> </ul>
Instituição Pública Apoiada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cláusula de exclusividade</li> <li>- instrumento de parceria</li> <li>- termo de execução</li> <li>- governança específica</li> <li>- fonte alternativa de recurso</li> <li>- vedação de destinação de recursos para pagamento de despesas correntes, com exceção para obras, bolsas de estudos e prêmios, capacitação e qualificação do capital intelectual</li> <li>- possibilidade de separação das funções de organização gestora e de organização executora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- não obrigatoriedade da cláusula de exclusividade para a Administração Pública</li> <li>- não obrigatoriedade de observância do modelo da Lei Federal nº 13800/19 para fundos patrimoniais, que apoiem instituições públicas</li> <li>- ausência de previsão de processo administrativo específico na instituição pública para o planejamento e o monitoramento do instrumento de parceria e o termo de execução com a OGFP</li> </ul>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- instâncias de governança</li> <li>- regras de composição dos membros</li> <li>- regras de impedimento dos membros</li> <li>- obrigatoriedade de prestação de contas e de transparência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regras de impedimentos de vínculo de parentesco dos membros restritas aos independentes</li> <li>- ausência de regras de representatividade diversa</li> <li>- possibilidade de transformação do poder econômico em poder político do doador com porcentagem de doação no Conselho de Administração</li> <li>- ausência de mecanismos de participação e de deliberação, como previsão de Comitês temáticos, consultas e audiências públicas, adoção de soluções coletivas</li> </ul>
Conformidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regras específicas no ato constitutivo da OGFP</li> <li>- obrigatoriedade de políticas</li> <li>- obrigatoriedade de Código de Ética e de Conduta e de canais de denúncia</li> <li>- procedimentos</li> <li>- regras de extinção da OGFP e de destinação do fundo patrimonial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ausência de diretrizes principiológicas</li> <li>- ausência de estrutura de aplicação normativa e deliberativa pública</li> <li>- ausência de procedimentos específicos na Administração Pública</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISE DE FUNDOS PATRIMONIAIS APOIADORES DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

Conforme exposto no Capítulo 1, o Estado Democrático de Direito advém de uma construção histórica. Ranieri (2023) enquadra o Estado Democrático de Direito no constitucionalismo pela submissão à legalidade que, para Silva (2009), está compatibilizado com a democracia, levando ao que parte da literatura denomina por constitucionalismo democrático (Binenbojm, 2008; Dallari, 2009).

Conforme Binenbojm (2008), trata-se de novo paradigma que propõe a observância de princípios que levem a conformações possíveis entre democracia e direitos fundamentais, entre autonomia pública e autonomia privada. Essas conformações conduzem para o elemento de que o Estado Democrático de Direito pressupõe a democratização estatal e a democratização da sociedade (Chaui, 2012; Bobbio, 2020), conforme aos ditames da equidade e da justiça social em quaisquer espaços públicos em que haja a discussão e a deliberação de uma concepção de interesse público (Fraser, 2022; Habermas, 2020)

A democratização promove interações entre o Estado e a sociedade, que ganham contornos na própria construção histórica do desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito de um país. Levando este aspecto em consideração com o recorte no Brasil, o processo de democratização estatal e societal perpassam por modelos que acabam por caracterizá-lo (Marrara, 2022), sendo que, a realidade brasileira, foi e ainda é delineada pelos imperativos do patrimonialismo (Schwarz, 2019; Faoro, 2001; Souza, 2019) e do neoliberalismo (Andrade, Cortês, Almeida, 2021; Dardot, Laval, 2016).

A adoção de mecanismos para afastar as implicações do patrimonialismo e do neoliberalismo para o desenvolvimento da democratização é apontada por uma linha interpretativa no Brasil, que foi adotada nesta pesquisa para a defesa de aplicação de uma abordagem democrática em regulações que promovem um arranjo específico de relação entre o Estado e a sociedade, que, por sua vez, exige a conformação entre a autonomia privada e a autonomia pública mediante participação na tomada de decisão, que promova transformação e emancipação social.

A regulação da Lei Federal nº 13800/19 propõe uma relação Estado-sociedade caso um fundo patrimonial apoie uma instituição pública (Gallo; Castro, 2019; Oliveira, 2019). Isso atrai as necessidades de conformações possíveis entre democracia e

direitos fundamentais, entre autonomia pública e autonomia privada para uma vertente decisória que destinará recursos financeiros para a promoção do interesse público.

No Capítulo 2, a análise teve como objeto o texto normativo da Lei Federal nº 13800/19 para identificar como a regulação dos fundos patrimoniais no Brasil se afastou ou se aproximou dos ditames do Estado Democrático de Direito com o recorte para o processo decisório de definição do interesse público a ser apoiado. A análise verificou a abordagem democrática nas seguintes vertentes: diretrizes principiológicas, modelagem regulatória, governança e conformidade.

Em complemento, neste Capítulo 3, a análise continuará sobre o processo decisório de definição do interesse público a ser apoiado por um fundo patrimonial destinado à Administração Pública mediante a seleção de uma amostra de fundos patrimoniais existentes no Brasil para avaliar como a concepção de interesse público está sendo conformada e se há a adoção de mecanismos de governança democrática (corporativa e pública), concretamente.

Assim, espera-se ter uma visão geral e não exaustiva com o intuito de identificar boas práticas e estudos de casos, que possam servir de bases para futuras pesquisas e de avanço normativo e regulatório para o aprimoramento do modelo da Lei Federal nº 13800/19.

### **3.1. Levantamento de dados**

A coleta está consubstanciada em dados secundários obtidos em duas etapas de levantamento, ambas realizadas durante o mês de novembro do ano de 2023, cujo refinamento alcançado a cada etapa resultou em agrupamento de dados com a delimitação de uma amostra para análise exploratória dedutiva qualitativa, conforme se passa a relacionar e a explicar.

Em primeira etapa, a coleta foi efetuada mediante acesso a dois documentos elaborados e publicados pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social - IDIS. Um documento é o Monitor de Fundos Patrimoniais no Brasil, que faz o levantamento de *endowments* em funcionamento no território brasileiro com a disponibilização em tabela do aplicativo *excel* das seguintes informações de 86 (oitenta e seis) fundos patrimoniais, identificados até o mês de novembro de 2023: nome do fundo patrimonial, ano de criação, valor do patrimônio, sede, estruturação

dentro da Lei 13800/19, site, fonte da informação e data da coleta da informação (Monitor IDIS, 2023)<sup>17</sup>.

O outro documento é o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 realizado pelo IDIS em conjunto com a Coalizão pelos Fundos Filantrópicos, publicado em 09 novembro de 2023, por meio do qual houve a aplicação de um questionário, respondido pelos gestores de 59 (cinquenta e nove) fundos do Monitor IDIS, de maneira autodeclaratória. O Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 compreende a análise das respostas com o levantamento das seguintes informações: fluxo de caixa, alocação e rendimentos, política de investimento, governança e perspectivas<sup>18</sup>.

Tais documentos apresentam um panorama geral dos fundos patrimoniais, sem distinção dos fundos que possuem relação com a Administração Pública, de modo que a pesquisa passou a identificá-los para o atingimento de seu objetivo.

Assim, a pesquisa identificou um primeiro agrupamento com a aplicação de dois critérios: 1- os fundos patrimoniais que se autodeclararam estruturados de acordo com a Lei nº 13800/19 pelo questionário aplicado no Monitor IDIS (2023) e 2- os fundos patrimoniais que não se autodeclararam estruturados de acordo com a Lei nº 13800/19, mas, pela denominação social e acesso ao site institucional quanto à missão, visão, valores do respectivo fundo, esta pesquisa pôde constatar a referência a uma instituição apoiada pertencente à Administração Pública.

No decorrer do levantamento, como a pesquisa realizou o agrupamento conforme a instituição apoiada pelo fundo, concomitantemente foi feita a categorização entre um apoio genérico e um apoio exclusivo, pois, conforme apontado no Capítulo 2, o fundo patrimonial pode ser constituído para destinar recursos de maneira exclusiva a uma instituição pública apoiada mediante cláusula de exclusividade, que, entretanto, não é uma obrigatoriedade.

No Quadro 5, apresenta-se a coleta de dados com o levantamento de 31 (trinta e um) fundos.

---

<sup>17</sup> O documento pode ser acessado em < <https://www.idis.org.br/monitor-de-fundos-patrimoniais-no-brasil/#:~:text=O%20Monitor%20de%20Fundos%20Patrimoniais,sites%20ou%20ve%C3%ADculos%20de%20imprensa>>

<sup>18</sup> O documento pode ser acessado em < <https://www.idis.org.br/publicacoesidis/anuario-de-desempenho-de-fundos-patrimoniais-2022/#:~:text=O%20Anu%C3%A1rio%20de%20Desempenho%20de,investimentos%3B%20rentabilidade%20dos%20investimentos%3B%20e>>

**Quadro 5 - Agrupamento dos Fundos Patrimoniais no Brasil relacionados com a Lei nº 13800/19 ou com a Administração Pública**

<b>Critério de Agrupamento</b>	<b>Nº</b>	<b>Endowment</b>	<b>Instituição Apoiada</b>
Fundos patrimoniais que se autodeclararam por intermédio de seus gestores estruturados de acordo com a Lei Federal nº 13800/19	1	Chronos	Genérico - apoiar a comunidade da USP-São Carlos
	2	Endowment FMUSP	Exclusivo - Faculdade de Medicina da USP
	3	Endowment PUC-Rio	Exclusivo - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
	4	Fundo Artigo 220	Genérico – apoiar o jornalismo rigoroso, crítico e apartidário
	5	Fundo Future	Genérico - financiar escolas na floresta que forme líderes capacitados para lidar com os desafios de sustentabilidade de seu bioma.
	6	Fundo Patrimonial Amigos da Univali	Exclusivo - Universidade do Vale do Itajaí
	7	Fundo Patrimonial da UFC	Exclusivo - Universidade Federal do Ceará
	8	Fundo Patrimonial da USP	Exclusivo - Universidade de São Paulo
	9	Fundo Patrimonial do CPCD	Exclusivo - Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento
	10	Fundo Patrimonial do Instituto Alana	Exclusivo - Instituto Alana
	11	Fundo Rogério Jonas Zylbersztajn	Genérico - fomentar e promover causas de interesse público, voltadas à população em geral.
	12	Fundo Lumina	Exclusivo - Universidade Estadual de Campinas
	13	Prospera Unesp	Exclusivo - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
	14	Sempre Sanfran	Exclusivo - Faculdade de Direito da USP
	15	WimBelemDowment	Exclusivo - Sociedade Tênis Educação e Participação Social – STEPS
Fundos patrimoniais que não se autodeclararam estruturados de acordo com a Lei nº 13800/19, mas, pela denominação social e acesso ao site institucional, esta pesquisa constatou a referência a uma instituição apoiada pertencente à Administração Pública	16	Amigos Direito UERJ	Exclusivo - Faculdade de Direito da UERJ
	17	Fundo Patrimonial em Apoio à Faculdade de Direito da UFRGS	Exclusivo - Faculdade de Direito da UFRGS
	18	Conecta EAUFBA	Genérico - aproveitar a rede <i>alumni</i> e aproximar os estudantes do mercado de trabalho na rede de ex-alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
	19	Sempre FEA	Genérico - apoiar projetos da comunidade FEA (alunos, professores, funcionários e entidades representativas dessas categorias)
	20	Fundo Amanhã	Genérico - apoiar projetos da comunidade da EA e UFRGS (alunos, professores, funcionários e entidades representativas dessas categorias)
	21	Fundo Catarina	Genérico - apoiar projetos promovidos pela comunidade do Centro Tecnológico

			da Universidade Federal de Santa Catarina CTC/UFSC (incluindo alunos, professores, funcionários e entidades representativas dessas categorias)
22	Fundo Centenário		Exclusivo - Escola de Engenharia da UFRGS
23	Fundo Patrimonial Amigos da Poli		Genérico - desenvolver o potencial dos alunos da Poli-USP, contribuindo com a excelência de sua formação.
24	Fundo Patrimonial Amigos do Hospital do Fundão		Exclusivo - Hospital Universitário Clementino Fraga Filho da Universidade Federal do Rio de Janeiro
25	Fundo Patrimonial Amigos do Brasil Central		Genérico - grupo de alunos(as), ex-alunos(as) e docentes das Escolas de Engenharia da Universidade Federal de Goiás para o apoio de projetos e do ensino com a participação ativa da sociedade, fomentando o desenvolvimento da região Centro-Oeste e do país, criando oportunidades com inclusão e diversidade.
26	Fundo Patrimonial da Fundação Banco do Brasil		Genérico - investimento socioambiental em seis eixos de atuação que ajudam o País a se reerguer e a se desenvolver. São eles: Tecnologia Social (eixo transversal), Educação para o Futuro, Meio ambiente e Renda, Saúde e Bem-estar, Ajuda Humanitária e Voluntariado.
27	Fundo Patrimonial FEAUSP		Exclusivo - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
28	Fundo Patrimonial OSESP (Orquestra Sinfônica do Estado de SP)		Exclusivo - Fundação da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – Osesp
29	MASP <i>Endowment</i>		Exclusivo - Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand – MASP
30	Fundo Patronos		Exclusivo - a promoção, de forma complementar e gratuita, da educação, bem como o desenvolvimento humano e técnico da Comunidade da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
31	Reditus		Genérico - fortalecer a comunidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fonte: elaboração própria com base em Monitor IDIS (2023) e em Anuário de desempenho de fundos patrimoniais 2022

Em segunda etapa, de maneira complementar, a partir dos dados extraídos do Monitor IDIS e do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 quanto aos fundos neles identificados e constantes no Quadro 5, essa pesquisa realizou um levantamento por meio da plataforma Google com os seguintes parâmetros de busca: “fundo”patrimonial”; “fundos”patrimoniais”; “*endowment*”; “*endowments*” a fim de identificar se existiriam outros fundos patrimoniais ligados à Administração Pública, que não estivessem nos documentos outrora analisados. Na amostragem

apresentada pela busca, a pesquisa examinou os resultados relevantes assim classificados pela plataforma.

No Quadro 6, verifica-se o levantamento de 08 (oito) fundos patrimoniais com o critério de agrupamento pela denominação social do fundo e acesso ao respectivo site institucional quanto à missão, visão, valores do respectivo fundo, em que se constatou alguma referência a uma instituição pública apoiada relacionada com a Administração Pública, que não estavam levantados pelo Monitor IDIS e pelo Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022.

**Quadro 6 - Complementação do Agrupamento dos Fundos Patrimoniais no Brasil relacionados com a Lei nº 13800/19 ou com a Administração Pública**

<b>Critério de Agrupamento</b>	<b>Nº</b>	<b>Endowment</b>	<b>Instituição Apoiada</b>
Fundos patrimoniais levantados por pesquisa na plataforma Google, que, pela denominação social e acesso ao site institucional, esta pesquisa constatou a referência a uma instituição pública apoiada	1	Fundo Patrimonial Primatera	Genérico - fomentar o conhecimento nas áreas de recursos florestais e biomateriais pela Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz, que viabiliza a docentes e grupos de pesquisa da Universidade de São Paulo, atuantes principalmente no agronegócio, a celebração de contratos com quaisquer outros segmentos da sociedade brasileira ou estrangeira.
	2	Fundo Patrimonial Semear	Genérico - apoiar e financiar iniciativas desenvolvidas na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)
	3	Fundo Patrimonial do Centro de Engenharias da Universidade Federal de Pelotas (CEng/UFPeI)	Exclusivo - Centro de Engenharias da Universidade Federal de Pelotas (CEng/UFPeI)
	4	Fundo Patrimonial da Fundação COPPETEC	Exclusivo - Coppe – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro
	5	Fundo Patrimonial do ITA	Exclusivo - Instituto Tecnológico de Aeronáutica
	6	Fundo Patrimonial IBRAM	Exclusivo - Instituto Brasileiro de Museus
	7	Fundo Patrimonial do IFSP	Exclusivo - Instituto Federal de São Paulo
	8	Endowment UTFPR-CT	Exclusivo - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

Fonte: elaboração própria com base em pesquisa na plataforma Google

Portanto, o agrupamento atingiu o levantamento de 39 (trinta e nove) fundos patrimoniais relacionados no Quadro 5 e no Quadro 6.

### **3.1.1. Delimitação da amostra para análise exploratória dedutiva qualitativa**

A partir do agrupamento decorrente do levantamento de dados, a pesquisa procurou ressalvas que pudessem interferir no objetivo a ser alcançado na análise de exploração de uma abordagem democrática na modelagem proposta pela Lei Federal nº 13800/19 quanto ao processo decisório de definição do interesse público na constituição de um fundo patrimonial para apoio de uma instituição pública.

Uma ressalva identificada é de que a informação do Monitor IDIS (2023) e do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 sobre a estruturação de acordo com a Lei nº 13800/19 é de caráter autodeclaratório, em resposta positiva ou negativa. Embora a autodeclaração, ela não significa que a instituição apoiada necessariamente seja uma instituição pública, pois, como constatado no Capítulo 2, a instituição apoiada pode ser uma organização da sociedade civil, que não integra a Administração Pública nem com ela colabora.

Outra ressalva constatada pela pesquisa é de que, apesar do fundo patrimonial ter em sua denominação social ou na visão, missão, valores a referência a uma instituição pública apoiada, ela não significa exclusividade com a respectiva instituição, pois, como constatado no Capítulo 2, a cláusula de exclusividade entre um fundo patrimonial e uma instituição pública apoiada não é obrigatória.

Ainda, não significa o apoio direto à instituição pública, pois a pesquisa constatou – o que será explorado a seguir - que, em alguns casos, não é a instituição pública, mas a comunidade, por exemplo, as instituições de ensino: os alunos e as alunas, a rede *alumni*, o quadro pessoal de docentes e técnicos-administrativos. Além disso, não significa que tenha um vínculo por meio de instrumento de parceria ou por meio de composição como membros nos órgãos deliberativos do fundo patrimonial.

Feitas essas ressalvas, para o atingimento do objetivo desta pesquisa, a pesquisa passou por uma etapa, em que houve um recorte para a definição de uma amostra para análise. A amostra selecionada pelo levantamento foi dos fundos patrimoniais que são exclusivamente apoiadores de uma instituição pública ou que genericamente tenham em sua denominação social ou na missão, visão, valores a referência a alguma instituição pública.

No Quadro 7, tem-se a amostra dos fundos patrimoniais em que a análise exploratória dedutiva qualitativa será efetuada sobre a abordagem democrática na

modelagem da Lei Federal nº 13800/19 quanto ao processo decisório de definição de interesse público na constituição de um fundo patrimonial de interesse público.

Ressalta-se que o Quadro 7 apresenta as categorizações feitas pela análise quanto ao alcance da instituição apoiada (genérico ou exclusivo), em como o respectivo vínculo entre o *endowment* e a instituição apoiada, sendo três classificações: institucional, caso o fundo patrimonial tenha uma constituição direta pela instituição pública ou em fase de constituição; em colaboração, caso o fundo patrimonial tenha um vínculo cooperativo com a instituição pública por meio de celebração de uma instrumento de parceria, por meio de uma fundação de apoio ou por meio de composição nos órgãos deliberativos; e, por fim, sem vínculo, caso não tenha sido identificada qualquer relação formal por instrumento de parceria, por fundação de apoio ou por composição deliberativa entre o fundo patrimonial e a instituição pública, bem como caso o próprio fundo patrimonial tenha declarado que não possui relação formal com a instituição pública.

**Quadro 7 - Amostra para Análise Exploratória**

	<i>Endowment</i>	Instituição Apoiada	Vínculo
1	Chronos	Genérico - apoiar a comunidade da USP-São Carlos (Chronos, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil – não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Chronos, 2024)
2	<i>Endowment</i> FMUSP	Exclusivo - Faculdade de Medicina da USP (FMUSP, 2024)	Em colaboração – instrumento de parceria (FMUSP, 2024)
3	Fundo Patrimonial da UFC	Exclusivo - Universidade Federal do Ceará (UFC, 2023)	Institucional - Resolução Nº 03/CONSUNI, de 09 de fevereiro de 2023 (UFC, 2023)
4	Fundo Patrimonial da USP	Exclusivo - Universidade de São Paulo (FPUSP, 2024)	Em colaboração - instrumento de parceria (Ferreira, 2021)
5	Fundo Lumina	Exclusivo - Universidade Estadual de Campinas (Fundo Lumina, 2024)	Em colaboração – instrumento de parceria (Lumina, 2024)
6	Prospera Unesp	Exclusivo - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Schmidt, 2023; Mazzitelli, 2022)	Em colaboração - Instrumento de parceria (Mazzitelli, 2022)
7	Sempre Sanfran	Exclusivo - Faculdade de Direito da USP (Fundo Sanfran, 2021)	Em colaboração - representantes da instituição apoiada como membros nas instâncias de

			governança (Fundo Sanfra, 2021)
8	Amigos Direito UERJ	Exclusivo - Faculdade de Direito da UERJ (Amigos Direito Uerj, 2023)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Amigos Direito Uerj, 2023)
9	Fundo Patrimonial em Apoio à Faculdade de Direito da UFRGS	Exclusivo - Faculdade de Direito da UFRGS (Associação Gestora, 2021)	Em colaboração – representantes da instituição apoiada como membros nas instâncias de governança (Associação Gestora, 2021)
10	Conecta EAUFBA	Genérico - aproveitar a rede <i>alumni</i> e aproximar os estudantes do mercado de trabalho na rede de ex-alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Conecta EAUFBA, 2024).	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Conecta EAUFBA, 2024)
11	Sempre FEA	Genérico - apoiar projetos da comunidade FEA (alunos, professores, funcionários e entidades representativos dessas categorias) (Sempre FEA, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Sempre FEA, 2024)
12	Fundo Amanhã	Genérico - apoiar projetos da comunidade da EA e UFRGS (alunos, professores, funcionários e entidades representativas dessas categorias) (Fundo Amanhã, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública - (Fundo Amanhã, 2024)
13	Fundo Catarina	Genérico - apoiar projetos promovidos pela comunidade do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina CTC/UFSC (incluindo alunos, professores, funcionários e entidades representativas dessas categorias) (Fundo Catarina, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Fundo Catarina, 2024)
14	Fundo Centenário	Genérico - apoiar projetos da comunidade acadêmica da Escola de Engenharia da UFRGS (Fundo Centenário, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Fundo Centenário, 2024)
15	Fundo Patrimonial Amigos da Poli	Genérico - desenvolver o potencial dos alunos da Poli-USP, contribuindo com a excelência de sua formação (AFAP, 2024)	Em colaboração – instrumento de parceria (Ferreira, 2021)
16	Fundo Patrimonial Amigos do Hospital do Fundão	Exclusivo - Hospital Universitário Clementino Fraga Filho da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Fundão, 2024)	Em colaboração – representantes da instituição apoiada como membros nas instâncias de governança (Fundão, 2024)

17	Fundo Patrimonial da Fundação Banco do Brasil	Genérico - investimento socioambiental em seis eixos de atuação que ajudam o País a se reerguer e a se desenvolver. São eles: Tecnologia Social (eixo transversal), Educação para o Futuro, Meio ambiente e Renda, Saúde e Bem-estar, Ajuda Humanitária e Voluntariado (Fundação BB, 2024)	Em colaboração – instrumento de parceria (Fundação BB, 2024)
18	Fundo Patrimonial FEAUSP	Exclusivo - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FPFEAUSP, 2024)	Em colaboração – instrumento de parceria (Ferreira, 2021; FPFEAUSP, 2024)
19	Fundo Patrimonial OSESP (Orquestra Sinfônica do Estado de SP)	Exclusivo - Fundação da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – Osesp (Santos; Oliveira, 2019)	Em colaboração – contrato de gestão (Santos; Oliveira, 2019).
20	MASP <i>Endowment</i>	Exclusivo - Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand – MASP (Masp, 2023)	Em colaboração – representantes da instituição pública apoiada como membros nas instâncias de governança (Masp, 2023).
21	Fundo Patronos	Genérico - a promoção, de forma complementar e gratuita, da educação, bem como o desenvolvimento humano e técnico da Comunidade da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (Patronos, 2024)	Em colaboração - representantes da instituição pública apoiada como membros nas instâncias de governança (Patronos, 2024)
22	Reditus	Genérico - fortalecer a comunidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Reditus, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Reditus, 2024)
23	Fundo Patrimonial Primatera	Exclusivo - fomentar o conhecimento nas áreas de recursos florestais e biomateriais pela Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz, que viabiliza a docentes e grupos de pesquisa da Universidade de São Paulo, atuantes principalmente no agronegócio, a celebração de contratos com quaisquer outros segmentos da sociedade brasileira ou estrangeira (Primatera, 2024)	Em colaboração – fundação de apoio (Primatera, 2024)
24	Fundo Patrimonial Semear	Genérico - apoiar e financiar iniciativas desenvolvidas na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) (Semear, 2024)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (Semear, 2024)

25	Fundo Patrimonial do Centro de Engenharias da Universidade Federal de Pelotas (CEng/UFPe)	Exclusivo - Centro de Engenharias da Universidade Federal de Pelotas (CEng/UFPe) (UFPEL, 2021)	Sem vínculo - Organização da sociedade civil - não identificada a colaboração e/ou autodeclaração de ausência de relação formal com a instituição pública (UFPEL, 2021)
26	Fundo Patrimonial da Fundação COPPETEC	Exclusivo – Fundação de Apoio COPPETEC - Coppe – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppetec, 2024)	Em colaboração – fundação de apoio (Coppetec, 2024)
27	Fundo Patrimonial do ITA	Exclusivo - Instituto Tecnológico de Aeronáutica (Aeita, 2024)	Em colaboração – instrumento de parceria (Aeita, 2024)
28	Fundo Patrimonial IBRAM	Exclusivo - Instituto Brasileiro de Museus (BNDES, 2024)	Institucional (BNDES, 2024)
29	Fundo Patrimonial do IFSP	Exclusivo - Instituto Federal de São Paulo (IFSP, 2023)	Institucional (IFSP, 2023)
30	<i>Endowment</i> UTFPR-CT	Exclusivo - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR (UTFPR, 2022)	Institucional (UTFPR, 2022)

Fonte: elaboração própria

O perfil da amostra demonstra uma identificação do retrato geral de casos em que fundos patrimoniais são constituídos para apoiar a organização administrativa da Administração Pública. Na sequência, a pesquisa aplicará a análise exploratória dedutiva qualitativa, mantendo-se o caráter de diagnóstico geral para a identificação de como na realidade o interesse público está sendo delineado, aplicando-se uma análise crítica, em alinhamento com a abordagem democrática que ora se adota, identificando-se pontos de aproximações e de distanciamentos, conforme referencial teórico explorado no Capítulo 1 e no Capítulo 2.

### **3.2. Diagnóstico geral: uma visão ampla dos fundos patrimoniais no Brasil de acordo com o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**

Um panorama geral dos fundos patrimoniais é realizado desde o exercício de 2022 pelo IDIS e pela Coalizão de Fundos Filantrópicos. A última edição do panorama foi disponibilizada em novembro de 2023 referente ao Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022, que serve de base de dados e de documentos analisados nesta pesquisa. No entanto, antes de adentrar nas categorizações da análise

proposta, importante salientar algumas informações do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022.

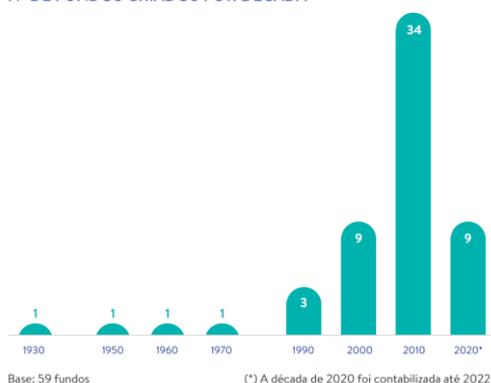
### 3.2.1. A existência dos fundos patrimoniais no tempo e as naturezas jurídicas e sociais das organizações gestoras e das instituições apoiadas

Conforme os Gráficos 1 e 2 extraídos do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022, os fundos patrimoniais no Brasil existem desde a década de 1930, mas a sua expansão ocorreu a partir da edição da Lei Federal nº 13800/19, sendo identificada a criação de 20 (vinte) *endowments* entre 2019 e 2022, que se aproxima ao número de *endowments* criados em uma década; pois, entre 2011 e 2018, identificou-se a criação de 23 (vinte e três) fundos patrimoniais.

**Gráfico 1 - Fundos patrimoniais criados por décadas, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**

Gráfico 1.4 - pergunta 10

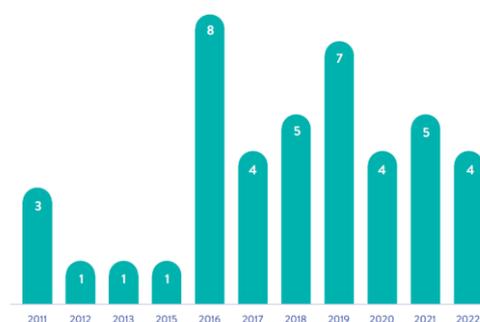
Nº DE FUNDOS CRIADOS POR DÉCADA



**Gráfico 2 - Fundos patrimoniais criados entre os anos de 2012-2022, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**

Gráfico 1.4a - pergunta 10

DETALHAMENTO DO Nº DE FUNDOS CRIADOS NOS ÚLTIMOS ANOS



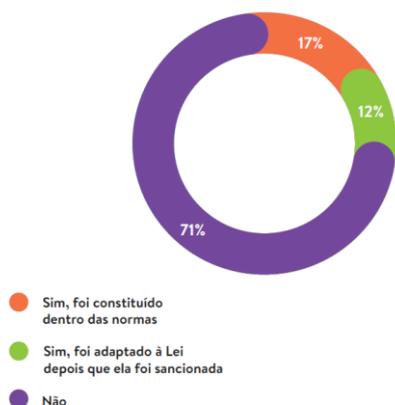
Fonte: Gráficos extraídos do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 23/24)

A proliferação do modelo de fundos patrimoniais a partir de 2019 indica um estímulo comportamental pela Lei Federal nº 13800/19, o que demonstra o aspecto regulatório atinente ao Estado Democrático de Direito pela edição de uma lei (Medauar, 2017; Ranieri, 2023). No entanto, apesar da existência da lei, o Gráfico 3 demonstra que há baixa adesão ao modelo nela previsto.

### Gráfico 3 - Adesão dos fundos patrimoniais de acordo com a Lei Federal nº 13800/19, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022

Gráfico 4.1 - pergunta 23

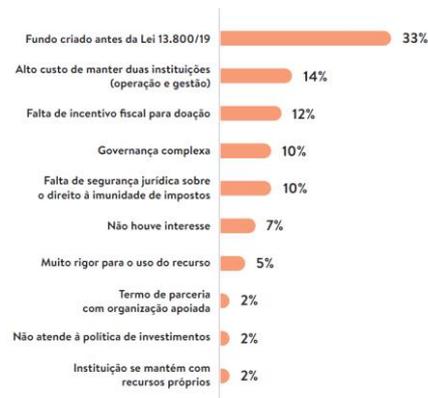
O FUNDO FUNCIONA DE ACORDO COM O MODELO DA LEI DOS FUNDOS PATRIMONIAIS?



Base: 59 fundos

Gráfico 4.1a - pergunta 23a

MOTIVO DA NÃO ADESÃO AO MODELO DA LEI 13.800/19



Base: 42 fundos

Fonte: Gráficos extraídos do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 107/109)

O principal motivo da não adesão é quanto ao ano de criação, de modo que não se trata de fator relacionado à regra normativa imposta pela lei. Entretanto, quanto ao modelo nela previsto, os principais motivos podem ser resumidos na complexidade da governança, no alto custo de manutenção e na ausência de benefício fiscal.

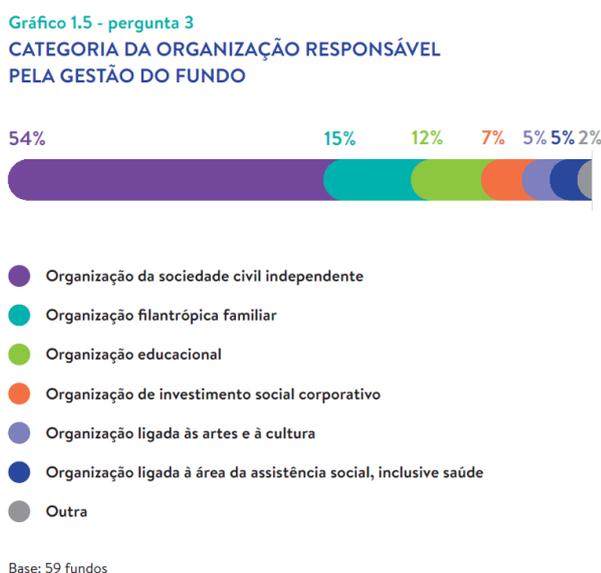
A não adesão ao modelo da Lei Federal nº 13800/19 pode evidenciar uma predominância no caráter econômico e jurídico dos fundos patrimoniais, pois os principais motivos são a governança complexa, o alto custo na operação e a falta de incentivos fiscais. Conforme sustentado no item 2.2.1. do Capítulo 2, o fundo patrimonial tem um fundamento interdisciplinar, na medida em que a sua finalidade é conferir sustentabilidade financeira para um interesse social e, em alguns casos, destinar recursos para uma entidade pública.

Assim, a complexidade é inerente ao mecanismo, cuja pretensão é de longo prazo e de investimento, o que logicamente demanda alto custo e governança robusta capazes de preservarem os feixes de interesses envolvidos: econômicos, jurídicos, sociais e políticos. Ao que parece, pelo dado ora analisado, há uma falta de compreensão do mecanismo, o que pode demonstrar a ausência de um debate democrático sobre o assunto, que precisa ser estimulado, em especial nos espaços públicos, conforme sustentado por Fraser (2022) de que a democracia tem que ser colada em prática, assim como defendido por Chauí (2012) sobre a ampliação contínua da cidadania.

Por outro lado, o dado ora analisado pode demonstrar que uma possível falta de vontade de ampliação do debate para que ele fique restrito ao grupo de interesses organizados, que se aproxima de uma abordagem patrimonial e não republicana (Dallari, 2009; Gouvêa, 2022; Sousa, 2023; Souza, 2019). E, ainda, um debate restrito à tecnicidade e à preocupação de curto prazo, o que se aproxima de uma abordagem neoliberal (Andrade, Cortês, Almeida, 2021; Brown, 2019; Dardot e Laval, 2016; Filgueiras, 2018; Paes de Paula, 2005).

Outro dado extraído do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 é a natureza jurídica e social das organizações responsáveis pela gestão do fundo patrimonial e das instituições apoiadas, conforme se verifica pelos Gráficos 4 e 5.

**Gráfico 4 - Natureza jurídica e social das organizações responsáveis pela gestão de fundo patrimonial, segundo Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**



Fonte: Gráfico extraído do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 25)

**Gráfico 5 – Natureza jurídica e social das instituições apoiadas por fundos patrimoniais, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**

Gráfico 1.6 - pergunta 11  
NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES BENEFICIADAS

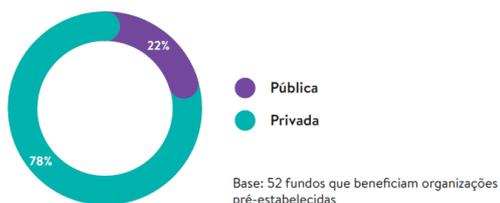
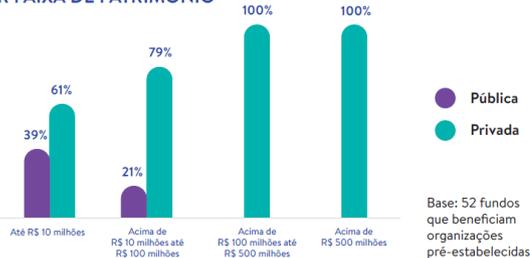


Gráfico 1.7 - pergunta 11  
NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES BENEFICIADAS  
POR FAIXA DE PATRIMÔNIO



Fonte: Gráficos extraídos do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 26)

Quanto às organizações gestoras de fundos patrimoniais, pelo Gráfico 4 é possível depreender que a maioria tem natureza independente, o que se aproxima da finalidade da Lei Federal nº 13800/19 de constituição de uma organização gestora de fundo patrimonial com estrutura de aplicação normativa e deliberativa (*enforcement*), bem como governança e conformidade específica para conferir a segurança jurídica ao doador, segundo apontado pela literatura dominante (Fabiani et. al., 2019).

Em sequência, destaca-se a significativa porcentagem da natureza jurídica e social familiar da organização, o que se aproxima dos imperativos do patrimonialismo (Faoro, 2001; Schwarsz, 2019), do patriarcalismo na governança corporativa (Gouvêa, 2022) e da dominância totalizante de monopólio pessoal patrimonial decorrente da colonização escravocrata brasileira (Souza, 2019). Essa constatação ganha relevância quando se verifica o dado extraído do Gráfico 5 em que a maior faixa de patrimônio de um fundo patrimonial é em benefício de uma organização privada.

Os fundos patrimoniais têm como essência conferir sustentabilidade financeira a um interesse social (Sotto-Maior, 2011). Ocorre que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, a intersecção de um interesse privado regendo um interesse público, que se manifesta nos espaços públicos conforme o pensamento de Habermas, pressupõe uma desvinculação pessoal na tomada de decisão. A desvinculação é imprescindível para evitar a dominância e assegurar que a pluralidade de públicos seja considerada para representar o interesse social. Além disso, Gouvêa (2022) expõe que a governança corporativa exige a separação da administração e do controle.

Mas é preciso considerar a hipótese de que a autodeclaração de uma organização como familiar, por si só, não significa que as decisões são tomadas de forma personalíssimas, desde que haja a adoção de mecanismos de governança com a separação da administração e do controle (Gouvêa, 2022). No entanto, chama a atenção em razão de que tal organização não se autodeclarou como independente, já que era uma das opções de respostas.

Quanto à natureza da instituição apoiada, verifica-se a existência minoritária de fundos patrimoniais que destinam recursos para uma instituição pública, inclusive, o valor do patrimônio, que são os menores em benefício de uma natureza pública. Tal dado reforça o apontamento feito na análise do texto normativo da Lei Federal nº

13800/19 de que precisa ter uma estrutura de aplicação normativa e deliberativa pública (*enforcement* público).

### 3.2.2. As causas de interesse público e os projetos apoiados pelos fundos patrimoniais

De acordo com o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022, as causas apoiadas pelos fundos patrimoniais possuem pulverização. As classificações são múltiplas, mas existe uma predominância na educação e nos interesses sociais correlatos como ciência e tecnologia; pesquisa e conhecimento. O Gráfico 6 demonstra a pulverização.

**Gráfico 6 - As causas de interesse social apoiadas pelos fundos patrimoniais, segundo o Anuário de desempenho de fundos patrimoniais 2022**



Fonte: Gráfico extraído do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 28)

O Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 também evidencia uma classificação de que tais causas são alcançadas por meio da execução de projetos. O Gráfico 7 demonstra que os fundos patrimoniais destinam recursos majoritários para financiar projetos próprios.

### Gráfico 7 - Titularidade do projeto para apoiar a causa de interesse social do fundo patrimonial, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022

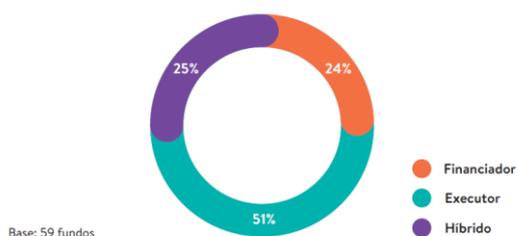
#### Perfil de investimento em projetos

Critérios de classificação de perfil de fundos patrimoniais

Essencialmente financiador		Acima de 90% dos gastos com projetos vão para projetos de terceiros
Essencialmente executor		Acima de 90% dos gastos com projetos vão para projetos próprios
Híbrido		Acima 10% e abaixo de 90% para financiamentos de projetos de terceiros

Gráfico 1.11 – pergunta 15

PERFIL POR TIPO DE INVESTIDOR SOCIAL



Fonte: Gráfico extraído do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 31)

A pulverização das causas de interesse social demonstra um caráter difuso, de modo que o interesse social será alcançado por um projeto. Conforme o Gráfico 7, o projeto é definido de forma individualizada pela organização gestora do fundo patrimonial. O dado de que a maioria é de destinação de projetos próprios traz atenção para o processo decisório, eis que a abordagem democrática defendida nesta dissertação é de que precisa considerar deliberação em participação e de pluralidade com diversos interesses envolvidos na consecução de um interesse social.

Além disso, traz a atenção para o questionamento de participação da instituição apoiada, pois não há como saber se o projeto próprio é da organização gestora ou da instituição apoiada. Além disso, nos fundos patrimoniais de perfil híbrido, a execução de projetos de terceiros não pode implicar concorrência com eventual instituição apoiada, em razão da cooperação inerente à abordagem democrática, conforme os ditames da governança corporativa e da governança pública (Bevir, 2011; Filgueiras, 2022; Gouvêa, 2022; Oliveira, 2009).

Nesse sentido, a definição de uma causa de interesse público depende do processo decisório para sua definição.

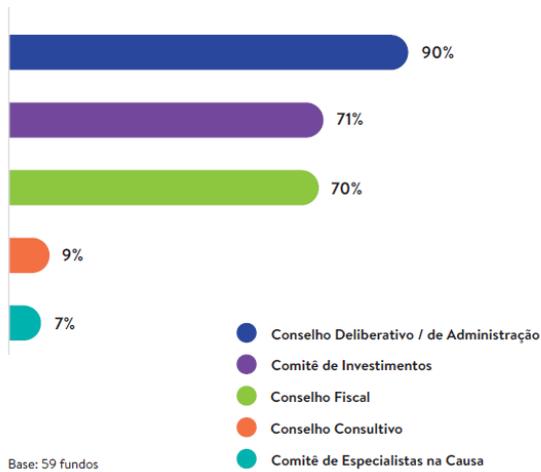
### 3.2.3. Governança nos fundos patrimoniais

O Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 apresenta um levantamento de dados sobre governança. No entanto, as informações coletadas são majoritariamente atinentes à gestão financeira de um fundo patrimonial, que não é objeto desta dissertação, ressalvada a crítica de que as produções bibliográficas existentes são amplamente voltadas ao estudo econômico e financeiro, justificando-se inclusive o objeto da pesquisa em questão.

Quanto às informações de Governança, que trazem dados para além da gestão financeira do processo decisório de definição do interesse público apoiado por um fundo patrimonial, destaca-se o levantamento das instâncias de governança, a duração de mandatos e a composição de seus membros em relação ao número de membros independentes e ao número de mulheres.

**Gráfico 8 - Instâncias de governança nos fundos patrimoniais, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**

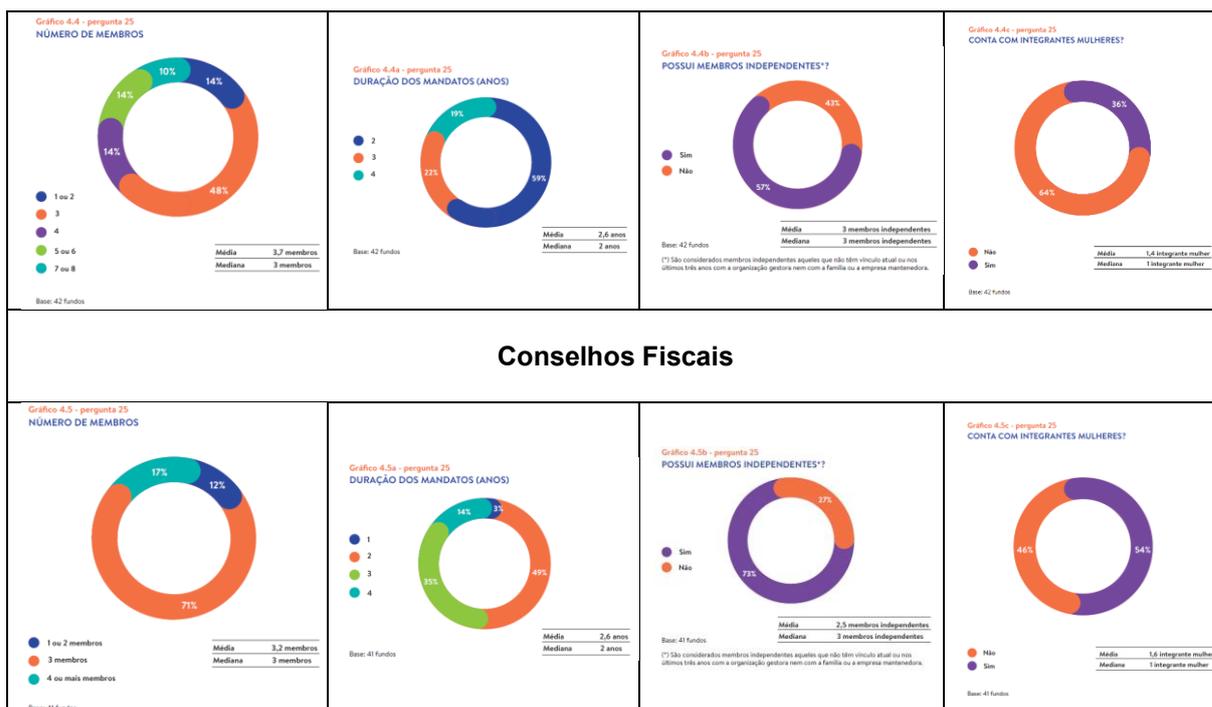
Gráfico 4.2 - pergunta 25  
INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇAS PRESENTES NOS FUNDOS



Fonte: Gráfico extraído do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 110).

**Quadro 8 - Levantamento do perfil da composição das instâncias de governança por membros, duração de mandatos e composição de membros independentes e de mulheres, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022**

Conselhos Deliberativos																																					
Número de Membros	Duração dos Mandatos	Membros Independentes	Integrantes Mulheres																																		
<p>Gráfico 4.3 - pergunta 25 NÚMERO DE MEMBROS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Quantidade de Membros</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>até 4 membros</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>de 5 a 7 membros</td> <td>43%</td> </tr> <tr> <td>de 8 a 12 membros</td> <td>34%</td> </tr> <tr> <td>mais que 12 membros</td> <td>11%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Média: 10,3 membros Mediana: 7 membros</p> <p>Base: 53 fundos</p>	Quantidade de Membros	Porcentagem	até 4 membros	11%	de 5 a 7 membros	43%	de 8 a 12 membros	34%	mais que 12 membros	11%	<p>Gráfico 4.3a - pergunta 25 DURAÇÃO DOS MANDATOS (ANOS)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Duração (Anos)</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>36%</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Média: 2,9 anos Mediana: 3 anos</p> <p>Base: 53 fundos</p>	Duração (Anos)	Porcentagem	2	18%	3	36%	4	40%	5	2%	6	4%	<p>Gráfico 4.3b - pergunta 25 POSSUI MEMBROS INDEPENDENTES?*</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sim</td> <td>72%</td> </tr> <tr> <td>Não</td> <td>28%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Média: 5,4 membros independentes Mediana: 5 membros independentes</p> <p>Base: 53 Fundos</p> <p>(*) São considerados membros independentes aqueles que não têm vínculo atual ou nos últimos três anos com a organização gestora nem com a família ou a empresa mantenedora.</p>	Resposta	Porcentagem	Sim	72%	Não	28%	<p>Gráfico 4.3c - pergunta 25 CONTA COM INTEGRANTES MULHERES?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sim</td> <td>91%</td> </tr> <tr> <td>Não</td> <td>9%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Média: 1,5 integrantes mulheres Mediana: 3 integrantes mulheres</p> <p>Base: 53 Fundos</p>	Resposta	Porcentagem	Sim	91%	Não	9%
Quantidade de Membros	Porcentagem																																				
até 4 membros	11%																																				
de 5 a 7 membros	43%																																				
de 8 a 12 membros	34%																																				
mais que 12 membros	11%																																				
Duração (Anos)	Porcentagem																																				
2	18%																																				
3	36%																																				
4	40%																																				
5	2%																																				
6	4%																																				
Resposta	Porcentagem																																				
Sim	72%																																				
Não	28%																																				
Resposta	Porcentagem																																				
Sim	91%																																				
Não	9%																																				
Comitês de Investimento																																					



Fonte: Gráficos extraídos do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 111/119)

É possível depreender que as instâncias de governança possuem números de membros maiores que 03 (três) na composição, o que indica margem para deliberação. Ainda com a previsão nos órgãos de duração de mandato, o que impede o autoritarismo e abre espaço de renovação da gestão. Também as instâncias são compostas por membros independentes, o que pode assegurar legitimidade na decisão por não refletir personalismo.

Quanto à representatividade de mulheres, o levantamento considerou apenas a presença de mulheres, sendo apenas constatada a presença feminina significativa nos Conselhos Deliberativos e nos Conselhos Fiscais, mas não há representatividade nos Comitês de Investimentos. Além disso, importante salientar que, por mais que haja a indicação de presença feminina, não há como verificar se ela é paritária na composição.

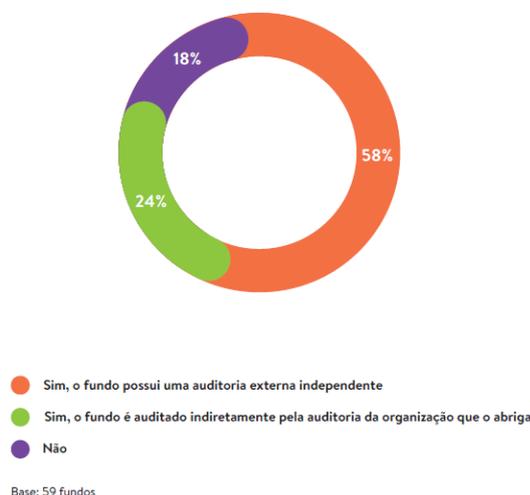
Observa-se que o único dado levantado sobre representatividade nas instâncias de governança é de existir ou não integrantes mulheres nos órgãos. Não há averiguação de representatividade racial, identidade sexual, origem, idade, o que esvazia uma tomada de decisão atinente ao interesse público.

Outro mecanismo de governança que impacta no processo decisório de definição do interesse público é a *accountability* no que toca à existência de auditoria externa. O Gráfico 9 demonstra que a maioria passa por auditoria externa.

### Gráfico 9 - A existência de auditoria externa pelos fundos patrimoniais, segundo o Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022

Gráfico 4.7 - pergunta 32

O FUNDO POSSUI AUDITORIA EXTERNA?



Fonte: Gráfico extraído do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 (2023, p. 121)

É possível depreender que a auditoria externa é uma prática adotada pelos fundos patrimoniais. No entanto, esperava-se que fosse uma conduta majoritária e ainda com a preservação de independência para evitar conflitos de interesses.

#### 3.2.4. Apontamentos finais

A visão ampla dos fundos patrimoniais extraída do Anuário de Desempenho de Fundos Patrimoniais 2022 evidencia um crescimento e um aperfeiçoamento do modelo, que busca independência e identidade. No entanto, extrai-se a ausência de uma abordagem democrática, pois não há levantamento de processo decisório para a definição de interesse público, tampouco de mecanismos de participação e de deliberação, eis que a ênfase é financeira.

### 3.3. Do diagnóstico específico: uma visão ampla de como os fundos patrimoniais estabelecem arranjos com a Administração Pública no Brasil

Neste tópico, será realizada a análise proposta pela pesquisa, com ênfase nas instituições públicas apoiadas por fundos patrimoniais.

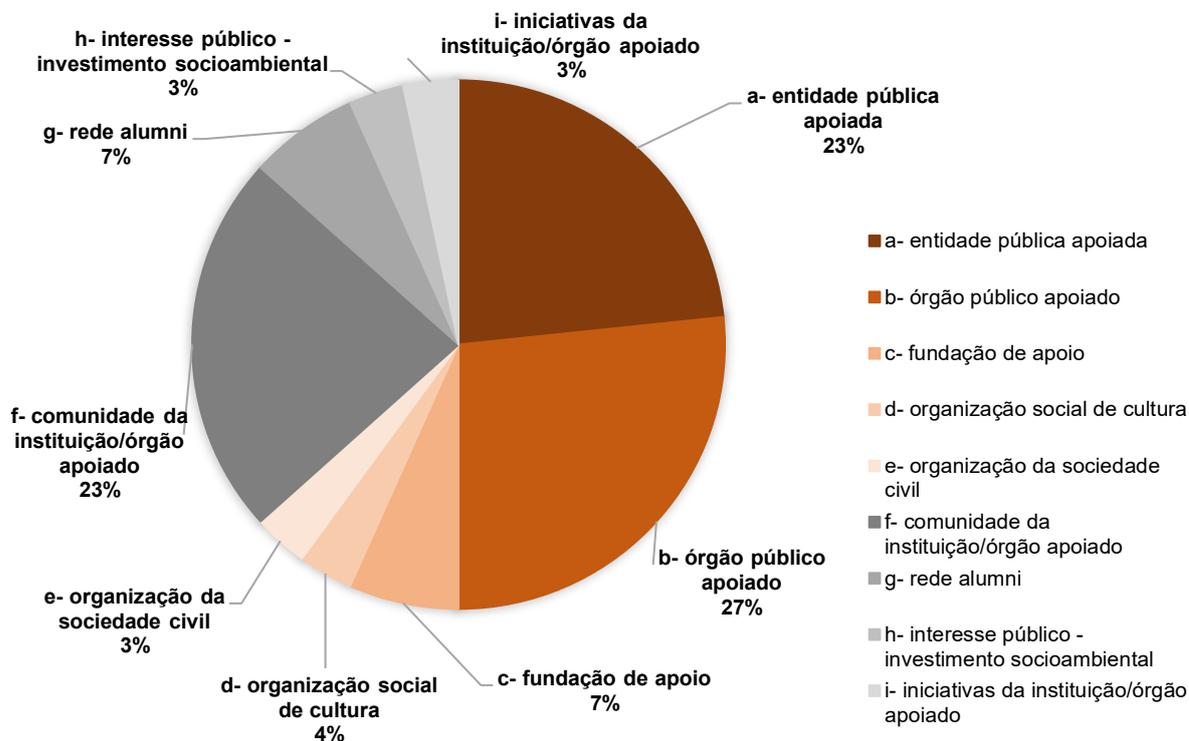
### **3.2.1. Categorização do interesse público: como os fundos patrimoniais tratam “interesse público apoiado”**

No Gráfico 10, verifica-se uma categorização do interesse público apoiado na amostra ora analisada por esta pesquisa, cuja construção partiu do levantamento dos atos constitutivos dos fundos em acesso à área de transparência no respectivo site institucional ou, na ausência de disponibilização do ato constitutivo, por informações extraídas do site institucional no campo “Quem Somos” ou em “Missão, Visão, Valores”.

De acordo com a informação extraída, a pesquisa procurou separar em dois grandes blocos: exclusivo e genérico. No bloco exclusivo, foram enquadrados os fundos patrimoniais que expressamente possuem exclusividade com uma instituição pública, enquanto no bloco genérico foram enquadrados os fundos patrimoniais que expressamente informam que não possuem exclusividade.

A partir desses dois blocos, a pesquisa fez uma ramificação para demonstrar qual o interesse público apoiado. Em tons laranjas, estão as ramificações dos fundos patrimoniais com exclusividade e em tons cinza, as ramificações dos fundos patrimoniais genéricos.

Gráfico 10 - Categorização do Interesse Público Apoiado



Fonte: elaboração própria

Observa-se que a maioria dos fundos patrimoniais da amostra tem exclusividade com uma instituição ou órgão público apoiado, o que pode indicar uma aproximação com o atingimento de interesse público. Seguindo os ditames do Estado Democrático de Direito, a limitação do poder foi delineada pela construção histórica de incorporação de racionalidade no aparato estatal por meio de uma matriz constitucional, que adota submissão à juridicidade, separação de poderes, observância de democracia para a preservação dos direitos humanos, em lógica equitativa de justiça social (Dallari, 2009; Ranieri, 2023; Silva).

Nesse sentido, a Administração Pública regulada por um Estado Democrático de Direito, conforme pondera Oliveira “tem, portanto, a missão precípua de realizar direitos fundamentais, individuais e coletivos” (2010, p. 161). O interesse público por ela perseguido tem uma lógica estrutural constitucional na centralidade do sistema dos direitos fundamentais, de modo que não há colisão entre os direitos individuais de âmbito privado, que o Estado liberal visa a resguardar e entre os interesses sociais, que o Estado social visa garantir, mas ambos passam a coexistir para a tutela estatal

(Binenbojm, 2008). Com isso, há um regime jurídico-administrativo que precisa ser observado e que permita o controle (Di Pietro, 2016).

Um exemplo internacional identificado é o modelo de *endowment* que mantém as universidades nacionais de Singapura, em razão da finalidade de desenvolvimento produtivo de uma política estatal (Lee; Gopinathan, 2004). Outro exemplo é o *endowment* atrelado à Agência de Ciência e de Tecnologia do Japão, que foi criada por lei e tem vinculação com o governo para estabelecer colaboração entre as universidades, as instituições de pesquisa e as indústrias para o desenvolvimento sustentável com soluções para os problemas sociais japoneses (JST, 2024).

No Brasil, destaca-se o *endowment* criado pela UNESP por meio da Resolução 61/2019, o *endowment* da Unicamp denominado Lumina por meio da Deliberação Consu-A-019/2019 (Schimidt, 2023) e o Fundo Patrimonial da USP amparado por instrumento de parceria (Ferreira, 2021). Verifica-se que há uma autorização normativa ou um vínculo jurídico de constituição do fundo patrimonial, o que pressupõe uma deliberação da entidade pública, o controle e ainda a exigência de efetivação de direitos fundamentais pela destinação dos recursos financeiros, bem como a observância dos princípios administrativos.

Um exemplo é o programa lançado pela Unicamp em 04 de maio de 2023 denominado “Programa de Bolsas de Estudos Women in Stem”, que pagará uma bolsa no valor de R\$ 700,00 (setecentos reais) para estudantes do gênero feminino que estejam em alguma graduação de ciências exatas e tecnológicas (Mateus, 2023). A seleção será por meio de avaliação socioeconômica pelo Serviço de Apoio ao Estudante da Universidade e o recurso advém do Fundo Patrimonial Lumina (Mateus, 2023).

No âmbito do Fundo Patrimonial da USP, também há a primeira ação na destinação de recursos para a “doação de bolsas de estudos para o projeto da USP Diversa que beneficia estudantes egressas do ensino público em situação de vulnerabilidade socioeconômica” (FPUSP, 2024). Em 26 de março de 2024, foi divulgada uma doação para o respectivo programa no valor de R\$ 50 milhões, criando-se um o primeiro subfundo do Fundo Patrimonial da USP, sendo que os critérios para as concessões das bolsas seguem as disposições da Universidade (Filgueiras, 2024).

A outra parte da ramificação exclusiva apresenta variações com o destaque de fundos patrimoniais que apoiam entes de colaboração, sendo a Fundação da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – Osesp, que é qualificada como

Organização Social de Cultura e o Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand – MASP, que é uma organização da sociedade civil, sendo que a Administração Pública é membro do Conselho Deliberativo por intermédio do Secretário de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo, da Secretária de Cultura do Município de São Paulo e do Presidente do IBRAM<sup>19</sup>. Ainda, destacam-se as fundações de apoio: Fundo Patrimonial da Fundação COPPETEC e o Fundo Patrimonial Primatera, em colaboração com a Fundação de apoio FEALQ.

Quanto ao apoio genérico de um fundo patrimonial, observa-se que o apoio é majoritariamente de uma comunidade que se forma em torno de uma instituição ou um órgão público ou a uma rede, em específico no caso de instituições de ensino pela rede *alumni*. Outra constatação é o apoio a uma finalidade já delineada, como é o caso do Fundo Patrimonial da Fundação Banco do Brasil que visa o investimento socioambiental. Por fim, destaca-se o Fundo Patrimonial Semear, cujo apoio está em iniciativas de uma entidade pública ou órgão público.

No entanto, não ter a exclusividade pode acarretar o distanciamento democrático, em razão da ausência de uma conformação entre o interesse privado e o interesse público, entre democracia e direitos fundamentais por não derrogações do regime jurídico administrativo. Em tese de doutorado, Queiroz investigou o Fundo Patrimonial Amigos da Poli - que está enquadrado na categorização do Gráfico 10 no apoio da rede *alumni* – constando que:

mesmo com esse processo rendável do patrimônio da entidade, verificamos que o investimento em projetos de pesquisa é muito baixo, comparado à lucratividade desse tipo de fundo no mercado financeiro e com a apropriação do fundo público por meio dos benefícios fiscais. Ou seja, quem ganha com a implementação dos fundos patrimoniais é a burguesia (local e internacional) com a expansão do patrimônio de seus APHs em detrimento da reconfiguração da função social do papel das universidades (2023, p. 300).

Os indícios que levaram Queiroz (2023) a esta conclusão foram dois projetos extraídos do relatório de atividades do Fundo Patrimonial Amigos da Poli do exercício de 2018, bem como o total de projetos apoiados naquele ano. Um projeto construiu o Centro de Ciência de Dados no prédio da Engenharia Elétrica, inaugurado em 2018, sendo uma parceria com o Itaú-Unibanco com o apoio financeiro do Fundo Patrimonial Amigos da Poli e, por isso, gerido por professores e executivos do Banco Itaú com o

---

<sup>19</sup> Conforme consulta ao site institucional disponível em < <https://www.masp.org.br/sobre/governanca> > Acesso em 09 jan 2024.

objetivo de formar profissionais que consigam solucionar os problemas de negócios (Queiroz, 2023). O segundo projeto é a criação do Centro de Carreiras para formar estudantes para as habilidades do mercado mediante articulação com empresas dos diversos setores (Queiroz, 2023). Tais projetos, para Queiroz (2023), demonstram o fortalecimento do mercado.

Verifica-se que os projetos de um fundo patrimonial com apoio genérico destoam, por exemplo, dos projetos anteriormente citados atrelados ao Fundo Lumina da Unicamp e ao Fundo Patrimonial da USP em que há cláusula de exclusividade. Nesses projetos, o interesse público apoiado teve cunho social por concessão de bolsa por critério de gênero e socioeconômico, bem como definidos pela Universidade, isto é, pela instituição pública apoiada.

Ainda, importante citar a ponderação de Queiroz sobre os projetos analisados do estudo de caso do Fundo Patrimonial Amigos da Poli de que, em 2018, “dos 85 projetos inscritos, somente 24 projetos foram apoiados, contando com R\$ 594 mil para o financiamento, representando apenas 2,6% do total do patrimônio” (2023, p. 298).

A destinação de um percentual de 2,6% não condiz com a boa prática, conforme extraído no Capítulo 2 desta dissertação sobre a investigação da Fundação Filantrópica de Elon Musk, em que foi verificado um percentual próximo de 2% de destinação patrimonial, em desconformidade com a legislação americana que impõe a destinação de, no mínimo, 5% para o interesse social (Fahrenheit; Mac, 2024).

Importante ressaltar que a destinação de recurso pela regência da Lei Federal nº 13800/19 não prevê um percentual mínimo de aplicação anual, mas autoriza que o resgate de percentual de 5% (cinco por cento) ao ano para aplicação concreta, o que se aproxima da boa prática e de um parâmetro para atingimento do interesse público.

### **3.2.1.1. Por vínculo com a Administração Pública**

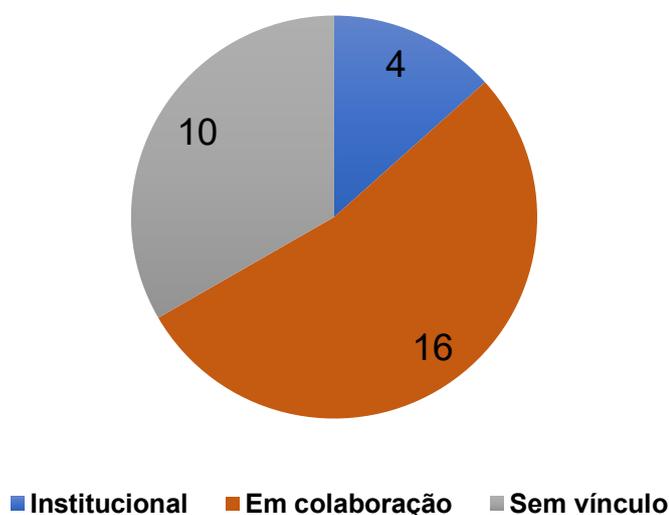
Dentro da categorização de interesse público apoiado, é preciso considerar ainda a forma pela qual o fundo patrimonial instrumentaliza a relação para apoiar uma instituição pública ou alguma causa a ela relacionada. O Estado Democrático de Direito impõe uma atuação cooperativa e coordenativa da Administração Pública (Filgueiras, 2018), que passa a estabelecer consensos para alcançar a conformação entre autonomia privada e a autonomia pública, o que se traduz no consensualismo (Binenbojm, 2020; Marrara, 2014; Oliveira, 2009).

Nesse sentido, Binenbojm sustenta que “atualmente, fala-se na promoção da consensualidade como mecanismo de gestão pública” (2020, p. 2), atraindo os aspectos da governança pública que exige uma condução voltada às políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, conforme o art. 2ª, inciso I, do Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017).

Filgueiras (2018) expõe que um dos elementos democráticos da governança pública é a capacidade estatal de implementar e de coordenar. Assim, conforme salienta Serafim, Dias e Noiye (2020), a gestão pública deveria conseguir integrar uma orientação de resultados com uma visão estruturante e de longo prazo, que transforme as relações Estado-sociedade. Essa percepção ganha relevância nos fundos patrimoniais que, embora possuam uma generalidade no interesse público apoiado, ele consegue ser alcançado caso uma coordenação seja feita pela instituição pública.

Para avaliar se o vínculo cooperativo existe entre os fundos patrimoniais e a instituição pública apoiada, houve a categorização de fundos patrimoniais como “Institucionais”, na medida em que constituído ou em constituição pela própria instituição pública apoiada ou a ser apoiada; fundos patrimoniais “Em colaboração”, pois identificado um vínculo cooperativo mediante um instrumento de parceria (Marrara, 2022) ou uma composição nos órgãos deliberativos; e, por fim, a categorização de “Sem vínculo”, pois não identificada a formalização da cooperação. O gráfico 11 mostra a categorização.

**Gráfico 11 - Categorização dos Fundos Patrimoniais por vínculo com a Administração Pública**



Fonte: elaboração própria

Verifica-se que os fundos patrimoniais constituídos ou em constituição pela própria instituição não apresentam uma significativa presença. É o caso do Fundo Patrimonial da Universidade Federal do Ceará, conforme o art. 1º da Resolução Nº 03/CONSUNI, de 09 de fevereiro de 2023 (UFC, 2023) e do *Endowment* UTFPR-CT, que lançou Edital de Chamamento Público para obtenção de doação para sua constituição (UTFPR, 2022).

Além disso, foram categorizados como “Institucionais” o Fundo Patrimonial IBRAM e o Fundo Patrimonial IFSP. Porém, tais fundos estão em constituição. No caso do Fundo Patrimonial do IBRAM, a modelagem está sendo desenvolvida no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 20.2.0316.1 celebrado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2021) e no caso do Fundo Patrimonial IFSP houve consulta pública sobre o assunto (IFSP, 2023). Assim, ressalta-se que pode acontecer do fundo patrimonial ser constituído em colaboração.

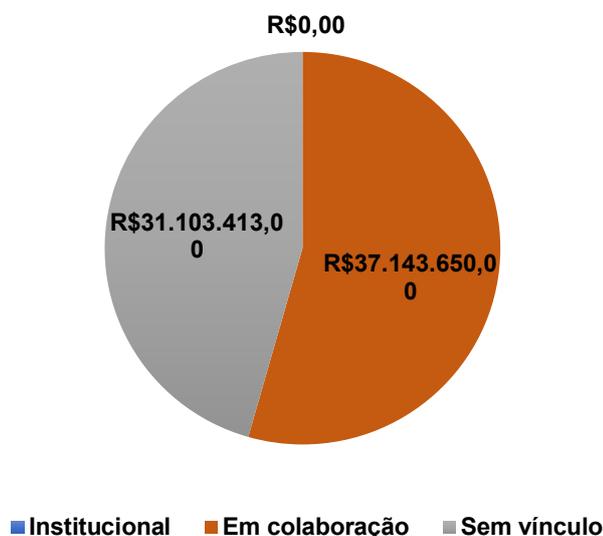
Um exemplo de fundo patrimonial “Em colaboração” é o destinado ao apoio da OSESP. De acordo com Santos e Oliveira (2019), o fundo foi instituído antes da edição da Lei Federal nº 13800/19 em cláusula do contrato de gestão celebrado entre a fundação qualificada como organização social de cultura e o Estado de São Paulo.

Segundo Santos e Oliveira (2019), o referido fundo ficou sem o recebimento de recursos entre 2017 e 2019, pois o contrato de gestão não auferiu excedente para a destinação ao fundo e pela diminuição do repasse público. Ocorre que Santos e Oliveira (2019) sustentam que o modelo atual do fundo patrimonial da Osesp gera insegurança jurídica, principalmente pela natureza pública dos recursos antes aos questionamentos dos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas.

Em alternativa, Santos e Oliveira (2019) defendem a aplicação da modelagem da Lei Federal nº 13800/19 pela criação de uma organização gestora, fora do contrato de gestão, para apoiar exclusivamente a OSESP e a Fundação qualificada como organização social assumiria a atribuição de organização executora.

Os fundos patrimoniais constituídos “Em colaboração” apresentam uma presença significativa, mas são os fundos patrimoniais “Sem vínculo” que possuem destaque, principalmente ao se analisar em perspectiva de valores financeiros do patrimônio dos fundos patrimoniais. O Gráfico 12 demonstra a proporção de valor patrimonial de cada categorização de fundo patrimonial, o que foi extraído por valores informados no Monitor IDIS (2023).

**Gráfico 12 - Categorização por Patrimônio de Fundos Patrimoniais por vínculo com a Administração Pública**



Fonte: elaboração própria; Monitor IDIS, 2023.

\*O Fundo Patrimonial do Bando do Brasil, o Fundo Patrimonial Amigos da Poli, o Masp *Endowment* e o Fundo Patrimonial OSESP estão categorizados como “Em colaboração”. Os valores não foram considerados para evitar tendência, em razão dos expressivos montantes que ultrapassam R\$20 milhões.

É possível perceber que os fundos patrimoniais “Institucionais” não aparecem com qualquer patrimônio formado, ao passo que, os fundos patrimoniais “Em colaboração” estão aproximadamente equânimes aos “Sem vínculo”, extraíndo-se que uma parte significativa dos recursos financeiros estão num âmbito de insegurança jurídica para a proteção do interesse público. Inclusive, em comparação ao Gráfico 11, verifica-se que por mais que os fundos patrimoniais “Em colaboração” sejam maiores em quantidade, em valor patrimonial há aproximação com os fundos patrimoniais “Sem vínculo”.

Importante salientar que esta análise não é contrária à atuação das organizações da sociedade civil na livre iniciativa, mas propõe uma crítica, no sentido de que o estabelecimento de vínculo cooperativo com a Administração Pública é um mecanismo democrático, que pode assegurar a conformação das autonomias e estimular a integração, evitando os riscos estruturais do patrimonialismo (Schwarcz, 2019; Faoro, 2001; Souza, 2019) e do autoritarismo neoliberal (Andrade; Côrtes; Almeida, 2021). Especialmente ao considerar que se trata de um espaço público, no conceito trazido de Habermas (2020).

A questão que se coloca é a abertura para a dominância econômica e de grupos de interesses, o que não está em consonância com o interesse público, principalmente ao se considerar os ditames republicanos contemporâneos. De acordo com Sousa,

“para o republicanismo apenas o Estado Democrático de Direito é capaz de garantir o ideal de não-dominação” (2023, p. 66), o que exige a abertura de espaços para reivindicação.

Um fundo patrimonial sem vínculo com a Administração Pública não permite o controle social e a contestabilidade, pois não há como se identificar quem exerce a decisão sobre o apoio a uma instituição pública, de modo que o procedimento pode ser voltado para a inserção no mercado, enquanto democraticamente tem que ocorrer uma participação na definição do sistema (Dagnino, 2004). Um exemplo é o fundo patrimonial Chronos que divulga em seu site institucional o apoio a comunidade da USP São Carlos (Chronos, 2024). Apesar de ter uma página no site específica para transparência, o único documento institucional divulgado é a Política de Privacidade (Chronos, 2024). Já nas informações sobre governança, há a apresentação dos órgãos deliberativos, consultivos e a diretoria executiva com os respectivos membros, bem como os nomes dos voluntários (Chronos, 2024).

Em Trabalho de Conclusão de Curso, Costa citou o Chronos como exemplo de fundo patrimonial como suporte de fomento à educação acadêmica no Brasil com a informação de que é “gerido em parceria com UBS Consenso Investimento, líder de mercado no setor de *multi-family-office* no país” (2022, p. 48).

A gestão pública exige impessoalidade, que, segundo Marrara (2022), é um dos avanços do modelo burocrático, visando impedir o patrimonialismo na Administração Pública. A existência de um fundo patrimonial que usa do nome de uma instituição pública, mas não tem com ela qualquer vínculo e ainda é gerido em parceria com uma organização financeira, cuja finalidade é proteção patrimonial familiar traz um fator de risco de não diferenciação de auferir benefício próprio doméstico e interesse organizado, em detrimento de um interesse público.

Além disso, destaca-se que o Chronos possuía mais de 193 (cento e noventa e três) voluntários em 2021 (Costa, 2022). Segundo Dagnino (2004) e Andrade, Cortês e Almeida (2021), a política pública voltada ao neoliberalismo promove uma alteração no significado de participação em que ela pode ser limitada ao trabalho voluntário e responsabilidade social individual desvinculada do dever coletivo. Um fundo patrimonial recente como o Chronos que não divulga relatórios de atividades ter um número expressivo de voluntários não condiz com uma preocupação de promover um interesse público.

Outro apontamento para consideração é no caso em que há fundos patrimoniais concomitantes, por exemplo, no caso da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo - FEAUSP.

Conforme a amostra, neste caso em específico, verifica-se a existência do Fundo Patrimonial FEAUSP, que atua em colaboração por instrumento de parceria com a Universidade (Ferreira, 2023), cujo patrimônio informado no Monitor IDIS (2023) é de R\$ 1.235.889,00 (um milhão, duzentos e trinta e cinco mil, oitocentos e oitenta e nove reais). De outro lado, identificou-se a existência do Fundo Patrimonial Sempre FEA, sem vínculo formal com a universidade, cujo patrimônio informado no Monitor IDIS (2023) é de R\$9.885.000,00 (nove milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil reais).

Importante citar que, em sua tese de doutorado que investigou a viabilidade financeira do modelo de *endowment* no Brasil, Schmidt apontou que a Sempre FEA “possui forte influência de pessoas oriundas do mercado financeiro e suas atribuições se assemelham a uma empresa listada em bolsa” (2023, p. 58/59).

O fator de risco que se pondera é a competitividade que pode existir entre tais fundos patrimoniais, que conduzem para uma sociedade neoliberal (Dardot; Laval, 2016) e não para uma sociedade democrática, que pressupõe a atuação em cooperação com mediações de conflitos de interesses (Chauí, 2012) e coordenação inter-públicos (Fraser, 2022), em especial para garantir que o recurso financeiro chegue à instituição pública apoiada para sustentabilidade financeira, que é o propósito do fundo patrimonial.

O mesmo fenômeno pode ser observado na Universidade Estadual de Campinas e na Universidade Federal do Rio de Janeiro, que contam com dois fundos patrimoniais que apoiam as respectivas instituições de ensino. Destaca-se a Fundo Patrimonial Reditus, que está categorizado “Sem vínculo” e apoia a UFRJ, sendo que o valor total patrimonial de seu fundo é de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais), em detrimento do Fundo Patrimonial da fundação de apoio COPPETEC, que tem o valor de R\$ 347.000,00 (trezentos e quarenta e sete mil reais) (Monitor IDIS, 2023).

Nesse sentido, um resultado que se apura é um fator de risco de ocorrência de um distanciamento pela criação de fundos patrimoniais, que giram em torno de uma instituição pública, sem uma coordenação, em decorrência da ausência de estabelecimento de um vínculo.

Uma possível recomendação é o estímulo por meio de uma estrutura de aplicação normativa e deliberativa pública (*enforcement* público), na medida em que os gestores de instituições públicas que optem pela captação de recursos alternativos por meio de constituição de fundos patrimoniais regulamentem tal ação para evitar doações pulverizadas e subjetivação empresarial sem conformação com o interesse público que proteja o sujeito de direitos. Assim como, os fundos patrimoniais que usem a nome da instituição pública estejam minimamente submetidos às influências do regime jurídico administrativo, em proteção ao interesse público.

Tal recomendação ganha sentido ao se analisar o resultado da pesquisa feita por Padin (2020) sobre o que motiva uma doação. Embora a análise tenha sido feita em âmbito universitário, ela pode ser utilizada de uma maneira ampla, eis que a hipótese testada por Padin (2020) foi com base em três vertentes: jurídica, individual e institucional. De acordo com Padin (2020), a questão jurídica não se mostrou um mecanismo capaz de estimular doações, mas a questão individual e a questão institucional mostraram-se como estímulos desse comportamento. A individual no sentido de gerar predisposição do indivíduo e a institucional, em decorrência do relacionamento e das campanhas de *marketing* (Padin, 2020).

#### **2.3.1.2. Por objetivos sociais**

Além da coordenação dos vínculos, passa-se a analisar quais são os objetivos sociais definidos pelos fundos patrimoniais como âmbito de apoio.

No Gráfico 13 estão identificados os principais objetivos sociais extraídos dos Estatutos e, na ausência do ato constitutivo, da área “Quem somos” ou “Missão, Visão, Valores” informados no site eletrônico dos fundos patrimoniais categorizados como “Institucionais” ou “Em colaboração”.

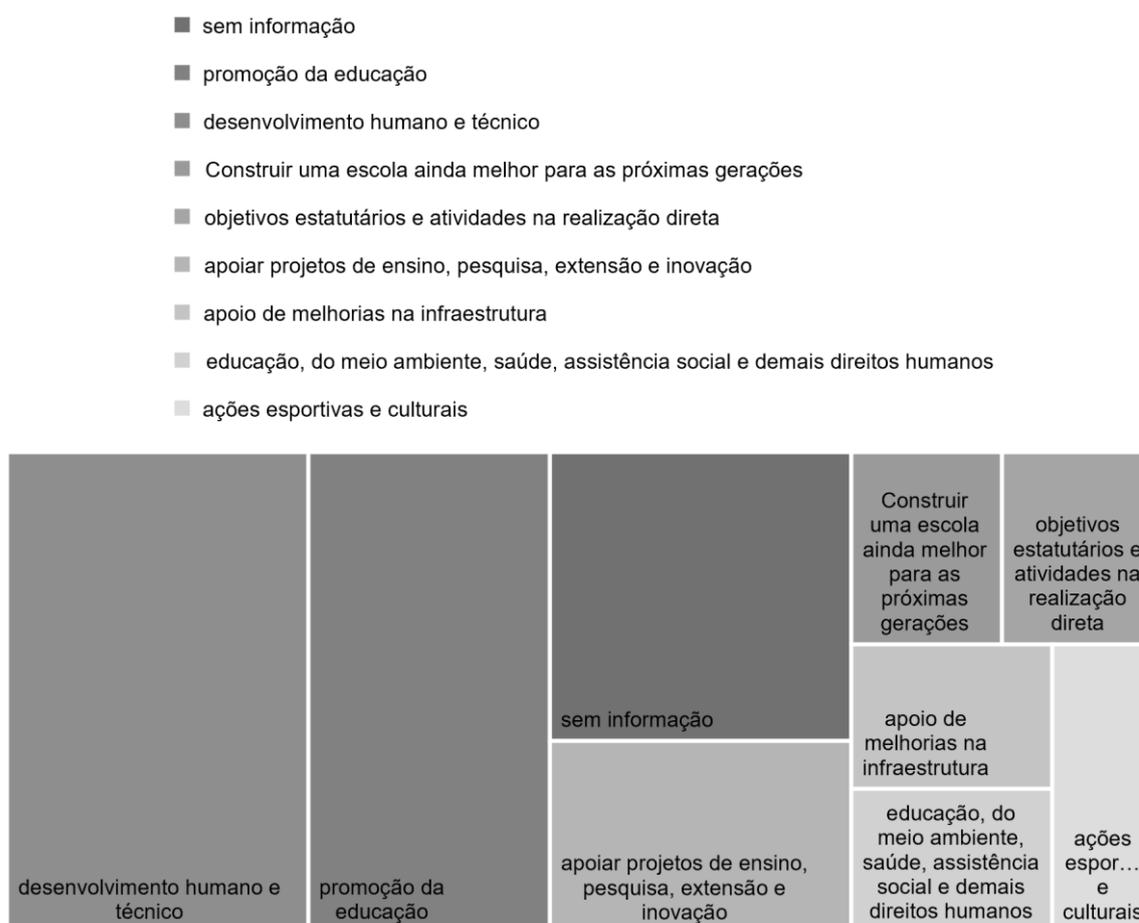
**Gráfico 13 - Categorização dos Objetivos Sociais dos Fundos Patrimoniais "Institucionais" ou "Em colaboração" com a Administração Pública**



Fonte: elaboração própria

No Gráfico 14 estão identificados os princípios objetivos sociais, seguindo a mesma forma de extração da informação acima descrita, dos fundos patrimoniais categorizados como "Sem vínculo".

**Gráfico 14 - Categorização dos Objetivos Sociais dos Fundos Patrimoniais sem vínculo com a Administração Pública**



Fonte: elaboração própria

Em comparação, é possível perceber que os fundos patrimoniais categorizados como “Institucionais” ou “Em colaboração” apresentam maior diversidade de objetivos, com destaque para a promoção da cultura, a promoção da educação e da inovação, bem como a modernização e a preservação da infraestrutura e do patrimônio histórico, com maior aproximação de uma sociedade democrática. Ao passo que, os fundos patrimoniais categorizados como “Sem vínculo” apresentam menor gama de objetivos sociais, com destaque para o desenvolvimento humano e técnico.

Importante notar que a preocupação pela tecnicidade nos fundos patrimoniais “Sem vínculo” se aproxima de uma sociedade neoliberal pela subjetivação empresarial (Dardot; Laval, 2016). Nesse sentido, Andrade, Cortês e Almeida explicam que uma política pública moldada pelo neoliberalismo coloca como valores universais o empreendedorismo e a concorrência de mercado (2021, p. 3). A preocupação com a

saúde, educação, combate à pobreza, por exemplo, são convertidas em investimento no capital humano (Andrade, Cortês, Almeida, 2021, p. 13).

No mesmo sentido, Dagnino (2004) expõe que uma política neoliberal coloca a cidadania como responsabilidade moral individual em caridade, ao passo que uma política democrática faz referência aos direitos universais, com ênfase nas causas de combate de pobreza e desigualdades e com preocupação de proteger os sujeitos de direitos. Nos Gráficos 13 e 14, é possível perceber estas duas contraposições.

Ao analisar os objetivos sociais dos fundos patrimoniais “Institucionais” ou “Em colaboração” é possível notar que o desenvolvimento humano e técnico não está como prioridade, embora seja um objetivo também perseguido, mas com um sentido de qualificação. Ou seja, desenvolve para criar capacidades. De acordo com Paes de Paula (2005), no âmbito da gestão pública, a capacitação tem aproximação com a abordagem democrática, eis que os gestores passam a adquirir habilidades estratégicas, participativas e solidárias, na medida em que conseguem planejar, executar e avaliar.

Observa-se, ainda, que nos fundos patrimoniais “Sem vínculo” há uma parcela em que não foi possível identificar qual a finalidade que o *endowment* visa alcançar. A falta de informação não condiz com o Estado Democrático de Direito, que exige transparência e *accountability* (Ranieri, 2023; Bevir, 2011; Filgueiras, 2018) e, assim, não há como ter proteção de qual será a destinação do recurso do fundo. Os fundos patrimoniais que foram categorizados “Sem vínculo” e não possuem informações mínimas divulgadas são: Choronos que apoia a comunicada da USP São Carlos, Amigos Direito UERJ e o Fundo Patrimonial CEng/UFPel.

Outro fator de risco é a identificação em ambas as categorizações de “objetivos estatutários e atividades na realização direta”. Ocorre que o fundo patrimonial que apoie uma instituição pública destinará recursos como uma fonte alternativa, que não pode substituir as dotações orçamentárias (Brasil, 2019). Assim, uma instituição pública não pode se utilizar de recurso de fundo patrimonial para atender a sua atividade fim, pois existe um orçamento para tanto. O mesmo raciocínio se aplica para uma organização da sociedade civil, que não pode substituir o Estado, pois desvirtua o que impõe o Estado Democrático de Direito.

Neste ponto, ressalta-se um objetivo social identificado nos fundos patrimoniais “Institucionais” ou “Em colaboração” de apoio em “projetos não recorrentes” pode se aproximar do sentido alternativo de fontes de recursos, conforme constatado da

literatura de que os fundos patrimoniais na Administração Pública estariam compatibilizados se destinados para projetos que estão comprometidos ou que visam inovação e desenvolvimento, eis que não contemplados pelo orçamento público (Algranti, 2019; Pasqualin, 2019).

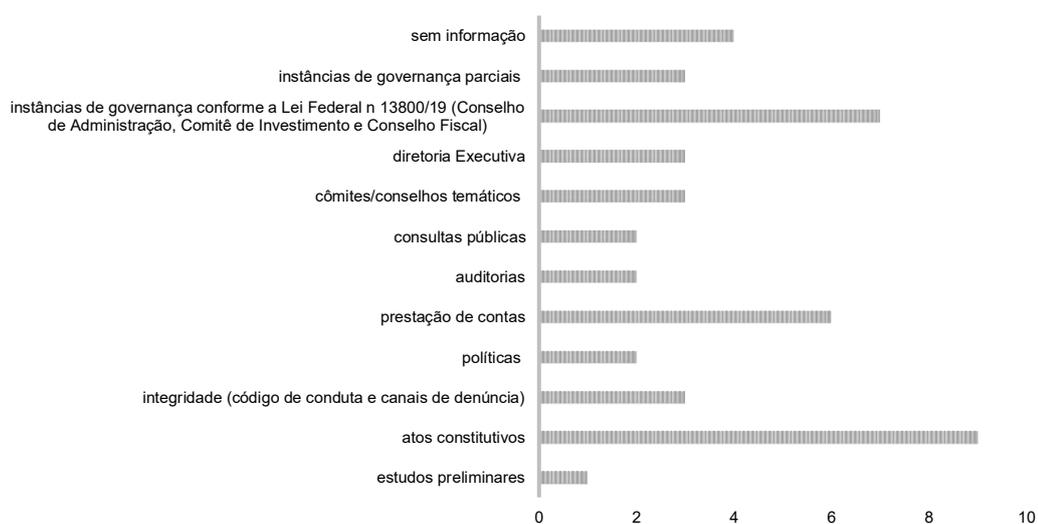
Outra observação é praticamente a ausência de objetivos sociais concernentes à promoção da equidade, à eliminação de desigualdade, à promoção da cidadania, sendo constatado poucos fundos patrimoniais com a preocupação de persecução destes valores, que conduzem para uma sociedade democrática.

### 3.2.2. Categorização da governança: os mecanismos adotados

Considerando que os fundos patrimoniais “Sem vínculo” foram classificados como um distanciamento democrático pela ausência da atuação cooperativa e de coordenação, a pesquisa analisou a adoção de mecanismos de governança dos fundos patrimoniais “Institucionais” e “Em colaboração”, em progressão à análise.

Um pressuposto democrático é a existência de uma formalização de vínculo com a Administração Pública, caso ela seja apoiada. Uma vez identificado tal vínculo, importante avaliar a governança quanto aos mecanismos. No gráfico 15, demonstrase o cenário desta avaliação.

**Gráfico 15 - Adoção de mecanismos democráticos pelos fundos patrimoniais "Institucionais" ou "Em colaboração"**



Fonte: elaboração própria

É possível perceber que os principais mecanismos adotados são o ato constitutivo e as instâncias de governança. Segundo a Lei Federal nº 13800/19, a estrutura de aplicação normativa ocorre no ato constitutivo, pois há disposições estatutárias específicas de uma organização gestora de fundo patrimonial, que ainda precisa contar com Conselho de Administração, Comitê de Investimento e Conselho Fiscal.

O ato constitutivo rege a personalidade jurídica da organização em direitos e em deveres, principalmente ao vincular a atuação de acordo com a previsão estatutária. Em boas práticas normativas, Schmidt (2023) em sua tese de doutorado sobre a investigação da viabilidade financeira dos *endowments* no Brasil identificou boas práticas nos atos constitutivos do fundo patrimonial da Unesp e da FGV/Direito.

A boa prática normativa do fundo patrimonial da Unesp diz respeito à determinação pela Resolução 61/2019 da existência de único fundo patrimonial (Schmidt, 2023). Conforme apontado no item 3.3.2.2 deste Capítulo 3, foi constatado um fator de risco na múltipla existência de fundos patrimoniais para apoiar uma mesma instituição pública, sem que se estabeleça coordenação e cooperação, pois, caso contrário, poderá ocorrer competitividade e pulverização das doações.

Apesar do Fundo Patrimonial da FGV/Direito não compor a amostra da análise desta dissertação, importante citar a boa prática identificada por Schmidt (2023) quanto à cláusula de não concorrência prevista no ato constitutivo do fundo patrimonial, no sentido de que o *Endowment* da FGV Direito não pode concorrer com a própria FGV, proibindo o oferecimento de curso que concorra ou implique prejuízos à atividade acadêmica. Tal cláusula é recomendável nos fundos patrimoniais categorizados nesta pesquisa como “Em colaboração”.

Já as instâncias de governança, as ponderações foram feitas no item 2.3.3.5. do Capítulo 2. Em boas práticas de governança, Schmidt (2023) identificou os fundos patrimoniais da Unesp, do Lumina da Unicamp e da FEA/USP.

Quanto à boa prática identificada no Lumina da Unicamp, diz respeito à critério estabelecido para evitar conflito de interesses, pois o Lumina é gerido pela Fundação de Apoio para o Desenvolvimento da Unicamp – FUNCAMP, de modo que nenhum membro do Conselho de Administração do fundo poderá ser simultaneamente membro do Conselho Curador ou da Diretoria da FUNCAMP (Schmidt, 2023).

No tocante à boa prática da FEA/USP, diz respeito à presença na composição do Conselho de Administração de um membro que reflete os interesses estudantis, pois o Presidente do Centro Acadêmico Visconde de Cairu compõe a referida instância de governança ao lado de um Professor de cada curso de graduação oferecido pela respectiva Faculdade (Schmidt, 2023).

Além disso, compõe o Conselho de Administração 3 (três) doadores eleitos pelo Conselho de Doadores (Schmidt, 2023). A presença de um Conselho de Doadores torna a proteção do interesse deste grupo mais representativa, eis que dificulta que o poder econômico seja convertido em poder político, como previsto na Lei Federal nº 13800/19, cujo critério é a doação superior a 10% (dez por cento) do patrimônio do fundo.

Em relação à composição do Conselho de Administração do fundo patrimonial da Unesp, Schmidt descreve os seguintes membros:

1 membro com direito a voto ao reitor ou pessoa por ele indicada; 1 membro com voto por profissional de notório conhecimento e mais de 10 anos no mercado financeiro a ser indicado pelo reitor; 1 membro com voto a um aluno ou egresso de graduação ou de pós-graduação *strictu sensu* escolhido pelos associados da OGFP; 1 membro com direito a voto a servidor técnico-administrativo indicado pelo conselho universitário e 3 assentos com voto de doadores (2023, p. 56)

Destaca-se a composição com indicativo de representatividade das pessoas interessadas nos recursos financeiros do fundo patrimonial, pois é membro tanto a autoridade máxima quanto estudantes e servidores, além de membro independente e de doadores.

Todavia, o Gráfico 15 evidencia a incipiência de instâncias de governança temáticas, que abram oportunidades de participação, apontando-se apenas 03 (três) fundos patrimoniais em que foi identificada uma instância temática, sendo Comitê de Projetos, Conselho de Doadores e Comissão de Nomeação.

Ainda, destaca-se a incipiência de mecanismos de consulta pública e de estudos preliminares, sendo apenas o caso do Fundo Patrimonial IFSP e do Fundo Patrimonial da UFC que realizaram consulta pública e o Fundo Patrimonial do IBRAM, que realizou estudo preliminar sobre a viabilidade e melhor modelagem.

Enfatiza-se que tais mecanismos conduzem uma abordagem democrática, recomendando-se a adoção, citando-se como parâmetro a Lei Federal nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o

controle social das agências reguladoras e prevê os mecanismos de participação como as consultas públicas, análises de impacto regulatório, ouvidorias. Além disso, cita-se as diretrizes da OCDE (2023) sobre processos de participação com a realização de consultas e de audiências públicas, a busca de inteligência coletiva, a participação deliberativa mediante escolha aleatória das partes interessadas e dos cidadãos. A adoção do sorteio para a composição de instâncias de deliberação tem aproximação democrática, na medida em que pode revelar com maior proximidade a pluralidade da sociedade, em atenção ao republicanismo (Sousa, 2021).

A prestação de contas mostra-se como um mecanismo de significativa aderência, mas a pouca divulgação de auditorias independentes demonstra que não se tem um controle efetivo. Verifica-se, ainda, a tímida aplicação de programa de integridade com canais de denúncias e de políticas, que é uma exigência da Lei Federal nº 13800/19 e apontada nesta pesquisa como uma prática fomentadora da abordagem democrática, na medida em que incentiva o controle e contestabilidade.

É possível constatar que a aderência à governança da Lei Federal nº 13800/19 foi em relação à existência dos órgãos de deliberação e de consulta, sendo que as demais disposições normativas quanto às regras de composição, por exemplo, membros independentes, doadores sem direito a voto, não são observadas. No mesmo sentido, a aderência à conformidade não foi identificada, eis que não houve a constatação da divulgação das políticas de gestão, de investimento, de resgate e de aplicação dos recursos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E FUTURAS PESQUISAS

O objetivo principal desta pesquisa foi a investigação analítica e epistemológica de indicativos que evidenciam ou não a conformidade da regulação dos fundos patrimoniais pela Lei Federal nº 13800/19 com o Estado Democrático de Direito na perspectiva da Administração Pública ao estabelecer uma relação entre Estado e sociedade. Importante ressaltar que a pesquisa não analisou a relação dos *endowments* com as organizações da sociedade civil. A questão principal tratada foi a regulação que a referida lei deu para que um fundo patrimonial seja constituído para apoiar uma instituição pública por meio de captação de doações e o consequente processo decisório envolvido na definição do interesse público a ser apoiado.

O objetivo principal partiu da proposição de que, existindo tal relação Estado-sociedade e adotando-se uma abordagem democrática, a constituição, a gestão e a finalidade de um fundo patrimonial que apoia um interesse público passariam a estar vinculadas à proteção de direitos fundamentais, às conformações entre interesse privado e interesse público e ao fomento de programas e de projetos, que resultem em transformações sociais.

Para se chegar em uma análise de como os fundos patrimoniais que destinam recursos financeiros para a Administração Pública atendem aos ditames estatais democráticos foi necessário enfrentar quais seriam estes ditames e abordagem democrática deles extraída, o que foi investigado no Capítulo 1. O quadro referencial explorado indicou que o Estado Democrático de Direito advém de uma construção histórica que o enquadra no constitucionalismo pela submissão estatal, econômica e social à juridicidade, o que pressupõe princípios e regras constantes de limitação dominante do poder, de preservação da dignidade humana e de práticas democráticas de representatividade plural, participação e deliberação, que promovam emancipação dos sujeitos de direitos.

Entretanto, essa estrutura predominantemente jurídica-social, formada por princípios e por regras, tende a conflitar com domínios econômicos da sociedade regida pelo Estado Democrático de Direito, gerando possível desvirtuamento que impede a mudança social. Uns dos domínios econômicos apontados foram os imperativos do patrimonialismo e do neoliberalismo.

O patrimonialismo promove uma conduta de tratamento pessoal de espaço público e de bem público, de modo que a tomada de decisão passa a ser

personalíssima para benefício próprio sem qualquer consideração de reciprocidade. A existência desta conduta no Brasil tem configuração na colonização portuguesa, em especial na organização administrativa estatal que foi feita em distribuição de cargos públicos e, sobretudo, na escravidão que moldou a sociedade brasileira por sentimento de propriedade doméstica dominante a ponto de permitir a titularidade sobre um sujeito. O neoliberalismo tem contornos extraterritoriais, pois é um domínio econômico globalizante, que se demonstrou como regime político pela formação de uma sociedade empresarial e alterações nas subjetividades para torná-las estritamente contábeis, abrindo espaços para o autoritarismo e o conservadorismo com o impedimento para as transformações sociais, que deixam de acontecer.

Neste contexto contemporâneo de Estado Democrático de Direito, os fundos patrimoniais foram regulados no Brasil para destinação de recursos financeiros para o atingimento de interesse público, o que pressupõe o alinhamento a uma abordagem democrática de governança, sendo enfrentadas as sinalizações e os mecanismos de governança que conduzem para a democracia: governança corporativa com respeito aos princípios da integridade, equidade, *accountability*, transparência, sustentabilidade e direitos humanos com a abertura para um controle difuso; governança pública direcionada às políticas públicas e à prestação de serviços mediante processos de transparência, análise e avaliação, liderança e tomada de decisão com planejamento estratégico situacional e diretrizes de participação para informação, consulta pública e decisão conjunta mediante formação de inteligência coletiva.

A pesquisa então adentrou no Capítulo 2, que identificou que o modelo da Lei Federal nº 13800/19 instituiu uma relação Estado-sociedade ao autorizar que a Administração Pública firme parcerias com organizações gestoras de fundos patrimoniais, na medida em que a constituição do fundo patrimonial atrai doações em razão do vínculo cooperativo com uma instituição pública e amplia o espaço público de discussão sobre o que é um interesse público, sendo um mecanismo de sustentabilidade financeira.

Embora o questionamento preliminar quanto ao conflito de interesses na constituição de um fundo patrimonial formado por doações privadas para destinar recursos a uma instituição pública, a investigação apurou que a existência de fundos patrimoniais é um fenômeno global e, ainda, tem caráter histórico político e social, na medida em que não é um fenômeno restrito ao domínio econômico e ao ocidente.

Principalmente ao se ter identificado a constituição de fundo patrimonial para um interesse social na antiguidade em civilização islâmica, citando o caso da Universidade de Al-Qarawiyyin na Cidade de Fez no Marrocos.

Apurou-se, também, em tempos atuais, os fundos patrimoniais internacionais que apoiam instituições públicas, sendo possíveis parâmetros para pesquisa comparada, na medida em que podem se aproximar da regulação brasileira, como os fundos patrimoniais das Universidades de Singapura e da Agência Governamental de Ciência e Tecnologia do Japão.

Ultrapassada a investigação estrangeira, a pesquisa passou a analisar a regulação do fundo patrimonial no Brasil, com o recorte proposto na abordagem democrática do processo decisório previsto na Lei Federal nº 13800/19, apurando-se fatores de aproximação e de distanciamento. A modelagem exige a constituição de uma organização gestora de fundo patrimonial, que será responsável pela gestão do fundo patrimonial, pela captação de doações e pela destinação de recursos para uma instituição pública, conforme a celebração de modalidades de doação, de instrumento de parceria e de termos de execução entre os envolvidos.

Um fator de distanciamento é a ausência de diretrizes principiológicas no texto normativo, o que pode abrir espaço para arbitrariedades na medida em que não há contornos interpretativos e de integração valorativa para uma tomada de decisão. De outro lado, o texto normativo apresenta aproximação democrática ao prever um processo decisório com a definição das áreas de interesse público passíveis de apoio por um fundo patrimonial, as permissões e as vedações quanto às fontes de recursos e a respectiva destinação, as instâncias de governança e a conformidade, mas com ênfase na organização gestora de fundo patrimonial, isto é, em estrutura de aplicação privada.

Além disso, há fatores de distanciamento que demandam aprimoramento normativo do modelo. A pesquisa destacou a não obrigatoriedade de adoção de cláusula de exclusividade entre um fundo patrimonial e a Administração Pública, o que pode trazer temeridade ao interesse público, na medida em que o nome da instituição pública poderá ser usado para captar doações e não haverá uma obrigatoriedade que a doação seja destinada aos programas, projetos daquela entidade estatal. Ainda, inexistente obrigatoriedade de adoção do modelo da Lei Federal nº 13800/19 pela Administração Pública e a modalidade de doação de propósito específico confere

poder de influência do doador no processo decisório, o que demanda uma maior conformação normativa para limitação desta influência.

Em complemento, a pesquisa observou que o modelo previsto na Lei Federal nº 13800/19 precisa ter caráter vinculante à Administração Pública, eis que tem um processo decisório para a definição do interesse público, desde que seja formalizado o instrumento de parceria entre a organização gestora do fundo patrimonial e a instituição pública apoiada em regime de cooperação. Atuar de forma cooperativa afasta a condução autoritária da abordagem neoliberal e o personalismo da abordagem patrimonial, na medida em que a cooperação exige a conformação entre os interesses envolvidos, em visão estratégica e em planejamento, promovendo o diálogo.

Todavia, a investigação no Capítulo 3 identificou a significativa presença de fundos patrimoniais que não possuem vínculo com a Administração Pública, embora utilize direta ou indiretamente o nome da instituição pública. Tal constatação corrobora com a crítica feita da não vinculação do modelo para a Administração Pública, pois, ante à faculdade, verificou-se a múltipla existência de fundos patrimoniais para apoiar uma mesma instituição pública, sem que se estabeleça coordenação e cooperação, o que poderá promover competitividade e pulverização das doações.

Cita-se como exemplo o caso da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo, onde se operam dois fundos patrimoniais, sendo um com o estabelecimento de vínculo de cooperação e outro sem vínculo não identificado nesta pesquisa. O fundo patrimonial categorizado por esta pesquisa como sem vínculo já tem um patrimônio oito vezes maior que o fundo em colaboração com a universidade e tem sido considerado por outras pesquisas como um fundo de natureza estritamente empresarial e financeira.

Ainda, identificou-se que o modelo da Lei Federal nº 13800/19 não possui adesão e um dos principais motivos para a não adesão é a governança complexa e o alto custo envolvido em manter a organização gestora e operação. Mas a relação Estado-sociedade tem uma complexidade que lhe é inerente; ainda mais, considerando a realidade brasileira com histórico patrimonial, colonial, escravocrata e ditatorial.

Uma regulação robusta é necessária a fim de garantir a limitação do poder, a preservação da dignidade humana e práticas democráticas, de representatividade plural, de participação e de deliberação, que promovam a emancipação de sujeitos.

Ou seja, ter uma relação Estado-sociedade exige um regime regulatório sofisticado que seja capaz de controle a fim de garantir que a destinação de interesse público seja alcançada. Mesmo porque a governança é a instância de decisão contornada por diretrizes principiológicas com monitoramento para combate de desvios de conduta no processo de tomada de decisão a fim de garantir a ética, as políticas públicas, os serviços.

Por isso que a resposta encontrada no entendimento de gestores de fundos patrimoniais de não adesão ao modelo da Lei Federal nº 13800/19 por ter governança complexa e alto custo corrobora com a apontamento desta pesquisa sobre o desvirtuamento democrático provocado pela abordagem patrimonial e neoliberal, eis que o debate se torna restrito ao âmbito privado e àqueles que detém técnica e poder econômico. Quando a abordagem democrática exige o debate em espaço público passível de controle e reivindicação por todos os envolvidos.

Nesta perspectiva, considera-se a evidência extraída pela pesquisa na análise exploratória documental: atualmente os fundos patrimoniais possuem uma pulverização das causas de interesse social que apoiam, demonstrando um caráter difuso. Assim, o interesse social será alcançado pela execução de um projeto que é definido de forma individualizada pela organização gestora de fundo patrimonial. O dado de que a maioria dos fundos patrimoniais destinam recursos para projetos próprios traz atenção para o processo decisório, pois, a destinação tem que ser ao interesse público e não em benefício restrito da própria organização gestora.

A abordagem democrática defendida nesta dissertação sustenta a deliberação com participação e pluralidade nos diversos interesses envolvidos na consecução de uma finalidade pública, o que não ocorre concretamente, pois os projetos apoiados teriam que decorrer prioritariamente de uma deliberação em processo de participação. Soma-se a observância de que o único dado levantado sobre representatividade nas instâncias de governança é de existir ou não integrantes mulheres nos órgãos, com o apontamento de baixa existência feminina nos Comitês de Investimento. E, não há especificação se tal existência é paritária, tampouco há averiguação de representatividade racial, identidade sexual, origem, idade, o que esvazia uma tomada de decisão atinente ao interesse público.

Acrescenta-se a apuração quanto aos mecanismos adotados em que se mostrou baixa a adoção de consultas públicas, de estudos preliminares, de políticas, de código de conduta ética, canal de denúncia, sendo que tais mecanismos permitem

o controle para uma tomada de decisão com maior transparência e com maior proximidade com o interesse público. Importante ressaltar que tais mecanismos estão em consonância com uma regulação com proximidade de controle social. Como parâmetro, cita-se a Lei Federal nº 13.848/2019, que dispõe sobre o processo decisório das agências reguladoras e prevê os mecanismos de participação como as consultas públicas, análises de impacto regulatório, ouvidorias, entre outros.

Outra constatação diz respeito à definição do interesse público pela previsão dos objetos sociais perseguidos pelas organizações gestoras dos fundos patrimoniais. Na presença de algum vínculo com a Administração Pública, seja institucional ou em colaboração, verificou-se um contorno de atuação com maior delimitação para a promoção da educação e da cultura, modernização de espaços e aprimoramento da infraestrutura, qualificação humana, pedagógica e técnica. Por outro lado, na ausência de vínculo, o contorno de atuação ganha diminuição de âmbito e vagueza, com dificuldade de apuração por não conseguir extração de informações.

Além disso, de maneira ampla, tanto os fundos patrimoniais categorizados como “Institucionais”, “Em colaboração” quanto os fundos patrimoniais categorizados “Sem Vínculo” não possuem como prioridade em seus objetos sociais o combate à pobreza e à desigualdade, que deveriam constituir a diretriz de uma política democrática, na medida em que se preocupa com a justiça social.

Portanto, em suma, observou-se que o modelo tem estrutura de aplicação normativa e deliberativa privada ao impor a previsão de regras específicas no ato constitutivo de uma organização gestora de fundo patrimonial e da edição de políticas de gestão, além da previsão de diretrizes de governança e de conformidade, como regras de composição dos membros, de previsão de Código de Ética e canal de denúncias no âmbito da organização gestora. Todavia, o modelo não estabelece estrutura de aplicação normativa e deliberativa pública, sendo que a recomendação desta pesquisa é o aprimoramento da regulação para a Administração Pública e a regulamentação pelas instituições públicas em seu respectivo âmbito, ambos baseados principalmente na governança democrática que permita o controle social.

Existem também casos que merecem atenção para estudos e o desenvolvimento do modelo, a exemplo dos fundos patrimoniais da USP, Unicamp e Unesp, bem como do IBRAM. A delimitação de uma amostra na investigação empírica desta pesquisa mostra que a relação Estado-sociedade entre um fundo patrimonial e a Administração Pública foi incorporada e constituirá uma hipótese de recursos

financeiros para as políticas públicas, mas ainda exige desenvolvimento e pesquisa acadêmica para aperfeiçoamento, além de um esforço e uma construção discursiva para o estímulo à adesão do modelo, desde sua regulação seja aprimorada. Por esse motivo, elabora-se uma lista de pontos para estudos futuros:

- os caminhos para se viabilizar o aprimoramento democrático do modelo de fundos patrimoniais que apoiem instituições públicas
- a conformação financeira democrática entre os recursos dos fundos patrimoniais e sua fonte alternativa em relação ao orçamento público
- a natureza jurídica dos fundos patrimoniais e a responsabilidade civil
- o controle dos fundos patrimoniais
- o regime jurídico das doações para os fundos patrimoniais
- os fundos patrimoniais e as organizações sociais
- a sustentabilidade financeira em política científica e tecnológica pelos *endowments* em Singapura e no Japão: uma análise comparativa com o Brasil
- a mensuração do impacto social dos instrumentos de parceria e dos termos de execução dos programas e dos projetos realizados com a destinação de recursos por um fundo patrimonial

O apontamento final que se chega é que os fundos patrimoniais constituem fenômeno global e, no Brasil, é pertinente o desenvolvimento epistemológico contemporâneo para compatibilizar e aprimorar o modelo com os ditames democráticos, em consideração da realidade brasileira. Isso demanda a superação da experiência internacional americana e o aprofundamento do modelo de acordo com a Constituição Federal brasileira, bem com a governança e a gestão democrática.

Derradeiramente, esta dissertação buscou apontar direcionamentos para que o modelo de fundos patrimoniais possa de alguma maneira se aproximar do atingimento do interesse público ou, caso não se tenha chegado ao mencionado propósito, espera-se ter ensejado questionamentos para o debate do tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEITA – Associação dos Engenheiros do ITA. **Fundo Endowment**. São Paulo: Aeita, 2024. Disponível em <<https://www.aeita.com.br/pages/fundo-endowment>> Acesso em 08 abr. 2024.

AFAP – Associação do Fundo Patrimonial Amigos da Poli. **Sobre nós**. São Paulo: Amigos da Poli, 2024. Disponível em <<https://www.amigosdapoli.com.br/about>> Acesso em 08 abr. 2024.

ALGRANTI, Izabela Goulart. A regulamentação para Fundos vinculados a instituições públicas. In: FABIANI, Paula Jancso; HANAI, Andrea; PASQUALIN, Priscila; LEVISKY, Ricardo. **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2019, p. 52/60.

ALMEIDA, Luiz Eduardo. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, compliance e cidadania**. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019, pp. 129/148.

AMIGOS DIREITO UERJ – Associação de Apoio à Faculdade de Direito da UERJ Gestora de Fundo Patrimonial. **Estatuto Social**. Rio de Janeiro: Amigos Direito UERJ, 2023. Disponível em <[https://www.amigosdireitouerj.com.br/wp-content/uploads/2024/02/Associacao-UERJ\\_AGOE\\_registrada-RCPJ-1-1-2.pdf](https://www.amigosdireitouerj.com.br/wp-content/uploads/2024/02/Associacao-UERJ_AGOE_registrada-RCPJ-1-1-2.pdf)> Acesso em 08 abr. 2024.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governabilidade. **Novos estud. Cebrap**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 108/135, abr. 2019.

ANDRADE, Daniel Pereira; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. Neoliberalismo autoritário no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, p. 1-25, e021020, 2021.

**ANUÁRIO DE DESEMPENHO DE FUNDOS PATRIMONIAIS 2022**. 1 ed. São Paulo: IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, 2023.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de; KATO, Fabíola Bouth Grello; CHAVES, Vera Lúcia Jabob. O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 14, p. e4543137, 2020. DOI: 10.14244/198271994543. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4543>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ARAB, S.H.Y., ZAKARIYAH, H., ABDULLATIF, A.A.M. (2023). Contemporary Developments in Waqf Beneficiaries—A Case Study of the Awqaf of the United Arab Emirates. In: Alareeni, B., Hamdan, A. (eds) **Innovation of Businesses, and Digitalization during Covid-19 Pandemic**. ICBT 2021. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 488. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08090-6\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08090-6_5)

ASSOCIAÇÃO GESTORA – Associação Gestora do Fundo Patrimonial em apoio à Faculdade de Direito da UFRGS. **Estatuto Social**. Porto Alegre: Associação Gestora, 2021. Disponível em <<https://associacaogestora.com.br/site/wp-content/uploads/2023/08/EstatutoRegistradoOT.pdf>> Acesso em 08 abr. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Os donos do poder: a perturbadora atualidade de Raymundo Faoro. **Revista brasileira de políticas públicas**, volume 12, Nº 3, dez. 2022, p. 19/33.

BERETTA, Michela, OBWEGESER, Nikolaus, BAUER, Stefan. An Exploration of Hackathons as Time Intense and Collaborative Forms of Crowdsourcing. In: **IEEE Transactions on Engineering Management**, vol. 71, pp. 2403-2417, 2022, doi: 10.1109/TEM.2022.3174712.

BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011

\_\_\_\_\_. **Governance: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. Ainda a supremacia do interesse público. **Revista Eletrônica da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, mai./ago. 2019, p. 1-4.

\_\_\_\_\_. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020.

BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, Justiça e Emancipação Social: reflexões jusfilosóficas a partir de Jurgen Habermas**. São Paulo: Quartier Latin, 2013. 713p.

BLANCHET, Luiz Alberto; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do Estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Público Contemporâneo, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil**, a. 2, v. 1, n. 1, p. 7-24, janeiro/junho 2018.

BNDES – Bando Nacional do Desenvolvimento. Fundo Patrimonial IBRAM (Endowment). **Projetos em Andamento**. Brasília: Bndes, 2024. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/rfp-14-2021-fundo-patrimonial-ibram-endowment>> Acesso em 08 abr. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade. Fragmentos de um dicionário político**; tradução de Marco Aurélio Nogueira; posfácio Celso Lafer. 22ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019. 255p.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 17ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020. 301p.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 20 de dezembro de 1994. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958.htm#:~:text=LEI%20No%208.958%2C%20DE%2020%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20rela%C3%A7%C3%B5es%20entre,Art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm#:~:text=LEI%20No%208.958%2C%20DE%2020%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20rela%C3%A7%C3%B5es%20entre,Art.)> Acesso em 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1996. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 18 de maio de 1996. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,sociais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,sociais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.)> Acesso em 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 23 de março de 1999. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)> Acesso 17 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999**. Brasília: Presidência da República, 31 de julho de 2014. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)> Acesso em 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. **Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de**

19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília: Presidente da República, 12 de janeiro de 2016. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm)> Acesso em 19 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017. **Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Disponível <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm)> Acesso 17 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília: Secretaria-Geral da Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2017. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.203%2C%20DE%2022,que%20lhe%20confere%20o%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.203%2C%20DE%2022,que%20lhe%20confere%20o%20art.)> Acesso em 17 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Projeto de Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2018. **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 e dá outras providências.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/134246> Acesso em 12 fev. 2023

BRASIL. Lei nº 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; altera as Leis nº s 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm)> Acesso 27 fev. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF.** Relator: BRITTO, Carlos Ayres. J. 16/04/2015. Dje. 17/12/2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "From old to new developmentalism in Latin America" in Ros, Jaime. Ocampo, Jose A. (Org.) In **The Oxford Handbook of Latin American Economics** (2011).

\_\_\_\_\_. A interdisciplinaridade como forma de ver o mundo. **Texto apresentado à atividade Conversas Interdisciplinares, do 39º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 29 de outubro de 2015. Disponível em <

<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/short-texts/12645-a-interdisciplinaridade-como-forma-de-ver-o-mundo>> Acesso 13 fev. 2024.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. Wendy Brown traduzido por Maria A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. 256p.

BURKE, Maria. Huge endowment fund to boost Japanese universities flagging on international stage. **Chemistryworld**. Cambridge, 23, fevereiro, 2022. Disponível em <https://www.chemistryworld.com/news/huge-endowment-fund-to-boost-japanese-universities-flagging-on-international-stage/4015267.article> Acesso em 29 jan 2023

CENGIC-FEJZIC, Fahira. Fatima Al-Fihri Founder of the First World University. **Studies. Media and Communication**, Vol. 8, Nº 2, December 2020. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/342316228\\_Fatima\\_Al-Fihri\\_Founder\\_of\\_the\\_First\\_World\\_University](https://www.researchgate.net/publication/342316228_Fatima_Al-Fihri_Founder_of_the_First_World_University)> Acesso em 09 mar. 2024.

CHALMERS, Alan Francis. **O que é ciência afinal?** Tradução: Raul Filker. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993. 210p.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.

CHERRADI, Younes. Fatima Al Fihri and the oldest university of Al Quaraouiyine. **JMSR – Journal of Medical and Surgical Research**, 2016, Vol. III, Nº 3, 208-209.

CHRONOS. Chronos, **Início**. São Paulo: Chronos, 2024. Disponível em <<https://www.chronos.org.br/>> Acesso em 17 mar. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976.

CONNECTA EAUFBA – Rede de ex-alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. **Home**. Salvador: Conecta EAUFBA, 2024. Disponível em <<https://www.conectaeaufba.com.br/>> Acesso em 08 abr. 2024.

COPPETEC – Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos. **Endowment**. Rio de Janeiro: Coppetec, 2024. Disponível em <<http://www.coppetec.coppe.ufrj.br/site/endowments.php>> Acesso em 08 abr. 2024.

COSTA, Tainan Guimarães. Endowment: Fundos patrimoniais como suporte de fomento à educação acadêmica no Brasil. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Mecânica)**. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2022, 70p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.) **Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização**. Caracas: FACES, Universidade Central da Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 314p.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**; tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016, 408p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do direito administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, a. 1, v. 1, n. 2, jun./dez 2016, p. 185/211.

DOAÇÃO. In: **MICHAELIS, Michaelis On-Line**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2024. Disponível em < <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/doa%C3%A7%C3%A3o/>> Acesso em 08 abr. 2024.

DOTAÇÃO. In: **MICHAELIS, Michaelis On-Line**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2024. Disponível em < <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/dota%C3%A7%C3%A3o/>> Acesso em 08 abr. 2024.

DOWBOR, Ladislau. **Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana**. São Paulo: Elefante, 2022. 176p.

ENDOWMENT. In: **Cambridge Dictionary**. Cambridge: Cambridge University Press & Assesment, 2024. Disponível em < <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/endowment>> Acesso em 09 abr. 2024.

FABIANI, Paula Maria de Jancso; CRUZ, Helio Nogueira da. Fundos patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo. **REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**. Brasília, v. 4, nº 2, p. 186-203, Jul-Dez, 2017.

FABIANI, Paula Jancso; HANAI, Andrea; PASQUALIN, Priscila; LEVISKY, Ricardo. **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2019. 252p.

FABIANI, Paula; WOLFFENBUTTEL, Andréa. **Panorama dos fundos patrimoniais no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2022. 151p.

FAHRENTHOLD, David A.; MAC, Ryan. Musk Charity Keeps Money Close to Home. **The New York Times**, Seção A, Página 1, em 10 de março de 2024. Disponível em < <https://www.nytimes.com/2024/03/10/us/elon-musk-charity.html>> Acesso em 16 mar. 2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder - formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição, revista. Porto Alegre: Editora Globo, 2002. 949p.

FIGUEIREDO, Danniell. Future-se: entenda a proposta do MEC. **Politize!, Cidadania, Cultura e Sociedade**, Florianópolis, 22 agosto de 2019. Disponível em <

<https://www.politize.com.br/future-se-entenda-a-nova-proposta-do-mec/>> Acesso em 12 fev. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 52(1): 71-88, jan.-fev. 2018.

FILGUEIRAS, Maria Luiza. USP Diversa mira R\$ 50 milhões para bolsistas. **Valor Econômico**, Empresas, Quarta-Feira, 27 de março de 2024.

FPUSP – Fundo Patrimonial da USP. **Usfundopatrimonial, Realizações**, 17 de março de 2024. Disponível em <<https://usfundopatrimonial.org.br/realizacoes/>> Acesso em 17 de mar. 2024.

FMUSP – Faculdade de Medicina da USP. **Endowment**. São Paulo: FMUSP, 2024. Disponível em: <<https://www.fm.usp.br/fmusp/contribuicoes/endowment>> Acesso em 08 abr. 2024.

FRASER, Nancy. Repensando a esfera pública: uma contribuição para a crítica da democracia realmente existente. In: **Justiça interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”**; tradução Ana Claudia Lopes, Nathalie Bressiani. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 93/124.

FUNDÃO - Fundo Patrimonial Amigos do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho. **Fundo do Hospital Fundão**, 17 de março de 2024. Disponível em <<https://www.fundohospitalfundao.com/fundo>> Acesso em 17 mar. 2024.

FUNDAÇÃO BB – Fundação do Banco do Brasil. **Parcerias**. Brasília: Fundação BB, 2024. Disponível em <<https://fbb.org.br/pt-br/parcerias>> Acesso em 08 abr. 2024.

FUNDO AMANHÃ – Associação Fundo Patrimonial dos Egressos da Escola de Administração da UFRGS. **Sobre**. Porto Alegre: Fundo Amanhã, 2024. Disponível em <<https://fundoamanha.com/sobre/>> Acesso em 08 abr. 2024.

FUNDO CATARINA - Associação Fundo Patrimonial Catarina. **Quem somos**. Florianópolis: Fundo Catarina, 2024. Disponível em <<https://fundocatarina.com.br/quem-somos/#historia>> Acesso em 08 abr. 2024.

FUNDO CENTENÁRIO - Associação Fundo Patrimonial Escola de Engenharia. **Quem somos**. Porto Alegre: Fundo Centenário, 2024. Disponível em <<https://www.fundocentenario.com.br/quem-somos>> Acesso em 08 abr. 2024.

FUNDO LUMINA – Fundo Patrimonial da Unicamp. **Portal**. São Paulo: Fundo Lumina, 2024. Disponível em <<https://fundolumina.funcamp.unicamp.br/portal/o-fundo-lumina/>> Acesso em 08 abr. 2024.

FUNDO SANFRAN – Associação Fundo de Sustentabilidade Financeira da Faculdade de Direito do Largo São Francisco. **Estatuto Social**. São Paulo: Fundo Sanfran, 2021. Disponível em <[https://sempresanfran.org.br/wp-content/uploads/2022/02/0497-01601-025-Estatuto-Fundo-SanFran\\_fev2022.pdf](https://sempresanfran.org.br/wp-content/uploads/2022/02/0497-01601-025-Estatuto-Fundo-SanFran_fev2022.pdf)> Acesso em 08 abr. 2024.

FPFEAUSP - Fundação Fundo Patrimonial FEAUSP. **Sobre nós**. São Paulo: Fundo Patrimonial FEAUSP, 2024. Disponível em <<https://www.fpfeausp.org.br/sobrenos>> Acesso em 08 abr. 2024.

GADEA, Carlos Alfredo. Pós-modernidade. In: **Teoria sociológica contemporânea: autores e perspectivas**. SELL, Carlos Eduardo; MARTINS, Carlos Benedito (orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2022, p. 331/346.

GALLO, Amynthas Jacques de Moraes. Ensaio sobre mudanças institucionais: reflexões sobre os efeitos da adoção da lei dos fundos patrimoniais no setor filantrópico de saúde. **Tese de Doutorado** (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, 304p.

GALLO, Amynthas Jacques de Moraes; CASTRO, Ana Célia. Da caridade aos fundos patrimoniais: evolução das atividades filantrópicas no país. **R. BNDES**, v. 26, n. 52, p. 153-222, dez. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVÊA, Carlos Portugal. **A estrutura da governança corporativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2022. 727p.

GOUVÊA, Victoria Gonçalves Marchiori de. Fundos patrimoniais: a Lei nº 13800/2019 e o caso do Museu Nacional. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Direito). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2021, 177p.

HABERMAS, Jurgen. Para a reconstrução do direito (2): os princípios do Estado de direito. In: **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**; traduzido por Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 183/252.

HANSMANN, Henry. Why do universities have endowments? **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 19, n. 1, p. 3-42, jan. 1990. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/724411>> Acesso em 26 de mar. 2023.

HIRATA, Augusto Jorge; GRAZZIOLI, Raquel; DONNINI, Thiago. **Fundos patrimoniais e organizações da sociedade civil**. Coordenação SOUZA, Aline Gonçalves; VIOTTO, Aline; PANNUNZIO, Eduardo. São Paulo: GIFE, FGV Direito, 2019.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6 ed. São Paulo: IBGC, 2023. 80p.

IFSP – Instituto Federal de São Paulo. IFSP realiza consulta pública para criação de Fundo Patrimonial. **Página Inicial**. São Paulo: IFSP, 2023. Disponível em <<https://www.ifsp.edu.br/component/content/article/111-ultimas-noticias->

servidores/3667-ifsp-realiza-consulta-publica-sobre-regulamento-para-criacao-de-fundo-patrimonial> Acesso em 08 abr. 2024.

JST – Japan Science and Technology Agency. **Overview**, 17 de março de 2024. Disponível em <<https://www.jst.go.jp/EN/about/overview.html>> Acesso em 17 mar. 2024.

KAHF, Monzer. (1999). Financing the Development of Awqaf Property. *American Journal of Islam and Society*, 16(4), 39–66. <https://doi.org/10.35632/ajis.v16i4.2099>

KISIL, Marcos. FABIANI, Paula Jancso. ALVAREZ, Rodrigo. **Fundos Patrimoniais: criação e gestão no Brasil**. São Paulo: Zeppelini Editorial, 2012.

KISIL, Marcos. Recursos não tradicionais para Fundos Patrimoniais. In: FABIANI, Paula Jancso; HANAI, Andrea; PASQUALIN, Priscila; LEVISKY, Ricardo. **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2019, p. 148/160.

LEE, Michael H., GOPINATHAN, Saravanan. Centralized Decentralization of Higher Education in Singapore. In: Ka-Ho, M. (eds) **Centralization and Decentralization. CERC Studies in Comparative Education**, vol 13. Springer, 2004. Disponível em <[https://doi.org/10.1007/978-94-007-0956-0\\_7](https://doi.org/10.1007/978-94-007-0956-0_7)> Acesso em 09 mar. 2024.

LEVISKY, Ricardo. Apresentação. In: **Fórum Internacional de Endowments Culturais**, 1., 2016, Rio de Janeiro. Conceitos e benefícios dos endowments como mecanismo de financiamento à cultura. Rio de Janeiro: BNDES: Levisky Negócios & Cultura, 2016. Disponível em < <https://www.idis.org.br/guias-para-a-criacao-de-endowments-estao-disponiveis/>> Acesso em 16 mar. 2024.

LIMA, Rafael Pinheiro de. Fundos patrimoniais: a Lei nº 13.800/2019 como alternativa para a sustentabilidade financeira de áreas protegidas. **Trabalho de conclusão de curso** (Especialização em Gestão Pública). Programa Avançado em Gestão Pública do Instituto de Ensino e Pesquisa de São Paulo, 2020, 67p.

LOHMANN, Ismael Meier. Fundos Endowments: um estudo sobre a gestão de investimentos. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Ciências Econômicas). Centro de Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2022, 52p.

LOPES, Laís de Figueiredo. Advocacy da Lei de Endowments: Diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República. In: FABIANI, Paula Jancso; HANAI, Andrea; PASQUALIN, Priscila; LEVISKY, Ricardo (orgs.). **Fundos Patrimoniais Filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2019, p. 194-199.

MARTINS, Luiz Eduardo Gopfert. A importância de Fundos Patrimoniais em Universidades. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Engenharia de Produção). Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020, 53p.

MARRARA, Thiago. **Direito administrativo: Transformações e tendências**. 1ª edição. São Paulo: Almedina, 2014. 536p.

\_\_\_\_\_. **Manual do direito administrativo: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes – VOLUME 1**. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

MASCARO, Alysson Leandro. Sobre os direitos humanos e sua tutela. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 97, p. 267-278, agosto de 2002.

MASP – Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand. **Endowment**. São Paulo: MAPS, 2024. Disponível em <<https://www.masp.org.br/endowment>> Acesso em 08 abr. 2024.

MATEUS, Felipe. Programa vai oferecer bolsas de estudo para mulheres nas ciências exatas e tecnológicas. **Unicamp, Atualidades**, 04 de maio de 2023. Disponível em <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2023/05/04/programa-vai-oferecer-bolsas-de-estudo-para-mulheres-nas-ciencias-exatas-e>> Acesso em 17 de mar. 2024.

MAY, Yduan de Oliveira; GAVA, Gabriel Pasini. Os fundos patrimoniais como opção de financiamento de universidades comunitárias. **Diálogos Interdisciplinares**, Volume 14, Número 3, 2023, p. 290-305.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3ª ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017. 446p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O neocolonialismo e o direito administrativo brasileiro. In: **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 1094/1109.

MONITOR IDIS. **Monitor IDIS de Fundos Patrimoniais no Brasil**. Disponível em <<https://www.idis.org.br/monitor-de-fundos-patrimoniais-no-brasil/>> Acesso em 15 ago. 2023.

MUSEU Nacional recebeu R\$ 1,1 milhão em ajuda. **Correio do Provo**, Rio Grande do Sul, 17 de abril de 2019. Disponível em <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/museu-nacional-recebeu-r-1-1-milh%C3%A3o-em-ajuda-1.333410>> Acesso em 05 fev. 2024.

NATIONAL PHILANTHROPIC TRUST. **A history of modern philanthropy**. 2016. Disponível em <<https://www.historyofgiving.org/introduction/>> Acesso em 03 mar. 2024.

NETO, Afonso Feitosa Reis; SILVA, Elaine Aparecida da; NETO, José Machado Moita; SILVA, Leônio José Alves. Lei federal nº 13.800/2019: aspectos conceituais para utilização de fundos patrimoniais em unidades de conservação no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 219/243, Maio/Agosto de 2020.

OCDE (2023), Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana, **Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f1b22902-es>. Acesso em 07 abr. 2024.

OLIVEIRA, Bruno Bastos; JACOB, Marcela Moura Castro; ROSSIGNOLI, Marisa. A regulação dos fundos patrimoniais no direito brasileiro a partir da lei 13800/19. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 36, 2022, p. 41-61.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Boletim de Direito Administrativo [recurso eletrônico]**, São Paulo, v. 25, n. 7, p. 773-777, jul. 2009. Disponível em <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/7203>> Acesso em 16 fev. 2024.

---

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo democrático**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 7. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2019.

PADIN, Camila Ferrara. Alumni e endowment: atuação jurídico-institucional de universidades brasileiras na captação de recursos destinados ao financiamento da educação superior. In: **Congresso Ibero Americano de Direito Empresarial e Cidadania**, III, 2020, Curitiba. Anais. Curitiba: vol. 03, nº 34, 2020, pp. 39-40.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, VOL. 45, Nº 1, JAN./MAR., 2005, p. 36/49.

PAES, José Eduardo Sabo; QUEIROZ FILHO, Adair Siqueira. A importância dos endowments ou fundos patrimoniais na captação de recursos para as entidades integrantes do terceiro setor e o princípio da livre concorrência. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 86/111, Jul-Dez, 2014.

PAMPLONA, Nicola; ALEGRETTI, Laís. Incêndio de grandes proporções atinge o Museu Nacional na Quinta da Boa Vista. **Folha de S.Paulo**, Rio de Janeiro, 02 set. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/09/incendio-atinge-o-museu-nacional-na-quinta-da-boa-vista-no-rio.shtml>> Acesso em 05 fev. 2024.

PANNUNZIO, Eduardo. O modelo da Lei 13.800/19 é obrigatório ou facultativo? In: FABIANI, Paula Jancso; HANAI, Andrea; PASQUALIN, Priscila; LEVISKY, Ricardo. **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2019, p. 73/79.

PASQUALIN, Priscila. Aspectos jurídicos dos fundos patrimoniais filantrópicos. In: FABIANI, Paula Jancso; HANAI, Andrea; PASQUALIN, Priscila; LEVISKY, Ricardo. **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1ª edição. São Paulo: IDIS, 2019, p. 14/51.

PATRONOS - Associação Fundo Patrimonial Patronos. **Sobre nós**. Campinas: Patronos, 2024. Disponível em <<https://www.patronos.org/sobre-nos>> Acesso em 08 abr. 2024.

PAVANI, Cláudia. **O capital de risco no Brasil – Conceito, evolução, perspectivas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2003. 100p.

PRIMATERA – Fundo Patrimonial Primatera. **Home**. São Paulo: Primatera, 2024. Disponível em <<https://fundoprimertera.org.br/site/>> Acesso em 08 abr. 2024.

RANIERI, Nina. **Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito**. 3ª ed. São Paulo: Almedina, 2023, p. 500.

REDITUS – Instituto Fundo Patrimonial Reditus. **Transparência**. Rio de Janeiro: Reditus, 2024. Disponível em <<https://www.reditus.org.br/transparencia>> Acesso em 08 abr. 2024.

REIS, Giovanna. No agravar da crise, aumenta a demanda por doações: sabia como ajudar. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 100, nº 33.294, 20 de maio 2020, Empreendedor Social.

SEMEAR – Associação Gestora do Fundo Patrimonial Semear. **Sobre**. Uberaba: Semear, 2024. Disponível em <<https://semearfundopatrimonial.org.br/#sobre>> Acesso em 08 abr. 2024.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo patrimonial (endowment fund) no Brasil: uma agenda do capital para as universidades públicas. **Tese de Doutorado** (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Centro de Educação e Humanidades da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021, 399p.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SALLA, Ana Letícia Mafra; SANCHES, Michele Baldi Ballon. **Incentivos regulatórios à filantropia individual no Brasil**. São Paulo: GIFE; Rio de Janeiro: FGV Direito Rio; São Paulo: FGV Direito SP, 2019. – (Sustenta OSC; V. 3/coordenação Aline Gonçalves de Souza, Aline Viotto e Eduardo Pannunzio). 196p.

SANTOS, André Filipe Reis dos. O problema da legitimidade social do direito e da justiça numa sociedade desigual: considerações sociológicas a partir da realidade brasileira. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 235-249, janeiro/junho de 2013.

SANTOS, Bruno Damasceno Ferreira; OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de. O endowment da Fundação OSESP: Diagnóstico e Sugestões de Aprimoramento. **Dissertação de Mestrado** (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2019, 95p.

SCHIMIDT, João Guilherme Araújo. Endowments: investigação da sua viabilidade no Brasil. **Tese de Doutorado** (Doutorado em Ciências). Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo, 2023, 110p.

SCHMIDT, Larissa. Museu Nacional recebe doação de 180 mil euros da Alemanha e apresenta peças recuperadas após incêndio. **G1**, Rio de Janeiro, 10 de dez. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/10/museu-nacional-recebe-cheque-de-180-mil-euros-do-governo-alemao-para-ajudar-trabalho-de-resgate-do-acervo.ghtml>> Acesso em 05 fev. 2024.

SCHULER, Fernando Luís. Gestão cultural: o desafio da sustentabilidade e alternativa dos fundos de endowment. Uma análise do caso brasileiro à luz da experiência canadense. **Interfaces Brasil/Canadá**. Canoas, v. 12, n. 15, 2012, p. 129-154.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Patrimonialismo. In: Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 64/87.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LOPES, Laís de Figueirêdo, SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik (orgs.). **Marco Regulatório das organizações da sociedade civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014**. Brasília: Governo Federal, 2014. 240p.

SEMPRE FEA - Associação Endowment Sempre FEA. **Sobre nós**. São Paulo: Sempre FEA, 2024. Disponível em <<https://semprefea.org.br/sobre-nos/>> Acesso em 08 abr. 2024.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. A importância da ciência e das universidades públicas na resolução de problemas sociais. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 25, p. 1-4, 2020.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito; NOIJE, Paulo van. Planejamento estratégico no Estado brasileiro. In: SERAFIM, Milena Pavan; ATVARS, Teresa Dib Zambon. **Planejamento e Gestão Estratégica no setor público**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020, pp. 23/42

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto; MAGANE, Renata Possi. A governabilidade de exceção permanente e a política neoliberal de gestão dos indesejáveis no Brasil. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, vol. 7, n. 2, p. 517/547, maio/ago. 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. 926p.

SMITH, Tim. Understanding Endowments: Types and Policies That Govern Them. **Investopedia**. New York, July 09, 2022. Trust & Estate Planning. Disponível em <<https://www.investopedia.com/terms/e/endowment.asp>> Acesso 26 mar. 2023.

SOARES, Ana Raquel Victorino de França. Os fundos de sustentabilidade (endowments) no Brasil: um novo instrumento para o Terceiro Setor. **Dissertação (Mestrado em Direito Comercial)**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020.

SOTTO-MAIOR, Felipe Linetzky. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, n. 10, p. 32/55, jul/dez. 2011.

SOUSA, Rodrigo Ribeiro de. Eleitoralismo e oligarquização da democracia: reflexões sobre o uso do sorteio como garantia do ideal republicado da não-dominação. **Quaestio Iuris**, vol. 14, nº 04, Rio de Janeiro, 2021, p. 1605/1619.

\_\_\_\_\_. Republicanismo e democracia na história do pensamento político: uma análise a partir da perspectiva de Bill Brugger. In: Dossiê "Matrizes do Republicanismo: Democracia e República", **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 15, n. 1, 2023, p. 57/69.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. 272p.

SPALDING, Erika. Os fundos patrimoniais endowment no Brasil. **Dissertação (Mestrado em Direito)**. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016, 147p.

STUCHI, C.G.; XIMENES, S.; PIPINIS, V. T.; VICK, F. Velhas tendências, novos arranjos: a autonomia universitária frente às propostas de Organizações Sociais e Fundos Patrimoniais. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 13, Janeiro de 2020.

SWFI, Sovereign Wealth Fund Institute. **Site Institucional**. Disponível em: <<https://www.swfi nstitute.org/>>. Acesso em: 11 de fev. de 2023.

TABAA, Rafia. The Legacy of Endowments in Higher Education: The Case of AlQarawiyyin University and Merton College, Oxford. **Kuwait Program at Sciences Po**, Outono de 2019, p. 1-22.

UFC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Universitário. Resolução Nº 03/CONSUNI, de 09 de fevereiro de 2023. **Autoriza a constituição do Fundo Patrimonial da Universidade Federal do Ceará, nos termos da Lei nº 13.800, de 04 de janeiro de 2019, e dá outras providências**. Fortaleza: Reitoria da Universidade Federal do Ceará, 2023. Disponível em <[https://www.ufc.br/images/\\_files/noticias/2023/230215\\_resolucao\\_fundopatrimonialufc.pdf](https://www.ufc.br/images/_files/noticias/2023/230215_resolucao_fundopatrimonialufc.pdf)> Acesso em 08 abr. 2024.

UFPEL – Universidade Federal de Pelotas. Fundo Patrimonial do CEng divulga primeiro Relatório Anual. **Destques, Notícias**. Pelotas: UFPEL, 2021. Disponível em <<https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2021/04/30/fundo-patrimonial-do-ceng-divulga-primeiro-relatorio-anual/>> Acesso em 08 abr. 2024.

UTFPR – UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Edital de Chamamento Público do Plano Endowment UTFPR-CT-DIREC-CT. Edital de chamamento público para manifestação de interesse de pessoa física ou jurídica para doação de bens móveis e/ou serviços, sem ônus ou encargos, para a UTFPR-CT”, nos termos do objeto e demais normas constantes deste edital**. Curitiba: Diretoria de Relações Empresariais e Comunitárias, 2022. Disponível em

<[https://sei.utfpr.edu.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=2928574&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.utfpr.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=2928574&id_orgao_publicacao=0)> Acesso em 08 abr. 2024.

VIANA, Enaildo; FRUGONI, Alina Celi. Fundo patrimonial e o desafio de sustentabilidade de organizações do terceiro setor. **REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, V. 8, N. 1, JAN/JUL (2021), p 202-225

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

VOLENT, Paula. Endowments. In: **How to invest: masters on the craft by David M. Rubenstein**. New York: Simon & Schuster, 2022. 405p.

WACQUANT, Loic. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505/518, set./dez. 2012.

WERLE, Denilson Luis. **Justiça e democracia: ensaios sobre John Rawls e Jurgen Habermas**. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2008. 196p.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; NIELSSON, Joice Graciele. A (in)discernibilidade entre democracia e estado de exceção no Brasil contemporâneo: uma leitura a partir de Giorgio Agamben. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.38, n.2, jul./dez., 2018, p. 93-116.

WOLFFENBUTEL, Andréa; FABIANI, Paula. **Panorama dos fundos patrimoniais no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: IDIS – Instituto para o Desenvolvimento Social, 2022.