



DOSSIÊ  
ENVELHECIMENTO,  
TERRITÓRIO E AMBIENTE

Editores

Patrícia Samora e Alejandro Pérez

Conflito de interesses

As autoras declaram não ter interesses pessoais, financeiros, políticos e acadêmicos passíveis de comprometer os resultados de pesquisa apresentados neste artigo.

Recebido

16 fev. 2024

Versão Final

17 mar. 2025

Aprovado

20 mar. 2025

# Fundo de Direito das Pessoas Idosas no Brasil: desenvolvimento da política e desafios à frente

## *Older Adults Rights Fund in Brazil: policy development and challenges ahead*

Stefania Becattini Vaccaro<sup>1</sup> , Simone Martins<sup>2</sup> , Thaís dos Santos Gomes<sup>3</sup> 

<sup>1</sup> Universidade Federal de Lavras, Faculdade de Ciências Sociais Aplicada, Departamento Direito. Lavras, MG, Brasil.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional. Viçosa, MG, Brasil.

<sup>3</sup> Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, Diretoria de Gestão de Pessoas. Belo Horizonte, MG, Brasil.

**Como citar este artigo/How to cite this article:** Vaccaro, S. B.; Martins, S.; Gomes, T.S. Fundo de Direito das Pessoas Idosas no Brasil: desenvolvimento da política e desafios à frente. *Oculum Ensaios*, v. 22, e2511407, 2025. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v22e2025a11407>

### Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o desenvolvimento do Fundo de Direito da Pessoa Idosa no Brasil como um instrumento legal de fomento à política setorial e identificar os desafios para alcançar sua efetividade. A análise iniciou com o levantamento da evolução normativa sobre o tema, tendo identificado mudanças legais capazes de ampliar o potencial de arrecadação dos fundos. Em seguida, foram examinados os dados de depósitos divulgados pela Coordenação Geral de Arrecadação e de Direito Creditório da Receita Federal, os quais indicaram a tendência de crescimento concentrada em grandes cidades. Posteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Conselhos Estaduais de Direitos da Pessoa Idosa de três regiões do país (norte, sudeste e sul), sendo revelada a insuficiência da etapa de regularização do fundo para que a maior parte dos municípios obtenha recursos vinculados à política setorial. Como forma complementar de investigação tentou-se realizar uma revisão de literatura sistemática para evidenciar recorrência de problemas nos fundos, no entanto, o resultado mostrou-se discreto. A pesquisa exploratória e qualitativa, apresentada neste artigo, revela a melhora do conjunto normativo no tema e sugere a necessidade de treinamento em captação de recursos e em gestão do fundo, especialmente em municípios de menor porte, como desafio a ser enfrentado pela administração pública. Também indica a necessidade de realização de pesquisas sobre as formas de atuação dos fundos de direitos da pessoa idosa, problemas de governança entre o Conselho e a administração pública e avaliação dos projetos financiados pelos recursos do fundo.

**Palavras-chave:** Cidadania fiscal. Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Fundos de Direitos. Governança pública.

### Abstract

*This article aims to present the development of the Older Adults Rights Fund in Brazil as a legal instrument to promote sectoral policy and identify the challenges to achieving its effectiveness. The analysis began with surveying regulatory developments and identifying legal changes to expand the fundraising potential. Next, the deposit data released by the General Coordination of Collection and Credit Law of the Federal Revenue Service was examined, and a growth trend was*

verified. However, it was concentrated in large cities. Subsequently, semi-structured interviews were carried out with State Councils for the Rights of the Older Adults in three regions of the country (north, southeast, and south), revealing the insufficiency of the fund regularization stage for most cities to obtain resources linked to sectoral policy. As a complementary form of investigation, an attempt was made to carry out a systematic literature review on the topic to highlight the recurrence of problems in the funds, however, the result proved to be discreet. This article's exploratory and qualitative research reveals the improvement of the normative set on the topic. It suggests the need for fundraising and fund management training, especially in smaller municipalities, as a challenge to be faced by public administration. It also indicates the need to research how elderly rights funds operate, the governance problems between the Council and public administration, and evaluate projects financed by the fund's resources.

**Keywords:** Tax Citizenship. Older Adults Rights Councils. Rights Fund. Public Governance.

## Introdução

Os fundos são instrumentos orçamentários para captar recursos financeiros destinados à implantação, à manutenção e ao incremento de programas, projetos e ações voltadas a finalidades específicas capazes de contribuir ao desenvolvimento nacional. Seus recursos devem ser destinados a áreas ou setores considerados estratégicos ao país, estado ou município e por isso são chamados *fundos especiais*.

Tais mecanismos são uma exceção à regra orçamentária do princípio da unidade de tesouraria, estabelecido no art. 56 da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964). Graças a seu uso, os entes federados podem reunir receitas em separado e vinculá-las à finalidades legalmente estabelecidas (Brasil, 1988, art. 165, §9º, II).

Há muito<sup>4</sup> esses instrumentos estão presentes no setor público brasileiro, tendo crescido em quantidade a partir dos anos de 1960 quando ganharam muitos nomes, tais como: de participação, de desenvolvimento, partidários, eleitoral, contábeis ou financeiros (Bassi, 2019). Mas, foi em pleno processo de redemocratização e de busca pelo fortalecimento da sociedade civil na construção das políticas públicas nos anos de 1980, que ocorreu o surgimento de fundos especiais voltados à promoção e à proteção de direitos, os quais ficaram conhecidos como *fundos de direitos*.

Nesse conjunto, os três mais importantes são os destinados aos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; o de Defesa dos Direitos Difusos; e aqueles destinados aos Direitos da Pessoa Idosa, sendo que tais fundos se vinculam às políticas setoriais e aos Conselhos de Direitos. Sua grandeza resulta da estrutura atribuída aos próprios Conselhos pelo texto constitucional de 1988, o qual atribuiu competência a esses órgãos para a formulação das políticas públicas e o controle das ações para sua implantação (vide art. 204, II da CRFB/88).

Dessa forma, o constituinte criou uma estrutura permanente e de natureza deliberativa constituindo como o *locus* privilegiado de participação social para a promoção e para a proteção de direitos sociais e econômicos. Consequentemente, os Conselhos se configuram como espaço de aprendizagem coletiva e de cidadania ativa na medida em que “[...] sua composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses” (Raichelis, 2006, p. 111).

A despeito dessa potencialidade, o campo de estudo na área aponta insuficiências históricas de sua atuação e fragilidades estruturais redutoras do papel do Conselho como *locus* de processos

<sup>4</sup> Bassi (2019) em seu estudo indica que o primeiro registro de um fundo no setor público ocorreu ainda no Brasil Colônia, com propósito de financiar a construção do Aqueduto da Carioca em 1624.

políticos de formulação, de implantação e de acompanhamento das políticas setoriais. Neste sentido, Campos, Martins e Aguiar (2023) realizaram análise da literatura de 20 anos (2000-2020) sobre a atuação dos Conselhos para identificar sua evolução, funcionamento e entraves para sua efetividade como elemento de desenvolvimento social e concluíram que a falta de conhecimento dos conselheiros sobre o seu papel e o do Conselho, bem como a pouca comunicação com os representados são duas realidades presentes em diferentes espaços. Essas pesquisadoras também concluíram que essas características se desdobram em, ao menos, três problemas concretos para o desempenho mais efetivo dos conselhos: a atuação concentrada na defesa de direitos já conquistados sem agenda política propositiva; a invisibilidade do conselho diante da sociedade; e a baixa renovação dos representantes nesses espaços deliberativos.

Em sentido complementar, foram também identificados problemas estruturais como a falta de assiduidade nas reuniões do órgão, a falta de investimentos da administração pública em infraestrutura para o pleno funcionamento dos conselhos, a situação de dependência para com o Poder Executivo e a desvalorização do papel dos Conselhos por parte da Administração Pública (Aguirre, 2011; Fernandes *et al.*, 2022; Bezerra *et al.*, 2022; Faleiros, 2023).

Essas análises são coincidentes com o estudo de André *et al.* (2021) que indicou como desafios dos conselhos de direitos: os limites quanto à cultura política participativa da população, sendo a passividade um dificultador para o processo de consolidação da participação social no Brasil; a fragilidade quanto ao pertencimento e ao conhecimento da população sobre os espaços de participação; bem como as fragilidades quanto ao compromisso de gestores e trabalhadores em colocar em prática as deliberações e pactuações das instâncias participativas.

Essas fragilidades, no entanto, poderiam ser reduzidas por meio do fortalecimento dos fundos de direitos. Ao captar recursos para aplicação direta na política setorial dos municípios, esse instrumento pode melhorar as condições de funcionamento dos Conselhos e engajar os cidadãos locais na construção de políticas públicas concretas capazes de impulsionar o desenvolvimento social e econômico de suas localidades.

A partir desse pressuposto, este artigo objetiva apresentar o desenvolvimento dos fundos de direito das pessoas idosas no Brasil como um instrumento legal de fomento à política setorial e ilustrar os desafios para alcançar sua efetividade.

## Procedimentos Metodológicos

A análise proposta neste estudo inicia pela apresentação da evolução normativa sobre o tema e incide, concomitantemente, sobre a estrutura de funcionamento e a forma de gestão bipartida entre o Conselho de Direitos da Pessoa Idosa (CDPI) e a administração pública municipal. O objeto de estudo recaiu sobre os fundos municipais, considerando ser essa a instância administrativa mais próxima da territorialidade do cidadão.

Em seguida, foram sistematizados os dados divulgados pela Coordenação Geral de Arrecadação e de Direito Creditório (CODAR) da Receita Federal, em suas notas técnicas de repasse aos fundos da pessoa idosa no ano de 2021 e 2022, comparando às notas técnicas de repasse aos Fundos da Infância e Adolescência (FIA) haja vista a natureza similar dos instrumentos legais. Os dados revelam a tendência de crescimento do instrumento legal arrecadatário, como também a necessidade de desconcentrar os recursos para as municipalidades.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Conselhos Estaduais de Direitos da Pessoa Idosa de três regiões do país (norte, sudeste e sul), tendo sido entrevistados

os Conselhos de Direitos das Pessoas Idosas de Rondônia, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais e São Paulo<sup>5</sup>. As entrevistas foram realizadas com base em metodologias participativas envolvendo vários conselheiros e a equipe de pesquisadoras. Graças à essa metodologia foi possível conhecer a realidade dos municípios das respectivas regiões e abordar as legislações específicas, tendo sido revelada a ampliação de interesse por criação dos fundos e a insuficiência da etapa de regularização para que a maior parte dos municípios obtenha recursos vinculados à política setorial.

Como forma complementar de investigação, realizou-se revisão de literatura sistemática sobre o tema, com o fim de evidenciar recorrência de problemas na implementação dos fundos e na arrecadação de recursos. Para tanto, consultou-se a literatura na base de dados Capes, SciELO e *Google Scholar* com os seguintes descritores: “fundo de direitos da pessoa idosa”; “fundo do idoso” e “conselho de direitos da pessoa idosa”. As buscas retornaram um total de 69 estudos, sendo selecionados 6 indicados nas referências deste artigo. Os demais foram excluídos por tratarem de temas relacionados: à governança dos Conselhos de Direito da Pessoa Idosa, à proteção de direitos sociais das pessoas idosas, à saúde e à violência contra as pessoas idosas. O resultado, no entanto, mostrou-se discreto, revelando que os fundos são, ao mesmo tempo, um tema amplo e pouco tratado na literatura das finanças públicas.

## Resultados e Discussão

### Bases normativas dos Fundos de Direito das Pessoas Idosas

Os Fundos de Direito das Pessoas Idosas (FDPI) iniciam sua trajetória de criação a partir da Lei nº 8.842 de 1994 (Brasil, 1994) que estabeleceu a Política Nacional da Pessoa Idosa e previu a criação de conselhos no âmbito nacional, estadual e municipal.

Passados nove anos, foi editada a Lei nº10.741 (Brasil, 2003) que previu a possibilidade de criação de fundos vinculados à essa política. Essa lei determinou que o orçamento da seguridade social destinasse ao Fundo Nacional de Assistência Social, os recursos necessários para aplicação em programas e ações relativas às pessoas idosas, até que o Fundo Nacional da Pessoa Idosa fosse propriamente criado.

No ano de 2010 foi, então, instituído o Fundo Nacional da Pessoa Idosa pela Lei nº12.213 (Brasil, 2010). Neste ato, foi autorizada a dedução do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas dos valores destinados aos fundos municipais, estaduais e nacional. À essa época, não se admitia que as pessoas físicas realizassem as destinações tributárias no momento de ajuste da declaração de Imposto de Renda, sendo somente autorizada a realização até o fim do exercício financeiro. Enquanto, as pessoas jurídicas tributadas sobre o lucro real estavam limitadas a observar o percentual de 1% do imposto de renda para destinações ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA) ou ao FDPI.

Essa regulação legal levou as pessoas jurídicas se constituírem como os maiores doadores aos fundos, dado que os contribuintes pessoas físicas ordinariamente realizam operações relativas ao imposto de renda no momento de entrega da declaração fiscal. Ademais, a concorrência legal estabelecida entre o FIA e o FDPI contribuiu à prevalência do primeiro em detrimento do segundo.

<sup>5</sup> A escolha dos Conselhos foi delimitada pela parceria entre o Ministério da Mulher, da família e dos Direitos Humanos (MFDH) – atual Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDH) – e a Universidade Federal de Viçosa (UFV) no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) para sistematização de dados e elaboração de curso de capacitação autoinstrucional para o fortalecimento de Conselhos e de Fundos de Direitos da Pessoa Idosa.

A causa dessa opção deve-se ao fato da política da infância e adolescência ter iniciado ainda nos de 1990, sendo mais estruturada em âmbito nacional e com maior difusão na sociedade.

Em 2019, o cenário foi novamente alterado. A edição da Lei nº13.797 (Brasil, 2019) autorizou às pessoas físicas realizarem destinações tributárias diretamente na declaração de ajuste anual de imposto de renda. Também foi autorizado que as pessoas jurídicas tributadas sobre o lucro real destinassem o percentual de 1% do imposto de renda devido a cada um dos fundos. Com efeito, abriu-se a possibilidade do FIA e do FDPI trabalharem de forma articulada (sem concorrência) para angariar recursos destinados às suas localidades.

Independentemente da origem<sup>6</sup>, os recursos eventualmente angariados pelos fundos adquirem a natureza de recurso público e devem obedecer às normas de regência da administração pública para sua aplicação. Mas, esses recursos não servem como fonte substitutiva das políticas públicas de caráter continuado ou para suprir deficiências orçamentárias do ente federativo. Sua natureza é de caráter complementar.

Noutros termos, a utilização dos recursos do fundo deve observar três diretrizes: (i) é vedada a utilização para o financiamento de políticas públicas obrigatórias do Estado voltadas à pessoa idosa (ex. pagamento do benefício mensal do salário-mínimo previsto na Lei Orgânica de Assistência Social); (ii) é vedada a utilização para manutenção do próprio Conselho porquanto a Política Nacional da Pessoa Idosa (PNI) instituiu essa instância como obrigatória na organização do Estado, atribuindo o dever da infraestrutura<sup>7</sup> para seu funcionamento ao respectivo ente federativo; e (iii) a liberação de recursos é condicionada à deliberação autorizativa em plenária do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa (CDPI) por ser a instância com competência para supervisionar, acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas dentro de sua esfera político-administrativa (Brasil, 1994, art. 7).

No tocante à estrutura e ao funcionamento dos fundos, eles devem ser constituídos como uma unidade orçamentária vinculada à administração pública. Ao conselho de direitos da pessoa idosa compete definir as diretrizes de utilização dos recursos do fundo, enquanto a administração pública compete sua gestão burocrática como ordenador de despesas. Dessa forma, a lei instituiu uma gestão bipartida entre esses órgãos.

Consequentemente, para que haja êxito no desenvolvimento da política local, é preciso um trabalho coordenado na definição de objetivos comuns de fortalecimento da rede de atenção à pessoa idosa, bem como na realização de um planejamento único a ser executado pelas partes. Caso contrário, os recursos serão gastos de forma dispersa e sem alcançar melhorias contínuas transformadoras das realidades locais.

Essa exigência, no entanto, é muitas vezes de difícil execução. As entrevistas realizadas junto aos Conselhos da Pessoa Idosa revelaram que a inexperiência de muitos conselheiros na gestão pública amedronta a participação mais ativa de seus membros e leva a delegação passiva dos recursos para ser realizada pela administração pública. A pesquisa também revelou dificuldades para mobilização dos próprios membros na organização e funcionamento dos conselhos, bem como a falta de planejamento orgânico desses órgãos impactando diretamente na capacidade de arrecadação e de aplicação de recursos do FDPI. Do lado da administração pública municipal,

<sup>6</sup> A origem dos recursos deve constar na lei de criação do fundo sendo as mais usuais: (i) recursos advindos de dotação orçamentária da União, do estado ou do próprio município; (ii) destinações tributárias de imposto de renda realizadas por pessoas físicas e por pessoas jurídicas; (iii) doações de dinheiro, de bens móveis e imóveis; (iv) multas aplicadas com base no Estatuto da Pessoa Idosa; e (v) resultado de aplicação dos recursos do próprio fundo no mercado financeiro.

<sup>7</sup> A garantia de estrutura mínima para funcionamento dos Conselhos foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Recurso Especial nº1.702195 – RJ, originado na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Rio de Janeiro.

a pesquisa revela dificuldades na cooperação técnica com o CDPI e, especialmente, no apoio à articulação entre o plano de aplicação, o plano de ação<sup>8</sup> e a lei orçamentária municipal (art. 2º, §2º da Lei nº 4.320 de 1964).

Esses resultados corroboram os achados no estudo de Oliveira, Mendes e Lima (2023). Os autores ao buscarem compreender as percepções dos conselheiros acerca do funcionamento dos CDPI no estado do Rio Grande do Norte, encontraram diversos desafios como: baixa qualificação dos conselheiros civis; baixa representatividade da população idosa, que quando representada não alcançam aquelas que realmente utilizam os serviços públicos; baixa participação de membros governamentais nas reuniões ou deliberações; e carência de estrutura, entre outros. Para os autores, esses achados demonstram a fragilidade concreta de políticas intersetoriais, indo na contramão do próprio conceito de intersetorialidade apresentado como estratégia fundamental para enfrentar os problemas de saúde relacionados aos determinantes sociais.

Nesse mesmo estudo, esses autores ainda verificaram que 70% dos entrevistados consideraram o conjunto de leis e normas brasileiras acerca da pessoa idosa inefetivo ou de baixa efetividade, a despeito da evolução normativa que ancora a Política Nacional da Pessoa Idosa (PNPI). Para os conselheiros dos CDPI entrevistados, ainda é necessário legitimar as leis existentes e ressignificá-las para adaptar à necessidade local.

Acredita-se que uma das causas da dificuldade para uma gestão compartilhada entre o CDPI e a administração pública municipal seja o parco uso de diagnóstico<sup>9</sup> local qualificado. Esse instrumento é capaz de identificar lacunas e fragilidades da rede de atenção à pessoa idosa, bem como a distribuição territorial da rede de serviços permitindo aos gestores e conselheiros realizarem um planejamento com aderência à realidade local. Também se acredita que o baixo nível de diálogo entre conselho e administração pública na eleição de prioridades do município e na definição de objetivos comuns é causa das ações de baixo impacto de transformação social.

## Captação e aplicação dos recursos do fundo

Os fundos podem ser instituídos nos três níveis federativos (nacional, estadual e municipal) e estão organizados para interagirem e se influenciarem mutuamente (vide art. 7º da Resolução nº 19 do CNDPI) no fortalecimento dos programas, dos projetos e das ações em prol do envelhecimento ativo e saudável em todo o país. Sua utilização como instrumento legal permite descentralizar a arrecadação tributária, garantir recursos para aplicar em questões estratégicas da sociedade e realizar desconcentração administrativa para financiar políticas públicas setoriais.

Essa medida legal se apresenta como um excelente instrumento de aproximação entre o Estado e a sociedade tendo a capacidade de promover a cidadania fiscal em três importantes eixos: (i) na compreensão quanto aos direitos e deveres relacionados à tributação; (ii) na participação ativa do cidadão na construção de uma sociedade mais justa e solidária e; (iii) na função socioeconômica dos tributos.

Entre suas fontes de arrecadação, a de maior potencial é a dedução do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas. Com efeito, nos últimos anos verificou-se um crescimento de campanhas

<sup>8</sup> O Plano de Aplicação prevê como será a destinação das verbas do Fundo. Nele devem constar os respectivos programas, ações e projetos a serem executados, os quais devem estar intimamente relacionados às prioridades definidas no Plano de Ação, que se refere ao planejamento de ações políticas para aprimorar a rede de atendimento à pessoa idosa no município. O conteúdo desse último ultrapassa a existência do FDPI e os recursos captados.

<sup>9</sup> Para a realização deste instrumento é essencial que o Conselho envolva toda a sociedade local por meio da realização de fóruns, encontros setoriais e de Conferências Municipais voltadas a discutir as políticas públicas de promoção da pessoa idosa.

educativas e de divulgação do incentivo fiscal para ampliar a conscientização dos cidadãos dos ganhos provenientes de se aplicar os recursos diretamente em suas cidades e estimular a sua utilização pelas pessoas jurídicas como forma de fortalecer suas marcas junto ao público local.

Conseqüentemente, também se verificou um crescimento do número de fundos registrados no território nacional. Segundo os dados da Receita Federal do Brasil, em 2020 foram identificados 428 fundos, em 2021 foram 791 e em 2022 foram 1.492 (desses 229 não receberam recursos e 199 encontravam-se pendentes de regularização). Mas, o potencial de arrecadação desses fundos ainda pode ser muito ampliado. Os dados indicam que o fundo da infância e do adolescente (FIA), que tem igual dimensão ao fundo de direito da pessoa idosa (FDPI) e não compete com este, pode alcançar R\$5,29 bilhões (Brasil, 2021). No ano de 2022, no entanto, os FDPI receberam apenas R\$105.5 milhões (Brasil, 2022).

A análise sobre o repasse dos recursos ainda revela elevada dificuldade dos municípios para converter o potencial arrecadatório do FDPI em realidade. Ao concentrar a análise sobre esses entes federativos<sup>10</sup> verifica-se que dos 5.572 municípios brasileiros menos de 20% têm FDPI ativo e em conjunto arrecadaram, no ano de 2022, apenas pouco mais de R\$ 69 milhões (Brasil, 2022) (Tabela 1).

**Tabela 1** – Percentual de Municípios que receberam recursos via FDPI pelo total de municípios por região brasileira.

Região	Total de municípios por região	Municípios beneficiados pelo Fundo da Pessoa Idosa em 2022	Municípios beneficiados pelo Fundo da Pessoa Idosa em 2022 por total de municípios da região (%)	Valores recebidos pelos fundos em 2022*	Valores recebidos pelos fundos em 2022 por total de valores recebidos (%)
Centro Oeste	467	76	16	R\$10.126.836,54	47
Nordeste	1.794	95	5	R\$6.713.178,27	31
Norte	450	21	5	R\$717.070,50	3
Sudeste	1.668	455	27	R\$30.431.163,57	140
Sul	1.193	398	33	R\$21.685.079,46	100
Total	5.572	1.045	19	R\$69.673.328,34	321

Nota: FDPI: Fundos de Direito das Pessoas Idosas; \* soma dos valores apenas dos fundos municipais desconsiderando o valor dos fundos estaduais. Por isso, a diferença entre 105.5 milhões e 69.6 milhões de arrecadação no mesmo ano.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal de 2022.

Nessa seara, quando se analisa a participação dos municípios por regiões brasileiras, verifica-se que a região Sul se destaca pela maior quantidade de municípios que receberam recursos via FDPI (33%), seguida pela região Sudeste com 27% e Centro Oeste com 16%. Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste, as arrecadações não ultrapassaram 5% dos municípios (Tabela 1).

Em contrapartida, no mesmo período (2022), observa-se que 47% dos municípios brasileiros possuíam FIA ativo e, em conjunto, arrecadaram mais de R\$ 130 milhões de reais, quase o dobro de recursos em comparação ao FDPI (Tabela 2).

Na análise dos dados também exsurge o diferencial de arrecadação entre as regiões: mais da metade dos municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste recebem recursos via FIA, 69%, 52% e 56%, respectivamente, enquanto nas regiões Norte e Nordeste, as arrecadações não

<sup>10</sup> Para essa análise foram excluídos 19 fundos da somatória final, a saber: Fundo Nacional, Estado do Amazonas, Estado do Amapá, Estado do Ceará, Distrito Federal, Estado do Espírito Santo, Estado de Goiás, Estado do Maranhão, Estado de Minas Gerais, Estado do Mato Grosso do Sul, Estado do Pará, Estado do Pernambuco, Estado do Paraná, Estado do Rio de Janeiro, Estado de Rondônia, Estado do Rio Grande do Sul, Estado de Santa Catarina, Estado de Sergipe e Estado de São Paulo.

ultrapassam 30% dos municípios (Tabela 2). A investigação também revela dificuldades para a desconcentração efetiva dos recursos no território. Entre as 10 cidades que mais arrecadaram 6 são capitais. Destaca-se, entretanto, a participação de municípios como Tangará da Serra, Barretos e Rio Verde entre as 10 primeiras posições no *ranking*, três municípios de base econômica ligadas ao agronegócio. O diferencial de resultado, provável, venha de campanhas de arrecadação de Imposto de Renda para os Fundos envolvendo associações, sindicatos e prefeituras (Tabela 3).

**Tabela 2** – Percentual de Municípios que receberam recursos via FIA pelo total de municípios por região brasileira.

Região	Total de municípios por região	Municípios beneficiados pelo FIA em 2022	Municípios beneficiados pelo FIA em 2022 (% por região)	Valores recebidos pelos FIAs em 2022	Valores recebidos pelos FIAs em 2022 (% por total de valores recebidos)
Centro Oeste	467	261	56	R\$17.691.040,14	25
Nordeste	1.794	537	30	R\$14.805.017,74	21
Norte	450	117	26	R\$2.683.009,31	4
Sudeste	1.668	869	52	R\$52.562.752,58	75
Sul	1.193	825	69	R\$42.354.882,43	61
Total	5.572	2.609	47	R\$ 130.096.702,20	187

Nota: FIA: Fundos da Infância e Adolescência.

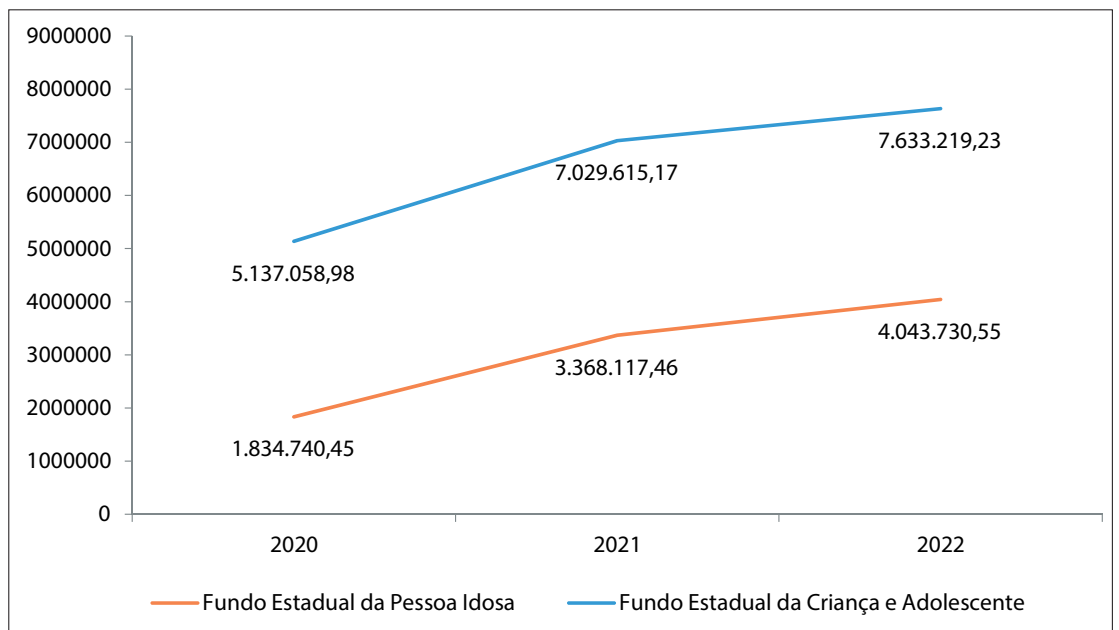
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal de 2022.

**Tabela 3** – Os 10 (dez) Municípios que com maiores volumes de arrecadações via Fundos em 2022.

Os 10 municípios com maiores volumes de recursos em 2022		
Município	UF	Valores recebidos pelos fundos em 2022
Curitiba	PR	R\$ 1.878.220,89
Porto Alegre	RS	R\$ 1.799.020,71
São Paulo	SP	R\$ 1.616.704,43
Rio de Janeiro	RJ	R\$ 1.558.454,09
Santa Maria	RS	R\$ 1.273.683,60
Belo Horizonte	MG	R\$ 1.241.774,15
Tangará da Serra	MT	R\$ 1.118.232,22
Barretos	SP	R\$ 997.509,80
Recife	PE	R\$ 972.273,39
Rio Verde	GO	R\$ 866.858,09
Total		R\$ 13.322.731,37

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal de 2022.

Malgrado esse cenário ainda muito concentrado e de baixa arrecadação, a análise ao longo dos anos permite visualizar claramente a tendência de crescimento desses instrumentos legais. A Figura 1 apresenta comparativamente o crescimento do FDPI e do FIA, no âmbito estadual, nos anos de 2020, 2021 e 2022.



**Figura 1** – Análise comparativa da evolução arrecadatória dos Fundos Estaduais da Pessoa Idosa e da Criança e Adolescente entre 2020 e 2022.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Para além desses dados, a pesquisa realizada junto aos Conselhos também identificou dificuldades relacionadas a aplicação dos recursos angariados, especialmente em conselhos de cidades menores. É comum que recursos depositados nos fundos fiquem paralisados sem destinação efetiva.

Esses achados vão ao encontro dos resultados obtidos no estudo de Cunha, Mafra e Tosta (2024). Segundo os autores, ao estudarem os CDPI em 19 municípios no Estado de Minas Gerais, em sua maioria de pequeno porte, observaram que em todos eles o CDPI ainda é muito frágil no que tange estrutura, financiamento e organização. Em vários dos municípios entrevistados ou a criação do fundo é recente, a partir de 2021, ou estão em processo de regularização/organização ou não conseguiram angariar recursos.

As causas aqui, em regra, estão ligadas a falta de domínio prático com as questões orçamentárias e seus instrumentos, bem como a dificuldades relacionadas às exigências da Lei nº13.019/2014 (Brasil, 2014) que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSc) fixando o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil com base em termo de colaboração ou de fomento<sup>11</sup>, mediante prévio chamamento público.

A pesquisa realizada junto aos CDPI, no entanto, identificou que algumas municipalidades continuam a utilizar do convênio como instrumento para firmar parcerias. Também identificou que algumas municipalidades seguem direcionando recursos para entidades determinadas (que já atuavam na política) com base num entendimento de que teria havido apenas uma mera alteração de nomenclatura legal e ignorando o caráter deliberativo do CDPI.

É verdade que a referida Lei autoriza contratação sem a observância do procedimento estabelecido no MROSc, mas sempre em caráter excepcional. Em situações que configurem parceria

<sup>11</sup> No termo de fomento e no termo de colaboração há transferência de recursos. A diferença está basicamente no proponente. O termo de fomento surge de uma proposição pela administração pública, enquanto o termo de colaboração surge de uma proposição da organização da sociedade civil.

dispensada, dispensável e inexigível, o administrador público pode realizar a contratação direta devendo justificar sua decisão e publicá-la no Diário Oficial. Na prática, no entanto, percebe-se que formas autoritárias de destinação dos recursos públicos angariados pelo FDPI continuam a ser direcionadas pelo gestor público sem participação efetiva dos Conselhos.

Ora, estruturar legalmente os fundos e arrecadar são etapas iniciais para a consecução da política pública voltada à promoção e proteção dos direitos da pessoa idosa. Essas etapas, no entanto, são insuficientes para consolidar os fundos como mecanismo de transformação das realidades locais e como fator de melhora na qualidade de vida populacional idosa. Para isso, os recursos angariados no fundo devem ser dispendidos com eficiência a partir de um planejamento integrado entre o plano de ação, de aplicação e lei orçamentária. Também é preciso que a execução dos programas, projetos e ações por entidades privadas parceiras sejam coordenados dentro da macro política setorial.

Para Cunha, Mafra e Tosta (2024) é necessário também, estabelecer uma boa interlocução entre o poder público municipal e o Conselho representado pela sociedade civil, com o único e exclusivo objetivo de subsidiar e garantir que os programas, projetos e ações voltados a pessoa idosa seja efetivado a fim de garantir uma boa execução financeira do Fundo Municipal da Pessoa Idosa, bem como manter o conselho ativo. A isso, acrescenta-se uma estratégia de *marketing* e de campanhas de arrecadação robustas, a fim de tornar o fundo conhecido para a captação de mais recursos, a exemplo dos casos de sucesso envolvendo os municípios de Tangará da Serra, Barreto e Rio Verde, que despontam entre as dez primeiras posições no *ranking* brasileiro de arrecadação para o FDPI.

Além disso, segundo os próprios conselheiros entrevistados no estudo de Oliveira, Mendes e Lima (2023), são necessárias iniciativas para assegurar a atuação dos conselhos, como, o uso de instrumento válido para identificar os problemas, avaliar e monitorar as ações dos conselhos; buscar mecanismos de incentivo para uma participação de certos segmentos; incentivos fiscais, como a dedução de impostos, para doações em dinheiro feitas às instituições prestadoras de serviços voltadas à população idosa; melhorar os meios de comunicação e divulgação do trabalho do conselho e ampliar a articulação com os outros conselhos nos diferentes níveis da federação.

Destaca-se, ainda, a escolha de parcerias públicas para a execução de projetos, programas e ações com o uso dos recursos do FDPI com base na gestão bipartida entre CDPI e a administração pública. Neste sentido, este último órgão deverá dar início às medidas administrativas para elaboração do edital de chamamento público para o qual o CDPI deve ativamente participar na construção, inclusive no planejamento do edital.

Afinal, conforme destaca Fernandes *et al.* (2022), é função dos conselhos provocar a gestão pública municipal a se envolver com o envelhecimento e suas necessidades e provisões a fim de garantir uma cidade digna para o envelhecimento de sua população. Caso contrário, o conselho se fragiliza para exercer sua função essencial de controle social. Assim, é papel dos CDPI buscar e promover e fiscalizar junto à gestão municipal programas e ações por meio de parcerias.

Para isso, o CDPI deve estabelecer um rol de critérios de seleção capazes de induzir à proposição de projetos conectados com o plano de aplicação de recursos aprovado por seu conselho deliberativo, assim como deve indicar elementos obrigatórios ao projeto e o seu plano de execução mínimo. Também deve prever as causas de impedimento<sup>12</sup>, para que as entidades participem do chamamento e, ainda, pode prever a retenção de um percentual dos valores captados como forma

<sup>12</sup> Os exemplos mais comuns são a ausência de prestação de contas em outro contrato com a administração pública e a irregularidade na constituição da entidade parceira (vide art. 39 e 40 da Lei n°13.019 de 2014).

de garantir financiamento para projetos que são importantes à política pública do município, mas que apresentam maior dificuldade de obter recursos quando se utilizar do modelo de captação<sup>13</sup> direcionado.

No tocante às entidades proponentes, o edital deve prever se há necessidade de que elas sejam previamente cadastradas junto ao Conselho de Direitos da Pessoa Idosa ou em algum outro sistema de gestão da administração pública municipal. Também devem indicar uma comissão de seleção para processamento e julgamento das propostas apresentadas podendo, no caso dos FDPI, ser essa função exercida pela respectiva comissão gestora do fundo.

Uma vez escolhidas as entidades, o termo de fomento ou de colaboração respectivo deverá indicar o gestor da parceria, a comissão de monitoramento e de avaliação que acompanhará a execução do projeto ou programa, bem como as suas formas de realização. A pesquisa, no entanto, revela que os Conselhos apresentam várias fragilidades nos modos de implementação e de acompanhamento dessas parcerias.

As causas aqui se encontram em dificuldades no exercício do papel deliberativo do CDPI em delimitar programas e projetos convergentes ao plano de ação, em deficiências estruturais no CDPI que levam à escolha de planos de trabalho genéricos e com ausência de metas claras e até mesmo à inexistência efetiva de uma comissão de acompanhamento da execução dos projetos. Também são resultados da ausência de diagnóstico situacional e na indefinição dos modos de prestação de contas e das formas de monitoramento dos projetos.

## Considerações Finais

Com base na pesquisa desenvolvida, verificou-se uma melhoria da estrutura normativa sobre os fundos de direitos da pessoa idosa com a ampliação do potencial de arrecadação desses instrumentos. Também se identificou um crescimento do número de fundos em todo o país e uma tendência de aumento das destinações tributárias para essa finalidade.

De outro lado, a análise dos dados da Receita Federal revelou uma concentração de recursos nas regiões sul e sudeste e em cidades de grande porte, sendo ainda um desafio a desconcentração de recursos para cidades do interior do país. Os dados também revelaram o caso de sucesso de três cidades fora desse eixo, indicando que envolvimento ativo do Conselho com a sociedade local pode resultar no aumento da arrecadação.

Ademais, os dados indicam a necessidade de ampliar o número de fundos ativos visto que menos de 20% do total dos municípios utilizam desse instrumento legal. Sustenta-se que essa política deve ser ativamente apoiada pelas próprias municipalidades que podem angariar novos recursos, sem nenhum novo ônus aos cidadãos contribuintes, para fazer frente aos desafios do envelhecimento acelerado da população brasileira.

A pesquisa também revelou que a etapa de regularização do fundo é insuficiente para a maior parte dos municípios obter recursos vinculados à política setorial ou para que os recursos sejam aplicados de forma a transformar a realidade local melhorando a qualidade de vida da população idosa. Na entrevista com os Conselhos, resultou explícito a ligação direta entre os problemas decorrentes de sua infraestrutura física e administrativa e a consolidação dos fundos

---

<sup>13</sup> A captação de recursos para Fundo pode ser realizada de duas formas distintas: (i) centralizada ou (ii) direcionada. Na forma centralizada, o recurso é depositado no FDPI sem a possibilidade de indicar um projeto ou um programa de preferência do contribuinte. Na forma direcionada, os contribuintes utilizam de uma carta chancela e realizam o depósito na conta do FDPI indicando um projeto ou programa a ser beneficiado.

como instrumento de arrecadação. Também resultou claro a permanência de práticas arraigadas na administração pública de desvalorização do caráter deliberativo dos conselhos sobre o uso e aplicação dos recursos públicos.

Como forma complementar de investigação tentou-se realizar uma revisão de literatura sistemática sobre o tema para evidenciar problemas recorrentes na implementação dos fundos e arrecadação de recursos, no entanto, o resultado mostrou-se discreto. A pesquisa exploratória e qualitativa, apresentada neste artigo, revela a melhora do conjunto normativo no tema e sugere a necessidade de treinamento em captação de recursos e em gestão do fundo, especialmente em municípios de menor porte, como desafio a ser enfrentado pela administração pública. Também indica a necessidade de realização de pesquisas sobre as formas de atuação dos fundos de direitos da pessoa idosa, problemas de governança entre o Conselho e a administração pública e avaliação dos projetos financiados pelos recursos do fundo.

Vencido o desafio de arrecadação, o CPDI deve estabelecer um conjunto de procedimentos administrativos para controlar e regulamentar a operacionalização dos recursos do fundo, bem como estabelecer um diálogo produtivo com a administração pública local no planejamento integrado entre o plano de ação, o plano de aplicação e a lei orçamentária. Sendo necessário que tanto os membros do CPDI quanto a Administração Pública local se capacitem nos procedimentos legais instituídos pelo Marco Regulatório das Organizações Cívicas.

Em essência, portanto, a pesquisa nos revela avanços legais que ainda necessitam de serem acompanhados pela conscientização da cidadania tributária e pelo engajamento dos indivíduos na construção e fiscalização das políticas públicas locais de promoção do desenvolvimento social. A virada do jogo político pode vir do estímulo à criação e à consolidação dos fundos das pessoas idosas nos municípios como espaço privilegiado para esse aprendizado político.

## Referências

- André, A. N. *et al.* Dificuldades da participação social na Atenção Primária à Saúde: uma revisão sistemática qualitativa. *Revista Saúde em Redes*, v. 7, n. 2, 2021.
- Aguirre, R. T. M. *O Conselho Municipal do Idoso de Belém e a participação: reflexões críticas*. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3wjC2sn>. Acesso em: 8 jan. 2023.
- Bassi, C. M. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Texto para discussão nº2458. Disponível em: <https://bit.ly/42j8alb>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- Bezerra, C.P. *et al.* Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. *SciELO Preprints*, Original work published, 2022. Doi: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- Brasil. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil, Brasília, DF, 1964.
- Brasil. *Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o conselho nacional do idoso e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília/DF, 1994.
- Brasil. *Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2003.

Brasil. *Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010*. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2010.

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 (...); e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2014.

Brasil. *Lei nº 13.797, de 03 de janeiro de 2019*. Altera a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010 (...). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, de 4.1.2019, Casa Civil, Brasília, DF, 2019.

Brasil. *Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022*. Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (...). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, de 25.7.2022, Casa Civil, Brasília, DF, 2022.

Brasil. *Notas técnicas CODAR, 2020, 2021 e 2022*. Receita Federal do Brasil. Disponível em: <https://goo.su/Gngpvc>. Acesso em: 20 set. 2023.

Brasil. *Projeto de Lei nº 3.443 de 2021*. Facilita a doação de percentual de Imposto de Renda da pessoa física para os fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, 2021.

Campos, M. E. M.; Martins, S.; Aguiar, C. C. Estudos sobre Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa no Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, ano 21, n. 59, 2023.

Cunha, A. C. S.; Mafra, S. C. T.; Tosta, K.S. Protagonismo da Pessoa Idosa nos Conselhos Municipais de Direito na Sedese Regional Muriaé – MG. *Revista Contemporânea*, v. 4, n. 1, 2024.

Faleiros, V.P. A Estruturação do idadismo contra a pessoa idosa. *Oikos: Família e Sociedade em Debate*, v. 34, n. 2, p. 01-20, 2023.

Fernandes, M. T. O. et al. A relação dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa com as instituições de longa permanência para idosos em Minas Gerais. *GIGAPP Estudos Working Papers*, v. 9, n. 244, p. 267-278, 2022.

Oliveira, W. I. F.; Mendes, T. C. O.; Lima, K.C. Desafios para o funcionamento dos conselhos dos direitos da pessoa idosa e seus reflexos sociais. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, n. 26, e220165, 2023.

Raichelis, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 85, ano 26, p.109-122, 2006.

## Colaboração

Todas as autoras colaboraram igualmente com a conceitualização, curadoria de dados, análise de dados, pesquisa, metodologia e redação.