

FUNDAÇÕES ESTATAIS: PROJETO DE ESTADO DO CAPITAL

Sara Granemann
Professora da ESS/UFRJ.
sgranemann@uol.com.br

Desde a contra-reforma do Estado brasileiro realizada sob a gerência de Bresser Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso, não havia sido difundido projeto de contra-reforma do Estado com pretensões tão abrangentes como o recentemente divulgado pelo governo Lula, o Projeto Fundação Estatal. Para que a autoria de idéias como esta não nos pareça originalidade ‘teórica’ de monta da burocracia acomodada em instituições de governo, convém mencionar desde logo uma pequena cronologia:

- em março de 2007, a página eletrônica brasileira do Banco Mundial divulgou um documento inédito¹ com avaliações e propostas para ‘aumentar a qualidade da gestão e racionalizar o gasto público’ do Sistema Único de Saúde (SUS); O jornal **O Globo**, noticiou em 25 de maio de 2007 que **“o relatório do banco Mundial foi feito a pedido do Ministério da Saúde e coordenado pelo especialista-líder em saúde do Bird no Brasil, Gerard La Forgia”**.
- em matéria do jornal O Globo de 25 de março de 2007, o Ministro da Saúde José Gomes Temporão apresentou idéias muito assemelhadas ao do relatório do Banco Mundial, mas perguntado sobre as indicações feitas no documento do banco Temporão afirmou não ter lido o texto;
- no mês de maio de 2007, no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encontrava-se disponível para acesso público um conjunto de documentos sobre Fundações Estatais, que espelham conclusões similares as elaboradas pelo Banco Mundial.

Todavia, mesmo antes de o projeto de contra-reforma do Estado do governo Lula da Silva ser oficialmente divulgado por autoridades governamentais, propostas e manifestações de um grupo de pesquisadores apresentadas em eventos científicos² da área da saúde pareciam atuar como ‘balão-de-ensaio’ ao projeto de contra-reforma do

¹ O relatório pode ser encontrado na página do Banco Mundial para o Brasil (www.bancomundial.org.br), sob o seguinte título: **Governance in Brazil’s Unified Health System (SUS) -Raising the Quality of Public Spending and Resource Management** Report No. 36601- BR. Brazil February 15, 2007. Uma tradução livre do título do relatório do Banco Mundial seria: **“Governança do Sistema Único de Saúde no Brasil – Aumentando a Qualidade do Gasto Público e da Administração de Recursos”**.

² Ver os seguintes trabalhos acadêmicos: **Gestão em Saúde: Novos Modelos de Gestão para os Institutos e Hospitais do Ministério da Saúde**. Trabalho apresentado 8º Congresso da ABRASCO/ 11º Congresso Mundial de Saúde Pública. Rio de Janeiro/ Agosto de 2006, pela equipe formada por: Creuza

Estado. Tais apresentações, contudo tratavam da particularidade da gestão nos hospitais federais e tomavam como ponto de partida e fenômeno emblemático justificador das contra-reformas, a crise dos hospitais do Ministério de Saúde no Rio de Janeiro.

O principal documento sobre o tema em apreciação, disponível na página eletrônica do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, denomina-se **Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos**³ e sobre ele teceremos a seguir algumas observações.

Na apresentação do documento o Secretário de Gestão Walter Correia da Silva informa sobre a natureza do trabalho e a época de seu início:

“... a SEGES deu início em 2005 a uma série de estudos e análises críticas sobre as atuais formas jurídico-institucionais da administração pública, com o objetivo de propor ajustamentos que conduzam a um arcabouço legal mais consistente e afinado com os novos paradigmas e desafios impostos à gestão pública sem, contudo, fugir dos limites estabelecidos pelo ordenamento do direito público brasileiro. Nesse contexto é que nasce o Projeto Fundação Estatal – da necessidade imperativa de, a luz das disposições constitucionais, produzir direito novo para dotar o Governo de agilidade e efetividade no atendimento das demandas sociais do País.” (MPOG;2007,01 – grifos adicionados).

Desde a apresentação vê-se o uso de argumento similar ao que fundamentou a contra-reforma estatal gerenciada por Bresser Pereira: novos paradigmas, novos desafios, agilidade e efetividade para induzir mudanças em algo que funciona de modo ruim ou insatisfatório. Mas, no caso de uma reforma do Estado, a avaliação do insatisfatório não é apenas e tão somente de caráter ‘técnico’ porque sempre atenderá as demandas da classe que a tornou uma necessidade. Dito de modo diverso, uma reforma do Estado pode operar na direção de aumentar os direitos da força de trabalho ou pode aprofundar as exigências de acumulação do capital e neste caso será uma contra-reforma do Estado por afetar os interesses e direitos da força de trabalho.

No Brasil desde o início da ditadura do grande capital e operada pelos militares o Estado tem assumido, prioritariamente, as demandas da burguesia e quando a classe

Azevedo – ENSP; Francisco Campos Braga Neto – ENSP; José Carlos da Silva – IDISA; Lenir Santos – IDISA; Pedro Barbosa –ENSP; Victor Grabois – ENSP; Carlos Ari Sunfeld – Sunfeld Advocacia/SP e **Fundações Estatais como estratégia para Novos Modelos Públicos de Gestão Hospitalar.** Os autores do segundo estudo são exatamente os mesmos do primeiro documento mencionado nesta nota. Dos autores destes estudos, três deles constam da equipe de colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que elaborou o documento de apresentação dos principais aspectos do projeto de Fundações Estatais.

³ Registre-se que em finais de junho de 2007 este documento ganhou nova capa, título e índice, mas permanece com o mesmo conteúdo de outrora. Houve apenas uma mudança na forma de o apresentar , pois que o texto é agora intitulado **Projeto Fundação Estatal – Proposta para debate.** Por esta razão o leitor de meu texto encontrará pequena discrepância entre as páginas que cito e as do atual documento disponível no sítio do MPOG. Mas, insisto: o conteúdo é exatamente o mesmo!

trabalhadora organiza-se em fortes lutas também algumas de suas demandas são atendidas quase sempre como direitos sociais e trabalhistas, como ocorreu com o SUS na Constituição Federal de 1988. Todavia, quando o capital imprime sua lógica para a totalidade da vida social também o Estado tem de ser contra-reformado para que as instituições e as políticas sociais que garantem os direitos dos trabalhadores se transmutem em negócios que promoverão lucratividade para o capital.

O projeto das Fundações Estatais menciona seu objetivo de regulamentar a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, conhecida como a emenda da contra-reforma do Estado brasileiro, realizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. A Emenda Constitucional nº 19/98, em seu artigo 26, conforme o invocam os autores do Projeto Fundação Estatal, definiu que as entidades de administração indireta deveriam rever seus estatutos quanto à natureza jurídica em razão de sua finalidade e de sua competência. A ‘necessidade’ de regulamentação deste artigo oportunizou ao governo e seus aliados a ‘brecha’ para a realização das contra-reformas do Estado de interesse do capital, sob a forma de fundações estatais.

AS FUNDAÇÕES ESTATAIS PRIVATIZAM AS POLÍTICAS SOCIAIS

Se a crise dos hospitais federais do Rio de Janeiro fosse mesmo a preocupação central que move o governo dever-se-ia indagar pela razão de a proposta de fundações estatais ter a abrangência indicada por seus formuladores:

“O Poder Público poderá instituir fundações estatais com personalidade jurídica de direito privado para o desenvolvimento de atividades que não tenham fins lucrativos, não sejam exclusivas do Estado e não exijam o exercício do poder de autoridade, em áreas como a educação, assistência social, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, desporto, turismo, comunicação e previdência complementar do servidor público, para os efeitos do art. 40, §§ 14 e 15 da Constituição.” (MPOG; 2007, 09)

A definição das áreas de atuação permite algumas cristalinas conclusões sobre a natureza deste projeto de fundações estatais:

1. é um projeto de contra-reforma do Estado brasileiro no âmbito das políticas sociais; isto é, no âmbito das ações estatais que respondem aos direitos e demandas da força de trabalho ocupada e excedente e incidem sobre as condições de vida gerais da população, especialmente aquelas das camadas sociais mais empobrecida;

2. além das áreas de políticas sociais também as ações e as políticas de cultura e de conhecimento, bases republicanas de primeira importância para o cultivo da soberania das nações, tornam-se espaços de atuação das fundações estatais;
3. é uma complementação das ações privatizantes que os diferentes governos (Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso) desenvolveram no Brasil desde a abertura dos anos 1990 aos dias de hoje com Lula da Silva, no sentido de viabilizar e impulsionar a acumulação do capital no país.

A contra-reforma estatal que permitiu à iniciativa privada transformar quase todas as dimensões da vida social em negócios, ao definir de modo rebaixado o que são as atividades exclusivas do Estado - ação que permitiu a entrega das estatais ao mercado pela via das privatizações - tem no Projeto Fundação Estatal um estágio aprofundado da transformação do Estado em mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

A noção de que as políticas sociais podem ser desenvolvidas nos moldes análogos aos serviços privados leva os formuladores do Projeto Fundações Estatais a justificarem a constituição de fundações estatais em

“setores em que cumpre ao Estado atuar de forma concorrente com a livre iniciativa, exercendo atividades que, embora consideradas de relevância para o interesse público, não lhe sejam exclusivas, necessitando para isso, de maior autonomia e flexibilidade de gestão que favoreçam a eficácia e a eficiência da ação governamental”. (MPOG; 2007, 10)

O fetiche do mercado atinge o seu ápice quando ao Estado se quer reservar o papel de concorrente dos serviços privados e se elege a lógica empresarial – convém, lembrarmos, é a do lucro! – para definir eficácia e eficiência na ação estatal que, na consecução de políticas sociais, opera com lógica inteiramente diversa ao da empresa privada. As políticas sociais procuram viabilizar o bem-estar da maioria que não pode encontra-lo no mercado porque ali somente alguns poderão ter o lucro e a ‘proteção social’ como mercadoria na forma de serviços privados de educação, saúde, previdência, lazer, etc. Aos que vendem e aos que sequer conseguem vender sua força de trabalho por não encontrarem empregos, a única proteção social é aquela oriunda da ação do Estado pela via das políticas sociais.

Ao subverter a forma institucional do Estado o mito Fundação Estatal absorve a ‘ossatura’ material dos interesses do mercado porque ideologicamente afirma a indiferenciação entre o público e o privado e ao enfatizar a gestão e hipertrofiar o lugar da técnica sobre a política faz a política do capital. O gerencialismo reivindicado amputa e despolitiza as relações de classe presentes nas políticas sociais.

O fetiche da iniciativa privada aplicado ao Estado tem o ‘mérito’ de ocultar a essência dos processos que o Estado do capital deseja legitimar: ao tentar prender-nos à forma desviamos-nos do fundamental, do essencial. A forma é a fundação estatal, o conteúdo é a privatização dos serviços sociais, das políticas sociais, dos direitos dos trabalhadores. As fundações estatais são formas atualizadas⁴ das parcerias público-privadas, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), das Organizações Sociais (OS), das Fundações de Apoio e de numerosas outras tentativas que sempre tentam repetir o mesmo – privatizar - sob emblema diverso para que a resistência dos trabalhadores seja vencida. O essencial é que as reduções do Estado para o trabalho em nome da eficácia e da eficiência do serviço ao público, pela mesma medida, significam o aumento do Estado para o capital e é por isto que as denominamos privatização.

AS FUNDAÇÕES ESTATAIS PREJUDICAM OS TRABALHADORES

Já se viu que o Projeto Fundação Estatal é um projeto que ao reduzir a ação do Estado para o trabalho o amplia como horizonte de atuação do capital. Entretanto, ele é diretamente prejudicial aos trabalhadores sob três diferentes modos:

1. A forma de contratação da força de trabalho empregada nas fundações estatais será a do regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a seleção será por concurso público precedida de edital publicado em Diário Oficial. O argumento do Concurso Público faz parecer que as regras de contratação continuarão a ser diferenciadas e mais difíceis do que as vigentes no mercado. Assim, parece-nos que as tão louvadas ‘regras do mercado’ aplicam-se às obrigações para a força de trabalho, mas não aos seus direitos; isto é, os trabalhadores serão submetidos à concurso sem que tenham a estabilidade no trabalho. Pela CLT poder de contratar é poder de demitir. Para exemplificar o alcance da amputação do Estado, veja-se o argumento justificador da alteração do contrato da força de trabalho:

“Vale lembrar que os regimes estatutários, caracterizados pela estruturação em carreiras está voltado para a promoção dos valores de governança, especialmente daqueles que a sociedade considera importantes para os agentes responsáveis pela aplicação da lei ou realização da vontade coletiva. (...) Por outro lado, nas áreas em que atua de forma concorrente com a iniciativa privada, é indispensável que o Estado possa aplicar o regime de emprego celetista, mais flexível e aberto à inovação e à especialidade, atributos essenciais a quem atua em ambiente concorrencial e precisa garantir a

⁴ Os formuladores do Projeto Fundação Estatal negam a semelhança entre as fundações e as demais formas de privatização do Estado já implementadas no Brasil; entretanto, sua argumentação não ultrapassa o argumento jurídico, da forma da instituição em debate.

qualidade dos serviços e a incorporação de novas tecnologias geradas para o setor. O conceito de postos profissionais, remunerados com base nos valores praticados no mercado, concede maior eficácia e eficiência gerencial a essas organizações, além da possibilidade de cooptação e manutenção de quadros qualificados de profissionais”. (MPOG; 2007, 17)

Em troca da perda da estabilidade o argumento sugere: quando a ação é executada pelo Estado é dispensável a qualidade de serviços e a incorporação de tecnologias, pois estes são atributos necessários ao mundo concorrencial; também pode-se depreender do texto que o Estado em seu atual momento não mantém no seu interior quadros profissionais qualificados. Para contrabalançar as numerosas perdas imputadas à força de trabalho acena-se com a possibilidade de maiores salários para os trabalhadores empregados nas Fundações Estatais, algo que por óbvio, não poderá atingir o conjunto dos trabalhadores das Fundações Estatais.

2. Todavia, sem que este tema esteja absolutamente claro, é possível entender que a remuneração da força de trabalho subordina-se ao Contrato de Gestão que cada Fundação Estatal for capaz de estabelecer com o próprio Estado (então porque privatizar se os recursos fundamentais virão do mesmo Estado?) e com outros agentes do mercado, inclusive com aplicações financeiras⁵, eufemismo para capitais que se notabilizam pela especulação com títulos públicos e em ações de empresas privadas com grande potencial de extração de mais valia.

Cada fundação estatal terá seu próprio quadro de pessoal e, por (in) consequência seu plano de carreira, emprego e salários. Esta medida atinge de modo contundente a organização da força de trabalho porque a fragmenta e a torna frágil para lutar por melhores condições de vida universalizadoras e para defender as políticas sociais nas quais está inserida como trabalhador que presta serviço para sua própria classe. Aliada a contratação pela CLT o projeto fundação estatal é em tudo coerente com seu diagnóstico (ou será o diagnóstico do capital/BancoMundial?): o Estado é ineficaz e uma das razões centrais de suas ineficácia e ineficiência é a estabilidade da força de trabalho. Novamente aqui a forma (contrato de trabalho) oculta o conteúdo: a privatização das políticas sociais tem nos servidores públicos - no Brasil como em todo o mundo - os seus mais sérios oponentes. A resistência à privatização dos Estados não somente encontrou nos servidores públicos a defesa de seu espaço de trabalho como, principalmente, foram estes trabalhadores os que mais se opuseram às políticas de amputação dos direitos da classe conformados nas políticas sociais. A estes

trabalhadores lhes foi mais fácil perceber, pela proximidade da condição de seus trabalhos – a gravidade das medidas para todos os trabalhadores. Assim, o projeto Fundação Estatal do governo Lula da Silva quer, além de privatizar os serviços sociais, destruir o potencial de crítica e oposição desta força de trabalho aos projetos do capital que seu governo implementa. A fragmentação da força de trabalho em várias fundações estatais e o contrato de trabalho estável prestam-se à repressão da organização das lutas dos trabalhadores e à domesticação – pela ameaça velada ou aberta⁶ – aos preceitos dos governos do capital.

4. O Projeto Fundação Estatal é nefasto para os trabalhadores também porque as fundações estatais, por mais que na essência sejam ‘iniciativa privada’, ganham pela forma jurídica o direito de não contribuir com a formação do fundo público estatal. Veja-se:

“Amparado pela interpretação sistêmica do disposto nos arts. 150, § 2º; 150 VI, “c” e 195, § 7º da Constituição, ratificada pela doutrina e jurisprudência já firmadas sobre o tema, as fundações estatais que atuarem nas áreas sociais¹⁶ (e o campo das fundações estatais, diferentemente das empresas públicas, são serviços públicos de cunho social) gozarão de imunidade tributária sobre o patrimônio, renda ou serviços relacionados com suas finalidades essenciais e serão isentas da contribuição da seguridade social. A imunidade não abrange os rendimentos e ganhos de capital auferidos em aplicações financeiras de renda fixa ou variável”.

O recolhimento de impostos e de contribuições para a seguridade social (previdência, assistência e saúde) objetiva a formação do fundo público, de orçamento que financiará as políticas sociais elas mesmas instrumentos que viabilizam os direitos e a proteção social da força de trabalho ocupada e excedente. Ora, as fundações estatais venderão seus serviços ao Estado e a outros agentes do mercado. De uma parte reivindicarão do Estado recursos para realizar a prestação de serviços e de outra não contribuirão para a formação do fundo público que sustenta a própria ‘política social’ executada pela fundação porque esta ao prestar serviços sociais gozará de imunidade tributária. A conclusão possível deste arranjo privatista é o da transferência de fundos públicos aos capitais particulares pela forma da contratação de serviços e pela liberação da obrigação em contribuir com a formação do fundo público.

⁵ Ver MPOG; 2007, págs. 14 e 22.

⁶ Sobre as ameaças veladas e abertas é didático e suficiente acompanhar o ‘debate’ posto pelo governo Lula sobre greves e direito à sindicalização da força de trabalho empregada no Estado no momento de campanha salarial dos servidores públicos, quando reivindicamos aumento e reposição salariais aos nossos defasados salários e condições de vida e de trabalho.

FUNDAÇÃO ESTATAL E O FETICHE DA GRANDE EMPRESA

Resta ainda a observar que o Controle Social tão caro aos princípios fundadores do Sistema Único de Saúde é substituído por conselhos moldados nas grandes empresas capitalistas, inclusive ao usar terminologias ali nascidas e aplicadas. Estas, cuja gênese e modelo emergem nos Estados Unidos, por funcionarem sob a forma de ações passaram a realizar o controle dos negócios pelos conselhos que subordinados aos proprietários das ações efetuam o ‘controle corporativo’⁷, baseado nos interesses dos principais acionistas sobre os lucros e rumos da corporação. No centro do ‘controle’ estão os instrumentos de gestão típicos dos negócios da iniciativa privada, tais como nos informa o texto:

“O sistema de governança da fundação estatal é colegiado e composto dos seguintes órgãos de direção superior e administração (a) Conselho Curador; (b) Diretoria-Executiva, (c) Conselho Fiscal e (d) Conselho Consultivo Social.” (MPOG; 2007, 25)

No que afeta ao Projeto Fundação Estatal, somente no Conselho Consultivo Social menciona-se a presença de “representantes da sociedade civil, aí incluídos os usuários e outras pessoas físicas ou jurídicas com interesse nos serviços da entidade”. Dado que ‘sociedade civil’ é o mais abrangente dos termos cunhados pelo liberalismo em uso em nosso país pelos últimos governos, cumpre observar este conceito cabe desde as representações do capital, da força de trabalho, das ONG e de tantas outras formas representativas de interesses privados, tem-se, então, um severo rebaixamento do que se defende no SUS como controle social. Ademais, a Proposta Fundação Estatal para o Conselho Consultivo Social subordina-o ao Conselho Curador - também denominado Administrativo - e não se pronuncia sobre sua composição numérica.

Com relação ao mais importante órgão do Projeto Fundação Estatal, o Conselho Curador ou de Administração, ele será majoritariamente composto por representantes do governo (e não do Estado), podendo com isto reproduzir e ampliar a já fácil figura de participantes de Conselhos - principalmente se a hipótese de remuneração dos conselheiros for implementada - que são cargos comissionados em geral da base aliada de governos e sem qualquer vínculo formal muito adequada aos mecanismos de

⁷ Conforme tivemos oportunidade de registrar em Granemann (2006,75) a expressão ‘governança corporativa’, do inglês *‘corporate governance’*, foi traduzida de modo ‘oblíquo’ para o português. A tradução da expressão é pouco reveladora do processo real no qual os fundos de pensão - a previdência privada - nos Estados Unidos definem sua ação como capitais que representam interesses corporativos - da corporação, do grupo empresarial, dos grandes proprietários de ações. A ‘tradução’ rápida para ‘governança corporativa’ oculta o conteúdo da ação dos capitais que revela na forma, fragilidade e escassa correção de sentido em relação ao termo utilizado na língua inglesa.

corrupção e apadrinhamentos por interesses implementados por governos quando no controle do Estado. Os Conselhos de Administração podem mesmo, e temos exemplos numerosos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva, tornar-se o centro da privatização do Estado, de defesa dos interesses do capital e instrumentos de cooptação de intelectuais, sindicalistas e de representantes dos movimentos sociais.

O espaço para a participação da força de trabalho – tanto a empregada nas fundações como a de usuários da política social - é muito restrita e – diga-se, de modo muito coerente com toda a proposta de fundações estatais – a ênfase no processo decisório das ações da fundação estatal revela o primado da ‘técnica’, como ação neutra, sobre a política.

O fetiche da gestão, da técnica autônoma dos processos sociais e das lutas sociais é a forma que embala e envolve a fundação estatal; forma ilusória para criar a relação com o mercado e de mercado nas políticas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma – desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo. Cortez, 2003.

GRANEMANN, Sara. Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada’. Tese de doutorado. Escola de Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dezembro de 2007.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos. Brasília, 2007, 39 páginas. www.planejamento.gov.br/gestao

O GLOBO. Má gestão ameaça o SUS. Caderno O País. Domingo, 25 de março de 2007, p. 03.

O GLOBO. Primeiro projeto de lei de Temporão será sobre gerenciamento de hospitais. Caderno O País. Domingo, 25 de março de 2007, p. 04.

PINHEIRO, Luis Umberto. Universidade dilacerada: tragédia ou revolta? Tempo de reforma neoliberal. Salvador/Bahia. L.U.Pinheiro, 2004.