

# Fundações Estatais e Setor Saúde

09/09/2007

---

O [Projeto de Lei Complementar 92/2007](#), que visa definir a área de atuação das fundações públicas, conforme o previsto no art. 37, XIX, CF, não é a continuidade da reforma do Estado conduzida por Bresser/FHC. Ele é uma alternativa à privatização promovida pelo modelo das Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), decorrentes da reforma do Estado conduzida pelo neoliberalismo.

PEPE VARGAS

Governar é um processo contraditório e conflitivo. Faltam recursos para demandas sociais e infra-estrutura. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina limites de gastos com pessoal e impede a expansão de serviços públicos de caráter universal. A contradição entre a vontade de realizar e a impossibilidade de executar é fonte de conflitos entre governo e movimentos sociais.

A diminuição do superávit primário traria alívio, mas não resolveria a questão de forma definitiva, dada a enorme demanda reprimida. A regulamentação da Emenda Constitucional 29, que visa mais recursos para a saúde, também não resolverá todos os problemas. Além de recursos é urgente tapar o ralo das irregularidades, profissionalizar a gestão, mudar o modelo tecno-assistencial hospitalocêntrico e médico-centrado. Porém, mesmo assim, ainda teríamos um ambiente sem abundância, com necessidade de criatividade administrativa para superar obstáculos.

A revogação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outra solução apontada, não passaria no Congresso Nacional. O episódio da Emenda nº 3 demonstra o perfil conservador do Congresso. A iniciativa de propor uma Lei de Responsabilidade Social, por sua vez, não conseguiu tramitar com êxito até o momento. Esta proposta prevê a manutenção dos itens da LRF que impedem o endividamento irresponsável, que muitos governantes praticavam, e flexibiliza contratações de pessoal para as áreas da saúde, educação e assistência, mesmo que os limites com pessoal sejam ultrapassados.

O neoliberalismo propõe como solução para o dilema da escassez de recursos públicos, dos limites de gastos com pessoal e para a melhora da gestão a transferência dos serviços públicos para organizações de caráter privado. E nós, o que temos a propor, para não ficar apenas justificando que não é possível expandir serviços públicos na magnitude necessária ou repetindo o discurso de que é preciso inovar na gestão pública?

A reforma neoliberal do Estado visava instituir o chamado Estado mínimo. Para tanto privatizou empresas estatais, dentro da idéia de transferir para o mercado a produção de bens e serviços lucrativos. Para os serviços sociais públicos (saúde, educação, assistência, cultura, desporto, etc.) propunha que o Estado não os assumisse diretamente. Deveriam ser oferecidos por entidades privadas sem fins lucrativos, através de “contratos de gestão” firmados com o poder público. Assim, além das alterações na Constituição, foi editada a legislação que permitia a criação das OS e OSCIP.

O desenvolvimento do “terceiro setor” é central no modelo de organização dos serviços sociais do Estado neoliberal. Trata-se de uma autêntica privatização, uma vez que as OS e as OSCIP são instituições privadas que não seguem as regras da administração pública. Os “contratos de gestão” celebrados com o Estado permitem que vendam serviços para o setor privado, desde que garantam atendimento de uma parcela da demanda social, sem obrigação de garantir o acesso universal aos seus serviços. Permitem a transferência de instalações, equipamentos, pessoal e recursos orçamentários públicos para estas entidades.

O modelo das OS e OSCIP vem crescendo. No Rio Grande do Sul o governo tucano acaba de anunciar a intenção de transformar órgãos da administração pública indireta em OS ou OSCIP. Em Porto Alegre a prefeitura está transferindo o Programa de Saúde da Família (PSF) para uma OSCIP, apesar do programa já estar terceirizado por intermédio da fundação de apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Recentemente o STF considerou legal a transferência de serviços públicos para as OS e OSCIP.

Além do modelo das OS e OSCIP, muitos governos terceirizaram a prestação de serviços através de cooperativas, precarizando relações de trabalho. A lógica privada deste modelo levou ao “empoderamento” das cooperativas, que transformaram o poder público em refém, principalmente em certas especialidades médicas. Governos identificados com uma visão republicana de Estado, para contornar os limites da LRF, foram obrigados a expandir serviços via convênios com instituições sem fins lucrativos, embora com garantias aos direitos trabalhistas. Tais gastos são considerados despesas com prestação de serviços por terceiros e não como despesas de pessoal.

Assim, grande parte dos trabalhadores do SUS estão com contratos de trabalho precários, intermediados por cooperativas. Outra parcela está vinculada a entidades privadas sem fins lucrativos, sejam OS, OSCIP, fundações de apoio das universidades federais ou entidades filantrópicas. São contratados através da CLT e sem concurso ou seleção pública. Estas instituições não são fiscalizadas pelos órgãos de controle externo e não estão obrigadas a realizar compras mediante licitações.

A orientação privatista do governo FHC explica porque não regulamentou o inciso XIX, artigo 37, da Constituição Federal. As fundações nele referidas são de natureza pública. Elas se inserem na administração pública descentralizada. É incorreta, portanto, a argumentação contrária à criação das fundações estatais justificando ser esta uma modalidade de privatização. Tampouco é terceirização, já que tais entidades são órgãos públicos da administração indireta.

A legislação atual já permite a instituição, pelo Estado, de fundações públicas de direito privado. Nossos governos, inclusive, tem utilizado este tipo de figura jurídica. Dois exemplos ilustrativos são a transformação da antiga FEBEM do Rio Grande do Sul e a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, ambas criadas durante o governo Olívio Dutra. A FASE, instituição que substitui a FEBEM, é fundação pública de direito privado, mesmo modelo da UERGS.

Esta categoria jurídica foi introduzida na administração pública através do Decreto-Lei nº 200/67. A dúvida quanto à impossibilidade de instituir fundações públicas de direito privado, posterior à Constituição de 1988, foi dirimida pelo STF em favor da continuidade das fundações estatais de direito privado. Por tal entendimento o Estado pode instituir fundações com personalidade jurídica de direito público ou privado. As fundações de direito público têm regime jurídico idêntico ao das autarquias. O regime jurídico único previsto no artigo 39 da CF, portanto, refere-se aos servidores da administração direta, das autarquias e fundações de direito público. A fundação estatal de direito privado, por sua vez, é assemelhada a uma empresa estatal e o seu regime de contratação de pessoal é o da CLT, embora precedido de concurso ou seleção pública. Por isso, a recente liminar do Supremo Tribunal Federal, que restabeleceu a obrigatoriedade do regime jurídico único, ao restaurar o texto original do Art. 39 da Constituição, não afeta as fundações públicas de direito privado e as empresas estatais. Há uma importante diferença entre fundação estatal de direito privado e empresa pública. A primeira goza de imunidade tributária, a segunda não. Isto torna mais vantajosa a criação de fundação para a área da saúde. A figura da empresa estatal é mais apropriada para atuação no mercado, como é o caso da Petrobrás.

A pretensão da atual proposta de regulamentação das fundações é definir suas áreas de atuação e conferir-lhes um novo regime administrativo, condizente com as necessidades atuais da administração pública. É isto que dizem documentos originados nos Ministérios da Saúde e do Planejamento. O problema é que o PLP 92/2007 tem apenas dois artigos e silencia sobre este novo regime administrativo. O argumento para tal omissão é que há exigência de envio de Projeto de Lei para cada fundação estatal que se desejar instituir, nos respectivos níveis da federação. É devido a este silêncio sobre o novo regime administrativo que se quer introduzir que o movimento sindical, partidos e parlamentares da base social histórica do Presidente Lula

manifestam disposição de rejeitar o Projeto. Visando suprir estas lacunas [apresentamos um Substitutivo](#) que pode e deve ser debatido, criticado e melhorado. Além de garantias aos trabalhadores, o Substitutivo visa garantir o controle social e a proibição da venda de serviços para o setor privado, entre outras questões. A idéia é produzir uma Lei Complementar que defina diretrizes que impeçam governos com baixo compromisso com os direitos dos trabalhadores e com o controle social criarem fundações que descaracterizem o SUS.

A crítica quanto ao regime de contratação de pessoal nos remete a uma discussão legítima sobre formas possíveis de organização do Estado. Todos os serviços públicos devem ser organizados através da administração direta ou autarquias? Ou admitimos a possibilidade de criação de entes da administração indireta que se assemelhem a empresas públicas? Há coerência em se opor às fundações estatais se admitirmos que todos os órgãos públicos devam contar com funcionários estatutários. Mas não é correto dizer que a admissão através da CLT, por órgãos estatais, seja uma modalidade de trabalho precarizado.

Derrotar o modelo da terceirização dos serviços públicos acumula força em direção a um Estado mais democrático e comprometido com os direitos dos trabalhadores. Não há porque não dialogar com uma proposta que permite a execução de serviços públicos por dentro da estrutura estatal. Retirar os serviços públicos da esfera privada, trazendo-os para a esfera pública é mais um passo no processo da revolução democrática brasileira e uma importante derrota para o projeto neoliberal. Se, na conjuntura de hoje, determinada pela atual correlação de forças, não é possível um regime único de contratação de pessoal não podemos ter receio de pensar outras formas de contratação, desde que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados e sua contratação se dê mediante concurso ou seleção pública, vedando demissões por perseguição política ou motivação pessoal das chefias.

A crítica da multiplicidade de formas administrativas também é frágil. O SUS já convive com várias formas administrativas (fundações, autarquias, administração direta ou indireta, empresas de economia mista). Isso não é problema, desde que estes órgãos sejam públicos, estejam submetidos ao controle social, ao comando único, à hierarquização, à regionalização e demais princípios do Sistema Único de Saúde. O Ministério da Saúde pretende utilizar o modelo das fundações estatais na administração dos hospitais federais. Na Bahia, o governo Wagner pretende criar a Fundação Estatal Saúde da Família, que será valioso instrumento de desprecarização (70% do programa está precarizado neste estado). Com a possibilidade de adesão dos municípios criar-se-á um programa de cargos, carreiras e salários, que permitirá acabar com a transitoriedade do trabalho médico no PSF e viabilizará a capacitação continuada dos recursos humanos. As fundações estatais serão, portanto, mais uma ferramenta para a construção do SUS e eficiente modelo para se opor à terceirização, privatização e precarização decorrentes da reforma neoliberal do Estado.

O atual Estado brasileiro é produto da correlação de forças entre as classes sociais. O conceito hegemônico de Estado continua sendo o liberal-democrático. A luta social das últimas décadas conseguiu inscrever no arranjo jurídico formal deste Estado concreto algumas conquistas para as classes subalternas. Mas continua sendo um Estado organizado para garantir os privilégios das classes dominantes. No que diz respeito ao pessoal necessário para realizar as funções deste Estado prevalece a concepção descrita por Max Weber. Ou seja, frente à complexidade das atividades do Estado moderno somente uma burocracia especializada é capaz de dar conta das suas funções. A redemocratização do país permitiu que esta tecnocracia fosse escolhida exclusivamente pelo mérito, aferido mediante concurso público. Criou, também, alguns mecanismos de participação social que atenuam o protagonismo dos especialistas em detrimento do cidadão comum. No caso da saúde o controle social é indicador deste tipo de mecanismo.

Lutamos por um Estado democratizado e universalizado em suas funções. O Estado e suas carreiras não são um fim em si mesmos. Os legítimos direitos do funcionalismo público são ponto de partida. O ponto de chegada é a população, que precisa das funções universalizadas do Estado não apenas como conceito teórico, mas efetivação prática.

As forças democráticas e populares não podem permitir que os neoliberais tomem para si a bandeira da eficiência na gestão pública. É preciso trazer para dentro da administração pública metas de desempenho para

órgãos da administração direta e indireta, contratos que definam tais metas, indicadores de resultados, cobrança de resultados e remuneração por resolutividade, mecanismos de avaliação da qualidade de atendimento, sempre de acordo com as características de cada área ou órgão de atuação. É preciso construir mecanismos democráticos de avaliação de desempenho, para demitir os funcionários públicos que não sejam verdadeiros servidores da população. A democratização e a melhora da gestão trarão benefícios aos trabalhadores do setor público e ao povo em geral. Além disso, precisamos reafirmar que no nosso conceito de eficiência o controle social cumpre papel central.

As fundações estatais devem permanecer vinculadas ao órgão em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade, sujeitando-se à fiscalização do sistema de controle interno de cada Poder e ao controle externo. Sua relação com este órgão será através de Contrato Estatal de Prestação de Serviços, no qual estarão definidas as metas de desempenho e os recursos que lhe serão repassados. Dentro do previsto neste contrato, a fundação terá autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Não poderá, no entanto, vender serviços para o setor privado, caso atue em área de prestação de serviço de acesso universal.

A contratação via CLT dará maior flexibilidade salarial, permitindo disputar com o mercado a remuneração de determinadas profissões, nas quais o Estado não consegue competir com a iniciativa privada via regime jurídico único. Também terá mais agilidade na contratação de pessoal, uma vez que não precisa de lei que autorize estas contratações. De outro lado, o fato das fundações estatais de direito privado não integrarem o orçamento fiscal e de seguridade social dos entes federativos, sendo que o seu relacionamento com o Poder Público, no tocante à Lei Orçamentária Anual, dar-se-á sob a forma de prestação de serviços, através de Contrato Estatal de Prestação de Serviços, ensejará maior capacidade de expandir serviços públicos e contratar o pessoal necessário para tal, sem os constrangimentos da administração direta, das autarquias e fundações estatais de direito público, que se vinculam ao orçamento fiscal e de seguridade social e, portanto, aos limites da LRF.

Para garantir o acesso da população aos serviços públicos é aceitável conviver com diferentes soluções administrativas, sem apego ao dogma da gestão burocrática, que apregoa a mesma solução para todas as jurisdições. É preciso ter a ousadia de viver a contradição de gerir um Estado que ainda não é o nosso modelo, uma vez que não nos permite garantir a cada servidor e a cada cidadão todas as suas necessidades. Não devemos titubear em promover reformas, por mais limitadas que sejam, pois qualquer avanço na direção de um Estado democratizado e universalizado em suas funções reforça mudanças na correlação de forças, em direção a uma nova sociedade e a um novo Estado, mais justo e equitativo.

*Pepe Vargas é médico, deputado federal (PT/RS) e ex-prefeito de Caxias do Sul/RS*