

A LUTA PELO RECONHECIMENTO DO MODELO JURÍDICO- INSTITUCIONAL DAS FUNDAÇÕES ESTATAIS DE SAÚDE

Memória e articulação: a trajetória da ANFES na consolidação de um modelo
público-estatal de prestação de serviços no SUS

*"A história não é o que aconteceu,
mas o que restou do que foi contado."* — Michel Foucault

Thiago Lopes Cardoso Campos¹

Resumo: Este artigo resgata a memória do processo de constituição da Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES), refletindo criticamente sobre as estratégias de articulação e mobilização nacional em torno do modelo jurídico-administrativo das fundações estatais de saúde. A análise combina um levantamento empírico do percurso de criação e consolidação da ANFES com aportes teóricos de Pierre Bourdieu, particularmente suas noções de campo, capital simbólico e estratégias de legitimação, permitindo compreender a ANFES como um ator coletivo que disputa reconhecimento e espaço no campo da gestão pública em saúde.

Palavras-chave: Fundações Estatais; Sistema Único de Saúde; Gestão em Saúde; Política de Saúde; Direito à Saúde; Reforma Sanitária; Participação Social.

Abstract: This article retrieves the memory of the constitution process of the National Association of State Health Foundations (ANFES), offering a critical reflection on the strategies of national articulation and mobilization in defense of the legal-administrative model of state health foundations. The analysis combines an empirical overview of the creation and consolidation of ANFES with theoretical contributions from Pierre Bourdieu, particularly his concepts of field, symbolic capital, and strategies of legitimation. This approach allows for an understanding of ANFES as a collective actor engaged in a struggle for recognition and position within the field of public health management.

Keywords: State Foundations; Unified Health System; Health Management; Health Policy; Right to Health; Health Reform; Social Participation.

1. Introdução

A constituição da Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES), em 2013, representou um marco no processo de articulação institucional e política de entidades públicas que adotaram o formato jurídico-administrativo das fundações estatais na implantação de políticas públicas de saúde. Criada em um contexto de disputas intensas em torno da legitimidade e da constitucionalidade dessas fundações — marcado por ações judiciais propostas contra o modelo, inclusive perante o Supremo Tribunal Federal —, a

¹ Advogado sanitário, especialista em direito sanitário pelo IDISA-Sírio Libanês, especialista em Gestão de Políticas de Saúde Baseadas em Evidências pelo Iep - Sírio Libanês e especialista (MBA) em Gestão de Negócios pela FGV. Vice-Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado – IDISA. E-mail: tlccampos2@gmail.com

ANFES emergiu como um ator coletivo, com capacidade de mobilização técnica e política em defesa de uma alternativa integralmente pública à terceirização na prestação de serviços de saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A ANFES surgiu ancorada em um movimento prévio de formulação e experimentação institucional, protagonizado por estados e municípios que, entre 2007 e 2012, buscaram implementar fundações estatais como forma de reconfigurar as estratégias de gestão pública da saúde. Propostas como alternativa à administração direta e aos modelos de terceirização via entidades privadas, essas fundações públicas, regidas parcialmente por regras de direito privado, respondiam a um duplo desafio: garantir maior agilidade e eficiência na prestação de serviços, especialmente hospitalares, sem abrir mão da natureza estatal e do controle público. Essas experiências, no entanto, encontraram resistências jurídicas, políticas e simbólicas, criando um ambiente de fragmentação e incerteza institucional que catalisou a criação de uma entidade de articulação nacional estruturada.

Este artigo propõe uma reconstrução crítica do processo de criação da ANFES, examinando seus fundamentos, articulações, estratégias de institucionalização e disputas jurídicas. A partir de levantamento documental (atas, pareceres, memoriais jurídicos, decisões judiciais) e da análise de eventos organizativos entre 2010 e 2013, buscou-se compreender como a ANFES emergiu como resposta coordenada à fragmentação institucional das fundações e à crescente judicialização do modelo.

O percurso empírico será interpretado à luz de referências teóricas que ajudam a compreender as disputas por reconhecimento institucional em campos marcados por assimetrias de poder. As noções de campo e capital simbólico, de Pierre Bourdieu, oferecem ferramentas para pensar a ANFES como ator coletivo que busca legitimar sua existência frente a outros agentes dominantes no campo jurídico e político-administrativo. As contribuições de Jairnilson Paim sobre os "sujeitos da antítese" e os dilemas da institucionalização da Reforma Sanitária ajudam a situar a experiência das fundações estatais como parte da práxis crítica do SUS. E a perspectiva de Michel Foucault sobre governamentalidade permite refletir sobre o modelo fundacional como um dispositivo híbrido, que tensiona as fronteiras entre o direito público e o privado no exercício do poder estatal sobre a saúde.

A pergunta que orienta esta análise é: *em que medida a criação da ANFES pode ser compreendida como uma estratégia de afirmação institucional do modelo das fundações estatais de saúde no campo jurídico-político brasileiro?* Com isso, espera-se contribuir para o debate contemporâneo

sobre alternativas públicas de gestão no SUS e sobre os limites e possibilidades de inovação institucional no Estado brasileiro.

2. A ANFES e o Contexto Político-Institucional das Fundações Estatais de Saúde

A criação da Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES), em 2013, pode ser compreendida como desdobramento direto de um processo ainda inconcluso de reforma do aparato estatal brasileiro. Trata-se de uma trajetória que remonta aos limites históricos da organização administrativa baseada no Decreto-Lei nº 200, de 1967 — marco estruturante da administração pública ainda vigente, promulgado no contexto autoritário da ditadura civil-militar, e que institucionalizou uma concepção centralizadora, rígida e compartimentalizada do Estado.

Desde então, diferentes tentativas de modernização administrativa foram empreendidas. Na década de 1990, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o governo Fernando Henrique Cardoso propôs uma profunda reestruturação do Estado brasileiro por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O modelo defendido, amplamente influenciado por princípios da Nova Gestão Pública (New Public Management), apostava na separação entre o núcleo estratégico do Estado e a execução de políticas públicas, que, no campo de atividades estatais não privatizadas, passariam a ser transferidas a entes privados “não estatais”, como as organizações sociais (OSs). Essa proposta, com nítida inspiração neoliberal, visava reduzir o papel executor do Estado e ampliava a transferência da prestação de serviços públicos para organizações do terceiro setor.

Com a mudança de orientação política a partir de 2003, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Gestão (SEGES), optou por revisar criticamente o legado da reforma gerencialista e construir um novo modelo organizacional, capaz de responder aos desafios da prestação de serviços públicos em áreas sensíveis como saúde, educação e assistência social. O Projeto Fundação Estatal foi, nesse sentido, fruto de um esforço deliberado de resgatar o papel do Estado como executor direto de políticas públicas, sem abrir mão da eficiência e da flexibilidade operativa. Diferentemente da reforma anterior, esse processo foi conduzido com forte ênfase no diálogo social: foram realizados encontros, oficinas e seminários com participação de gestores públicos, trabalhadores, movimentos sindicais, instituições acadêmicas e juristas, buscando legitimar social e tecnicamente a nova proposta.

O modelo da fundação estatal — pessoa jurídica de direito privado instituída pelo poder público e voltada à execução de políticas públicas sob regime não lucrativo — foi concebido como resposta concreta à crise da administração direta, à fragilização das estruturas hospitalares e à judicialização crescente da saúde. Simultaneamente, visava oferecer uma alternativa pública ao modelo privatizante das OSs, preservando a titularidade estatal, os mecanismos de controle público e o alinhamento aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar disso, o avanço do modelo encontrou forte resistência política e jurídica. A ausência de regulamentação por lei complementar federal e a disseminação de ações judiciais questionando a legalidade e constitucionalidade das fundações — notadamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4247 — geraram um ambiente de incerteza normativa. Paralelamente, o Projeto de Lei Complementar nº 92/2007, que visava regulamentar as fundações estatais no âmbito federal, sofreu sucessivos entraves legislativos, sem jamais ser apreciado em plenário. A combinação desses fatores paralisou o avanço da política nacional e transferiu a disputa para os estados e municípios.

Nesse vácuo institucional, diversos entes subnacionais — valendo-se da competência legislativa concorrente — passaram a criar suas próprias fundações estatais para execução de serviços de saúde. Estados como Sergipe, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e municípios como Porto Alegre, Novo Hamburgo, Curitiba, Coxim e Uberlândia protagonizaram experiências locais com formatos diversos, mas todos ancorados na proposta de descentralização administrativa com gestão pública qualificada. Até 2013, ao menos 29 fundações estatais estavam em operação no Brasil.

É nesse contexto que nasce a ANFES: como resposta estratégica à fragmentação do modelo, à instabilidade jurídica e à ausência de coordenação política nacional. Sua criação, formalizada em janeiro de 2013, a partir dos compromissos pactuados na Carta de Brasília (dezembro de 2012), consolidou uma articulação institucional entre fundações estaduais, municipais e interfederativas que, apesar da diversidade, compartilhavam os mesmos desafios estruturais e políticos. A ANFES foi criada para garantir representação nacional, defender o modelo jurídico-administrativo das fundações estatais e construir um espaço de troca, qualificação e ação conjunta.

Mais do que uma entidade representativa, a ANFES surgiu como instrumento político de resistência e afirmação institucional. Seu objetivo era enfrentar os embates nos três Poderes: articular junto ao Legislativo pela aprovação de marcos legais adequados; defender, no Executivo, a continuidade e o apoio técnico à política de fundações; e reagir,

no Judiciário, às tentativas de deslegitimação do modelo por meio de ações diretas e decisões desfavoráveis. Como tal, a ANFES representou não apenas a organização das fundações, mas a sobrevivência coletiva de uma proposta de Estado que afirma a possibilidade de uma gestão pública democrática, eficiente e comprometida com os princípios do SUS.

A pluralidade de experiências que convergiram para a criação da ANFES revela a capilaridade institucional do modelo fundacional. Municípios, estados e consórcios interfederativos apostaram nessa alternativa como forma de requalificar a gestão pública da saúde e afirmar uma via estatal de execução direta no SUS.

3. As fundações estatais como alternativa pública no SUS: entre o direito e a política

As fundações estatais de saúde foram concebidas como uma alternativa pública e estatal para a prestação de serviços no Sistema Único de Saúde (SUS), em resposta à crise da administração direta e à expansão de modelos de gestão privatizantes. Criadas por entes federativos e vinculadas à administração indireta, operam com personalidade jurídica de direito privado, mas com controle público, ausência de fins lucrativos, contratos de ação pública e inserção plena nos princípios constitucionais do SUS. Ao mesmo tempo em que incorporam elementos de flexibilidade administrativa, como gestão celetista e a possibilidade de autonomia orçamentária, permanecem sob exigências públicas como concurso, licitação, controle externo e regulação por metas.

O modelo se propôs a enfrentar dois problemas estruturais: de um lado, a rigidez do aparato estatal tradicional, que dificulta a efetividade na execução direta de políticas complexas como a saúde; de outro, a captura do SUS por entidades privadas contratadas, especialmente organizações sociais (OSs), cuja presença tem crescido de forma exponencial nas últimas décadas. As fundações se apresentaram, portanto, como tentativa de requalificação da ação estatal, sem ruptura com os valores do serviço público. Visavam afirmar um caminho de modernização sem privatização — um modelo de Estado que fosse mais eficiente, mas que permanecesse público.

Esse projeto, no entanto, encontrou forte resistência política, jurídica e simbólica. No plano jurídico, o principal argumento mobilizado contra as fundações estatais foi a ausência de uma lei complementar federal que regulamentasse sua atuação, como exigido pelo artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal. Embora estados e municípios tenham legislado com base na competência concorrente para suprir essa omissão, a lacuna normativa abriu espaço para contestações judiciais. A judicialização do modelo tornou-se um fenômeno

recorrente em diversas regiões do país, com ações propostas por Ministérios Públicos, entidades sindicais e, em alguns casos, pela própria Ordem dos Advogados do Brasil. Em diferentes estados — como Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná — as fundações foram alvo de ações civis públicas, arguições de inconstitucionalidade e decisões liminares que interromperam processos de implementação ou declararam a invalidade de leis estaduais e municipais.

Essas ações não se limitaram à análise formal da legalidade. Em muitos casos, reproduziam uma crítica política mais ampla, frequentemente vocalizada por setores do movimento sindical, que passaram a identificar o modelo fundacional como forma de “terceirização”, “precarização” e “privatização disfarçada”. A adoção do regime celetista e a gestão contratualizada foram interpretadas como ataques ao funcionalismo público e ao regime jurídico estatutário, ainda que as fundações observassem procedimentos públicos como concurso e licitação. Esse enquadramento teve forte impacto simbólico: deslegitimou as fundações entre parte das bases sindicais e contribuiu para isolar politicamente o modelo, mesmo entre atores historicamente comprometidos com o SUS.

A ausência de um marco legal nacional, somada à falta de consenso político em torno da legitimidade do modelo, enfraqueceu sua institucionalização e favoreceu a fragmentação. O Projeto de Lei Complementar nº 92/2007, que buscava estabelecer uma base normativa federal para as fundações estatais, permaneceu paralisado no Congresso Nacional. Sem apoio legislativo e sob constante ataque judicial, muitas experiências locais foram descontinuadas, judicializadas ou impossibilitadas de se expandir. A instabilidade normativa transformou a exceção em regra: cada nova fundação criada passou a operar sob risco jurídico permanente.

Apesar desse cerco, as fundações estatais demonstraram potencial institucional e capacidade de inovação na gestão pública. Contratos de ação pública permitiram planejamento, metas pactuadas, indicadores de desempenho e controle social. A autonomia administrativa possibilitou a contratação célere de equipes, a implementação de políticas de formação e a melhoria da gestão de recursos. Muitos desses resultados superaram, em qualidade e transparência, os obtidos por organizações sociais, ainda que enfrentassem maiores restrições jurídicas e políticas.

Nesse contexto, o modelo fundacional precisa ser compreendido como campo de disputa entre diferentes projetos de Estado. Para alguns, representa uma tentativa legítima de superar os limites da administração direta sem recorrer à privatização. Para outros, expressa uma inflexão gerencialista que rompe com os valores do serviço público tradicional. A crítica que nega o caráter público das fundações frequentemente ignora sua origem estatal,

sua regulação específica, seu intenso controle público e sua vinculação constitucional. A defesa acrítica, por sua vez, tende a minimizar os riscos de fragmentação institucional e de perda de controle público se não houver marcos normativos claros.

Sob a lente de Foucault, as fundações estatais podem ser lidas como dispositivos de governamentalidade: reorganizam o poder estatal, reconfiguram as relações entre governo e execução, deslocam o centro da decisão pública. Elas são formas contemporâneas de ação estatal que operam por racionalidades específicas — contratos, metas, auditoria, pactuação — mas ainda sob o horizonte da legalidade pública. Em Bourdieu, encontram-se em disputa no campo jurídico-administrativo por reconhecimento e legitimidade: são atores que enfrentam tanto os defensores da ortodoxia burocrática quanto os promotores do privatismo neoliberal. A compreensão crítica de Jairnilson Paim contribui para situar essas experiências como parte da práxis da Reforma Sanitária: não como concessão ao mercado, mas como tentativa de afirmação de uma gestão estatal democrática e eficaz.

A judicialização do modelo, longe de ser um problema técnico, revela a profundidade da disputa em curso. O conflito não é apenas sobre a forma jurídica das fundações, mas sobre a forma do Estado brasileiro no campo da saúde. E, nesse conflito, o modelo fundacional segue desafiando as fronteiras do possível: enfrentando resistências, exigindo marcos regulatórios e propondo um caminho de radicalização do público no SUS.

4. O processo de articulação e mobilização nacional das fundações

A criação da Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES), em janeiro de 2013, consolidou um processo articulado de mobilização institucional gestado por dirigentes e representantes de fundações públicas estaduais e municipais desde o final da década de 2000. Em um cenário marcado pela fragmentação, insegurança jurídica e pressões políticas, a ANFES foi criada como um instrumento de coesão, defesa institucional e construção de legitimidade pública no campo da gestão do SUS.

Esse processo não foi espontâneo nem circunstancial. Desde 2010, gestores, dirigentes jurídicos e lideranças institucionais partilhavam diagnósticos sobre os limites do modelo da administração direta, os riscos do avanço de modelos privatizantes e os entraves jurídicos enfrentados pelo modelo fundacional. Fundações de diferentes regiões vinham se aproximando por meio de reuniões técnicas, eventos nacionais, articulações informais e intercâmbios políticos, sinalizando a necessidade de uma instância nacional de representação e coordenação.

Nesse contexto, destacaram-se como protagonistas da mobilização o médico Juarez Verba e os advogados Lúcio Costa e Jorge Garcia, da Fundação Hospitalar Getúlio Vargas (FHGV), de Sapucaia do Sul; o jurista Sebastião Miranda, da Fundação Estadual de Saúde do Pantanal (FESP-MS); e o então Diretor-Geral, Carlos Alberto Trindade, o assessor de Relações Institucionais, Alisson Sousa, e o advogado-chefe, Thiago Campos, da Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS), na Bahia. Esses sujeitos articularam pontes institucionais e impulsionaram a construção de uma rede política que permitiu a convergência de experiências locais em torno de uma agenda comum, sempre com apoio de outros gestores, técnicos e instituições.

Um marco importante nesse processo foi o encontro realizado em 11 de setembro de 2012 na sede da OPAS/OMS, em Brasília, com participação de representantes das fundações, do CONASS, do CONASEMS, do Instituto de Direito Sanitário Aplicado, o IDISA, e do Ministério da Saúde. Deste encontro resultou a chamada Carta de Brasília, que sintetizou o acúmulo político-institucional das experiências fundacionais e expressou a urgência de estruturar nacionalmente a defesa do modelo. O documento reafirmava os princípios do SUS, a natureza pública e estatal das fundações e a importância de consolidar uma associação capaz de dar visibilidade, coesão e voz política às entidades existentes.

O processo de articulação contou com o relevante apoio do Departamento de Atenção Básica (DAB) do Ministério da Saúde, então liderado pelo Diretor Heider Pinto, com papel destacado do Diretor Adjunto Alexandre Ramos Florêncio e do assessor Régis Cunha de Oliveira. Também merece registro o apoio jurídico do Dr. Ailton Cardozo Jr., da Dra Janaína Pontes de Cerqueira e da Dra Joana Rocha e Rocha, que contribuíram para a consolidação do marco associativo, e das professoras Lenir Santos, presidente do IDISA, e Valéria Salgado, então Diretora de Inovação e Melhoria da Gestão. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A assembleia geral de fundação da ANFES foi realizada em 31 de janeiro de 2013, na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, com apoio logístico da FESF-SUS, que atuou como secretaria da reunião. Participaram fundações dos estados da Bahia, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul, além de representantes de municípios como Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo, Curitiba e Vitória da Conquista. A ata da assembleia, registrada em cartório, formalizou a criação da ANFES como associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, com sede em Brasília, e com o objetivo institucional de representar e fortalecer juridicamente o modelo das fundações estatais.

A primeira diretoria eleita foi composta por:

Cargo	Nome	Fundação de Origem
Presidente	Carlos Alberto Trindade	Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS) – BA
Vice-Presidente	Juarez Verba	Fundação Hospitalar Getúlio Vargas (FHGV) – RS
Secretário-Geral	Gustavo Schulz	Fundação Estatal de Atenção Especializada (FEAES) – PR
1º Tesoureiro	Padre Edilberto Amorim	Fundação Pública de Saúde de Vitória da Conquista (FSVC) – BA
2º Tesoureiro	James Martins da Rosa	Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF) – RS

O Conselho Fiscal contou com representantes da FESP, FUNESA, FSNH, FMSC e BAHIAFARMA.

Os estatutos da entidade foram construídos respeitando as diferenças de escala, origem federativa e formato jurídico das fundações associadas. A ANFES foi concebida com competências estratégicas em múltiplos eixos de atuação:

- **Jurídico:** elaboração de pareceres, notas técnicas e atuação como *amicus curiae* em ações judiciais relevantes;
- **Político-institucional:** articulação com o Congresso Nacional, o Ministério da Saúde e demais esferas de governo para defesa normativa do modelo;
- **Técnico-operacional:** intercâmbio de experiências, produção de documentos de referência e fortalecimento das capacidades institucionais;
- **Simbólico:** construção de uma identidade pública e estatal para o modelo fundacional, em contraposição à lógica privatista e à desqualificação institucional.

A mobilização inicial envolveu ainda a construção de uma base documental comum, a sistematização de dados sobre as fundações existentes, a produção de memoriais técnicos e a defesa ativa do modelo junto a órgãos de controle. As primeiras ações da ANFES incluíram intervenções perante o Tribunal de Contas da União (TCU), a realização de audiências com parlamentares, o requerimento de urgência para a votação do Projeto de Lei Complementar nº 92/2007 no plenário da Câmara dos Deputados, acompanhamento de ações judiciais e desenvolvimento de materiais para qualificação das experiências.

Esse movimento nacional só foi possível porque diversas experiências locais haviam se acumulado ao longo dos anos anteriores. A tabela a seguir apresenta as fundações estatais que participaram da constituição da ANFES, com seus respectivos anos de criação, natureza federativa e unidades de origem:

Nome da Fundação	UF	Natureza	Ano de Criação
Fundação Baiana de Pesquisa Científica – BAHIAFARMA	BA	Estadual	2007
Fundação Estadual de Saúde (FUNESA)	SE	Estadual	2007
Fundação Estadual de Saúde Parreiras Horta (FSPH)	SE	Estadual	2008
Fundação Pública de Saúde de Vitória da Conquista (FSVC)	BA	Municipal	2008
Fundação de Serviços de Saúde (FUNSAU)	MG	Municipal	2008
Fundação Hospitalar de Saúde (FHS)	SE	Estadual	2009
Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS)	BA	Municipal/ Interfederativa	2009
Fundação Hospital Getúlio Vargas (FHGV)	RS	Estadual	2009
Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo (FSNH)	RS	Municipal	2009
Fundação Estatal de Saúde do Pantanal (FESP)	MS	Estadual	2009
Fundação Municipal de Saúde de Canoas (FMSC)	RS	Municipal	2010
Fundação Estatal de Atenção Especializada em Saúde de Curitiba (FEAES)	PR	Municipal	2010
Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF)	RS	Municipal	2011
Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ)	RJ	Estadual	2012

A criação da ANFES materializou uma mudança qualitativa na trajetória do modelo fundacional: da dispersão local para a articulação nacional; da resistência isolada à construção

de uma voz coletiva; da vulnerabilidade institucional para a busca ativa por legitimidade. Mais do que uma entidade de representação, a ANFES constituiu-se como instrumento de afirmação da existência concreta e legítima de uma alternativa pública no SUS, sustentada por sujeitos que, mesmo sob intensa pressão jurídica e política, decidiram ocupar o campo da disputa institucional com método, estratégia e convicção.

5. A judicialização do modelo: entre o bloqueio institucional e a disputa de legitimidade

A trajetória das fundações estatais de saúde no Brasil esteve marcada, desde os seus primeiros anos, por um ambiente de intensa judicialização. Em grande medida, a criação da ANFES foi uma resposta direta a esse fenômeno, que impôs barreiras à consolidação do modelo e impediu sua expansão nacional. A ausência de uma lei complementar federal que disciplinasse o regime das fundações estatais no âmbito do artigo 37, inciso XIX, da Constituição, aliada a divergências interpretativas entre os entes federativos, órgãos de controle, sindicatos e o Judiciário, alimentou um cenário de incerteza jurídica contínua.

A judicialização do modelo se desdobrou em diversas ações ajuizadas ao longo da década de 2010, contestando leis de criação, contratos de gestão, concursos públicos e a própria constitucionalidade da figura da fundação estatal. As contestações vinham de diferentes atores – ministérios públicos, sindicatos, seccionais da OAB, tribunais de contas – e produziam, com frequência, decisões judiciais liminares ou definitivas que comprometeram o funcionamento de fundações já instituídas.

No Rio Grande do Sul, o caso do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF), criado pela prefeitura de Porto Alegre em 2011, tornou-se emblemático. A fundação foi objeto de intensas disputas judiciais, culminando em decisões do Tribunal de Justiça do estado que declararam sua inconstitucionalidade, sob o argumento de ausência de lei complementar local autorizadora. O caso foi levado ao STF por meio do Recurso Extraordinário 898.455, que tramitou com repercussão geral e teve a ANFES habilitada como *amicus curiae*.

Situação semelhante ocorreu no estado da Bahia, com a Fundação Pública de Saúde de Vitória da Conquista (FSVC). A constitucionalidade de sua criação foi objeto de arguições perante o Tribunal de Justiça e o Ministério Público local. Em Sergipe, onde coexistiam três fundações estatais de saúde (FUNESA, FHS e FSPH), foram propostas ações judiciais por entidades sindicais e, em ao menos um caso, pela seccional da OAB, questionando a

legalidade da delegação de serviços públicos à fundação, a contratação de pessoal e a vinculação orçamentária.

No estado do Rio de Janeiro, a ADI 4247 e outras iniciativas judiciais contribuíram para a paralisia de processos de criação de novas fundações estaduais. Em alguns casos, o simples ajuizamento das ações foi suficiente para provocar o recuo político de gestores ou a sustação de tramitação de projetos legislativos.

Dentre esses litígios, a ADI 4247 ocupou posição central e estratégica. Proposta em 2009 pelo PSOL, a ação questionava a constitucionalidade das Leis nº 5.164/2007 e 118/2007 do Estado do Rio de Janeiro, que autorizavam a criação da Fundação Estatal de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ). A ANFES foi admitida como *amicus curiae*, tendo apresentado memoriais a todos os ministros do STF e sustentação oral em sessão virtual, por meio do advogado Thiago Lopes Cardoso Campos, também subscrita pela advogada Caroline Dantas da Gama. A decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida por unanimidade, julgou improcedente a ação, reconhecendo a constitucionalidade da constituição de fundações públicas de direito privado para a prestação de serviços públicos de saúde.

Esse julgamento não foi apenas mais um entre tantos: ele se consolidou como o precedente paradigmático que estabilizou o modelo juridicamente, afirmando sua validade constitucional e abrindo caminho para sua consolidação institucional. O STF reconheceu expressamente que o artigo 5º, IV, do Decreto-Lei 200/1967 foi recepcionado com força de lei complementar, nos termos do art. 37, XIX da Constituição. Também reconheceu que, em matéria de organização administrativa, deve prevalecer a autonomia dos entes federativos, especialmente quando se trata da prestação de serviços públicos essenciais como a saúde.

A vitória na ADI 4247 coroou anos de articulação técnica, política e jurídica da ANFES e transformou um ambiente de permanente incerteza em base jurídica sólida para a continuidade do modelo. A Associação demonstrou sua capacidade de atuar estrategicamente no campo do direito, transformando a judicialização de um obstáculo em oportunidade para afirmação institucional.

Frente a esse contexto, a ANFES organizou uma estratégia jurídica nacional coordenada, atuando como *amicus curiae* em diversas ações relevantes que contestavam o modelo jurídico-administrativo das fundações estatais de saúde. Entre essas ações, destacam-se a ADI 4197 (SE), o RE 898.455 (RS), o RE 1.067.052 (RS), a ADPF 693 (RS) e ações civis públicas estaduais, como a que questiona a Fundação Saúde de Vitória da Conquista (BA). Em todas essas frentes, a ANFES produziu memoriais, sustentou oralmente argumentos em

plenário, articulou com entidades federativas e buscou consolidar uma base comum de defesa da legalidade do modelo.

Tabela – Panorama das Ações Judiciais sobre Fundações Estatais de Saúde e a Atuação da ANFES

Processo	Ano	UF	Autor	Objeto	Atuação da ANFES
ADI 4247	2009	RJ	PSOL	Questionamento à Lei 5.164/2007 e LC 118/2007 (criação da FSERJ)	<i>Amicus curiae</i> ; sustentação oral; memoriais
ADI 4197	2008	SE	CFOAB	Leis estaduais que criaram fundações públicas de direito privado	<i>Amicus curiae</i>
RE 898.455	2015	RS	Entidades sindicais	Inconstitucionalidade do IMESF (RS)	<i>Amicus curiae</i> ; memoriais e sustentação oral
RE 1.067.052	2019	RS	Município de Novo Hamburgo	Validade da fundação pública municipal de saúde	<i>Amicus curiae</i> ; memoriais
ADPF 693	2020	RS	PCdoB	Questionamento à decisão do TJRS que vedava criação de fundações	<i>Amicus curiae</i> ; articulação política e institucional
ACP 8015566-71.2019.8.05.0000	2019	BA	Ministério Público da Bahia	Questionamento à legalidade da Fundação Saúde de Vitória da Conquista	<i>Amicus curiae</i> ; memoriais e sustentação oral

Esses episódios revelam que a judicialização não apenas tensionou o marco jurídico do modelo fundacional, mas atuou como instrumento de bloqueio institucional, dificultando a consolidação de uma política nacional estruturada. Em vários municípios, as decisões

judiciais geraram efeitos colaterais profundos: interrupção de serviços, extinção de fundações, demissão de trabalhadores e retorno forçado a formas precárias de gestão direta ou terceirizada.

A ANFES, desde sua fundação, posicionou-se de forma ativa frente a esse cenário. Atuou como *amicus curiae* em ações estratégicas, produziu memoriais técnicos, dialogou com ministros do STF e buscou consolidar uma base argumentativa que afirmasse a legalidade e a legitimidade do modelo fundacional como alternativa pública no SUS. Essa atuação integrou sua agenda de afirmação simbólica no campo jurídico e político, reforçando a ideia de que a disputa em torno das fundações estatais ultrapassa o plano técnico-normativo: trata-se, em última instância, de uma disputa sobre os sentidos possíveis da gestão pública da saúde.

Ao enfrentar a judicialização com método e articulação, a ANFES reafirmou o papel político das fundações estatais como sujeitos coletivos que resistem ao esvaziamento de sua existência institucional. A judicialização, longe de ser apenas um obstáculo, converteu-se também em arena de disputa, onde se expressam concepções distintas sobre Estado, direito e democracia no SUS.

6. Considerações finais

Passada uma década desde a sua fundação, a Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES) segue sendo uma instituição necessária e atual. Mais do que um marco de mobilização coletiva em defesa de um modelo jurídico-administrativo alternativo, a ANFES constitui hoje uma instância estratégica para que as fundações estatais possam disputar legitimidade, institucionalidade e futuro no campo da gestão pública da saúde.

A estabilização jurisprudencial obtida no Supremo Tribunal Federal — especialmente com os julgamentos paradigmáticos das ADIs 4247 e 4197 — representou um avanço importante, mas não eliminou as tensões práticas enfrentadas por essas entidades. A judicialização arrefeceu, mas não cessou. As incertezas normativas, os entraves administrativos e a resistência política em diferentes níveis federativos seguem impondo limites à expansão do modelo. Mais do que nunca, é urgente que a ANFES seja integrada aos espaços institucionais em que se discutem as reformas do Estado brasileiro.

O presente artigo procurou reconstruir criticamente o processo de criação da Associação Nacional de Fundações Estatais de Saúde (ANFES), analisando sua gênese institucional, sua atuação política e jurídica, e sua importância na consolidação de um modelo público alternativo de gestão no Sistema Único de Saúde. A partir de um levantamento

documental e da análise de eventos organizativos entre 2010 e 2013, foi possível demonstrar que a ANFES emergiu como resposta estratégica à fragmentação institucional e à intensa judicialização que marcaram o percurso das fundações estatais de saúde.

Do ponto de vista analítico, a mobilização da ANFES pode ser compreendida como uma forma de disputa por capital simbólico e legitimidade no campo da gestão pública em saúde (Bourdieu), como também uma expressão de sujeitos coletivos que se afirmam na contracorrente das hegemonias institucionais dominantes (Paim). A associação desempenhou papel central na construção de uma narrativa pública capaz de reposicionar juridicamente as fundações estatais, sobretudo ao atuar como *amicus curiae* em ações paradigmáticas como a ADI 4247, cujo julgamento favorável no Supremo Tribunal Federal representou uma inflexão decisiva na trajetória do modelo.

Nesse sentido, é fundamental que a associação participe ativamente dos debates promovidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) sobre a necessária atualização do aparato estatal brasileiro — ainda profundamente ancorado nas diretrizes do Decreto-Lei nº 200, de 1967 —, e contribua para a construção de uma concepção republicana e eficiente de gestão pública, capaz de romper com as amarras do patrimonialismo e da precarização via terceirização.

Além disso, os debates atuais sobre a reforma tributária e a reorganização do pacto federativo devem incluir o papel das fundações estatais como instrumentos legítimos de execução descentralizada de políticas públicas em saúde.

Um dos principais obstáculos à consolidação das fundações estatais de saúde diz respeito à assimetria no tratamento previdenciário da cota patronal. Enquanto entidades privadas sem fins lucrativos que atuam no SUS — como as organizações sociais — são beneficiadas com isenção mediante certificação CEBAS, as fundações estatais, apesar de sua natureza pública, continuam obrigadas ao recolhimento integral das contribuições, o que onera sobremaneira sua sustentabilidade financeira. A busca pelo CEBAS, nesses casos, além de juridicamente questionável, compromete a coerência institucional do modelo ao submeter entidades públicas a uma lógica própria do setor privado. É urgente, portanto, que o Congresso Nacional avance na formulação de um marco legal que reconheça a especificidade pública das fundações estatais e assegure a elas um regime previdenciário condizente com sua função estratégica na construção de um SUS público, estatal e de qualidade.

Ao mesmo tempo, decisões políticas recentes evidenciam que o modelo segue sob ataque ou desprestigiado por gestores que cedem à pressão corporativa ou ao senso comum jurídico-administrativo. A extinção do IMESF em Porto Alegre (RS), da FUNDASUS em

Uberlândia (MG), da FEPISERH no Piauí e da FUNSAUDE do Ceará, a reversão da criação da fundação estatal em Volta Redonda (RJ) e a descontinuidade da Fundação Estatal de Saúde em Maricá (RJ) são exemplos concretos de retrocessos que desconsideram os avanços operacionais e institucionais acumulados pelas experiências locais.

Mesmo nos locais onde o modelo está consolidado, os gestores das fundações enfrentam cotidianamente barreiras legais, orçamentárias e políticas, que exigem articulação federativa, capacidade técnica e respaldo institucional. Nesse contexto, a ANFES deve não apenas preservar sua memória e trajetória, mas reposicionar-se como protagonista de uma nova fase de defesa e reinvenção do modelo fundacional, atuando com incidência qualificada junto ao Executivo federal, ao Congresso Nacional, aos Tribunais de Contas e aos espaços da sociedade civil organizada.

O projeto das fundações estatais de saúde permanece vivo porque expressa um ideal de Estado comprometido com o interesse público, com a gestão qualificada e com o fortalecimento do SUS. E a ANFES segue sendo o principal instrumento de enunciação coletiva desse ideal.

Referências

BOURDIEU, Pierre. **As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4247**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4197 – Sergipe – Plenário**. Brasília: STF, 2023. Acesso em: 25 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356443401&text=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.067.052 – RS**. Decisão do Min. Luís Roberto Barroso. Brasília: STF, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Áudio da audiência pública promovida sobre o Projeto Fundação Estatal – Plenário 12**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Acesso em: 20 ago. 2023. Disponível em: <https://www.dgpconsultoria.com/projeto-fundacao-estatal>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Propostas Legislativas - Projeto de Lei Complementar - PLP 92/2007**. Brasília: Câmara dos Deputados, s/d. Acesso em: 21 jul.

2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360082>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos**. Brasília: SEGES/MPOG, 2007. Acesso em: 25 jul. 2023. Disponível em: https://b43c612d-05f3-4d26-9938-d249ebc0609a.filesusr.com/ugd/5ec538_811fddb4111f401e96cc33cffc046413.pdf.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Discursos e Palestras – Seminário “Aspectos Jurídicos da Fundação Estatal”**. Brasília: SEGES/MPOG, 2007. Acesso em: 17 jul. 2023. Disponível em: https://www.dgpconsultoria.com/files/ugd/5ec538_a93608746db042d991443c9f7253fa40.pdf.

DGP – DIREITO E GESTÃO PÚBLICA. **Espaço Memória das Fundações Estatais de Saúde**. Brasília: DGP, 2024.

DGP – DIREITO E GESTÃO PÚBLICA. **Cartilha sobre Fundações Estatais: fundamentos, regime jurídico e mitos**. Brasília: DGP, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

PAIM, Jairnilson Silva. **Sujeitos da antítese e os desafios da práxis da Reforma Sanitária Brasileira**. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp. 3, p. 255–264, set. 2017.

SABO PAES, José Eduardo. **Fundação pública instituída pelo Poder Público com personalidade jurídica de direito privado**. *Revista de Artigos*, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, p. 97-128, 2010.

SALGADO, Valéria; GIRARDI, Silvio. **Novos arranjos institucionais para a gestão pública democrática**. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 50, 2011.

SANTOS, Lenir. **Fundações Estatais: estudos e pareceres**. Campinas: Saberes, 2009.