

AS RELAÇÕES DE PODER NA ESTRUTURA DE COMANDO DAS FUNDAÇÕES

Airton Grazzioli*

RESUMO: As fundações hoje ocupam uma posição de destaque no cenário contemporâneo, em razão da evolução do Terceiro Setor no Brasil. Elas albergam significativo patrimônio e realizam atividades de interesse social que são consideradas imprescindíveis para a população, especialmente a mais carente de oportunidades. Na mesma proporção que as Fundações se revelam importantes no contexto social, na mesma ordem de grandeza apresentam-se o estudo e a reflexão da forma como funcionam as relações de poder existentes nas suas respectivas estruturas internas.

Palavras-chaves: Fundações privadas. Órgãos da estrutura interna de gestão. Relações de poder.

ABSTRACT: Nowadays the Foundations have taken on a prominent position in the contemporary scenario due to the evolution of the Third Sector in Brazil. They are home to significant heritage and perform social activities that are considered essential for the population, especially those in need of opportunities. The Foundations are to become importante in the social context as reflections and studies on how the power relations work within their internal structures.

Keywords: Private foundations. Internal Control and management Entity. Power relations.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O exercício do poder nas Fundações. 3. Considerações finais. 4. Referências.

Artigo recebido em: 11/10/2014.

Artigo aceito em: 22/11/2014.

* Bacharel em Direito (USP). Esp. em Dir. Difusos e Coletivos (ESMPSP). Mestre em Dir. Civil (PUC-SP). Membro do MP-SP. Promotor de Justiça de Fund. de SP. Vice-Presidente da Assoc. Nac. dos Procuradores e Promotores de Justiça de Fund. e Ent. de Int. Social (PROFIS).

1. Introdução

As anotações apresentadas no presente artigo são objeto da experiência na rotina do exercício das funções de velamento das Fundações privadas com sede jurídica na Capital do Estado de São Paulo. As conclusões são o resultado da experiência vivenciada em aproximadamente 300 Fundações privadas, as quais reúnem mais de 2 mil pessoas em seus quadros diretivos, distribuídos no Conselho Curador, no Conselho Fiscal e nas respectivas Diretorias.

A administração desse segmento, por evidente, importa no exercício de relevante parcela de poder, principalmente porque maneja alguns bilhões de reais de patrimônio, para o qual os estudiosos da matéria precisam estar atentos. E também porque as Fundações, no exercício de suas atividades finalísticas de interesse social, possuem a tarefa de auxiliar o Estado na sua obrigação constitucional de viabilização de justiça social.

Discutir a relação de poder existente no comando de referidas organizações da sociedade civil é o propósito deste artigo.

2. O exercício do poder nas Fundações

O poder e seu exercício consentâneo é uma realidade inerente à estrutura interna das organizações e não poderia ser diferente nas fundações. Ele é exercido de acordo com as definições e os comandos autorizativos constantes do Estatuto Social. O poder será maior ou menor segundo a amplitude das atribuições definidas no referido regramento interno. À medida que ele se amplia, na mesma proporção aumenta a responsabilidade dos dirigentes, ou seja, daquelas pessoas destinadas a exercer os atos de comando da entidade.

Maria Cristina Sanches Amorim e Regina Helena Martins Peres reconhecem o poder como um recurso presente nas entidades de maneira distinta, visto especialmente em duas correntes na literatura política

(...) aqueles que o definem como categoria social negativa, e os que enxergam como positividade. O senso comum apreende o poder apenas em sua negatividade. Essa visão de mundo origina-se no pensamento liberal. (2007, p. 6)



Na visão liberal de Friedrich Hayek o poder é considerado negativo, pois engloba tanto a coerção como a submissão, o que enseja para a pessoa a perda da liberdade, e para o grupo, a possibilidade da corrupção. E enfatiza o mesmo autor

Devemos acrescentar agora que a “substituição do poder econômico pelo político”, tão demandada hoje em dia, significa necessariamente a substituição de um poder sempre limitado por um outro ao qual ninguém pode escapar. Embora possa construir um instrumento de coerção, o chamado poder econômico nunca se torna, nas mãos de particulares, um poder exclusivo ou completo, jamais se converte em poder sobre todos os aspectos da vida de outrem. No entanto, centralizado como instrumento do poder político, cria um grau de dependência que mal se distingue da escravidão. (1994, p. 142)

Por outro lado, com fundamento nas reflexões de Nicolau Maquiavel, há os que veem o poder como positividade, percebendo-o como um instrumento imprescindível para a implementação ou continuidade de um projeto. Para Maquiavel, a maneira como se exercita o poder distingue o governante político do governante tirano. Esclarece

Eles se fazem notar por certas qualidades que lhes acarretam reprovação ou louvor. Ou seja, um é considerado liberal e outro miserável (mísero, para usar o termo toscano, porque “avaro” em língua toscana significa a pessoa que deseja possuir por rapacidade, enquanto “mísero” é aquele que se abstém exageradamente de usar o que é seu); um é considerado pródigo e outro ganancioso; um cruel e outro piedoso; um falso e outro fiel; um efeminado e pusilânime e outro feroz e corajoso; um modesto e outro soberbo; um lascivo e outro casto; um íntegro e outro astuto; um duro e outro maleável; um ponderado e outro leviano; um religioso e outro incrédulo, e assim por diante. Sei que vão dizer que seria muito louvável que um príncipe, dentre todas as qualidades acima, possuísse as consideradas boas. Não sendo, porém, inteiramente possível, devido às próprias condições humanas que não o permitem, ele necessita ser suficientemente prudente para evitar a infâmia daqueles vícios que lhe tirariam o poder e guardar-se, na medida do possível, daqueles que lhe fariam perdê-lo; se não o conseguir, entretanto, poderá, sem grande preocupação, deixar estar. (2010, p. 76)

Ainda na mesma sintonia, ou seja, vinculado à corrente dos pensadores que veem o poder em sua positividade, encontramos Michel Foucault, filósofo francês da segunda metade do século XX, que reconhece que o poder se faz presente não apenas pela repressão, submissão e domínio, mas se aperfeiçoa por meio da disciplina, das estratégias, da eficácia produtiva

e da formação de identidade, ou seja, muito mais ampla que os aspectos negativos, apresenta positividade evidente. Estes, aliás, os ensinamentos de Foucault

Quando se definem os efeitos do poder pela repressão, tem-se uma concepção puramente jurídica deste mesmo poder; identifica-se o poder a uma lei que diz não. O fundamental seria a força da proibição. Ora creio ser esta uma noção negativa, estreita e esquelética do poder que curiosamente todo mundo aceitou. Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não você acredita que seria obedecido? O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir. (2011, p.7-8)

Ainda na mesma linha de entendimento dos que defendem a positividade do poder, encontra-se Antonio Gramsci, pensador comunista do começo do século passado. De fato, sob a influência do entendimento de Maquiavel, Gramsci acreditava na sistematização das metas e das estratégias como comportamento ao alcance de objetivos concretos para consecução de um projeto. Para ele o primeiro elemento da política é que existem governantes e governados, dirigidos e dirigentes, realidade esta que norteia o poder e que torna necessária a devida atenção para as relações existentes. Com essa visão Gramsci ensina

A partir disso, é preciso ver como (estabelecidos certos objetivos) dirigir do modo mais eficaz e, portanto, como preparar da melhor maneira possível os dirigentes (esta é, precisamente, a primeira parte da ciência e da arte da política). Por outro lado, é preciso distinguir as linhas de menor resistência, ou linhas racionais, para obter a obediência de dirigidos e governados. (1992, p.15)

Ainda no mesmo sentido, defende que a disciplina não anula a liberdade e a personalidade, pois, na verdade, é a origem do poder que a determina. E pondera:

Como compreender a disciplina se, por esta palavra, se entende uma relação contínua e permanente entre governados e governantes que realiza uma vontade coletiva? Certamente, não como aceitação passiva e servil de ordens, como execução mecânica de instruções (o que será, no entanto, necessário em determinadas ocasiões, como, por exemplo, no meio de uma ação já decidida e iniciada), mas como uma assimilação consciente e lúcida da diretiva a ser realizada. A

disciplina, portanto, não anula a personalidade no sentido orgânico, ela apenas limita o arbítrio e a impulsividade irresponsáveis, para não falar da fátua vaidade de sobressair. (1992, p.143)

Pode-se constatar que a objetividade de Gramsci, ao explicar as relações de poder nas diversas esferas hierárquicas (governantes e governados), guarda relação com o controle, como condição de poder, defendido por Foucault no alcance de um objetivo maior. Dessa forma, Gramsci acrescenta

Convicção cada dia mais enraizada, de que não menos que as iniciativas, tem importância o controle para que elas se realizem, para que meios e fins coincidam perfeitamente (coincidência que não deve ser entendida materialmente). Convicção de que só se pode falar de querer um fim quando se sabe predispor com exatidão, acuidade, meticulosidade os meios adequados, suficientes e necessários (nem mais, nem menos; nem para cá nem para lá do objetivo). Convicção também enraizada de que, na medida em que as ideias caminham e se realizam historicamente com os homens de boa vontade, o estudo dos homens, a escolha deles, o controle de suas ações são tão necessários quanto o estudo das ideias etc. Por isso, qualquer distinção entre dirigir e organizar (e no organizar inclui-se o “verificar ou controlar”) indica um desvio e frequentemente uma traição. (1992, p.145)

Na perspectiva das relações de poder nas fundações, igual à de todas as organizações, sejam empresas privadas, sejam órgãos da administração pública, questiona-se quais relações de poder se estabelecem no interior delas, já que o resultado estatutário não é uma prioridade, mas uma condição de funcionamento para a entidade atingir os seus fins. Deve-se considerar, então, que os responsáveis pelas transformações nas relações de poder nessas organizações são aqueles que estão na base de sustentação política da entidade e não aqueles que efetivamente estão na execução da gestão. Permite-se, concluir, pois, que o exercício do poder nem sempre é aparente, podendo estar incrustado no âmago da entidade. Mas, se as relações entre as pessoas que na aparência executam a gestão e os titulares do efetivo poder forem frágeis, menos democracia e comprometimento haverá nas relações existentes.

Não se pode negar, assim, que o exercício efetivo do poder, legitimado ou imposto, é baseado em última análise na autoridade e na coerção. E o exercício dessa vontade, especialmente pelo caráter subjetivo que encerra, deve vir acompanhado da respectiva e proporcional carga de

responsabilidade. Em outras palavras, quanto maior o poder exercido, maior a responsabilidade em face das práticas comissivas e omissivas adotadas.

Por essa razão é que o poder se contrapõe à responsabilidade e vice-versa. Quanto mais poder, mais responsabilidade e vice-versa.

O exercício do poder nas fundações, com efeito, não é diferente do poder existente nas outras estruturas corporativas ou governamentais, como já anotado, com a especificidade de que a estrutura nas instituições sem fins lucrativos e especialmente nas fundações privadas, é linear, de maneira que a hierarquia é realidade de “cima para baixo”, como já ressaltado.

E se o poder é exercido de cima para baixo, nada mais natural que a responsabilidade também venha no mesmo sentido.

Nesse contexto, os integrantes do Conselho Curador, na medida em que encerram a maior parcela de poder na fundação, são os maiores responsáveis pelos erros cometidos na gestão e como tal devem ser responsabilizados. O Conselho Fiscal, por sua vez, como órgão de assessoramento do Conselho Curador, apresenta responsabilidade compatível com o grau limitado de poder exercido. A Diretoria Executiva, enquanto incumbida de executar a gestão, sob os auspícios do Conselho Curador, também apresenta alto grau de responsabilidade. E sendo um poder compartilhado, por evidente que a responsabilidade é solidária.

3. Considerações finais

A estrutura de uma Fundação valoriza o exercício do poder compartilhado, em prejuízo do individual. A constatação é resultado da observância da ambiência da modalidade de pessoa jurídica em estudo, onde o poder é hierarquizado, de cima para baixo, com carga de atribuições e responsabilidade na mesma tônica.

Todos os órgãos da estrutura interna da entidade devem refletir a vontade da pessoa jurídica, em uníssono e em detrimento dos desejos individuais dos administradores. E, nesse sentido, José Eduardo Sabo Paes (2013) citando Marcello Caetano, ressalta que os órgãos têm de

(...) manifestar uma vontade fundacional, exprimindo aquilo que deve ser querido para que se cumpram as suas atribuições. E na manifestação dessa vontade terão de frequentemente optar entre várias resoluções possíveis dentro de um âmbito de latíssima discricionariedade. É então que os titulares respectivos terão de, para além da letra das normas estatutárias, procurar o critério orientador. Onde encontrá-lo? Na vontade, expressa ou presumida, do instituidor, tal como ela se formou no ato da instituição? Ou no fim que foi assinado a obra?

A primeira vista, afigurar-se-á pequena a diferença entre as duas hipóteses, pois que o fim é o que essencialmente interessa na vontade do instituidor. Mas não é assim. A formulação desse fim pode ser rodeada de elementos circunstanciais que lhe dêem o tom do momento da manifestação da vontade, e este em geral reflete aspectos subjetivos que a particularizam. Se o que se tem principalmente em vista é a vontade do instituidor pode ser conduzido à rigidez na administração, imobilizada ou tolhida por uma verdadeira mão morta.

Ao contrário, se se considerar, sobretudo, a realização do fim proposto pelo instituidor e que passou a ser a alma da fundação, então pode admitir-se que os órgãos desta tenham os poderes suficientes à realização permanente desse escopo, fazendo evoluir a obra de harmonia com as circunstâncias que se vão sucedendo na vida dela.

O poder, no entanto, pode e, mais que isso, deve ser partilhado e exercido temporariamente. O Estatuto Social, por sua vez, disciplinará a partilha.

A estrutura de poder interno de uma Fundação, portanto, privilegia o exercício temporário do poder, no contexto da existência de órgãos internos fiscalizadores e executores da gestão, de acordo com os ditames da ordem legal, do regramento estatutário, para privilegiar a vontade da pessoa jurídica, em detrimento de outros interesses e, com isso, executar na plenitude a sua finalidade social.

4. Referências

CAETANO, Marcello. **Das fundações e subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa**. Portugal: Com. Ática, 1961.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Poder, Política e Partido**. São Paulo: Expressão Popular, 1992.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho para a Servidão**. Portugal: Edições 70, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.



PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SANCHES, Maria Cristina Amorim; PERES, Regina Helena Martins. **Poder e Liderança, as Contribuições de Maquiavel, Gramsci, Hayek e Foucault**. XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, 2007.