

**O dilema público e privado na trajetória político-institucional da Fiocruz (1988-2003)**

The public and private dilemma in the political-institutional trajectory of Fiocruz (1988-2003)

El dilema público y privado en la trayectoria político-institucional de Fiocruz (1988-2003)

**Tiago Siqueira Reis<sup>1</sup>**  
 [0000-0001-9115-1231](https://orcid.org/0000-0001-9115-1231)

**Resumo:** Analisa a trajetória da Fiocruz a partir da discussão do seu modelo de gestão entre os anos de 1988 e 2003, identificando os conflitos entre os ideais público e privado. Investigamos os projetos, ações e alternativas levantadas por seus membros, especialmente através dos documentos relativos aos congressos internos e relatórios de atividades a fim de compreender os itinerários que culminaram na elaboração de seu estatuto em 2003.

**Palavras-chave:** Fiocruz. Trajetória político-institucional. Dilema público e privado.

**Abstract:** It analyzes Fiocruz's trajectory through a discussion of its management model between 1988 and 2003, identifying conflicts between public and private ideals. We investigated the projects, actions and alternatives raised by its members, especially through documents relating to internal congresses and activity reports in order to understand the itineraries that culminated in the drafting of its statute in 2003.

**Keywords:** Fiocruz. Political-institutional trajectory. Public and private dilemma.

**Resumen:** Analiza la trayectoria de Fiocruz a través de una discusión sobre su modelo de gestión entre 1988 y 2003, identificando conflictos entre ideales públicos y privados. Investigamos los proyectos, acciones y alternativas planteadas por sus miembros, especialmente a través de documentos relativos a congresos internos e informes de actividad para comprender los itinerarios que culminaron con la redacción de su estatuto en 2003.

**Palabras-clave:** Fiocruz. Trayectoria político-institucional. Dilema publico y privado.

---

<sup>1</sup> Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Atualmente realiza Estágio Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, com bolsa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. *Lattes:* [1024015022937293](https://lattes.cnpq.br/1024015022937293) - *E-mail:* [siqueira.treis@gmail.com](mailto:siqueira.treis@gmail.com).



A Fiocruz é uma instituição pública e estatal de ciência e tecnologia em saúde, criada em 25 de maio de 1900 a partir do Instituto Soroterápico Federal, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. Em 1908 passa a ser denominada de Instituto Oswaldo Cruz (IOC) em homenagem ao sanitarista Oswaldo Cruz, um de seus fundadores e personagem mais emblemático da história da instituição. Em 1970 durante a ditadura civil-militar (1964/85), o Ministério da Saúde elaborou um audacioso projeto afim de construir um grande conglomerado em saúde pública no país, formando o complexo fundacional nomeado de Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) a partir da fusão de distintos institutos em saúde pública<sup>2</sup> em torno do IOC.

A fundação se destaca como a mais importante do setor na América Latina e um dos mais proeminentes patrimônios científicos e tecnológicos da saúde brasileira, voltado para a finalidade de ensino, pesquisa, informação, tecnologia, produção de bens e serviços e apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS), produção de vacinas e farmacológicos e com objetivo de contribuir para a melhoria e qualidade de vida da população (Fiocruz, 2001). Ao longo de sua história a Fiocruz incorporou e criou novos institutos e unidades.

A ditadura dentre outros aspectos, buscou modernizar o capitalismo nacional, de um lado fortalecendo as empresas estatais, e de outro, promovendo e generalizando as relações capitalistas a partir do domínio do capital estrangeiro (Maciel, 2014). Neste contexto arquitetou-se a reforma da administração pública através do Decreto Lei n. 200 de 1967, delimitando a estrutura, atribuições, normas, funcionamento e o desenvolvimento da administração pública, separadas em administração direta, isto é, vinculada aos serviços da Presidência da República e os Ministérios, e a administração indireta, correspondente as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

O Decreto-Lei n. 200/1967 estabeleceu o regime celetista de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT para os trabalhadores da administração pública, cujo principal impacto recaiu sobre a perda da estabilidade do cargo e a não obrigatoriedade dos concursos públicos. Em 1974, a partir da Lei n. 6.185 (Brasil, 1974d) a administração

---

<sup>2</sup> De acordo com o Decreto nº 66.624, de 22 de maio de 1970, as seguintes entidades passam a compor a Fundação Instituto Oswaldo Cruz: Instituto Oswaldo Cruz, Instituto Fernandes Figueira do Departamento Nacional da Criança, o Instituto Nacional de Endemias Rurais do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Serviço de Produtos Profiláticos do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Instituto Evandro Chagas e o Instituto de Leprologia do Serviço Nacional de Lepra. No mesmo ano a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e Instituto de Produção de Medicamentos e Produtos Profiláticos (Ipromed) foram integrados à Fiocruz.



indireta só pode contratar servidores regidos pela CLT, bem como privados dos direitos de greve e sindicalização. A política ditatorial desestruturou o funcionalismo público, ao passo que em 1988 no contexto da elaboração da nova Constituição Federal de 1988 (CF-88), o número de trabalhadores estatutários era de 6% e 94% de trabalhadores em regime celetista (Marcelino, 1989).

O estímulo aos projetos de legitimação da ditadura, promoveu a expansão de instituições estatais vinculadas a administração indireta, alicerçadas no plano prático na lógica empresarial, de modo a assegurar “[...] às empresas públicas e às sociedades de economia mista, condições de funcionamento idênticas às do setor privado” (Brasil, 1967, art. 27). Assim, nasceu a Fiocruz em 1970, tendo sido estabelecido em seu estatuto a natureza jurídica de Fundação Pública de Direito Privado, gozando de plena autonomia administrativa, financeira, técnica-científica, didática e disciplinar (Brasil, 1970), com permissão para comercialização e aquisição das receitas provenientes da venda de produtos biológicos fabricados pela entidade. A Fiocruz encontrava-se inscrita no Código Civil Brasileiro (CCB) como fundação privada e vinculada ao Ministério da Saúde.

As fundações estavam na moda na época, em grande medida porque conferiam ao ente público a capacidade de orientar-se por instrumentos legais cabíveis ao direito privado, ou seja, às premissas organizacionais e legais do setor privado (Schwartzman, 2001). O enquadramento legal permitia a contratação de trabalhadores sem a necessidade de realização do concurso público e isentando-a de abrir licitação pública para firmar acordos contratuais e/ou relações comerciais com terceiros. A entidade estava inscrita no CCB diferentemente do enquadramento dado às instituições estatais descentralizadas de natureza similar que integravam a administração pública indireta. Tal enquadramento garantiu à fundação grande margem de flexibilidade em suas operações, nos processos administrativos e no controle fiscal (Reis, 2018).

O *modus operandi* da Fiocruz e sua estrutura legal sofreram alterações a partir da promulgação da CF-88, passando a responder por Fundação Pública de Direito Público, inscrita na administração pública indireta, sob as normas e legislações do serviço público federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Assim, novas diretrizes foram estabelecidas, dentre elas: a obrigatoriedade de realizar concurso público para provimento de cargo; abrir processo licitatório para aquisição de compras e realizar contratações de contratações com



terceiros; adequação dos trabalhadores ao Regime Jurídico Único, de acordo com a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, entre outras medidas, confere ao servidor público a estabilidade no cargo; publicização de procedimentos internos; e, fiscalização de órgãos públicos em seus processos administrativos e financeiros.

As prerrogativas conferidas pela constituição promoveram um intenso debate interno na Fiocruz nos anos subsequentes, quando se discutiu a construção de um projeto político-institucional e a formulação de um novo estatuto, tendo em vista que o estatuto de 1974, anteriormente em vigor, encontrava-se desatualizado diante das novas exigências da CF-88.

Nesse sentido, analisamos a trajetória político-institucional da Fiocruz a partir da discussão do seu modelo de gestão entre os anos de 1988 e 2003. Objetivamos identificar os conflitos entre os ideais público e privado na entidade, explorando os itinerários que culminaram na edificação de um projeto institucional de orientação empresarial. Nossa hipótese é de que a natureza jurídica e administrativa da Fiocruz, formam o arcabouço central para analisarmos a sua trajetória contemporânea. Defendemos que a Fiocruz buscou estabelecer um modelo institucional flexível e de orientação privada, no entanto, mantendo-se pública e estatal. Por fim, sugerimos que o processo em curso de natureza privada da instituição trata-se de uma escolha interna dos próprios membros da entidade e não apenas como reflexo das políticas do poder público federal.

Definimos como baliza temporal o período de 1988 a 2003, que compreende ao ano da promulgação da CF-88, no qual altera o ordenamento jurídico e administrativo da entidade e dá novas diretrizes políticas e organizacionais, até 2003, quando se enquadra no regime de Direito Público, define seu modelo de gestão e estabelece o estatuto oficial, o primeiro após os anos de ditadura civil-militar (1964-1985). Para tanto, empreenderemos a análise interna da instituição, valendo-nos de fontes oficiais disponíveis, principalmente o relatório de atividades, estatuto social, e os documentos relacionados aos congressos internos, mais precisamente do primeiro ao terceiro. Apesar das fontes oficiais constituírem a imagem que a instituição quer transmitir, levaremos a cabo uma investigação que busca além das informações escritas, ler nas entrelinhas e dentro das escolhas sobre o que a instituição quer se tornar, quais preceitos ela rejeita.



## **Reestruturas do público**

A conjuntura da década de 1990 contribuiu política e ideologicamente para a comunidade da Fiocruz buscar alternativas para o debate da gestão pública e privada internamente. O país encontrava-se no final do século XX sob domínio político-econômico do neoliberalismo e se situava como *locus* privilegiado dos ajustes estruturais promovidos pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Pereira, 2017). A expressão desse fenômeno se deu nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), engendrando no campo das instituições públicas um processo de reestruturação das funções, no tamanho e na maneira de se administrar através do projeto de Reforma do Estado (Behring 2003).

Do ponto de vista da política e gestão pública brasileira, a CF-88 alterou significativamente a estrutura da administração pública operada pelo Decreto Lei n. 200/1967. No plano social a constituição caminhou na contramão do cenário capitalista mundial, na medida em que estabeleceu de forma jurídico-político um grande número de políticas sociais de cunho universalizante, como por exemplo, a criação do Sistema Único de Saúde e a saúde como direito e dever do Estado, contando com mecanismos democráticos em contraposição com os países de centro capitalista que operavam políticas neoliberais de desregulamentação, privatização e flexibilização em sintonia com o viés da mundialização do grande capital.

Por seu turno, a reestruturação na administração das instituições públicas orientada pela lógica de mercado foi defendida como necessária para criar condições institucionais e econômicas de acumulação de capital. Assim, as instituições públicas teriam como missão assumir as práticas vigentes na administração do setor privado denominada de administração gerencial ou gerencialismo.

O gerencialismo corresponde a elaboração conceitual e prática vinculada à lógica do capital e sob a égide da matriz liberal. Os valores culturais e o modo de operar da empresa privada transpostos para o serviço público diz respeito a sua aparência, de modo que sua essência corresponde ao objetivo de desmantelamento do serviço e da estrutura organizacional do serviço público e estatal em favor de interesses mercadológicos (Reis, 2019). O gerencialismo expressa em sua linguagem os princípios da competitividade, da eficiência, do empreendedorismo, da descentralização, do controle administrativo e,



sobretudo, pela redução do papel do Estado em atividades que não geram benefícios ao setor privado. Exemplos da política gerencialista são as privatizações clássicas e não clássicas, bem como a apropriação privada do fundo público, retirada de direitos sociais e dos trabalhadores, cuja expressão se materializa pelos processos de Reforma do Estado.

O debate em torno das parcerias entre entidades públicas e privadas na gestão de serviços públicos no país tem como grande referência no campo acadêmico e empresarial a referência dos trabalhos do economista Luiz Carlos Bresser Pereira (Bresser Pereira & Spink, 1998; Bresser Pereira & Grau, 1999). Ele sustenta que o Estado deve se ocupar apenas de suas funções essenciais e estratégicas, como regulador e financiador dos serviços de educação, saúde e cultura, delegando a responsabilidade de execução e gestão para a uma forma não privada nem estatal denominada de “público não-estatal” (Bresser Pereira & Grau, 1999, p. 16), regido pelo direito privado, sem fins lucrativos e vinculado ao poder público por um contrato de gestão.

Para Bresser Pereira (2001) o fato dessas instituições não se voltarem para o lucro, garante a elas o compromisso legal de dedicar seus ganhos inteiramente a prestação do serviço de interesse público, sem incorrer em estímulos de corrupção. Assim sendo, a gestão dos serviços públicos por meio de instituições do terceiro setor (público não-estatal) na concepção de Bresser Pereira constituem processos voltados para a especialização de tarefas, sobretudo, dotados de uma visão técnica e não política (Bresser Pereira & Grau, 1999).

Por outro lado, Bravo *et al* (2015) e Correia (2011), estudiosas dos modelos de gestão entre o público e o privado, apontam que tais modelos promovem a privatização dos serviços públicos, pois o Estado abdica de ser o agente executor direto desses serviços. Consequentemente, a partir do momento em que o Estado transfere recursos para as entidades privadas exercerem suas atividades, ocorre a apropriação do fundo público por agentes de mercado.

Sara Granemann (2012) propõe uma nova perspectiva a respeito dos modelos privados, sugerindo a existência de processos de privatizações “clássicas” e privatizações “não clássicas”. A primeira equivale a venda e alienação do fundo público de maneira definitiva ou provisória, uma vez que o patrimônio é entregue o para o setor privado (Granemann, 2012). A privatização “não clássica”, por sua vez, não implica “[...] na venda e entrega direta do patrimônio das estatais, mas em transferências de recursos monetários, por



meio de mecanismos burocráticos legais, cada vez mais sofisticados, para diferentes entes jurídico-administrativos” (Granemann, 2012, p. 50-51). Em ambos os casos ocorre a expropriação de riqueza dos trabalhadores e transferência de lucros para o grande capital. No atual contexto do capitalismo contemporâneo de viés financeirizado, as privatizações “não clássicas” servem como forma de liberar “novos” espaços de atuação para o capital, diversos daqueles da produção de mercados em sentido estrito (telefone celular, computador, carros etc.) (Granemann, 2012, p. 53).

### **Dilema público e privado na Fiocruz**

Em 1985 a Fiocruz se libertou do poder e interferência direta da ditadura, inaugurando uma nova fase em busca da construção de políticas democráticas internamente e sobretudo de um novo estatuto. Em 1988 ocorreu o mais importante passo rumo ao processo participativo democrático de decisões internas, quando realizou-se o *I Congresso Interno da Fiocruz* intitulado *Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro*, ocorrendo no período do estabelecimento da CF-88. O Congresso Interno nasce com a finalidade de implantar uma gestão democrática participativa e de amplo debate democrático com a participação de todos os integrantes da Fiocruz. Tornou-se a instância máxima de deliberação e discussão interna. Dentre os diversos objetivos do *I Congresso*, certamente, o mais importante, baseou-se em afirmar-se como instrumento democrático e de referência para a construção de um projeto institucional.

Em julho de 1995 ocorreu o *II Congresso Interno* da instituição, sendo publicado pela comissão organizadora o texto *Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz*, servindo de Documento de Referência para as discussões da plenária final ocorrida em agosto do mesmo ano, cujo relatório final intitulou-se *A Reforma do Estado e a Fiocruz*. Os referidos textos ao lado do relatório final da Plenária Extraordinária do *II Congresso Interno* de setembro de 1996 intitulada *Autonomia, Flexibilidade e Qualidade*, formam as principais fontes para analisarmos a articulação entre Fiocruz e a Reforma do Estado de FHC. De certa forma, os três documentos tratam dos mesmos assuntos, a diferença está no primeiro que desenvolve melhor os modelos de gestão oferecidos pela reforma do Estado, o segundo trabalha em cima deste texto reforçando as suas escolhas e o relatório final do *II Congresso Interno* deliberou sobre os temas tratados pelos dois primeiros textos.



Em *Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz* são apontadas medidas para a instituição se desvencilhar do direito público e dos direitos trabalhistas escritos do Regime Jurídico Único (RJU), que dentre outras, estabelece o regime estatutário e a seguridade no emprego público. Em linhas gerais, o documento apresenta as alternativas para a natureza jurídica da fundação, debatendo os caminhos para a flexibilidade institucional e a confecção do novo estatuto.

Nesse sentido, logo na introdução, o texto resgata a trajetória institucional da entidade, denunciando o processo de ruptura do crescimento e da modernização proveniente da perda de sua flexibilidade e autonomia. No texto foi sugerido que durante a década de 1930, a instituição havia sofrido o seu primeiro constrangimento institucional, fazendo referência a centralização do setor público dado pelo governo de Getúlio Vargas. Contudo, aponta que a reforma administrativa operada pela ditadura civil-militar (1964-85) e a criação do complexo fundacional que deu origem a Fundação Oswaldo Cruz, representou a retomada da flexibilidade e autonomia, características fundamentais para o seu crescimento, que ora encontram-se restringidas pela CF-88 (Fiocruz, 1995).

Para os participantes do congresso não estava em pauta a privatização da fundação em seu sentido clássico, não interessava perder o apoio e as vantagens do Estado. Assim, deliberou-se na plenária final de 1996 os seguintes princípios considerados como “cláusulas pétreas” da fundação:

[...] compromisso social, caráter público e estatal, integralidade institucional e gestão democrática, com controle social; definimos, há muito tempo, a necessidade de uma reforma de Estado guiada pela exigência de otimização dos recursos públicos e eficácia no enfrentamento dos desafios nacionais e na superação das desigualdades sociais; enfatizamos que a aspiração de uma sociedade moderna e justa exige, na realidade brasileira, a presença destacada do Estado na execução das políticas sociais, em especial na educação, ciência e tecnologia e saúde. Acima de tudo, firmamos o compromisso de que estes não sejam discursos vazios ou de uso instrumental para encobrir interesses menores e, para tanto, buscamos construir um novo patamar de cultura institucional, onde a programação de metas, o uso de recursos, a aferição de resultados seja o produto de um pacto de responsabilidade firmado intra e extra-muros (Fiocruz, 1996, p. 4).

As saídas encontradas pelos participantes do congresso da Fiocruz para às questões relativas ao projeto institucional e o modelo de gestão foram variadas e complexas: em primeiro lugar, a melhor alternativa e menos viável politicamente, assentava em alterar a personalidade jurídica de direito público para privado, medida possível apenas por meio de mudança constitucional. Tal caminho chegou a ser reivindicado junto ao governo federal de



maneira formal, mas sem sucesso. Isso ocorreu após o término da primeira rodada do *II Congresso Interno* em 1993, quando a Fiocruz propôs ao governo federal a possibilidade de “[...] viabilizar a aprovação de medida legal que altere a natureza jurídica da Fundação Oswaldo Cruz”, nos seguintes termos “[...] as fundações públicas destinadas às atividades de Ciência e Tecnologia gozarão de autonomia administrativa e financeira. Lei Federal disporá sobre sua natureza jurídica e sobre o direito de opção pela permanência no RJU dos atuais servidores” (Fiocruz, 1995, p. 4).

A segunda hipótese corresponderia a adoção de novos e reformados modelos administrativos que se traduzissem em práticas flexíveis e autônomas. Porém, novamente a Fiocruz esbarrava nas possibilidades legais, entrave que seria sanado durante o governo de FHC. Nesse sentido, por meio da Reforma do Estado, o governo abriu não só novas frentes de gestão para as instituições públicas, assim como iniciou um processo de reforma na Constituição Federal. Além disso, o contexto da Reforma do Estado propiciou um ambiente ideológico favorável para a construção de novos modelos jurídicos-administrativos, o que em boa medida permitiu certa liberdade para a Fiocruz negociar seus próprios projetos com o Ministério Extraordinário da Reforma do Aparelho do Estado (MARE).

Consequentemente, o documento de referência ao apontar as possíveis alterações na carta magna, depositou suas esperanças na reformulação no aparato legal das fundações públicas de direito público. Os pontos ressaltados como vantajosos para a Fiocruz no processo em curso de transformação da Constituição foram: 1) Constituição de carreiras estáveis somente para atividades consideradas típicas do Estado, entre as quais não se incluem as áreas de ciência e tecnologia e serviços de saúde; 2) Reformulação da estabilidade do funcionário público; 3) Flexibilização dos processos licitatórios; 4) Flexibilização do funcionamento de Fundações e Autarquias com recuperação de graus diferenciados de autonomia administrativa-financeira (Fiocruz, 1995a, p. 4).

A plenária extraordinária do *II Congresso Interno* em 1995 deliberou acerca da preocupação da Fiocruz em manter seu interesse de reestruturar o aparato jurídico institucional, aprovando como medida central “[...] apoiar propostas de Reforma Constitucional e de legislação ordinária que confirmem maior autonomia e flexibilidade gerencial e administrativa às autarquias e Fundações Públicas” (Fiocruz, 1995b, p. 9). Desse modo, deliberou-se em plenária, a missão de “[...] delegar ao Conselho Deliberativo da



Fiocruz o início imediato de articulações com o Executivo, Legislativo e a sociedade para o acompanhamento do processo da Reforma do Estado” (Fiocruz, 1995b, p. 9).

O MARE sugeriu como alternativas de modelos de gestão para a Fiocruz: Autarquias Especiais e Organizações Sociais. E, mais tarde, em 1997 abriu-se a alternativa de transformação em Agência Executiva, que será analisada a partir do *III Congresso Interno* em 1998. O projeto de autarquias especiais não chegou a se efetivar no plano governamental, apenas representou a fase inicial de discussões sobre quais os possíveis projetos de flexibilização das entidades ligadas à administração direta do Estado. No entanto, o que se pretendia com esta proposta assentou em propiciar maior autonomia administrativa e financeira para as fundações públicas de direito público, por meio do contrato de gestão entre o poder público e a instituição.

Dessa forma, o contrato de gestão implicaria na permanência da fundação no quadro da administração direta do Estado, porém, com liberdade para atuação, sendo de responsabilidade da União o controle das metas e objetivos da fundação. Houve boa aceitação na Fiocruz para tal proposta, pois conservava a natureza de entidade pública e estatal e conferia maior autonomia administrativa e financeira. No entanto, como já mencionado, o projeto não avançou.

A segunda alternativa analisada diz respeito ao projeto de Organizações Sociais (OS), vinculada ao projeto da Reforma do Estado. O projeto de Organização Social se insere no setor “não exclusivo” no quadro da divisão setorial do aparelho do Estado, definido pelo MARE como sendo “[...] o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (Brasil, 1995, p. 42). Desse modo, as instituições que compõem este setor não dispõem do poder de Estado, “[...] mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem economias externas relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços pela via do mercado” (Brasil, 1995, p. 42).

A partir do momento que a entidade pública obtém a qualificação como OS por meio da *publicização*, o novo ente passa a ocupar o ordenamento jurídico das Associações Civis Sem Fins Lucrativos, de direito privado e pertencente ao Código Civil brasileiro. Uma vez fora da administração pública, a instituição enquadrada em OS estará atrelada ao poder



público somente através do contrato de gestão, instrumento que dará legalidade para este processo, celebrado a partir de um acordo entre o poder executivo e a entidade de direito privado então criada que estabelece metas de desempenho e práticas de controle. Por outro lado, o financiamento da OS ficará a cargo do Estado.

Além de conferir personalidade jurídica de direito privado e de se isentar das normas da administração pública, as OS gozam de liberdade para contratar e despedir mão de obra, além de lançar seu próprio plano de cargos e salários. Dessa forma, põe fim ao Direito Público, às normas da administração pública e ao RJU, alterando o regime estatutário e a estabilidade no cargo público por contratos de trabalhos flexíveis, como por exemplo, contrato temporário, regime de bolsa e autônomo, pelo qual não dispõem de plano de carreira.

Diante desse quadro, o Documento de Referência apresentado no *II Congresso Interno*, analisou com cuidado as possibilidades e dificuldades do modelo de OS. Elencaram como principais desafios a falta de diretrizes para a questão de pessoal, como proceder com os contratos de estatutários em vigência, as aposentadorias, a equiparação de salários com a entrada de novos trabalhadores, todas questões não resolvidas pelo projeto de OS. Para além das questões trabalhistas, a preocupação da fundação se voltou para a criação de um novo modelo jurídico para as entidades públicas de natureza semelhante à sua, mas sem que haja adequação de todas ao mesmo modelo, prejudicando a relação institucional entre ambas. Mencionam também os riscos, “em tese”, dos princípios da universalidade e gratuidade; a fragilidade no papel técnico normativo em todas as áreas de atuação da Fiocruz; a tendência à monetarização dos objetivos institucionais; a modificação substantivamente da atual estrutura decisória da Fiocruz com a alteração do *Congresso Interno*, dos membros do conselho e dos órgãos de direção; e o risco de negociar diretamente com o Ministério da Saúde o conteúdo do Estatuto interno e não com a comunidade da fundação (Fiocruz, 1995a, p. 11).

O terceiro e último modelo apresentado pela Reforma do Estado refere-se ao projeto de Agência Executiva, prevendo a qualificação de autarquias e fundações públicas em agências executivas. O debate em torno da alternativa se desenrolou durante a realização das duas etapas que abrangem o *III Congresso Interno*; a primeira em 1998 e a segunda no ano de 2000.



De acordo com o MARE, Agência Executiva “[...] é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado” (Brasil, 1998, p. 7). Nessa perspectiva, o projeto não cria uma nova figura jurídica, assim como “[...] não promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas” (Brasil, 1998, p. 7). Para tanto, a transformação em agência executiva se dá por meio de candidatura.

Portanto, são apresentados pelo MARE as três possíveis alternativas para a alteração no modelo jurídico-administrativo da Fiocruz. Como vimos a opção por Autarquia Especial não avançou, restando a possibilidade de aderir ao projeto de OS e Agência Executiva. A plenária de 1998 concordou que a opção pelo modelo de Agência Executiva seria vantajosa porque não alterava sua natureza pública e estatal, como proposto pelo modelo de OS. Assim a opção por Agência Executiva representava um ponto de partida para “[...] retomar o processo de transformação do modelo burocrático para uma administração gerencial orientada para resultados, ao mesmo tempo em que se busca a adequação de modelos formais a uma realidade complexa” (Fiocruz, 1998, p. 10). A justificativa mais uma vez assentou em romper com a rigidez jurídico-administrativa materializada pelo “[...] crescente grau de constrangimentos gerenciais que o modelo burocrático de controle de processos vem impondo às instituições públicas”, tendo em vista que a “[...] Fiocruz já desfrutou, por seu estatuto fundacional, de alto grau de autonomia” (Fiocruz, 1998, p. 11), fazendo alusão aos longos anos de direito privado durante a ditadura civil-militar.

Não obstante, a proposta de Agência Executiva foi levada adiante pela fundação, no ano de 2000, quando produziu-se o documento *Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para a Qualificação como Agência Executiva*. O texto faz parte da segunda rodada do *III Congresso Interno*, compreendendo o objetivo da instituição em se tornar agência executiva e conseqüentemente encaminhando ao MARE seu pedido de qualificação (Fiocruz, 2000a).

Os documentos oficiais do *III Congresso Interno* indicam o projeto de Agência Executiva como o melhor caminho a ser trilhado pela instituição. Nessa direção, o Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz (ASFOC-SN), durante a realização do *III Congresso*, publicaram, em agosto do ano de 2000, o texto *Agência Fiocruz: uma adesão propositiva e*



*progressista à Reforma do Estado* (ASFOC, 2000), revelando o posicionamento favorável do sindicato aos projetos apresentados pela Reforma do Estado.

A ASFOC qualificou como propositiva e progressista a ideia de Agência Executiva para a Fiocruz, ressaltando que tal projeto teria grandes chances de resolver aquilo que o sindicato elencou como quatro pontos problemáticos para a instituição: 1) prioridade atual está nos processos relativos às áreas e não aos resultados alcançados por elas; 2) Por conta disso, é preciso buscar a flexibilidade na gestão, seja na área de compras de produtos, serviços ou na delicada gestão de recursos humanos, com seus mecanismos de responsabilização, premiação, punição, demissão e admissão de pessoal; 3) Para superar estes desafios, propõe-se a introdução do mecanismo do Contrato de Gestão, que a partir de metas claras passaria a criar parâmetros de eficiência tanto institucionais como em relação aos recursos humanos; 4) Manter, uma administração gerencial que substitua a burocratizada, cláusulas que dão a tônica ao papel social da Fiocruz: seu conteúdo público e estatal, a administração participativa e o controle social (ASFOC, 2000).

A ASFOC analisou como positiva as mudanças propostas pelo governo FHC assentes na desobrigação da adoção do Regime Jurídico Único, permitindo a negociação coletiva na fundação, a criação interna de plano de cargos e salários, o fim da estabilidade no emprego público, o fim do concurso público para provimento de cargo, a contratação de trabalhadores por regime celetistas, por bolsa, por tempo determinado, por contrato de RPA (Recibo de Pagamento Autônomo, ou seja, trabalhador autônomo), abrindo espaço para a terceirização desenfreada do serviço público. Tudo isto é visto como forma de aumentar a eficiência e flexibilizar a gestão pública, demonstrando seu apoio à emenda constitucional que se encontrava em processo de votação e aprovação do Congresso Nacional (ASFOC, 2000).

Por seu turno, a articulação entre Fiocruz e Reforma do Estado não avançou no que concerne aos modelos jurídico-administrativos. Nenhuma das propostas por mais viáveis e satisfatórias que fossem pelo ponto de vista da maioria dos membros da Fiocruz, enfrentaram grandes dificuldades para sua implementação. Um dos motivos para o fracasso dos projetos pode ser percebido através das incertezas do verdadeiro alcance da Reforma do Estado e pela ausência de regras bem definidas pelo MARE para a operação de tais projetos. A alternativa de agência executiva também não prosperou, apesar de ter prolongado seu debate em relação



às demais opções, o projeto foi abandonado antes mesmo do início do *IV Congresso Interno*, realizado em 2002.

Por outro lado, os anos de Reforma do Estado são valiosos no sentido da construção de um ambiente voltado para a reconfiguração do serviço público, abrindo caminho para a flexibilização como a única via possível para os problemas da gestão pública. A administração gerencial tornou-se hegemônica no setor público brasileiro, em boa medida, promoveu a abertura de novas possibilidades privatistas e um espaço fértil de debate voltado para romper com a rigidez no serviço público assente na CF-88.

Nesse sentido, do ponto de vista interno, a Fiocruz produziu três alternativas para serem apreciadas pelo governo acerca do seu modelo jurídico-administrativo. O primeiro consistiu em retomar sua natureza jurídica de Direito Privado, e como vimos anteriormente, esta hipótese dependeria de mudanças na Constituição Federal, fato que não ocorreu. A segunda alternativa vislumbrada correspondeu na criação e apresentação ao governo federal de um novo modelo denominado de Organização Pública de Apoio Estratégico, funcionamento como Autarquia Especial, Fundação Pública ou Agência Autônoma, “[...] que lhe conceda maior autonomia e flexibilidade administrativa e gerencial” (Fiocruz, 1995b, p. 9).

Em síntese esse modelo expõe o desejo da Fiocruz em retomar a natureza jurídica de direito privado, reconquistar a autonomia e flexibilidade administrativa e financeira por meio das liberdades do direito privado. Porém, sem excluir os privilégios concedidos por estar atrelada ao Estado, como isenção tributária e fiscal, bem como recebimento de recursos financeiros. Procurou, portanto, celebrar por meio do contrato de gestão com a União, mecanismo responsável pelo controle e acompanhamento do poder público com a instituição e obter a liberdade de efetuar compras e contratos por procedimentos próprios, ou seja, por regras criadas pela fundação e não ligadas à administração pública. Por fim, buscou em sua proposta contratar mão de obra por vias flexíveis e alternativas ao RJU, sem concurso público, e para os que são estatutários a possibilidade de escolher em permanecer no Regime Jurídico Único ou alterar seu regime para celetista (Fiocruz, 1995a, p. 16).

Ocorreria na verdade a retomada do antigo aparato jurídico da Fiocruz de direito privado, apenas atualizando com os novos métodos de flexibilização, como exemplo o contrato de gestão. Além disso, fica evidente a escolha da Fiocruz em protagonizar esse



processo, sem precisar contar com intermediários para reestruturar seu modelo jurídico-administrativo. De acordo com a instituição o novo modelo “[...] teria toda a flexibilidade necessária para uma gerência moderna, capaz, eficiente, com baixos custos, e competitividade, oferecendo à sociedade serviços de alta qualidade, dignos da excelência da Fiocruz, sua história e tradição” (Fiocruz, 1995a, p. 16). Para tanto, a proposta de “Organização Pública de Apoio Estratégico” dependeria de mudanças constitucionais e nas regras da administração pública, algo que não aconteceu.

A terceira e última hipótese levantada pela Fiocruz consistiu em manter a instituição nos termos da CF-88 e incorporar ao seu arcabouço jurídico-administrativo a criação de uma Fundação de Apoio privado. A modalidade de Fundação de Apoio é anterior a Reforma do Estado de FHC, pois nasceu em 20 de dezembro de 1994 a partir da Lei 8.958, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio (Brasil, 1994). Ao contrário do projeto de OS e Autarquia Especial, as instituições públicas não teriam que alterar sua natureza jurídica e as regras da administração pública, apenas passam a contar com a possibilidade de criar ou adquirir uma outra entidade de matriz privada para atuar em conjunto na gestão administrativa e financeira.

A finalidade da fundação de apoio é prestar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico para as instituições públicas. Para a existência da Fundação de Apoio na Fiocruz, faz-se necessário a obtenção de registro e credenciamento junto ao Ministério da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Concedida a licença, a instituição privada possuirá prazo de dois anos, com possibilidade de renovação pelo mesmo período, assim sucessivamente. A nomenclatura jurídica “Fundação” adquire duas vertentes; de um lado as fundações criadas e/ou mantidas pelo poder público, vinculada à administração pública indireta, com personalidade de direito público ou privado, como exemplo da Fiocruz – fundação pública de direito privado no período ditatorial e fundação pública de direito público após a CF-88

Salles-Filho (2003) especialista em ciência e tecnologia sustenta que as fundações de apoio são fundamentais para a agilidade nas regras do serviço público, na captação de recursos, conferindo autonomia administrativa e financeira para as instituições públicas de pesquisa. Para ele, o principal entrave de desenvolvimento das entidades em ciência e



tecnologia diz respeito a sua natureza jurídica assente no direito público, tornando necessário a participação de um agente privado para flexibilizar a rigidez das normas públicas.

Por seu turno, a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP) e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), apontam que o modelo de fundação de apoio distorce o ordenamento jurídico brasileiro, bem como não pode ser entendido como uma nova modalidade (Adusp, 2004; Andes, 2005). Para o ANDES esse modelo serve de meio para:

A transferência de dinheiro público para o setor privado, para propiciar, em alguns casos, complementações salariais vultosas para os seus integrantes e para desprezar o bom trato do dinheiro público. Ao contrário do que é frequentemente alardeado, não são instâncias de transferência de recursos privados para o setor público, pois boa parte de seus ganhos são auferidos via sua contratação pelo setor público. Trazem, portanto, para dentro da universidade pública um caráter mercantil, incompatível com a natureza do trabalho acadêmico e com a responsabilidade social que esta deve ter (ANDES, 2005, p. 3).

Nessa direção, a primeira tentativa de aproximação com essa alternativa se deu no Documento de Referência que serviu de base para a plenária final do *II Congresso Interno* em 1996, o qual sugere que trará como vantagem “[...] a possibilidade de contratação de pessoal celetista para as atividades não permanentes, além de possível complementação salarial, através de concessão de bolsas para as atividades executadas pelos funcionários da instituição contratante (Fiocruz) ‘fora do horário de trabalho’” (Fiocruz, 1995a, p. 13). Todavia, as resoluções finais e provisórias do modelo jurídico-administrativo ficaram para o *III Congresso Interno* e para os anos de 1998 e 2000.

Em 1998 o relatório do *III Congresso Interno* deliberou que o modelo de fundação de apoio atende devido “[...] a sua eficácia enquanto mecanismo de flexibilização, captação de recursos e à expectativa de que se constituam em instrumentos de minoração do aviltamento salarial, as fundações de apoio exercem grande atrativo” (Fiocruz, 1998, p. 11). Por outro lado, de maneira tímida e sem grandes aprofundamentos, o relatório adverte para o problema da dispersão institucional que o modelo de fundação de apoio poderá ocasionar, na medida em que pode incentivar “[...] lógicas particularistas e ações orientadas predominantemente para a captação de recursos e, como decorrência, comprometer a capacidade de planejamento estratégico e a coesão institucional” (Fiocruz, 1998, p. 11).

O modelo de Fundação de Apoio desde o início foi bem aceito pela Fiocruz, e devido à falta de força política no âmbito da Reforma do Estado, as alternativas da instituição foram



gradativamente sendo suprimidas. Conseqüentemente, em 1997, a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP-Fiocruz), uma das mais proeminentes unidades da fundação, deu origem à fundação de apoio privado Ensptec. No mesmo ano ela foi rebatizada como Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação à Escola Nacional de Saúde Pública (Fensptec), com a responsabilidade de atuar na administração e execução dos projetos da escola, seu Estatuto foi aprovado em 02 de dezembro de 1997, e passou a funcionar em 1998.

O nome Fensptec fora alterado para Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC), pelo qual durante a rodada final do *III Congresso Interno* em 2000, afirmou-se o interesse da Fiocruz qualificar-se como Agência Executiva e como solução para o imbróglio, o *Congresso* decidiu por uma presença mais vigorosa da fundação no Ministério da Saúde e no governo federal visando a sua aprovação. Deliberou-se também a aprovação da Fiotec como sendo a única fundação de apoio para atender a toda instituição (Fiocruz, 2000a). Por conseguinte, a alternativa principal da Fiocruz de se qualificar como Agência Executiva não avança no governo federal. Assim sendo, define-se o projeto político institucional como um modelo híbrido por meio da junção da entidade como Fundação Pública de Direito Público (Fiocruz) e uma Fundação de Apoio privado (Fiotec) a ela vinculada.

A justificativa apresentada pela Fiocruz para a aprovação da Fiotec como fundação de apoio consistiu em defini-la como uma medida provisória, uma saída possível para flexibilizar a estrutura jurídica-administrativa da instituição. Para a liderança da Fiocruz o objetivo residia em reestruturar o seu próprio arcabouço institucional e não criar um novo ente (Fiocruz, 2000a). Porém, a história nos mostra que a Fiotec não se tornou apenas uma entidade transitória, pois completou 23 anos de existência no ano de 2021, gozando de ampla estrutura física e estrutural com prédio próprio e com reconhecida participação em todos os projetos da Fiocruz (Fiocruz, 2000a).

Finalmente, após definido o modelo de gestão, a Fiocruz consegue aprovar, em 10 de junho de 2003, durante o primeiro ano do governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o seu estatuto e regimento interno. Nele estão expressas as premissas e diretrizes básicas da fundação, reafirmando os dispositivos da CF-88 assentes no Direito Público e no regime jurídico único. O regime estatutário torna-se válido para os servidores



em atuação e para os novos aprovados em concurso (Fiocruz, 2003). No entanto, desde o desmonte do Estado perpetrado por FHC, a Fiocruz passa a contar com a possibilidade de contratar trabalhadores terceirizados, temporários, bolsistas e autônomos.

Portanto, a natureza jurídica e gerencial da Fiocruz, formam o arcabouço central para a compreensão da sua trajetória contemporânea. O debate entre o público e o privado manteve-se presente durante todo o recorte histórico analisado, e foi possível comprovar que a Fiocruz buscou construir um modelo de gestão flexível e de orientação privada, materializado na criação da Fiotec.

## Referências

ADUSP. **Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos**. São Paulo: Adusp, 2004.

ANDES. **Relatório da Reunião do Grupo de Trabalho Fundações**. GT. Fundações. Brasília, 2005.

ASFOC-SN. Plenária Extraordinária do Terceiro Congresso Interno. A Posição da ASFOC. **Jornal da Asfoc-SN**. Rio e Janeiro, 23 e 24 agosto de 2000.

Berhing, Elaine. **O Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

Bravo, Maria Inês. Andreazzi, Maria de Fátima Siliansky; Menezes, Juliana Souza Bravo de; Lima, Joseane Barbosa de; Souza, Rodriane de Oliveira (Org.). **A mercantilização da saúde em debate: as Organizações Sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UERJ, 2015.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter (Org.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Bresser Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (org.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Brasil. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 fev. 1967. Seção 1.

Brasil. **Lei n. 6.185, de 11 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo



empregatício, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 1974. Seção 1.

Brasil. **Decreto-Lei n. 67.049, de 13 de agosto de 1970.** Aprova o Estatuto da Fundação Instituto Oswaldo Cruz e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 ago. 1970. Seção 1.

Brasil. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 1994. Seção 1.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Mare, 1995.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais.** Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, nº 2, 1996.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências Executivas.** Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, nº 9, 1998.

Correia, Maria Valéria. **Por que ser contra aos novos modelos de gestão do SUS?** Saúde na atualidade: por um Sistema Único de Saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: Rede Sirius, 2011.

Fundação Oswaldo Cruz. **Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”.** Modelo institucional da Fiocruz. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995a.

Fundação Oswaldo Cruz. **Relatório final do II Congresso Interno Extraordinário** – A Reforma do Estado e a Fiocruz. Biblioteca de Manguinhos, Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995b.

Fundação Oswaldo Cruz. **Relatório Final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno: Autonomia, Flexibilidade e Qualidade.** Rio de Janeiro. Biblioteca Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, 1996.

Fundação Oswaldo Cruz. **Relatório Final do III Congresso Interno** - Fiocruz pública e estratégica. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

Fundação Oswaldo Cruz. **Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para Qualificação como Agência Executiva** – Relatório Síntese. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000a.

Fundação Oswaldo Cruz. **Plenária Extraordinária do III Congresso Interno** - Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão – Deliberações. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000b.

Fundação Oswaldo Cruz. **Relatório de Atividades 2000.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.



Tiago Siqueira Reis

*O dilema público e privado na trajetória político-institucional da Fiocruz (1988-2003)*

Fundação Oswaldo Cruz. **Estatuto**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003.

Granemann, Sara. Estado e Questão Social em Tempos de Crise do Capital. *In*: Gomes, Vera Lúcia Batista; Vieira, Ana Cristina de Souza; Nascimento, Maria Antonia Cardoso. **O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. Recife: Editora da UFPE, 2012. p. 41-60.

Maciel, David. Ditadura Militar e capital monopolista: estruturação, dinâmica e legado. **Lutas Sociais**, v. 18, n. 32, p. 64-78, 2014.

Marcelino, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, v. 117, n. 2, p. 105-116, 1989.

Pereira, João Márcio. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, v. 19, n. 44, p. 390-422, 2017.

Reis, Tiago Siqueira. Sentido público, direções privadas: o processo de formação político-institucional da Fiocruz (1970-1979). **Tempo e Argumento**, v. 10, n. 24, p. 410-451, 2018.

Reis, Tiago Siqueira Reis. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **Revista Katalysis**, v. 22, n. 1, p. 80-89, 2019.

Salles Filho, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no II PBDCT (1976). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 1, p. 179-211, 2003.

Schwartzman, Simon. **Um espaço para a ciência**: a formação da comunidade científica no Brasil. Brasília: MCT, 2001.

**Submetido em:** 24 de junho de 2024

**Avaliado em:** 02 de agosto de 2024

**Accito em:** 10 de agosto de 2024