

**Trajetória político-institucional da Fiocruz (1970-2003)
A flexibilização gerencial como projeto**

Tiago Siqueira Reis

Dissertação de Mestrado em História Contemporânea
(Versão corrigida e melhorada após defesa pública)

Novembro de 2016

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em História Contemporânea, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Raquel Carneira Varela, Professora do Departamento de História da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Raquel Varela por ter aceito me orientar, pela liberdade e confiança depositada no meu trabalho. Agradeço também pela receptividade na cidade de Lisboa, pelo carinho e por toda a sua ajuda, paciência e compreensão. Por fim, um agradecimento especial por ter me proporcionado e aberto grandes oportunidades de desenvolvimento intelectual e, sem dúvida, por me integrar ao grupo de estudos de História Global do Trabalho e dos Conflitos Sociais.

Agradeço especialmente à família Lara (Thalita, Pedro e Ricardo), pela amizade, pelos bons momentos em Lisboa, pelo carinho, pela confiança e pelo companheirismo. Um agradecimento especial para Ricardo, por todos os ensinamentos que não foram poucos, pela amizade, pela enorme paciência e pela ajuda que foi fundamental para essa pesquisa.

Quero agradecer aos colegas do grupo de estudos em Lisboa, pelos momentos de grande aprendizagem e discussão. Agradeço a Sara Granemann pela co-orientação, pelos ensinamentos e pelos bons momentos em Lisboa. Devo um agradecimento especial a Fátima Queiroz, pessoa que se revelou fundamental nos momentos de grande dificuldade, pela confiança, pelos bons momentos e pela amizade.

Não posso deixar de agradecer ao professor Paulo Alves, a primeira pessoa que me recebeu em Lisboa, sempre disposto a ajudar. Tenho grande respeito e admiração, uma pessoa com quem muito aprendi, e uma das pessoas mais sérias e cordiais que conheci neste percurso.

Agradeço aos colegas do curso de História Contemporânea da Nova de Lisboa, em especial, João Santos. Agradeço a Aurení Silva que se fez presente durante o mestrado e pela amizade.

Agradeço aos meus pais, pelo carinho e ajuda.

Agradeço à Maria de Fátima Pavonne por todo o carinho e pela ajuda fundamental que têm dado nos últimos anos.

Finalmente, o agradecimento mais especial e não poderia deixar de ser, para minha companheira Monalisa Pavonne Oliveira, sem você essa investigação não teria ocorrido. Sua contribuição na minha trajetória intelectual e acadêmica e, especificamente nessa dissertação foi essencial. Agradeço pela paciência e pela imensa ajuda na confecção desse trabalho.

Trajetória político-institucional da Fiocruz (1970-2003)

A flexibilização gerencial como projeto

Tiago Siqueira Reis

RESUMO

A presente dissertação investigou a trajetória político-institucional da Fiocruz, a partir da discussão do seu modelo de gestão, entre os anos de 1970 e 2003. Discutimos a organização e política da instituição, tendo como objetivo identificar os conflitos entre os ideais público e privado relativos à fundação, explorando os itinerários que culminaram na edificação de um projeto institucional de orientação empresarial. Definiu-se como baliza temporal o período de 1970 a 2003, que compreende dois distintos momentos na história da Fiocruz: um primeiro subperíodo de 1970 a 1988, em que responde pelo Direito Privado; e de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal Brasileira, até 2003, quando se enquadra no regime de Direito Público, define seu modelo de gestão e estabelece o estatuto oficial vigente até os dias de hoje.

PALAVRAS-CHAVE: Fiocruz, Público e Privado, Trajetória Político-Institucional.

ABSTRACT

The present dissertation investigated the political-institutional trajectory of Fiocruz, from the discussion of its management model, between the years of 1970 and 2003. We discuss the organization and politics of the institution, aiming to identify the conflicts between the public and private ideals related to the foundation Fiocruz, exploring the itineraries that culminated in the construction of an institutional project of business orientation. We have chosen the period from 1970 to 2003, which comprises two distinct moments in the history of Fiocruz: a first sub-period from 1970 to 1988, in which it responds by the Private Law; And from 1988, the year of the promulgation of the Brazilian Federal Constitution, until 2003, when it falls under the Public Law regime, defines its management model and establishes the official statute up to the present day.

KEY WORDS: Labour History, Fiocruz, Public and Private, Political-Institutional Trajectory.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I: Trajetória histórico-institucional do Instituto Oswaldo Cruz	10
1. 1. Breve história do Instituto Oswaldo Cruz	10
1. 2. A conjuntura da transformação em Manguinhos.....	17
Capítulo II: Complexo fundacional em saúde: o nascimento da Fiocruz	27
2. 1. A criação conservadora: dimensões estruturais do novo empreendimento em saúde.....	27
2. 2. Caminhos da Fiocruz à sombra da repressão modernizadora.	35
2.3. “A recuperação de Manguinhos”: o mercado como antídoto	45
Capítulo III: Os militares saem de cena: nasce uma “nova” Fiocruz	69
3. 1. A gestão Sérgio Arouca.....	69
3. 2. Direito Público <i>versus</i> Direito Privado: o nó górdio jurídico-institucional da Fiocruz.....	78
3. 3. Caminhos para o projeto político-institucional	86
Capítulo IV: A Fiocruz entre o Público e o Privado.....	95
4. 1. O mercado como antídoto para a gestão do serviço público.....	95
4.2 Possibilidades abertas rumo à flexibilização	114
4.3 Modelo de gestão: Fiocruz empresarial	136
Conclusão.....	149
Bibliografia e fontes	152
Lista de Tabelas	166
Lista de Gráfico	167

INTRODUÇÃO

A Fundação Oswaldo Cruz (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, com sede na cidade do Rio de Janeiro, no bairro de Manguinhos, Brasil. 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 brasileiro, com objetivo de contribuir para a melhoria e qualidade de vida da população¹.

O desafio de investigar a história de uma instituição centenária e de fundamental importância para a saúde pública brasileira, é sem dúvida uma tarefa árdua, que requer um profundo estudo de sua organização interna e de sua política. Sendo assim, o tema da presente pesquisa é analisar a trajetória político-institucional da Fiocruz, a partir da discussão do seu modelo de gestão, entre os anos de 1970 e 2003. Desse modo, nosso objetivo é 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.

Definimos como baliza temporal o período de 1970 a 2003, que compreende dois distintos momentos na história da Fiocruz: um primeiro subperíodo de 1970 a 1988, em que responde pelo Direito Privado; e de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal Brasileira, até 2003, quando se enquadra no regime de Direito Público, define seu modelo de gestão e estabelece o estatuto oficial vigente até os dias de hoje.

O trabalho se justifica na medida em que identificamos uma lacuna historiográfica no que se refere à análise do projeto político-institucional, especialmente no que concerne ao modelo de gestão, que empreendesse um exame crítico das fontes e trouxessem à luz as discussões e embates internos, e com o governo federal relativos às políticas administrativas implementadas. Partimos da premissa de que o projeto político-institucional é um conjunto de propostas de diretrizes que nortearão o funcionamento da instituição, além de lhe conferir identidade demonstrando os rumos a serem seguidos pela entidade, principalmente no diz respeito à sua administração.

¹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de Atividades 2000*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2001.

A grande maioria das pesquisas que encontramos sobre a Fiocruz estão relacionadas ao campo analítico da ciência em saúde e da tecnologia. Há, no entanto, uma historiografia consagrada que se dedica ao estudo da entidade, concentrando suas análises no período que se estende da criação do Instituto Oswaldo Cruz até o fim do regime civil-militar (1900-85). Estas investigações privilegiam os aspectos formadores e o seu desenvolvimento, ressaltando sua importância para a ciência e tecnologia em saúde no país, em alguns casos, utilizando-se da comparação entre o instituto e entidades semelhantes como o Instituto Butantã (BENCHIMOL, 1993), no Brasil, e o Instituto Pasteur, em Paris (LIMA; MARCHAND, 2005). Existe também uma extensa literatura que retrata a vida e obra dos personagens mais simbólicos da instituição, como Oswaldo Cruz (BRITO, 1995) e Carlos Chagas (KROPF, 2006).

A própria Fiocruz se encarregou de criar uma unidade técnico-científica denominada Casa de Oswaldo Cruz (COC), dedicada a memória, pesquisa, ensino, documentação e divulgação da história da saúde no Brasil. O departamento de História das Ciências e da Saúde da COC corresponde ao principal núcleo de estudo da história da instituição, com destaque para os pesquisadores Jaime Benchimol, Carlos Ponte, Wanda Hamilton, Nara Britto, Simone Kropf e Gilberto Hockman. Outra importante referência para as investigações sócio-políticas da entidade refere-se ao cientista político e servidor público aposentado da Fiocruz, Sérgio Gil Marques dos Santos (1999).

A partir da bibliografia de referência consultada, verificamos que a trajetória da Fiocruz foi escrita predominante por investigadores vinculados contratualmente à instituição. Para além disso, as análises têm em comum uma perspectiva saudosista e elogiosa. No entanto, os trabalhos citados compõem um quadro fundamental para compreendermos a trajetória da instituição, em especial, até meados do regime civil-militar. Com relação ao tema do nosso estudo, a trajetória político-institucional a partir do modelo de gestão, o trabalho que mais se aproxima da temática é o do pesquisador Carlos Ponte com recorte estabelecido no pós-1970.

Carlos Ponte (2012) em *Pesquisa versus Produção em Manguinhos: constrangimentos e perspectivas de desenvolvimento tecnológico em uma instituição pública*, analisa o conflito entre pesquisa e produção na trajetória da Fiocruz, com enfoque principal para o Instituto de Bio-Manguinhos. Embora centrando sua atenção no ponto de vista do desenvolvimento tecnológico e conferindo ao embate entre pesquisa e produção a centralidade do seu trabalho, o autor também examina a construção do modelo de gestão jurídico-administrativo da Fiocruz.

Carlos Ponte, argumenta que vivemos num mundo globalizado e caracterizado pela sociedade do conhecimento que se constrói a partir de um intenso fluxo de capitais e mercadorias, exigindo uma reestruturação dos processos produtivos. Ponte, defende que a ciência e tecnologia devem acompanhar as mudanças em curso, produzindo novos processos de trabalho e métodos administrativos por meio da implementação de modelos de gestão e estatutos jurídicos mais adequados a nova realidade. Segundo ele “nesse novo ambiente, o domínio sobre as inovações resultantes dessa articulação mostrou-se como requisito fundamental para a sobrevivência econômica e para a participação em um mercado cada vez mais integrado e também mais excludente e desigual” (PONTE, 2012, p. 8).

O autor enfatiza que a gestão de instituições públicas, como a Fiocruz, deve se pautar por modelos flexíveis e autônomos. Tomando por referência a unidade produtora de imunobiológicos, Bio-Manguinhos, Ponte, é claro ao afirmar que as instituições públicas responsáveis pela fabricação de produtos no campo da ciência e tecnologia devem “funcionar efetivamente como as empresas que na verdade são” (PONTE, 2012, p. 222). Em outras palavras, Carlos Ponte defende ao longo de sua tese de doutorado a aplicação de métodos modernos de gestão e um estatuto jurídico flexível, tendo como espelho a empresa privada.

Durante o VII Congresso Interno da Fiocruz em 2015, Carlos Ponte seguindo a mesma linha de interpretação, publica o texto *Função pública e autonomia: desafios e perspectivas institucionais*. Ponte, retoma a discussão da relação entre a instituição e o Estado, tomando por referência cinco momentos que marcam a trajetória institucional em sua concepção:

os primeiros anos, representado pela movimentação política de Oswaldo Cruz para construir uma instituição multifacetada e sintonizada com as questões nacionais; as décadas de 1940 a 1970, quando, despojada de autonomia administrativa e financeira, a instituição gradativamente se vê afastada do debate nacional e mergulha em um dos momentos mais tristes de sua história: o massacre de Manguinhos; a retomada do movimento ascendente capitaneado por Vinícius da Fonseca, a partir de 1975, quando a Fiocruz, voltando à cena nacional, inicia processo de recuperação física, financeira e administrativa; a gestão de Sérgio Arouca (1985-1989), quando a instituição altera de modo inusitado seus mecanismos de governança e, ao mesmo tempo, lidera o movimento pela reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde; e o período que se estende de 1990 até os dias atuais, nos quais a Fiocruz, ao mesmo tempo em que promove sua expansão pelo território nacional, lança mão da larga experiência que tem na implementação de estruturas de gestão mais democráticas e participativas para discutir formas de reduzir problemas derivados do engessamento legal, que constringe seu potencial criativo, sua agilidade e a flexibilidade de suas inúmeras atividades (PONTE, 2015, p. 1).

Carlos Ponte divide a trajetória da entidade a partir dos marcos institucionais, tendo como referência o modelo de gestão. Para ele, os estágios de “decadência” são frutos de uma política estatal centralizadora, que retirou da entidade a autonomia administrativa e financeira,

imputando rigidez no ordenamento jurídico. O texto de Ponte evidencia um discurso em defesa dos pressupostos gerenciais típicos da empresa privada, como sendo a melhor alternativa para o projeto político-institucional da Fiocruz, porém, sem perder de vista a sua natureza de entidade pública. Em síntese, o autor ao trabalhar o percurso da Fiocruz entre o regime civil-militar (1970-85) até a Reforma do Estado de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), revela uma perspectiva de pleno acordo com as políticas e direcionamentos tomados pela instituição em direção a flexibilização de cariz privada.

Para além dos investigadores da Casa de Oswaldo Cruz, os trabalhos que se dedicaram a trajetória da instituição, levando em conta a relação entre o público e o privado e a construção do seu modelo de gestão, empregam majoritariamente uma linguagem relativa ao mundo empresarial. Além disso, essas investigações têm como ponto convergente o modelo de administração gerencial defendido pela Reforma do Estado brasileiro (1995-98) como referência. Esses estudos são oriundos de áreas multidisciplinares, como: administração, engenharia de produção, saúde coletiva, política pública e áreas correlatas a saúde.

Nessa linha interpretativa que toma como norte o modelo de gestão empresarial, há um claro predomínio de autores ligados à Fiocruz, como: Gerson Rosenberg², Pierre Ohayon³, Cláudia Parente (2007), Paulo Buss (2002) e Carlos Grabois Gadelha (2006). Esses pesquisadores, sugerem a adequação da instituição aos pressupostos da globalização, que traduz-se em uma gestão moderna, eficiente, baseada em resultados, competitiva e, sobretudo, flexível e descentralizada. Busca-se, portanto, enquadrar a Fiocruz na perspectiva da administração gerencial, propondo a criação de um complexo industrial descentralizado e flexível, orientado pelos preceitos do setor privado.

Neste sentido, o presente trabalho visa contribuir com a historiografia a partir da tentativa de responder algumas questões que ainda se encontram em aberto: Como se deu a construção do modelo de gestão da Fiocruz? Como se desenvolveram as discussões relativas a manutenção do seu status como instituição pública, em contraposição a implementação de uma

² Gerson Rosenberg é engenheiro químico e servidor público da Fiocruz. Defende em diversos trabalhos o emprego da administração gerencial na instituição, compartilhando das ideias neoliberais de reestruturação do papel do Estado. Ver: ROSENBERG (2002) e ROSENBERG; OHAYON (2006).

³ Administrador de empresas e servidor público da Fiocruz durante os anos de 1998 e 2000, atualmente é professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ohayon, coleciona uma longa lista de trabalhos em defesa das práticas gerenciais, em especial, tendo a Fiocruz como objeto de análise. Ao lado do colega Rosenberg, produziram artigos de referência em defesa da reforma gerencial nas instituições públicas. Ver: OHAYON; ROSENBERG (2014) e BRULON; OHAYON (2012).

gestão de modelo privado? Na busca por adequar-se ao modelo privado, quais interesses seriam atendidos? E, finalmente, qual tipo de estrutura jurídico-administrativa a Fiocruz adotou?

Para responder às questões, empreenderemos uma análise interna da instituição, valendo-nos de fontes oficiais disponíveis, principalmente o relatório de atividades, os estatutos da Fiocruz de 1976 e 2003, 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.

Neste sentido, propomos analisar a trajetória político-institucional por meio do modelo de gestão no período de 1970 a 2003, sustentando que a instituição mesmo diante de conjunturas diversas de cariz liberal na política brasileira, vem ao longo desses anos desenhando internamente seu projeto pautado pelas ideias de flexibilidade empresarial privatista.

Nossa hipótese é de que a natureza jurídica e administrativa da Fiocruz, formam o arcabouço central para analisarmos a sua trajetória político-institucional. Desse modo, defendemos que a Fiocruz buscou desde a sua criação estabelecer um modelo institucional assente nas mesmas premissas da empresa privada. O longo processo em curso de privatização da instituição é sustentado nesse trabalho como uma escolha da própria instituição e não apenas como reflexo das políticas do poder público federal.

Sendo assim, pretendemos nessa investigação traçar uma análise crítica da trajetória da Fiocruz, revelando sua natureza privatista e de desmonte dos direitos trabalhistas em busca da flexibilização do trabalho. Para dar conta da nossa proposta e procurando responder as questões norteadoras desse trabalho, organizamos esta pesquisa de forma cronológica. Balizamos o trabalho, tendo como referência a natureza jurídica da instituição entre o direito público e o privado e, de certa forma, os períodos coincidiram com processos sócio-políticos diferentes no contexto brasileiro. Na etapa que correspondeu ao direito privado, o país estava sob domínio do regime civil-militar, e na fase de direito público da Fiocruz, assistíamos ao processo de redemocratização do Brasil e a ofensiva do neoliberalismo, tratado especificamente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Recorremos a uma grande quantidade de fontes para compreender a trajetória político-institucional da Fiocruz. Utilizamos dos documentos oficiais disponibilizados pela instituição que se encontram no arquivo da entidade localizado na Casa de Oswaldo Cruz, e também

através de fontes disponíveis nas bibliotecas da fundação, em especial, Biblioteca de Manguinhos e Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, todos com sede na cidade do Rio de Janeiro, Brasil.

Nesse percurso, defrontamo-nos com certas dificuldades para consulta de fontes documentais. A consulta das fontes nos arquivos e bibliotecas relacionadas, iniciou-se nos meses finais de 2015, e infelizmente no segundo semestre de 2016 a Casa de Oswaldo Cruz foi fechada para mudança de local e reformas. Felizmente, tivemos acesso a documentação principal que nos dispusemos a analisar. Afora a mudança de local e reforma, parte da documentação referente ao período de 1970 e 1980 tem sua consulta restrita, vale ressaltar que este período é abarcado pela ditadura civil-militar brasileira.

Para além disso, a documentação referente ao período de 1985 a 2003 encontrava-se dispersa pela instituição. Por isso, foi necessário recorrer às bibliotecas da fundação para ter acesso aos relatórios de atividades e documentos desse período. Somado a isso, a instituição não disponibiliza para consulta documentos como atas, pareceres, ofícios, planos organizacionais e demais fontes que se iniciam a partir de 1990. Está apenas disponível para leitura os relatórios de atividade da instituição. Com relação aos documentos do Congresso Interno da Fiocruz a dificuldade se torna ainda maior. Durante o período em que tivemos acesso ao arquivo da entidade, recebemos a notícia de que a Presidência da Fiocruz solicitou que fossem recolhidos os documentos que tratam dos congressos internos. No entanto, não houve um esclarecimento do fato, apenas cogitou-se que a instituição estaria montando um acervo específico sobre o assunto.

Ainda sobre a documentação acerca do congresso interno, tivemos acesso somente aos relatórios conclusivos, o que impossibilitou acompanhar as discussões que desembocaram nesses documentos finais. Além disso, foram publicadas revistas na ocasião dos congressos, no intuito de sistematizar e divulgar as decisões tomadas nessas reuniões, porém a coleção dos periódicos não está completa. Portanto, o acesso as fontes sobre a Fiocruz no período analisado é, sem dúvida, uma tarefa árdua.

A documentação na qual foi possível examinar são fontes riquíssimas sobre a Fiocruz. Dessa forma, as fontes que utilizamos para compreender a instituição são os relatórios de atividades, planos institucionais, relatórios e revistas dos congressos internos. Analisamos os relatórios de atividades do ano de 1970 a 2003, porém, priorizamos nossa análise até o ano de 2000, porque neste ano a Fiocruz determina como será o seu modelo de gestão. Nosso recorte

estende até 2003, pelo fato desse ano representar a oficialização do estatuto da entidade junto ao governo federal, simbolizando a concretude das normas jurídicas assente no Direito Público já expressas pela Constituição de 1988.

Os relatórios de atividade da Fiocruz são documentos valiosíssimos, que nos permite compreender a organização interna. Estes textos apresentam toda a estrutura da instituição, as políticas desenvolvidas para cada área e atividade integrante, e nos dá uma visão detalhada da organização, com publicações que fazem referência ao exercício anual da Fiocruz. Buscamos por meio desses documentos privilegiar os aspectos correlacionados ao modelo de gestão desenvolvido anualmente, a estrutura administrativa, aos relatórios financeiros inseridos nestes documentos e a política de pessoal. Além disso, encontramos nestes documentos uma riqueza de dados e informações quantitativas e qualitativas que nos permite relacionar com as políticas preconizadas pela instituição.

Os planos institucionais correspondem as políticas tomadas pela direção da Fiocruz que servem de referência para o funcionamento da instituição. Desde a sua criação em 1970, foram produzidos alguns planos institucionais, mas nem todos tiveram o alcance almejado. Neste sentido, o *Plano de Recuperação (1975/1978)*, confeccionado na gestão de Vinicius da Fonseca, destaca-se como uma fonte essencial para compreendermos a política desenhada durante o período ditatorial e assente no direito privado.

Por conseguinte, ao analisarmos o estágio entre 1988 a 2003, em que a Fiocruz responde pelo direito público, fazemos uso também dos escritos acerca do congresso interno. O Congresso Interno da Fiocruz foi criado em 1988 durante a gestão de Sérgio Arouca, corresponde ao órgão máximo de representação e deliberação dos assuntos pertinentes a instituição. Ele ocorre de quatro em quatro anos, com realização de encontros e plenárias em torno de dois a dois anos dentro do espaço temporal de cada congresso. O congresso é presidido pelo presidente da Fiocruz e composto por delegados eleitos pelas unidades, cabendo ao Conselho Deliberativo⁴ da instituição, definir para cada encontro os critérios e a proporcionalidade referente ao número de delegados de acordo com cada unidade⁵.

Dessa maneira, entre 1988 e 2003, realizou-se quatro congressos internos, sendo o primeiro em 1988, o segundo iniciado em 1993 até 1996, o terceiro com início em 1998 e

⁴ Composto pelo Presidente da Fiocruz, pelos vice-presidentes, pelo chefe de Gabinete, um representante do sindicato dos servidores, e o dirigente máximo das unidades Técnico-Científicas, Técnicas de Apoio e Técnico-Administrativas.

⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003.

término em 2000, e o último entre 2002 e 2003. Destes, apenas o quarto encontro não faz menção direta ao projeto político-institucional da Fiocruz, não sendo, portanto, objeto de análise dessa investigação. Não obstante, será a partir do congresso interno que se discutirá os projetos e diretrizes da instituição, de tal modo que a análise de seus relatórios, revistas e textos produzidos pela comunidade para servirem de referência para as plenárias, formam as fontes principais para compreendermos este período e nos ajuda a responder as questões que norteiam esta pesquisa.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, fazemos uma breve introdução da história do Instituto Oswaldo Cruz, como forma de situar o leitor nos aspectos centrais de sua trajetória até se tornar Fundação Oswaldo Cruz. Na segunda parte do primeiro capítulo, procuramos discutir o contexto sócio-político que será responsável pela criação da Fiocruz e por promover as bases políticas e legais para seu desenho institucional.

No segundo capítulo, nos debruçamos sobre a criação da Fiocruz, analisando inicialmente a sua estrutura, o ordenamento jurídico que lhe foi atribuído e as premissas básicas de seu estatuto. Discutimos o seu funcionamento a partir do rearranjo interno, examinando as políticas empreendidas por cada gestão no período entre 1970 a 1985. Tentamos ao longo do capítulo compreender a organização e política interna, analisando todos os relatórios de atividades deste período e, em especial, o Plano de Recuperação de 1975-1978. Procuramos ressaltar as mediações entre a comunidade de Manguinhos e o regime civil-militar, chamando atenção para uma postura de conformidade com o modelo de gestão manifestado pela ditadura, salvo o aspecto repressivo e centralizador. Ou seja, o projeto político-institucional visando se espelhar na empresa privada foi bem aceito e trabalhado em conjunto pela comunidade da Fiocruz.

No terceiro capítulo, adentramos na etapa de redemocratização do Brasil e na transformação da natureza jurídica da Fiocruz para o Direito Público através da Constituição Federal de 1988. A carta magna também transferiu para a instituição a obrigatoriedade de cumprir com as normas e regulamentos da administração pública do Estado, como o Regime Jurídico Único e o Regime Administrativo Único. De maneira preliminar, apontamos que os efeitos dessa mudança causaram grande constrangimento para os defensores de uma gestão flexível, pois os trabalhadores passaram a contar com direitos e normas estabelecidas pelo poder público federal, além de regras mais rígidas sob os processos de compras e contratos. Iniciamos o capítulo, com o primeiro presidente que abarca este período, Sergio Arouca, que implementou medidas substanciais na trajetória da fundação, como por exemplo, a criação do Congresso

Interno e confirmou o interesse da instituição em manter o projeto orientado pela gestão flexível.

Neste capítulo, buscamos analisar de forma comparada o Direito Público e o Direito Privado, tentando compreender o que diz a lei e os aspectos que os diferem. A nossa hipótese de que a natureza jurídica e administrativa é o nó górdio da Fiocruz, ganha maior amplitude neste capítulo. Encerramos nossa discussão analisando o I Congresso Interno e a primeira etapa do II Congresso realizado em 1993 e as gestões que decorrem até 1995.

No quarto e último capítulo, buscaremos compreender o contexto sócio-político da década de 1990, em especial, analisando a reforma do Estado brasileiro operada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso sob direção do Ministro Bresser Pereira. Ao contrário das teses dominantes sobre a Fiocruz que utilizam como referencial o seu enquadramento ao processo de globalização, tomaremos os estudos de David Harvey e François Chesnais, em especial, aos conceitos de *acumulação flexível* e *mundialização do capital* para nos auxiliarem na compreensão do contexto histórico e das transformações do capitalismo contemporâneo. Do ponto de vista das transformações políticas internas, faremos uma crítica ao processo de reforma do Estado brasileiro.

Este capítulo torna-se fundamental para nossa investigação na medida em que discute o arcabouço teórico que orienta da Fiocruz em sua caminhada rumo ao projeto jurídico-administrativo de viés flexível, empresarial, e neste estágio designado como gerencial. Dessa forma, os pressupostos liberais contemporâneos atribuem a *administração gerencial* e/ou *gerencialismo* o termo basilar para empreenderem seus processos de reestruturação organizacional de base flexível. Neste sentido, procuramos apresentar e discutir o conceito de administração gerencial e as premissas das quais a Fiocruz recorre para justificar seu projeto político-institucional. Finalmente, analisaremos a partir de um olhar crítico e apontado para a Fiocruz, como a instituição edificou ao longo das discussões no II e III Congresso Interno o seu projeto institucional, culminando na materialização do seu modelo de gestão no ano de 2000 e na aprovação do seu estatuto em 2003.

CAPÍTULO 1 - Trajetória histórico-institucional do Instituto Oswaldo Cruz

1.1 Breve história do Instituto Oswaldo Cruz⁶.

Em 1889, o porto de Santos, na cidade de Santos, Estado de São Paulo, Brasil, anuncia a chegada ao país da peste bubônica, também conhecida como *peste negra*. A recém-criada república brasileira, temia que o surto se espalhasse, em especial, para a capital federal – Rio de Janeiro. Uma das medidas encontradas pelo governo federal, assentou em construir o Instituto Soroterápico Municipal, na cidade do Rio de Janeiro, com objetivo de produzir a vacina contra a doença. O instituto foi fundado em 1900 sob a direção do Barão de Pedro Affonso e diretoria técnica de Oswaldo Cruz⁷. No mesmo ano passou para a alçada do governo federal, recebendo a nova designação de Instituto Soroterápico Federal e, passa a ser conhecida informalmente por Instituto de Manguinhos (OLIVEIRA, 2003), inaugurando a história da Fundação Oswaldo Cruz.

Oswaldo Cruz em 1903 assume a diretoria do Instituto (1903-1915) e também da Diretoria Geral da Saúde Pública (1903-1909), órgão de maior revelo da saúde na órbita federal brasileira nesta época. A partir da gestão de Oswaldo Cruz, Manguinhos se projeta no campo da saúde pública e inicia seu projeto identitário que vigora até hoje na instituição. Influenciado por Louis Pasteur, com quem trabalhou por curto período de tempo em Paris na França, Oswaldo Cruz desenhou a estrutura organizacional de Manguinhos tendo como referência o Instituto Pasteur de Paris fundado em 1888. O instituto francês responsável por fundar a microbiologia, revolucionou a pesquisa científica em saúde, influenciando pesquisadores por

⁶ O presente trabalho não tem por objetivo dar conta de forma minuciosa das discussões em torno da história do Instituto Oswaldo Cruz. Pretendemos apresentar de forma breve os traços essenciais da trajetória político-administrativa do instituto ao longo dos anos de 1900 a 1970 até culminar na criação da Fundação Oswaldo Cruz.

⁷ Oswaldo Cruz (1872 – 1917) é sem dúvida o personagem mais importante da história da instituição que ajudou a fundar e que leva o seu nome. Médico e sanitaria, discípulo de Émile Roux do Instituto Pasteur em Paris, no qual estagiou por três anos. É reconhecido mundialmente como um dos mais importantes nomes da pesquisa em saúde. Oswaldo Cruz, exerceu o cargo de diretor do Instituto de Manguinhos de 1903 a 1915. De acordo com os estudiosos de seu legado, o principal feito de Oswaldo Cruz está em fundar a medicina experimental materializada no Instituto de Manguinhos. Responsável por instituir uma escola de biologia voltada para o estudo etiopatogênico das doenças tropicais, inexistentes até então no país (BRITTO, 1995, p. 103). Para saber mais sobre a vida e obra de Oswaldo Cruz e a criação do instituto, ver: ARAÚJO-JORGE, Tania Cremonini. BARBOSA, Helene Santos. OLIVEIRA, Ricardo Lourenço de (org). *Uma escola para a ciência e a saúde: 111 anos de ensino no Instituto Oswaldo Cruz*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2012; BENCHIMOL, Jayme Larry. *Manguinhos do sonho à vida: a ciência na Belle Époque*. Rio de Janeiro: Fiocruz; Casa de Oswaldo Cruz, 1990; BRITTO, Nara. *Oswaldo Cruz: a construção de um mito na ciência brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz. 1995; FRAGA, Clementino. *Vida e Obra de Oswaldo Cruz*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005; OLIVEIRA, Benedito Tadeu. *Um lugar para a ciência: a formação do campus de Manguinhos*. Rio de Janeiro; Fiocruz, 2003.

diversas partes do mundo. O seu modelo organizacional assentava no tripé, pesquisa, ensino e produção, com boa margem de independência financeira e institucional do Estado e das universidades, como explica Jaime Benchimol:

Embora fosse reconhecido como de utilidade pública e contasse com subvenções dos ministérios da Instrução e Agricultura – envolvendo, em contrapartida, o fornecimento gratuito de soros e vacinas – o Instituto Pasteur possuía um estatuto privado e gozava de plena autonomia administrativa e financeira. Seus recursos provinham, fundamentalmente, de doações privadas, da venda de soros e vacinas na França e no exterior e da prestação de serviços a setores médicos, às indústrias (como as de fermentação) e à agropecuária. A autonomia administrativa era assegurada pelos estatutos aprovados pelo presidente da República, em 4 de junho de 1887, conferindo ao próprio corpo científico poderes para a escolha dos sucessores de Pasteur. O Instituto era gerido pelo diretor, um ou dois subdiretores, o Conselho e a Assembléia. Esta elegia os 12 membros do Conselho (renovados em um terço a cada três anos) que, por sua vez, nomeavam o diretor para um mandato, renovável, de seis anos (BENCHIMOL, 1990, p. 10).

Oswaldo Cruz pleiteou no governo federal a alteração da razão de ser do instituto, de produtor de soros e vacinas, “num instituto para estudos das doenças infecciosas tropicais, segundo as linhas do Instituto Pasteur de Paris” (BENCHIMOL, 1990, p. 26). Porém, o reconhecimento viria a partir de 1907, com a premiação no XIV Congresso Internacional de Higiene e Demografia em Berlim, sendo o único representante latino-americano. Oswaldo Cruz aproveitou o momento favorável para conquistar a aprovação no Congresso de um novo regulamento para a instituição.

Assim, em 1907, Manguinhos passa a se chamar Instituto de Patologia Experimental de Manguinhos, alterado pelo Decreto nº 6.891 de 19 de março de 1908 para Instituto Oswaldo Cruz, normatizando as bases de sua atuação em produção, pesquisa e ensino em um centro de medicina experimental, presentes até os dias de hoje. O novo regulamento versa que Manguinhos não responderá à Diretoria Geral da Saúde Pública, ficando submetido diretamente ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior. Esta medida eleva o nível hierárquico do instituto, acarretando dentre outras circunstâncias a possibilidade de ampliar o quadro de pessoal e negociar melhores condições a nível de investimento.

O decreto prevê “inteira e franca autonomia nas investigações técnico-científica”⁸, determinando que o diretor da entidade será escolhido pelo Presidente da República, com autonomia administrativa, financeira, podendo contratar, demitir e nomear sob a condição de aprovação do governo. Dessa forma, criou-se uma hierarquia organizacional, com cargos e

⁸ BRASIL. Decreto nº 6.891, de 19 de Março de 1908. Aprova, para o Instituto de Patologia Experimental de Manguinhos, que passa a denominar-se Instituto Oswaldo Cruz, o regulamento a que se refere o art. 3º do decreto n. 1802, de 12 de dezembro de 1907.

salários determinados, podendo ou não ser contratado via concurso, nomeação do governo ou escolha da diretoria conforme o cargo. No entanto, o que se verificou nos primeiros anos em Manguinhos foi uma “falsa” divisão do trabalho, como aponta Ponte (2012), os trabalhadores se ocupavam de múltiplas funções das áreas de pesquisa e produção, não havendo uma clara separação entre elas. Para além disso, o decreto autoriza conforme aponta o Art. 7, a comercialização de vacinas, soros e produtos congêneres sob preços estipulados em tabela específica da referida lei.

Em 1917, falece Oswaldo Cruz devido a problemas de saúde. Após a sua morte há a criação do “mito” (BRITO, 1995) em torno de seu personagem, que de alguma maneira dá novos ares de importância para a saúde brasileira. Carlos Chagas um de seus discípulos e amigo, assume a direção do instituto até seu falecimento em novembro de 1934. Chagas empreendeu uma administração que manteve o legado inicial de Oswaldo Cruz e conseguiu, de certa forma, dinamizá-lo, mesmo sob fortes pressões internas e externas⁹. Durante a década de 1920 o instituto viveu intensos conflitos políticos, períodos de crises financeiras, insatisfação de pesquisadores e do governo, experimentando duas novas regulamentações internas em 1919 e 1926.

As duas primeiras décadas do século XX, eram caracterizadas pela informalidade, com contratações de novos profissionais de forma autônoma, bem como alterações de cargos e promoções feitas ao gosto dos dirigentes. Diferentemente do que vinha ocorrendo nos decênios anteriores com relação a contratação e atribuições de trabalhadores, os anos de 1920 foram reconhecidos por imprimir uma maior formalização e profissionalização do instituto, a partir do estabelecimento de hierarquias, uma maior especialização dos profissionais e o estabelecimento de atribuições específicas. Nesse ínterim, assiste-se também os primeiros choques em relação aos salários diferenciados, laboratórios mais ou menos beneficiados pela diretoria, e as formalidades do trabalho (BENCHIMOL, 2001). A historiografia define esta fase como a “mercantilização da ciência”, quando o interesse dos pesquisadores e do instituto assentou em produzir biológicos ambicionando o lucro e o mercado, uma vez que “tornaram-se atividades lucrativas capazes de proporcionar retornos mais vantajosos do que os empregos públicos” (BENCHIMOL; TEIXEIRA, 1993, p. 175).

⁹ Para uma leitura aprofundada sobre Carlos Chagas e sua relação com o Instituto de Manguinhos, ver a tese da historiadora da Casa de Oswaldo Cruz: KROPF, S, P. *Doença de Chagas, doença do Brasil: ciência, saúde e nação (1909-1962)*. Tese de Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2006.

O próprio regulamento interno do instituto em 1919 apontava para este cenário, o que até então era previsto pelo regulamento de 1908 no que concerne a limitação da venda de soros e vacinas, o novo regimento de 1919 passa a regular a venda e apropriação de 50% da renda para o instituto e o restante aos funcionários que descobriram o produto.¹⁰ Esta medida causou grande polêmica na época, Carlos Chagas sofreu forte pressão política, sobretudo pelo fato de transferir os lucros e dar direito de patente aos pesquisadores na descoberta de novos produtos.

Com a saída de Carlos Chagas, ocorreu segundo os estudiosos do assunto um “divisor de águas na trajetória de Manguinhos, correspondendo ao fim da chamada “fase heroica”, relativa às gestões de seu fundador e líder maior e daquele que este escolheu para seu herdeiro” (KROPF, 2006). Nessa direção, os anos de 1930 e 1950 são tratados pela historiografia como a “decadência de Manguinhos”, tendo como argumento a ruptura das grandes lideranças gerencias do instituto após a morte de Carlos Chagas e a falta de investimentos oriundos do Estado. Sugerem também a centralização imposta pela Era Vargas¹¹, que de certa forma, rompe com a autonomia até então desfrutada pelo instituto.

Por outro lado, Haity Moussatché, pesquisador de grande renome das ciências brasileiras e integrante de Manguinhos desde os tempos de Carlos Chagas até o final do século XX, relativiza o conceito de decadência do instituto. Para Moussatché o que se verificou foi apenas a continuação do que já vinha ocorrendo no cenário nacional – o descaso com a ciência e saúde. Isto porque nos tempos de Oswaldo Cruz os salários eram excelentes em certo momento, “um investigador do instituto tinha salário quase igual ao de um desembargador. Depois, foi se deteriorando”. Na perspectiva de Moussatché a “decadência de Manguinhos”, pode ser melhor explicada da seguinte maneira:

A degeneração do trabalho, do pagamento do salário, representou a decadência do próprio Brasil, que não entendia o significado da ciência, como talvez ainda hoje não entenda perfeitamente. Espero que vá melhorar com a criação do Ministério da Ciência. De modo que não se podia falar em decadência do instituto... E a qualidade dos profissionais que estavam aqui... É verdade que alguns não tinham essa qualidade, este era o nosso problema. Nós achávamos que estes podiam perfeitamente ocupar outros postos que não os do Instituto Oswaldo Cruz. Mas não havia decadência. Não sei nem se se pode falar em decadência da ciência no Brasil... ainda não havia ascensão, era muito ruim. Oswaldo Cruz foi uma exceção, e muitas vezes se diz que a criação do instituto foi uma exceção, devido a seu prestígio. A ciência não tinha

¹⁰ Até 1919 os produtos produzidos e comercializados pelo instituto não dispunham de autonomia para o repasse exclusivo das receitas ao instituto. Isto quer dizer que o Estado tinha certo controle sobre estes produtos, limitando a venda e destinação das receitas para Manguinhos. Porém, a partir do novo regulamento escrito pelo governo federal de 1919, o instituto passa a ter em todos os produtos 50% da renda e o restante será atribuído aos pesquisadores que tivessem a autoria da descoberta.

¹¹ A Era Vargas, corresponde ao período em que Getúlio Vargas esteve à frente da presidência do Brasil. Divide-se em três fases: 1930-1934 de Governo Provisório; 1934-1937 de Governo Constitucional; 1937-1945 de Estado Novo ou ditadura Vargas

significado algum. Nós dizíamos que se um dia fechassem todas as instituições científicas do Brasil, ninguém se daria conta! Mas isso era o Brasil, não era o instituto (MOUSSATCHÉ, 1998, p. 15).

Com o falecimento de Carlos Chagas, o governo nomeia Antônio Cardoso Fontes para dirigir o instituto de 1935 a 1942. Isto significou como já apontamos, a ruptura nas gestões dos “heróis” de Manguinhos, mas também a interrupção dos mandados vitalícios. Cabe destacar que tanto Fontes como Figueiredo de Vasconcellos que era o candidato indicado pelos pesquisadores, foram opositores políticos de Carlos Chagas (KROPF, 2006, p. 257). A crise política que já vinha se arrastando nos anos de 1920 amplia-se na década de 1930 com nomeações de dirigentes “fora” da realidade interna de Manguinhos, chegando a casos vexatórios como a renúncia de Olympio da Fonseca (1949-1953), acusado e confirmado seu envolvimento em desvio de dinheiro e corrupção. Este período segundo Benchimol (2001) significou até este momento a mais grave crise de sua história.

Em 1942 de acordo com o Decreto-Lei nº 10.252, foi aprovado o novo regimento do Instituto, na ocasião seu diretor era Henrique Aragão. O decreto introduz uma nova formatação na matriz organizacional, substituindo as antigas sessões de trabalho em múltiplas divisões, como por exemplo, divisão de fisiologia, zoologia médica e de patologia. Portanto, rompe com a estrutura flexível de trabalho, em que cada trabalhador atuava em vários campos de pesquisa e segmentos diversos, na medida em que os trabalhadores passam a atuar de forma setorizada e em campos específicos.

Durante a Era Vargas o instituto foi rebaixado hierarquicamente no âmbito do poder público, passando para a alçada do Departamento Nacional de Saúde (DNS). Outra medida adotada neste período foi o redirecionamento do lucro da venda dos produtos comercializados pela Fiocruz para a União, anteriormente à essa medida, o lucro obtido ficava com a própria instituição. Dessa forma, o instituto perde sua autonomia financeira e administrativa na medida em que o governo federal estabelece que será o único responsável pelo financiamento da instituição. Carlos Ponte (2012) indica que na Era Vargas ocorreu um decréscimo na transferência de recursos do Estado para o instituto no que concerne ao desenvolvimento das atividades autônomas de pesquisa e produção, ao contrário dos investimentos orientados aos interesses específicos do governo.

Dessa forma, o instituto perdeu seu principal meio de recurso financeiro, que compunham a sua espinha dorsal - a comercialização de seus produtos, ao mesmo tempo em que pôs fim às liberdades ou “competição” de seus pesquisadores na busca por novas patentes

e geração de novos produtos. Outro fator que gerou grande polêmica reside no fim da acumulação de cargos públicos, prática comum em Manguinhos, em certo sentido, operava pelo desprestígio político e escassos recursos financeiros, assim como, pela política de flexibilidade organizacional.

Por outro lado, o Estado passa a se envolver diretamente com a saúde pública, de quase total abandono a um Estado centralizador, organizador e financiador. Como aponto Benchimol (2001) o instituto na Era Vargas, até o fim da gestão de Henrique Aragão (1942-49), obteve uma dinamização até então irreconhecível no que diz respeito a produção de vacinas, soros e produtos biológicos. A produção de Manguinhos subiu a elevados patamares, construindo nos moldes das reformas do Estado Novo, uma “industrialização” de Manguinhos¹². A estrutura gerencial autônoma e flexível deu lugar a profissionalização de técnicas de controle e fiscalização do Estado, obrigatoriedade de concurso público, que por vezes fora criticado devido a longa demora em abrir novas vagas (BENCHIMOL, 2001). Portanto, o Estado passa a atuar diretamente na saúde, gera novas formas institucionais para o instituto, mas não rompe com a tradição de segundo plano da pesquisa científica e a saúde no cenário político e financeiro do Estado.

Para Carlos Ponte (2012), após a gestão de Aragão, os fatores externos no campo da política, economia e sociedade influenciaram de maneira negativa o desenvolvimento de Manguinhos. O autor salienta que os responsáveis por sua gestão não tiveram a mesma habilidade gerencial e política de seus antecessores. Manguinhos mergulha numa fase de perda do prestígio político e importância social, caindo no esquecimento e a cada gestão sua identidade fundadora e a perspectiva de crescimento passam a ser coisa do passado (PONTE, 2012). Jaime Benchimol (1990) atribui a decadência de Manguinhos a sua perda de autonomia administrativa e financeira, a vulnerabilidade do instituto frente às ordens do poder público, a perda do direito de venda e arrecadação das receitas provenientes dos produtos biológicos, vivendo com escassos recursos do Estado e a crise de legitimidade política interna.

Em 1951 foi criado o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e em 1953 o Ministério da Educação e Saúde desmembra em Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação e Cultura (MEC). Embora a criação do CNPq represente um passo em direção a promoção da ciência no país, por meio de bolsas de pesquisas, incentivos financeiros e auxílios de modo em

¹² Em grande medida, a produção esteve ligada, sobretudo as necessidades militares, e ao projeto de ampliação da saúde pública no território brasileiro.

geral, não se confirmou um projeto de desenvolvimento científico e tecnológico que integre educação e saúde. Já com o fim do MES, evidenciou-se além da separação ministerial entre saúde e educação, a ruptura nos alicerces fundamentais do Instituto Oswaldo Cruz em pesquisa, ensino e produção.

O instituto ficou atrelado ao Ministério da Saúde, que nasce sem prestígio político e com escassos recursos financeiros, centrado no modelo médico assistencial e de combate as endemias. Nestas condições, Manguinhos passou a concentrar seus esforços em produzir soros, vacinas e reagentes para as campanhas sanitárias promovidas pelo Estado. O Ministério da Saúde atribuiu ao instituto uma mera importância funcional, com a responsabilidade de atender apenas as demandas pontuais. Os reflexos dessas medidas para o instituto são emblemáticos, na medida em que põem em causa o dualismo institucional entre o público x privado e o projeto de ciência pura x ciência aplicada (PONTE, 2012; HAMILTON, 1989). Todos estes fatores favoreceram para o esquecimento de Manguinhos no cenário nacional, e conseqüentemente a redução ainda maior dos recursos públicos para o instituto.

Com a separação ministerial entre saúde e educação e a ausência de um projeto político para a ciência e tecnologia, levaram a comunidade científica brasileira a se posicionar diante do quadro de instabilidade e precariedade no país. A posição hegemônica dizia respeito a proposta estadunidense de Vannevar Bush para a ciência e tecnológica. De acordo com Pontes a proposta de Bush defendia:

plena liberdade acadêmica; o financiamento público da pesquisa básica; a criação de uma agência nacional de fomento à pesquisa (a National Science Foundation, criada em 1950) e a separação da pesquisa aplicada como área de interesse da iniciativa privada, entre outras diretrizes. Segundo esta visão após ser incorporado como objeto de estudo pela pesquisa aplicada, o novo conhecimento, cumprindo uma sequência linear, passaria sucessivamente pelas fases de desenvolvimento, produção e comercialização. De acordo este modelo, a ciência básica se constituiria, assim, numa espécie de reservatório de saber onde a indústria buscaria os insumos necessários à elaboração de novos produtos e processos (PONTE, 2012, p. 101). (Grifos nossos)

A proposta que se articulava no cenário brasileiro de matriz imperialista estadunidense colocava em risco o desenvolvimento de uma pesquisa autônoma para o país, sobretudo de caráter público e estatal. O interesse das grandes corporações fica evidenciado na proposta de Bush, tendo adesão de um grande número de pesquisadores brasileiros e, em especial, de membros da comunidade de Manguinhos. Contrapondo a visão de dependência científica, encontrava-se um grupo de pesquisadores a nível nacional e também de Manguinhos, com a proposta de criar um Ministério da Ciência que fosse capaz de promover um espaço de

participação da comunidade científica nas decisões acerca da construção de um projeto científico e tecnológico de base nacional, com políticas autônomas e com liberdade científica diante das regras impostas pelos órgãos governamentais (HAMILTON, 1989).

No entanto, após o golpe civil-militar de 1964, o cotidiano social, econômico e político de Manguinhos se altera substancialmente. O quadro de pesquisadores que vislumbravam um ministério das ciências e sua desvinculação do Ministério da Saúde visando maior autonomia, passam a ser duramente perseguidos pela ditadura e por opositores internos, como por exemplo, o ex-presidente do instituto, Olympio da Fonseca Filho (1949-1953) e Rocha Lagoa. A situação institucional de Manguinhos após o golpe civil-militar não será mais a mesma. Para compreendermos os desdobramentos deste período em Manguinhos será necessário apreendermos o projeto desenvolvido pelos militares que desenvolveremos na seção a seguir.

1.2 A conjuntura da transformação em Manguinhos.

Na madrugada do dia 31 de março de 1964, os militares tomam de assalto o governo legítimo de João Goulart (1961-64), instaurando no dia seguinte o regime civil-militar brasileiro, que perdurou de 1964 a 1985¹³. No que se refere à nossa pesquisa, os aspectos centrais desse período passam necessariamente pela construção de um terreno fértil para o desenvolvimento do capitalismo monopolista¹⁴ no país, assente numa política de dependência

¹³ Os governos militares foram: Castelo Branco (15/4/1964 a 15/03/1967); Costa e Silva (15/03/1967 a 31/08/1969); Governo da Junta Militar composta pelos Ministros da Guerra, Marinha e Aviação (31/08/1969 a 30/10/1969); Garrastazu Médici (30/10/1969 a 15/03/1974); Ernesto Geisel (15/03/1974 a 15/03/1979); João Figueiredo (15/03/1979 a 15/03/1985). Sobre o golpe de 1964, Cf: FICO, Carlos. *Além do golpe. Versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

¹⁴ Segundo o historiador David Maciel, as condições históricas do Brasil no contexto econômico, sobretudo, a partir dos anos de 1950, estavam atreladas a “abertura econômica, fortalecimento das empresas estatais e generalização das relações capitalistas, com vistas ao aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações e à superação dos obstáculos políticos, tecnológicos e financeiros”. Neste sentido, o autor argumenta que tais fatores favoreceram o desenvolvimento de um “novo padrão e acumulação capitalista” no país, marcado pelo domínio das multinacionais e pelo capital estrangeiro. Este processo subordina a economia nacional “aos ritmos de reprodução e lucratividade específicos do capital monopolista, estabelecendo uma nova dinâmica econômico-social; ao mesmo tempo em que reforça a dependência ao capital externo, colocando-a em novas bases”. Para tanto, três fatores são limitantes para o desenvolvimento dessa expansão, são eles: “o Estado brasileiro ainda não se encontrava devidamente aparelhado em termos institucionais para cumprir as tarefas que o novo padrão de acumulação demandava; abre-se um ciclo recessivo que diminuiu o ritmo de crescimento econômico e, finalmente, inicia-se uma conjuntura política de crise da hegemonia populista que torna incerta a continuidade da expansão nos termos em que esta vinha se dando”. Nessa linha, o autor conclui que o golpe e a Ditadura Militar são decisivos na consolidação desse “novo padrão de acumulação” brasileiro, fundamentalmente

brasileira frente a economia internacional. O regime se instaurou sob uma base totalitária e repressiva, com objetivo de modernizar o capitalismo nacional de forma a privilegiar e promover a prosperidade da empresa privada, orientada pelo capital estrangeiro, por meio de reformas institucionais, dentre elas, a reforma administrativa, articulada pelos militares e os tecnocratas do regime.

Os anos iniciais da ditadura respondem pela edificação de projetos de grande envergadura e, de certa forma, essenciais para a manutenção e consolidação do regime, são exemplos: a criação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG); os Atos Institucionais; a promulgação da Constituição Federal de 1967; e a Reforma Administrativa de 1967. Esses enunciados ocorrem logo no primeiro governo, presidido pelo Marechal Humberto de Alencar Castello Branco (1964-67), que em boa medida, são uma resposta à crise econômica no país, aos movimentos populares contrários ao golpe e ao projeto de modernização do capitalismo brasileiro (LEMOS, 2014).

A política econômica de Castelo Branco, comandada por Roberto Campos, Ministro do Planejamento, e Otávio Bulhões, Ministro da Fazenda, atacou a crise econômica por meio de uma política monetária, acreditando que o problema residia na inflação de demanda. Uma das medidas adotadas foi a criação do PAEG¹⁵, como importante agente de construção de políticas antiinflacionárias e polo desenvolvedor de soluções para o crescimento econômico¹⁶. De forma em geral, as medidas antiinflacionárias adotadas por esse governo, resultaram em: cortes nos gastos públicos; congelamento de salários dos servidores e controle de salários do setor privado; fim da seguridade no emprego decorrente a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); redução do financiamento e empréstimos ao setor empresarial; ajuste fiscal e tributário; e estímulo a entrada de capitais estrangeiros (IANNI, 1977, p. 255).

pelo fato de propiciarem condições políticas, econômicas e estabelecer seu poder de hegemonia na correlação de forças com os movimentos contrários e progressistas, superando as contradições acima expostas. MACIEL, D.. *Ditadura Militar e capital monopolista: estruturação, dinâmica e legado*. Lutas Sociais (PUC-SP), v. 18, p. 64-78, 2014. Ver também: OLIVEIRA, F. M. C.. *Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco*. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. v. 1 e FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1987.

¹⁵ O PAEG e as reformas institucionais, juntos propiciaram: “a atual configuração do sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964), do sistema tributário nacional (Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, e Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e da atual estrutura administrativa, por meio da reforma implementada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Ver: BERCOVICI, Gilberto. “O Direito Constitucional Passa, o Direito Administrativo Permanece”: A Persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: Edson Teles; Vladimir Safatle. (Org.). *O Que Resta da Ditadura: A Exceção Brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 78-79.

¹⁶ Cf. PAEG 1964-1966 (Síntese) - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Rio de Janeiro.

Diante disso, segundo Octávio Ianni (1997, p. 278) verificou-se o aumento da pauperização relativa das classes assalariadas, em geral, e a pauperização absoluta de uma parte do proletariado, sobretudo, pela defasagem do salário, resultando na perda do poder de compra, e acentuado pelo abandono no investimento em políticas sociais. Na outra ponta, esse processo revelou o declínio de boa parte do empresariado nacional, em grande medida, pela ausência e dificuldade em obter crédito, somado ao aumento dos encargos tributários, fiscais e normas de crédito do governo. A combinação desses fatores possibilitou a falência de boa parte das empresas brasileiras de pequeno e médio porte, que não conseguiram acompanhar e/ou não tiveram condições de enfrentar as políticas econômicas restritivas.

A política econômica governamental privilegiou a entrada de capitais e das multinacionais estrangeiras, facilitando, de certa forma, a aquisição de empresas nacionais em estado de crise pelas corporações internacionais. Houve uma recomposição das relações entre as classes sociais, subordinando o trabalho ao capital, com predomínio do capital estrangeiro, acentuando a dependência brasileira no desenvolvimento capitalista, como observa e Octávio Ianni:

Acentuou-se o processo de concentração de capital, pela associação e absorção de empresas pertencentes ao mesmo setor produtivo ou a setores distintos. Em poucos anos, transformou-se a estrutura do sistema empresarial do Brasil, acentuando-se a importância relativa e absoluta das grandes empresas (e corporações) multinacionais no conjunto do subsistema econômico do país (...) isto é, as condições econômicas (financeiras, cambiais, salariais, fiscais, tributárias) e políticas (hegemonia absoluta do Poder Executivo) facilitaram o funcionamento e a expansão das grandes empresas, geralmente ligadas a empresas estrangeiras. Em poucas palavras, nesses anos convergiram na economia brasileira: por um lado, as tendências expansionistas das empresas multinacionais, cujas matrizes estavam (e estão) principalmente nos Estados Unidos, Alemanha, Japão; e, por outro lado, a política antiinflacionária posta em prática pelo governo brasileiro (IANNI, 1977, p. 261-268).

Por seu lado, o historiador Renato Lemos (2014) aponta que os militares se preocuparam em dominar as relações de classe, por meio de uma política de “terrorismo de Estado”. Em outras palavras, visavam a instalação do regime civil-militar suprimindo as reações dos adversários e, fundamentalmente, institucionalizando mecanismos de legitimação e domínio de suas ações. O uso de métodos violentos e o emprego do aparato repressivo do Estado constituíam as respostas práticas, “fundamentadas”, ou melhor, resguardadas por meio de dispositivos “legais”, típicos desse regime, conhecido como Atos Institucionais¹⁷, e pela

¹⁷ Esteve presente durante toda a Ditadura Militar, sendo confeccionados entre os anos de 1964-69, somando um total de dezessete atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. Não obstante, o mais sombrio é, sem dúvida, o Ato Institucional nº 5, publicado em 13 de dezembro de 1968 durante o segundo governo militar (General Costa e Silva), mantido em vigor até 1978. O AI-5 colaborou, em grande medida, para a hegemonia do

promulgação da Constituição Federal de 1967 desenvolvida pelos militares, ratificando os atos institucionais e os atos complementares. Este arcabouço de dominação, nas palavras de Octávio Ianni (1977), caracterizava-se na “hegemonia do executivo”, com predomínio absoluto do poder executivo sobre os demais poderes.

Dessa forma, o poder executivo com amplos poderes passou a interferir de modo sistemático em todos os setores da economia, nos investimentos públicos em infra-estrutura, no funcionamento dos mercados de capital e da força de trabalho. Em síntese, privilegiou-se a empresa privada promovendo a entrada das grandes empresas multinacionais, formando grandes conglomerados empresariais de tendência monopolista e construindo um campo fértil para os primeiros passos da financeirização da economia no país (MACIEL, 2014).

Nessas condições, arquitetou-se um processo de reforma da administração pública, com o propósito de “obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada”¹⁸, protagonizada pelo poder executivo e composta por um corpo funcional altamente qualificado das áreas de administração, economia e política, constituído por civis e militares oriundos, sobretudo, da Escola Superior de Guerra e de intelectuais com estreitos laços com as escolas de negócios, em especial, a Fundação Getúlio Vargas¹⁹. A reforma administrativa, como salienta Claudia Guimarães (1990, p. 160), configurou-se na “expressão mais acabada do processo de

poder executivo e a arbitrariedade do governo. Em resumo, conferiu amplos poderes ao Presidente da República, dentre eles: decretar recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores; permissão para intervir nos Estados e Municípios, sem limitações previstas na Constituição; o Presidente da República será o responsável por nomear os líderes políticos dos Estados e Municípios; poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais – podendo ainda aplicar as seguintes medidas: 1) liberdade vigiada; 2) proibição de frequentar determinados lugares; 3) domicílio determinado.; decretar estado de sítio; confiscar bens de pessoas físicas ou jurídicas; baixar Atos Complementares para execução deste Ato Institucional; suspende o habeas corpus; excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como seus respectivos efeitos. BRASIL. *Ato Institucional nº 5*. 13 de dezembro, 1968.

¹⁸ Mensagem Presidencial de 1965 apud DIAS (1969, p. 50).

¹⁹ Uma das mais renomadas instituições de ensino e prestadora de serviços de consultoria empresarial no campo da administração, economia e política do Brasil, com viés ideológico liberal. A FGV como é conhecida, é uma fundação privada, cujo papel na formulação de conhecimento teórico e prático tem sido captado pelos governos ao longo dos anos. A instituição atuou na reforma administrativa de 1967 e, como veremos mais adiante, participou de maneira incisiva na reforma do Estado de 1995. Acerca do regime militar, destacamos a participação de dois importantes personagens dos quadros da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da FGV; primeiro temos em destaque no âmbito político a figura de Mário Henrique Simonsen um dos fundadores da instituição e um dos mais notáveis intelectuais na área da economia em seu tempo, sendo também Presidente do Banco Central durante o governo Castelo Branco, Ministro da Fazenda durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e Ministro do Planejamento no governo João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979), além de responsável pelas articulações do PAEG. Por fim, outro nome que possui forte relação com a Reforma Administrativa de 1967 é José Nazaré Teixeira Dias, professor da FGV, atuou como integrante e Secretário Executivo da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (iniciada em 1964), Chefe do Gabinete do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, Assessor do Governo para os Assuntos de Reforma Administrativa, Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica e Ministro interino do Planejamento e Coordenação Econômica no Governo Castelo Branco.

reordenamento institucional dos aparelhos econômicos estatais que promove o governo Castelo”. Traduz-se na institucionalização de um engenhoso mecanismo de reordenação da administração pública brasileira alinhado com a política econômica do país.

A reforma esteve sob comando do Presidente Castelo Branco, que promoveu a articulação entre o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e o Ministério da Fazenda, a fim de alinhar e desenvolver um projeto de reforma administrativa apoiada na política econômica do PAEG, resultando na criação da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA) em 9 de outubro de 1964.

A COMESTRA era composta por doze membros, oito civis e quatro militares, todos indicados pelo Presidente da República, sendo presidida pelo Ministro Roberto Campos do Planejamento, cujo objetivo consistiu em elaborar o projeto de reforma administrativa. Esse órgão durou até 1965, após concluir 36 reuniões plenárias e apresentar o “Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa” ao Ministro Campos. Em seguida foi criada a Assessoria do próprio Ministro do Planejamento (ASESTRA) para tratar de finalizar e formalizar o projeto (WAHRLICH, 1974).

Embora a elaboração da reforma fosse protagonizada pelos administradores públicos e controlada por Castelo Branco, houve também a participação do setor empresarial, pois não se tratava apenas de uma reestruturação nos procedimentos administrativos do setor público. O conteúdo político e dinâmico da administração pública foi conduzido em direção a lógica da empresa privada, cabendo a participação desses atores no processo reformista, tendo como exemplo, os encontros, palestras e debates realizados pela COMESTRA e pela ASESTRA nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, que contou com a participação da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), Grupo de Jornalistas, Associação Brasileira de Técnicos de Administração, Fundação Getúlio Vargas (professores da EBAPE) e Clube de Engenharia (DIAS, 1969, p. 31).

O regime civil-militar promulgou em 24 de janeiro de 1967, a nova Constituição Federal, que de certa maneira, favoreceu a aprovação da reforma administrativa um mês depois, em 25 de fevereiro de 1967, através do Decreto-lei 200, dispondo sobre a organização da Administração Federal e estabelecendo às diretrizes para a Reforma Administrativa. Realizada por meio da mão do executivo de maneira autoritária²⁰, o Decreto-lei 200 abrange um total de

²⁰ Quando afirmamos que ocorreu de maneira autoritária e excludente o processo de construção e consolidação da reforma administrativa, referimo-nos ao domínio exclusivo do poder executivo sobre os demais setores tanto a nível do poder público como da população em si. A reforma demonstrou-se elitista e antidemocrática, sendo

215 artigos. Contudo, não é nosso intuito analisar de forma minuciosa item a item, mas apresentar os elementos que julgamos fundamentais para compreender os delineamentos da reforma administrativa, sobretudo, que afeta diretamente ao nosso objeto de estudo.

Em síntese, o Decreto-lei 200 concentra seus esforços em regular e delimitar a estrutura, as atribuições, normas, funcionamento e desenvolvimento da administração pública, separando-a em administração direta e indireta. Atribui ao planejamento e ao controle orçamentário os princípios basilares da reforma, acompanhado da ideia de coordenação, descentralização, delegação de competência e controle²¹. Não obstante, a administração pública é reformulada tendo como referência a administração privada, de modo que acolhe de maneira peremptória dois de seus pilares contemporâneos – a flexibilização e a descentralização.

A organização da administração pública na definição do Decreto-lei 200, compreende a Administração Direta, “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”²², e a Administração Indireta, representada pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Entretanto, essas últimas são apenas equiparadas às empresas públicas para efeito da legislação acerca desse decreto. Isto porque, as fundações públicas são levadas ao conjunto de instituições pertencentes ao Código Civil brasileiro, de natureza tipicamente privada. Ademais, o decreto não conceitua a administração indireta, apenas os entes que dela pertence, da seguinte forma:

- 1) *Autarquia*: serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;
- 2) *Empresa Pública* (com redação dada pelo Decreto-Lei 900, de 1969): entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo

articulada pelos militares e civis envolvidos com o regime, somados aos grandes empresários e entidades empresariais. Por fim, ressaltamos que a Constituição de 1967 foi fundamental para que o poder executivo realizasse seu objetivo sem necessitar da aprovação do legislativo e do judiciário, uma vez que se consolidou a “hegemonia do executivo” na Constituição. Portanto, Castelo Branco não submete seu projeto a apreciação do legislativo, motivo pelo qual a reforma é de natureza no termo “Decreto-Lei”, e não “Lei” que é a espécie normativa típica do Poder Legislativo. Por fim, Decreto-Lei é definido no artigo 55 da CF de 1967, depois alterado pela emenda constitucional nº 1 de 1969 em “o Presidente da República em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional; II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1967.

²¹ BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

²² BRASIL. Artigo 4, inciso I. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Para uma apreciação detalhada dos princípios e da construção do Decreto-lei 200, ressaltamos a importância da leitura do livro de José Dias, tendo em vista o detalhamento da obra e também por ter sido ele um dos articuladores e integrantes do projeto que deu vida a reforma administrativa de 1967, ver: DIAS (1969).

da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

3) *Sociedade de Economia Mista* (com redação dada pelo Decreto-Lei 900, de 1969): a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta²³.

Entretanto, o conceito adotado pelo decreto segundo Celso Bandeira de Mello (2008, p. 139), distorce o real sentido da administração pública. Para o autor, o Estado na formulação da administração pública federal tem o poder de definir os responsáveis pelas atividades públicas de duas maneiras: a primeira de caráter centralizada imbricada na figura da administração direta, de tal forma que o próprio Estado exerce as atividades administrativas; e a última, definida por administração descentralizada de natureza indireta, na medida em que o Estado transfere a responsabilidade para particulares ou cria outras pessoas jurídicas para executar as atividades que lhe são próprias, conferindo personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

Diante disso, Mello (2008) aponta que o Decreto-lei 200 não leva em conta a natureza da atividade para sistematizar a separação entre administração direta e indireta, como por exemplo, as autarquias²⁴, que realizam atividades típicas da administração pública. Distorce assim, a peculiaridade da administração direta assente em exercer atividades típicas do poder público, redirecionando-a para o pleito da administração indireta. Além disso, as autarquias são enquadradas com personalidade jurídica de Direito Público, que de certa maneira, deveria conferir adequação ao regime jurídico típico do poder público central, às normas administrativas e legais próprias do Estado. Porém, a partir da sua inclusão na administração indireta, as autarquias se isentam de pertencer ao regime jurídico estatal, integrando uma modalidade administrativa consignaria do direito privado, livre das regras da administração direta. Portanto, o Decreto-lei 200, não distingue as atividades típicas do Estado, assim como o direito público do privado na composição da administração pública, utilizando-se o critério “*orgânico*, ou seja, subjetivo” (MELLO, 2008, p. 155).

²³ BRASIL. Artigo 5, Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

²⁴ O enquadramento das fundações públicas na administração indireta e com personalidade jurídica de direito privado, trata-se também de outro exemplo da inconsistência jurídica do Decreto-lei 200, que será assunto mais adiante nesse trabalho.

O processo de descentralização da administração pública recebe menção no Artigo 10 do Decreto-lei 200, dividindo-a em três planos: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Conclui que:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução²⁵.

Logo, revelou-se a transferência da ação operacional do poder central para agentes públicos e privados na execução das atividades do próprio Estado. Os reformadores partiram da ideia de eficiência e virtuosidade da empresa privada, única capaz de direcionar o caminho para excelência no serviço público através de seus métodos e da política de flexibilidade. Isto fica ainda mais claro, ao isentar as instituições descentralizadas de sanções públicas mediante o não cumprimento dos programas acordados (DIAS, 1967, p. 77). O espelho da empresa privada reflete também na estrutura da mão-de-obra, o Decreto-lei 200, prevê o regime celetista disposto na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)²⁶ para os trabalhadores da administração indireta.

Desse modo, utiliza-se a legislação corrente do setor privado para os funcionários do setor público descentralizados, implicando na perda de direitos e, sobretudo, na perda da seguridade do emprego. Além disso, o acesso ao emprego público não necessitará da obrigatoriedade do concurso público, fundamento essencial na construção de um processo seletivo pautado pela impessoalidade e baseado em critérios objetivos para o provimento de cargos públicos, sendo substituído pela livre iniciativa dos gestores públicos em face a subjetividade inerente do setor privado.

²⁵ BRASIL. Artigo 10, Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

²⁶ A CLT entra em vigor de acordo com o Decreto-lei 5.452, de 01 de abril de 1943, durante o Governo de Getúlio Vargas. Em resumo, aprova a Consolidação das Leis do Trabalho no Brasil, conferindo direitos à classe trabalhadora como; salário mínimo; período de descanso e férias anuais; direito à greve (restringido pelo regime civil-militar); duração da jornada de trabalho; previdência social; regulamentação de sindicatos; segurança e proteção no trabalho; justiça do trabalho e processo trabalhista; décimo terceiro salário, entre outros. Porém, não estabelece o pleno emprego, o direito a estabilidade no emprego. O plano de carreira e salarial deve ser negociado em acordo coletivo com o patronato.

Nessa direção, a evolução da legislação trabalhista acerca do funcionalismo público no período militar afeta também a administração direta. O Decreto-lei 200 de 1967, prevê que a administração direta e as autarquias podem contratar técnicos especializados, consultores técnicos e especialistas de maneira temporária sob o regime celetista. Outra medida do decreto no âmbito da administração direta incorreu na possibilidade de se contratar trabalhadores eventuais sem vínculo empregatício²⁷. Um pouco mais adiante, em 1974 mediante a Lei 6.185, dispôs sobre os servidores públicos da administração direta e das autarquias, estabelecendo o regime estatutário apenas para os servidores cujas atividades fossem “inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público”²⁸.

Por outro lado, o art. 3º determina “para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização”²⁹. Por fim, os funcionários públicos estatutários poderão optar pelo regime celetista de acordo com o art. 4º da referida lei. Como resultado dessas medidas, conforme indica o estudo de Gileno Marcelino (1989), evidenciou-se uma nítida política de flexibilização do funcionalismo público pautada pelos valores da empresa privada, ao passo que em 1988 o percentual total de trabalhadores do serviço público chegou a 6% sob o regime estatutário e 94% assente no regime celetista.

Nessa direção, Luciano Martins traduz a *revolução silenciosa*³⁰, como sendo um processo descontrolado e desordenado dos governos militares, preconizado pelo desejo de se libertar da rigidez burocrática e dos baixos salários da administração pública, conduzindo a precariedade das relações de trabalho em direção aos contratos típicos do setor privado, e promovendo a expansão das empresas estatais. Dessa forma, foi estimulado o crescimento das entidades públicas descentralizadas de caráter eminentemente empresarial, como fica evidente no Art. 27 do Decreto-lei 200, que assegura “às empresas públicas e às sociedades de economia mista, condições de funcionamento idênticas às do setor privado”³¹.

²⁷ BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

²⁸ BRASIL. Artigo 2. Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974.

²⁹ BRASIL. Artigo 3. Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974.

³⁰ Hélio Beltrão, principal nome da reforma administrativa de 1967, denominou este processo de “A Revolução Silenciosa” (MARTINS, 1985).

³¹ BRASIL. Artigo 27. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O projeto de descentralização da administração pública promoveu o crescimento em ritmo acelerado das diferentes modalidades jurídicas dispostas pela administração indireta. A evolução dos estabelecimentos descentralizados é um tema ainda controverso no que diz respeito a exatidão dos dados, porque até o final da década de 1970 não havia no Brasil um controle rígido sobre as unidades estatais. O primeiro senso oficial ocorreu a partir dos dados divulgados pelo Secretária de Controle de Empresas Estatais (SEST) em 1981, que contabilizou as instituições estatais daquele período e não sua evolução histórica.

Tomando por base os dados³² apresentados por Fernando Rezende, que dividiu a evolução das instituições estatais em autárquicas e demais entidades descentralizadas a partir da década de 1940 até a década de 1980, o autor aponta para os seguintes números: em 1947 existiam 30 autarquias; entre 1947 e 1969, o número passou para 80 autarquias; e em 1968 as autarquias “já absorviam mais da metade da receita federal orçamentária e extra-orçamentária, contribuindo com cerca de 50% do total das despesas públicas e sendo responsável por 70% do total de investimentos federais” (REZENDE, 1987, p. 7). O autor aponta ainda que os gastos com as autarquias refletiam cerca de 2% do PIB em 1948, passando para 7,5% ao final da década de 1960.

Por seu turno, Rezende indica que as empresas estatais típicas da gestão descentralizada, consistiam em aproximadamente 30 unidades até os anos de 1949. Com o novo desenho do capitalismo brasileiro de base monopolista desenvolvido a partir da década de 1950, observou-se um crescimento de 15 novas unidades durante toda essa década. Não obstante, será durante a década de 1960 que ocorrerá o crescimento vigoroso das empresas estatais, registrando um aumento de 39 para 175 unidades. O apogeu desse processo como apontou a pesquisa de Rezende se deu entre os anos de 1970 e 1976 com a criação de 70 novas unidades criadas pelo governo federal e 60 pelos governos estaduais. O ritmo de crescimento diminui no período de 1977 e 1980, utilizando-se da pesquisa do SEST divulgada em 1981 que enumera a criação neste período de 23 novas empresas federais e estaduais, todas subsidiárias ou coligadas a grupos empresariais já existentes (REZENDE, 1987, p. 8).

³² O governo não dispunha de dados oficiais acerca das instituições estatais, sendo possível contabilizá-las de maneira mais segura somente a partir da criação do SEST, e a posterior divulgação em 1981 do primeiro senso das instituições públicas. Desse modo, não há um consenso entre os pesquisadores sobre os reais números das entidades públicas. Além da pesquisa de Fernando Rezende, outros importantes pesquisadores como Luciano Martins e Olavo Júnior trabalharam com números diferentes, mas sempre na mesma direção que aponta para um crescimento abrupto das instituições públicas no período militar. CF. DINIZ, Eli e LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986 e MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CAPÍTULO 2 – Complexo fundacional em saúde: o nascimento da Fiocruz

2.1 A criação conservadora: dimensões estruturais do novo empreendimento em saúde.

A repressão da ditadura não tardou a aparecer em Manguinhos, dois meses após o golpe civil-militar, o Presidente da República, General Castelo Branco, depõe do cargo de diretor do instituto o pesquisador Joaquim Travassos da Rosa, e em seu lugar foi nomeado o mineiro de Ouro Preto, Francisco de Paula Rocha Lagoa (1964-69). Apontado pela historiografia como pesquisador “mediocre”, Lagoa ingressou em Manguinhos no ano de 1942, e em 1963 foi escolhido pelo Ministério da Saúde para estudar na Escola Superior de Guerra na cidade do Rio de Janeiro, reconhecido reduto de ideias conservadoras no país.

Assumido anticomunista, Rocha Lagoa era adepto da corrente de pensamento contrária a criação de um ministério da ciência e a favor da subordinação de Manguinhos ao Ministério da Saúde, motivo que lhe rendeu a fama de implacável perseguidor do grupo opositor. Porém, durante todo o seu mandato na direção do instituto, Rocha Lagoa perseguiu pesquisadores, mas sem conseguir que fossem efetivamente cassados pelo regime civil-militar.

Por seu turno, Raimundo Brito designado como o primeiro ministro da Saúde do regime civil-militar, alcançou sorte maior em relação a Rocha Lagoa. Brito, assim que assumiu o Ministério da Saúde (1964-67), afastou nomes de grande relevância científica e chefes de seções de Manguinhos, os pesquisadores Walter Oswaldo Cruz - filho de Oswaldo Cruz, Herman Lent, Haity Moussatché, Fernando Ubatuba, Teixeira de Freitas, Henrique Veloso, Hugo Souza Lopes, Massao Goto.

O clima de tensão tomou conta de Manguinhos no pós-1964, não se sabia ao certo quais seriam os desdobramentos das políticas repressivas do regime para o instituto além das perseguições e afastamentos. Em meio as incertezas, as ações do regime começam a tomar uma feição mais planejada e focalizada no instituto a partir de 1970. No entanto, a política adotada em Manguinhos revelou-se coerente com o projeto de modernização da ditadura pautado na centralização e concentração da economia, preconizada pela expansão de grandes empresas e aglomerados nos mais diversos campos de atuação, em especial a saúde pública.

A centralização se deve ao poder absoluto do executivo federal e a concentração relaciona-se com os monopólios criados pelo regime, pela formação de grandes polos organizacionais com forte tendência a monopolização das atividades. Porém, estes polos serviam tanto para o investimento em instituições privadas, como as instituições estatais, observáveis a partir da ampliação das organizações estatais, saltando de aproximadamente 37 unidades entre os anos de 1951 a 1960 para 147 nos anos de 1961 a 1970 (REZENDE, 1987).

O crescimento vertiginoso das estatais, de certa forma foi favorecido pelo chamado “milagre econômico”³³ (1968-1973) e pelas políticas desenhadas nos planos de desenvolvimento econômico do regime. No que se refere ao campo da ciência e tecnologia, a mudança de curso no planejamento econômico com a substituição do PAEG pelo Plano Econômico de Desenvolvimento (PED) lançado em 1968, representou o primeiro documento oficial do governo que colocou a ciência e tecnologia como política estatal. A projeção prática do plano não incorreu em grandes alterações para o setor, sem grandes projetos e direcionamentos objetivos. Contudo, serviu para chamar a atenção da importância da Ciência e Tecnologia (C&T) para o desenvolvimento do país e como política a ser adotada nos planos de desenvolvimento.

Conseqüentemente, Rocha Lagoa após assumir o cargo de ministro da saúde em 30 de outubro de 1969, cargo que ocupou até junho de 1972, lançou um projeto audacioso para a ciência e tecnologia em saúde, em conformidade com o modelo capitalista em vigência. Este

³³ De acordo com o historiador David Maciel, o “milagre econômico” corresponde a política desenvolvida após o golpe de 1964 que tinha por objetivo conter a crise inflacionária, combinando o papel do Estado e da economia com às novas demandas do capitalismo monopolista em vigência. Para isto, foi preciso engendrar uma política de recessão calculada e de equilíbrio monetário por meio da: 1) subordinação do trabalho ao capital, onde foi possível observar a redução do salário mínimo em cerca de 20% nos três primeiros anos do regime, e a repressão sobre o movimento operário e sindical. O autor chama atenção ainda para as políticas de contenção salarial através da lei dos acordos salariais (1965) que transfere para o governo federal a definição da política salarial e diminui a autonomia dos tribunais trabalhistas, e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), instrumento que pôs fim à estabilidade no emprego; 2) Intervencionismo desenvolvimentista do Estado – ocorreu a união do projeto desenvolvimentista não-nacionalista da burocracia estatal e a corrente desenvolvimentista do setor privado. Dessa união resulta na criação de novos órgãos e na centralização do poder; 3) Processo de reestruturação financeira, cujo objetivo seria ampliar a liquidez. O autor aponta que não foi possível criar um mercado de capitais doméstico, pelo fato de do padrão de financiamento se pautar pelo Estado e pelo capital externo. A formação de um capital financeiro nacional nos moldes dos países de centro capitalista não vigora no país. Isto porque o governo através de uma série de fundos e mecanismos de captação de renda, consegue desenvolver sua função como agente financiador direto e indireto. Além de corrigir monetariamente os fundos, potencializando os mercados de capitais, por meio de títulos seguros e protegidos. Outra medida adotada assenta em criar uma reforma fiscal, ampliando os impostos, mas devolvendo gratuitamente ao capital, em incentivos e créditos fiscais centralizados. Por conta disso, o governo passa a adquirir vultosas quantias de empréstimos do exterior, devido a sua liquidez internacional, fazendo com que o Estado se torne o fiador do sistema bancário nacional, garantindo o lucro privado à ampliação da intervenção do Estado e ao desenvolvimento de um novo sistema financeiro. MACIEL, D. *Democratização e manutenção da ordem na transição da Ditadura Militar à Nova República*. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1999.

projeto consistiu na criação de um grande polo em saúde pública brasileira, cujo epicentro do novo empreendimento seria representado pelo Instituto Oswaldo Cruz. A ideia de Lagoa assentou em aproveitar a possibilidade dada pelo regime civil-militar de instituir entidades estatais sob a designação de *Fundação de Direito Privado*. As fundações estavam na moda na época, em grande medida porque conferiam ao ente público a capacidade de se orientar por instrumentos legais cabíveis ao direito privado, ou seja, às premissas organizacionais e legais do setor privado (SCHWARTZMAN, 2001).

Dessa forma, Rocha Lagoa à frente do Ministério da Saúde com apoio e participação do poder executivo, representado pelo General Emílio Garrastazu Médici, originam na cidade do Rio de Janeiro, aproveitando-se do *campus* do Instituto Oswaldo Cruz, no bairro de Manguinhos, o maior centro de pesquisa científica e tecnológica em saúde pública da América Latina. O “novo” empreendimento em saúde ganhou o nome de Fundação Instituto Oswaldo Cruz, podendo ser chamado simplesmente de Fiocruz, construído a partir da fusão de renomados institutos em pesquisa científica em saúde no Brasil em uma só identidade jurídica e constitutiva, por meio do Decreto nº 66.624 de 22 de maio de 1970, são eles: o Instituto Oswaldo Cruz, Instituto Fernandes Figueira do Departamento Nacional da Criança³⁴, o Instituto Nacional de Endemias Rurais do Departamento Nacional de Endemias Rurais³⁵, o Instituto Evandro Chagas da Fundação Serviços de Saúde Pública³⁶ e o Instituto de Leprologia do Serviço Nacional de Lepra³⁷.

³⁴ Fundado em 1924 é uma unidade de assistência, ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. O IFF como é chamado, é o único no Brasil que desenvolve pesquisas sobre maternidade, infância, adolescências e problemas sociais correlatos. Fundação Oswaldo Cruz. Relatório de atividades. 1974.

³⁵ Fundado em 1956 de acordo com a Lei nº 2.743, onde determina que seu objetivo é organizar e executar os serviços de investigação e promover o combate à malária, leishmaniose, doença de Chagas, peste, brucelose, febre amarela, esquistossomose, ancilostomose, filariose, hidatidose, bócio endêmico, boubá, tracoma e outras endemias existentes no país, cuja investigação e combate lhe forem especialmente atribuídas pelo Ministro de Estado da Saúde, de acordo com as conveniências de ordem técnica e administrativa. Compõem o Instituto de Endemias Rurais os Centros de Pesquisas – Renê Rachou localizado em Belo Horizonte no Estado de Minas Gerais e Aggeu Magalhães localizado em Recife no Estado do Pernambuco e dois Núcleos de Pesquisas – Gonzalo Muniz no Estado da Bahia e outro na Guanabara.

³⁶ Fundado em 11 de novembro 1936 de acordo com a Lei nº 59 na cidade de Belém no Estado do Pará. Batizado de Instituto de Patologia Experimental do Norte (IPEN), altera sua denominação em 8 de novembro de 1940 para Instituto Evandro Chagas (IEC) em homenagem ao cientista Evandro Chagas. Em 1942 o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), posteriormente denominada de Fundação Serviço de Saúde Pública (FSESP), entidade ligada aos governos do Brasil e dos Estados Unidos, sobretudo aliado a Fundação Rockefeller, incorporou o IEC. De acordo com o decreto nº 66.624 de 1970 o IEC é transferido da FSESP para a Fundação Instituto Oswaldo Cruz, mas em 11 de julho de 1975 retorna novamente para o FSESP retirando-se do âmbito de instituições que compunham a Fiocruz. Desde 1991 o IEC pertencente à Fundação Nacional de Saúde (FNS). O IEC destinou-se a pesquisa de biomédicos e vigilância epidemiológica ao longo das rodovias Transamazônica e Santarém-Cuiabá e em outras áreas da região amazônica entre os Estados do Pará, Amazonas e norte de Mato Grosso.

³⁷ Fundado em 8 de janeiro de 1946 pelo Decreto-Lei nº 8.584, com sede no distrito federal, então cidade do Rio de Janeiro. O instituto era destinado a realizar pesquisas, estudos e investigações sobre a lepra no Brasil, sendo a

Em 13 de agosto de 1970 por meio do Decreto nº 67.049, instituiu-se o estatuto da fundação, que contou com a incorporação de mais duas unidades, o Instituto de Produção de Medicamentos e Produtos Profiláticos (Ipromed)³⁸, derivado da fusão do Serviço de Produtos Profiláticos até então ligado ao Departamento Nacional de Endemias Rurais e o Departamento de Soros e Vacinas do Instituto Oswaldo Cruz, e o Instituto Presidente Castello Branco³⁹, nova denominação dada a Escola Nacional de Saúde Pública criada em 1954.

Assim, o novo empreendimento criado pelo regime civil-militar adquire formato a partir da aprovação do estatuto que formaliza e estabelece as diretrizes para a fundação. No aspecto legal, a Fiocruz ganha personalidade jurídica de direito privado, enquadrada no Código Civil brasileiro como Fundação Privada, vinculada ao Ministério da Saúde. Do ponto de vista gerencial, o estatuto prevê plena autonomia administrativa, financeira, técnica-científica, didática e disciplinar. A natureza jurídica dada a Fiocruz revela a personificação de um ente público sob uma norma jurídica inteiramente nova, tendo em vista que o modelo de Fundação para entidades públicas foi uma novidade no arcabouço jurídico brasileiro neste período⁴⁰.

Os fins pelos quais o complexo fundacional deve se reger corresponde ao tripé pesquisa, ensino e produção. No primeiro recai a responsabilidade de realizar pesquisas científicas no campo da medicina experimental, da biologia e da patologia; no segundo, cabe a responsabilidade de formar e aperfeiçoar pesquisadores em ciências biomédicas, sanitárias e demais profissionais da saúde; por fim, em nível da produção, fica incumbido a elaboração e fabricação de produtos biológicos, profiláticos e medicamentosos para as atividades da Fundação e do Ministério da Saúde, tendo em vista as necessidades do país e as exigências da

única entidade no país que se destina essencialmente a pesquisa sobre a lepra. Atualmente o instituto equivale ao Departamento de Hanseníase pertencente ao Instituto Oswaldo Cruz.

³⁸ O Ipromed foi extinto em 1976, sendo desmembrado em dois laboratórios vigentes até os dias de hoje, são eles: o laboratório de Tecnologia em Produtos Biológicos (Bio-Manguinhos) e o laboratório de Tecnologia em Quimioterápicos de Manguinhos (FAR- Manguinhos). O Ipromed criado em 1970 possuía as finalidades de “preparação de produtos biológicos de aplicação preventiva e curativa; formalizar e acondicionar produtos quimioterápicos de aplicação em Saúde Pública; formular e acondicionar produtos destinados ao combate de vetores e hospedeiros intermediários de agentes etiológicos de doenças humanas e efetuar investigações com o objetivo de verificar a eficácia dos produtos preparados e aprimorá-los”. A título de exemplo, o Ipromed promoveu a produção de vacinas contra a Febre Amarela, Varíola, Gripe, Herpes Simples, Raiva, Cólera, Febre Tifóide, Difetéria Tétano e Vacina Tríplice. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório das atividades referente ao exercício de 1974. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1974, p. 3.

³⁹ Segundo o Art. 29 do Decreto nº 67.049 de 1970 que aprova o estatuto da Fiocruz, o Instituto Presidente Castello Branco, nova denominação dada a Escola Nacional de Saúde Pública em homenagem ao ditador do regime civil-militar o General Castello Branco, tem por finalidade: avaliar, qualitativa e quantitativamente, as necessidades de pessoal para o sistema nacional de promoção, proteção e recuperação da saúde; preparar pesquisadores em ciências biomédicas, profissionais de saúde pública e pessoal sanitário auxiliar de nível médio; proceder a estudos e pesquisas de interesse para o aperfeiçoamento técnico-científico dos profissionais de saúde.

⁴⁰ Trataremos de maneira mais detida deste tema na seção 2.3 do presente trabalho.

Segurança Nacional⁴¹. As finalidades vão ao encontro com o tripé desenhado por Oswaldo Cruz e que foi certamente a base institucional de Manguinhos durante toda a sua história até aqui.

A estrutura organizacional pensada por Rocha Lagoa escrita no estatuto, divide a Fiocruz em seis núcleos, são eles:

1) *Conselho de Administração*: presidido pelo Ministro da Saúde e seus membros eram indicados pelo próprio ministro. O conselho tinha por objetivo expedir atos normativos acerca da gestão administrativa e financeira, emitir parecer sobre as propostas orçamentárias e as prestações de contas. Em grande medida, o conselho servia como forma de controle do Ministério da Saúde e do regime civil-militar sob a Fiocruz. De certa forma, o conselho põe em causa o conceito de autonomia gerencial anunciada no estatuto, em virtude o controle exercido pelo poder estatal.

2) *Presidência*: a fundação será presidida pelo Diretor do Instituto Oswaldo Cruz, nomeado pelo Ministro da Saúde⁴². Além disso o presidente da fundação será o presidente do Conselho Técnico-Científico. Por outro lado, o art. 9 do estatuto menciona que o Presidente da República tem autorização para interferir na lógica de funcionamento e gestão da fundação. Outro aspecto importante deve-se ao fato do presidente da Fundação ser o responsável por nomear os diretores dos institutos integrantes. No entanto, o que se observou ao longo dos anos em que a fundação esteve sob o julgo do regime civil-militar foi a ausência de autonomia em relação às ações voltadas para nomeação de cargos diretivos, ao passo que o Ministério da Saúde e os integrantes do regime acompanharam de perto os indicados e o perfil das lideranças internas na instituição⁴³.

3) *Órgãos de Assessoramento (conselho técnico-consultivo e consultoria jurídica)*: O conselho técnico-consultivo tinha caráter opinativo em questões postas pelo presidente da fundação, sendo tomadas as decisões por maioria absoluta, cabendo ao presidente aprovar ou não as decisões. O conselho técnico-consultivo era composto pelos dirigentes departamentais⁴⁴

⁴¹ BRASIL. Decreto nº 67.049, de 13 de agosto de 1970.

⁴² BRASIL. Art. 8. Decreto nº 67.049 de 1970.

⁴³ Para saber mais sobre o controle exercido pelo regime na Fiocruz, conferir: BRITTO. Nara. (Coord.). Memória de Manguinhos. Acervo de depoimentos. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz. Fundação Oswaldo Cruz, 1991 e Fundo Institucional Presidência/ Departamento de Arquivo e Documentação/ Casa de Oswaldo Cruz/ Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

⁴⁴ Departamento de Microbiologia e Imunologia Departamento de Zoologia Médica, Departamento de Patologia e Doenças Tropicais e Departamento de Química e Terapêutica Experimental, do Instituto Oswaldo Cruz; Coordenação dos Órgãos Autônomos; Direção do Instituto Presidente Castelo Branco e Departamento de Preparação de Pessoal do mesmo Instituto; Direção do Instituto de Produção de Medicamentos e Departamento de Produção Quimioterápicos e Pesticidas do mesmo Instituto. BRASIL. Art. 12. Decreto nº 67.049 de 1970.

indicados pelo presidente da fundação e por um diretor oriundo dos diretores dos órgãos autônomos que participaram em sistema de rodízio, tendo como critério a preferência pelos institutos mais antigos. Por sua vez o conselho jurídico se subordinará ao presidente da fundação e terá como funções as atividades que são típicas do campo jurídico (emitir pareceres, elaborar contratos, apoio jurídico, entre outros). Portanto, o estatuto previa que a composição do conselho de assessoramento será indicada pelo presidente da Fiocruz, as suas atribuições e pautas serão traçadas pelo presidente, tendo este o poder de veto e mando sobre as questões internas. Nunca é demais lembrar que este quadro de trabalhadores em sua maioria foi montado pelas lideranças envolvidas com o regime civil-militar, confirmando o severo controle interno na Fiocruz.

4) *Órgão de Fiscalização Financeira (Junta de Controle)*: Composta por três membros efetivos e três suplentes, sendo dois membros efetivos e suplentes designados pelo Ministro da Saúde e um efetivo e suplente indicado pelo Ministro da Fazenda. O objetivo desse órgão assenta em controlar as questões relativas às finanças, o orçamento, e documentos em geral que são expedidos pela instituição, doações, alienações, e elaborar e aprovar o regimento interno da Fiocruz. Para tanto, tais membros serão em sua totalidade composta por pessoas de confiança do regime e externas à instituição, com mandato de quatro anos, podendo ser renovado pelo mesmo período.

5) *Órgão de Centrais de Direção Superior*: Composta pelos diretores do Instituto Oswaldo Cruz (IOC), Instituto Presidente Castello Branco, Instituto de Produção de Medicamentos e do Departamento de Serviços Gerais. A lógica de funcionamento interna dos institutos se baseou na criação de um regimento interno para cada um desses institutos na medida em que cada departamento a ele vinculado seriam orientados por tal regimento e gerenciados por um chefe indicado pelo diretor do respectivo instituto.

6) *Órgãos Autônomos*: Os órgãos com direção superior são: o Instituto Oswaldo Cruz; Instituto Presidente Castello Branco; Instituto de Produção de Medicamentos e Departamento de Serviços Gerais. Já os órgãos de estrutura autônoma são: Instituto Fernandes Figueira; Instituto de Endemias Rurais; Instituto Evandro Chagas e Instituto de Leprologia. A lógica de funcionamento gerencial desses órgãos autônomos será composta por um diretor designado pelo presidente da Fiocruz e por um coordenador designado pelo Instituto Oswaldo Cruz. Neste caso, ambos são a mesma pessoa. A autonomia é relativa, como bem aponta o art. 26 do Decreto nº 67.049, de tal modo que os órgãos autônomos podem estabelecer normas gerais de administração por meio de um regimento interno que deverá ser confeccionado e submetido ao

Conselho de Administração da Fiocruz. No entanto, mesmo que o decreto sinalize certa autonomia no campo da pesquisa, os planos e programas de pesquisas serão avaliados e aprovados pelo presidente da fundação, retirando assim a autonomia nas práticas científicas.

Após descritos as normas básicas de funcionamento interno, seria preciso definir como se daria as receitas da Fundação. Este tema que, sem dúvida, percorreu de maneira espinhosa os setenta anos de existência de Manguinhos, não poderia deixar de ser diferente na construção do complexo fundacional. O estatuto apontou que a Fiocruz para constituir seu patrimônio poderia adquirir recursos de pessoas físicas e jurídicas, de empresas privadas, públicas, nacionais e estrangeiras, órgãos públicos, prestação de serviços e outras receitas, mas sem perder de vista que o Ministério da Saúde será o responsável central pelo financiamento de recursos via dotação orçamentária anual.

Não obstante às receitas internas, o ponto alto do estatuto está descrito em seu Art. 35, *alínea e*, ao dizer que constituem receitas da Fundação a “venda de produtos biológicos, profiláticos e medicamentos”⁴⁵. Para tanto, com as seguintes ressalvas dispostas no Art. 6 “autorizada a comercializar os produtos do Instituto de Produção de Medicamentos, criando, para isso, os setores específicos que forem considerados necessários”, e Art. 7 “a renda obtida com as operações comerciais autorizadas pelo artigo anterior ficará vinculada ao Fundo Nacional de Saúde, conforme o estabelecido em convênio a ser celebrado entre a Fundação Instituto Oswaldo Cruz e o Ministério da Saúde”⁴⁶. Portanto, o estatuto não confere autonomia na comercialização e obtenção das receitas para a instituição, sendo controlados pelo Fundo Nacional de Saúde.

O presidente da Fiocruz enviará anualmente para o Ministério da Saúde o orçamento previsto pela instituição a ser liberado pelo referido ministério, mediante aprovação do governo federal⁴⁷. Como será possível perceber mais adiante, o Ministério da Saúde em nenhum momento foi capaz de cumprir com os valores orçamentários solicitados pela fundação, mantendo-se sempre um déficit no repasse para a Fiocruz.

Por fim, Rocha Lagoa e as lideranças do regime em conformidade com o Decreto nº 200 de 1967, responsável por traçar as bases da reforma administrativa no país, deram vida a flexibilização das relações de trabalho no âmbito do serviço público por meio da institucionalização do afrouxamento dos direitos trabalhistas. O Art. 40 do estatuto nos diz que

⁴⁵ BRASIL. Decreto nº 67.049, de 13 de agosto de 1970.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

os trabalhadores da Fiocruz estarão submetidos ao regime da legislação trabalhista nas bases da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), com a seguinte ressalva, “respeitada a situação e os direitos dos funcionários pertencentes aos antigos órgãos do Ministério da Saúde integrados à Fundação”⁴⁸. Isto quer dizer que os trabalhadores que integram o novo empreendimento, cuja origem legal estava assente no regime de estatutário (servidor público), permaneceriam nestas condições.

Em boa medida, o que se verificou como está bem explícito no Decreto nº 200 de 1967, insere-se na possibilidade de escolha do trabalhador em permanecer no regime estatutário de trabalho ou migrar para o regime CLT. No primeiro caso, os trabalhadores estariam sob o regimento da administração do Estado, gozando de estabilidade, gratificações, entre outros direitos que são exclusivos do estatutário. Quanto ao regime celetista, o trabalhador não dispõe de estabilidade, e estão regidos pela lei da CLT. Portanto, os novos trabalhadores da Fiocruz passariam obrigatoriamente para o regime de CLT.

Embora os trabalhadores tenham esta possibilidade de escolha, a situação se tornou mais complexa do que se imaginava, como apontam os relatos de pesquisadores da instituição, ao mencionar que os salários para estatutários estavam aquém dos salários de celetistas e ainda mais abaixo dos salários de outras instituições públicas (BRITO, 1991). O descaso proposital do regime civil-militar com o trabalhador público era patente, buscava-se inserir de maneira integral a lógica das relações de trabalho do sistema privado. É possível perceber a mudança na legislação trabalhista de pessoal da Fiocruz de maneira acentuada na década de 1970, como comprova as listas com as relações de pesquisadores que passam a optar pelo regime de CLT. Estes documentos estão disponíveis no arquivo da Casa de Oswaldo Cruz (Fiocruz), no Fundo Presidência, seção Secretaria Geral⁴⁹.

Para além disso, fica normatizado que o ingresso de novos trabalhadores na fundação não passaria pela obrigatoriedade do crivo do concurso público, tornando-se possível a

⁴⁸ BRASIL. Decreto nº 67.049, de 13 de agosto de 1970

⁴⁹ Tivemos acesso a uma documentação vasta e variada que corresponde aos institutos que compõem a Fiocruz, especificamente entre os anos de 1970 a 1978, onde indica por meio de listas, cartas, memorandos, ofícios, tabelas a adoção e/ou migração para o regime CLT por parte de trabalhadores da instituição. A documentação não se encontra completa relativa ao período anual e muitos documentos não estão disponíveis para a pesquisa, por estarem em processo de manutenção. Outro obstáculo encontrado diz respeito ao fechamento do arquivo para reformas no decorrer da escrita desse trabalho. Por tais motivos não foi possível dimensionar e quantificar dados acerca dos trabalhadores que migraram e entraram no regime de CLT. Ver: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Fundo Institucional Presidência/ Departamento de Arquivo e Documentação/ Seção Secretaria Geral. Casa de Oswaldo Cruz.

contratação ao gosto das direções e coordenações internas. Outra medida acerca das relações de trabalho concerne na possibilidade de contratar trabalhadores por curto período, trabalhadores temporários, regidos pelo regime de CLT.

Definidas as regras e o direcionamento desse “novo” empreendimento em saúde pública no Brasil, os institutos que em grande medida já vinham contribuindo para o desenvolvimento da ciência em saúde, tiveram pela frente o desafio de compor uma unidade e uma identidade, sob a direção do Instituto Oswaldo Cruz e denominados de Fiocruz. Porém, o funcionamento das instituições que abrangem o empreendimento autoritário do regime civil-militar não sofreu impactos significativos a respeito do *modus operandi* anterior a criação da Fiocruz. A reestruturação planejada e formalizada das funcionalidades ocorrerá a partir de 1976 no governo do Presidente Ernesto Geisel. Desse modo, durante longos quinze anos de repressão ditatorial, a fundação se viu na tarefa de criar um sentido unitário, um projeto político institucional a fim de dizer a que veio. Nesse sentido, nas linhas que se seguem, analisaremos como se deu a política institucional da Fiocruz entre os anos de 1970 a 1985.

2.2 Caminhos da Fiocruz à sombra da repressão modernizadora.

Concluídos os ordenamentos formais e legais da Fiocruz, iniciou-se um longo caminho rumo a construção de uma identidade unitária para a fundação. Durante este percurso regido pelo regime civil-militar, a Fiocruz enfrentou momentos de perseguição, repressão, autoritarismo, crises internas, projetos de modernização, esvaziamento institucional, desprestígio político, que em boa medida, contribuíram para promover uma lógica de precarização e flexibilização do serviço público estatal, abrindo caminho para identidade privatista, como pretendemos demonstrar ao longo deste capítulo.

De acordo com o historiador da Casa de Oswaldo Cruz, Jaime Benchimol (2001), a criação da Fiocruz foi uma ação mal planejada, contribuindo para o enfraquecimento de todas as unidades integrantes do complexo fundacional. Para o autor, um dos fatores centrais para o fracasso inicial desse projeto assenta na posição subalterna que o Ministério da Saúde chefiado por Rocha Lagoa dispunha no congresso federal. Além disso, a política de saúde do regime civil-militar era fundamentalmente privatista, classista, privilegiando a medicina curativa voltada para as camadas superiores da estrutura social dos grandes centros urbanos. Benchimol

(2001, p. 308) sugere que tais fatores corresponderam a miséria orçamentária de institutos como a Fiocruz por não se adequarem a política de saúde do regime.

Neste período a saúde pública se transformou em negócio para as empresas privadas, que passam a receber altos investimentos do Estado, como aponta Jaime Benchimol (2001) entre 1964 e 1974 os hospitais particulares cresceram mais de 200%, de 944 unidades para 2.121. O autor demonstra a redução dos investimentos em saúde pública, o Ministério da Saúde criado em 1953 recebeu recursos na casa de 1% do produto interno bruto (PIB) durante os anos de 1964-84 conforme ilustra a tabela 1, ao passo que em 1961 o orçamento girava em torno de 4,57%. Os sombrios anos de repressão militar acentuou os problemas de saúde no país e criou condições para uma crescente privatização no setor (ESCOREL, 2008). Um regime imerso em contradições, de uma articulação rumo ao desenvolvimento das ciências, como exemplo à criação de inúmeras instituições de pesquisa, ao descaso e sucateamento, sempre regido pelo rígido autoritarismo do poder militar.

Tabela 1: Participação do Ministério da Saúde nas despesas gerais da União - Brasil

Anos	Percentual (%)	Anos	Percentual (%)
1970	1,11	1978	1,81
1971	1,41	1979	1,82
1972	1,19	1980	1,38
1973	1,03	1981	1,39
1974	0,94	1982	1,56
1975	1,13	1983	1,11
1976	1,58	1984	1,48
1977	1,80		

Fonte: BENCHIMOL, Jaime. (Coord.). Febre amarela: a doença e a vacina, uma história inacabada. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001, p.324.

Os primeiros presidentes do novo empreendimento em saúde vieram da direção do Instituto Oswaldo Cruz, José Guilherme Lacôrte (1969-1970), Oswaldo Cruz Filho (1970-1972) e Oswaldo Lopes da Costa (1972-1975) da direção da Escola Nacional de Saúde Pública, que após o golpe foi rebatizada de Instituto Presidente Castello Branco. A gestão de Oswaldo Cruz Filho do ponto de vista político-administrativo, foram adotadas medidas visando regularizar os vínculos empregatícios de trabalhadores que vieram do Ministério da Saúde para

a Fiocruz e a situação dos trabalhadores estatutários e celetistas⁵⁰. Por outro lado, o que marcou o período da sua gestão não foram os atos institucionais, mas a dura repressão do regime civil-militar no instituto.

O recrudescimento da repressão ocorrerá a partir da chegada a Presidência da República do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), juntamente com a posse de Rocha Lagoa a frente do Ministério da Saúde (1969-1972). Médici decreta em 01 de abril de 1970 o Ato Institucional nº 5, suspendendo garantias constitucionais, ao mesmo tempo em que atribuía poderes extraordinários ao Presidente da República. Aproveitando-se do estado de exceção que se instalará no país, Rocha Lagoa a frente do Ministério da Saúde finalmente conseguiu punir os pesquisadores de Manguinhos no fatídico episódio conhecido como o “Massacre de Manguinhos”. Este acontecimento correspondeu a cassação de dez pesquisadores do Instituto Oswaldo Cruz⁵¹, que perderem os seus direitos políticos e foram aposentados compulsoriamente pelo regime civil-militar (LENT, 1978). Para tanto, como relata Haity Moussatché, um dos cassados, a barbárie foi além do “Massacre de Manguinhos”:

Muito se fala nos cassados. Eles foram importantes, mas muito importantes foram as pessoas que saíram do instituto jovens, que agora são maduras, com quarenta anos, e que o instituto perdeu! Mais importante eles do que nós.... Eu, com 61 anos, fui cassado mas podia ter morrido. Destruíram o laboratório, dispersaram uma porção de gente! O Nelson Vaz era um dos melhores imunologistas do Brasil, saiu daqui. Annie Prouvost-Danon foi para a França. A Maria da Guia Silva Lima para o Ceará, para a universidade também. O Leopoldo De Meis é professor na escola de bioquímica, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem projeção internacional. Ou mesmo o Dietrich! Essa gente foi criada por nós e dispersada! (MOUSSATCHÉ, 1998, p. 13).

De acordo com relatos dos próprios cassados, esta medida servia como forma de punir os envolvidos na luta pela criação do Ministério da Ciência, pela busca da autonomia do instituto frente ao Estado, e de serem contrários a vinculação de Manguinhos ao Ministério da Saúde em concomitância com a política desenhada pelos militares no campo da ciência e tecnologia⁵². Vale ressaltar que dentre os pesquisadores perseguidos haviam aqueles de pensamento socialista, alvo central da ditadura civil-militar, como por exemplo, Haity Moussatché convidado por Darcy Ribeiro (reconhecido intelectual da esquerda brasileira,

⁵⁰ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1971-1972 e 1972-1973.

⁵¹ Recomenda-se a leitura do livro de Anastácio Morgado, que traz uma visão um pouco diferente da apresentada por Herman Lent em seu livro “O Massacre de Manguinhos”. Morgado, trabalha não apenas com os dez pesquisadores cassados, trazendo à tona o prejuízo causado pelos militares em diferentes níveis na instituição e na pesquisa brasileira. O autor demonstra que mais do que dez pesquisadores participaram do massacre em Manguinhos, indicando que muitos pesquisadores e trabalhadores de modo em geral sofreram de maneira contundente com o regime. Ver: MORGADO. Anastácio. Manguinhos Político: o Massacre Interno. Rio de Janeiro. Editora. Fiocruz. 1998.

⁵² Ver: LENT (1978), MORGADO (1998), MOUSSATCHÉ (1998).

cassado pelo regime militar) na elaboração do projeto de construção da Universidade de Brasília.

Toda esta perseguição contribuiu para que boa parte do quadro de dirigentes e atores políticos envolvidos com a história e com a identidade de Manguinhos fossem retirados de cena por grupos conservadores ligados ao regime civil-militar. Estas medidas ocasionaram uma grande perda de consenso político nas lideranças do instituto, que foram ocupadas por pesquisadores e personagens escolhidos pelos militares externos a Fiocruz. O desmonte institucional imposto pela ditadura contribuiu para esvaziar a instituição no seu aspecto político representativo e, sobretudo no desenvolvimento da pesquisa científica com a transferência, expulsão e pela própria saída de pesquisadores ameaçados pelo regime e descontentes com a situação em vigor.

Os primeiros anos da fundação revelam um cenário de incertezas institucionais e um terrorismo de Estado, demonstrando a incapacidade do regime na construção de um projeto unitário para o complexo fundacional. A seguir a Oswaldo Cruz Filho, o Ministério da Saúde designa para presidir a entidade Oswaldo Lopes da Costa (1972-1975), assim como seu antecessor, enfrentou além da ausência de um projeto político-institucional, o descaso do governo acerca dos recursos orçamentários.

Na gestão de Oswaldo Lopes da Costa foi lançado o Programa Saúde da Função Saúde e Saneamento, subdividindo a instituição em quatro sub-programas com objetivo de traçar políticas direcionadas para as áreas de administração, ensino (Estudos e Pesquisas Econômicas-Sociais), produção (Produção Industrial) e pesquisa (Pesquisas Científicas e Tecnológicas). A Fiocruz se subdividia em sete instituições, sendo cinco da área de pesquisa, uma de ensino e uma voltada para a fabricação de produtos profiláticos e medicamentos. Por seu turno, o programa articulado por Lopes da Costa esbarrou em grande medida nas dificuldades financeiras em nível das atividades finalísticas, como em investimento e execução de obras, compras de equipamentos, desenvolvimento da estrutura física e básica de maneira em geral. A tabela 2 confirma o déficit orçamentário previsto para os sub-programas relacionados ao ano de 1974.

Tabela 2: Despesas de Capital e Total Geral Orçamentário.

Sub-programa	Atividades	Despesas de Capital*						Total Geral Orçamentário	
		Recurso do Tesouro Nacional		Outras Fontes		Total Despesa de Capital		Previsto	Realizado
		Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado		
Administração	Direção	2.367.300	501.906	32.168	22.100	2.399.468	524.006	7.194.090	2.697.944
Estudos e Pesquisas Econômica-sociais	Ensino	411.942	206.391	67.732	-	479.674	206.391	10.652.891	6.950.449
Produção Industrial	Fabricação	133.400	66.861	1.192.879	727.694	1.326.279	794.555	11.008.462	8.183.902
Pesquisas Científicas e Tecnológicas	Pesquisa	462.900	347.514	491.895	360.735	954.795	708.249	21.937.834	17.581.526
Total		3.375.542	1.122.672	1.784.674	1.110.529	5.160.216	2.233.201	50.793.277	35.413.821

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1974*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1974.

*Obras públicas, serviço em regime de programação especial, equipamentos e instalações e material permanente.

A tabela 2 trabalha com as despesas de capital, ou seja, despesas relacionadas com aquisição de maquinário, realização de obras, investimentos de forma em geral, sem incluir, por exemplo, despesas com pessoal. O quadrante “total geral orçamentário”, corresponde ao orçamento completo planejado para o ano de 1974 e o valor efetivamente adquirido. Dessa maneira, o orçamentário previsto *versus* realizado revelou o baixo investimento nos sub-programas da Fiocruz, impactando respectivamente na execução de tarefas e nas metas preestabelecidas. Os relatórios de atividades da Fiocruz entre 1970 a 1973 sinalizam na mesma direção dos resultados apresentados pelo relatório de atividades de 1974. O que se observa nos primeiros anos da criação do complexo fundacional além da escassez de recursos financeiros foi a falta de incentivo e desenvolvimento da pesquisa, priorizando a produção de produtos que, de certa maneira, atendiam às necessidades imediatistas e funcionais do Ministério da Saúde, ou seja, a produção de quimioterápicos e biológicos de caráter curativo.

As metas propostas pela Fiocruz já eram racionadas pelo contexto precário que se anunciava, de tal forma que os resultados alcançados confirmam a fragilidade da instituição, os problemas estruturais, sobretudo, financeiros, e a falta de um projeto público voltado para seu crescimento. A tabela 3 revela a previsão de tarefas para o ano de 1974 e quais as metas a serem alcançadas. Em contrapartida, demonstra quantitativamente como se operou a realização das

metas pré-estabelecidas. Portanto, o que se observa é um baixo cumprimento das metas previstas, algumas tarefas revelando um baixíssimo percentual de cumprimento, afetando o funcionamento da instituição.

Tabela 3: Execução de Tarefas x Metas do Tripé finalístico

	Tarefas e/ou Trabalhos	Meta Previstas	Meta Realizada	% de Cumprimento	
Produção Industrial	Quimioterápicos	Comprimidos	40.542	52.889	130
		Drágeas	30.880	29.544	95
		Colírios	150	144	96
		Xarope	72	61	84
		Pomada (bisnaga)	800	300	37
	Biológico	Vacina Vírus (dose)	6.900	4.566	66
		Vacina Bacteriana (dose)	3.690	1.072	29
	Saneantes	Pasta (kg)	50	-	0
		Pó (kg)	1.000	45	4
		Solução (lt)	30.000	800	2
Ensino	Cursos		10	10	100
	Pesquisas em Recursos Humanos		7	4	57
	Pesquisas em Engenharia Sanitária		3	3	100
	Pesquisas em Ciências Biológicas		9	10	111
Pesquisa Científica e tecnológica	Microbiologia e Imunologia		32	17	53
	Zoologia Médica		84	32	38
	Patologia e Doenças tropicais		22	10	45
	Química e Terapêutica Experimental		72	27	37
	Pesquisa em Obstétrica		7	4	57
	Pesquisa em Pediatria		18	18	100
	Pesquisa em adolescência		1	-	0

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1974*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1974.

Encontramos de maneira mais detalhada nos arquivos da Fiocruz os dados acerca do ano de 1974. Porém, os relatórios dos anos de 1970 a 1973 deixam claro as mesmas

dificuldades, sendo possível perceber a partir da análise comparada apontada na tabela 4, que trata dos valores disponibilizados efetivamente pelo governo e por outras receitas entre os anos de 1971 a 1974 nos quais tivemos acesso.

Tabela 4: Orçamento geral Fiocruz 1971 a 1974 (valores na moeda Cruzeiro – CR\$)

Relatório	1971-72	1972-73	1974
Dotação Orçamentária	15.540.500,00	18.015.100,00	24.549.740
Outras Receitas	5.748.404,65	12.768.739,45	10.864.081
Total Geral	21.288.904,65	30.783.839,45	35.413.821

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades referente aos anos 1971, 1972-1973 e 1974

A *dotação orçamentária* refere-se ao recurso liberado pelo Ministério da Saúde a Fiocruz. Entretanto, o valor repassado não condiz com o valor previsto pelo órgão federal, em muitos dos casos como no ano de 1974, pois era previsto a quantia de CR\$ 35.069.424, sendo efetivamente transferido para a instituição 70% desse valor. As *Outras Receitas* representam os recursos disponibilizados por outros órgãos e entidades que não seja o Ministério da Saúde. No entanto, em grande medida, eram recursos provenientes do setor público, como por exemplo, as entidades governamentais: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Fundação Nacional de Saúde, Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PAPPE).

Os recursos próprios que foram a base da instituição na primeira metade do século XX através da venda de produtos biológicos, adquirem irrisória relevância no quadro mais geral do orçamento financeiro. De certa forma, os recursos oriundos da produção interna perdem importância por razões de ordem estrutural do Estado que enseja uma série de medidas de controle da venda e obtenção das receitas para a entidade, como sugere o estatuto da instituição ao dizer que a renda obtida pela venda dos produtos ficará vinculada ao Fundo Nacional de Saúde (FNS). A perda da autonomia na comercialização de produtos retira da fundação a capacidade de angariar vultosos recursos internos.

Deste modo, a escassez estrutural de recursos transferidos do Estado para a entidade, aliado aos baixos índices de captação de recursos externos (incluem os recursos de órgãos públicos e privados não vinculados ao Ministério da Saúde) demonstram um déficit orçamentário nas áreas de pesquisa, ensino, produção e no setor de administração gerencial. Por outro lado, revela a separação de maneira bem nítida do binômio pesquisa aplicada x pesquisa básica, privilegiando a aplicação prática da ciência conjugada com a fabricação de

produtos. O esboço estrutural-funcional da fundação demonstra claramente sua adesão a construção de um empreendimento preocupado em produzir conhecimento direcionado para necessidades governamentais, desprezando a produção de conhecimentos a longo prazo, descobertas de novas perspectivas em saúde, produtos, vacinas, metodologias e tudo que se aplica a pesquisa básica em saúde.

Neste quadro de precariedade de recursos, esvaziamento político e separação das duas áreas que deram origem a Manguinhos, resta dimensionar como se estruturou o corpo de trabalho no novo empreendimento. Entretanto, concentraremos nossa análise nos trabalhadores funcionais, deixando de lado o grupo dirigente composto pelo presidente, diretores de institutos e coordenadores de departamento, pois como se sabe são representantes e/ou indicados pelo regime civil-militar conforme aponta o estatuto da fundação.

A análise das informações trabalhistas sobre o período entre 1970 e 1974 encontram-se de maneira dispersa no arquivo da Fiocruz, sendo possível dimensionar de forma mais confiável apenas os dados relativos ao ano de 1974 contidas no seu relatório de atividades. Não tivemos acesso a informações detalhadas e compiladas sobre o quadro de trabalho da fundação nos primeiros três anos de sua existência⁵³. Embora a fundação tenha sido criada com a junção de unidades que integravam o Ministério da Saúde, a existência de informações precisas sobre os trabalhadores ainda era um assunto a resolver, quantificar o número de trabalhadores celetistas e estatutários e alocar os trabalhadores eventuais que chegavam do Ministério da Saúde, são problemas que enfrentamos nos primeiros anos da fundação.

O relatório de atividades de 1974 informa que dos institutos que compunham a fundação, o Instituto Presidente Castello Branco possuía como característica o emprego quase que total de trabalhadores em regime celetista, ao contrário dos demais institutos que funcionam com boa margem de trabalhadores estatutários. O relatório aponta que nos últimos dez anos a o Instituto Castello Branco não contou com a entrada de novos trabalhadores, causando prejuízos a pesquisa produzida na Fiocruz. Sugere ainda que um dos fatores centrais para esta estagnação assenta nos baixos salários e pela oferta de melhores condições de trabalho em outras instituições, somados ao desfalque que vem ocorrendo por ocasião de demissões e

⁵³ Vale ressaltar que o arquivo da Casa de Oswaldo Cruz (Fiocruz) paralisou suas atividades abertas ao público durante a realização desse trabalho, por motivo de obra e mudança de local. A data para reabertura fora prevista para janeiro de 2017, o que inviabilizou uma análise mais minuciosa do período entre 1970 a 1973. Porém, foi possível levantar uma boa quantidade de documentos deste período, que nos leva a crer que a sistematização dos números acerca do quadro de trabalhadores está escrita de forma mais confiável no relatório de atividades do ano de 1974.

aposentadorias. Podemos acrescentar também nesta lista a saída de trabalhadores que sofreram com a perseguição do regime civil-militar.

Outro fator preocupante diz respeito ao tempo de trabalho, em especial do quadro de trabalhadores especializados, enquadrados como profissionais, que em sua grande maioria encontram-se com mais de quatorze anos de efetivo exercício. As dificuldades também podem ser observadas ao relatarmos que os órgãos autônomos até o presente momento não possuem um regimento interno, o que de certa maneira não permite a confecção de uma tabela considerada ideal de trabalhadores, ou seja, uma tabela que fosse apresentada para o Ministério da Saúde tratando do plano de trabalho da Fiocruz acerca de salários, cargos, entre outros assuntos pertinentes ao plano de carreira do trabalhador.

A composição dos trabalhadores apresentados pelo relatório de atividades do ano de 1974 indica que a Fiocruz contava com 1051 celetistas e 1422 estatutários, totalizando 2473 trabalhadores, um percentual de 42,49% de celetistas e 57,51% de estatutários. Conforme pode se observar na tabela 5, dividiu-se os trabalhadores nos 4 subprogramas. O subprograma de administração contava com 36 trabalhadores celetistas, com percentual de 78,26%, e na área de Estudos e Pesquisas Econômicas e Sociais⁵⁴ com 267 trabalhadores celetistas, com percentual de 89,30%. Nos subprogramas de Produção e Pesquisa Científica e Tecnológica o número de celetistas encontrava-se abaixo do quadro de estatutários, mas com margem relativamente apertada, como pode se observar na área de Produção com 124 trabalhadores com percentual de 43,36% celetistas, e pesquisa com 267 celetistas, representando 34,59% dos trabalhadores⁵⁵.

Por outro lado, os profissionais de nível especializado no campo da pesquisa e produção de profiláticos e imunológicos apresentavam um número mais satisfatório de servidores, sendo 423 trabalhadores - 67,14% estatutários e 32,86% de celetistas. Este percentual favorável aos estatutários é acompanhado no quadro de trabalhadores técnicos e auxiliares na pesquisa, ensino e produção, contando com 890 trabalhadores divididos em 68,99% de estatutários e 31,01% de celetistas. O pessoal que exerce atividades administrativas é, sem dúvida, o núcleo base dos trabalhadores celetistas representados por 879 profissionais, onde 62,65% são celetistas e 37,35% são estatutários⁵⁶.

⁵⁴ Os trabalhadores celetistas do subprograma de estudos e pesquisas econômicas e sociais, representantes do núcleo de ensino da entidade, são em boa medida oriundos do Instituto Presidente Castello Branco que nada mais é que a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) voltada exclusivamente para o ensino, onde contavam com um quadro majoritariamente de celetistas.

⁵⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1974*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1974.

⁵⁶ Idem.

Tabela 5: Trabalhadores na Fiocruz 1974.

Subprograma	Características das unidades Executoras				
	Tipo	Pessoal (Número)			
		Profissional	Técnico e Auxiliar	Administrativo	Total
Administração	Direção			36	36
				10*	10*
Estudos e Pesquisas Econ. Sociais	Ensino	35	22	210	267
		14*	-	18**	32*
Produção Industrial	Fabrica	9	62	53	124
		13*	93*	56*	162*
Pesquisa científica e tecnológica	Pesquisa				
	I.O. C	16	20	120	156
		78*	190*	223*	491*
	I.F. F.	49	73	95	217
		121*	198*	113*	432*
	I. L.	5	4	9	18
		12*	18*	19*	49*
	I.E.C	5	68	69	142
		3*	23*	15*	41*
	INERu RJ	2	4	28	34
		13*	19*	16*	48*
	INERu BA	1	3	8	12
		3*	10*	1*	14*
	INERu MG	10	3	10	23
		19*	30*	24*	73*
	INERu PE	7	17	18	42
		8*	33*	29*	70*

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1974*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1974.

*Estatutários e **pessoal encarregado da limpeza, vigilância e conservação

Os dados apresentados revelam uma forte tendência em concentrar na instituição trabalhadores em regime celetista, seguindo as orientações do Decreto nº 200 de 1967. A base institucional da Fiocruz originária do antigo instituto de Manguinhos corresponde ao ensino, pesquisa e produção, sendo possível perceber através dos relatórios de atividades de 1970 a 1974 que o quadro de trabalhadores especializados, ou seja, os profissionais, majoritários no regime de trabalho estatutário, tendem a migrar ou serem incorporados na forma de trabalho CLT.

No campo do ensino observou o número de 35 profissionais celetistas e apenas 14 estatutários, a nível da produção os profissionais celetistas estão bem próximos dos estatutários, sendo 9 para 13 trabalhadores, e analisando a área da pesquisa apenas o Instituto Oswaldo Cruz com longa carreira nas ciências em saúde no país acompanhado do também Instituto Fernandes Figueira apresentaram números mais satisfatórios de estatutários. Já os demais centros de pesquisa têm margens bem apertadas. Não se pode perder de vista o esvaziamento da fundação motivada pelos afastamentos, perseguições, saídas compulsórias, aposentadorias e trabalhadores com elevada idade no exercício da função, prestes a se aposentar. O Instituto Oswaldo Cruz como já mencionado foi um dos que mais sofreu com as perseguições e afastamentos durante o regime civil-militar, contribuindo para a saída de trabalhadores estatutários da entidade, confirmando a tendência em constituir um quadro de trabalhadores em regime celetista típico do setor privado em uma instituição de caráter público.

2.3 A “recuperação de Manguinhos”: o mercado como antídoto.

A direção da Fiocruz e o regime civil-militar foram incapazes de construir nos primeiros anos um projeto institucional unificador que promovesse uma identidade para a fundação. Vários fatores contribuíram para o seu fracasso, em primeiro lugar o irrisório respaldo político do Ministério da Saúde no quadro governamental, que de certa forma, contribuiu para aprofundar o descaso acerca dos repasses orçamentários, que não passava de 1% do PIB neste período. Além disso, Rocha Lagoa como o grande formulador desse novo empreendimento, não foi capaz de traçar um planejamento que conferisse sentido a fusão dos institutos, tampouco, convencer os institutos da importância de se unirem em objetivos comuns.

Em terceiro lugar, o processo de decadência do poder simbólico da instituição, que de acordo com a historiografia está mencionado em boa parte dos depoimentos de ex-

pesquisadores e do ex-presidente da Fiocruz, Vinicius da Fonseca, apontam para uma crise de legitimidade da instituição no cenário nacional⁵⁷. De certa forma, os estudiosos do tema ao se referirem a Fiocruz, especialmente nos primeiros anos de sua criação, fazem alusão ao Instituto Oswaldo Cruz, ou seja, quando levantam a hipótese de crise institucional, fazem menção ao antigo instituto de Manguinhos.

Por outro lado, é questionável a chamada “crise” em Manguinhos, como bem apontou Haity Moussatché (1998), ao levar em conta que a saúde jamais pertenceu ao grupo de prioridades do Estado para o desenvolvimento da nação, pelo contrário, caracterizou-se pelos baixos investimentos ao longo de todo o século XX, o que por sua vez, contribuiu para o sucateamento da instituição no nível financeiro e político. O investimento na saúde tinha cariz imediatista, especialmente no que se refere ao Instituto de Manguinhos, direcionando-se, principalmente para o combate às enfermidades.

Neste sentido, Oswaldo Cruz e Carlos Chagas souberam, cada um à sua maneira, aproveitar às circunstâncias políticas de sua época, que em certo sentido, foram favoráveis ao desenvolvimento do instituto, por conta de uma longa lista de problemas na saúde pública brasileira e a carência estrutural do setor. Entretanto, nas décadas de 1950 até 1975, o instituto passou por um processo de remodelação organizacional, devido a reforma administrativa da Era Vargas e da transformação da saúde como política de Estado. A flexibilidade adquirida nos primeiros anos deu lugar a uma estrutura formal, e dirigida pelo Estado. Além disso, o país também se organizou e os graves e corriqueiros problemas de saúde pública do início do século XX foram de alguma maneira sendo gradativamente reduzidos ou controlados. Todavia, não se pode afirmar que a saúde pública atingiu o auge de sua excelência e que todos os problemas foram resolvidos, muito pelo contrário, a saúde brasileira encontrava-se em franca defasagem no campo da pesquisa e no atendimento ao cidadão.

Conseqüentemente, é comumente atribuído a Fiocruz, mais especificamente ao Instituto Oswaldo Cruz, a perda de função social no novo contexto sanitário brasileiro. Para tanto, o que se confirma de fato durante este período é o recrudescimento de políticas centralizadoras do poder executivo voltada para o instituto, a falta de projeto para a saúde pública e para a ciência e tecnologia em saúde e, sobretudo, uma época de profunda instabilidade política no país. Após a Era Vargas, responsável por organizar e trazer o instituto para a alçada do Estado, surgiram governos com curto espaço de tempo e sob forte pressão da oposição, dificultando a promoção

⁵⁷ Cf.: PONTE (2012), HAMILTON (1989), BENCHIMOL (1990) e (2001).

de projetos mais bem-acabados para a saúde. Esta trajetória não se alterou com o golpe civil-militar de 1964-1985, durante longos vinte e um anos, a saúde permaneceu nos escombros das políticas públicas, seguindo uma orientação privatista.

Em terceiro lugar, a estrutura jurídica traçada pelo estatuto da Fiocruz de 1970, mesmo que indicasse autonomia e flexibilidade administrativa e financeira, mantinha certas normas de controle, como o Conselho Administrativo e o repasse das receitas de produção para o governo federal. O status de fundação de direito privado nos moldes corretos de orientação mercadológica não havia ainda sido colocada em prática, seria preciso assim desatar as amarras jurídicas do estatuto.

Para solucionar estes problemas, era preciso obter recursos financeiros para além do orçamento do Ministério da Saúde, produzir um projeto institucional que desse coerência para o novo empreendimento em saúde, reformular os aspectos legais assentes no estatuto e, sobretudo, forjar uma gestão direta na fundação que estivesse em total harmonia com a Seplan, o Ministério da Saúde e o Presidente da República, conduzindo a política interna de maneira centralizada a fim de colocar em prática os objetivos delineados pelo regime civil-militar.

No que diz respeito a institucionalização da fundação nos programas financeiros, coube a responsabilidade aos planos de desenvolvimento relacionados a área da ciência e tecnologia. Este setor passou a fazer parte das preocupações do desenvolvimento econômico do regime, considerados como motor essencial para a modernização do país. Deste modo, sua importância é explicitada a partir da confecção de três planos de desenvolvimento econômico que contou com a integração de planos específicos para a ciência e tecnologia. Os planos de desenvolvimento são os responsáveis por aglutinar a estrutura estatal para a C&T em documentos formais que serviram de base para ações focalizadas e prioritárias do regime.

Neste sentido, o arcabouço político delineado pelo regime civil-militar para a ciência e tecnologia se constituiu a partir de reformas no campo da educação⁵⁸, na reestruturação das

⁵⁸ Fazemos referência ao Parecer nº 977 CES/CFE, de 3 de dezembro de 1965, também chamado de Parecer Newton Sucupira e a Reforma Universitária de 1968. O primeiro diz respeito a normatização dos cursos de pós-graduação no país, adotando como marco referencial modelo educacional das universidades estadunidenses. Por seu turno, A “reforma” universitária de 1968 apresenta sentidos antagônicos, de um lado, ocupou-se de modernizar a educação no país, como por exemplo, a institucionalização da carreira acadêmica, o fim das cátedras vitalícias, a adoção da titulação acadêmica como forma de ingresso e progressão na carreira, e medidas estruturais como a divisão em departamentos. Por outro lado, a reforma promoveu um caminho rumo ao ensino privado, orientado por uma base educacional profissionalizante, distanciada de uma atividade de pesquisa crítica e emancipatória. Os cursos de pós-graduação cresceram abruptamente durante o regime civil-militar, em especial no campo privado. LEHER, R.; SILVA, S. M. A universidade sob céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar. *Universidade e Sociedade* (Brasília), v. XXII, p. 6-17, 2014.

agências e nas políticas de fomento⁵⁹, nos planos de desenvolvimento econômico do governo e no controle federal por meio dos ministérios e da Secretária de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplan). Entretanto, a busca incessante por planos norteadores do planejamento estatal, conferiram um caráter limitado as políticas de desenvolvimento, pelo fato do planejamento serem de curto prazo e por não detalhar de maneira precisa os seus desdobramentos.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento representa bem a falta de direcionamento do planejamento estatal. Este documento foi publicado em 17 de dezembro de 1971 fazendo referência ao exercício de 1972 a 1974, sendo incluído posteriormente de maneira anexa o Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT para os anos de 1973-1974. Em resumo, o I PND/PBDCT propôs a interação entre a pesquisa-universidade-empresa, promovendo a formação de capital humano nas universidades, desenvolvendo pesquisas e fornecendo pessoal de acordo com às necessidades e demandas do mercado privado. Além disso, priorizou os investimentos em setores como a eletrônica, energia nuclear, pesquisa espacial e na indústria pesada⁶⁰.

Do ponto de vista da Fiocruz, o I PNB/PBDCT não empreendeu mudanças na instituição, em boa medida pela fraca presença ministerial de Rocha Lagoa à frente do Ministério da Saúde e pelo fato da saúde não ser uma área prioritária, como foi possível confirmar através dos escassos recursos transferidos e a ausência de projetos do governo voltados para a Fiocruz.

O corte na trajetória da fundação ocorre após a posse do General Ernesto Geisel em 3 de agosto de 1974. Neste ano iniciou os trabalhos para o II PND/PBDCT, que em grande medida, preservaram as bases políticas do I PNB. No entanto, Geisel inova ao reformular a

⁵⁹ As agências públicas de fomento que atuaram na construção do projeto em C&T durante o regime militar, são em especial: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT criado em 1969 e extinto em 1988; o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico – FUNTEC do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE; Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; e o Fundo de Amparo à Tecnologia – FUNAT. Chama atenção o arcabouço jurídico desses órgãos, o BNDE criado em 1952 pelo governo de Getúlio Vargas, respondia pela natureza jurídica de autarquia federal, ao passo que em 1967 por força do regime civil-militar vincula-se Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e em 1971 altera sua natureza jurídica para empresa pública e de direito privado. O mesmo ocorre com o CNPq e a CAPES, o primeiro fundado em 1951 pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, poucos dias antes de Vargas assumir o poder, e o segundo nasce em 1951 no governo de Vargas. Ambos representam o avanço no desenvolvimento da pesquisa brasileira que respondiam pela natureza jurídica de autarquia, direito público. Contudo, o regime civil-militar altera suas denominações para o direito privado, flexibilizando o modo de gestão e o repasse dos recursos. Portanto, a ditadura reestruturou os agentes de fomento para atenderem aos Planos Nacional de Desenvolvimento e as políticas focalizadas do governo, sob bases flexíveis de mercado.

⁶⁰ BRASIL. Presidência da República. *I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-74*. Rio de Janeiro, 1974.

estrutura administrativa responsável pela elaboração do plano ao extinguir o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral e em seu lugar criar a Secretária de Planejamento – Seplan em 1 de maio de 1974. A Seplan adquire status de ministério, assumindo um papel de destaque no governo na medida em que integra o centro das decisões econômicas do país por estar ligada diretamente à Presidência da República.

Pode-se afirmar que a Seplan era a representação da consolidação do Estado tecnocrático. Era ela o centro do poder e da articulação entre os ministérios, empresas privadas e estatais e a responsável por coordenar e desenvolver, a partir de seus órgãos, acessórios como o Ipea – Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada, planos de execução orçamentária e projetos, acompanhando-os detalhadamente. Por este quadro e pelo entendimento de que os avanços tecnológicos do país tinham uma relação direta com o crescimento econômico e, principalmente, pelas suas características de centralização, estabeleceu-se uma vinculação entre o CNPq e a Seplan. Além desta mudança, o CD – Conselho Deliberativo do CNPq foi substituído pelo Conselho Científico e Tecnológico – CCT, órgão máximo de assessoramento (LEHER; SILVA, 2014, p. 13).

A composição diretiva responsável pelo II PBDCT, será integrada além do poder executivo, pelo Seplan e CNPq. Este último também passou por uma reestruturação interna, abandonando sua personalidade jurídica de direito público e identidade de autarquia, para a qualidade jurídica de fundação de direito privado. A flexibilidade administrada atribuída ao CNPq vai ao encontro com os pressupostos do regime em criar instituições semelhantes às empresas privadas e, sobretudo, neste exemplo, para facilitar as políticas engendradas pelos planos de desenvolvimento conferindo ainda mais poder ao executivo federal. Isto porque, o CNPq vinculou-se diretamente ao Seplan, sendo o braço flexível do governo à medida em que adquiria condições para se desviar das amarras da administração pública nas operações principalmente de fomento e administrativas.

Desse modo, em 1974 é lançado o II PND, correspondente ao exercício de 1975-1979, e em 31 de março de 1976 o II PBDCT. Somado a isto, surge em 1975 o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – SNDCT, responsável por estruturar a área de C&T em sistemas, determinando que cada ministério que possua participação no setor se mobilize para construir órgãos setoriais em forma de secretárias. A descentralização das ações em C&T foram incorporadas pelo II PBDCT, responsável por organizar, orientar e coordenar às ações selecionadas como prioritárias de cada secretária, com aporte financeiro principal do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)⁶¹.

⁶¹ BRASIL. Decreto N° 75.225, de 15 de janeiro de 1975.

Nestas condições, o governo Geisel anuncia para o II PBDCT a quantia de Cr\$ 23 bilhões, correspondente ao período 1975/77 (valores de 1975), com média anual prevista para Cr\$ 6,8 bilhões. Além disso, os recursos do Plano Nacional de Pós-Graduação também são anunciados para compor o II PBDCT, com previsão para o período de 1975/77 de Cr\$ 3,7 bilhões (valores de 1975) (SALLES FILHO, 1976, p. 183). Porém, como demonstra o historiador Vicente Contador (2007), durante o governo Geisel (1975-1979), foram transferidos Cr\$ 925 milhões para a ciência e tecnologia, quantia que se revelou abaixo do previsto no PBDCT. A tabela 6 nos ajuda a perceber os valores efetivamente repassados para a ciência e tecnologia ao longo do II PNB/PBDCT.

Embora o governo não tenha cumprido em sua totalidade com os valores prometidos para a área de ciência e tecnologia, não se pode perder de vista que os recursos efetuados conferiam até o momento o maior investimento da história no setor. Em boa medida, pelo pioneirismo, tendo em vista a inexistência de uma agenda estatal em C&T ao longo da história do país e, sobretudo, pelo fato da ciência e tecnologia compor um dos elementos centrais para a modernização do país enquadrada no projeto de desenvolvimento de um capitalismo monopolista dependente e pela política de consenso manipulatório de um regime forte escrita na propaganda de “Brasil Potência”.

Tabela 6: Despesas com Ciência e Tecnologia no Brasil em relação ao PNB (1975-1979)

Valores em milhões de cruzeiros			
Ano	PNB	C&T	%
1975	4.031.224.2	161.249.0	0,37
1976	4.437.433.4	177.497.3	0,42
1977	4.555.739.7	182.229.6	0,55
1978	4.910.084.8	196.403.4	0,64
1979	5.155.589.0	206.223.6	0,61

Fonte: CONTADOR. Vicente. 2007, p. 110

O fomento para o campo da ciência e tecnologia e em particular para a Fiocruz, já se encontrava desenhado pelo governo federal. Restava agora inferir diretamente na fundação, e foi isto que Geisel fez em 12 de novembro de 1974 através do Decreto nº 74.878, alterando o

estatuto de 1970 ao permitir a obtenção da renda proveniente da comercialização de produtos fabricados pela instituição, extinguindo a obrigatoriedade de destinar os recursos para o Fundo Nacional de Saúde. No dia seguinte é expedido o Decreto nº 74.891, rebatizando a instituição para Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Esta medida exclui o termo Instituto da sua nomenclatura, pois como apregoa o Decreto nº 200 de 1967, a administração indireta será composta pela personalidade jurídica de Fundação de Direito Privado, sem mencionar a qualidade de Instituto no ordenamento jurídico da administração indireta à qual pertence a Fiocruz.

Neste sentido, o Decreto nº 74.891, prevê que além dos órgãos como secretarias, departamentos governamentais, coordenadorias em saúde que são típicos do regime jurídico do serviço público, as entidades de natureza jurídica de direito privado serão formadas apenas pela Fiocruz e pela Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP), acompanhadas da autarquia (direito público) Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Dessa maneira, o governo rompe com os entraves burocráticos e com o controle sob a venda dos produtos, libertando a fundação para a comercialização e obtenção de receita, do mesmo modo que abre caminho para a flexibilização administrativa e financeira agora entendidas como “verdadeira” fundação de direito privado.

Consequentemente, no ano seguinte durante a abertura da V Conferência Nacional de Saúde realizada em Brasília, no Distrito Federal, no dia 05 de agosto de 1975, Geisel discursou chamando a atenção da importância da saúde para o seu governo, indicando que investirá no setor, em especial na modernização da infra-estrutura técnico-científica em saúde pública em conformidade com o Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Nas palavras do militar:

Combinam-se neste programa a dinamização da investigação médico-científica, a mobilização experimental de tecnologias inovadoras para o combate de doenças, e a capacitação em alto nível de recursos humanos especializados. A recuperação da Fundação Oswaldo Cruz, instituição de prestígio internacional, representa, ao mesmo tempo, pré-condição e consequência deste programa⁶².

A preocupação de Geisel com o projeto de desenvolvimento científico e tecnológico do país no campo da saúde passaria invariavelmente por uma política que se voltasse de maneira mais pragmática para a Fiocruz, como fica evidente em seu discurso. Entretanto, o discurso de

⁶² GEISEL. Ernesto. Discurso pronunciado na V Conferência Nacional de Saúde. Cf.: BRASIL. Ministério da Saúde. *Anais da V Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, 1975, p. 22.

recuperação de uma instituição de apenas quatro anos de existência pode parecer inócuo ao primeiro olhar, mas o que está por trás dessa preocupação reside na construção de um consenso político e social para o projeto elaborado de maneira autoritária pelo regime, que buscou unir em um só arcabouço jurídico e com direcionamento unificado institutos com trajetórias e finalidades distintas.

Nesta perspectiva, a principal atitude do governo em relação a Fiocruz, consistiu na nomeação de Vinicius da Fonseca para o cargo de Presidente da fundação. Indicado pelo ministro da Saúde, Paulo de Almeida Machado e designado por Geisel. Fonseca era um economista com papel de destaque na articulação econômica do país, foi um dos fundadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁶³ em 1965 e por indicação do Ministro do Planejamento, Reis Veloso (HAMILTON; AZEVEDO, 2001), ocupou a coordenação da área social ligada à habitação, saneamento, saúde e previdência social. Como relata Vinicius da Fonseca em depoimento dado a Casa de Oswaldo Cruz, foi neste período que conheceu Paulo de Almeida Machado e iniciou seu envolvimento com a área da saúde, para posteriormente ser convidado por Machado, então ministro da Saúde, para assumir a Presidência da Fiocruz. Nas palavras de Vinicius da Fonseca:

O Paulo de Almeida Machado passou um período grande tomando pé no ministério. Foi quando ele conheceu bem Manguinhos. Ele me disse que Manguinhos era um enorme desafio. Ele estava realmente precisando de alguém. Um dia ele me disse: “Eu acho que não deve ser um homem de lá. Não deve ser um pesquisador nem um médico. Eu acho que tem que ser uma pessoa alheia ao meio, e até alheia ao assunto.” Então percebi a intenção dele: um homem ligado ao governo, um homem de formação econômica. Era o meu perfil. Eu estaria indicado, segundo ele, porque estava dentro do espírito do Ministério da Saúde. Fiz a recuperação de Manguinhos como qualquer um do *staff* do Reis Veloso poderia fazer, porque tínhamos mentalidade de planejamento. O planejador tem uma idéia política, de conjunto, integrada a um projeto econômico-social (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 242-243).

Vinicius da Fonseca ao assumir o cargo de presidente da fundação ocupou-se da missão atribuída pelo Ministério da Saúde de “reerguer” a Fiocruz. Os desafios segundo o próprio presidente⁶⁴ assentariam em incrementar melhores condições orçamentárias, criar objetivos comuns para a instituição, reanimar o corpo técnico-científico, promover um sentido de unidade e reconstruir a base física da fundação. Na visão de Vinicius da Fonseca era preciso reformular

⁶³ O Ipea era um instituto ligado a Secretária de Planejamento – Seplan.

⁶⁴ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Recuperação 1975-1978*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 12, maço 6. Doravante citado como “*Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979”.

as bases institucionais que se revelaram insuficientes no atual reenquadramento estratégico, como sugere Fonseca:

O ministro Rocha Lagoa pensou que estava descobrindo a pólvora, que ia salvar a pátria criando uma fundação, mas estava errado. Essa não era a solução. Agregou tudo, mas nada funcionava. Foi pior, porque cada um ficou no seu lado. Os recursos não eram suficientes e o arbítrio continuou talvez muito mais forte. Quer dizer, cada um puxava para o seu lado e as dissensões aumentaram. A fundação perdeu seu sentido social, seu sentido nacional, perdeu tudo. E numa situação dessas, o órgão perde também dinheiro. Ninguém vai dar verba para um órgão que não sabe nem pedir dinheiro. O serviço público, como qualquer empresa privada, vive disso (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 242-243).

O ministro do planejamento Reis Veloso, protagonizou o I e II PND, notadamente um dos homens de maior respaldo no quadro político do governo federal, possuindo estreita ligação com Vinícius da Fonseca. Deste modo, sua influência e aproximação com o ministro permitiu a Fonseca acesso facilitado no governo federal. Por conta disso, conseguiu que Reis Veloso voltasse seu olhar para a fundação, tendo em vista que o ministro tinha como prioridade de governo ações relacionadas à tecnologia de ponta, como a indústria eletrônica, naval e pesada.

O respaldo político de Vinícius da Fonseca no ministério da Saúde, Seplan e no executivo federal, tornou possível engendrar políticas reformistas na fundação com apoio político e financeiro do governo. Assim, em sua primeira reunião no conselho de administração da Fiocruz, em 26 de agosto de 1975, contando com a presença do ministro da Saúde, Paulo de Almeida Machado, Vinícius da Fonseca deixou claro seu interesse em reformular o estatuto da fundação⁶⁵. Para ele, a reestruturação da Fiocruz teria que ser feita a partir de uma reformulação legal-institucional e reenquadrá-la na nova configuração gerencial. Desse modo, no início de 1976, Fonseca apresenta seu projeto contendo um novo estatuto para a instituição ao ministro da Saúde, aprovado legalmente em 23 de abril de 1976 através do Decreto nº 77.481.

O novo estatuto manteve as finalidades de ensino, pesquisa e produção como a base da fundação. Porém, ampliou seu escopo ao atribuir a responsabilidade de participação na formulação, coordenação e execução do plano básico de pesquisa para a saúde e apoio nas atividades de planejamento da saúde pública⁶⁶. Além disso, o novo estatuto traz de forma mais organizada os objetivos e os meios para alcançá-los como sugere o Art. 4:

I - instalar, manter ou apoiar, em qualquer ponto do território nacional, organismos e entidades de planejamento, pesquisa e tecnologia para a Saúde Pública;

⁶⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Ata da 28ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da Fundação Oswaldo Cruz*. Fundo Presidência. Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1975, caixa 12, maço 5.

⁶⁶ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto Fiocruz*, Art. 3. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1976, caixa 55, maço 3.

- II - celebrar convênios e contratos com entidades especializadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- III - promover a constituição, ou participar de sociedades civis e de empresas;
- IV - manter cursos especializados, e proporcionar campo para estágios de pessoal;
- V - propor critérios e mecanismos para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e tecnologia para a Saúde Pública;
- VI - promover, no País ou no exterior, reuniões sobre assuntos de natureza científica e tecnológica, referentes à Saúde Pública;
- VII - prestar, nos campos de sua atuação, assistência técnica, inclusive ao sistema empresarial privado⁶⁷.

Chama atenção no novo estatuto o claro direcionamento para o setor privado, a liberdade em realizar parcerias no campo da prestação de serviços, acordos contratuais e participação em empresas privadas. Somados ao quadro público-empresarial da Fiocruz, o estatuto prevê a possibilidade da Fundação de aplicar recursos próprios em entidades públicas e privadas⁶⁸. Estes recursos que pela primeira vez enquanto fundação, poderão ser resultantes das rendas de produtos fabricados na própria instituição conforme regulamentado dois anos antes pelo Decreto nº 74.879 de 1974. Desse modo, começa a se desenhar na fundação uma feição empresarial de forma mais articulada, na medida em que se torna possível negociar e participar de forma autônoma com o sistema privado, promovendo a lógica de complexo industrial em saúde por meio do apoio a produção de biológicos voltados para a organização interna, nos moldes das empresas privadas.

Para além disso, a agenda do governo correspondia neste período a uma lógica privatista no campo da saúde pública aliada ao descaso no atendimento das demandas sociais. Este quadro começa a dar sinais de debilidade diante dos graves problemas sanitários que enfrentavam as grandes cidades brasileiras. De início o regime tentou esconder a gravidade do caos sanitário, mas não foi possível após ser registrado 2.575 mortes em hospitais no Estado de São Paulo e 304 mortes na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1974, causadas pelo surte de meningite. O país não produzia a vacina contra a meningite, motivo que levou o ministro da saúde, Paulo de Almeida Machado a propor em estado de emergência a campanha nacional de vacinação. Desse modo, o ministro incumbiu Vinícius da Fonseca para solucionar o problema e adquirir a vacina.

Fonseca passa a negociar a compra da vacina com o Instituto Mérieux da França, conferindo um considerável investimento na aquisição dos produtos. Resultou desse episódio uma estreita ligação entre o regime civil-militar e a Fiocruz no que concerne a preocupação em incrementar a produção de produtos biológicos, em especial, as vacinas de caráter imediatista

⁶⁷ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto Fiocruz*, Art. 4. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1976, caixa 55, maço 3.

⁶⁸ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto Fiocruz*, Art. 6. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1976, caixa 55, maço 3.

para os problemas sanitários do país. Em decorrência disso, a produção torna-se um dos aspectos centrais na construção do projeto institucional da fundação.

Assim, o estatuto de 1976 além de prever a livre comercialização dos produtos biológicos e sua arrecadação para a contabilidade interna da fundação, imprime uma reestruturação emblemática em suas funcionalidades ao desmembrar a partir da norma regulamentar nº 2, de 4 de maio de 1976, o Instituto de Produção de Medicamentos (Ipromed) em dois novos institutos: Laboratório de Tecnologia em Produtos Biológicos de Manguinhos - Bio-Manguinhos responsável pela produção de imunobiológicos e o Instituto de Tecnologia em Fármacos – Far-Manguinhos, responsável pela produção de quimioterápicos. De acordo com Vinícius da Fonseca, a criação dos novos institutos se justifica porque:

Quando criaram a Fiocruz instituíram artificialmente o Instituto de Produção de Medicamentos (Ipromed) para justificar a atividade de produção feita pelos pesquisadores nos laboratórios do IOC. O Ipromed fazia uma série de vacinas: pertussis, herpes, anticolérica, antitífóidica, antitetânica, antivariólica, antirrábica, antigripal e contra a febre amarela. Na realidade, ele existia apenas no nome, mas não como unidade física. Quanto aos medicamentos, não tinha quase produção, vendia-se muito pouco. Nós substituímos o Ipromed por Far-Manguinhos, para a produção de fármacos, e Bio-Manguinhos, para a produção de imunobiológicos. Criamos essas duas áreas porque havia uma distinção nas suas atividades em termos de pessoal e de equipamento (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 259-260).

Far-Manguinhos não se desenvolveu durante a gestão de Vinícius da Fonseca, pouco foi feito em relação ao instituto, cabendo às gestões futuras desenhar a estrutura da unidade. Por outro lado, as ações se concentraram em Bio-Manguinhos, em boa medida pela articulação desenvolvida por Vinícius da Fonseca com o Instituto Mérieux nas negociações para aquisição da vacina contra a meningite. Com a criação de Bio-Manguinhos iniciou-se uma forte relação entre a Fiocruz e o instituto francês, resultando no acordo de cooperação entre as entidades, tendo como objetivo inicial a instalação na Fiocruz de uma Unidade Piloto de Vacina Antimeningocócica. Caberia ao instituto Mérieux a responsabilidade de formação de mão-de-obra na fundação e a doação de equipamentos para o instituto, abrindo caminho para a construção da unidade industrial. Como aponta Benchimol, o objetivo assentou em construir uma empresa de capital misto, com capital majoritária para a Fiocruz e minoritária para a Mérieux. Além disso, os bens adquiridos por Bio-Manguinhos seriam convertidos em capital acionário, cuja contrapartida da Fiocruz na fusão corresponderia a 59% da quantia de dez milhões de cruzeiros, recursos já assegurados pelo Estado através da Seplan, as agências de fomento nacional com 1% e a Mérieux com 40% (BENCHIMOL, 2001).

Inaugurou-se em 1976 a usina piloto na Fiocruz, contando com a presença do Presidente da República o General Ernesto Geisel ⁶⁹e da Mérieux. Para Vinícius da Fonseca a parceira com o instituto francês atendia ao pressuposto de “criar uma estrutura forte que não poderia estar muito ligada ao serviço público” (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 263). A ideia consistia em edificar uma empresa pública, livre para firmar acordos comerciais com o mercado privado e deter da mesma flexibilidade das empresas nas relações administrativas, financeiras, de pessoal e comercial. Porém, gozando das vantagens de estar atrelada ao Estado por meio da transferência de recursos públicos, facilidades de aquisição de bens e produtos, isenções fiscais e de usufruir de um vasto conhecimento adquirido e produzido pelas instituições públicas e de suas instalações. O projeto privatista para a Fiocruz, representada por Bio-Manguinhos poderia ter sido em maior escala, como pode ser confirmado pelos interesses de Vinicius da Fonseca na passagem abaixo:

Antes de sair, apresentei ao ministro um trabalho que continha ideias para o futuro da instituição, dentre as quais constava o projeto de organização de uma empresa multinacional, uma sociedade anônima, da qual Manguinhos seria a *holding*. No último item desse trabalho escrevi: “Outra modificação estrutural, administrativa, a meu ver, indispensável para se consolidar a recuperação da Fiocruz, é a instituição de uma sociedade anônima, Bio-Manguinhos S.A., que sucederia, na área de produção, a atual unidade técnica do mesmo nome”. O projeto contou com muito boa receptividade por parte do BNDES, que seria o segundo sócio da empresa, ao lado da Fiocruz. “A sociedade seria aberta à participação de empresas privadas do ramo, assegurando-se desse modo a sua gradativa privatização, sem que com isso a Fiocruz deva chegar à posição minoritária. A constituição da empresa aparece na forma mais apropriada para tornar a Fiocruz cada vez mais autônoma do ponto de vista econômico-financeiro”. Para alguns da fundação essa sugestão era um absurdo, eu estava dizendo uma heresia. O ministro aceitou, mas não deu continuidade. Infelizmente, esse projeto não foi adiante (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 263).

Dado o passo privatizante com a construção de Bio-Manguinhos, a gestão de Vinícius da Fonseca buscou alinhar a funcionalidade interna priorizando a produção. Dessa forma, a pesquisa tornou-se coadjuvante no cenário institucional da fundação. Isto porque, de acordo com as presunções tecnocratas-desenvolvimentistas de Vinícius da Fonseca, a pesquisa não garante autonomia financeira. Para ele o que garantiria autonomia seria focar em determinados tipos de produtos fabricados pela fundação, pois só assim será possível “desmamar das tetas do governo” (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 260).

Nessa perspectiva, a reformulação administrativa tornou-se imprescindível diante dos enunciados de flexibilidade e autonomia gerencial de viés empresarial. Dessa maneira, a antiga estrutura organizacional composta pelo Conselho de Administração, Presidência, Conselho

⁶⁹ Está foi a segunda e última visita do presidente na Fiocruz.

Técnico-Consultivo e Consultoria Jurídica, Junta de Controle, Órgão de Centrais de Direção Superior e Órgãos Autônomos, dão lugar a um arcabouço organizacional mais intimamente ligado ao dinamismo empresarial.

No que concerne à presidência da Fiocruz, a novidade no estatuto consiste em incorporar cinco membros para ocuparem o cargo de vice-presidente, e quantos forem necessários para os cargos de assessor e consultor, sendo todos indicados pelo Presidente da Fundação e nomeados pelo Ministro da Saúde. Na prática, não necessariamente a presidência era composta por cinco vice-presidentes, como por exemplo, no período entre 1975-1979, a gestão de Vinícius da Fonseca contou com apenas dois vice-presidentes. Em seu grupo de dirigentes contava com a presença de Lobato Paraense, na vice-presidência de Pesquisa, e Guilaro Martins, na vice-presidência de Recursos Humanos que pertencia a comunidade de Manguinhos.

O Conselho de Administração foi substituído pelo Conselho Técnico-Científico de caráter consultivo e não deliberativo, composto pelo presidente da fundação, os vice-presidentes e por doze conselheiros todos indicados pelo presidente da Fiocruz e nomeados pelo Ministro da Saúde, com mandato de dois anos, podendo ser renovável. O conselho era formado por pessoas vinculadas a pesquisa científica no país, como por exemplo, representantes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Academia Brasileira de Ciências, Instituto Adolfo Lutz de São Paulo, Instituto Evandro Chagas, Universidade de Brasília, Instituto Butantã, Universidade de Campinas, Universidade da Bahia. O próprio Lobato Paraense veio da Universidade de Brasília, em boa medida, os conselheiros eram homens civis que de certa forma colaboram com o regime civil-militar em vigência. Além disso, passava, também, pelo conselho pessoas ligadas as empresas, em especial, ao setor industrial farmacêutico (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 255).

Outra peculiaridade do estatuto diz respeito ao funcionamento das unidades que integram a fundação. O presidente da fundação expedirá para cada unidade, normas regulamentares e um regimento interno, com a função de dispor sobre a criação, extinção, estrutura e funcionamento de cada unidade. Estes documentos trouxeram também em seu conteúdo as diretrizes contábeis, financeiras, os fins, objetivos e a estrutura administrativa de cada unidade, e a obrigatoriedade de prestar contas à presidência da Fiocruz.

Nesse sentido, o estatuto de 1976 na tentativa de unificar os institutos em objetivos comuns e promover um sentido unificador para o empreendimento concebido pelo regime, incorpora de maneira contundente a lógica do setor privado assente em um núcleo central

diretivo, constituído por unidades descentralizadas. Embora cada unidade tenha seu próprio regimento interno, ele foi construído de maneira autoritária pela hierarquia superior da fundação.

O estatuto de 1976 revela uma sofisticação no controle gerencial da Fiocruz, na medida em que rompe com a ausência de normas e regulamentos voltados para as unidades/institutos, que em boa medida encontravam-se carentes de uma organização efetiva no seio da fundação. Até 1975, cada instituto era dotado de plena autonomia administrativa e financeira, com administrativo próprio para execução de suas funções. Os recursos eram repassados pela direção da fundação para cada instituto que o aplicava de maneira independente⁷⁰. Por seu lado, o que se buscou no novo estatuto corresponde a centralização das unidades por meio do controle da administração central.

O estatuto finaliza dizendo que o pessoal da Fiocruz será regido pelo regime de celetista, ao mesmo tempo em que poderão ser contratados trabalhadores sem vínculo empregatício para realização de tarefas específicas. Portanto, a imagem e semelhança de uma organização privada, a Fiocruz responderá pelo direito privado, extrairá provento da venda dos produtos fabricados, contará com uma mão-de-obra sob as mesmas condições legais do setor privado, assegurando como base organizacional a tendência empresarial de descentralização, por meio de unidades descentralizadas unidas por um objetivo comum e sob o comando de uma direção central.

Feita a reforma nas bases normativas da fundação, Vinícius da Fonseca utilizou seu respaldo político acumulado após anos de atuação no Ministério do Planejamento e de ter sido um homem importante na Seplan, para angariar recursos do governo para a fundação. Ao contrário dos primeiros presidentes da fundação, Fonseca veio dos quadros do regime civil-militar, representando o governo no projeto de reestruturação da Fiocruz. Dessa forma, as condições que Fonseca obteve são incomparáveis com os demais presidentes, como ilustra bem a passagem abaixo:

Tem-se prestígio e poder quando se tem dinheiro. Essa é a realidade. Se você não tiver os recursos, não adianta ter um órgão e desenvolvê-lo simplesmente para fazer reuniões científicas. Quando assumi Manguinhos, o orçamento era de 150 milhões de cruzeiros. Havia necessidade absoluta de algum recurso extra. Como eu disse, eu conhecia os meandros do orçamento e consegui recursos do que se chamava Serviços em Programação Especial. Era uma escapatória para se conseguir recurso extra dentro do Ministério do Planejamento, que manobrava o orçamento. Mas evidentemente que para ter dinheiro era preciso apresentar um programa. Por isso, fui obrigado a fazer um programa. Para dar saída à recuperação do órgão, consegui imediatamente 55 milhões de cruzeiros, um terço da média orçamentária (HAMILTON; AZEVEDO, 2001, p. 249).

⁷⁰ *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979.

Assim, Vinícius da Fonseca elaborou com apoio e aprovação do Conselho Técnico-Científico o Plano de Reorientação Programática da Fiocruz, tendo como referência as diretrizes do novo estatuto em vigor, sendo aprovado no primeiro trimestre de 1976 pelo ministro da Saúde. De imediato o governo federal transferiu a quantia de Cr\$ 55 milhões, especialmente para o projeto de reestruturação da fundação. A política de reestruturação da fundação contou com forte apoio financeiro do governo federal, como pode se observar a partir da tabela 7 a seguir. Por seu lado, os recursos de origem externa a União, tiveram aumento considerável durante o período de 1974 a 1978, o que demonstra uma forte participação da fundação em atividades comerciais a partir da venda e obtenção das receitas dos produtos fabricados internamente, sobretudo após o incremento e promoção da área de produção.

Tabela 7: Evolução da Receita 1974/1978

Anos	Valores Correntes			Valores Constantes (Set/78)		
	Correntes	Capital	Total	Correntes	Capital	Total
1974	36.408	6.709	43.117	121.793	22.443	144.236
1975	42.374	20.942	63.316	110.926	54.822	165.748
1976	155.725	68.998	224.723	290.438	128.683	419.121
1977	262.442	63.704	326.146	348.098	84.496	432.594
1978	434.125	175.265	609.390	434.125	175.265	609.390

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Recuperação 1975-1978*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 12, maço 6. p. 104.

*Valores em Cruzeiros Cr\$

Dispondo de orçamento financeiro, apoio político e poder institucional, Vinicius da Fonseca à frente da presidência da Fiocruz, realizou um estudo prévio da fundação, apontando seus problemas, desafios, possibilidades, e quais os caminhos para desenvolver seu projeto reformista. Nesse sentido, foi incorporado ao plano de reestruturação cinco questões centrais a serem resolvidas: 1) *falta de orientação programática* capaz de coordenar o esforço dos pesquisadores em áreas de importância para a saúde pública e o desenvolvimento nacional. Isto devido à ausência de integração dos laboratórios e de suas atividades e indefinição de objetivos; 2) *inexistência de uma estrutura administrativa centralizada*; 3) *Declínio do quadro de pessoal*

em qualidade e quantidade; 4) Falta de organização e estruturação das atividades; 5) Isolamento intelectual⁷¹.

O projeto de Recuperação de Manguinhos organizou a administração de uma maneira em geral, forjou uma burocracia interna, centralizando as ações na administração central vinculada à presidência da fundação. Dentre alguns exemplos, podemos citar a padronização dos processos de compras por meio do Manual de Licitações, preconizando subsídios para a realização de compras diretas e com licitação pública. No primeiro caso, pelo fato da fundação enquadrar-se no direito privado, dispõe da flexibilidade para efetuar compras e contratos com dispensa de licitação, nos casos em que o recurso aplicado não seja oriundo do tesouro nacional. Em outras palavras, quando utilizados recursos provenientes da venda de produtos biológicos, de receitas de entidades do setor público que não seja o Ministério da Saúde e de empresas privadas, a fundação poderá atuar de maneira direta, sem se preocupar com as normas da licitação pública.

A centralização contribuiu para que o projeto de reformulação da instituição avançasse, o amplo poder da direção central dispondo de vultosas quantias financeiras, permitiu uma ampla reforma física nos institutos, nos pavilhões, edifícios, no *campus* em geral⁷². De fato, muito se fez em relação a modernização dos institutos, laboratórios, equipamentos e estrutura física da fundação durante a gestão de Vinícius da Fonseca, como pode ser comprovada pelos relatórios de atividades dos anos de 1975 e 1978.

A orientação programática da fundação sofreu modificações por meio do estatuto, incumbindo-a de novas atribuições e elevando sua participação no contexto da saúde pública brasileira. Nessa linha, o plano obteve como resultado uma maior definição das atividades-fim e meio da instituição através da delimitação das funções de cada área da Fiocruz, determinando o que cada laboratório deveria operar e produzir. O objetivo assentou em traçar uma política de objetivos comuns, integrada e multidisciplinar a fim de romper com o isolamento intelectual preconizado por pesquisadores em suas produções autônomas, condenados pelo plano por seu caráter individualista e carente de senso unitário⁷³. Como apontado anteriormente, a gestão de

⁷¹ *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 16-17.

⁷² O *campus* da Fiocruz contatava com uma área total de aproximadamente 760.000 m², na qual estão implantadas cerca de 60 edificações, com uma área total de construção em torno de 90.000 m². Foram gastos Cr\$ 54.640 (valores de setembro de 1978) entre os anos de 1976 e 1978 na recuperação física do *campus*, sendo que 51% do valor correspondeu as obras de recuperação das instalações físicas, 29% a restauração dos pavilhões, 11% em urbanização do campus e 9% em infra-estrutura, como por exemplo, energia elétrica, abastecimento de água, esgoto. *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 71-78.

⁷³ *Idem*.

Vinicius da Fonseca priorizou a área de produção, deixando claro sua posição de desprestígio em relação ao campo da pesquisa.

No domínio do trabalho, a preocupação consistiu em formar um quadro de trabalhadores de acordo com os enunciados do estatuto e do Plano de Reorientação Programática da fundação, ou seja, regidos pelo regime das Leis Trabalhistas – CLT. Porém, a direção da Fiocruz encontrou dificuldades para forjar seu objetivo, por conta do elevado número de trabalhadores em regime estatutário. Além disso, os trabalhadores que se encontravam em regime de CLT, poucos aderiram ao sistema do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, motivo que lhes rendia o direito de estabilização compulsória ao fim de dez anos de trabalho.

Os trabalhadores com regime estatutário tiveram que optar em permanecer como servidor público ou migrar para o regime celetista. Este processo manteve-se contínuo durante a ditadura, mas a partir da gestão de Vinicius da Fonseca a adesão ao regime celetista tornou-se uma busca implacável na fundação. Os números demonstram que em 1975 a Fiocruz contava com 1.218 trabalhadores estatutários, sendo que 359 escolheram continuar na fundação como estatutário, 499 decidiram retornar para a esfera do Ministério da Saúde⁷⁴ e permanecer como servidor público, e 360 optaram pelo regime celetista⁷⁵.

O principal desafio no campo do trabalho traduziu-se na eliminação lenta e gradual dos trabalhadores sob o regime estatutário e aderentes a seguridade no emprego. A solução assentou em transformar os estatutários em celetistas, e estes aderirem ao sistema do FGTS, mas para isto seriam necessárias medidas mais sofisticadas para impor seus objetivos. Em primeiro lugar, a gestão Vinicius da Fonseca observou uma crescente evasão de trabalhadores nos primeiros anos da fundação. O diagnóstico apontado no plano de reestruturação da fundação apoiou-se na ideia da oferta de baixos salários oferecidos pela instituição e pelo grande número de trabalhadores com idade próxima de se aposentar e pelas mortes. O documento atribuiu aos baixos salários a escolha do profissional em buscar novas instituições com melhores condições ou mesmo dividir seu tempo de atividade em mais de um emprego⁷⁶.

Além disso, pode ser percebido ao longo dos argumentos oferecidos pelo plano e nos relatórios de atividades de 1975 e 1978, a combinação entre evasão de mão-de-obra com às más

⁷⁴ De acordo com a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 que dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis da União, o servidor público está vinculado a um determinado ministério. Dessa forma, ele poderá solicitar sua transferência para outras entidades constante no mesmo ministério, ou sua incorporação ao mesmo Ministério. No caso mencionado, os trabalhadores optaram por retornar ao Ministério da Saúde.

⁷⁵ *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 58.

⁷⁶ *Idem*.

condições de trabalho, com o descrédito da fundação no atual cenário nacional e com a ausência de um plano de carreira⁷⁷. Por outro lado, os documentos não mencionam as perseguições, a repressão imposta pelo regime civil-militar, o Massacre de Manguinhos, e o clima sepulcral que tomava conta da Fiocruz.

Não obstante, a reestruturação na carreira dos trabalhadores se tornaria a saída para engendrar seu projeto de flexibilização do trabalho na fundação. Dessa maneira, a gestão de Vinicius da Fonseca lançou em 1977 o primeiro Plano de Cargos e Salários (PCS) da instituição, aprovado pelo Conselho Nacional de Política Salarial em 1 de janeiro de 1978. Em síntese, o PCS criou a carreira de pesquisador em conformidade com a reforma da educação de 1968; criou a carreira universitária de tecnologista; promoveu a criação de novos cargos no quadro da gestão, pesquisa, ensino e produção; padronizou a jornada de trabalho para quarenta horas semanais; introduziu uma política de “vantagens” adicionais ao trabalhador, como auxílio alimentação, transporte e adicional por especialização; e por fim, corrigiu os níveis salariais⁷⁸.

A tabela 8 e o gráfico 1 evidenciam a evolução crescente dos níveis salariais da fundação durante a gestão de Vinicius da Fonseca. Houve um incremento substancial nos salários, promovido por meio do incentivo econômico do II PND/PBDCT acerca da política de “recuperação” de Manguinhos. A política adotada procurou propiciar um ambiente de organização, sistematização das tarefas e uma falsa sensação de melhores condições de trabalho. Falsa sensação porque os trabalhadores que aderiram ao regime celetista perderam o direito à estabilidade, correndo, a partir de então, o risco da demissão, que, por conseguinte, passam a adquirir como direito o pagamento de uma indenização ao trabalhador demitido. A flexibilização se fez valer ainda na ausência de qualquer instrumento organizado e combativo

⁷⁷ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de atividades 1975-1978*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 14, maço 8.

⁷⁸ *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 65; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório: Base de administração de cargos e salários da Fiocruz*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1978, caixa 14, maço 7; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relação e análise de cargos emitidos pela Fiocruz, versando sobre a descrição de salários e cargos - Plano I*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 163, maço 4; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório do Plano de Classificação de Cargos e Salários, versando sobre alterações do mesmo*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 17, maço 7; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relação e análise de cargos emitidos pela Fiocruz, versando sobre a descrição de salários e cargos - plano II*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 163, maço 3; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relação e análise de cargos emitidos pela Fiocruz, versando sobre a descrição de salários e cargos - Plano II e III*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 163, maço 1; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Memorandos e tabelas de cargos emitidos pela Assessoria de Cargos e Salários*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 160, maço 1.

afim de lutar e/ou negociar melhores condições de trabalho na Fiocruz⁷⁹. O quadro de precariedade foi mascarado pelo viés ideológico da produtividade e excelência no saber fazer do trabalho, na competitividade e na dominação do empregador.

Tabela 8: Salário Médio Mensal: Pesquisador, tecnologista, docente 1973/1979.

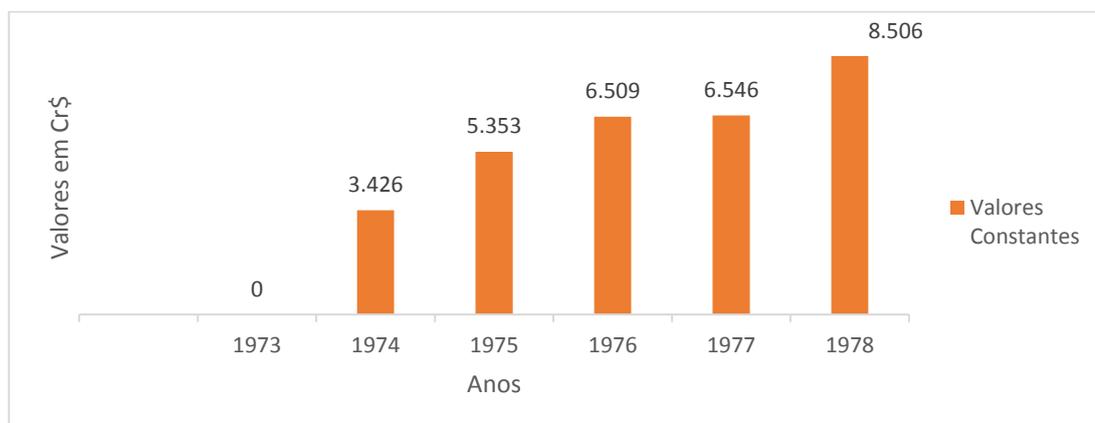
Anos	Valores Correntes			Valores Constantes (Setembro 1978)		
	Pesquisador	Tecnologista	Docente	Pesquisador	Tecnologista	Docente
1973	2.070	1.942	2.701	-	-	-
1974	2.484	2.545	3.165	8.310	8.513	10.513
1975	3.434	3.301	6.941	8.989	8.641	18.170
1976	11.253	9.097	9.570	20.987	16.966	17.848
1977	17.550	16.945	17.500	23.278	22.476	23.212
1978	24.264	24.743	26.800	24.264	24.743	26.800

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Recuperação 1975-1978*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 12, maço 6, 1979, p. 66

*Valores em Cruzeiro Cr\$

⁷⁹ No dia 30 de agosto de 1976, Eva Maria Fonseca fundou a Associação dos Servidores da Fundação Oswaldo Cruz – ASFOC. Curiosamente, Eva era a esposa de Vinicius da Fonseca, assumindo a direção da associação por dois anos. Esta associação servia essencialmente no campo operacional para integrar os funcionários por meio de ações recreativas, culturais, esportivas, e realizar a assistência odontológica, jurídica e serviço social. Entretanto, a ASFOC nasceu com o intuito de dominar os trabalhadores, apaziguando qualquer pretensão de questionamento diante das regras funcionais e trabalhistas. A propaganda em cima dessa associação foi vigorosa, instrumento de cooptação da classe trabalhadora, obteve no primeiro ano de funcionamento a adesão de 615 sócios e 1.032 dependentes, alcançando em setembro de 1978 a quantia de 1.085 sócios e 1.452 dependentes. Após o fim do regime civil-militar, a associação se tornou em 1986 no Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública (Asfoc-SN), assumindo uma posição combativa e organizada em defesa da classe trabalhadora da fundação. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Recuperação 1975-1978*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 12, maço 6, 1979, p. 115.

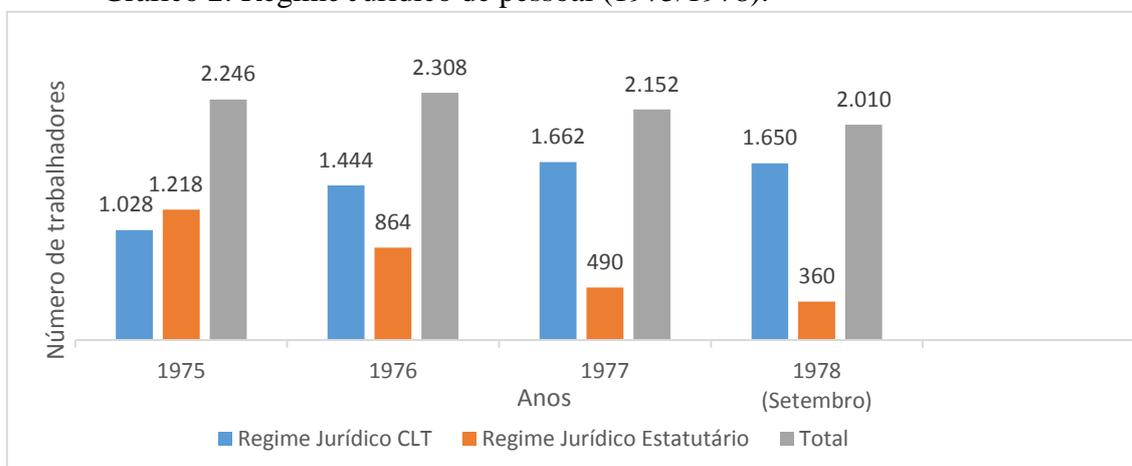
Gráfico 1: Salário Médio Mensal (1973/1978)



Fonte: *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 66.

Estas medidas contribuíram para a construção de um arcabouço institucional voltado para a flexibilização do trabalho. Desse modo, a formalização e organização da atividade funcional na fundação permitiu que a direção tivesse poder de barganha de “impor” e “negociar” com os trabalhadores a sua adesão ao regime de trabalho celetista e ao sistema FGTS. Vale ressaltar que todos os novos admitidos estariam obrigatoriamente inseridos nestas condições, bastava convencer os trabalhadores atuais de migrarem. No entanto, chama atenção o grande número de trabalhadores com idade avançada e próximo da aposentadoria, em 1975 a idade média era de 42 anos, ao passo que com a política de cortes por idade revelou uma redução na composição etária passando para 39 anos a idade média dos trabalhadores. A evolução lenta e gradual no número de celetistas e o decréscimo substancial dos estatutários é comprovado a partir da leitura do gráfico 2.

Gráfico 2: Regime Jurídico de pessoal (1975/1978).



Fonte: *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 59.

Por outro lado, atenuou-se em aproximadamente 10% o número de trabalhadores em comparação com o início e fim da gestão de Vinícius da Fonseca (1975-1978), refletindo em um acréscimo de aproximadamente em 60% no número de celetistas e na redução de 71% do número de trabalhadores estatutários. A trajetória da mão-de-obra caminhou lado a lado com a política de flexibilização do trabalho, tendo em vista que em 1974 a fundação contava com 124 celetistas no campo da produção, número largamente ultrapassado para 827 em 1978, representando um aumento de 557%. A busca insana pelo extermínio do regime estatutário e ao fim da estabilidade, levou ao acréscimo percentual de 1.352% trabalhadores celetistas no período de 1978 referente a área de administração, que contava com 36 profissionais em 1974, elevando-se para 523 em 1978. Os números indicam ainda que o setor da pesquisa cresceu 28% entre 1974 e 1978, passando de 644 para 827 celetistas, ao passo que o campo do ensino apresentou uma queda no quadro de funcionários de 267 em 1974 para 121 celetistas em 1978, havendo uma redução de aproximadamente 54,68%⁸⁰.

Estes números são acompanhados por um drástico encolhimento dos trabalhadores estatutários como podemos observar no gráfico 2 abaixo. O total de estatutários em 1978 correspondia a 200 profissionais na área de pesquisa, 40 na área de produção, 4 para ensino, 115 para a área administrativa. Em boa medida, revela uma perda evidente de mão-de-obra no campo do ensino, composta apenas por 125 trabalhadores, número bem abaixo do apresentado no ano de 1974, contendo 299 pessoas entre celetistas e estatutários. O relatório de atividades de 1974 apontava para os problemas de carência de mão-de-obra na área do ensino, setor majoritariamente formado por celetistas e com salários em sua grande maioria defasados. Não obstante, a gestão de Vinícius da Fonseca ao introduzir mecanismos de formalização da atividade de docente e pesquisador, eleva os salários, mas precariza e desvaloriza o ensino na fundação a partir de uma brusca redução do seu quadro de trabalho⁸¹.

Para além disso, deve-se levar em conta que dos 115 trabalhadores administrativos vinculados ao regime estatutário, 56 correspondiam às funções de apoio, como limpeza, vigilância e transporte. Este grupo estava na mira da diretoria da Fiocruz para se tornar terceirizado, como apregoa o projeto de enxugamento de mão-de-obra da gestão de Vinícius da Fonseca. Para tanto, as 59 pessoas restantes do grupo administrativo eram compostas pela

⁸⁰ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de atividades 1974*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1975; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de atividades 1975-1978*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 14, maço 8.

⁸¹ Idem.

diretoria, técnicos especializados nas áreas administrativas e financeiras, muitos deles oriundos do Ministério da Saúde, cargos em sua maioria de alta e média gestão.

Nessa direção, o enxugamento no quadro de trabalhadores revelou um duro impacto nas áreas consideradas como meio, como por exemplo, o setor de transportes. Este setor contava com 74 trabalhadores em 1975, reduzidos para 49 em 1978⁸², extinguindo funções e o número de trabalhadores em determinada atividade, o que acarretou para os trabalhadores remanescentes um aumento no serviço e nas atribuições. Estava aberto o caminho para a terceirização das atividades que não estivessem vinculadas diretamente a produção, ensino e pesquisa na fundação, ao mesmo tempo em que se buscava eliminar postos de trabalho, elevando a precarização do trabalho nos níveis de menor qualificação profissional.

Assim sendo, o legado da gestão de Vinícius da Fonseca assenta na reformulação administrativa, estrutural e funcional da Fiocruz. Porém, deixa uma herança, de certa forma, muito bem planejada no campo empresarial, na medida em que promoveu de posse de uma gestão autoritária um arcabouço institucional voltado exclusivamente para a flexibilização estrutural da fundação. Vinícius da Fonseca contribuiu na formação de aspectos formais e no delineamento de diretrizes orientadas para as práticas empresariais, enfraquecendo ou mesmo diluindo de maneira contundente o serviço público de base estatal voltada para o interesse da coletividade pública.

Por outro lado, sua gestão apesar de grandes transformações, não propiciou uma identidade na fundação, muito por conta da falta de consenso interno acerca da sua posição de liderança institucional. No entanto, a proposta articulada entre o regime civil-militar e as lideranças internas favoráveis a flexibilização e ao caminho empresarial, conseguiram a partir da gestão de Vinícius da Fonseca normatizar as regras e direcionamentos da fundação sob o viés privatizante e empresarial. Deste modo, estas serão as diretrizes oficiais para as novas gestões até o fim do regime civil-militar. Portanto, a fundação nasce e se organiza como instituição flexível, diga-se, empresarial revestida de entidade pública.

O sucessor de Vinícius da Fonseca na presidência da Fiocruz foi o seu vice-presidente de recursos humanos, o professor e pesquisador de Manginhos, Guilardo Martins Alves. A nova gestão permaneceu no poder entre os anos de 1979 e 1985, de certa forma, mantendo e reforçando as premissas da gestão anterior. Guilardo que já vinha participando intensamente no projeto civil-militar empresarial da fundação, compôs sua equipe a partir de pesquisadores

⁸² *Recuperação 1975-1978*. Rio de Janeiro, 1979, p. 91.

renomados na área da ciência em saúde no país, contando com a presença de nomes importantes para a história da fundação como: José Rodrigues Coura na Vice-Presidência de Pesquisa, Enos Vital Brazil na Vice-Presidência de Desenvolvimento Tecnológico, Ernani de Paiva Ferreira Braga na Vice-Presidência de Desenvolvimento Humano, Akira Homma na gestão de Bio-Manguinhos, Paulo Barragat à frente de Far-Manguinhos, dentre outras lideranças departamentais.

A gestão de Guilaro retoma a tradição interna de lideranças formadas por pesquisadores envolvidos com a saúde, em especial, ligados a Manguinhos. Isto porque, coube a Vinícius da Fonseca o título de único presidente com trajetória externa ao campo da pesquisa e da instituição. Para além disso, as gestões de Fonseca e Guilaro revelam e reforçam a confluência entre os ideais conservadores e empresariais do regime político federal com as lideranças internas na fundação. Em boa medida, o projeto se desenvolveu com ampla participação de nomes importantes ligados a Manguinhos, rejeitando, assim, a ideia de dominação externa pura e simplesmente por parte dos militares.

Guilaro Martins Alves deu continuidade a construção de uma identidade unitária e de um projeto institucional flexível-empresarial para a fundação. A principal contribuição da sua gestão no campo político-institucional está relacionada com a instituição do I Plano Integrado de Desenvolvimento da Fundação para o período de 1980/85. Lançado em 1979, o plano teve por objetivo instaurar o planejamento como função norteadora de todas as ações de curto, médio e longo prazos, a partir de um Sistema de Planejamento da Fiocruz⁸³. Em outras palavras, a proposta se concretizou como um instrumento institucional relativo ao aperfeiçoamento das práticas gerenciais, com objetivo de padronizar a gestão interna por meio do planejamento estratégico. Portanto, apresentar de maneira estruturada por meio das melhores práticas empresariais, o conjunto de transformações administrativas, financeiras, contábeis e funcionais desenhadas pela reestruturação e/ou recuperação de Manguinhos da gestão anterior.

Nesse período o Brasil era governado por João Batista Figueiredo (1979-84), o último representante da longa ditadura civil-militar brasileira. Estes anos corresponderam ao processo de abertura política que seguiu de forma lenta, gradual e segura, mantendo os privilégios de classe rumo a democracia constitucional. Do ponto de vista da saúde, os movimentos sociais de contestação a precariedade da saúde pública ganhavam cada vez mais espaço no cenário

⁸³ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *I Plano Integrado de Desenvolvimento 1980-1985*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação/Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1979, caixa 56, maço 5.

nacional. O modelo vigente de exclusão era posto em causa especialmente pelo movimento social pela reforma sanitária, tendo como uma de suas lideranças o pesquisador e sanitarista da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, Antônio Sérgio da Silva Arouca.

Os aspectos sociais e políticos passaram por transformações com o fim do regime civil-militar em 1985. Porém, no que diz respeito ao caminho administrativo e financeiro que devesse servir de orientação para a Fiocruz e as entidades públicas, seguiu pela continuidade da lógica empresarial. Os anos subsequentes a ditadura reforçou a identidade flexível e empresarial da fundação por parte de seus gestores, contrariando as medidas adotadas pela Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, veremos mais adiante a entrada de Sérgio Arouca à frente da presidência da Fiocruz, as transformações engendradas rumo a abertura democrática na instituição, as mudanças circunstanciais da legislação brasileira alterando a natureza jurídica da Fiocruz, e quais os caminhos e escolhas foram desenhadas pela comunidade de Manguinhos diante de novos desafios até a confecção do estatuto oficial da instituição em 2003.

CAPÍTULO 3 – Os Militares saem de cena: nasce uma “nova” Fiocruz

3.1 A gestão Sérgio Arouca.

A trajetória de Sérgio Arouca na Fiocruz está bem próxima do mito dos grandes heróis de Manguinhos, um personagem que resgata a tradição de liderança e dos grandes feitos do passado, ao mesmo tempo em que constrói um arcabouço social, político-institucional presente nos dias de hoje. Sua história em Manguinhos inicia-se em 1978 quando foi aprovado no concurso público para professor titular de Planejamento na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), que mais tarde levará seu nome⁸⁴.

Arouca⁸⁵ desde sua chegada na ENSP optou pela via política, abdicando da pesquisa, devido à sua circulação nos meandros políticos, tornou-se protagonista do movimento social na área da saúde conhecido como “reforma sanitária”. Por conta do seu respaldo político e da luta que vinha traçando, em 1985 após intensas negociações e pressões políticas, foi nomeado pelo Presidente da República José Sarney (1985-90), para o cargo de Presidente da Fiocruz. Vale lembrar que este ano marca o início da redemocratização no Brasil, sendo o então presidente da Fiocruz, Guilardo Martins Alves representante do regime civil-militar. A posse de um declarado comunista no lugar de um presidente oriundo dos quadros da ditadura civil-militar, não é de se espantar o desprezo e intolerância por parte do grupo que sairá do poder, momento também lembrado como a “tomada do Castelo”:

Depois de quase dois meses de negociação, pressão pra um lado, pressão pro outro, veio a notícia da nomeação. (...) E aí foi então o começo da tomada de posse do Castelo... O início da tomada da posse, porque até o dia da posse o então presidente [Guilardo] (...) e a equipe dele não facilitaram em nada a posse. No dia teve que se invadir o Castelo praticamente. Pra cerimônia de posse a gente não teve a infraestrutura da FIOCRUZ, os carros, praticamente nada.⁸⁶

⁸⁴ Em 2003 a ENSP passa a se chamar Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

⁸⁵ Antes de iniciar na ENSP, Arouca era professor da Universidade de Campinas (Unicamp), sendo expulso em 1975 juntamente com seus “discípulos” de pesquisa no episódio conhecido como “cassação branca”. Militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e um dos inauguradores da Medicina Social no país, seu pensamento para o campo da saúde era tido como revolucionário pelas forças opressoras do regime civil-militar.

⁸⁶ Entrevista com Carlos Morel, 15/04/2005, Rio de Janeiro, p. 123 Apud: Projeto Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: A Trajetória de Sérgio Arouca. Relatório de atividades Sérgio Arouca 1976-1988, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <http://www.memoriasocial.pro.br>, acesso em 10 de janeiro de 2016. Doravante citado como “Projeto Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: A Trajetória de Sérgio Arouca”. A expressão “tomada do Castelo” refere-se ao edifício central da Fiocruz também chamado de Castelo Mourisco, símbolo máximo da arquitetura do Campus de Manguinhos.

A gestão de Sérgio Arouca 1985-88 inaugurou um processo de participação democrática, modernizou e estruturou as unidades, apontou as diretrizes básicas para um projeto institucional pós-redemocratização. Formada por uma equipe diversificada, de um lado personagens do movimento sanitário com pautas sociais e universalizantes para a saúde, de outro, um grupo⁸⁷ com viés empresarial, ancorado na linguagem da produção e modernização pela via da administração gerencial. Este segundo grupo assumiu de vez o comando da Fiocruz nos anos subsequentes e, em grande medida, cunhou as premissas para uma Fiocruz empresarial do período pós-redemocratização.

Os traços essenciais da gestão de Arouca assentaram em ampliar e fortalecer a estrutura física, alterar as formas de administração/gestão, e democratizar o processo decisório da Fiocruz.⁸⁸ As transformações em Manguinhos foram intensas, destacamos a expansão do campus e a criação de novas estruturas físicas, dentre elas: a criação da Casa de Oswaldo Cruz – importante unidade voltada para a pesquisa histórica da saúde e para a memória da Fiocruz; a Escola Politécnica da Saúde Joaquim Venâncio – unidade de enorme relevância na formação de recursos humanos de nível médio; criou-se departamentos de pesquisas, laboratórios, centro de informação em saúde e centros de computação científica; investiu-se em infra-estrutura para o Instituto Fernandes Figueira (IFF) – referência estadual em medicina para crianças, maternidade, mulheres; e investiu na unidade Farmanguinhos.⁸⁹ Por fim, a Associação de Funcionários da Fiocruz (ASFOC) que estava submetida ao autoritarismo do regime militar, finalmente teria a liberdade para atuar como verdadeiro sindicato.

A capacidade de articulação e prestígio político⁹⁰ de Arouca, proporcionou durante seu mandato a entrada de recursos orçamentários a níveis elevados, possibilitando as ações de

⁸⁷ São exemplos: Carlos Medicis Morel que durante a gestão de Arouca assumiu a Vice-Presidência de Pesquisa e se tornou presidente da Fiocruz na gestão seguinte (1989-1992); Akira Homma, importante nome na unidade Bio-Manguinhos, na gestão Arouca fez parte do Conselho Deliberativo representando Bio-Manguinhos e também se sagrou presidente da Fiocruz em 1992-1995; Paulo Gadelha, representante da Casa de Oswaldo Cruz no Conselho Deliberativo na gestão Arouca, e presidente da Fiocruz por dois mandatos (2009-2016), figura central na política da instituição.

⁸⁸ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1988. Rio de Janeiro, 1989. Durante a gestão de Arouca foi reincorporado os dez cientistas cassados no chamado “Massacre de Manguinhos”. Esta medida confirmou o compromisso de Arouca com uma gestão democrática institucional, além de ser um momento de grande euforia e reparação histórica para Manguinhos.

⁸⁹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1988. Rio de Janeiro, 1989, p.68.

⁹⁰ Hésio Cordeiro personagem da Reforma Sanitária e aliado de Arouca, era o presidente do INAMPS, por conta disso, Arouca foi favorecido no recebimento de recursos públicos e em atração de novos projetos para à Fiocruz. Ver: PONTE, Carlos Fidelis da. Pesquisa versus Produção em Manguinhos: constrangimentos e perspectivas de desenvolvimento tecnológico em uma instituição pública. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

ampliação e modernização da Fiocruz. O orçamento entre os anos de 1985-88 apontou um incremento de 194% conforme indicado na tabela 9, tendo recebido menos de 50% dos recursos do Tesouro Nacional neste período. O recurso em grande medida era dividido entre aportes de órgãos públicos além do Tesouro Nacional e de proventos arrecadados diretamente pela instituição. Importante mencionar que a Fiocruz realizou parcerias com entidades públicas e privadas para execução de projetos diversos em ensino, pesquisa e produção na saúde, atuando como uma prestadora de serviços, por este motivo recebe recursos de forma autônoma.

Tabela 9: Evolução orçamentária Fiocruz 1984/1988

Orçamento	Anos				
	1984	1985	1986	1987	1988
Valor corrente	83.887	321,087	1.149,217	5.383.828	34.851.301
Valor Constante	6.181,78	7.163,92	10.161,97	17.361,03	18.150.30

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1988. Rio de Janeiro, 1989, p.49.

*Valores na moeda Cruzeiro.

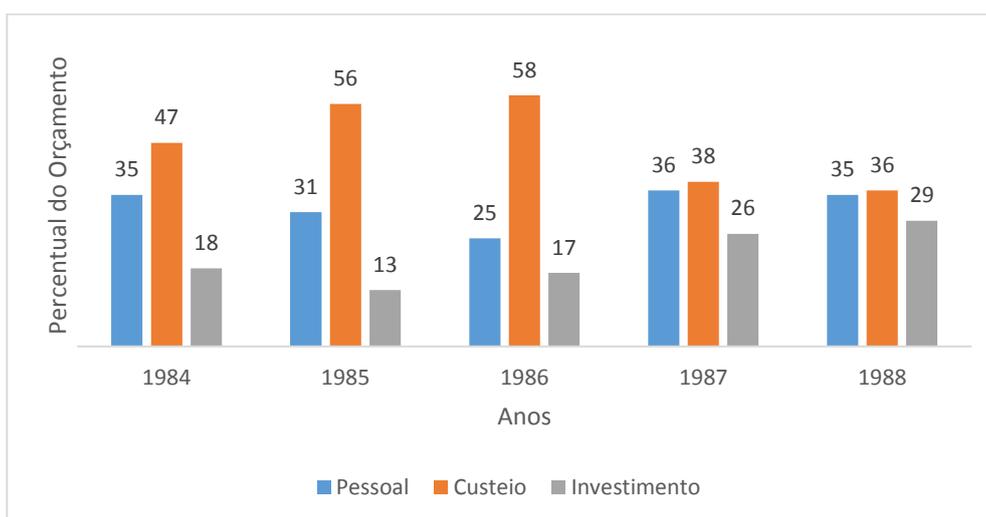
O relatório de atividades da Fiocruz referente ao ano de 1988 que faz a compilação de dados dos anos de 1985 a 1988, registrou para este último ano um quadro orçamentário contendo 53% das receitas originárias de outras fontes e 47% transferidos pelo tesouro nacional. Estes números revelam que mais da metade dos recursos arrecadados são de origem externa ao Ministério da Saúde, órgão que por natureza deveria prestar o auxílio majoritário a fundação. Por seu turno, dos 53% do orçamento de outras fontes, 25% correspondem a remessas de recursos através de convênios com entidades públicas, 2% como saldo do ano de 1987 e 28% de valores diretamente arrecadados por meio da comercialização de produtos.

A variação do orçamento repassado pelo tesouro nacional a Fiocruz no período de 1974 a 1988, ou seja, a fase de grandes investimentos do governo para a “recuperação de Manguinhos” e a retomada dos tempos de abandono do poder público, revelaram uma queda abismal nos valores transferidos. Na primeira etapa verificou-se entre 1974 e 1978 um aumento de 256% no orçamento do Tesouro Nacional, apresentando seu maior percentual em 1974, correspondendo a 82% da receita, variando sempre acima dos 50% nos anos subsequentes até fechar em 60% no ano de 1978. Por seu turno, entre 1985 e 1988, o orçamento do Tesouro Nacional não chegou a ocupar 50% das receitas gerais da Fiocruz, tendo seu pior desempenho em 1987 com apenas 36% da fatia total dos valores arrecadados⁹¹.

⁹¹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1988. Rio de Janeiro, 1989, p. 57.

Um outro dado interessante que revela o relatório de atividades de 1988 diz respeito ao que foi efetivamente gasto com os recursos adquiridos, demonstrando que entre os anos de 1984 e 1988 a maior parcela dos valores ficaram a cargo dos custos com custeio das atividades desenvolvidas, acompanhadas de perto pelo pagamento de pessoal e de maneira mais tímida os valores em investimento de capital, como por exemplo, investimento em modernização e aumento da capacidade de produção (Gráfico 3). Porém, como já apontado, houve neste período um incremento contundente no orçamento geral da fundação, registrando entre 1984 e 1985 um aumento de 194% nas receitas, o que em boa medida, pode ser afirmar a partir das grandes transformações internas por meio da criação de novos departamentos, unidades, modernização do campus e dos laboratórios e entrada de novos profissionais, demonstra que o investimento foi bastante significativo nesta etapa.

Gráfico 3: Evolução Percentual do Orçamento da Fiocruz 1984/88.



Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1988. Rio de Janeiro, 1989, p.60.

A segunda metade da década de 1980 revelou um crescimento na receita através de repasse de instituições públicas de fomento e também do crescimento em valores arrecadados pela venda de produtos, muito favorecido pela modernização e importância atribuída a Bio-Manguinhos na produção de vacinas, e aos primeiros passos na consolidação de Far-Manguinhos. Neste sentido, entende-se que o Estado não mais interessado em investir na instituição como propaganda política, retoma sua habitual história de omissão no investimento em políticas no campo da ciência e tecnologia em saúde pública. Portanto, fortalece ainda mais o ideal privatista e empresarial da Fiocruz no período pós-redemocratização do Brasil.

O descaso do poder público pode ser traduzido no déficit de mão-de-obra, uma vez que não permitiram a criação de novos cargos públicos para a Fiocruz durante os anos de 1985 e

1988. A escassez de mão-de-obra atravancava as políticas de modernização e desenvolvimento da fundação. A saída encontrada pela gestão Arouca assentou em ampliar o quadro de trabalhadores por meio de contratos de trabalho vinculados diretamente aos projetos desenvolvidos.

Conseqüentemente, o que se observou entre 1984 e 1988 consistiu no crescimento de 40% do quadro de trabalhadores da fundação, contabilizando 3.229 profissionais, divididos em 1.257 para a área de ensino/pesquisa, 529 em produção/desenvolvimento, 704 serviços e 739 na área meio⁹² – também conhecidos como trabalhadores terceirizados, como por exemplo, limpeza e segurança⁹³. O relatório compilado das atividades acerca da gestão de Sérgio Arouca se orgulha em dizer que engendrou medidas voltadas para a melhoria das condições de trabalho, na medida em que formalizou os trabalhadores que se encontravam sem condições trabalhistas para o regime de celetista. Estes trabalhadores atuavam sob regime temporário, por acordos sem formalização jurídica e pagamentos sem a assinatura da carteira de trabalho (Tabela 10).

⁹² As áreas funcionais da Fiocruz em ensino, pesquisa, produção e administração foram alteradas para as nomenclaturas: Pesquisa; Ensino; Produção de Bens e Desenvolvimento Tecnológico (fabricação de produtos – Bio-Manguinhos e Far-Manguinhos); Serviços (serviços médicos assistenciais pelo Instituto Evandro Chagas, Instituto Fernandes Figueira e Unidade de Treinamento Germano Sinval Faria, controle da qualidade de medicamentos pelo Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – INCQS); Apoio Operacional (recursos humanos, infra-estrutura física, orçamento, gestão).

⁹³ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades, 1988, p. 68.

Tabela 10: Evolução do enquadramento institucional dos trabalhadores da Fiocruz (1984-88).

Áreas	1984			1985			1986			1987			1988			Evolução % 84/88
	Tesouro	Convênio	Total													
Ensino	165	-	165	171	-	171	180	40	220	223	212	435	230	195	425	157,58
Pesquisa	581	3	584	587	3	590	611	16	627	652	195	847	645	187	832	42,47
Produção	378	-	378	377	-	377	421	52	473	422	121	543	415	114	529	39,95
Serviços	309	137	446	309	137	446	443	183	626	440	287	727	435	269	704	57,85
Meio	721	-	721	705	-	705	664	26	690	649	111	760	635	104	739	2,5
Total	2.154	140	2.294	2.149	140	2.289	2.319	317	2.636	2.386	926	3.312	2.360	869	3.229	40,76

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de atividades 1988*. Rio de Janeiro, 1989, p, 52.

*Tesouro: Corresponde aos contratos de trabalho que serão pagos pelos recursos disponibilizados pela União.

*Convênio: Corresponde aos contratos de trabalho que serão pagos por recursos de outras fontes de financiamento.

Em decorrência da política estatal de supressão dos gastos e a criminalização com o funcionalismo público (BARBOSA E SILVA, 2008), a Fiocruz teve que buscar soluções para a questão da mão-de-obra interna. A saída encontrada resultou na contratação de pessoal para serem incorporados as despesas dos projetos desenvolvidos que estivessem atrelados ao financiamento de fontes alternativas a União, tanto agentes públicos como privados. Estes trabalhadores dispunham de um contrato de trabalho de regime celetista vinculado a um projeto específico. De forma sintética, quando um trabalhador é contratado por um projeto, seu contrato é automaticamente por tempo determinado, porque todo projeto rege por início e fim determinado, podendo ou não ser prorrogado por um período também específico.

Não obstante, a modalidade de contratação pela via alternativa ao orçamento da União, não necessariamente colocava o trabalhador fora do quadro permanente da instituição, porque ele poderia ser remanejado de um projeto para outro. Porém, o que se começa a construir na Fiocruz equivale a formação de um corpo de trabalho desvinculado da identidade formal da fundação. Em outras palavras, o pessoal associado a projetos torna-se enfraquecido diante dos profissionais ligados diretamente a estrutura da instituição, pois devido ao seu caráter contratual temporário ficam despossuídos de qualquer plano de carreira elaborado pela fundação, do mesmo modo que não vislumbram possibilidades formais e legais de promoção salarial e de futuro. O simples fato de enquadrá-los como celetistas não isenta a precariedade instituída, apenas a remodela com as novas possibilidades disponíveis.

Outro fator crítico dessa prática de trabalho diz respeito ao exercício da atividade pública realizada por profissionais sem o crivo do concurso público. A entrada massiva de pessoal sem concurso na fundação corresponde às áreas de administração e serviços, setores muitas das vezes encarado de maneira secundária pela comunidade científica da Fiocruz, por enxerga-los como atividades meio. Por outro lado, são exatamente estas áreas que mais tiveram crescimento ao longo das duas primeiras décadas da fundação. De certa forma, o desprestígio momentâneo que estes setores tiveram durante este período, fizeram com que boa parte da gestão dos projetos desenvolvidos pela instituição fosse realizada por trabalhadores contratados sem concurso ou mesmo sem abertura de processo seletivo público. Este direcionamento de alguma maneira promoveu um impulso empresarial, flexível e clientelista na evolução política da Fiocruz se distanciando cada vez mais de um modelo de instituição alicerçada no interesse coletivo e da classe trabalhadora.

Diante de todos os percalços, Arouca conseguiu dinamizar e recuperar a posição de relevância da Fiocruz no cenário nacional, em menos de quatro anos à frente da fundação, ensejou políticas estruturais profundas que estão presentes até os nossos dias. Os eixos centrais de sua política de alguma maneira foram bem-sucedidas, alterou e modernizou as estruturas físicas, criou diretrizes institucionais no planejamento da Fiocruz e promoveu formas de debates e deliberações de maneira democrática, até então inexistentes em Manguinhos.

A fundação não dispunha de mecanismos institucionais democráticos responsáveis por discutir e planejar o seu futuro institucional. Por conta disso, Arouca sofria duras críticas da comunidade de Manguinhos que o acusava de “manter”, de certa forma, a herança centralizadora das gestões do regime civil-militar⁹⁴. Conseqüentemente, sua gestão inaugurou em 1988 a principal plataforma democrática vigente até os dias de hoje na fundação, o Congresso Interno.

O congresso interno surge como resposta a essas questões. Nasce, dessa forma, com a finalidade de implantar uma gestão democrática participativa, sendo um instrumento necessário na construção de um projeto institucional estruturado e de amplo debate democrático com a participação de todos os integrantes da Fiocruz. Torna-se a instância máxima de deliberação e discussão interna, presente até os nossos dias. Para compor a estrutura do Congresso Interno criou-se o Conselho Deliberativo, com a presença da Presidência, diretores de unidades e por representantes dos servidores. As unidades escolhem seus delegados de acordo com seu tamanho, podendo uma unidade possuir mais delegados que outra, de tal modo que estes seriam os responsáveis por representá-los e votar nas demandas em pauta. O congresso interno também passa a ser o responsável por escolher o Presidente da Fiocruz e os diretores de cada unidade⁹⁵.

Para além disso, mesmo que tenha erigido uma inegável reformulação na Fiocruz, Arouca não esteve sempre presente durante seus quatro anos de mandato. Em 1986 aceitou o convite de Moreira Franco (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) recém-eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro para assumir a pasta da Secretaria da Saúde do Estado. De 1986 até 1988, Arouca manteve-se entre a presidência da Fiocruz e o cargo político no Estado, repassando em grande parte suas atribuições de Manguinhos para sua equipe. Contudo, sua passagem pela vida política neste período não logrou grandes êxitos, teve papel de coadjuvante, sem poder de ação, o que levou Arouca a sair do cargo e retornar para a Fiocruz.

⁹⁴ Cf.: Projeto Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: A Trajetória de Sérgio Arouca.

⁹⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório Final do I Congresso Interno - Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro*. Rio de Janeiro, 1988.

Para tanto, Arouca acreditava que a política era o cenário possível para colocar em prática suas ideias transformadoras, levando-o novamente a abdicar da carreira de gestão na Fiocruz para em 1988⁹⁶ para se lançar sem sucesso como candidato à vice-presidência da República pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) ao lado de Roberto Freire candidato a Presidente do Brasil⁹⁷.

O sucesso de Arouca à frente da Fiocruz juntamente com sua proeminência na articulação política no movimento da reforma sanitária o colocou como figura central nas negociações na agenda da saúde durante o processo da constituinte até a confecção da Constituição Federal de 1988⁹⁸. Protagonizou os debates da política nacional de saúde, tornando-se uma espécie de “ícone” nas lutas sociais na saúde brasileira do final do século XX.

Por todos estes fatores, os desafios deixados pelo fim do regime civil-militar foram muitos e de grande complexidade. A Fiocruz adentrava a segunda metade da década de 1980 com mais dúvidas do que certezas de seu futuro. Era preciso reformular e construir sentido para a jovem fundação e muitas perguntas precisavam ser resolvidas: qual o modelo de gestão seguir? Como promover coesão e identidade institucional para múltiplas e diversas unidades? Ser pública estatal ou empresa pública de direito privado? Quais caminhos percorrer até a confecção do novo Estatuto? Qual projeto institucional deverá traçar as diretrizes básicas da fundação para o futuro?

Evidente que a gestão de Sérgio Arouca não daria conta de responder tais questões em tão pouco tempo. Porém, sem dúvida, a partir do Congresso Interno, a fundação passou a contar com uma plataforma democrática de discussão voltada exclusivamente para as questões internas, onde puderam ser apresentados e discutidos os problemas, e aprovadas as melhores alternativas para a fundação. Por fim, a referência majoritária para as discussões sobre o rumo

⁹⁶ Com a exoneração de Arouca, o I Congresso Interno em 1988 de maneira inédita discutiu e aprovou democraticamente a sua substituição pelo diretor de Bio-Manguinhos, Akira Homma. A passagem de Homma foi muito curta, apenas para completar o mandato iniciado por Arouca, finalizando-o no início de 1990.

⁹⁷ Cf.: Projeto Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: A Trajetória de Sérgio Arouca.

⁹⁸ Sérgio Arouca presidiu a VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986 na cidade de Brasília. Este evento é considerado como principal acontecimento na formulação de uma política nacional de saúde brasileiro no pós-democratização, e que “trabalhou, aprovou e especialmente legitimou as propostas desenvolvidas nos últimos anos pelo “movimento sanitário”, resultando nas diretrizes que foram debatidas na Assembléia Nacional Constituinte, responsável pela confecção da Constituição Federal de 1988 que teve a participação de Arouca. Em síntese a VIII Conferência apresentou o projeto de um Sistema Único de Saúde (SUS) para o país, projeto que viria a se sagrar na Constituição de 1988, tendo em vista que não foi aprovada a totalidade das idéias do movimento da reforma sanitária. O SUS foi aprovado em 1990 pela Lei nº 8.080 com participação relevante de Sérgio Arouca em todo o processo.

Projeto Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: A Trajetória de Sérgio Arouca. Relatório de atividades Sérgio Arouca 1976-1988, Rio de Janeiro, 2005, p. 35.

da fundação que já vinha se desenhando desde a criação da Fiocruz na década de 1970, e reforçada pela presidência de Arouca diz respeito ao viés empresarial, a metodologia da empresa privada, a adequação a linguagem flexível para nortear a edificação do projeto institucional.

3.2 Direito Público *versus* Direito Privado: o nó górdio jurídico-institucional da Fiocruz.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgado a Constituição Federal do Brasil, um marco para os novos tempos democráticos no país, engendrando direitos, deveres e institucionalizando premissas estruturais na esfera pública. Em resumo as medidas da constituição refletiram substancialmente na Fiocruz e na saúde, vistos aqui em duas dimensões; primeiro o aspecto macro da saúde, e por fim, as alterações de natureza institucional na administração pública.

No que concerne à saúde, a Constituição de 1988 formaliza em grande parte as pautas do movimento sanitário e confirma uma série de conquistas sociais. A saúde passa a ser entendida como direito social, transformando a história da saúde e alterando o papel do Estado, conforme aponta o art. 196 “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação”.

Além disso, o financiamento da saúde ficará a cargo da União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, uma vez que as ações e serviços públicos de saúde passaram a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada que constituirá no Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com as seguintes diretrizes: 1) o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; 2) a descentralização com direção única em cada esfera de governo e 3) a participação comunitária.

Os princípios centrais do SUS são universalidade, equidade e integralidade da assistência, regulamentados pela Lei 8080 de 1990. Soma-se a isto o caráter de gratuidade e “igualdade da assistência, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie”⁹⁹. Para tanto, a constituição e a lei regulamentar do SUS estabelecem a descentralização da gestão em saúde, cabendo ao Ministério da Saúde a responsabilidade de prover a estratégia nacional, além de

⁹⁹ Brasil. Art. 7, inciso IV, Lei 8.080 de 1990

fiscalizar e controlar. Na outra ponta ficam os Estados e Municípios integrantes da hierarquia do SUS, o primeiro também detém das responsabilidades de planejamento, programação, organização, de fiscalização e controle, mas com algumas restrições em nível estratégico e de regulação dos serviços privados. Finalmente, os municípios podem ser vistos como os agentes centrais de funcionamento do SUS, fazem a gestão, execução, planejamento, organização, controle e avaliação. Outro fator primordial é o poder de celebrar contratos e convênios com o setor privado, tendo a responsabilidade de controle, avaliação e fiscalização¹⁰⁰.

A assistência à saúde por parte da iniciativa privada é prevista na constituição no art. 199, da seguinte forma: 1) As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos; 2) É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos; 3) É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no país, salvo nos casos previstos em lei; 4) A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.¹⁰¹

Por seu turno, a constituição apontou uma série de mudanças na organização da administração pública. Em síntese, proclama a obrigatoriedade do concurso público para investidura de cargo ou emprego público (Art. 37, II), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Art. 39). Portanto, altera as regras até então vigentes na Fiocruz de não obrigatoriedade do concurso público para cargos públicos, além de determinar um regime jurídico único para a administração pública direta e indireta. Não obstante, a principal transformação está em modificar a estrutura jurídica das fundações públicas de direito privado em fundações públicas de direito público.

Nesta perspectiva, a Constituição de 1988 rompe com o modelo jurídico que alicerçava a Fiocruz, retirando-a do direito privado para compor as entidades do direito público. Esta medida no nosso ponto de vista, produz até hoje as mais acaloradas discussões na fundação,

¹⁰⁰ Ver: FINKELMAN, Jacobo (Org.). *Caminhos da Saúde Pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2002.

¹⁰¹ BRASIL. Constituição Federal do Brasil de 1988. Art. 199.

pois coloca em conflito a personalidade jurídica de público estatal de direito público contra a pública de direito privado a semelhança de uma empresa privada, mas sob a tutela do Estado. Para entendermos melhor este nó górdio da Fiocruz, precisamos compreender o que separa um modelo jurídico de outro, recorrendo a análise comparada do período em que a fundação esteve sob o direito privado e quais as transformações perpetradas pela mudança para o direito público.

Desse modo, retomamos os enunciados do Decreto-lei 200, de 1967, responsável pela reforma administrativa brasileira do regime civil-militar para percebermos as mudanças no ordenamento jurídico das entidades que compõem o aparelho do Estado. De um lado, a reforma balizou a administração pública entre direta e indireta; e de outro, introduziu a qualificação jurídica de fundação pública de direito privado. Concentrando-se na administração indireta que nos interessa, o Decreto-lei 200, depois alterado pelo Decreto-lei 900, de 1969, definiu como integrantes da administração indireta as autarquias, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Entretanto, as fundações públicas foram qualificadas como pessoas de direito privado, alocadas no Código Civil brasileiro. Somente a partir da Lei 7.596, de 1987, é que as fundações públicas foram transferidas para a administração pública indireta, sendo definida como:

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes¹⁰².

Nessa direção, Celso Bandeira de Mello aponta que a legislação decorrente do regime militar cometeu erro conceitual ao definir as fundações públicas em pessoas do direito privado, ao passo que o correto era enquadrá-las como de direito público. Afirma ainda que foram criadas “fundações” denominadas públicas com personalidade de direito privado. Porém, nada as distinguem das autarquias que são de direito público¹⁰³.

Por outro lado, o Decreto-lei 200, na visão de Maria Sylvia Di Pietro, também se equivoca ao definir as autarquias, na medida em que não define com clareza se a figura jurídica empregada será de direito público ou direito privado. Isto porque o decreto conceitua autarquia como: “[...] serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu

¹⁰² BRASIL. Lei n. 7596, de 10 de abril de 1987.

¹⁰³ MELLO, C.A.B. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo, Malheiros, 2008

melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”¹⁰⁴. Para Mello, o correto é defini-las em “[...] pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa [...]”¹⁰⁵, ou seja, as autarquias possuem como traço essencial a qualidade de ser do direito público. Dessa forma, o autor conclui que:

Exatamente por serem pessoas de direito público é que as autarquias podem ser *titulares* de interesses públicos, ao contrário das empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais, sendo pessoas do Direito Privado, podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas; não, porém, para titularizar as atividades públicas¹⁰⁶.

Neste sentido, a motivação para tal qualificação residiria na fuga do controle moralizador que rege o direito público, ou, então, “[...] para permitir que seus agentes acumulassem cargos e empregos, o que lhes seria vedado se fossem reconhecidas como pessoas de Direito Público [...]”¹⁰⁷.

Por conseguinte, é necessário compreendermos o que significa a terminologia “fundação”. Dessa forma, as fundações são previstas na legislação brasileira a partir do Código Civil de 1916, disposta na seção IV “Das Fundações”¹⁰⁸. De certa maneira, pode-se assinalar cinco categorias centrais na estrutura fundacional: criação por um instituidor; dotação de patrimônio; finalidade social; estatuto e velamento pelo Ministério Público. Podem criá-las, pessoa física ou pessoa jurídica, definindo ou não sua forma de gestão e funcionamento. Desse modo, trata-se de uma instituição autônoma, flexível, assentada nas regras civis da lei, sem fins lucrativos e de natureza jurídica do direito privado. Logo, o termo fundação, na legislação, está correlacionada com o direito privado¹⁰⁹. Em outras palavras, isto quer dizer que o direito privado se ocupa dos interesses privados, na medida em que regula relações entre particulares, orientados pela “autonomia da vontade”. Por outro lado, o direito público atende aos interesses públicos, gerais, da sociedade e não pessoal, particularista, de tal modo que “[...] não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela idéia de função, de dever de atendimento do interesse público [...]”¹¹⁰.

¹⁰⁴ BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

¹⁰⁵ MELLO. Op. cit., 2008, p. 160.

¹⁰⁶ MELLO. Op. cit., 2008, p. 161.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 184.

¹⁰⁸ BRASIL. *Lei n. 3.071*, de 01 de janeiro de 1916. Institui o Código civil dos Estados Unidos do Brasil. 1916.

¹⁰⁹ PAES, J. E. S.. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social. Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. 8. ed. São Paulo: Forense, 2013.

¹¹⁰ MELLO. Op. cit, 2008, p. 28.

Por seu turno, o Decreto-lei 200 reivindica esta modalidade jurídica para dar vida às Fundações Públicas de Direito Privado, inéditas até então na legislação brasileira. Para tanto, foi atribuído a elas a qualidade de prestar serviços públicos que seriam da alçada do Estado, sem, contudo, dá-lhes a habilitação de entidades da administração pública indireta, isentando-as das normas e regimentos legais da administração estatal. Portanto, o regime militar criou uma espécie jurídica ancorada no direito privado, para atuar de forma concisa na prestação de serviços públicos, de interesse público, sob a legislação do código civil de direito privado¹¹¹.

É dessa forma que a Fiocruz é classificada, uma fundação pública de direito privado que presta serviço na área da saúde. Porém, com características históricas e estruturais que a colocam como prestadora de serviços de vital interesse público e social. O Estatuto da Fiocruz, aprovado em 1976, e que vigorou até 1988, determinou que a instituição estará sob a tutela do Ministério da Saúde, e que gozará de liberdade administrativa, financeira e gerencial¹¹². Não obstante, a autonomia mencionada e as flexibilidades deste regime jurídico são, em grande medida, tensionados com o aparato controlador, repressor e autoritário da ditadura militar¹¹³. A Fiocruz, durante os anos de 1970 e 1985, experimentou momentos conflituosos. Nesse período, somente a alta cúpula, escolhida pelos militares, detinha poder autônomo, os demais setores e pesquisadores estavam sujeitos aos ditames da gestão advinda dos pleitos militares¹¹⁴.

Este cenário foi modificado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que determinou o realinhamento jurídico da Fiocruz. A Constituição entende que a Fiocruz não pode atuar fora do alcance da administração estatal e gozar do direito privado. Dessa forma, define que a instituição responderá por Fundação Pública de Direito Público, nos moldes do regime de autarquia. Assim, integrará a administração indireta do Estado, mas com qualificações que, de certa forma, podem ser compreendidas como integrante da própria administração direta, por conta do caráter de autarquia. Estas alterações passaram a vigorar

¹¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹¹² FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Estatuto Fiocruz. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1976, caixa 55, maço 3.

¹¹³ Um dos episódios mais representativos do autoritarismo na Fiocruz ocorreu no dia 01 de abril de 1970 durante o Governo Militar de Emílio Garrastazu Médici (1969-74). Utilizando-se do Ato Institucional nº 5 que suspendia garantias constitucionais e dava poderes extraordinários ao Presidente da República, os militares cassaram dez pesquisadores da Fiocruz, suspendendo seus direitos políticos e em seguida foram aposentados compulsoriamente. Este episódio sombrio da história é conhecido como “Massacre de Manguinhos”. Para saber mais ver o livro publicado por Herman Lent, médico e pesquisador que esteve entre os cassados, ver: LENT, Herman. O massacre de Manguinhos. Rio de Janeiro: Editora Avenir. 1978.

¹¹⁴ No que concerne aos anos de chumbo na Fiocruz, ver: PONTE, Carlos Fidelis. Bio-Manguinhos 30 anos: a trajetória de uma instituição pública de ciência e tecnologia. Cadernos de História da Ciência. Instituto Butantan, vol. III, p. 35-138, 2007; HAMILTON, Wanda. Massacre de Manguinhos - Crônica de uma morte anunciada. In: CADERNOS da Casa de Oswaldo Cruz, vol. 1, nº 1. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, novembro 1989.

desde 1988, e foram confirmadas no Estatuto da Fiocruz no ano de 2003. Documento ainda vigente e que mantém as bases centrais da instituição em ensino, pesquisa, produção, formação humana e desenvolvimento tecnológico com finalidade exclusiva de interesse público.

Por conta disso, arrolamos, nas linhas que se seguem, as principais diferenças e questões que julgamos centrais entre as distintas personalidades jurídicas de Fundação Pública de direito privado e Fundação Pública de direito público.

1) *Prerrogativas*: a Fiocruz como autarquia fundacional terá em seu bojo as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta, ou seja, pode ser percebida como a própria administração pública¹¹⁵ – verdadeiramente do Estado. Contudo, sem a capacidade de criar leis ou o seu próprio direito, tendo somente a liberdade de autoadministração nos limites estabelecidos em lei¹¹⁶. A grande diferença entre a Fiocruz de direito privado alocada no código civil e a Fiocruz de direito público integrante da administração indireta do Estado, reside na submissão ou não ao Regime Jurídico Administrativo. No primeiro caso, a Fiocruz estava isenta desta prática, porém, no segundo momento, a instituição passou a reger seus atos por tal regime.

Em síntese, o Regime Jurídico Administrativo assenta em prerrogativas e restrições, em que o interesse público se sobrepõe hierarquicamente sobre o interesse particular. Dentre as prerrogativas ou privilégios temos: a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia, imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução¹¹⁷. Desta forma, a Fiocruz de direito privado¹¹⁸ não está abrangida por tais prerrogativas. Por outro lado, além dos privilégios, o direito público tem suas obrigações e restrições, dentre eles: observância da finalidade pública, princípios da moralidade administrativa e da legalidade, a obrigatoriedade de dar publicidade aos atos administrativos, realizar licitação pública, realização de concursos para seleção de pessoal, e atuar conforme a lei¹¹⁹.

¹¹⁵ MELLO. Op. cit., 2008.

¹¹⁶ DI PIETRO. Op. cit., 2014.

¹¹⁷ DI PIETRO. Op. cit., 2014, p. 62.

¹¹⁸ O estatuto da Fiocruz de 1976 mesmo sendo vinculado ao direito privado incide algumas similaridades com o direito público. Ressalta-se a isenção tributária e tarifárias, mencionada no Art. 23 devido ao seu posicionamento como instituição voltada para o desenvolvimento científico e tecnológico do país. BRASIL. Decreto-lei n. 77.481, de 23 de abril de 1976. Aprova o estatuto da Fundação Oswaldo Cruz e dá outras providências.

¹¹⁹ DI PIETRO. Op. cit., 2014, p. 63.

Portanto, a Fiocruz de direito público detém das prerrogativas e restrições do regime jurídico administrativo, da mesma maneira que deverá atuar e buscar seus fins de acordo com os princípios da administração pública referidas no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 em: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2) *Procedimentos financeiros*: a Fiocruz no direito público obedece às mesmas regras de contabilidade pública aplicáveis à Administração direta do Estado. Em outras palavras, está sujeita às normas gerais de Direito Financeiro constantes da Lei 4.320, de 1964, comuns a União, Estados, Municípios, Distrito Federal e respectivas autarquias. Além disso, está submetida às normas previstas na chamada Lei de Responsabilidade Fiscal¹²⁰. Por seu lado, a Fiocruz, enquanto fundação de direito privado inserida no código civil de 1916, responderá pelos atos apregoados no devido código, sem, contudo, atender por tais determinações exposta para as fundações de direito público da administração indireta. O que na verdade cabe a Fiocruz de direito privado é apresentar o exercício financeiro anualmente para o Ministério da Saúde, mantendo-se dentro das leis civis típicas das empresas privadas, na condução dos procedimentos financeiros, conforme define seu estatuto de 1976.

3) *Regime trabalhista*: Durante o período militar a Fiocruz contratava trabalhadores sem a necessidade de realizar concurso público, sendo seu presidente indicado e nomeado pelo Ministério da Saúde, a mando do Presidente da República. Em sua grande maioria, os cargos eram escolhidos sem o crivo do concurso público, permitindo a pessoalidade amplamente empregada pelas empresas privadas. Além disso, o regime trabalhista era celetista conforme aponta as regras da CLT. Dessa forma, não havia estabilidade no cargo, ao mesmo tempo, intensificava as modalidades precárias de trabalho, conforme aponta o Artigo 19 do Estatuto: “[...] a Fiocruz poderá contratar serviços especializados sem vínculo empregatício, para realização de tarefas específicas [...]”¹²¹. Além de abrir margem para o clientelismo e fisiologismo típicos deste modelo no período militar.

Com a natureza jurídica de fundação autárquica, a Fiocruz precisou se reformular mediante a obrigatoriedade de realizar concurso público. Dessa maneira, os trabalhadores que já compunham os quadros da Fiocruz, assim como os novos aprovados por concurso, se enquadrariam no regime estatutário do serviço público, disposto no artigo 39 da Constituição, e elaborado pela Lei 8.112, de 1990. Consequentemente, os trabalhadores seriam incorporados

¹²⁰ PAES. Op. cit., 2013.

¹²¹ BRASIL. Decreto-lei n. 77.481, de 23 de abril de 1976. Aprova o estatuto da Fundação Oswaldo Cruz e dá outras providências

ao Regime Único de Pessoal da Administração Direta, na medida em que seu vínculo não é contratual, mas institucional ou “estatutário”. Ressalta-se que a emenda nº 19, de 1998, elaborada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, também conhecida como “emendão”, buscou extinguir o regime jurídico único, até que em 2007 o Superior Tribunal Federal suspendeu a emenda, retomando o disposto pela Constituição¹²².

4) *Contratos com terceiros e prestação de serviços*: enquanto fundação de direito privado, a Fiocruz não estava obrigada a realizar licitação pública. De acordo com seu Estatuto de 1976 e com a legislação das fundações de direito privado, era permitido que a Fiocruz firmasse contratos de prestação de serviço, compras, convênios, acordos, parcerias, contratações de forma direta, sem regras de licitação e/ou normas públicas de contratações, feitas somente em alguns casos de forma direta, ou seja, contratos públicos ao sabor do administrador. No entanto, na qualidade de autarquia fundacional, seus atos e contratos devem obrigatoriamente atender ao Regime Jurídico Administrativo. Portanto, regulados por lei específica, por exemplo, a Lei 8.666¹²³, que rege sobre a licitação pública para contratos com terceiros, aquisição de insumos, bens e alienação de bens, realização de obras, salvo os casos de dispensa e inexigibilidade de tal procedimento. Outro exemplo das regras a cumprir, deve-se a compra de passagens para trabalhadores da Fiocruz, que deveriam obedecer às regras de menor preço, apresentando propostas de mercado, mantendo sempre a compra pelo menor preço¹²⁴.

5) *Controle e fiscalização*: o Ministério da Saúde e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro são os responsáveis pelo controle da Fiocruz em ambas as espécies jurídicas. Porém, como fundação autárquica, o Tribunal de Contas da União (TCU) poderá exercer papel de fiscalizador, por exemplo, em casos de auditoria de projetos e processos administrativos. Desse modo, a Fiocruz pública de direito privado, detinha de um controle no sentido de fiscalizar a execução adequada de seu serviço com finalidade social. Por outro lado, a Fiocruz de direito público, terá na administração direta do Estado o controle por suas ações, sem a necessidade ministerial de fiscalização e de controle. Em grande medida, o controle do direito privado é mais brando, centra-se mais nas atividades finalísticas, com menos peso para o controle dos processos e ações corriqueiras, o que, de certa forma, permite uma flexibilidade

¹²² MELLO. Op. cit., 2008.

¹²³ BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21.06.93, atualizada pelas Leis nº 8.883, de 08.06.1994; nº 9.648 de 27.05.1998 e nº 9.854, de 27.10.1999.

¹²⁴ Ver: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Regimento Interno*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estatuto-e-regimento>, acessado em 07 de janeiro de 2016.

nos atos públicos que podem favorecer contratos, gestão, parcerias e processos corruptos, que, por vezes, tornam o sistema público intransparente e desigual, devido à falta de controle eficaz sobre o decorrer das atividades e sim nos fins¹²⁵.

3.3 Caminhos para o projeto político-institucional.

O ano de 1988 entra para a história de Manguinhos como um ano carregado de simbolismo e de mudanças históricas na trajetória da instituição. Podemos destacar dois aspectos centrais; primeiro a consagração de um canal de comunicação e participação dos trabalhadores nas discussões políticas da fundação; e em segundo lugar, a Constituição Federal que emana uma série de transformações na saúde e na administração pública, em especial, altera a sua natureza jurídica de direito privado para o direito público da Fiocruz, que passa a compor o quadro de entidades que devem responder pelas normas públicas de gestão.

Para os mais adeptos da corrente empresarial, do ponto de vista jurídico-administrativo, este ano pesou mais para o lado negativo do que positivo, porque extinguiu formalmente a liberdade administrativa e as ações flexíveis de viés privatista¹²⁶. Já para os defensores do serviço público estatal, 1988 foi um ano de grandes conquistas sociais, especialmente no campo da saúde e reafirmou o caráter público da Fiocruz. Não obstante, o primeiro grupo tornou-se hegemônico politicamente no período pós-redemocratização, de certa forma, protagonizaram os debates e as decisões internas nos quatro primeiros congressos aqui analisados.

Em geral, a turma da modernização flexível tem sua origem ligada aos movimentos sociais de contestação ao regime civil-militar, muitos participaram do movimento social da reforma sanitária e contribuíram para a construção do Sistema Único de Saúde no país. Defendem a universalização da saúde, a democracia política na fundação e no governo federal e a melhoria da saúde pública. Porém, no que concerne aos meios para se alcançar tais preceitos,

¹²⁵ MELLO. Op. cit., 2008.

¹²⁶ O I Congresso Interno já apontava o protagonismo de nomes que se tornariam hegemônicos na Fiocruz nos anos subsequentes, ressaltamos dentre eles: Paulo Gadelha, assumiu a função de secretário geral do congresso, homem de confiança de Sérgio Arouca e atual presidente da Fiocruz (2009-2016); Paulo Buss, reconhecido mundialmente por sua articulação no campo da ciência e tecnologia em saúde, assíduo defensor de políticas de viés empresarial para o setor público, foi presidente da Fiocruz entre 2000 e 2008; Nísia Trindade candidata nas eleições de 2016 para presidenta da Fiocruz na chapa de Paulo Gadelha; Pedro Barbosa, um dos mais influentes nomes da política da fundação, e o principal articulador da fundação de apoio privado da Fiocruz, a empresa Fiotec.

esta corrente de pensamento acredita que através de práticas inerentes ao setor privado e a flexibilização do modelo de gestão por meio da inserção de uma via privada na instituição, o acesso igualitário, democrático e público da saúde será alcançado.

Boa parte desses membros reivindicam a ideologia socialista, em especial, Sérgio Arouca e Paulo Gadelha, outros como Pedro Barbosa assumem claramente um viés liberal, mas o que fica claro neste posicionamento é a incoerência dos próprios atores da Fiocruz em pleitear democracia e universalização do acesso à saúde por meio de mecanismos que contrariam o interesse público e coletivo, por estarem submetidos a lógica do interesse privado. O pensamento sofisticado desse grupo hegemônico se desenvolverá ao longo dos debates nos congressos internos de modo a salvaguardar a ideologia da modernização e do avanço tecnológico de cariz empresarial como medida natural e necessária, descartando os conflitos de classe e as relações entre o público e o privado.

Nestas circunstâncias se desenrola o I Congresso Interno em 1988 intitulado “Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro”. No que concerne ao ambiente externo, o congresso ocorreu em meio a promulgação de uma nova carta constitucional para o país, o debate girava em torno das novas diretrizes para a saúde pública, a consolidação da democracia e os aspectos jurídicos traçados pela constituição. O que se buscava na Fiocruz era afirmar o congresso como instrumento democrático e de referência para a construção de um projeto institucional. Entretanto, o I Congresso Interno conseguiu aprovar um novo estatuto e uma proposta de desenvolvimento institucional para a fundação.

Embora, tenham sido aprovados estas diretrizes em acordo interno, o estatuto necessitava obrigatoriamente da sanção do Ministério da Saúde e como veremos no decorrer desta exposição, somente em 2003 será aprovado o seu estatuto oficial. Desse modo, tanto o estatuto como o projeto de desenvolvimento institucional fora sucessivamente discutido e alterado a cada congresso interno. Além dos problemas de ordem normativa do poder federal, o I Congresso Interno se deparou com a questão da identidade fundacional, desafio central na elaboração de um projeto unitário, como podemos observar na passagem abaixo:

As unidades da Fiocruz, consideradas como “dísparas e com objetivos supostamente tão contraditórios”, enquanto isoladas e parte de um todo algo esfacelado essas unidades não emprestavam à Fiocruz uma identidade real, impedindo a visão de conjunto que evidencia todas as suas possibilidades e a manifestação da força institucional. A definição de uma lógica de desenvolvimento institucional, portanto, se inviabilizava dificultando a formalização de um grande projeto global para a instituição.¹²⁷

¹²⁷ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1988. Rio de Janeiro, 1999, p. 7.

Nessa perspectiva, a proposta apresentada de desenvolvimento institucional levou em consideração os problemas de formação de uma identidade enquanto complexo fundacional e a ausência de diretrizes que norteassem as políticas futuras. Assim sendo, apontaram como obstáculo a política restritiva do governo no campo do orçamento e das normas jurídicas que foram consideradas como retrógradas por seu caráter burocrático, responsável por retirar a autonomia administrativa e financeira da fundação. Uma das saídas delineadas pelo I Congresso Interno para o problema financeiro consistiu em aumentar a dotação orçamentária através da “criação de novos mecanismos administrativos para absorver e gerir recursos de iniciativa privada e agências governamentais”¹²⁸.

O relatório final do I Congresso evidencia a inclinação da Fiocruz por uma modernização administrativa relacionada com autonomia e flexibilidade, fazendo uso das mais modernas práticas gerenciais. Em outros termos, o que se propôs assentou em abrir espaço para um diálogo afim de buscar alternativas para flexibilizar a gestão, reivindicando o direito privado. Além disso, os novos mecanismos administrativos apontados pela cúpula interna vão de encontro com o modelo de terceirização do trabalho, considerado pelo congresso como forma de modernizar as atividades tidas como meio¹²⁹. Ainda que de maneira experimental e pouco normativo, o I Congresso Interno abriu caminho para a construção de um senso comum político-gerencial para a agenda dos anos de 1990.

Por seu lado, a década de 1990 se apresenta de forma nada promissora para a fundação, demonstrando que a flexibilidade almejada passaria por uma árdua disputa política. Em 11 de dezembro de 1990 foi expedida a Lei nº 8.112, dispondo sobre o Regime Jurídico Único para os servidores públicos federais. Esta lei corresponde ao documento basilar para a classe trabalhadora do setor público, confirmando conquistas sociais, como por exemplo, a estabilidade no cargo público. Dessa forma, com a retomada do regime estatutário para a órbita do Estado, uma vez suprimida pelo regime civil-militar, o Art. 37 da Constituição Federal que trata da administração pública, passa a incorporar o Art. 19, escrito por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo que todo o trabalhador integrante de instituições públicas há pelo menos cinco anos continuados até a data da promulgação da

¹²⁸ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório Final do I Congresso Interno. I Congresso Interno – Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro. Rio de Janeiro, 1988, p. 6.

¹²⁹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório Final do I Congresso Interno. I Congresso Interno – Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro. Rio de Janeiro, 1988, p. 23.

Constituição de 1988, será considerado estável no serviço público, ou seja, passará do regime de celetista para o regime estatutário.

A flexibilização trabalhista introduzida de maneira lenta e gradual na fundação deu lugar ao regime estatutário, impedindo a Fiocruz de contratar trabalhadores sem que haja concurso público autorizado pelo governo federal. Em contrapartida o governo federal não se mostrava interessado em abrir concurso para a fundação, tampouco para o funcionalismo público, uma vez que o país era governado pelo “caçador de marajás”. Era assim que o Presidente da República, Fernando Collor de Melo (1990-1992) se autodenominava em campanha explícita contra o servidor e as instituições públicas. O clima de incertezas se aprofundou no ano de 1992, quando ocorreu o processo de impeachment de Collor até sua cassação por crime de corrupção em dezembro de 1992.

A impossibilidade de adquirir mão-de-obra somada ao abandono do poder público, ocasionou problemas na formação do quadro de trabalhadores da Fiocruz. Os relatórios de atividades deste período registraram um déficit de mão-de-obra em relação ao ano de 1989 que contava com 3.767 trabalhadores, sendo 1990 – 3.576, 1991 – 3.336 e o ano de 1992 fechando o com 3.367 profissionais. A perda se deve em grande medida pelas aposentadorias por tempo de serviço, invalidez e por mortes, como aponta o relatório de atividades de 1992, ocorreu 117 casos de aposentadoria e 6 de morte¹³⁰. Os dados demonstram que houve um pequeno aumento no número de trabalhadores entre 1991 e 1992, resultado da transferência de servidores de outros órgãos federais para a Fiocruz.

Nesta época a Fiocruz era presidida pelo renomado pesquisador Hermann Schatzmayr (1990-1992). Para minimizar os problemas com mão-de-obra e manter um maior controle sobre os trabalhadores em regime estatutário, a gestão de Schatzmayr elevou a hierarquia da área de recursos humanos a categoria de departamento na condição de diretoria vinculada diretamente à Presidência da Fiocruz, denominada de Diretoria de Recursos Humanos - DIREH¹³¹. A sua gestão ficou muito restrita as novas exigências escritas na Constituição de 1988, ainda sem um direcionamento político e administrativo para a fundação. As mudanças políticas e institucionais começaram a ganhar forma a partir da presidência do pesquisador e ex-diretor do Instituto Oswaldo Cruz, Carlos Morel (1992-1997).

¹³⁰ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1992. Rio de Janeiro, 1993, p. 82.

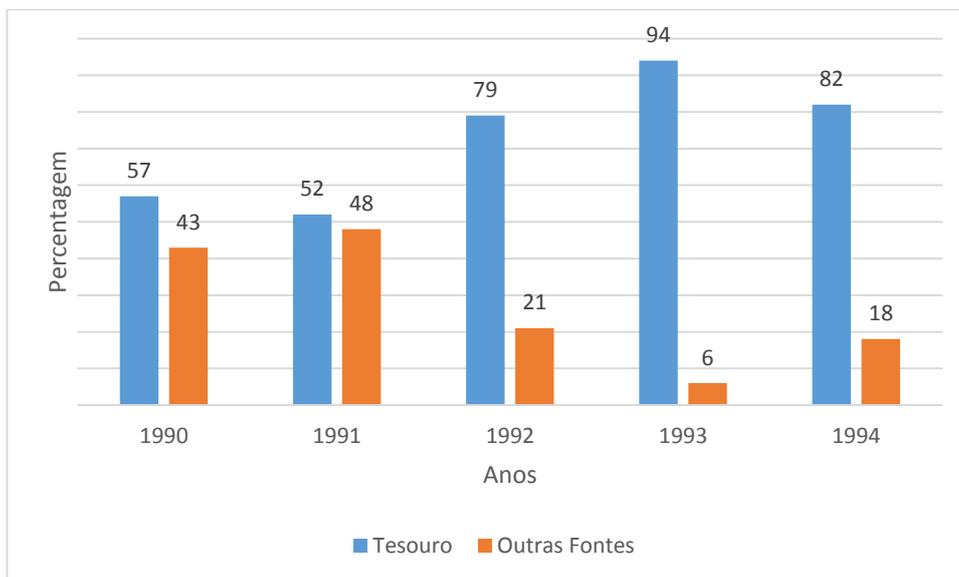
¹³¹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1992. Rio de Janeiro, 1993, p. 79.

A gestão de Carlos Morel pode ser dividida em duas fases distintas e complementares: a primeira de 1992 a 1994, correspondente ao estágio político brasileiro marcado pelo impeachment de Collor até as novas eleições presidenciais ao fim de 1994, período que carrega grande semelhança com a gestão de Hermann Schatzmayr (1990-1992); a segunda etapa de 1995 a 1997 durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, período de reforma do Estado brasileiro.

Do ponto de vista financeiro na Fiocruz, os anos de 1990 a 1994 registraram um aumento nas dotações orçamentárias do Tesouro Nacional em comparação com os primeiros anos pós-redemocratização – 1985 a 1989, que se mantiveram sempre abaixo dos 50% da receita total da fundação (Gráfico 4). Os valores variaram muito nestes anos, a título de exemplo, em 1992 a fundação recebeu Cr\$ 564.389.630, sendo 79% referente ao Tesouro Nacional e 21% de outras fontes e em 1993 o orçamento total reduziu para Cr\$ 11.703.348, cerca de 98% a menos do que o ano anterior¹³². Por outro lado, os recursos repassados pelo Tesouro Nacional entre 1990 e 1994 estiveram sempre acima dos 50% da receita total, superando os primeiros anos pós-redemocratização. Esta participação majoritária pode ser percebida pelo fato da saúde se tornar a partir da Constituição de 1988 um dever do Estado, e pelas novas regras do serviço público, cabendo a União arcar com as despesas de mão-de-obra das instituições federais.

¹³² FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1990. Rio de Janeiro, 1991; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1991. Rio de Janeiro, 1992; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1992. Rio de Janeiro, 1993. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1993-1994. Rio de Janeiro, 1995.

Gráfico 4: Evolução da distribuição da receita orçamentária da Fiocruz em valores percentuais



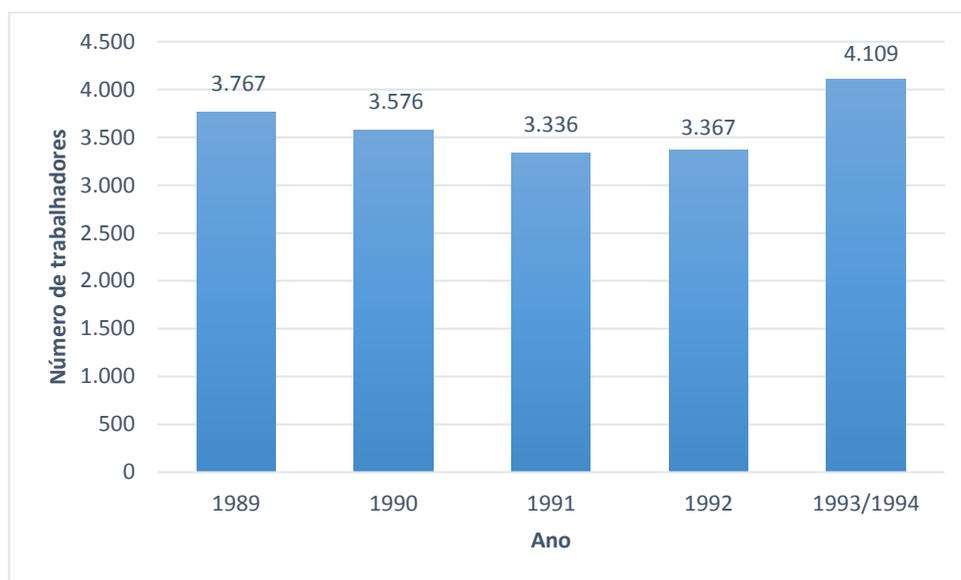
Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (1991,1992,1993,1995).

No que concerne a formação da mão-de-obra entre os anos 1989 e 1994, os dados apresentados (gráfico 5) revelam que houve uma perda de trabalhadores resultante das novas regras do serviço público do regime jurídico único e da normatização das fundações públicas no direito público. Impedida de contratar pessoal pela não abertura de concursos, os primeiros anos registraram uma queda no quadro de trabalhadores, que será minimizado em 1992 pela incorporação de servidores de outras instituições públicas por meio de transferências para a Fiocruz. Entretanto, a gestão de Carlos Morel demonstrou mais astúcia no campo da flexibilidade das relações de trabalho, engendrando novas possibilidades para formação da mão-de-obra na instituição através da terceirização do trabalho e incorporação de pessoal por meio de contratos precários. Assim sendo, o relatório de atividades de 1993-1994 revela que o número total de trabalhadores na fundação era de 4.109, destes 3.167 eram do quadro permanente, ou seja, servidores públicos estatutários e 56 trabalhadores contratados para exercer determinada função por tempo determinado e 886 pessoas em regime de bolsa de trabalho, muitos deles contratados como estagiários. A passagem abaixo ilustra a posição estratégica da Fiocruz no período dirigido por Carlos Morel:

A política atual da Fiocruz para a utilização de pessoal contempla uma adequação entre a via de moderada ampliação do quadro permanente e a via da terceirização seletiva, especialmente para as áreas de produção e serviços. Uma terceira via, a dos empregados temporários, é facilmente previsível neste contexto e confessadamente, tem sido em parte suprida pelo crescimento dos estagiários. Mas é bem sabido que a

questão do temporário aguarda um amparo legal só obtido com a revisão simultânea do regime jurídico único e da CLT¹³³.

Gráfico 5: Número de trabalhadores da Fiocruz 1989-1994



Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de atividades 1993-1994*. Rio de Janeiro, 1995.

A falta de autonomia administrativa e financeira atribuída a Fiocruz após a constituição de 1988, começou a dar sinais de exaustão. A fundação que ainda buscava se adaptar nos primeiros anos às novas exigências do poder público, passa a tomar um posicionamento de enfrentamento as “amarras” burocráticas da legislação pública para retomar seu projeto de desenvolvimento pautado na flexibilidade do direito privado. A busca por novos artifícios nas relações de trabalho e a abertura para a composição do quadro de mão-de-obra declaradamente por trabalhadores terceirizados e precários foi uma das ações de caráter flexível que a gestão de Carlos Morel e a Fiocruz começaram a engendrar. Estas medidas estavam em conformidade com as discussões e diretrizes traçadas pelo II Congresso Interno iniciado em 1993.

O II Congresso Interno ocorreu entre 1993 a setembro de 1996. A primeira etapa recebeu o nome de “Ciência e Saúde: Compromisso Social da Fiocruz”, cujo relatório final foi apresentado em janeiro de 1994. Os documentos revelam a preocupação da instituição diante dos acontecimentos políticos a nível nacional e, sobretudo, da sua adequação aos imperativos da globalização. O pano de fundo das discussões do II Congresso Interno assenta na naturalização da globalização em seu sentido liberal, ou seja, como incorporar e manter a fundação em níveis de competitividade e atividade diante das novas exigências do mundo

¹³³ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de atividades 1993-1994*. Rio de Janeiro, 1995, p. 59.

globalizado que passa a exigir que as instituições se modernizem e interajam com novos mercados. Em outros termos, a globalização e/ou modernização apresenta-se nos documentos como uma forma inevitável e ao mesmo tempo um ganho para a modernidade que se apresenta, na medida em que as instituições devem atualizar seus instrumentos gerenciais adotando de forma incisiva as práticas liberais de flexibilização administrativa e do trabalho, sem o qual não será possível alcançar o fetiche da competitividade em tempos de incertezas da globalização¹³⁴. Nas palavras do II Congresso Interno:

Com a revolução gerencial verificada em termos mundiais, a formulação e a implantação de programas que incorporem as novas tecnologias de organização do trabalho, de informatização e do desenvolvimento de recursos humanos passaram a ser requisitos sem os quais o desempenho relativo da instituição tende a ficar defasado. A articulação entre uma estratégia sistemática de acompanhamento e de avaliação de políticas e diretrizes e uma estratégia de capacitação de recursos humanos e de modernização das formas de gestão constitui o principal meio para garantir a eficiência e a eficácia social das ações da Fiocruz¹³⁵.

Não obstante, o relatório demonstrou uma certa preocupação da fundação com os caminhos trilhados pelas políticas estatais brasileiras acerca da refuncionalização do Estado no campo da saúde e ciência e tecnologia. Em grande medida, o poder público deixaria de investir nestes setores por meio da transferência de sua responsabilidade para o setor privado. O conflito entre o público e o privado é visto dessa forma pelo congresso interno como medida errônea e prejudicial para os caminhos da Fiocruz. Por outro lado, os documentos relatam uma perspectiva interna voltada para se repensar a relação entre público e privado, “particularmente no desenvolvimento científico e tecnológico a interação cooperativa de instâncias públicas e privadas, mostra-se necessária para ambos atores”¹³⁶.

Neste sentido, o mote da globalização e refuncionalização do Estado revela o acirramento da dicotomia entre o público e o privado, de um lado a fundação permaneceria como uma instituição pública, recebendo recursos públicos e vantagens do Estado, de outro, ressaltam a possibilidade de se tornar um agente de características administrativas privado, regido pelas normas jurídicas do setor privado, mas sem perder sua natureza de entidade pública.

¹³⁴ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Ciência e Saúde: compromisso social da Fiocruz – II Congresso Interno – Relatório Final*. Fundo Escola Nacional de Saúde Pública / Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994, caixa 66, maço 2.

¹³⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Ciência e Saúde: compromisso social da Fiocruz – II Congresso Interno – Relatório Final*. Fundo Escola Nacional de Saúde Pública / Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994, caixa 66, maço 2, p. 9.

¹³⁶ Idem, p. 10.

Em virtude disso, o relatório final do II Congresso Interno de 1994 revela que a transformação da Fiocruz em fundação de direito público configura o maior obstáculo para seu enquadramento nas novas exigências do mundo globalizado. Entretanto, a desculpa da globalização serve apenas para atualizar os argumentos diante de sua velha aspiração em usufruir dos benefícios propiciados pelo aparato estatal, porém, conduzidos de maneira empresarial, flexível, correlata as empresas privadas, cuja essência é de interesse privado. Dessa forma, o documento confirma que “a autonomia da Fiocruz, hoje condicionada pelas leis e normas que subordinam a administração pública, é o requisito imprescindível para dotá-la de capacidade gerencial para responder às graves questões que afetam a saúde da população brasileira”¹³⁷.

O congresso não chega a solucionar o problema da falta de autonomia, todavia, determina como política institucional a busca por um novo modelo de gestão capaz de flexibilizar os entraves jurídicos em vigência. Desse modo, a instituição concentrará seus esforços em “examinar medidas e mecanismos permitidos pela legislação com vistas à flexibilidade administrativa necessária ao funcionamento da Fundação, viabilizando política, jurídica e administrativamente a implantação de uma nova forma de gestão para a Instituição como um todo”¹³⁸.

Portanto, os anos pós-redemocratização (1985-1994), de certa forma representaram um estágio de incertezas institucionais diante da falta de alternativas jurídicas de orientação flexível. A instabilidade política do país e a ausência de projetos bem-acabados para a administração pública, conduziram a Fiocruz a dois congressos internos, mas sem condições de traçar grandes mudanças institucionais. Esta realidade será alterada de maneira peremptória a partir da chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência do Brasil em 1995. A reforma do Estado engendrada por Cardoso propiciará um ambiente fértil para as discussões internas na Fiocruz, caminhos e alternativas de base flexível ganharam um vultoso espaço nas arenas de disputa. É neste contexto que ocorrerá a rodada final do II Congresso Interno, iniciada em 1995 e finalizada na plenária extraordinária em 1996.

¹³⁷ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Ciência e Saúde: compromisso social da Fiocruz – II Congresso Interno – Relatório Final*. Fundo Escola Nacional de Saúde Pública / Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994, caixa 66, maço 2, p. 12.

¹³⁸Ibidem.

CAPÍTULO 4 – A Fiocruz entre o Público e Privado

4.1 Gerencialismo como projeto.

O retrato do Brasil recém-saído do regime civil-militar empresarial é de um país extremamente desigual, antidemocrático, carente de políticas públicas, subserviente ao capital internacional e marcado pela intensa exploração das classes dominantes. Esta lógica intrínseca da história brasileira do século XX, experimentará a possibilidade de se reconstruir através da institucionalização de direitos sociais, políticos, civis e de cidadania escritos na Constituição de 1988. Tais direitos são resultantes das lutas dos movimentos sociais e da população ao longo das décadas de 1960 e 1980, em especial, o movimento da reforma sanitária que pleiteava a democratização e melhoria da saúde pública, conquistando na carta magna a universalização da saúde como direito de todos e dever do Estado. Sendo assim, a Constituição de 1988 “assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam de “dívida social” (NETTO, 1999, p. 77).

Em consequência disso, José Paulo Netto (1999) ressalta que a constituição brasileira caminhava na contramão do cenário capitalista mundial, na medida em que a nova carta magna ainda que de maneira precária, mas emblemática, estabeleceu de forma jurídico-político um grande número de políticas sociais de cunho universalizante, 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 (globalização) do grande capital. Por conta disso, o autor evidencia o acirramento do conflito entre as classes historicamente exploradas que aspiravam melhores condições de vida e trabalho e a burguesia e seus sócios que visavam a manutenção do *status quo* e a exploração do trabalho no estabelecimento do desenho constitucional no Brasil.

As possibilidades abertas pela Constituição Cidadã, como também ficou conhecida a nova carta magna, permitiu que os brasileiros passassem a sonhar com dias melhores e menos desiguais. Porém, estes mesmos brasileiros que aspiravam por mudanças, elegeram para presidente da República o alagoano Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito diretamente após o fim do regime civil-militar. Entretanto, as expectativas da população foram

por água abaixo, o governo Collor como ressalta grande parte da historiografia, engendrou uma voraz política de desmantelamento do funcionalismo público, das empresas e o patrimônio público¹³⁹. Após aproximadamente dois anos, em 1992 o governo Collor viu-se extremamente envolvido em esquemas de corrupção. Em resposta aos escândalos de corrupção, surge o movimento dos “caras pintadas” que pressionaram a saída do presidente do poder. O impeachment de Collor ocorreu em 29 de dezembro de 1992, ocupando seu lugar o vice Itamar Franco.

Com a posse de Itamar Franco e a criação do Plano Real que possibilitou certa estabilidade econômica ao país – diferentemente do que ocorrera no governo Sarney marcado pela hiper-inflação, que se estendeu até o governo Collor, quando a crise inflacionária se somaria ao confisco das poupanças –, a gestão do então ex-vice-presidente proporcionou um maior controle da economia. Nesse período, Itamar Franco contava com a figura de Fernando Henrique Cardoso, renomado intelectual dos quadros da Universidade de São Paulo (USP), como Ministro da Fazenda, também responsável pela implementação do Plano Real.

Dado o sucesso do Plano Real, a candidatura de FHC firmou-se e ganhou terreno, com o apoio do setor empresarial e financeiro nacional e internacional, além de contar com grande suporte da grande mídia. Assim, o metalúrgico que havia realizado o grande feito de conseguir disputar o segundo turno com Fernando Collor de Mello, igualmente apoiado pela mídia hegemônica tal qual FHC, foi derrotado mais uma vez, agora pelo sociólogo “uspiano” ainda no primeiro turno. Francisco de Oliveira mostra com clareza como se forjou o cenário para a vitória de FHC chamando a atenção para a:

tensão entre mudança social progressista e a ânsia por ordem e estabilidade, um efeito perverso da última década hiperinflacionária, resolveu-se em favor da última, elegendo o candidato que já havia tocado os umbrais da estabilidade. Não se sugere nenhuma “lei” do conservadorismo social, mas a imbricação entre a pedagogia do medo às mudanças e os resultados palpáveis de uma estabilização surpreendente criou, indefectivelmente, uma “afinidade eletiva” entre o voto e o mandato programático (OLIVEIRA, 1995, p. 64).

A eleição de Fernando Henrique Cardoso, em grande medida, está articulada com o Plano Real de autoria de Itamar Franco, tendo FHC como o grande protagonista. Paul Singer

¹³⁹ Para uma análise do governo Collor consultar: PICCOLO, Monica. *Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010 e MACIEL, David. “*De Sarney à Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*”. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

(1999) e Francisco de Oliveira (1995) apontam que o Plano Real seguiu plenamente a cartilha neoliberal de estabilização da inflação através do ajuste fiscal. Os resultados ainda incipientes do Plano Real de combate à inflação e busca pela estabilidade econômica no governo de Itamar Franco, conferiu ao candidato social-democrata¹⁴⁰ a vitória nas eleições presidenciais de 1994.

Para além disso, o arranjo político preconizado pelo governo FHC correspondeu a maior articulação político-partidária de centro-direita desenvolvida no país, resultado da união dos partidos PSDB¹⁴¹, PFL¹⁴², PTB¹⁴³ e PPB¹⁴⁴. A composição político-partidária arregimentada assegurou elevado grau de governabilidade para o governo de Fernando Henrique Cardoso, sem deixar de mencionar sua estreita ligação com o empresariado:

As burguesias se jogaram todas na candidatura Fernando Henrique Cardoso. Tanto as contribuições de empresas, quanto as milhares de declarações de empresários e o posicionamento do poderoso Roberto Marinho, da Globo, em favor do candidato, dispensam maiores elaborações. Seu programa transformou-se na bíblia dos empresários, ou o que é mais sintomático: a bíblia, composta por privatização, retirada do Estado da economia, desregulamentação de alto a baixo, ataque aos direitos sociais e humanos, desregulamentação do mercado de força de trabalho, "desconstitucionalização" da Constituição-cidadã de Ulysses Guimarães que criou a "ingovernabilidade" (a esmagadora maioria dos tucanos, inclusive o presidente eleito, votou, na Constituinte, a favor do que hoje apontam como elementos de "ingovernabilidade"), passou a ser o livro comum, transcendental, da grande burguesia e do candidato (OLIVEIRA, 1995, p. 66).

A coalisão conservadora dirigida pelo PSDB significou o fim do ensaio neoliberal no país, implementando de vez e de forma concisa, articulada e sem precedentes, o mais acabado projeto de desmonte da nação assistido no Brasil até então. As ideias neoliberais deram o tom das políticas engendradas pelo governo Cardoso em sintonia com a mundialização do capital e

¹⁴⁰ Em referência ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

¹⁴¹ De acordo com o cientista político Celso Roma, o PSDB surgiu em 1988 "como resultado de uma cisão coletiva de parlamentares do PMDB que se autodenominavam a ala mais progressista e à esquerda deste partido. Embora se intitulasse como um partido social-democrata, diferentemente dos partidos social-democratas clássicos europeus, que se originaram articulados às massas trabalhadoras e aos sindicatos, o PSDB teve uma origem exclusivamente parlamentar, já tendo, portanto, em sua composição inicial, políticos bastante influentes no cenário político nacional". Este fator, segundo o autor explica o fato do partido ter se formado por meio de uma orientação pragmática-eleitoral e não como é habitualmente conceituada pela historiografia, como uma formação de cariz ideológica. ROMA, Celso; PERES, Paulo Sérgio. *Programa partidário e ação estratégica das lideranças: PT e PSDB em perspectiva comparada*. III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP – julho de 2000, UFF, Niterói. Para além disso, o historiador André Guiot desenvolveu excelentes estudos sobre o partido social democrata, apontando seu caráter elitista, conservador e vinculado ao empresariado. O trabalho de Guiot contribui imensamente para percebermos quem são os homens que traçaram as políticas do partido durante o governo FHC, quais suas ligações, envolvimento, projetos, trajetórias, desnudando o PSDB como um partido conservador. Ver: GUIOT, André Pereira. *Um Moderno Príncipe" para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

¹⁴² Partido da Frente Liberal.

¹⁴³ Partido Trabalhista Brasileiro.

¹⁴⁴ Partido do Povo Brasileiro.

com a acumulação flexível. Neste sentido, torna-se relevante esclarecer os elementos centrais que se encaixam no nosso objeto e que constituem os conceitos essenciais na política de Fernando Henrique Cardoso e, sobretudo, orientam as transformações no setor público na década de 1990 ao início do século XXI.

Por neoliberalismo, entendemos a partir do conceito do geógrafo marxista David Harvey (2008, p. 12), que se trata de uma teoria das práticas político-econômicas, submetidas a visão de que “o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”. As ideias neoliberais estão imbricadas com a lógica de mercado e com a restauração e/ou reconstrução da hegemonia das elites econômicas¹⁴⁵. Desse modo, a premissa essencial do neoliberalismo segundo o historiador Perry Anderson (1995) assenta em manter um Estado forte, capaz de romper com o poder dos sindicatos e do movimento operário, tendo como objetivo principal a estabilidade monetária que será alcançada através da disciplina orçamentária por meio da contenção dos gastos com bem-estar e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou melhor dizendo, com a criação de um exército de reserva de trabalhadores para desestruturar e/ou quebrar os sindicatos.

Tudo isto se tornaria possível a partir de uma ampla e elaborada reforma fiscal, afim de atrair os capitais internacionais com políticas de redução de impostos e aumento dos juros nominais, resultando no que Perry Anderson (1995) ironicamente designou de “saudável desigualdade” significando o retorno das taxas de lucros para as economias avançadas. Nessa perspectiva, o neoliberalismo a partir dos anos de 1980 torna-se hegemônico como teoria política e econômica, exercendo também domínio das modalidades de discurso, de tal forma que “passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p. 13). O mercado ressurgiu como o responsável pela construção social, aglutinando e

¹⁴⁵ De acordo com Perry Anderson, o neoliberalismo nasce logo após a II Guerra Mundial na Europa e América do Norte como teoria político-econômica. Para o autor trata-se de uma reação teórica e política veemente contra o Estado Intervencionista, de bem-estar e o socialismo. O pensamento neoliberal encontrava-se marginalizado nas agendas políticas internacionais, somente após a crise do capital dos anos de 1960/70 que as ideias neoliberais ganham protagonismo. Os neoliberais diagnosticaram a crise capitalista apontando que a raiz do problema residia no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, “que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais”. ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, Emir. (Org.) Pós-neoliberalismo - As políticas Sociais e o Estado Democrático, São Paulo, Editora Paz e Terra, 1995.

ditando as ações humanas, pautados por ideais políticos de dignidade humana e da liberdade individual. Portanto, as liberdades individuais só serão alcançadas, caso haja liberdade de mercado e de comércio (HARVEY, 2008, p. 13).

Nestes termos, sob orientação neoliberal, o Estado apresenta-se como ator central em medidas como: redução de barreiras comerciais; desregulamentação da economia; abertura de mercados e livre circulação de capital. Revela-se, portanto, o caminho rumo aos interesses privados e ao mercado, ao passo que os interesses públicos e da coletividade social são suprimidos. Em grande medida, como afirma José Paulo Netto (1995), o Estado torna-se cada vez mais forte e articulado para o capital, ao mesmo tempo em que reduz e estrangula seu papel de agente social.

O desmonte social engendrado pelo neoliberalismo se insere no contexto da globalização, invenção liberal que mais confunde do que esclarece a verdadeira realidade da nova ofensiva do capitalismo, cabendo aos conceitos de *mundialização do capital* e regime de *acumulação flexível* as expressões que melhor revelam a natureza da dominação do capitalismo contemporâneo. O que se convencionou chamar de globalização das economias, da informação, das pessoas e nações, do conhecimento, após a crise do capital dos anos de 1960/70, são aqui entendidas utilizando-se da concepção de François Chesnais e David Harvey de uma maneira crítica a naturalização da globalização neoliberal enquanto pensamento único.

Em resumo, a mundialização do capital refere-se ao que Chesnais (1996, p. 13) designou de novo regime de acumulação sob predominância financeira, que se inicia após a crise do capital dos anos de 1960/70. Consiste em uma nova configuração do capitalismo mundial, em que altera seus mecanismos de controle de desempenho e de suas relações. Decorre assim, um processo proeminentemente de acumulação financeira¹⁴⁶, com protagonismo do capital financeiro e especulativo em detrimento do capital produtivo, somado a um aumento da autonomia do sistema bancário comparado com o financiamento corporativo, estatal e pessoal (HARVEY, 2008, p. 155).

A financeirização da economia é resultado direto das políticas de livre circulação e desregulamentação do capital financeiro em nível mundial, protagonizado pelo Estados Unidos e Grã-Bretanha. A transferência do capital produtivo para papéis em capital fictício ou

¹⁴⁶ Acumulação financeira no entendimento de François Chesnais, corresponde a “centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-las sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

financeiro, semeia espaços globais de especulação financeira. Dessa forma, o conteúdo da mundialização do capital é predominantemente rentista e parasitário, subordinado as novas formas de centralização do capital-dinheiro que é sustentado pelas instituições financeiras internacionais e pelos Estados, transformando de forma significativa as relações entre capital e trabalho, e entre o capital e o Estado (CHESNAIS, 1996). Portanto, assistimos à desregulamentação dos mercados de capitais financeiros em escala planetária, onde a produção de bens e serviços dão lugar a hegemonia de capitais fictícios que se posiciona no centro das relações econômicas e sociais (CHESNAIS, 2005).

Por seu lado, David Harvey (2008) apresenta o surgimento de um novo regime de acumulação em que nomeou de *acumulação flexível*. O autor salienta que o regime fordista-keynesiano sofria do que ele designou de “rigidez”. Em grande medida, esta rigidez é consubstanciada nas relações de investimento de capital, no processo de produção, nos contratos de trabalho, nos compromissos do Estado, na manutenção do pacto social do Estado de bem-estar social, e na presença da classe trabalhadora organizada. Além disso, a crise fiscal do Estado e a crise de superprodução das empresas, aliada a perda das taxas de lucro preconizadas pela crise capitalista, completam as premissas essenciais de um quadro problemático para o sistema capitalista.

Neste sentido, a junção destes fatores atravancava a superexploração do trabalho, a retomada das taxas de lucros e a expansão capitalista. O rompimento desta rigidez acarretaria o surgimento de um novo regime de acumulação, tratado pelo autor como *regime de acumulação flexível* (HARVEY, 2008). Dessa forma, era preciso sanar a rigidez para avançar em novos e reformulados processos de dominação, sendo, portanto, transformado em processos flexíveis de produção, controle do trabalho, e um forte ataque a organização da classe trabalhadora. A resposta capitalista veio nas transformações tecnológicas, na automação, na busca de novos mercados, na dispersão geográfica para escoamento das mercadorias e onde o controle do trabalho não exigia maior organização da classe trabalhadora, e por formas diversificadas e predatórias de extração da mais-valia, ou seja, pela exploração da classe trabalhadora (HARVEY, 2008, p. 136-140). Nas palavras de Harvey, acumulação flexível é definida como:

Um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento

desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado "setor de serviços", bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a "Terceira Itália", Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de "compressão do espaço-tempo" no mundo capitalista - os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (HARVEY, 2008, p. 140).

O neoliberalismo foi implementado de forma embrionária pela ditadura chilena na década de 1970, antes de estender-se por todo o cone Sul. Após algumas décadas esse modelo social, político e econômico ganha força, e concretiza-se maneira mais ostensiva na década de 1990, como é o caso do Brasil. A epidemia neoliberal latino-americana foi minuciosamente pensada, o que desembocou em um plano edificado sob liderança do imperialismo estadunidense, materializado no chamado "Consenso de Washington". Em novembro de 1989, o Institute for International Economics organizou a conferência "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", reunindo na capital estadunidense os principais organismos financeiros internacionais, dentre eles, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e representantes dos países latino-americanos, sendo o Brasil representado pelo intelectual e homem de negócios, Luiz Carlos Bresser-Pereira que poucos anos depois seria o principal articulador da Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Tais lideranças conservadoras se uniram para discutir quais os caminhos que os países latino-americanos deveriam seguir para se adequarem ao ideário neoliberal. Nas palavras de Paulo Nogueira Batista (2001, p. 7):

Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas - a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio - e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas.

Resultou do encontro na cidade de Washington a confecção de uma cartilha neoliberal contendo dez objetivos a serem traçados pelos países latino-americanos, são eles: 1- disciplina fiscal; 2- priorização dos gastos públicos; 3- reforma tributária; 4- liberalização financeira; 5- regime cambial; 6- liberalização comercial; 7- investimento direto estrangeiro; 8- privatização; 9- desregulação; e 10- propriedade intelectual (FIORI, 1995). Estas premissas teriam como alvo o enxugamento do Estado, diga-se, o Estado social e promotor de políticas sociais, com claro

objetivo de dominar por inteiro o Estado a fim de manter os interesses e privilégios do capital. A cartilha desenhada pelo economista John Williamson, mereceu nova rodada de discussão da cúpula internacional, ocorrendo na mesma cidade em 14 e 16 de janeiro de 1993, o seminário intitulado “The Political Economy of Policy Reform”. O objetivo desse encontro residiria em propagar um programa ou estratégia que contasse com três fases:

A primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário, envolvendo, invariavelmente, a revisão das relações fiscais intergovernamentais e reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”, quer seja, a liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatizações de empresas estatais; e, a terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico (FIORI, 1995, p. 234).

Nestes termos apresentados, o neoliberalismo e a lógica da mundialização do capital em tempos de acumulação flexível serão “adotados sem ressalvas pela equipe econômica do presidente Fernando Henrique Cardoso” (OLIVEIRA, 1995, p. 74). O Plano Real representou a porta de entrada para as políticas conservadoras, uma vez que concentrou o esforço central do governo em sanar a inflação que se arrastava no país desde a década de 1980. Para Fiori, não há dúvidas de que o Plano Real é fruto dos planos de estabilização arquitetados pelas reuniões em Washington. O autor aponta que o processo de construção das políticas do governo FHC apresenta uma:

Indiscutível relação genética que se manifesta não apenas por ter sido formulado por um grupo paradigmático de *technopols*¹⁴⁷, mas por sua concepção estratégica de longo prazo – ajuste fiscal, reforma monetária, liberalização comercial e financeira, desestatização, abertura econômica e retomada do crescimento – estar associada, umbilicalmente, a uma ambiência de condições de poder inalterado por um período prolongado de tempo (FIORI, 1995, p. 236).

Os economistas da social-democracia brasileira sustentavam que a estabilização só seria alcançada por meio do ajuste fiscal. Paul Singer em *A raiz do desastre social: a política econômica de FHC* (1999), examina a política econômica do governo Cardoso, comprovando através de uma apurada análise teórica e empírica a ausência de relação entre o ajuste fiscal através dos cortes públicos com a queda da inflação. Para Singer, o que estava em jogo era um aspecto meramente ideológico e classista:

¹⁴⁷ A expressão *tecnopols* utilizada pelo Consenso de Washington é definida por José Luís Fiori como sendo “os economistas de países com corpos burocráticos mais estruturados que serão capazes de somar ao perfeito manejo do seu *mainstream* neoclássico e ortodoxo à capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda do *consensus*”. O principal *tecnopols* brasileiro é, sem dúvida, Bresser-Pereira, ministro responsável por pensar e colocar em prática a reforma do Estado no país. FIORI, J. L. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Op. cit., 1995, p. 234.

Como os liberais acreditam que os mercados, deixados livres, sempre se equilibram, eles não podem admitir que a incessante elevação do índice de preços possa ser provocada por disputas entre setores da própria sociedade civil. De modo que é vital para eles sustentar que qualquer inflação se origina no setor público e só pode ser debelada mediante um ajuste fiscal acompanhado por políticas monetárias restritivas (SINGER, 1999, p. 30).

A “estabilidade” econômica alcançada pelo Plano Real durante o primeiro governo¹⁴⁸ FHC se fez a partir da livre importação de produtos, em grande medida de países asiáticos, com baixo custo de produção obtidos pela ampla exploração do trabalho, e através da sobrevalorização da moeda – o Real. Em outras palavras, o Plano Real revelou uma política de arrocho do crédito e a busca incessante pela entrada de capitais estrangeiros mediante a elevação da taxa nominal de juros, tendo como principal mecanismo o ajuste fiscal. Seguindo perfeitamente a ortodoxia neoliberal, o ajuste fiscal assentou em promover de modo acelerado as privatizações¹⁴⁹ das empresas públicas, o desmantelamento das políticas públicas, a reforma na previdência¹⁵⁰ em ataque frontal a Constituição de 1988 e por meio da reforma na administração pública, “que em ambos os casos tinha por objetivo reduzir o dispêndio público através do corte de benefícios aos trabalhadores cortes pela previdência pública e da possibilidade de demitir funcionários públicos admitidos em concurso” (SINGER, 1999, p. 40).

Diante deste contexto, a reforma do Estado era a engrenagem que restava para o enquadramento neoliberal no Brasil. O presidente Fernando Henrique Cardoso incumbiu o Ministro Bresser-Pereira à frente do Ministério Extraordinário da Administração Federal e da

¹⁴⁸ De acordo com Paul Singer a política de arrocho do crédito, a elevação das taxas de juros que beneficiavam os capitais estrangeiros, a livre entrada de produtos importados, promoveram o aumento do déficit. Esta política lançou a economia em recessão três vezes: em abril de 1995, em outubro de 1997 e em setembro de 1998. E nos intervalos, a política monetária jamais permitiu que a economia recuperasse seu crescimento pleno. O “príncipe dos sociólogos” diante da queda do plano real no seu primeiro mandato encontrou como saída fácil e eleitoreira, o pedido de empréstimo ao Fundo Monetário Internacional. “Sob a liderança formal do FMI, o Tesouro dos Estados Unidos, Banco Mundial, Banco Interamericano e outros montaram um pacote de 41,5 bilhões de dólares para salvar o “plano real”. Pelo acordo formal com o FMI, o Brasil se comprometia, entre outras coisas, a não modificar sua política cambial. Clinton, Greenspan, Rubin e Camdessus deram-se as mãos para sustentar FHC e suas políticas de austeridade fiscal e monetária, de privatização acelerada do setor estatal produtivo, de abertura do mercado interno às importações, etc.” Assim, FHC conseguiu de maneira fantasiosa estabilizar a inflação e recuperar a entrada de capitais estrangeiros, retomando a mesma e errônea política econômica. SINGER (1999, p. 43).

¹⁴⁹ No que concerne as privatizações engendradas pelo governo FHC, a tese de doutorado da historiadora Mônica Piccolo serve de referência obrigatória para compreendermos as dimensões da venda do patrimônio público operada por FHC. Ver: PICCOLO (2010). Outra importante referência para os principais exemplos de empresas privatizadas refere-se a BIONDI, A. O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

¹⁵⁰ O trabalho organizado por Ivo Lesbaupin serve de grande referência para a discussão acerca das reformas sociais e da previdência no governo FHC, em LESBAUPIN, Ivo. (Org.). *O desmonte da nação - balanço do governo FHC*. Petrópolis, Vozes, 1999. Além disso, a versão organizada com Adhmar Mineiro é uma valiosa fonte de dados referente ao verdadeiro desmonte da nação delineada por FHC, ver: LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhmar. (Org.). *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis, Vozes, 2002.

Reforma do Estado (MARE) de traçar as diretrizes do projeto de refuncionalização do aparelho do Estado brasileiro. Nas palavras de seu mentor:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistributiva ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 9).

No entanto, concordamos com a perspectiva de Francisco de Oliveira (1999) ao afirmar que a verdadeira reforma vinha ocorrendo sob liderança de Fernando Henrique Cardoso desde o início de seu mandato em 1995, elencando quatro pontos essenciais: em primeiro lugar, abdica-se da sua moeda como condição latino-americana para se enquadrar na lógica liberal da globalização. Para o autor, “quando um Estado renuncia à sua própria moeda, ele já praticou suicídio” (OLIVEIRA, 1999, p. 75). O segundo ponto equivale a entrega do patrimônio público à iniciativa privada por meio dos processos de privatizações. Em terceiro lugar, estão os acordos da dívida externa, para Oliveira esses acordos “impõem quase um confisco dos recursos”, ao ponto do país perder sua “capacidade de remanejar seus gastos e nem a sua arrecadação”, uma vez que o maior gasto orçamental está atrelado ao pagamento da dívida interna e externa (OLIVEIRA, 1999, p. 76).

Por fim, o autor é taxativo, “através desses acordos, os governos nacionais são obrigados, para sustentarem essa moeda de ficção, a fazerem permanentes cortes orçamentários e a se obrigarem a atingir metas de redução do déficit em relação ao produto bruto, que são cobradas sistematicamente de todos os governos” (OLIVEIRA, 1999, p. 76). Em outras palavras, a política do governo Cardoso, rentabiliza a juros elevados os capitais privados, abrindo mão do patrimônio público com políticas recessivas, e para receberem os recursos necessários para seus planos de “alagoes do próprio povo”, devem manter as metas estabelecidas pelos órgãos financiadores internacionais. Assim, Francisco de Oliveira conclui que a verdadeira reforma do Estado brasileiro não permite que haja política social possível, em suas palavras:

O Estado que não pode mais ter moeda não poder fazer mais discriminação monetária; não pode mais fazer discriminação orçamentária; não pode ter iniciativa para as políticas sociais que são necessárias. A política social, que desde a grande depressão transitou da caridade pública ou privada para inscrever-se como uma macropolítica

estrutural, no nível da política monetária, no nível da política fiscal e no nível da política industrial, a política social presente no desenvolvimento do capitalismo no segundo pós-guerra, transformou-se numa política estruturante, voltou a ser uma coisa do privado (OLIVEIRA, 1999, p. 77).

Dessa forma, Oliveira (1999) acusa a reforma do Ministro Bresser-Pereira de apenas pôr em prática todo o seu ódio pelos funcionários públicos, o verdadeiro conteúdo reside nas políticas fundadoras do governo FHC. Nesse sentido, o ódio de Bresser-Pereira merece nossa atenção porque o projeto de reforma do Estado por ele engendrada têm rebatimentos circunstanciais nas instituições vinculadas ao aparelho do Estado no qual trata nosso objeto de estudo.

Examinando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento basilar do projeto reformista, a estudiosa do tema Elaine Behring, aponta que Bresser-Pereira parte da ideia de crise para articular seu argumento central. Para Bresser-Pereira, a crise econômica que se arrastava no país desde a década de 1980 não se relacionava com fatores externos, políticos ou econômicos, mas simplesmente por uma crise de Estado (BEHRING, 2003). Assim, Bresser-Pereira atribuía ao Estado a mera função de coordenador suplementar, uma vez que se a “crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar) ” (BEHRING, 2003, p.173).

Dessa maneira, a interpretação de Bresser-Pereira basicamente não se diferenciava das interpretações dos neoliberais para o conceito de crise, na medida em que a saída proposta por ele consistiu em priorizar o ajuste fiscal através das privatizações, liberalização dos mercados, pela busca da estabilidade monetária e ao ataque ao funcionalismo público. Nessa perspectiva, o conceito de crise para Bresser-Pereira na concepção do historiador Leonardo Brito (2016, p. 16), prendeu-se “a um diagnóstico excessivamente conjuntural e economicista da crise do Estado”. Desse modo, Brito sugere duas insuficiências na teorização de Bresser-Pereira:

A primeira aponta para a negligência deliberada em produzir uma reflexão teórica propriamente dita sobre o conceito de Estado. O “ângulo cego” da teoria de Bresser está justamente em perceber o Estado como uma entidade esvaziada de conteúdo político e ideológico, expressão do conflito entre classes ou frações destas. Ente epistemológico neutro requerido numa dada estratégia de desenvolvimento e industrialização em conjunturas históricas específicas, onde a acumulação capitalista mais exigiu do que refugou o papel do Estado, tanto nos países centrais, quanto nos considerados periféricos. Sua análise, estritamente inserida no campo da macroeconomia aplicada, não explica que as estratégias de desenvolvimento, bem como as ações de política econômica são, inevitavelmente, produto de opções políticas de classes ou segmentos de classe que ocupam a ossatura material deste

Estado e/ou ascendem diretamente sobre aqueles que formulam tais ações de política econômica. A segunda insuficiência da teoria *bressiana* do “caráter cíclico da intervenção estatal” é que a mesma constitui-se de uma evidente *a-historicidade* (a despeito de uma superficial análise histórica do desenvolvimento capitalista desde a Revolução Industrial Inglesa, apontado por Bresser ao longo do ensaio¹⁵¹). O movimento apontado pelo autor é dotado de certa inevitabilidade histórica (muito típica de modelos rigorosamente aplicadas para compreensão dos fenômenos macroeconômicos), *modus operandi* analítico muito comum entre economistas neoclássicos, mas que parece ter seduzido Bresser. Embora, há de se reconhecer a notória formação estruturalista/keynesiana/heterodoxa do ex-ministro (BRITO, 2016, p. 16).

A consolidação desse projeto no Brasil é expressa com a criação do Ministério Extraordinário da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que em 21 de setembro de 1995 lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹⁵², aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e em seguida sancionado pelo Presidente da República. O *Plano Diretor*¹⁵³ é o instrumento norteador do projeto de reforma do Estado

¹⁵¹ O autor faz referência ao texto de Bresser-Pereira chamado “O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal, publicado em 1989 pela Revista de Economia Política, V. 9, n 3.

¹⁵² A confecção do projeto de reforma do Estado assenta fundamentalmente no protagonismo de Bresser-Pereira, mas o arcabouço teórico/prático é mais amplo, sendo edificado em múltiplos domínios. A reforma do Estado está comprometida com caráter classista voltada exclusivamente para os interesses das classes dominantes, composta: de um lado pelo MARE que conta com o apoio da área acadêmica, em particular da Escola Nacional de Administração Pública/ENAP, do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), além de importantes pesquisadores como Régis de Castro Andrade, Fernando Abrucio e Maria Rita Garcia Loureiro que promoveram encontros, debates e produção de material técnico/científico para o projeto de reforma do Estado de FHC. Outra instituição de ensino que atuou com bastante entusiasmo nesse processo foi a Fundação Getúlio Vargas, com publicações científicas, emprestando intelectuais, e sobretudo pelo fato do Ministro Bresser-Pereira deter de destacada carreira acadêmica na instituição. Por outro lado, temos a participação dos ministérios, das secretarias, da Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo, das entidades estatais, e especialmente do Conselho da Reforma do Estado/CRE. O MARE em 8 de dezembro de 1995 dá origem ao Conselho da Reforma do Estado, outorgando a função de realizar debates e propor idéias à Câmara da Reforma do Estado no âmbito da reforma do aparelho do Estado. O CRE era composto de doze membros, todos designados pelo Presidente da República e para um mandato de três anos, são eles: Maílson Nóbrega – Presidente do CRE; Antônio Ermírio de Moraes, vice-presidente do Grupo Votorantim; Antônio dos Santos Maciel Neto, presidente do Grupo Itamarati; Lourdes Sola, cientista política e professora da Universidade de São Paulo; Celina Vargas do Amaral Peixoto, diretora de Desenvolvimento Institucional da FIRJAN e ex-diretora geral da Fundação Getúlio Vargas; Geraldo Dinu Reiss, sócio-diretor da CONENP Serviços Empresariais Ltda.; Hélio Mattar, executivo do Grupo Dako; João Geraldo Piquet Carneiro, consultor de empresas; Joaquim de Arruda Falcão Neto, Presidente da Fundação Roberto Marinho proprietária das Organizações Globo, membro do Conselho da Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás; Jorge Wilhelm, ex-secretário do Planejamento do Governo de São Paulo; Luiz Carlos Mandelli, consultor de empresas, ex-presidente da Federal das Indústrias do Rio Grande do Sul; Sergio Henrique Hudson de Abranches, sociólogo e cientista político, consultor de empresas. Participam também das reuniões ordinárias: Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado; Cláudia Costin, Secretária Executiva do MARE; Angela Santana, Secretária do MARE; Carlos César Pimenta, Secretário de Articulação Institucional do MARE; Martus Tavares, Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento; Silvano Gianni, Subchefe-Executivo da Casa Civil do Estado do Paraná. De acordo com Bresser Pereira o Conselho era “inspirado na experiência japonesa da década de 80 de formação da comissão de trabalho “Rincho” integrada por representantes da sociedade civil e do setor privado, notadamente industriais, acadêmicos, etc, orientados no sentido da formação de consensos com vistas à implementação da reforma administrativa japonesa”. BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 8, 1997.

¹⁵³ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995.

definindo as diretrizes para a reforma na administração pública em sintonia com o Plano Real, com o ajuste fiscal e a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que faz referência a reforma na administração pública. Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado¹⁵⁴.

Cardoso na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado exclui o caráter social e político que está por trás da reforma, valendo-se apenas do seu aspecto reformador na administração pública. A saída para os males do funcionalismo público assentava na modernização pela via da administração pública gerencial¹⁵⁵. Porém, cabe perguntar: do que se trata a administração pública gerencial? Serão métodos de gestão capazes de fomentar o desenvolvimento econômico e social? Estão atrelados ao interesse público e da coletividade ou inseridos na tônica da *acumulação flexível*?

A “administração pública gerencial” apresentada por Fernando Henrique Cardoso como solução para os problemas do Brasil e como caminho da modernidade, não passa de uma invenção liberal para reestruturação do Estado no contexto da mundialização do capital e do regime de acumulação flexível. Esta construção da classe dominante está intimamente ligada a reestruturação produtiva das empresas privadas no contexto de crise do capital de 1960/70 aos dias de hoje. O que se buscou com a reestruturação produtiva consiste na busca por novos

¹⁵⁴ Fernando Henrique Cardoso escrevendo na apresentação do Plano Diretor. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995, p. 6.

¹⁵⁵ Concordamos com Elaine Behring ao explicitar que o conteúdo da reforma do Estado é mais amplo do que reforma administrativa como propalada por Fernando Henrique Cardoso e Bresser-Pereira. Para tanto, para efeito dessa dissertação nosso objetivo é trabalhar as questões relacionadas às mudanças na administração do setor público (BERHING, 2003).

modelos para romper com a rigidez do binômio fordista-taylorista, resultando no que Ricardo Antunes (2009) denominou de *empresas flexíveis*.

O sociólogo Giovanni Alves (2014, p. 55) observa que “o núcleo ideológico do novo regime de acumulação flexível é o toyotismo, posto como a ideologia orgânica do novo complexo de reestruturação produtiva que surge com a mundialização do capital”. O toyotismo¹⁵⁶ como modelo organizacional, traduz regras e valores de gestão (ALVES, 2007, p. 157), que serão introduzidos no setor privado e em ambientes organizacionais, como por exemplo, na administração pública por meio da administração gerencial. A peculiaridade do toyotismo é a “captura” da subjetividade¹⁵⁷ do trabalho vivo orientada pelo princípio da flexibilidade, envolvendo os trabalhadores nos procedimentos técnicos-organizacionais no processo produtivo (ALVES, 2011).

Em síntese, os traços essenciais do toyotismo e da acumulação flexível que geram valor ideológico no campo das organizações públicas podem ser melhor apreendidos em: flexibilização das relações de trabalho e em estruturas flexíveis; subcontratação e terceirização da mão-de-obra; terceirização dos serviços; salário flexível; métodos de trabalho em equipe; “times de trabalho” e dos grupos “semiautônomos”, além de exercitar, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores; trabalho “polivalente”, “multifuncional”, pautados por uma estrutura de gestão horizontalizada; redução do tempo de trabalho e maior produtividade; utilização de planos de “metas” e de “competências” dos “colaboradores” (ANTUNES; DRUCK, 2014, p. 14).

A tendência no mercado de trabalho tem sido contratar trabalhadores terceirizados. Dessa forma, reduz-se o número de trabalhadores diretos da empresa, mantendo-se somente os cargos de relevância político-econômica, ao passo que os demais serão terceirizados e/ou contratados de forma precária, sem garantias de futuro, às vezes sem quaisquer garantias trabalhistas, por exemplo, contratos de trabalho por meio de bolsa. Assim sendo, podem ser demitidos sem custos, ou com custos reduzidos (HARVEY, 2008). A força de trabalho que ora detinha de certa organização e conquistas no seio corporativo, vê-se desmantelada pela flexibilidade imposta pela reestruturação produtiva no bojo da acumulação flexível. Conforme

¹⁵⁶ Vale mencionar que estes novos modelos não rompem totalmente com os padrões produtivos do fordismo-taylorismo, de certa forma, incorporam elementos de continuidade e descontinuidade, porém, seus traços são distintos e capazes de gerar um novo regime de acumulação conforme já apontado por Harvey. Ver: ANTUNES (2009), ALVES (2011) e HARVEY (2008).

¹⁵⁷ A expressão “captura” da subjetividade aferida por Giovanni Alves, trata-se de uma metáfora, em sentido intrinsecamente processual, virtual e contraditório, uma vez que é impossível a “captura” da subjetividade. Para saber mais ver: ALVES. Giovanni. Op. Cit., 2011.

aponta Ricardo Antunes (2010, p. 15), é neste quadro de precarização estrutural do trabalho que o grande capital vem de forma cada vez mais rigorosa, exigindo dos governos nacionais o desmonte da legislação social que protege a classe trabalhadora.

O objetivo consiste em flexibilizar a legislação trabalhista, na medida em que os direitos socialmente conquistados pudessem ser negociados, acentuando, assim, a precarização do trabalho e as formas de extração da mais-valia. A desregulamentação e liberalização dos capitais financeiros aliadas aos novos métodos de dominação da força de trabalho, com emprego da tecnologia, acentuaram o “caráter centralizador, discriminador e destrutivo” do novo regime de acumulação, tendo em vista seu núcleo catalisador assente nos países de capitalismo avançado (HARVEY, 2008).

Em virtude disso, a classe dominante necessitava que fosse edificado um pensamento ou mesmo um projeto capaz de nortear a reestruturação capitalista no serviço público. A saída encontrada pelos liberais consistiu na introdução do pensamento gerencialista, também conhecido pelos termos de *nova administração pública (new public management)*, *managerialismo e administração pública gerencial*. Entendemos que o gerencialismo¹⁵⁸ é um movimento ideológico e prático que tem por objetivo aplicar no setor público, métodos e valores culturais da administração empresarial privada. Este movimento como observa Jean-François Chanlat (2002, p. 9), caracteriza-se por um “sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada”.

Em boa medida, o gerencialismo corresponde as ideias de cunho político e construções materiais no terreno da administração pública, que visa corporificar os fundamentos da administração de empresas privadas no plano público. O processo de desenvolvimento e legitimação do gerencialismo é avesso a ordem linear entre a teoria e a prática, adquirindo conteúdos diversificados à medida que são incorporados às realidades nacionais e as instituições públicas. Assiste-se uma multiplicidade dessas ideias no âmbito do poder governamental,

¹⁵⁸ Além da matriz neoliberal na formação do pensamento gerencialista, muitos autores do tema, atribuem seu conteúdo as influências da Teoria da Escolha Pública. Esta teoria, em síntese emprega princípios econômicos da ciência política: partidos políticos, eleições, teoria do Estado, análise constitucional, análise da burocracia. Tem como premissa teórica o auto-interesse e o individualismo metodológico, sob o fundamento da razão instrumental. Alguns de seus postulados são: 1) o Estado deve ser mínimo e as políticas públicas devem adotar “estímulos de mercado”; 2) o homem é tido como um maximizador de utilidade, egoísta e racional; 3) transfere o princípio de mercado para a política. 4) o mercado é visto como pressuposto universal. Os principais autores da teoria da escolha pública são James Buchanan, Kenneth Arrow, Anthony Downs, Gordon Tullock e William Niskanen. Para saber mais ver: DE PAULA, A. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática. 2003 e* ANDREWS, Christina W.. *A teoria da Escolha Pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana.* 2004.

sobretudo, por meio das reformas de Estado, e na esfera das instituições estatais (agências, fundações, empresas públicas) a partir da construção de projetos institucionais flexíveis.

O gerencialismo faz uso dos pressupostos neoliberais e da reestruturação flexível, incorporando-o a lógica do serviço público. Neste sentido, a flexibilidade passa a ser a palavra de ordem na linguagem gerencialista, adequando de forma sumária os pressupostos da “empresa flexível”. Nessa perspectiva, essas mudanças são traduzidas pelo movimento que ficou conhecido como “reinventando o governo”, cujo expoente é o livro de David Osborne e Peter Gaebler (1993) “Reinventando o Governo” de 1990, material amplamente divulgado e utilizado como referência basilar por Bresser-Pereira, ministro da Reforma do Estado no Brasil.

A centralidade desse movimento assenta na ideia de “governo empreendedor” e na cultura do *management*¹⁵⁹, desenvolvendo um discurso empresarial apoiado pela mediação da figura do “homem de negócios”, reproduzido e estruturado pelas escolas de administração e pelas empresas de consultoria empresarial. A contribuição do movimento reinventando o governo é, sobretudo, pensar o Estado como agente empreendedor, capaz de proporcionar um ambiente de competição interna e com o setor privado. Nessa linha empreendedora, os autores direcionam as ações que os governos precisam tomar para se adequarem aos métodos e valores da empresa privada, propondo dez princípios para “reinventar o governo”, são eles: 1) competição entre os prestadores de serviços públicos; 2) Transferência do controle das atividades da burocracia para os usuários; 3) Avaliação e medição dos resultados dos órgãos públicos; 4) Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; 5) Usuários como clientes; 6) Atuar na prevenção dos problemas; 7) Prioridade do investimento na produção dos recursos e não nos insumos; 8) Descentralização da autoridade; 9) Preferência por mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas; 10) Catalisar a ação do setores público, privado e não-governamental.

Nesse sentido, propõe-se a divisão entre gestão e execução, na medida em que o Estado deve se concentrar em traçar os rumos da coisa pública, cabendo ao setor privado e/ou ao público administrado pelo privado (público não estatal) a execução das atividades. Esta distinção entre planejar e executar é ilustrada na metáfora utilizada pelos autores em “navegar” e “remar”, onde o governo tem a função de navegar (organizar e traçar os rumos) e o setor

¹⁵⁹ De acordo com Ana Paula de Paula, as características essenciais que configuram a cultura do *management* são: 1) crença numa sociedade de mercado livre; 2) visão do indivíduo como auto-empresendedor; 3) culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; 4) culto de símbolos e figuras emblemáticas, como “palavras de efeito” (inovação, sucesso, excelência) e “gerentes heróis” e; 5) crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais. DE PAULA (2003, p. 38).

privado e o terceiro setor de remar (executar o serviço público). Sendo assim, essa lógica traduz-se em uma concepção difusa de eficiência, gestão organizacional e prestação de serviços, principalmente em afirmar que esses atributos são naturais do setor privado, restando ao Estado a ineficiência, improdutividade, incapacidade de gestão nos múltiplos campos de sua atuação, tratados pelos autores como algo natural e intrínseco. É nessa linha que recomendam a penetração do setor privado como saída para a prestação dos serviços públicos por meio de privatização e terceirização, estes últimos, em casos onde as atividades requerem um envolvimento social, atos de solidariedade, como no caso da saúde e educação, percebidos como pouco lucrativo (OSBORNE & GAEBLER, 1993).

Além disso, sugere-se a despolitização da administração pública, instrumentalizando-o como mecanismo de prevenção dos males da gestão estatal, negando qualquer hipótese de elaborar e levantar questões sobre a totalidade dos problemas, atacar suas causas e sua essência. A gestão dessa forma, servirá apenas para prevenir e não para solucionar, servindo de forma clara como instrumento de dominação de matriz burguesa. A ideia de eficiência só será alcançada com o expurgamento da cultura burocrática, atualizando as formas de dominação, entendidas pelos autores como um modelo pós-burocrático, flexível, e construído a partir da incorporação dos sentidos da empresa flexível e moderna (OSBORNE & GAEBLER, 1993).

De modo geral, até o fim do século XX, os componentes do gerencialismo podem ser sistematizados da seguinte forma: 1) Governo empreendedor; 2) Orientação para o mercado; 3) Ambiente de competição entre agências públicas e o mercado; 4) Descentralização do serviço público: descentralização das ações do poder central para os núcleos no âmbito federal, estadual e regional. Além disso, verifica-se o estímulo em firmar parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs); 5) Maior autonomia para as agências públicas; 6) Privatização e terceirização; 7) Lógica empresarial, substituição de cidadão por cliente; 8) Desregulamentação do mercado de trabalho, flexibilização das leis trabalhistas, fim da seguridade do emprego público, negociação coletiva, novas formas de contratos de trabalho; 9) Uso da linguagem empresarial: busca por eficiência, eficácia, foco em resultados, gestão horizontalizada, redução de custos, controle dos processos e do trabalhador, mecanismos de avaliação de desempenho, incentivo ao planejamento estratégico de médio e longo prazo, uso de técnicas do setor privado como *Total Quality Management* (qualidade total), e transformação da cultura do serviço público para uma cultura da empresa privada na administração pública; 10) Aplicação do contrato de gestão para controle dos gestores públicos. Refere-se aos contratos entre as instituições estatais e o poder central, em que são utilizados normas e instrumentos

responsáveis por medir e controlar as metas e os objetivos explicitados nos contratos. Em grande medida, este procedimento vincula-se a narrativa da gestão por resultados¹⁶⁰.

Nessa direção, Bresser-Pereira vale-se do poderoso complexo de dominação classista para escrever o documento base da reforma do Estado brasileiro, o Plano Diretor da Reforma do Estado. Sendo assim, o autor faz um apanhado histórico das reformas na administração pública no país, apontando para o caráter pioneiro da reforma administrativa de 1967 por meio do Decreto-Lei 200, na medida em que buscou a descentralização das atividades estatais, como por exemplo, para as fundações e com a criação de novas técnicas de flexibilização da gestão pública. No entanto, Bresser-Pereira acusa o controle do poder executivo e a ausência de técnicas modernas de administração como os fatores centrais para o fracasso da reforma de 1967. Nessa linha, o alvo principal de sua crítica recai sobre a Constituição de 1988, considerada como retrógrada e burocrática. Na verdade, o que Bresser-Pereira acusava dizia respeito a criação do regime jurídico único e da retirada do modelo flexível de direito privado das entidades públicas¹⁶¹.

Seguindo a orientação neoliberal de ajuste fiscal, Bresser-Pereira dispara contra as mudanças no serviço público operada pela Constituição de 1988, para o ministro “houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos”¹⁶². Portanto, a reforma do Estado objetivou cortar gastos com o funcionalismo público, flexibilizar os contratos de trabalho, ou seja, o estatuto do servidor público, e abrir o aparato jurídico-institucional das entidades públicas para a natureza jurídica do direito privado e para as privatizações.

A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público - cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa

¹⁶⁰ Os fundamentos do gerencialismo divergem entre os estudiosos do tema, mas mantém como referência para o serviço público as características da empresa privada. Destacam-se os autores: ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP. n. 10. 1997; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). Reforma do estado e da administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998; FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. A nova administração pública em ação. Brasília: Ed. UNB; ENAO, 1999.

¹⁶¹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995.

¹⁶² Idem, p. 22.

perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública.¹⁶³.

Bresser- Pereira completa dizendo:

A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos imediatos deste quadro a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto dos servidores públicos civis submetidos a regime de cargo público e de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência¹⁶⁴.

Identificados os problemas, o MARE define quais serão os setores e as formas de propriedade composta pelo aparelho do Estado¹⁶⁵. A grande novidade da nova classificação do aparelho do Estado assentou em criar o setor de *Serviços Não Exclusivos*, protagonizado pela propriedade “pública não-estatal” e privada. Definidos pelo Plano Diretor como sendo os serviços que “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 através do mercado”¹⁶⁶, porque segundo o MARE não podem ser transformados em lucro. Este setor seria composto por entidades sem fins lucrativos, “que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado”¹⁶⁷.

¹⁶³ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995, p. 26.

¹⁶⁴ Idem, p. 27.

¹⁶⁵ Além do Núcleo dos Serviços Não Exclusivo, o MARE define também: NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995, p. 41-42.

¹⁶⁶ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995, p. 42.

¹⁶⁷ Idem, p. 42.

Há um claro contrassenso na definição de propriedade estatal por parte do interlocutor Bresser-Pereira, tendo em vista que entidades sem fins lucrativos organizadas fora da estrutura do Estado atendem pela natureza jurídica do direito privado, como já esclarecido no capítulo 3, o direito privado corresponde ao interesse privado, individual e/ou de determinado grupo social, sem qualquer comprometimento e/ou relação com o interesse coletivo e social. Além disso, Leonardo Brito ao analisar a construção desse modelo de propriedade no seio do aparelho do Estado, acusa Bresser-Pereira de identificar o Estado “como algo externo à sociedade civil e vazio quanto à presença de disputas políticas inerente à dinâmica dos conflitos das frações de classe que ocupam o aparelho de Estado”. Para o autor, Bresser-Pereira se vale de um “neutralismo burocrático estatal” ao estabelecer as formas de propriedade concernentes ao aparelho do Estado (BRITO, 2016, p.209).

4.2 Possibilidades abertas rumo à flexibilização.

A conjuntura acima apresentada refletiu intensamente no cotidiano da Fiocruz, principalmente, a partir do ano de 1995 após a chegada de Fernando Henrique Cardoso à frente da presidência do Brasil, marcando o início da reforma do Estado. Os anos que se seguiram até 2003, além de englobar os dois mandatos de FHC no executivo federal, são essencialmente representativos para a construção do modelo de gestão da Fiocruz.

Assistimos neste intervalo de tempo a última rodada de debates do II Congresso Interno, a terceira edição e a primeira fase do IV Congresso Interno da Fiocruz. Em grande medida, estes encontros tiveram a missão de preencher as lacunas políticas e normativa-legal deixadas pelos I e pela primeira fase do II Congresso Interno (1988-1993). Na tentativa de solucionar as questões centrais que se arrastavam desde o fim do regime civil-militar e acentuadas pelas transformações delineadas pela Constituição de 1988, a comunidade de Manguinhos entre 1995 e 2003 se ocupou da difícil tarefa de responder e implementar alternativas viáveis para os seguintes desafios institucionais: Qual caminho a Fiocruz deverá percorrer? Qual orientação seguir? Quais propostas apresentar e aprovar? Qual o melhor modelo jurídico-administrativo? Ser pública ou privada? Mas, de que maneira ser pública ou privada?

As respostas para estas questões começaram a ser dadas no I e na primeira etapa do II Congresso Interno, a comunidade de Manguinhos já apontava que o caminho a ser seguido correspondia a busca pela flexibilização jurídica e administrativa da fundação. O gerencialismo

ditava a orientação teórica e programática da instituição, como pode ser confirmado após o exame cuidadoso das fontes acerca do I ao III Congresso Interno, que em boa medida, revelam um pensamento pautado pela ideia de progresso, crescimento e modernidade como produto imediato do ajustamento entre as dimensões legal-normativo (jurídica) e administrativa de viés privado.

Nestas condições, tais prerrogativas de sucesso só seriam alcançadas com métodos e práticas das empresas privadas, reforçando o fetiche da produtividade e excelência como naturais e inerentes do campo da produção privada. Soma-se a isto, a adaptação sem ressalvas ao mundo globalizado, ou seja, aos novos modos de pensar a relação entre o Estado e a sociedade em tempos de mundialização do capital e acumulação flexível, aceitando e reproduzindo ao seu modo o processo de refuncionalização do papel do Estado, neste caso, da reestruturação de uma instituição pública.

Nessa linha de pensamento sofisticado que mistura liberdade de mercado com Estado forte para o serviço público, políticas sociais universalizantes, por meio de medidas gerenciais; confundindo modernização progressista com neoliberalismo, acaba por traduzir-se em uma fértil produção de ideias contraditórias que vão sendo incorporadas ao arcabouço teórico do projeto político-institucional. Assim, a flexibilidade passa a ser a palavra de ordem nos documentos analisados, reforçada pelo discurso da administração gerencial (gerencialismo), potencializando o velho antagonismo interno entre o público e o privado.

Por conseguinte, definido a maneira de se guiar e quais orientações seguir, a reforma do Estado de Fernando Henrique Cardoso era o ingrediente que faltava para a Fiocruz articular seu projeto gerencial. Logo no primeiro semestre de 1995, a comunidade de Manguinhos se reúne novamente para encerrar a rodada final do II Congresso Interno. Nesse momento, a reforma do Estado encontrava-se em fase inicial, ainda formatando projetos focalizados e se articulando para reformar a Constituição Federal. Dessa forma, o contexto não poderia ser mais favorável para os adeptos da concepção gerencialista que vislumbravam no governo social-democrata a saída para os “constrangimentos”¹⁶⁸ da nova nomenclatura jurídica de direito público e do Regime Jurídico Único.

¹⁶⁸ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz*. Fundo Escola Nacional de Saúde Pública, Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995, caixa 22, maço 02. Doravante citado como “*Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz, 1995”*.”

Assim, em julho de 1995 a Fiocruz no II Congresso Interno publica 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. Ainda em agosto de 1995 é publicado o documento “A Reforma do Estado e a Fiocruz”, como relatório final da plenária do II Congresso Interno. Estes textos ao lado do relatório final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno de setembro de 1996 intitulada “Autonomia, Flexibilidade e Qualidade”, formam o arcabouço documental do II Congresso Interno e as principais fontes para analisarmos a articulação entre Fiocruz e a reforma do Estado de Fernando Henrique Cardoso. 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 delibera sobre os temas tratados pelos dois primeiros textos.

Em *Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz*, não nos resta dúvidas sobre os reais interesses da Fiocruz com a reforma do Estado e, sobretudo, acerca da construção de seu projeto político-institucional. Esta fonte é fundamental para compreendermos o projeto gerencial da Fiocruz, pois nele as intenções tornam-se pautáveis, são expostos claramente as medidas para se desvencilhar do direito público e dos direitos trabalhistas escritos do RJU. Portanto, um documento que representa no período pós-redemocratização o primeiro passo oficial da Fiocruz rumo a deterioração do caráter público da instituição e dos direitos da classe trabalhadora.

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 de Manguinhos, denunciando o processo de ruptura do crescimento e da modernização proveniente da perda de sua flexibilidade e autonomia. Argumenta 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 pelo regime civil-militar 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 Constituição de 1988¹⁶⁹.

Em meio ao contexto de privatização e sucateamento do funcionalismo público, os três documentos reafirmam o caráter público e estatal da Fiocruz. Para a comunidade de Manguinhos 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 setembro 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 extramuros¹⁷⁰.

Fica evidente o caráter contraditório da Fiocruz ao afirmar seu compromisso com o interesse público e da coletividade, na medida em que nos mesmos documentos a reforma do Estado é apresentada como um caminho possível para a modernização dos instrumentos jurídicos e administrativos do setor público¹⁷¹, acreditando ser possível a melhoria do serviço público através da reforma desenhada por Bresser-Pereira. Por mais ingênuo que pareça a colocação da Fiocruz nesses documentos, tendo em vista o conteúdo amplamente divulgado de natureza neoliberal-privatista do governo FHC, o que está por trás é uma estratégia muito mais elaborada e madura da fundação. O verdadeiro interesse da Fiocruz nesse contexto equivale a eliminação dos obstáculos na edificação do seu projeto político-institucional, seja ele por meio da reforma do Estado do governo social-democrata ou por qualquer outro modelo político em vigor.

¹⁶⁹ Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz, 1995.

¹⁷⁰ 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, Rio de Janeiro, 1996, p. 4. Doravante citado como “Plenária Extraordinária do II Congresso Interno: Autonomia, Flexibilidade e Qualidade, 1996”.

¹⁷¹ Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz, 1995 e Relatório Final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno: Autonomia, Flexibilidade e Qualidade, 1996.

O que se pretendia era utilizar todo o capital simbólico adquirido pelos 105 anos do Instituto Oswaldo Cruz e da importância de Manguinhos para a saúde e ciência e tecnologia brasileira através das oportunidades que foram abertas pela reforma do Estado afim de romper com o nó górdio jurídico da fundação, materializado em sua nova personalidade de direito público e em menor escala, mas potencialmente catastrófica para os seus planos gerenciais, o enquadramento do seu quadro de trabalhadores no Regime Jurídico Único¹⁷². Portanto, natureza jurídica e RJU formavam um arcabouço rígido para os planos gerenciais da fundação.

As saídas encontradas pela Fiocruz para o problema da rigidez 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. Este 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 Regime Jurídico Único dos atuais servidores”¹⁷³.

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 promovidas pelo poder público, entrave que seria sanado durante o governo neoliberal 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.

Conseqüentemente, o documento de referência ao apontar as possíveis alterações na carta magna, depositou suas esperanças numa reformulação no aparato legal das fundações

¹⁷² Como já apontado, o Regime Jurídico Único (RJU), estabeleceu o estatuto do servidor público, determinando o regime estatutário para os trabalhadores do serviço público. Destaca-se como medidas a seguridade do emprego e a exigência do provimento do cargo através do concurso público.

¹⁷³ *Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz, 1995, p. 4.*

públicas de direito público, aplaudindo o assalto empreendido pelo governo FHC na Constituição Federal de 1988 pela conveniência em atender aos seus interesses. Os pontos ressaltados como vantajosos para a Fiocruz no processo em curso de transformação antidemocrática da Constituição são: 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-financeira¹⁷⁴.

A postura da Fiocruz de conformidade com as mudanças políticas engendradas pelo poder executivo, revelam uma contradição com as “cláusulas pétreas” de compromisso social, integridade institucional e democracia afirmadas no II Congresso Interno. Isto porque, como demonstra o documento de referência, a Fiocruz posiciona-se de modo a apoiar o projeto de Fernando Henrique Cardoso que visa alterar a Constituição Federal, sobretudo, os aspectos que garantem os direitos trabalhistas dos servidores públicos e as normas de compras e contratos públicos que pretendem flexibilizar as regras da administração, leia-se, burlar a exigência de transparência pública por meio de ações de interesse privado. Este posicionamento é evidenciado na proposição do texto *A reforma do Estado e a Fiocruz*:

É preciso enfatizar que se o Governo vem trabalhando os princípios e especificando propostas de constituição das Organizações Sociais Públicas Não Governamentais, o mesmo não vem acontecendo com as propostas de reforma constitucional de flexibilização das Autarquias e Agências Públicas. É importante, conseqüentemente envidar esforços para a formulação e viabilização de propostas neste sentido¹⁷⁵.

Nessa direção, a plenária extraordinária do II Congresso Interno em 1995 delibera a 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 confirmam maior autonomia e flexibilidade gerencial e administrativa às autarquias e Fundações Públicas”¹⁷⁶. Desse modo, delibera-se em plenária, a missão de “delegar ao

¹⁷⁴ Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz, 1995, p. 4.

¹⁷⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório final do II Congresso Interno Extraordinário – A Reforma do Estado e a Fiocruz. Fundo Escola Nacional de Saúde Pública, Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995, p. 8. Doravante citado como “Relatório final do II Congresso Interno Extraordinário – A Reforma do Estado e a Fiocruz, 1995”.

¹⁷⁶ Relatório final do II Congresso Interno Extraordinário – A Reforma do Estado e a Fiocruz, 1995, p. 9.

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”¹⁷⁷.

Neste sentido, a Fiocruz além de conivente, busca se apropriar das políticas de desmonte dos direitos sociais que foram duramente conquistados pelos movimentos sociais e pela população. A defesa pela democracia interna se perde quando o assunto rebate sobre seus interesses, de tal maneira que a Fiocruz aprovando as mudanças na constituição, está ao mesmo tempo defendendo uma reforma antidemocrática e autoritária forjada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que em nenhum momento consultou a população ou colocou em discussão com a sociedade civil as reformas na Constituição Federal. Por conta disso, o exame das fontes sugere que a Fiocruz está preocupada somente com os próprios interesses, desinteressada em contribuir e fortalecer a luta por mudanças efetivamente sociais e em defesa da classe trabalhadora.

Como pode ser observado a partir do documento de referência, texto produzido sete meses após o início do projeto de Bresser-Pereira no calor da reforma do Estado, o desejo precoce de mudanças a partir da reforma do Estado. Estas alterações seriam colocadas em prática por meio das alternativas de novos modelos de gestão apresentadas pelo MARE como um caminho possível para as instituições públicas diante das “amarras” jurídicas promovidas pela Constituição de 1988. Ainda que em fase de experimentação, os projetos sugeridos para a Fiocruz foram: 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 a 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 esta proposta, pois conservava a natureza de entidade pública e estatal

¹⁷⁷ *Relatório final do II Congresso Interno Extraordinário – A Reforma do Estado e a Fiocruz*, 1995, p. 9.

e conferia maior autonomia administrativa e financeira. Porém, como já mencionado, este projeto não avançou.

A segunda alternativa analisada diz respeito ao projeto de Organizações Sociais. Esta proposta está relacionada com os projetos pontuais da reforma do Estado escrito através do Caderno 2 do MARE¹⁷⁸. Antes de examinarmos como se deu a mediação entre a Fiocruz e o modelo de Organizações Sociais, precisamos compreender o que se trata esta invenção do MARE, que apesar de ter sido extinta ao fim da reforma do Estado, repercutiu de forma intensa na fundação.

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”. 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”¹⁷⁹.

Os serviços “não exclusivos” do Estado são chamados vulgarmente de “público não-estatal”. Em síntese, o setor público não-estatal se desenvolve por meio do programa de “publicização”, transformando as fundações públicas de direito público em organizações sociais de direito privado e sem fins lucrativos. Dessa maneira, as instituições que lograrem se qualificar enquanto Organização Social terão que extinguir sua atual natureza jurídica e se retirar da administração pública¹⁸⁰.

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

¹⁷⁸ O MARE após a publicação do Plano Diretor, produziu 17 cadernos, também conhecido como Cadernos do MARE, são eles: 1) A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle; 2) Organizações Sociais; 3) Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública; 4) Programa da qualidade e participação na administração pública; 5) Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE; 6) A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais; 7) A reforma administrativa na imprensa; 8) O Conselho de reforma do Estado; 9) Agências Executivas; 10) Questões sobre a reforma administrativa; 11) Uma nova política de recursos Humanos; 12) Programa de reestruturação e qualidade dos ministérios; 13) Reforma administrativa do sistema de saúde; 14) Regime Jurídico Único consolidado (Lei nº 8.112, de 11/12/90); 15) Os avanços da reforma na administração pública (1996-1998); 16) Programa de modernização do poder executivo federal; 17) Serviço integrado de atendimento ao cidadão.

¹⁷⁹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995, p. 42.

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 2, 1996.

Fins Lucrativos, de direito privado e pertencente ao Código Civil brasileiro. Uma vez fora da administração pública, a instituição enquadrada em Organização Social 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.

O Estado “continuará a financiar a instituição, a própria organização social”, aumentando assim a “eficiência e qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor”¹⁸¹. Para Bresser-Pereira, as Organizações Sociais representam uma “verdadeira revolução na gestão da prestação de serviços na área social”, o “cidadão-cliente” terá enfim a oportunidade de adquirir um serviço eficiente e de qualidade. A revolução ocorrerá a partir da introdução sem ressalvas das “características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens: a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento”¹⁸².

Na linguagem neoliberal, eficiência é sinônimo de competitividade, uma virtude da iniciativa privada que deve ser copiada pelas Organizações Sociais. Porém, na qualidade de “pública não-estatal”, estão isentas de assumir os riscos da competitividade por estarem aparelhadas pelo Estado (OLIVEIRA, p. 146). Além disso, de acordo com Francisco de Oliveira, o setor privado é visto por Bresser-Pereira como livre de pecados e desvios de conduta como a corrupção, atributos presentes para ele apenas no setor estatal.

Nessa lógica contraditória e neoliberal, o “público não-estatal” transfere para o “cidadão-cliente” a responsabilidade por suas próprias ações e conseqüentemente por construir seu próprio bem-estar. Sendo o indivíduo responsável por seu destino e por obter por conta própria os meios de reprodução social, como educação, saúde, assistência social e aposentadoria, o papel do Estado neoliberal torna-se coadjuvante em relação ao social. Uma vez retraído sua atribuição de promotor e assegurador dos direitos sociais, o Estado adquire protagonismo quase que exclusivamente como agente fomentador dos capitais privados, dos interesses de grupos privados e do mercado (HARVEY, 2008).

Desse modo, as Organizações Sociais são definidas pelo MARE como:

¹⁸¹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Mare, 1995, p. 47.

¹⁸² BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 2, 1996, p. 14.

Um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das OS¹⁸³.

Além de conferir personalidade jurídica de direito privado e de se isentar das normas da administração pública, as Organizações Sociais 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 Regime Jurídico Único, alterando o regime estatutário e a seguridade no emprego por contratos de trabalhos na esteira do setor privado. Por fim, chama atenção, a possibilidade de contratar trabalhadores temporários sem plano de carreira e por acordos que não se inserem no regime da CLT, ou seja, sem vínculo empregatício, como por exemplo, contratos de bolsa e por trabalho autônomo.

Diante desse quadro, o Documento de Referência apresentado no II Congresso Interno da Fiocruz, analisa com cuidado as possibilidades e dificuldades do modelo de Organização Social. Elencam 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 Organização Social. Para além das questões trabalhistas, a preocupação da fundação se volta 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 fundação¹⁸⁴.

O terceiro e último modelo apresentado pela reforma do Estado está articulado com o projeto de Agência Executiva, escrito pelo Caderno nº 9 do MARE, publicado em 03 de outubro

¹⁸³ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 2, 1996, p. 13.

¹⁸⁴ *Documento de Referência do II Congresso Interno - Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz*, 1995, p. 11.

de 1997. O projeto prevê a qualificação de autarquias e fundações públicas em *agências executivas*. O debate em torno dessa alternativa se desenrola 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”¹⁸⁵. Nessa perspectiva, o projeto não cria uma nova figura jurídica e segundo o MARE, também “não promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas”¹⁸⁶. Para tanto, a transformação em agência executiva se dá por meio de candidatura, tendo obrigatoriamente que cumprir com os requisitos de: 1) um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento; e 2) um Contrato de Gestão, firmado com o Ministério supervisor¹⁸⁷. Em síntese, deve-se apresentar um plano que atenda às práticas de gestão da empresa privada, traduzidas para o setor público pela *administração gerencial*, mantida por um Contrato de Gestão entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz.

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 Organização Social e Agência Executiva. Em princípio a Fiocruz defendeu como melhor saída o modelo de Organização Social, tendo em vista o alto grau de flexibilidade oferecido. Para tanto, esta opção colocava em risco as *cláusulas pétreas* da instituição assentes no caráter público e estatal, tendo em vista a natureza privada das Organizações Sociais.

A plenária de 1998 concorda que a opção pelo modelo de Agência Executiva é vantajosa porque não altera sua natureza pública e estatal, e representa 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”¹⁸⁸. 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

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Agências Executivas*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 9, 1998, p. 7.

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório Final do III Congresso Interno - Fiocruz pública e estratégica*. Revista do III Congresso, Rio de Janeiro, Fiocruz, n. 1, 1998, p. 10.

em vista que a “Fiocruz já desfrutou, por seu estatuto fundacional, de alto grau de autonomia”¹⁸⁹, fazendo alusão aos longos anos de direito privado durante o regime civil-militar.

Em virtude disso, ainda na primeira fase do III Congresso, a instituição considera que a melhor saída para seu modelo jurídico-administrativo residiria num misto entre Agência Executiva e Organização Social. Dessa forma, a Fiocruz se qualificaria como Agência Executiva e associaria ao seu modelo uma Organização Social, permitindo a manutenção da sua natureza pública e estatal, mas gozando das vantagens oferecidas pela flexibilização de uma instituição privada. Para tanto, a própria Fiocruz reconhece que a implementação desta escolha não será tarefa fácil, haja vista a ausência de qualquer similaridade na gestão pública com esse modelo. A dificuldade se confirma, uma vez que por mais “perfeito” que fosse o modelo misto no olhar da instituição, ele não alcançou êxito no governo federal. Vale lembrar que o projeto de Organização Social foi extinto em 1998 pelo governo federal.

Não obstante, a proposta de Agência Executiva é levada adiante pela fundação, no ano de 2000 foi produzido o documento *Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para a Qualificação como Agência Executiva*. Este texto faz parte da segunda rodada do III Congresso Interno, compreendendo o objetivo da instituição em se tornar agência executiva e conseqüentemente encaminhando ao Ministério Extraordinário da Reforma do Aparelho do Estado seu pedido de qualificação¹⁹⁰.

Chama atenção a boa aceitabilidade dessa alternativa na comunidade de Manguinhos, acreditando ser o melhor caminho para a construção do modelo de gestão da fundação. Já vimos que os documentos oficiais do III Congresso Interno indicam o projeto de Agência Executiva como o melhor caminho. Nessa direção, o Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz (ASFOC-SN), durante a realização do III Congresso, publica em agosto do ano de 2000, o texto “*Agência Fiocruz: uma adesão propositiva e progressista à Reforma do Estado*”¹⁹¹. A análise do documento revela a cooptação do sindicato aos ditames da reforma do Estado do ponto de vista do desmonte dos direitos da classe trabalhadora do serviço público.

¹⁸⁹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório Final do III Congresso Interno - Fiocruz pública e estratégica*. Revista do III Congresso, Rio de Janeiro, Fiocruz, n. 1, 1998, p. 11.

¹⁹⁰ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para Qualificação como Agência Executiva – Relatório Síntese*. Rio de Janeiro, 2000.

¹⁹¹ ASFOC-SN. Plenária Extraordinária do Terceiro Congresso Interno. *A Posição da ASFOC*. Rio e Janeiro, Fiocruz, 23 e 24 de agosto de 2000. Disponível em <http://www.asfoc.fiocruz.br/OldSite/publi/jornal/2000-ago/jornal.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2016.

Em primeiro lugar, o texto aponta a visão do sindicato em qualificar 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 elenca 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, numa 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 social¹⁹².

O texto por si já é esclarecedor, revela o posicionamento favorável do sindicato a administração gerencial (gerencialismo), ou seja, a flexibilização como palavra de ordem. Por fim, a ASFOC registra seu total apoio a Emenda Constitucional 19¹⁹³, elaborada pelo governo FHC, que em linhas gerais, desmonta o Artigo 37 da Constituição Federal¹⁹⁴, flexibilizando de maneira arbitrária e anticonstitucional a administração pública. Para o sindicato o assalto constitucional é bem-vindo, uma vez que desobrigará a 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 a emenda

¹⁹² ASFOC-SN. Plenária Extraordinária do Terceiro Congresso Interno. *A Posição da ASFOC*. Rio e Janeiro, Fiocruz, 23 e 24 de agosto de 2000. Disponível em <http://www.asfoc.fiocruz.br/OldSite/publi/jornal/2000-ago/jornal.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2016.

¹⁹³ Promulgada em 04 de junho de 1998, a emenda modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Podemos citar como exemplo a extinção do Regime Jurídico Único, da estabilidade do servidor público, da aposentadoria integral, e isonomia salarial. Promoveu também a descentralização do serviço público e introduziu o contrato de gestão.

¹⁹⁴ Art. 37 da Constituição Federal de 1988, capítulo VII “Da Administração Pública”, seção I “Disposições Gerais”. O artigo faz referência ao funcionamento da administração pública, estabelecendo como por exemplo: os princípios do funcionalismo público, critérios de investidura aos cargos públicos por meio de concurso e política salarial para os servidores públicos.

constitucional que se encontrava em processo de votação e aprovação do Congresso Nacional¹⁹⁵.

Entretanto, a articulação entre Fiocruz e reforma do Estado não avançou no que concerne aos modelos jurídico-administrativo. Nenhuma das propostas por mais viáveis e satisfatórias que fossem, enfrentaram grandes dificuldades para sua implementação. Um dos motivos para o fracasso desses 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 as demais opções, o projeto foi abandonado antes mesmo do início do IV Congresso Interno da Fiocruz, realizado em 2002.

Por outro lado, os anos da reforma de Bresser-Pereira são valiosos no sentido da construção de um verdadeiro 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 torna-se hegemônica no setor público brasileiro, e a reforma do Estado, 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 Constituição de 1988.

Neste 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 concerne 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 gerencial¹⁹⁶.

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 como espelho da empresa privada. Porém, sem excluir os privilégios concedidos por estar atrelada ao Estado, como isenção tributária e fiscal,

¹⁹⁵ ASFOC-SN. Plenária Extraordinária do Terceiro Congresso Interno. *A Posição da ASFOC*. Rio e Janeiro, Fiocruz, 23 e 24 de agosto de 2000. Disponível em <http://www.asfoc.fiocruz.br/OldSite/publi/jornal/2000-ago/jornal.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2016.

¹⁹⁶ Relatório final do II Congresso Interno. *A Reforma do Estado e a Fiocruz*, 1995, p. 9.

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 a administração pública. Por fim, buscou em sua proposta contratar mão-de-obra pelo regime de celetista, sem concurso público, e para os que são estatutários a possibilidade de escolher em permanecer no Regime Jurídico Único ou alterar seu regime para celetista¹⁹⁷.

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”¹⁹⁸. Para tanto, a proposta de “Organização Pública de Apoio Estratégico” dependeria de mudanças na constituição federal 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 Constituição Federal de 1988 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, nasce 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 apoio¹⁹⁹. Ao contrário do projeto de Organização Social 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

¹⁹⁷ Documento de Referência - *Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz*, 1995, p. 16.

¹⁹⁸ Documento de Referência - *Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz*, 1995, p. 16.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

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 Constituição de 1988.

Por outro lado, temos as fundações que são criadas por particulares, podendo ser de pessoa física ou jurídica, chamadas de Fundação Privada, aderentes ao Código Civil e não a administração pública estatal, sendo obrigatoriamente de direito privado, sem fins lucrativos e voltado para atividades sociais e de interesse público. As fundações privadas de direito privado ao lado das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) formam as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), em termos liberais são chamadas vulgarmente de “terceiro setor”.

Nesse sentido, o termo “fundação” no âmbito jurídico brasileiro teria sua relação com o poder público e com a instância privada. Porém, devido à falta de precisão e de um marco legal para as fundações e mesmo para as FASFIL, o entendimento jurídico grande parte das vezes fica a cargo da interpretação dos magistrados. Esta lacuna normativa-legal do conceito de “fundação” abre espaço para leituras com interpretações diversas, reforçando ainda mais o caráter liberal do tema. Isso ocorre com a compreensão que Maria Sylvia Di Pietro (2004) tem do termo “fundação de apoio privado”. A professora de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo e procuradora no mesmo Estado, divide o conceito de fundação em três tipos: as fundações públicas da administração indireta do Estado; as fundações privadas assentes do Código Civil; e, como terceiro tipo as Fundações de Apoio.

Concordamos com Lara Lorena Aparecida Inácio assessora jurídica da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP), quando afirma que as fundações de apoio no tocante a forma de se constituir e de atuar, não podem ser entendidas como um novo tipo, e sim uma “*distorção, não uma situação peculiar*. Logo, não corresponde a uma nova modalidade de fundação, mas revela um desvirtuamento de sua instituição” (INACIO, 2004, p. 134). A autora adverte que na prática as *ditas fundações de apoio* se apropriam dos privilégios das fundações públicas, mas sob as regras do direito privado e civil (isenta das regras da administração pública), ora se beneficiando das regras de direito civil ao mesmo tempo, gozando das regras de natureza jurídica diversa, de direito público, ou seja, “obedecem normas

de direito privado ou de direito público de acordo com a conveniência ou favorecimento” (INACIO, 2004, p. 136). A autora conclui dizendo que a “estrutura se livra dos entraves, ao mesmo tempo que se apropria do que há de melhor nas duas formas de regime jurídico, que são distintas” (INACIO, 2004, p. 136).

Para o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), as fundações de apoio são fruto do processo de privatização da educação iniciado pelo regime empresarial civil-militar nos anos de 1980. Fazendo referência a Celso Bandeira de Mello, especialista em direito administrativo, apontam que o direito brasileiro passou a criar neste período uma grande quantidade de instituições designadas de “fundações” para exercerem funções públicas, mas regidas pelo direito privado. Este fator está articulado com a falta de financiamento público para as áreas de saúde e educação, promovendo um terreno fértil para a proliferação de modelos privados na gestão pública.

Os defensores da privatização da saúde e educação por meio das fundações de apoio utilizam como argumentos centrais a falta de agilidade nas regras do serviço público, acusam o Estado de burocrático, pregam a necessidade de diversificar a captação de recursos, afirmando que as fundações são imprescindíveis para o funcionamento do setor público. A ADUSP rechaça estes argumentos, apontando que estas afirmações não são acompanhadas de nenhum dado concreto. Denunciam o pensamento economicista pautado na conquista da autonomia somente através do viés financeiro. Além disso, a burocracia “não é um argumento sustentável para que as universidades deixem de captar estes recursos por meios públicos e os administrem de forma pública, ou seja, sob o rigor do controle público”. Para a ADUSP, o que está por trás é o interesse das fundações privadas de gerir e de se apropriar dos recursos e do prestígio das instituições públicas (ADUSP, 2004, p. 7). Nessa linha, as pesquisas do ANDES confirmam que as fundações privadas servem de meio para a:

transferência de dinheiro pública para o setor privado, para propiciar, em alguns casos, complementações salariais vultosas para os seus integrantes e para desrespeitar 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).

Assim sendo, o ANDES após uma ampla pesquisa sobre as fundações de apoio nas áreas de ensino no país, elenca os aspectos contraditórios, problemáticos e conceituais desses organismos privados. A longa citação abaixo resume os pontos essenciais que abrangem as

fundações de apoio e vale ressaltar que a Fiocruz é uma instituição de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico em saúde. Dessa forma, todas as pontuações estão intimamente relacionadas com o enquadramento de fundação de apoio atrelado a Fiocruz²⁰⁰.

1) A maioria das fundações privadas ditas de apoio, na realidade, são organizações empresariais voltadas para o mercado e constituídas com a finalidade de obter ganhos significativos para seus participantes, em particular os coordenadores de projetos;

2) Essas fundações privadas, na realidade, apropriam-se da respeitabilidade social da universidade em que estão inseridas para ganhar dinheiro, pouco ou nada dando em troca à instituição que as sedia. Ao contrário do que propalam, apoiam-se nas instituições de ensino com as quais dizem cooperar, utilizando a força de trabalho, as instalações, os equipamentos e, sobretudo, a força simbólica da “marca”. São, em muitos casos, utilizadas como mecanismo de precarização do trabalho na universidade, burlando a obrigatoriedade de concursos públicos;

3) As verbas que ingressam em tais fundações, como remuneração por serviços de consultoria, projetos e cursos, têm, na maior parte dos casos, origem pública, o que também ocorre com as fundações privadas da área médica;

4) A oferta de cursos pagos, sem nenhum compromisso com a qualidade acadêmica, administrados por essas fundações ganhou tamanho impulso nos últimos anos que alguns deles chegam mesmo a custar, em alguns casos, R\$ 30.000 por aluno. Os cursos pagos tornaram-se uma “indústria” com anúncios na TV, nos cadernos de emprego, nos jornais, folhetos, cartazes, rádios. A prioridade dada a esses cursos tem induzido modificações na graduação e pós-graduação gratuitas, afetando grades curriculares, programas de disciplinas e o objeto de pesquisas, em favor de temas de interesse do mercado. Isso viola, frontalmente tanto a LDB, quanto a Constituição Federal, que, em seu art. 206, inciso IV, reza que o ensino será gratuito em estabelecimentos oficiais. Assim, caso um curso, por força de qualquer convênio, seja de responsabilidade de uma universidade pública, ainda que administrado por fundação privada, deverá, necessariamente, ser gratuito;

5) As atividades desenvolvidas por docentes nessas fundações não estão sob controle quer seja das reitorias, quer seja da comunidade universitária. Várias delas funcionam sem a formalização de convênios com as instituições que dizem apoiar;

²⁰⁰ Como veremos mais adiante, a Fiocruz optou por criar uma fundação de apoio privado para compor seu modelo gerencial. Nunca é demais ressaltar que a fundação de apoio de nome Fiotech em 2016 completou 18 anos de vida.

6) As fundações privadas de apoio frequentemente administram verbas públicas e cobram por este serviço. Isto é abertamente ilegal e passível de responsabilidade cível e criminal. A legislação proíbe, expressamente, a delegação da administração de recursos da administração pública direta, indireta ou fundacional, a entidades de direito privado, sob a forma de terceirização, pelos princípios de unicidade de caixa e moralidade administrativa, competindo exclusivamente ao gestor público a gerência dos recursos públicos;

7) A existência e atividade dessas fundações privadas criam na universidade pública um imenso cipoal de conflitos de interesses que comportam várias ilegalidades. Por motivos éticos óbvios, o funcionário público não pode transacionar com o Estado e essa proibição aparece em vários dispositivos legais como por exemplo os incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal, no inciso I do art. 247 do Estatuto dos Servidores Públicos de São Paulo, entre outros.

8) A sustentação jurídica para a existência de tais fundações privadas, no caso das universidades federais, argumenta-se que é dada pelo Decreto Federal 5.205/04201, que regulamenta a Lei 8958/94202 do governo Itamar Franco. A posição de muitos promotores e juízes do TCU é que são ambos ilegais, pois permitem a violação de princípios constitucionais, abrindo a possibilidade de concorrência desleal, em especial quando da contratação de fundações privadas de apoio por outros órgãos e entidades. As distorções mais frequentes incluem contratos ou convênios não relacionados a pesquisa, cobrança de taxas de administração de dinheiro público, inobservância da Lei de Licitações e intermediação irregular em atividades que poderiam e deveriam ser executadas pelas próprias universidades. Esse é também o entendimento da assessoria jurídica do ANDES-SN (ANDES, 2004, p. 3-5).

Nos termos acima apresentados, fica uma interrogação: porque a Fiocruz teria interesse no modelo de fundação de apoio privado? Qual a contribuição da escolha da fundação de apoio para o projeto político-institucional da Fiocruz? O ponto de partida para nos aproximarmos de uma resposta ainda que incipiente, mas reveladora dos motivos pelos quais levou a Fiocruz a criar a sua fundação de apoio, parte da compreensão do que é uma fundação de apoio para além das contradições que envolve os aspectos terminológicos da norma jurídica. Nesse sentido, o escopo desse trabalho não se concentrará em analisar a fundação de apoio já em fase de funcionamento, pois a lente de análise está em seu processo de criação e voltado para a Fiocruz.

²⁰¹ BRASIL. Decreto 5.205, de 14 de setembro de 2004.

²⁰² BRASIL. Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

Nessa perspectiva, a fundação de apoio só existirá se for criada por um ente público ligado as instituições de ensino superior. Assim, a Fiocruz para ter uma fundação de apoio terá de criá-la. Para tanto, a entidade privada só poderá existir se houver um patrimônio inicial, obviamente como foi gestada por membros de uma instituição pública, o capital fundador não poderia deixar de ser público. Isto porque, a entidade ligada ao governo não pode criar uma instituição com dinheiro privado, ou seja, a Fiocruz para criar sua fundação de apoio privado, usará de recursos públicos que serão repassados para que a fundação de apoio exista e uma vez transferidos tais recursos, eles farão parte do patrimônio da fundação (privado).

A fundação de apoio será regida por um estatuto, de caráter social e de interesse público, sem fins lucrativos, com patrimônio próprio e escrito no Código Civil brasileiro. O estatuto confere a identidade normativa-legal da fundação de apoio, indicando quais serão suas atividades finalísticas, objetivos, forma de atuar e como será formado seu corpo diretivo. Desse modo, cabe a criadora (Fiocruz) a responsabilidade por escrever o estatuto da fundação de apoio.

No que tange a administração da fundação de apoio, o instituidor deve nomear a forma na qual será administrado seu patrimônio e indicar quais serão os responsáveis. Assim, é de bom tom que ela possua conforme aponta José Sabo Paes (2013), um Conselho Curador ou Conselho Deliberativo (responsável pela articulação da fundação), um Conselho Diretor ou Diretora (responsável pela execução e administração), e um Conselho Fiscal (responsável pelo controle da parte financeira). Além disso, a legislação prevê que os servidores da instituição criadora que atuem nos cargos de direção da fundação de apoio, não sejam remunerados. O mesmo não se aplica para os servidores que prestarem serviços em projetos, sendo pagos através da modalidade de bolsa de ensino, pesquisa ou extensão.

A relação de trabalho é complexa quando se pensa numa fundação de apoio. De um lado, temos os trabalhadores que pertencem a própria fundação de apoio, aqueles do quadro permanente das áreas administrativas, como por exemplo, compras, projetos, logística, almoxarifado, entre outras áreas que compõem uma empresa. Na outra ponta, avistamos os trabalhadores que atuam diretamente nos projetos, lembre-se, a fundação de apoio trabalha exclusivamente com projetos. Neste sentido, estes trabalhadores localizados nos projetos são contratados no mercado de trabalho sob regimes diversos da legislação trabalhista, mas com predomínio do regime de bolsa. Os projetos pertencem a Fiocruz ou estão vinculados a ela, sendo o coordenador do projeto obrigatoriamente da Fiocruz, que receberá através de bolsa a remuneração por sua atividade.

Conseqüentemente, os projetos da Fiocruz de caráter público serão realizados por trabalhadores da entidade e externos a ela. Os trabalhadores (servidores) da Fiocruz que atuarem nos projetos da instituição, mas que estejam gerenciados pela fundação de apoio, receberão uma “remuneração” por esta atividade através da modalidade de bolsa. Portanto, o servidor aprovado em concurso ou mesmo aqueles que se tornaram servidores após a instituição do regime jurídico único, continuam recebendo o salário de servidor pago pelo Tesouro Nacional para exercerem suas atividades na Fiocruz, seja elas em projetos com financiamento de outras entidades públicas ou privadas e/ou funções administrativas da instituição, o que importa é que uma vez inserido como servidor da fundação, o trabalhador terá a missão legal de prestar serviço dentro da sua respectiva função para a Fiocruz, recebendo salário para tal.

Porém, a fundação de apoio altera esta lógica básica das relações de trabalho, ao remunerar o servidor público por meio de bolsa em atividades que são típicas de sua função como servidor público no qual já é remunerado para tal. Um dos objetivos dessa política deve-se a complementação salarial dos servidores. A título de exemplo, a legislação brasileira sobre o pagamento de bolsas para os servidores públicos por meio das fundações de apoio manteve-se em aberto e/ou desregulamentada até o Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a necessidade de fixar valores de bolsas em conformidade com o salário do servidor, levando em consideração critérios como a proporcionalidade, de modo que a bolsa não poderá exceder o maior valor recebido pelo servidor no funcionalismo público.

Para além disso, os projetos da Fiocruz administrados pela fundação de apoio contarão com trabalhadores contratados diretamente no mercado de trabalho. Dessa forma, a Fiocruz receberá recurso público para os projetos, em seguida repassará para a fundação de apoio, e esta contratará trabalhadores para atuarem nos respectivos projetos. Assim, os projetos públicos da Fiocruz ganharão novos trabalhadores, sem a necessidade do concurso público, isentando a União de pagamento de salários pré-fixados e aposentadorias. Portanto, uma nova massa de trabalhadores será a responsável por executar serviços públicos, com dinheiro público, sob regimes de trabalhos precários, sem garantias trabalhistas e de seguridade no emprego e, sobretudo, sem o crivo do concurso público e da transparência e igualdade de condições para o ingresso em funções públicas.

No que concerne ao seu funcionamento, a estrutura física no momento inicial de sua criação será de responsabilidade do criador até que a fundação de apoio obtenha condições

financeiras para buscar uma nova sede para suas atividades²⁰³. Para além disso, sua finalidade concerne em prestar apoio logístico, financeiro e administrativo a instituição criadora. Na prática, a fundação de apoio administra os projetos desenvolvidos pela mantenedora, mas não recebe recursos diretamente do poder público. A instituição pública (Fiocruz) recebe o orçamento do governo destinado a cada projeto e repassa o valor integral para a fundação de apoio que fará a “gestão” financeira e administrativa dos projetos, cobrando uma taxa por cada projeto administrado.

Uma novidade desse enquadramento jurídico em relação aos modelos aderentes do direito privado que prestam atividades no serviço público refere-se à não obrigatoriedade em prestar contas diretamente ao Tribunal de Contas da União -TCU (PAES, 2013, p. 181). O TCU pode solicitar que a fundação de apoio preste contas e dê esclarecimentos, mas isto acontece somente em caso de denúncias, suspeitas de atos ilícitos, somente após ter obtido notícia de irregularidade por parte das fundações. Contudo, a fundação prestará contas a sua instituidora e ao Ministério Público anualmente (PAES, 2013). Ademais, a fundação de apoio adquire isenção tributária e fiscal pelo fato de realizar atividades de caráter público. Está livre das normas da administração, podendo realizar contratos e efetuar compras para projetos públicos sem a obrigatoriedade da licitação pública escrita na Lei. 8.666.

De maneira resumida esses são os pontos basilares de uma fundação de apoio. Tais enunciados serão bem aceitos pela comunidade de Manguinhos como solução para os “problemas” de ordem administrativa. A primeira tentativa de aproximação com essa alternativa, como já vimos se deu no Documento de Referência que serviu de base para a plenária final do II Congresso Interno em 1996. Neste documento a Fiocruz aponta que a modalidade de fundação de apoio 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””²⁰⁴. Todavia, as resoluções finais e

²⁰³ A Fiocruz como veremos, criou a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC no ano de 1998. Entre 1998 e 2015, a Fiotec não tinha sede própria, atuava dividindo com os trabalhadores da Fiocruz, dois andares de um prédio público localizado no espaço físico da própria Fiocruz. Em novembro de 2015 a Fiotec inaugurou o que ela chama de “sede própria”. Entretanto, o prédio está localizado nas imediações do antigo prédio e dentro do espaço físico da Fiocruz. Dessa forma, a Fiotec (instituição privada) se apropriou do espaço público, beneficiando-se da sua relação com a Fiocruz para construir sua sede.

²⁰⁴ Documento de Referência - *Compromisso Público e Reforma do Estado: Modelo Institucional da Fiocruz*, 1995, p. 13.

provisórias do modelo jurídico-administrativo ficaram para o III Congresso Interno e para os anos de 1998 e 2000, como veremos a seguir.

4.3 Modelo de gestão: Fiocruz empresarial.

Em 1997, Carlos Morel deixa a presidência da Fiocruz, assumindo em seu lugar o pesquisador em ciências biomédicas, Eloi de Souza Garcia (1997-2000). Assim como seus antecessores, defendia uma gestão flexível para a fundação, pautada na ideia de administração gerencial. Garcia, como bom pesquisador em saúde, carregava uma visão quase que infantil diante das mudanças no capitalismo contemporâneo, como se observa na passagem abaixo:

Acelera-se o ritmo das transformações da sociedade humana, se, no século XVI, descobria-se que o mundo é um globo, no final do século XX descobriu-se que a ciência, tecnologia e cultura estão se "globalizando". Estamos assistindo ao advento de um novo paradigma histórico, a sociedade do conhecimento em substituição à sociedade industrial, marcado pela emergência de um novo setor, o quaternário, que tem na ciência e tecnologia a sua base de sustentação. Apesar do movimento em direção à construção de um mundo sem fronteiras, aparece uma nova percepção de nacionalismo, que associa a idéia de uma internacionalização das economias com a afirmação das realidades sociais, econômicas e culturais de diferentes nações. Não é possível ser global sem ter padrões mínimos e consistentes de desenvolvimento, com o necessário investimento em saúde, educação, moradia, saneamento. A capacitação científica e tecnológica, aliada à educação, é cada vez mais fator de poderio econômico de um país. Numa economia desenvolvida, os conhecimentos gerados pelas instituições de C&T tornaram-se base do setor produtivo. A modernização dessas instituições é tema e preocupação de todos nós, atentos à nova ordem mundial. De fato, nos países avançados, os profissionais de C&T são interlocutores constantes dos dirigentes e governantes que elaboram as macropolíticas. Nosso papel no desenvolvimento e absorção de novas tecnologias, na regulação de preços no mercado, na produção de vacinas e medicamentos essenciais e na formação de profissionais especializados é cada vez mais necessário ao País²⁰⁵.

Nesta perspectiva, não há desenvolvimento possível sem adequar-se aos ideais liberais do novo tempo, leia-se: “sociedade do conhecimento”, “globalização” e administração gerencial. Na sua concepção, a Fiocruz precisava se filiar indiscriminadamente a tais valores, a fim de não retardar seu ingresso no mundo globalizado. Desse modo, Garcia em seu pronunciamento na apresentação do III Congresso Interno intitulado “Fiocruz Pública e Estratégica”, realizado em 1998, assinala:

Urge, agora, pôr mãos à obra para conseguir e desenvolver novas formas organizacionais, flexíveis e dinâmicas, capazes de facilitar e agilizar a produção científica e tecnológica. É preciso investir, cada vez mais, na qualificação de profissionais tanto em pesquisa, como em produção e gerência. Deve-se fomentar a parceria com empresas, universidades e instituições de pesquisa, públicas e privadas,

²⁰⁵ *Relatório Final do III Congresso Interno: Fiocruz Pública e Estratégica*, 1998, p. 2-3.

nacionais e internacionais, buscando a geração de novas tecnologias e processos no menor tempo possível. A Fiocruz precisa adaptar-se aos novos tempos, enfrentar os desafios contemporâneos e entender as mudanças em curso no Brasil e no mundo ao definir o seu futuro²⁰⁶.

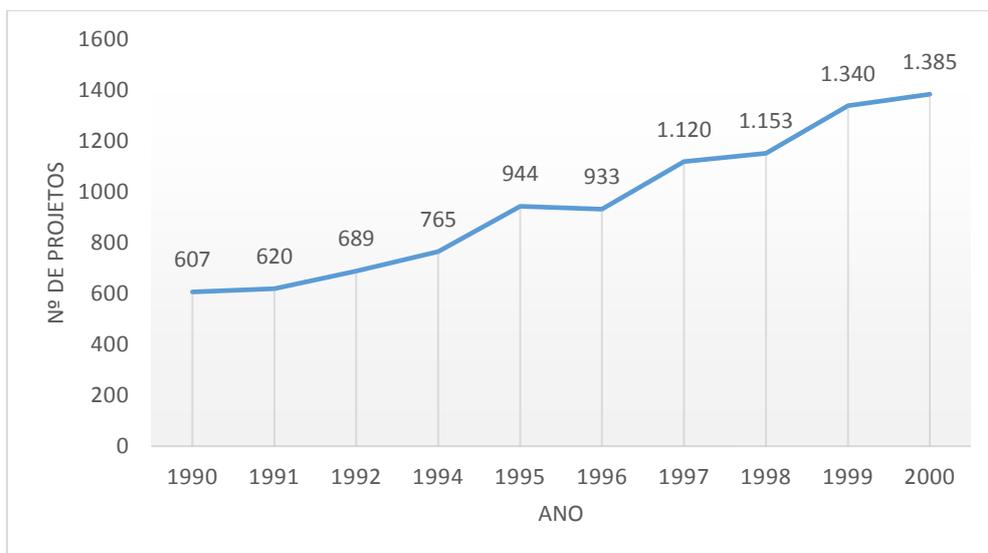
Como vem sendo apontado, a natureza jurídica e a rigidez das normas de administração pública assentes na Fiocruz, formam o complexo burocrático duramente atacado pelos adeptos da corrente flexível. Quanto a natureza jurídica, já vimos na seção anterior como se deu as articulações da fundação para composição de um novo modelo jurídico-administrativo. Por seu turno, as relações de trabalho constituem o principal problema de ordem administrativa, materializada no regime jurídico único. Dessa maneira, a gestão de Eloi Garcia contribuirá profundamente para alargar o processo de flexibilização do trabalho que já vinha se desenhando na primeira metade da década de 1990 na Fiocruz como forma de romper com a rigidez do estatuto do servidor público e das normas da administração pública federal.

Um balanço dos anos de 1990 a 2000, revelam um crescimento ascendente do número de projetos executados pela fundação, sobretudo, a partir do ano de 1997. Comparando o ano de 1995 com 2000, observamos um aumento de 32% nos projetos da Fiocruz, e de 52% entre 1991 e 2000 (Gráfico 6). Esta elevação é acompanhada dos gastos com mão-de-obra, entre 1995 a 2000, quando houve um acréscimo de 54% nas receitas, correspondendo a mais da metade do orçamento total da Fiocruz gasto no ano de 2000, e 74% de aumento se comparado os anos de 1991 e 2000²⁰⁷. Em boa medida, o orçamento do quadro de pessoal esteve entre 40% do valor total do orçamento da instituição nos anos de 1991 e 1997, de 1998 a 2000 este percentual elevou-se para 53% (Tabela 11).

²⁰⁶ *Relatório Final do III Congresso Interno: Fiocruz Pública e Estratégica*, 1998, p. 3.

²⁰⁷ Não dispomos dos dados sobre os gastos executados com pessoal referente ao ano de 1990.

Gráfico 6: Evolução dos projetos da Fiocruz (1990-2000).



Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatórios de atividades 1990, 1991, 1992 ,1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

Tabela 11: Demonstrativo de gasto com pessoal Fiocruz (1991-2000)

Ano	Orçamento Total	Gasto com Pessoal	% Gasto de Pessoal
1991	Cr\$ 103.539.445	Cr\$ 45.507.812	44
1992	Cr\$ 564.389.630	Cr\$ 277.551.863	49
1993	Cr\$ 11.703.348	Cr\$ 5.886.921	50
1994	Cr\$ 155.707.640,51	Cr\$ 44.627.365,4	29
1995	R\$ 214.070.479	R\$ 83.275.721	40
1996	R\$ 205.354.771	R\$ 98.776.224	48
1997	R\$ 240.955.590	R\$ 116.776.335	49
1998	R\$ 243.972.980	R\$ 127.922.435	52
1999	R\$ 282.187.632	R\$ 148.168.975	53
2000	R\$ 324.605.559	R\$ 179.703.328	53

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatórios de atividades 1990, 1991, 1992 ,1993-1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

*Cr\$ valores na moeda Cruzeiro.

*R\$ valores na moeda Real.

Os números mostram um crescimento no número de projetos, o que de certa forma exige um maior quantitativo de mão-de-obra para executar as atividades. Porém, o aumento nos gastos com pessoal não necessariamente coincide com a ampliação das atividades. O que está por trás desse aumento nos gastos com pessoal relaciona-se mais intimamente com os novos

enunciados de regime trabalhista e com a realização de concurso público na instituição. A tabela 12 revela que a partir de 1998 a Fiocruz passa a incorporar ao seu quadro de pessoal novos e diversificados regimes de trabalho.

Tabela 12: Regime de trabalho na Fiocruz (1988-2000).

Ano	Contratados na Função	Bolsista	Comissionados	Temporários RPA	Terceirizados	Requisitados	Servidor	Total
1988	x		x	x	x	x	3.229	3.229
1989	x		x	x	x	x	3.767	3.767
1990	x		x	x	x	x	3.576	3.576
1991	x		x	x	x	x	3.336	3.336
1992	x		x	x	x	x	3.367	3.367
1993	x		x	x	x	x	3.375	3.375
1994	56	886	x	x	x	x	3.167	3.296
1995	74	712	x	x	x	x	2.993	3.779
1996	67	1.873	x	x	x	x	2.863	4.803
1998	x	1.290	106	88	2.352	98	3.131	7.065
1999	x	1.286	82	208	2.565	28	3.070	7.239
2000	x	1.303,02	x	x	2534	x	3.038	7.239

Fonte: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatórios de atividades 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993-1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

*Não dispomos dos dados do ano de 1997.

Entre 1988 e 1993, como já tratamos na seção final do terceiro capítulo, a Fiocruz reconfigurou seu modelo administrativo por meio da Constituição Federal de 1988, de tal maneira que todos os trabalhadores deveriam obrigatoriamente responder pelo regime de trabalho estatutário, conforme o regime jurídico único que entrou em vigor no ano de 1990. Não obstante, a classe dominante buscou a todo momento sabotar os direitos conquistados pela classe trabalhadora e conseguiram aprovar algumas medidas legais para flexibilizar a legislação brasileira do trabalho.

Por seu turno, a própria Fiocruz adotou mecanismos para burlar as normas trabalhistas por meio do Programa de Aperfeiçoamento Profissional (PAP), que entrou em vigor através da Portaria nº 129/1994, mas em atividade desde 1986. De acordo com Marise Alves, o programa tinha por objetivo capacitar pessoal com até dois anos de formado no nível médio, como superior, para atuarem na fundação como “estagiário” com prazo máximo de dois anos. Para a autora esta modalidade de trabalho era vista de maneira irregular pelo Ministério Público do Trabalho, tendo em vista ainda que cerca de 340 profissionais ficaram por anos na condição de estagiário na Fiocruz, ultrapassando a vigência do contrato. Outro agravante apresentado por Alves, consiste no incentivo dado pela Fiocruz aos trabalhadores para abrirem uma cooperativa

de trabalho afim de terem condições de participar em processo de licitação para ocuparem estes postos de trabalho. Esta hipótese segundo Marise Alves não avançou, entre outras razões, pelas dificuldades em abrir uma cooperativa²⁰⁸.

Como aponta a tabela 12, o número de trabalhadores em regime PAP é alarmante na Fiocruz, iniciado em 1994 de maneira formal e divulgado pelos relatórios de atividade da instituição a partir desse ano. Em 1994, a Fiocruz apresentou um total de 886 trabalhadores PAP e nos anos seguintes o número se misturou com outros bolsistas. Os relatórios de atividades e documentos fornecidos pela Fiocruz ao público não revelam o número exato de bolsistas e bolsistas em regime de trabalho PAP, o que se pode notar é um elevado número que correspondeu a 27% da força de trabalho em 1994 e 38% em 1996.

Por seu lado, houveram alterações na legislação trabalhista na esfera do poder público, na medida em que é sancionada a Lei nº 8.745, em dezembro de 1993, dispendo sobre a contratação por tempo determinado de trabalhadores para atender à necessidade temporário de excepcional interesse público. A lei permite que a Fiocruz como fundação pública, contrate trabalhadores por tempo determinado de acordo com suas necessidades.

Dessa forma, logo no ano seguinte a promulgação da lei, a instituição incorpora ao seu quadro de trabalho, 56 trabalhadores temporários, 74 em 1995 e 67 em 1996, que são os chamados “contratados na função”. A partir de 1998 os relatórios de atividades passam a designá-los de “temporários/RPA”. Estes contratos de acordo com a lei devem ser de curto prazo, sem caracterizar vínculo empregatício, sem direitos trabalhistas (férias, 13 salários, entre outros). Como podemos observar, houve um aumento significativo no número de trabalhadores temporários na Fiocruz no ano de 1999, correspondendo a 208 profissionais. Para tanto, o relatório de atividades do ano de 2000, incorpora estes trabalhadores na modalidade “bolsistas” ao lado de outros trabalhadores em regimes diferenciados.

No que concerne a terceirização, a Constituição de 1988 no Artigo 37, trata como inconstitucional o emprego dessa prática no setor público. No entanto, seguindo a lógica de desmonte do Estado, o governo de Fernando Henrique Cardoso sanciona o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, dispendo sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autarquias e fundações públicas. Em resumo, a nova legislação fere a Constituição Federal ao permitir a terceirização para as atividades de limpeza, segurança,

²⁰⁸ ALVES, Marise Freitas. *Engenho e arte nos concursos públicos da Fiocruz: um estudo*. Mestrado Profissional em Gestão e C&T em Saúde. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2004, p. 43.

vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Em paralelo, o governo FHC lança a Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1998, alterando o regime e normas da administração pública. Mais uma vez o “príncipe dos sociólogos” ataca a constituição brasileira, modificando o Art. 39 da constituição que prega pela unicidade do regime jurídico único no âmbito do serviço público. Dessa forma, passa a ser permitido regimes diversos para os trabalhadores da administração pública, ou seja, poderá na mesma instituição existir regime estatutário e celetista. Portanto, a partir de 1998 a rigidez das normas públicas descritas no Regime Jurídico Único e na Constituição Federal são rompidas com as alterações na legislação empreendidas por Fernando Henrique Cardoso. Passa a ser permitida a terceirização, a contratação de pessoal por contratos de trabalho diversos e sem concurso público, sem transparência e igualdade de direitos, sem segurança no emprego e sem garantias trabalhistas.

Por conta disso, o relatório de atividades da Fiocruz, apresentou pela primeira vez em 1998 a modalidade de terceirizado no quadro de trabalhadores da instituição. A possibilidade de contratar via terceirização pareceu uma alternativa interessante, de tal maneira que se registrou um total de 2.352 terceirizados em 1998, equivalente a 33% do total de profissionais da fundação no ano, percentual que se manteve constante nos próximos anos. A terceirização é apontada pela própria instituição como um fator crítico, devido à falta de planejamento na incorporação destes trabalhadores.

Para atender a expansão de atividades e repor as vagas produzidas por aposentadoria de funcionários, não satisfeitas pela limitada disponibilidade de vagas nos concursos públicos, criaram-se nas unidades formas alternativas de incorporação de força de trabalho, através de inúmeras agências privadas e cooperativas, sem conhecimento e nenhum tipo de controle ou normatização por parte das instâncias decisórias centrais, o que é preocupante se considerarmos a perspectiva de implementação de práticas mais rigorosas de planejamento e gestão²⁰⁹.

A presença massiva de trabalhadores terceirizados revela a precarização nas formas contratuais do trabalho, “obedecendo mais de uma triangulação de recursos para viabilizar que à terceirização real das atividades”²¹⁰. Além disso, um dos fatores mais preocupantes apontados pela direção da Fiocruz assenta em saber a real necessidade das unidades em contratar estes

²⁰⁹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Agências Executivas*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 9, 1998, p. 47.

²¹⁰ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Agências Executivas*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 9, 1998, p. 48.

trabalhadores, temendo que sejam medidas pautadas por interesses que não se prestam aos objetivos da instituição. Assim, a direção da Fiocruz ao discorrer o texto para ser apreciado pelo governo federal acerca de sua qualificação enquanto agência executiva, questiona sobre este processo de reconfiguração do quadro de trabalho na instituição:

qual seja, a transparência e publicidade dos atos da administração pública. De fato, a incorporação destes contingentes não atendeu a nenhum dos requisitos básicos do acesso ao servidor público: publicação dos perfis e critérios de julgamento para garantir igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, conhecimento dos integrantes das bancas e seleção e a publicidade dos resultados para assegurar o direito do recurso”²¹¹

A preocupação exposta pela direção da Fiocruz não é acompanhada na prática. Pela primeira vez após o fim do regime civil-militar, o número de servidores estatutários revelou-se abaixo da média de trabalhadores da fundação, representando apenas 44% do total, sendo 3.131 profissionais. No mesmo ano os terceirizados eram de 33%, acompanhados de 19% de bolsistas (1.290), 1,5% de comissionados (106), 1,2% de temporários (88), e 1,3% de requisitados por outras instituições públicas.

Para além disso, o aumento do quadro de trabalhadores e dos dispêndios em pessoal estão articulados com a entrada de novos profissionais através do concurso público. Desde que se tornou complexo fundacional em 1970, a Fiocruz aguardou vinte e seis anos para realizar seu primeiro concurso público. Em 1996 ocorreu o que seria o passo inicial para transparência e publicidade no preenchimento de vagas na fundação. Pode-se dizer sem ressalvas que os 227 trabalhadores que ingressaram no concurso de 1996, mesmo sob condições questionáveis do ponto de vista da isonomia do concurso, foram, sem dúvida, os primeiros que participaram de um processo seletivo teoricamente divulgado em nível nacional e orientado por regras pré-estabelecidas da administração pública federal. Os trabalhadores que compõem a força de trabalho da instituição desde 1970 foram contratados sem concurso público nacional, seguindo a lógica da empresa privada. A partir de 1990, quando se instituiu o regime jurídico único, todos os profissionais com cinco ou mais anos de casa foram transferidos para o regime de trabalho estatutário e se tornaram servidores públicos.

A Fiocruz pública e estatal que presta serviço de interesse público carrega em sua história recente como complexo fundacional a ausência de critérios democráticos, igualitários, publicizáveis e com regras claras e acessíveis no que concerne ao ingresso de trabalhadores na

²¹¹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Agências Executivas*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 9, 1998, p. 48.

instituição. A grande maioria do quadro de profissionais que se transformaram em estatutário a partir de 1990, adquiriram o direito da estabilidade e de exercer função no serviço público sem passar pelo concurso público. Os três concursos realizados entre 1996 e 2002 seria a oportunidade da instituição de reverter este quadro e iniciar um processo transparente e criterioso para preenchimento de vagas. Porém, o seu desenrolar revelou contradições e problemas que levaram a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro a questionar os concursos realizados.

Nessa direção, em 1996 realizou-se o primeiro concurso da história da fundação, oferecendo 256 vagas, sendo 203 na modalidade de concurso geral e 53 em concurso específico, totalizando ao final 227 vagas preenchidas. O concurso de 1998 contou com 109 vagas disponíveis, 79 em concurso geral e 30 em concurso específico, sendo 92 vagas preenchidas. Por fim, no ano de 2002 foram ofertadas 326 vagas, sendo todas preenchidas, com 122 na modalidade de concurso geral e 204 em concurso específico.

A novidade diz respeito a modalidade de concurso específico, como sugere Marise Alves, “os perfis são elaborados de forma fechada e com alto nível de exigência limitando o número de candidatos interessados e, contrapondo-se aos preceitos de elaboração de plano de carreiras que sinalizam para perfis profissionais generalistas e multiprofissionais”. A autora aponta que devido ao alto grau de especificidade dessa modalidade de concurso, eles podem:

suscitar dúvidas no sentido de sugerir que os perfis sejam elaborados de forma a favorecer a participação de algum profissional, geralmente que já integrem a força de trabalho da Instituição, comprometendo a probidade do processo. Em geral, o concurso específico destina-se às vagas dos cargos de Pesquisador e das classes Sênior e Pleno 3 dos cargos de Tecnologista e Analista²¹².

Para além disso, a autora comprova que o número de candidatos por vaga nos dois primeiros concursos para a modalidade de concurso específico esteve aquém da modalidade de concurso geral. O concurso específico ocorre como uma espécie de descentralização do concurso público, uma vez que a unidade da Fiocruz adquire a responsabilidade por todo o processo e não a direção geral. Estes aspectos que demonstram a pouca transparência do concurso que são reforçados por sua prática em si, quando nos três concursos mencionados, nenhum deles aplicou prova escrita objetiva e/ou discursiva. Segundo Marise Alves, a Fiocruz por esta razão foi obrigada a se justificar formalmente a Controladoria-Geral da União no

²¹² ALVES, Marise Freitas. *Engenho e arte nos concursos públicos da Fiocruz: um estudo*. Mestrado Profissional em Gestão e C&T em Saúde. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2004, p. 51-53.

Estado do Rio de Janeiro em 2003. O Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão da CGU-RJ, solicitou que a Fiocruz se abstenha de aplicar somente prova oral e de títulos nos próximos concursos. A autora aponta que o argumento de defesa da Fiocruz assentou em defender tal modalidade de concurso pelo motivo de adquirir quadros mais habilitados para suas necessidades, sem fazer qualquer menção a crítica de não utilização da prova escrita. Assim, a autora conclui dizendo:

Não se trata de atribuir juízo de valor a realização do concurso específico, mas sim de estar atento para os riscos na sua execução, ainda que o concurso específico possa selecionar de forma mais direta, adequada e eficiente. O risco principal, talvez seja a perda de transparência, pressuposto básico para os processos seletivos públicos e, em consequência, a credibilidade institucional (ALVES, 2004, p. 53).

Finalmente, a tabela 12 revela um decréscimo no número de servidores ao longo dos anos de 1988 e 2000. Já vimos que até 1995 a retração nesse quantitativo esteve relacionado com a ausência de concurso público e pelos pedidos de aposentadoria, falecimento, troca de instituição e exoneração. O mesmo ocorreu com os anos seguintes, uma vez que o número de vagas oferecidas pelos concursos públicos não acompanhou a saída de trabalhadores. Além disso, a partir de 1998 a Fiocruz passa a contar com trabalhadores terceirizados em regime legalizado pelo poder público. Portanto, a evolução do quadro de trabalhadores da Fiocruz demonstra uma forte tendência em alocar na instituição regimes de trabalho diversificados, contratados em condições precárias de direito do trabalho e sem o crivo do concurso público.

Evidencia-se, assim, o sucateamento da função pública de servidor, buscando ao longo dos anos reduzir cada vez mais o regime estatutário dos quadros de trabalho da Fiocruz. É importante deixar claro que esta tendência foi fruto das políticas do governo federal e das políticas da própria Fiocruz, ambos buscaram reduzir e até mesmo extinguir o regime estatutário.

O ataque ao regime estatutário na Fiocruz está registrado em todos os documentos oficiais do I ao III Congresso Interno e nos relatórios de atividades de 1990 a 2002 analisados por este trabalho. Como fica claro no relatório final do II Congresso Interno em 1996, quando deliberou que o objetivo principal nas relações de trabalho consiste em romper com a rigidez do regime jurídico único através de uma “reforma de pessoal de âmbito constitucional que outorguem maior flexibilidade e autonomia, um novo regime para a Fiocruz deve contemplar a

existência de um quadro permanente²¹³, com contrato por tempo indeterminado, e quadro de contratos temporários²¹⁴”.

A incorporação imediata do regime celetista traria a possibilidade de reformular a relação trabalhista na fundação por meio da construção interna de planos de cargos e salários, que serão negociados em acordo coletivo e não mais estabelecidos pelo governo federal. Os direitos adquiridos pela classe trabalhadora passariam a ser negociáveis com a direção da Fiocruz, perdendo a estabilidade no trabalho, as garantias de aposentadoria, abrindo caminho para a pessoalidade nas contratações de pessoal e na deterioração das relações de trabalho. Incorporando sem ressalvas os enunciados do toyotismo como representação da acumulação flexível para o setor privado²¹⁵. Dessa forma, as flexibilidades da legislação apontadas anteriormente foram o incremento que faltava para a Fiocruz operar sua política de desmonte do regime estatutário e aderir de maneira salutar aos novos regimes de trabalho em sua grande maioria precários.

Com a rigidez do trabalho posto abaixo, restava solucionar o problema da natureza jurídica da instituição. Como vimos na seção anterior, muitos e diversificados projetos foram oferecidos pelo Ministério Extraordinário da Reforma do Aparelho do Estado para a fundação, ao mesmo tempo em que a Fiocruz propôs novas alternativas ao governo. A resolução do modelo jurídico-administrativo ficaria reservado para o III Congresso Interno que se iniciou em 1998, denominado “Fiocruz Pública e Estratégica”, porém, o ato final ficou para o encontro no ano de 2000, conhecido como “Fiocruz Pública e Estratégica: Modelo de Gestão”.

Em 1998 o relatório do III Congresso Interno deliberou como uma questão fulcral para ser tratada pela instituição e que deve nortear as ações futuras, diz respeito a possibilidade de criar uma fundação de apoio para a Fiocruz. O documento aponta como justificativa “a sua

²¹³ O quadro permanente constituiria o corpo funcional identificado com o acúmulo de experiências e inteligência estratégica, memória e identidade coletiva da instituição. Esses são elementos centrais para o êxito de uma instituição à semelhança da Fiocruz.

²¹⁴ O quadro de contratos temporários permitiria atender, com mais flexibilidade, demandas de natureza eventual ou cuja natureza se beneficiasse de maior flexibilidade na gerência de contratos, no espírito do modelo do Contrato de Gestão, desempenho ou similar. Ver: *Relatório Final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno: Autonomia, Flexibilidade e Qualidade*, 1996, p. 8.

²¹⁵ Resgatamos os desdobramentos do toyotismo apontados por Ricardo Antunes e Graça Druck, pois acreditamos que eles se aplicam a passagem mencionada pela II Congresso Interno. Portanto, para os autores o toyotismo corresponde a flexibilização das relações de trabalho e em estruturas flexíveis; subcontratação e terceirização da mão-de-obra; terceirização dos serviços; salário flexível; métodos de trabalho em equipe; “times de trabalho” e dos grupos “semiautônomos”, além de exercitar, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores; trabalho “polivalente”, “multifuncional”, pautados por uma estrutura de gestão horizontalizada; redução do tempo de trabalho e maior produtividade; utilização de planos de “metas” e de “competências” dos “colaboradores” (ANTUNES; DRUCK, 2014, p. 14).

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”²¹⁶. 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”²¹⁷.

Ainda no encontro de 1998, o relatório destaca que as ações e objetivos que estão voltados para a fundação de apoio são de caráter provisório, tendo em vista que o foco central está na mudança institucional na natureza jurídica da própria Fiocruz. Assim, incentivam os gestores das unidades e de áreas a pensarem formas flexíveis de gestão, colocam como prioridade para o próximo encontro o processo de regulamentação a ser homologado pelo Conselho Deliberativo da instituição de uma *única* Fundação de Apoio para Fiocruz.

O modelo de Fundação de Apoio desde o início foi bem aceito pela Fiocruz, e devido à falta de força política no seio da reforma do Estado, as alternativas da instituição foram gradativamente sendo suprimidas. Este fato levou a Fiocruz a buscar a qualificação de Agência Executiva, mas contando com uma nova alternativa para não correr o risco de retardar ainda mais o seu projeto gerencial. Dessa forma, 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 Fensptec²¹⁸, 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.

A Fensptec era conhecida informalmente pelo nome de Fiotec²¹⁹. A Fiotec como já vinha sendo executada de forma embrionária pela ENSP, ganha *status* de salvação “provisória” para o projeto de flexibilização jurídico-administrativo da Fiocruz. Nessa direção, a rodada final do III Congresso Interno em 2000 se encarregará de dar respostas finais para este problema. Assim, logo na apresentação da plenária final, o presidente Elói de Souza Garcia anuncia com

²¹⁶ *Relatório Final do III Congresso Interno: Fiocruz Pública e Estratégica*, 1998, p. 11.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação à Escola Nacional de Saúde Pública (Fensptec).

²¹⁹ Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde.

orgulho que “trata-se de um evento importante no ano do nosso centenário, pois nele decidiremos o tipo de gestão inovadora que queremos”²²⁰.

As prioridades definidas para serem deliberadas na plenária final do III Congresso Interno assentou em aprovar a nova estrutura de gestão e atualizar o modelo organizacional e político da Fiocruz. Sendo assim, afirmaram o interesse em qualificar-se como Agência Executiva e como solução para este imbróglio, o congresso decidiu por uma presença mais vigorosa da fundação no Ministério da Saúde e no governo federal visando a sua aprovação. A principal deliberação ficou a cargo da aprovação de uma única fundação de apoio para atender a toda instituição²²¹.

Conseqüentemente, a Fensptec torna-se a Fundação de Apoio privado da Fiocruz, respondendo pelo nome informal de Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec, que somente a partir da aprovação de seu estatuto em 2002 poderá utilizar de maneira formal o nome Fiotec. 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 e uma Fundação de Apoio privado a ela vinculada.

A Fiotec que nasceu em 1998, foi criada por 13 fundadores, são eles: Teófilo Monteiro; Mauro Marzochi; Elói Garcia; Maria do Carmo Leal; Paulo Buss; Carlos Sanchez; Maria Infante; Szachna Cynamon; Adauto de Araújo; Jorge Bermudez; Adolfo Chorny; Pedro Barbosa. 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 ente²²². Porém, a história nos mostra que a Fiotec não se tornou apenas numa entidade transitória, mas uma importante peça para o projeto gerencialista da Fiocruz. Isto se comprova ao completar 18 anos de vida no ano de 2016, gozando de ampla estrutura física e estrutural com prédio próprio e com reconhecida participação em todos os projetos da Fiocruz²²³.

²²⁰ *Plenária Extraordinária do III Congresso Interno - Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão – Deliberações*. 2000.

²²¹ *Idem*.

²²² *Plenária Extraordinária do III Congresso Interno - Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão – Deliberações*, 2000.

²²³ *Idem*.

Finalmente, após definido o modelo de gestão, a Fiocruz consegue aprovar em 10 de junho 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 Constituição Federal de 1988 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 concurso²²⁴. 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.

²²⁴ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estatuto-e-regimento>, acessado em 07 de janeiro de 2016.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa procurou ao longo de quatro capítulos traçar a trajetória político-institucional da Fiocruz no período de 1970 a 2003, privilegiando a construção do modelo de gestão. Dividimos nossa análise em dois subperíodos: 1970 a 1988, quando a Fiocruz respondia pela natureza jurídica do direito privado e; 1988 a 2003, transformada em direito público e em 2003, ano em que formalizou legalmente seu estatuto atual junto ao governo federal.

A história da Fiocruz se inicia com a criação do Instituto Soroterápico em 1990, posteriormente rebatizado de Instituto Oswaldo Cruz. Assim, a primeira parte do capítulo inicial dessa dissertação, tomou como objetivo apresentar o Instituto Oswaldo Cruz de maneira introdutória de 1900 a 1970. Em seguida adentramos em nosso objeto de estudo e procuramos discutir as políticas engendradas pelo regime civil-militar que culminaram na criação em 1970 da Fundação Oswaldo Cruz.

Demonstramos que a reforma administrativa operada por meio do Decreto-lei nº 200 de 1967, resultou na propagação de ideias empresariais e flexíveis para o serviço público. Além disso, ressaltamos que o projeto político empreendido pelo regime civil-militar promoveu a ampliação em níveis exorbitantes de instituições públicas vinculadas a administração indireta do Estado. Portanto, consideramos que ambos os fatores propiciaram as condições políticas para a criação da Fiocruz em 1970.

Os quinze primeiros anos da Fiocruz foram marcados pelo contexto político do regime civil-militar brasileiro (1970-85) e, que em boa medida, contribuiu para formar uma identidade institucional orientada por valores empresariais. A entidade nasceu com uma estrutura normativa e legal claramente de natureza privada, quando foi conferido a personalidade jurídica de Fundação Pública de Direito Privado. Como vimos, tratou-se de uma invenção da ditadura, com objetivo de desvincular da administração do Estado, instituições que realizavam atividades de interesse e de caráter público e com recursos da União. A reforma administrativa de 1967 além de criar este aparato jurídico, propiciou as bases ideológicas para que as instituições públicas se orientassem no formato das empresas privadas.

A Fiocruz enfrentou sérios problemas em sua fase inicial, em especial, pela falta de planejamento do governo, pelo autoritarismo e, sobretudo, pela ausência de sentido unitário e institucional para as entidades que se ligaram ao Instituto Oswaldo Cruz. Nessa direção, a

gestão de Vinícius da Fonseca (1974-1978), contribuiu para mudar este cenário. Defendemos ao longo do segundo capítulo, que a partir de Vinícius da Fonseca a instituição ganhou um planejamento interno, com diretrizes e projetos para o seu futuro. No entanto, apontamos que a dita “recuperação” de Manguinhos, consistiu num bem-acabado projeto de construção de uma identidade privada para a Fiocruz, altamente voltado para os ideais do mercado e da empresa privada. Nessa perspectiva, percebemos que a instituição manteve um diálogo positivo com a política do regime civil-militar no que concerne ao modelo de gestão e aos imperativos de flexibilidade jurídico-administrativa.

Portanto, no segundo capítulo a partir da análise da organização interna e da política desenvolvida pela Fiocruz, buscamos descrever e discutir o itinerário político-institucional da entidade durante os anos de regime civil-militar brasileiro. A investigação revelou que a estrutura administrativa, a modalidade contratual dos trabalhadores e o modelo jurídico da Fiocruz, correspondeu aos mesmos pressupostos da empresa privada. Dessa forma, a flexibilização, descentralização das atividades e precarização do trabalho, marcaram os primeiros quinze anos da instituição.

A partir da redemocratização política do Brasil em 1985, assistimos um corte na trajetória política da Fiocruz. A Constituição Federal de 1988 alterou a natureza jurídica da instituição para Fundação Pública de Direito Público e vinculou seu funcionamento as novas regras do serviço público, como a adequação ao Regime Jurídico Único e ao Regime Administrativo da União. Nesse contexto de transformações sociais e políticas no país, a Fiocruz promoveu uma série de mudanças internas, em especial, a criação do Congresso Interno. Assim, a instituição tinha pela frente a difícil tarefa de se reconstruir institucionalmente, e edificar um projeto interno e confeccionar e validar um novo estatuto junto ao governo federal.

Nossa hipótese de que o nó górdio da Fiocruz na construção de seu projeto político-institucional consistia na sua natureza jurídica, pôde ser comprovado no terceiro e quarto capítulos dessa investigação. Analisamos de forma comparada o direito público e o direito privado e as consequências da reforma jurídica empreendida pela Constituição de 1988 no ordenamento jurídico da Fiocruz. Demonstramos que o Direito Público representava a rigidez na formulação de uma instituição que buscava a flexibilidade e o retorno às práticas de gestão típicas da empresa privada.

Além disso, a globalização e as ideias liberais de competitividade, excelência e administração gerencial eram hegemônicas neste contexto. A partir da análise dos documentos referentes aos três primeiros congressos internos da instituição, pudemos perceber que a Fiocruz buscou imprimir um projeto político-institucional seguindo as diretrizes liberais do capitalismo contemporâneo. A administração gerencial como caminho para a conquista da flexibilidade jurídico-administrativa era a palavra de ordem na entidade. Nessa direção, a reforma do Estado engendrada pelo governo de FHC permitiu que o desejo interno da Fiocruz de romper com a rigidez proferida pela Constituição de 1988, fossem, de certa forma, flexibilizados.

Nosso estudo contribuiu para perceber que a Fiocruz dialogou com a reforma do Estado em duas direções; em primeiro lugar, buscou fortalecer e manter seu papel enquanto instituição pública e estatal, uma vez que tal posicionamento foi aprovado pela comunidade de Manguinhos; em segundo lugar, objetivou apresentar alternativas para os modelos de gestão sugeridos pela reforma do Estado, na medida em que fosse possível manter seu caráter público. Porém, a Fiocruz tinha como objetivo claro a flexibilidade jurídico-administrativa, e apoiou as medidas governamentais que caminhassem nessa direção.

Demonstramos que a alternativa mais viável e possível para o período histórico em análise, correspondeu a criação de uma fundação de apoio privado. Dessa forma, a Fiocruz optou por um modelo híbrido composto por uma Fundação Pública de Direito Público e ligado a ela, uma Fundação de Apoio Privado. Como foi possível discutir, o modelo de fundação de apoio atendia plenamente aos anseios de flexibilização institucional, sendo um instrumento capaz de romper com a rigidez das normas administrativas do poder público e retomar o processo de flexibilização do trabalho.

Portanto, sustentamos nesse trabalho a hipótese de que a natureza jurídica e administrativa da Fiocruz, formam o arcabouço central para analisarmos a sua trajetória político-institucional. O conflito 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, que se materializou na criação da Fiotec, como fundação de apoio privado. Por outro lado, entendemos que o projeto político-institucional da Fiocruz ainda encontra-se incompleto, porque o principal objetivo da entidade fundamenta-se em alterar sua natureza jurídica, que acabou sendo definida em estatuto aprovado pela União em 2003 e atualmente em vigor, como Fundação Pública de Direito Público. Assim, a criação da Fiotec significou um grande avanço em seu projeto privatista, porém, inacabado.

BIBLIOGRAFIA E FONTES

1. FONTES

Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz / Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

I) Fundo Presidência.

- *Ata da 28ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da Fundação Oswaldo Cruz.* Fundo Presidência. Departamento de Arquivo e Documentação / Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1975, caixa 12, maço 5.
- *Pareceres e memorandos da Fiocruz.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1970, caixa 1, maço 8.
- *Relação e análise de cargos emitidos pela Fiocruz, versando sobre a descrição de salários e cargos - Plano I.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 163, maço 4.
- *Relatório do Plano de Classificação de Cargos e Salários, versando sobre alterações do mesmo.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 17, maço 7.
- *Relação e análise de cargos emitidos pela Fiocruz, versando sobre a descrição de salários e cargos - plano II.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 163, maço 3.
- *Relação e análise de cargos emitidos pela Fiocruz, versando sobre a descrição de salários e cargos - Plano II e III.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 163, maço 1.
- *Memorandos e tabelas de cargos emitidos pela Assessoria de Cargos e Salários.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 160, maço 1.
- *Relatório de atividades 1975-1978.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 14, maço 8.
- *Recuperação Fiocruz: 1975/1978.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 12, maço 6.
- *Relatório da criação da Fiocruz.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1978, caixa 14, maço 3.
- *Relatório geral das atividades da Fiocruz, referente ao exercício de 1978.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 14, maço 5.
- *Relatório: Base da Administração de Cargos e Salários.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1978, caixa 14, maço 7.
- *Política de Desenvolvimento de Recursos Humanos na Fiocruz". Documento-síntese.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1977, caixa 29, maço 8.

- *Discurso de posse de Guillardo Martins Alves*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 60, maço 8.
- *Discurso do Presidente da Fundação Oswaldo Cruz: Vinícius da Fonseca – Solenidade de Posse em Brasília*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1975, caixa 11, maço 8.
- *I Plano Integrado de Desenvolvimento (PID): 1980-1985*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 56, maço 05.
- *Relatório Geral das Atividades da Fiocruz Referente ao Exercício de 1978*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979, caixa 11, maço 5.
- *Documentos referentes às discussões sobre o tema: Pesquisa no 1º Congresso Interno da Fiocruz, incluindo um texto para discussão anterior e a sistematização das propostas dos grupos de trabalho do Congresso*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1988, caixa 170, maço 8.
- *Estatuto Fiocruz*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1976, caixa 55, maço 3.

II) Fundo Escola Nacional de Saúde Pública

- *Documento de referência do Congresso Extraordinário “Compromisso Público e Reforma do Estado”. Modelo institucional da Fiocruz. II Congresso Interno*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995, caixa 22, maço 02.
- *Livro do II Congresso Interno da Fiocruz – algumas questões estratégicas para discussão na fase II*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1993, caixa 23, maço 06.
- *Congresso Interno – 2ª Reunião Extraordinária do I Congresso Interno da Fiocruz*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1989, caixa 132, maço 10.
- *Relatório da II fase do II Congresso Interno*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1993, caixa 47, maço 5.
- *Relatórios de discussões ocorridos no II Congresso Interno da Fiocruz*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1993, caixa 47, maço 5.
- *Relatório final do II Congresso Interno*. Rio de Janeiro, 1993
- *Relatório final do II Congresso Interno Extraordinário – A Reforma do Estado e a Fiocruz*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995.
- *Ciência e Saúde: compromisso social da Fiocruz – II Congresso Interno – Relatório Final*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994, caixa 66, maço 2.

Biblioteca de Manguinhos / Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

- *Plano de Ação 1992/1995.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1992.
- *Recuperação: 1975-1978.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1979.
- *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1970-1971.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1972.
- *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1971-1972.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1972.
- *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1972-1973.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1973.
- *Relatório das atividades referentes ao exercício de 1974.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1974.
- *Relatório de atividades referentes ao exercício de 1979.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1980.
- *Relatório de Atividades 1980.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1981.
- *Relatório de Atividades 1985.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1985.
- *Relatório de Atividades 1988.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1989.
- *Relatório de Atividades 1989.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1990.
- *Relatório de atividades 1990.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1991.
- *Balanco das atividades do Biênio 1990-1992.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1993.
- *Relatório de atividades 1991.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1992.
- *Relatório de atividades 1992.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1993.
- *Relatório de atividades 1993-1994.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995.
- *Relatório de atividades 1995.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1996.
- *Relatório de atividades 1996.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1997.
- *Relatório de atividades 1997-1998.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1998.
- *Relatório de atividades 1998.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1999.
- *Relatório de atividades 1999.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 2000.
- *Relatório de atividades 2000.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 2001.
- *Relatório de atividades 2001.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 2002.
- *Relatório de atividades 2002.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003.

Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca / Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

- *Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para Qualificação como Agência Executiva – Relatório Síntese.* Rio de Janeiro, 2000.
- *Plenária Extraordinária do III Congresso Interno - Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão – Deliberações.* Revista do III Congresso, Rio de Janeiro, Fiocruz, n. 6, 2000.
- *Relatório Final do III Congresso Interno - Fiocruz pública e estratégica.* Revista do III Congresso, Rio de Janeiro, Fiocruz, n. 1, 1998.
- *Relatório Final do I Congresso - Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1988.
- *Relatório Final do III Congresso Interno: Fiocruz Pública e Estratégica.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1998.
- *Relatório Final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno: Autonomia, Flexibilidade e Qualidade.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 1996.
- *Ciência, Tecnologia e Inovação para a Melhoria da Qualidade de Vida - Resoluções.* IV Congresso Interno. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2002.

Endereços eletrônicos

- *A Fiocruz como instituição pública estratégica de Estado para a saúde.* VI Congresso Interno, Plenária Extraordinária. 2010. Disponível em: www.congressointerno.com.br, acessado em 07 de janeiro de 2016.
- *Estatuto.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estatuto-e-regimento>, acessado em 07 de janeiro de 2016.
- *Regimento Interno.* Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estatuto-e-regimento>, acessado em 07 de janeiro de 2016.
- *Estatuto Fiotec.* Rio de Janeiro, Fiotec, 2002. Disponível em: <http://www.fiotec.fiocruz.br/acesso-a-informacao/estatuto>. Acessado em 09 de novembro de 2016.
- *Memória Fiotec.* Rio de Janeiro, Fiotec, 2015. Disponível em <http://www.fiotec.fiocruz.br/comunicacao/memoria>. Acessado em 15 de abril de 2015.
- *FIOTEC. Tabela de Concessão de Bolsa.* Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.fiotec.fiocruz.br/pdfs/novos/Tabela-de-Concessao-de-Bolsa.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2016.

- *Projeto Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: A Trajetória de Sérgio Arouca. Relatório de atividades Sérgio Arouca 1976-1988*, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <http://www.memoriasocial.pro.br>, acesso em 10 de janeiro de 2016.
- ASFOC-SN. *Plenária Extraordinária do Terceiro Congresso Interno: A Posição da ASFOC*. Rio e Janeiro, Fiocruz, 23 e 24 de agosto de 2000. Disponível em <http://www.asfoc.fiocruz.br/OldSite/publi/jornal/2000-ago/jornal.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2016.

Legislação Consultada

BRASIL. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5*. 13 de dezembro de 1968.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1967.

BRASIL. Decreto nº 1802, de 12 de dezembro de 1907.

BRASIL. Decreto nº 6.891, de 19 de março de 1908.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 01 de abril de 1943.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Decreto-lei nº 66.624, de 22 de maio de 1970.

BRASIL. Decreto-lei nº 67.049, de 13 de agosto de 1970.

BRASIL. Decreto-lei nº 74.878, de 12 de novembro de 1974.

BRASIL. Decreto-lei nº 74.891, de 13 de novembro de 1974.

BRASIL. Artigo 2. Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974.

BRASIL. Decreto-lei nº 77.481, de 23 de abril de 1976. Aprova o estatuto da Fundação Oswaldo Cruz e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7596, de 10 de abril de 1987.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

BRASIL. Decreto Nº 75.225, de 15 de janeiro de 1975.

BRASIL, Lei 8.080 de 1990.

BRASIL. Decreto 5.205, de 14 de setembro de 2004.

2. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP. n. 10. 1997.

ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, Emir. (Org.) *Pós-neoliberalismo - As políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1995.

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

_____. *Como e por quê as fundações privadas “de apoio” estão destruindo o caráter público e gratuito da USP*. São Paulo: Adusp, 2004.

_____. *Fundações privadas x universidade pública: parecer jurídico sobre a legalidade de vincular cargos executivos da Universidade às direções de fundações privadas “de apoio”*. São Paulo: Adusp, 2004.

ALVES. Giovanni. A disputa pelo intangível: estratégias gerenciais do capital na era da globalização. In: ANTUNES. Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III*. São Paulo. Editora Boitempo. 2014.

ALVES. Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo. Boitempo Editorial, 2000.

_____. *Dimensões da Reestruturação Produtiva – Ensaio de sociologia do trabalho*. Bauru: Editora Praxis. 2007.

_____. *Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ALVES. Marise Freitas. *Engenho e arte nos concursos públicos da Fiocruz: um estudo*. Mestrado Profissional em Gestão e C&T em Saúde. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2004.

ANDES-SN. *Fundações privadas ditas de apoio às universidades públicas*. Brasília, n. 23, fev. 2006.

_____. *Fundações privadas x universidades públicas: uma relação incompatível*. Brasília, abr. 2008. Edição especial.

_____. *Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira*. 3ª edição atualizada e revisada. Brasília: Caderno Andes, 2003.

_____. *Relatório da Reunião do Grupo de Trabalho Fundações*. GT. Fundações. Brasília, 8 e 9 de setembro, 2005.

_____. *Parecer da Assessoria Jurídica da ADUSP - Seção Sindical sobre fundações privadas ditas de apoio*. Caderno Andes. Brasília, n 23, 2006.

ANDREWS, Christina W.; **KOUZMIN**, Alexander. *O discurso da nova administração pública*. Lua Nova (Impresso), São Paulo, n.45, p. 97-129, 1998.

ANDREWS, Christina W.. *A teoria da Escolha Pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana*. Leviathan, São Paulo, v. 1, n.1, p. 73-98, 2004.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **DRUCK**. Graça. A Epidemia da terceirização, In: **ANTUNES**. Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III*. São Paulo. Editora Boitempo. 2014.

ANTUNES, Ricardo. A Nova Morfologia do Trabalho, suas Principais Metamorfoses e Significados: um balanço preliminar. In: Cátia Guimarães; Isabel Brasil; Márcia Valéria Morosini. (Org.). *Trabalho, Educação e Saúde: 25 anos de Formação Politécnica no SUS*. 1ªed. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fundação Oswaldo Cruz, v. 1. 2010.

ARAÚJO-JORGE, Tania Cremonini. **BARBOSA**, Helene Santos. **OLIVEIRA**, Ricardo Lourenço de (org). *Uma escola para a ciência e a saúde: 111 anos de ensino no Instituto Oswaldo Cruz*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2012

BARBOSA E SILVA, Leonardo. *O Governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP. Araraquara, 2008.

BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BENCHIMOL, J. L.. *Dos micróbios aos mosquitos. Febre amarela e a revolução pasteuriana no Brasil*. RIO DE JANEIRO: Editora Fiocruz/Editora da UFRJ, 1999.

_____. *Febre amarela: a doença e a vacina, uma história inacabada*. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/Bio-Manguinhos, 2001.

_____. (coord.). *Manguinhos do sonho à vida: a ciência na Belle Époque*. Rio de Janeiro: Fiocruz; Casa de Oswaldo Cruz, 1990.

BENCHIMOL, Jaime L.; **TEIXEIRA**, Luiz Antônio. *Cobras, lagartos e outros bichos: uma história comparada dos Institutos Oswaldo Cruz e Butantã*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Casa de Oswaldo Cruz, 1993.

BERCOVICI, Gilberto. "O Direito Constitucional Passa, o Direito Administrativo Permanece": A Persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: Edson Teles; Vladimir Safatle. (Org.). *O Que Resta da Ditadura: A Exceção Brasileira*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

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

BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *PAEG 1964-1966 (Síntese)*. Rio de Janeiro, 1966.

BRASIL. Presidência da República. *I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972-74*. Rio de Janeiro, 1971.

BRASIL. Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-79*. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.

BRASIL. Presidência da República. *III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980 - 1985*. Brasília, 1981.

BRASIL. Presidência da República. *PBDCT: Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1973-1974*. Brasília, 1973.

BRASIL. Presidência da República. *II PBDCT: Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1973-1974*. Brasília, 1976.

BRASIL. SEPLAN - CNPq. *III PBDCT: Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1973-1974*. Brasília, 1973.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Anais da V Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, 1975.

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. *O Conselho de Reforma do Estado*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, DF, nº 8, 1997.

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

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?* Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 21, n. 1, p. 115-130, abril/1991.

_____. & **SPINK**, Peter (Org.). *Reforma do estado e da administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRITO, Leonardo Leonidas de. *O Intelectual e o desmonte do Estado no Brasil: Luiz Carlos Bresser Pereira e o MARE (Ministério Extraordinário da Administração e Reforma do Estado)*. Tese (Doutorado em História Social). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História, 2016.

BRITTO, Nara. *Oswaldo Cruz: a construção de um mito na ciência brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz. 1995.

_____. (Coord.). *Memória de Manguinhos*. Acervo de depoimentos. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz. Fundação Oswaldo Cruz, 1991.

BRULON, V. ; **OHAYON**, P. ; **ROSENBERG**, G. . *A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção*. Revista do Serviço Público, v. 63, p. 265-284, 2012.

BUSS, Paulo Marchiori; **GADELHA**, Paulo. *Fundação Oswaldo Cruz: experiência centenária em biologia e saúde pública*. São Paulo em Perspectiva, 16 (4): 73-83, 2002.

CASTELO, R. *O Social Liberalismo: Auge e crise da supremacia burguesa na Era Neoliberal*. São Paulo. Expressão Popular. 2013.

CHAMAS, C. I. *A Propriedade Intelectual e a Vacina contra a Peste da Manqueira*. In: Revista Brasileira de Inovação. Rio de Janeiro: FINEP-UNICAMP, v. 5, no. 1, jan./jun. 2006.

CHANLAT, J. F. *O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos*. In: Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa: Portugal, 2002.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. (Org.) *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.

_____. (Org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CONTADOR, Vicente. *Modelo Econômico e projeto de nação potência: Brasil 1964-1985*. Doutorado em História. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2007.

DE PAULA, A. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Tese de Doutorado, UNICAMP (Ciências Sociais), Campinas, SP, Brasil. 2003.

DIAS, J. Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Caderno de Administração Pública, n.73. 2º Edição. 1969.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – Direito Administrativo, 27ª ed., jurídico Atlas, 2014.

_____. “O Ensino Público e as Fundações de Apoio”. In: Revista Adusp: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. Adusp: São Paulo, 2004.

DINIZ, Eli e **LIMA JUNIOR**, Olavo Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

ESCOREL, S. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à reforma sanitária. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.), *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008. P. 385-434.

FERLIE, Ewan; **ASBURNER**, Lynn; **FITZGERALD**, Louise; **PETTIGREW**, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Ed. UNB; ENAO, 1999.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1987.

FICO, Carlos. *Além do golpe. Versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FINKELMAN, Jacobo (Org.). *Caminhos da Saúde Pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2002.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a festejada Crise do Estado*. São Paulo. Insight. 1995.

FRAGA, Clementino. *Vida e Obra de Oswaldo Cruz*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Bases e diretrizes para a formulação de um projeto Institucional para a Fiocruz*. Presidência. Superintendência de Planejamento. Rio de Janeiro: Fiocruz, nov. 1987.

GADELHA, C. A. G. *Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial*. Revista Saúde Pública. 2006.

GRAZZIOLI, Airton. *Fundações Privadas: Do Poder à Responsabilidade dos Dirigentes*. Dissertação em Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2011.

GUIMARAES, C. M. C. de B. *1964 Estado e Economia: A Nova Relação*. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1990.

GUIOT, André Pereira. *Um Moderno Príncipe" para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

KROPF, S, P. *Doença de Chagas, doença do Brasil: ciência, saúde e nação (1909-1962)*. Tese de Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2006.

HAMILTON, Wanda. *Massacre de Manguinhos - Crônica de uma morte anunciada*. (in Cadernos da Casa de Oswaldo Cruz, vol. 1, n° 1). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1989.

HAMILTON, W.; **AZEVEDO**, N. *Um estranho no ninho: memórias de um ex-presidente da Fiocruz*. Depoimento de Vinícius da Fonseca. História, Ciências, Saúde– Manguinhos, 2001.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

HOCHMAN, Gilberto. *Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945)*. Educar, Curitiba, n. 25, p. 127-141. Editora UFPR. 2005.

HULSE, Levi. Origem e evolução das fundações privadas: Uma perspectiva histórica e jurídica. Revista Jurídica. CCJ. V. 16. Nº. 32. p. 35-46. 2012.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

INACIO, Lara Lorena Aparecida. Novos modelos, velho direito: análise do seminário. In: Revista Adusp: Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos. Adusp: São Paulo, 2004.

LEMONS, Renato. *Contrarrevolução e ditadura: ensaio sobre o processo político brasileiro pós-1964*. Marx e o marxismo, v. 2, 2014.

LENT, Herman. *O massacre de Manguinhos*. Rio de Janeiro: Editora Avenir. 1978.

LEHER, R.; **SILVA**, S. M. . *A universidade sob céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar*. Universidade e Sociedade (Brasília), v. XXII, p. 6-17, 2014.

LEHER, Roberto. *Um novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo*. Outubro, São Paulo, n.1, p 19-30, 1999.

LESBAUPIN, Ivo. (Org.). *O desmonte da nação - balanço do governo FHC*. Petrópolis, Vozes, 1999.

LESBAUPIN, Ivo; **MINEIRO**, Adhemar. (Org.). *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis, Vozes, 2002.

LIMA, N. T.; **MARCHAND**, M.-H. (Org.). *Louis Pasteur & Oswaldo Cruz*. Rio de Janeiro: Fiocruz-Banco BNP Paribas Brasil, 2005.

MACIEL, D.. *Ditadura Militar e capital monopolista: estruturação, dinâmica e legado*. Lutas Sociais (PUC-SP), v. 18, p. 64-78, 2014.

_____. *Democratização e manutenção da ordem na transição da Ditadura Militar à Nova República*. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1999.

_____. “*De Sarney à Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*”. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 117, no 2, 1989.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MELLO, C.A.B. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo, Malheiros, 2008

MENDONÇA, S, R. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Graal, 1996.

MORAES. A. F. *Informação e inovação na vacina da Peste da Manqueira*. Informação & Sociedade (UFPB. Impresso), v. 18, p. 97-103, 2008.

MORGADO. Anastácio. *Manguinhos Político: o Massacre Interno*. Rio de Janeiro. Editora. Fiocruz. 1998.

MOUSSATCHÉ, H. *Depoimento - Haity Moussatché: homenagem ao guerreiro da ciência brasileira*. In: História, Ciências, Saúde – Manguinhos. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, v.5, no. 2 , jul./out. 1998.

NETTO, J. P. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. 2ºed. Cortez, São Paulo, 1995.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: *O desmonte da nação - balanço do governo FHC*. Petrópolis, Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Benedito Tadeu. *Um lugar para a ciência: a formação do campus de Manguinhos*. Rio de Janeiro; Fiocruz, 2003.

OLIVEIRA, F. M. C.. *Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco*. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. *Quem tem medo da governabilidade?* Revista Novos Estudos. CEBRAP. Nº 41. 1995.

_____. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. In: BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org). *Política Social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

OSBORNE, David & **GAEBLER**, Peter (1993). *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1993.

OHAYON, P.; ROSENBERG, G. . *Análise dos Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz*. Revista do Serviço Público, v. 65, p. 297-319, 2014.

PAES, J. E. S.. Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social. Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários.. 8. ed. São Paulo: Forense, 2013. v. 1. 1248p.

PARENTE, C. M. G. *Descentralização na Fundação Oswaldo Cruz: Melhoria da Performance da Gestão Institucional*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão de C &T em Saúde. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, Carolina Miranda da Cruz. *Fundações Privadas e Precarização do Trabalho Docente na Unesp: 1995-2008*”. Dissertação de Mestrado. Pós Graduação em Educação Escolar. Faculdade de Ciências e Letras da Unesp-Araraquara. Mestrado em Educação. 2009.

PICCOLO, Monica. *Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

PONTE, Carlos Fidelis. *Pesquisa versus Produção em Manguinhos: constrangimentos e perspectivas de desenvolvimento tecnológico em uma instituição pública*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

_____. *Função pública e autonomia: desafios e perspectivas institucionais*. VII Congresso Interno, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

REZENDE, Fernando. *O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira*”, in O. B. de Lima Junior e S. H.H. de Abranches. (coords.), *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ. 1987.

RESENDE, Tomáz de Aquino. *Manual de fundações*. Brasília: Nacional, 1996.

ROSENBERG, G. *Desempenho Global da Fundação Oswaldo Cruz: Um instrumento de auto-avaliação*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Química. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Química, 2002.

ROSENBERG, G.; OHAYON, P. . *Um Novo Modelo de Gestão para as Instituições Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação: o Caso da Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz*. In: XXX Encontro da ANPAD - ENANPAD, Salvador/BA. Anais do XXX Encontro da ANPAD 2006. Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. v. v. 1. p. 1-16.

ROMA, Celso; PERES, Paulo Sérgio. *Programa partidário e ação estratégica das lideranças: PT e PSDB em perspectiva comparada*. III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, UFF, Niterói. 2000.

SALLES FILHO, S. *Política de Ciência e Tecnologia no II PBDCT (1976)*. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro, v. 2, nº 1, jan/jun. 2003.

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

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: **LEBAUSPIN**, Ivo (org.) *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, abr./jun. 1974.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação do Ministério da Saúde nas despesas gerais da União - Brasil	36
Tabela 2 – Despesas de capital e total geral orçamentário	39
Tabela 3 – Execução de tarefas x metas do tripé finalístico.....	40
Tabela 4 – Orçamento geral Fiocruz 1971 a 1974	41
Tabela 5 – Trabalhadores na Fiocruz 1974.....	44
Tabela 6 – Despesas com Ciência e Tecnologia no Brasil em relação ao PNB (1975-1979).....	50
Tabela 7 – Evolução da Receita 1974/1978.....	59
Tabela 8 - Salário médio mensal: Pesquisador, tecnologista, docente 1973/1979	63
Tabela 9 – Evolução orçamentária Fiocruz 1984/1988	71
Tabela 10 – Evolução do enquadramento institucional dos trabalhadores da Fiocruz (1984-88)	74
Tabela 11 – Demonstrativo de gasto com pessoal Fiocruz (1991-2000).....	138
Tabela 12 – Regime de trabalho na Fiocruz (1988-2000).....	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Salário médio mensal (1973/1978).....	64
Gráfico 2 – Regime Jurídico de pessoal (1975/1978)	64
Gráfico 3 – Evolução percentual do orçamento da Fiocruz 1984/88.....	72
Gráfico 4 – Evolução da distribuição da receita orçamentária da Fiocruz em valores percentuais.....	91
Gráfico 5 – Número de trabalhadores da Fiocruz 1989-1994.....	92
Gráfico 6 – Evolução dos projetos da Fiocruz (1990-2000)	138