

A Fiocruz e sua criatura: o nascimento da fundação de apoio privado

*Fiocruz and its creature: the birth of the private
support foundation*

Tiago Siqueira Reis* 

RESUMO

O presente artigo analisa a trajetória política e institucional da Fiocruz entre os anos de 1988 e 2003, quando se discutiu internamente a elaboração do novo estatuto social, especialmente a definição do novo modelo jurídico e gerencial. Para tanto, discutiremos, a partir da participação dos membros da Fiocruz durante a realização dos congressos internos da entidade, quais alternativas, projetos e escolhas foram traçados para a confecção do projeto institucional. Demonstramos como a Fiocruz se relacionou com a reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98) e com diferentes modelos de gestão de natureza flexível e privada. Nesse sentido, argumentamos que a criação da fundação de apoio privado faz parte do projeto institucional de flexibilização jurídica e gerencial da Fiocruz, construído coletivamente no âmbito interno, mantendo-se, assim, organicamente o público e o privado em uma só identidade.

Palavras-Chave: fundação de apoio privado; Fiocruz; modelo de gestão.

ABSTRACT

This article analyzes Fiocruz's political and institutional trajectory between 1988 and 2003, when the elaboration of the new social statute was discussed internally, especially the definition of the new legal and management model. For this purpose, we will discuss, based on the participation of Fiocruz members during the organization's Internal Congresses, in which alternatives, projects, and choices were outlined for the preparation of the institutional project. We demonstrate Fiocruz's relationship with the state reform during Fernando Henrique Cardoso's presidency (1995-98) and with different management models of a flexible and private nature. In this sense, we argue that the creation of the private support foundation is part of Fiocruz's institutional legal and management flexibility project, collectively and internally built, thus keeping organically the public and the private in one identity.

Keywords: private support foundation; Fiocruz; management model.

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, na cidade do Rio de Janeiro. Em 1908 passa a ser denominada de Instituto Oswaldo Cruz

ARTIGO

<https://doi.org/10.12957/rep.2023.78952>

*Universidade Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista, RR, Brasil.
E-mail: siqueira.treis@gmail.com.

Como citar: REIS, T. S. A Fiocruz e sua criatura: o nascimento da fundação de apoio privado. *Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 53, pp. 206-219, set./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2023.78952>

Recebido em 19 de março de 2022.

Aprovado para publicação em 12 de setembro de 2022.



© 2023 A Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

(IOC) em homenagem ao sanitarista Oswaldo Cruz, um de seus fundadores e personagem mais emblemático da história da instituição. Em 1970, durante a ditadura empresarial civil-militar (1964/85), o Ministério da Saúde e o Poder Executivo criaram um grande conglomerado em saúde pública a partir da fusão de distintos e complexos institutos em saúde em torno do IOC, nomeado de Fundação Instituto Oswaldo Cruz, e em seguida renomeado para Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹.

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

Em 13 de agosto de 1970, por meio do Decreto nº 67.049, instituiu-se o estatuto da fundação, dotada de 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 previa plena autonomia administrativa, financeira, técnico-científica, didática e disciplinar. A natureza jurídica conferida à 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 nesse período, proporcionada pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (REIS, 2018). A instituição manteve as mesmas finalidades do IOC construídas por seu fundador, Oswaldo Cruz, em ensino, pesquisa e produção.

O enquadramento legal permitia a contratação de trabalhadores sem a necessidade de realização de concurso público e isentando-a de abrir licitação pública para firmar acordos contratuais e/ou relações comerciais com terceiros. A entidade estava inscrita no CCB diferentemente do enquadramento dado às instituições estatais descentralizadas de natureza similar que integravam a administração pública indireta. Tal enquadramento garantiu à fundação grande margem de flexibilidade em suas operações, nos processos administrativos e no controle fiscal (REIS, 2018).

Neste sentido, buscaremos analisar a trajetória política e institucional da Fiocruz entre os anos de 1988 e 2003, quando se discutiu internamente a elaboração do novo estatuto social, especialmente a definição do novo modelo jurídico e gerencial. A partici-

1 De acordo com o Decreto nº 66.624/1970, passam a compor a Fiocruz: Instituto Oswaldo Cruz, Instituto Fernandes Figueira do Departamento Nacional da Criança, Instituto Nacional de Endemias Rurais do Departamento Nacional de Endemias Rurais, Serviço de Produtos Profiláticos do Departamento Nacional de Endemias Rurais, Instituto Evandro Chagas e Instituto de Leprologia do Serviço Nacional de Lepra.

pação e tomada de decisões dos membros da Fiocruz será debatida a partir dos congressos internos da instituição e sua relação com a reforma do Estado dirigida pelo governo FHC, bem como os diferentes modelos de gestão privados.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 (CF-88) alterou significativamente a estrutura legal e gerencial da Fiocruz, quando determinou que a entidade passaria a responder por fundação pública de direito público, inscrita na administração pública indireta, sob as normas e legislações do serviço público federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Assim, novas diretrizes foram estabelecidas, dentre elas: a obrigatoriedade de realizar concurso público para provimento de cargo; abertura de processo licitatório para aquisição de compras e firmar acordos com terceiros; adequação dos trabalhadores ao regime jurídico único (RJU), de acordo com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que entre outras medidas confere ao servidor público a estabilidade no cargo; publicização de procedimentos internos; e fiscalização de órgãos públicos em seus processos administrativos e financeiros.

Entre 1970 e 1985 a Fiocruz esteve sob domínio da ditadura, no qual os postos de direção e política interna foram ditadas por dirigentes vinculados ao Poder Executivo da ditadura. Em 1985, com a redemocratização no país, a instituição se viu livre do poder ditatorial e vislumbrou reorganizar e estabelecer padrões democráticos até então inéditos no formato fundacional criado em 1970. Em 1988 foi criado, durante a gestão do presidente da Fiocruz, Sérgio Arouca, o congresso interno, correspondendo ao órgão máximo de representação e deliberação da Fiocruz, elaborado para ocorrer com periodicidade a cada quatro anos, iniciando a cada nova gestão presidencial da entidade. Nasceu com o objetivo de implantar uma gestão democrática participativa e de amplo debate democrático, com o envolvimento de todos os integrantes da Fiocruz.

O I Congresso Interno foi realizado em 1988, intitulado *Ciência e saúde: a Fiocruz do futuro*, o qual ocorreu em meio à promulgação da CF-88. O encontro estabeleceu o primeiro passo institucional da Fiocruz em direção à criação de um novo modelo jurídico e gerencial para a entidade. O relatório final destacou a posição majoritária dos participantes do encontro de que era necessário romper com os obstáculos promovidos pela política restritiva do Poder Executivo federal no campo do orçamento e das normas constitucionais relativas ao aspecto jurídico da fundação. Uma das saídas delineadas 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” (FIOCRUZ, 1988, p. 6).

O II Congresso Interno ocorreu entre 1993 e setembro de 1996. A primeira etapa recebeu o nome de *Ciência e saúde: compromisso social da Fiocruz*. O encontro foi atravessado pela temática da globalização, discutindo-se como incorporar e manter a funda-

ção em níveis de competitividade e atividade diante das novas determinações do mundo globalizado, que passa a exigir que as instituições se modernizem e interajam com novos mercados. O relatório final do II Congresso Interno de 1994 revelou que a transformação da Fiocruz em fundação de direito público configurava o maior obstáculo para seu enquadramento nas novas exigências do mundo globalizado. Em julho de 1995 realizou-se a sua segunda etapa, em paralelo com o projeto da reforma do Estado do governo de FHC, propiciando ambiente fértil para as discussões internas na Fiocruz, caminhos e alternativas de base flexível ganharam espaço nas arenas de disputa.

Fiocruz e a contrarreforma do Estado

Em 1995 assume a presidência da república Fernando Henrique Cardoso (FHC), posto que ocupará por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 2002. O governo delegou ao ministro do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare) a responsabilidade de elaborar o projeto e as ações da reforma do Estado brasileiro, com o objetivo de modificar as funcionalidades do aparelho do Estado. A materialização do projeto expressou-se a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), instrumento norteador do projeto responsável por estabelecer as diretrizes para a reforma na administração pública. Para Behring (2003), o conteúdo da reforma do Estado é mais amplo do que apenas uma reforma administrativa, tratando-se não de uma reforma, mas sim de uma contrarreforma².

O PDRAE estabeleceu como parâmetro para a nova administração pública o emprego da gestão gerencial ou gerencialismo, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, [...] que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p. 6). Não obstante, entendemos o gerencialismo como uma construção teórica e prática atrelada à lógica do capital e de autoria liberal. Em sua aparência compreende a transposição de fundamentos e valores culturais da administração de empresas privadas para o plano da administração pública. Por seu turno, sua essência traduz o dismantelamento do serviço e da estrutura organizacional pública em favor de interesses diretamente mercadológicos, através de processos de privatização e/ou semeando formas de expropriações sociais no mundo do trabalho e nos direitos sociais, como através do excludente e desigual acesso à saúde, educação e cultura.

2 Behring (2003) sustenta que a ideologia neoliberal se apropriou do termo reforma, cujo significado histórico pertence às lutas dos movimentos socialistas. Nesse sentido, o termo que melhor se ajusta ao projeto neoliberal refere-se à contrarreforma. Para fins da presente pesquisa, usaremos o termo contrarreforma do Estado em referência ao projeto da reforma do Estado do governo FHC.

A CF-88 serviu como um dos principais alvos da contrarreforma do Estado, acusando-a de burocratizar a administração pública e torná-la retrograda: “[...] 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” (BRASIL, 1995, p. 29-30). Em outras palavras, a contrarreforma 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” (REIS, 2019, p. 85).

Nesse contexto de desmonte do Estado brasileiro, realizou-se em julho de 1995 a segunda etapa do II Congresso Interno, quando a comunidade da Fiocruz posicionou-se contrária à privatização da fundação em seu sentido clássico, pois não interessava perder o apoio e as vantagens do Estado. Por outro lado, a Fiocruz dialogou de perto com o Mare, discutindo os projetos de novos modelos de gestão apresentados pelo PDRAE, com intuito de verificar qual melhor atendia aos interesses internos.

A melhor alternativa vislumbrada pela Fiocruz 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. Ainda que em fase de experimentação, os projetos sugeridos pelo Mare 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. A segunda alternativa analisada diz respeito ao projeto de organizações sociais (OS). Os participantes do II Congresso Interno elencaram como principais desafios do modelo de OS: a falta de diretrizes para a questão de pessoal, como proceder com os contratos de estatutários em vigência, as aposentadorias, a equiparação de salários com a entrada de novos trabalhadores, todas questões não resolvidas pelo projeto de OS. Citam os riscos “em tese” dos princípios da universalidade e gratuidade; a fragilidade no papel técnico-normativo em todas as áreas de atuação da Fiocruz; a tendência à monetarização dos objetivos institucionais; a modificação substantivamente da atual estrutura decisória da Fiocruz, com a alteração do congresso interno, dos membros do conselho e dos órgãos de direção; e o risco de negociar diretamente com o Ministério da Saúde o conteúdo do estatuto interno, e não com a comunidade da fundação (FIOCRUZ, 1995, p. 11).

O terceiro e último modelo apresentado assentou no projeto de agência executiva, prevendo a qualificação de autarquias e fundações públicas em *agências executivas*. O projeto não cria uma nova figura jurídica, como o projeto de OS, e segundo o Mare também

“não promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas” (BRASIL, 1998, p. 7).

Em princípio, a Fiocruz defendeu como melhor saída o modelo de OS, tendo em vista o alto grau de flexibilidade oferecido nos aspectos administrativos, gerenciais, financeiros, fiscais etc. 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 OS. Não obstante, a plenária de 1998 do III Congresso Interno concordou que a opção pelo modelo de agência executiva seria vantajosa porque não alteraria sua natureza pública e estatal, e representaria um ponto de partida para “retomar o processo de transformação do modelo burocrático para uma administração gerencial orientada para resultados, ao mesmo tempo em que se busca a adequação de modelos formais a uma realidade complexa” (FIOCRUZ, 1998, p. 10).

Em virtude disso, ainda na primeira fase do III congresso, a instituição considerou que a melhor opção 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 reconheceu que a implementação desta escolha não seria tarefa fácil, haja vista a ausência de qualquer similaridade na gestão pública com esse modelo. A dificuldade se confirmou, não alcançando êxito no governo federal.

A articulação entre Fiocruz e contrarreforma do Estado não avançou no que concerne aos modelos jurídico-administrativo. Um dos motivos para o fracasso desses projetos pode ser percebido através das incertezas do verdadeiro alcance da contrarreforma do Estado, pela ausência de regras bem definidas pelo Mare para a operação de tais projetos e pressões políticas e sociais contrárias aos projetos privatizantes.

Nasce a fundação de apoio privado

A alternativa viável vislumbrada pela Fiocruz para alcançar flexibilidade jurídica e gerencial resultou em manter a instituição nos termos da CF-88 e incorporar ao seu arcabouço jurídico-administrativo a criação de uma fundação de apoio privado. Tal modalidade é anterior à contrarreforma do Estado de FHC, criada em 20 de dezembro de 1994 a partir da Lei nº 8.958, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Ao contrário do projeto de OS e autarquia especial, as instituições públicas não teriam que alterar sua natureza jurídica e as regras da administração pública apenas passam a contar com a possibilidade de criar ou adquirir uma outra entidade de matriz privada para atuar em conjunto na gestão administrativa e financeira.

A finalidade da fundação de apoio é prestar respaldo 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 necessária a obtenção de registro e credenciamento junto ao Ministério da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Concedida a licença, a instituição privada possuirá prazo de dois anos, com possibilidade de renovação pelo mesmo período, assim sucessivamente.

Inácio, assessora jurídica da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (Adusp), afirma que as fundações de apoio, no que diz respeito à 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” (INÁCIO, 2004, p. 134). 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, ora 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” (INÁCIO, 2004, p. 136). Inácio (2004, p. 136) conclui 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”.

Para o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (An-des), as fundações de apoio são fruto do processo de privatização da educação iniciado pela ditadura 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).

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 à Fiocruz.

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

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 sediam. 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;

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;

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. A prioridade dada a esses cursos tem induzido modificações na graduação e pós-graduação gratuitas, afetando grades curriculares, programas de disciplinas e objeto de pesquisas, em favor de temas de interesse do mercado. Isso viola, frontalmente, tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), quanto a CF-88, 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;

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; 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;

A existência e atividade dessas fundações privadas criam na universidade pública um imenso cipoal de conflitos de interesses que comportam várias ilegali-

dades. 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 CF-88, no inciso I do art. 247 do Estatuto dos Servidores Públicos de São Paulo, entre outros;

A sustentação jurídica para a existência de tais fundações privadas, no caso das universidades federais, argumenta-se que é dada pelo Decreto Federal nº 5.205/04, que regulamenta a Lei nº 8958/94 do governo Itamar Franco. A posição de muitos promotores e juízes do Tribunal de Contas da União (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 à 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, 2006, p. 10-11).

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

Sara Granemann (2012) propõe uma nova perspectiva a respeito dos modelos privados, sugerindo a existência de processos de privatizações “clássicas” e privatizações “não clássicas”. A primeira equivale à venda e alienação do fundo público de maneira definitiva ou provisória, uma vez que o patrimônio é entregue para o setor privado. A privatização “não clássica”, por sua vez, não implica “na venda e entrega direta do patrimônio das estatais, mas em transferências de recursos monetários, por meio de mecanismos burocráticos legais, cada vez mais sofisticados, para diferentes entes jurídico-administrativos” (GRANEMANN, 2012, p. 50-51). Em ambos os casos ocorre a expropriação de riqueza dos trabalhadores e transferência de lucros para o grande capital. No atual contexto do capitalismo contemporâneo de viés financeirizado, as privatizações “não clássicas” servem como forma de “liberar ‘novos’ espaços de atuação para o capital, diversos daquele da produção de mercados em sentido estrito (telefone celular, computador, carros etc.)” (GRANEMANN, 2012, p. 53).

Nessa perspectiva, a fundação de apoio só existirá se for criada por um ente público ligado a 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 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 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 aos servidores que prestarem serviços em projetos, sendo pagos através da modalidade de bolsa de ensino, pesquisa ou extensão. A relação de trabalho é complexa, de um lado temos os trabalhadores que pertencem à 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 à Fiocruz ou estão vinculados a ela, sendo o coordenador do projeto obrigatoriamente da Fiocruz, que receberá através de bolsa a remuneração por sua atividade.

Consequentemente, os projetos da Fiocruz de caráter público serão realizados por trabalhadores da fundação de apoio e externos a ela. Os trabalhadores (servidores) da Fiocruz que atuarem nos projetos da instituição, mas que estão 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 RJU continuam recebendo o salário de servidor pago pelo Tesouro Nacional para exercerem suas atividades na Fiocruz, sejam elas em projetos com financiamento de outras entidades públicas, sejam 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, para as quais ele já é remunerado. Um dos objetivos dessa política deve-se à 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. Esse decreto 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.

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 atividades³. Para além disso, sua finalidade concerne em prestar apoio logístico, financeiro e administrativo à 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 em caso de denúncias e suspeitas de atos ilícitos somente após ter obtido notícia de irregularidade por parte das fundações. Contudo, a fundação prestará contas à 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 inscrita na Lei nº 8.666.

De maneira resumida, esses são os pontos basilares de uma fundação de apoio. Tais enunciados serão bem aceitos pela comunidade da Fiocruz como solução para os “problemas” de ordem administrativa. A primeira tentativa de aproximação com essa alternativa se deu no II Congresso Interno em 1996, no qual já se constatava que a modalidade traria “a possibilidade de contratação de pessoal celetista para as atividades não permanentes, além de possível complementação salarial, através de concessão de bolsas para as atividades executadas pelos funcionários da instituição contratante (Fiocruz) ‘fora do horário de trabalho’” (FIOCRUZ, 1995, p. 13).

Em 1998, o relatório do III Congresso Interno expôs a necessidade de criação de uma fundação de apoio, alertando para a condição de que tenha caráter provisório, tendo em vista que o foco central está na mudança institucional na natureza jurídica da própria Fiocruz. O modelo de fundação de apoio desde o início foi bem aceito pela Fiocruz. Dessa forma, em 1997, a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp-Fiocruz),

3 A Fiocruz criou a Fiotec em 1998. Entre 1998 e 2015, a Fiotec não tinha sede própria, atuava dividindo com os trabalhadores da Fiocruz o espaço físico. Em 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 da Fiocruz. Dessa forma, a Fiotec (privada) se apropriou do espaço público, beneficiando-se da sua relação com a Fiocruz.

uma das mais proeminentes unidades da fundação, deu origem à fundação de apoio privado Ensptec. No mesmo ano ela foi rebatizada como Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação à Escola Nacional de Saúde Pública (Fensp-
tec), com a responsabilidade de atuar na administração e execução dos projetos da escola. Seu estatuto foi aprovado em 2 de dezembro de 1997, e passou a funcionar em 1998.

A Fensptec era conhecida informalmente pelo nome de Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec). 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. A principal deliberação do III Congresso Interno ficou a cargo da aprovação de uma única fundação de apoio para atender a toda instituição. Consequentemente, a Fensptec tornou-se Fiotec, que somente a partir da aprovação de seu estatuto em 2002 poderá utilizar de maneira formal o nome Fiotec. Assim, definiu-se o projeto político institucional da Fiocruz, como sendo formado por 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 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 jurídico-administrativa da instituição. O objetivo residia em reestruturar o seu próprio arcabouço institucional, e não criar um novo ente (FIOCRUZ, 2000). 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 23 anos de vida no ano de 2021, gozando de ampla estrutura física e estrutural, com prédio próprio e com reconhecida participação em todos os projetos da Fiocruz (FIOCRUZ, 2000).

Finalmente, após definido o modelo de gestão, a Fiocruz conseguiu 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 CF-88 assentes no direito público e no RJU. O regime estatutário tornou-se válido para os servidores em atuação e para os novos aprovados em concurso (FIOCRUZ, 2003). No entanto, desde o desmonte do Estado perpetrado por FHC, a Fiocruz passou a contar com a possibilidade de contratar trabalhadores terceirizados, temporários, bolsistas e autônomos, especialmente a partir da Fiotec.

Portanto, os projetos e agendas reformistas acerca do estatuto social e do modelo de gestão interna para a Fiocruz flertaram com a reforma do Estado do governo FHC, assim como com modelos de natureza privatista no pós-1988. Tais reformas, ditas “flexíveis”, baseadas em métodos das empresas privadas, flexibilizam a administração pública

de modo a abrir caminho para apropriação do fundo público e organização do serviço público por capitais e agentes privados, expropriando os bens e conquistas coletivas. O projeto político-institucional da Fiocruz apoiou-se no consenso público e privado, no qual ocorreu a simbiose entre ser pública e estatal e gozar das flexibilidades política, gerencial e financeira do privado. O público se alimenta do privado, e este último não expropria integralmente do público e seu sentido público, pois sua organicidade, em grande medida, está no centro da estrutura forjada na Fiocruz nesse período. A busca pelo modelo de gestão flexível possibilita percebermos escolhas que se contrapõem ao fortalecimento e à defesa de instituições públicas, pois abriga em sua estrutura legal, normativa e de funcionamento a presença do privado, abrindo caminho para a privatização do bem público, ainda que não explícito.

Contribuições dos/as autores/as: Não se aplica.

Agradecimentos: À Monalisa Pavonne Oliveira.

Agência financiadora: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ

Aprovação por Comitê de Ética: Não se aplica.

Conflito de interesses: Não se aplica.

Referências

ADUSP. *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.

ANDES. Fundações privadas ditas de apoio às universidades públicas. *Caderno Andes*, Brasília, n. 23, fev. 2006.

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

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. *Agências executivas. Cadernos da Reforma do Estado*, Brasília, n. 9, 1998.

BRAVO, M. I. *et al.* *A mercantilização da saúde em debate*: as organizações sociais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Uerj, 2015.

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

FIOCRUZ. *Relatório final do I Congresso Interno*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1988.

FIOCRUZ. *Documento de referência do II Congresso Extraordinário “Compromisso público e reforma do Estado”*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

FIOCRUZ. *Relatório final do III Congresso Interno – Fiocruz pública e estratégica*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

FIOCRUZ. *Plenária Extraordinária do III Congresso Interno – Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão – Deliberações*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

FIOCRUZ. *Relatório de Atividades 2000*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

FIOCRUZ. *Estatuto*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estatuto-e-regimento>. Acesso em: 7 jan. 2016.

GRANEMANN, S. Estado e questão social em tempos de crise do capital. In: GOMES, V. L.; VIEIRA, A. C. de S.; NASCIMENTO, M. A. C. *O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão*. Recife: Editora da UFPE, 2012.

INÁCIO, L. L. A. Novos modelos, velho direito: análise do seminário. *Revista Adusp*, 2004.

PAES, J. E. S. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. São Paulo: Forense, 2013.

REIS, T. S. Sentido público, direções privadas: o processo de formação político-institucional da Fiocruz (1970-1979). *Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 10, n. 24, abr./jun., 2018.

REIS, T. S. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. *Revista Katalysis*, v. 22, 2019.