

## A FIOCRUZ ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Tiago Siqueira Reis\*

**Resumo:** Neste trabalho analisamos a trajetória institucional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no que concerne à sua natureza jurídica nos anos de 1970, quando foi criada, e 2003, ano em que foi redigido o estatuto atualmente em vigor. Desse modo, buscamos compreender dois períodos da instituição: de 1970 a 1988, em que responde pelo direito privado; e de 1988, ano da promulgação da Constituição Brasileira, até 2003, período em que se enquadra no regime de direito público. Para o segundo subperíodo examinaremos a documentação dos congressos internos da entidade, em que se discutiu as possibilidades de flexibilização da gestão dentro dos limites do direito público. O intuito é compreender a dicotomia público e privado e quais os caminhos percorridos para que se elegeisse uma fundação de apoio como alternativa ao projeto de administração gerencial da Fiocruz.

**Palavras-Chave:** Fiocruz; Direito Público x Direito Privado; Política Pública.

## FIOCRUZ BETWEEN THE PUBLIC AND PRIVATE

**Abstract:** In this work we intend to analyze Fiocruz's institutional trajectory of its legal type of classification between 1970, when the institution is created, and 2003, the year of current statute's redaction. Therefore, we are going to seek to understand two different moments of the institution: from 1970 to 1988, when it is classified as part of private law; and from 1988, year of Brazilian Constitution's promulgation, to 2003, moment of its classification as part of public law. On second subperiod, we will investigate the entity documentation of internal conferences where management

---

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa (UNL-Portugal), e pesquisador do Grupo de História Global do Trabalho e dos Conflitos Sociais pelo Instituto de História Contemporânea/UNL. E-mail: [siqueira.treis@gmail.com](mailto:siqueira.treis@gmail.com)



flexibilization possibilities in public law were discussed, in order to understand the public versus private dichotomy and which paths were taken to choose a Support Foundation as an alternative to the Fiocruz management administration project.

**Keywords:** Fiocruz; Public Law x Private Law; Public policy.

## Introdução

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma instituição centenária em ciência e tecnologia, vinculada ao Ministério da Saúde, foi fundada em 25 de maio de 1900 sob a denominação de Instituto Soroterápico, sendo depois chamado de Instituto Oswaldo Cruz. Ao longo do século XX o Instituto experimentou diversas mudanças institucionais, ao passo que ajudou a construir o desenvolvimento da ciência e da saúde brasileira, até se constituir na principal instituição de pesquisa biomédica da América Latina<sup>1</sup>. A importância da Fiocruz é sentida em suas múltiplas finalidades que compreendem a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, tais como: a produção de imunobiológicos e medicamentos; a formação de recursos humanos; o controle de qualidade dos produtos consumidos pela população; a prestação de serviços assistenciais de referência em saúde, ciência e tecnologia; e informação, comunicação e educação em saúde, ciência e tecnologia<sup>2</sup>.

Embora sua história seja marcada por fatos relevantes, é a partir de 1970 que a trajetória do Instituto Oswaldo Cruz se alterou. Neste ano, por força do regime militar brasileiro (1964-1985), foi incorporado ao instituto uma série de entidades<sup>3</sup> com funcionalidades e características distintas, ligadas ao Ministério da Saúde. Esta fusão

---

<sup>1</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de Gestão*. Rio de Janeiro, 2000.

<sup>2</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de Atividades 1997-1998*. Rio de Janeiro, 1998, p. 2.

<sup>3</sup> De acordo com o Decreto nº 66.624 é criado a Fundação Oswaldo Cruz. Oriunda da fusão dos seguintes institutos: Instituto Fernandes Figueira do Departamento Nacional da Criança, o Instituto Nacional de Endemias Rurais do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Instituto Evandro Chagas da Fundação Serviços de Saúde Pública (hoje Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP) e o Instituto de Leprologia do Serviço Nacional de Leprosia se uniram ao Instituto Oswaldo Cruz.



deu origem à Fundação Oswaldo Cruz<sup>4</sup>, um complexo científico e tecnológico em saúde localizado no *campus* de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro. Durante os anos que se seguiram, a Fiocruz adquiriu e criou novas unidades, e, no ano 2000, passou a contar com 13 unidades instaladas em todo o território nacional<sup>5</sup>.

Atribuiu-se ao empreendimento a qualificação jurídica de Fundação Pública de Direito Privado, sem fins lucrativos, pertencente às normas do Código Civil Brasileiro. Este regimento perdurou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a personalidade jurídica da instituição foi alterada para Fundação Pública de Direito Público, também conhecida como Fundação Autárquica, sendo incorporada às regras da administração pública do Estado. Por conta dessa mudança e do processo de abertura política, com a saída de dirigentes indicados pelos militares que estavam à frente da direção da Fiocruz, surgiu a necessidade de desenvolver um projeto institucional que norteasse a instituição em suas atividades futuras, ao mesmo tempo em que se tornou necessário confeccionar um novo estatuto.

Diante dessa problemática, a instituição, por meio de congressos internos, discutiu uma saída para flexibilizar a sua identidade jurídica e para engendrar uma administração gerencial. Após atravessar o fim do século XX em busca de alternativas e debatendo internamente as melhores soluções, no ano de 2000 foi criada uma fundação de apoio privado, como forma de tornar a gestão da Fiocruz mais próxima à linguagem empresarial, ao direito privado, e de materializar a flexibilização administrativa pública.

Desse modo, o presente trabalho tem por objetivo discutir a relação entre o direito público e o privado na Fiocruz, e compreender quais os caminhos percorridos para que se elegeisse uma fundação de apoio como alternativa ao projeto de administração gerencial. Para tanto, analisaremos a trajetória institucional da Fiocruz de

---

<sup>4</sup> Quando nos referimos a data de criação da Fiocruz em 1970, isto equivale ao fato da Fundação Oswaldo Cruz ser uma denominação dada a partir desta data. A história da instituição é centenária, porém, a qualificação enquanto um complexo de instituições com trajetórias e histórias próprias na área da saúde, fundindo-se em somente uma entidade, é que dá vida ao nome Fiocruz. Este critério também é adotado pela própria instituição. Dessa forma, tratamos de um período específico em sua trajetória, como já apontado.

<sup>5</sup> Conta com unidades em: Recife, Salvador, Belo Horizonte e Manaus, além de ter sua sede na cidade do Rio de Janeiro com oito unidades em seu *campus* e mais uma no bairro do Flamengo no Rio de Janeiro.

1970 a 2003, examinado os dispositivos jurídicos inerentes às fundações públicas de direito privado e de direito público. Por fim, procuramos, por meio da leitura dos documentos apresentados pelo Congresso Interno, compreender os caminhos e proposições da instituição até a criação de um instrumento privado para incorporar a sua estrutura administrativa.

### **Breve trajetória institucional da Fiocruz**

O nascimento da Fiocruz, enquanto complexo de instituições da saúde, ocorreu num período de intenso desenvolvimento do parque científico e tecnológico no país, representando a criação de boa parte das fundações públicas neste segmento<sup>6</sup>. Conseqüentemente, o enquadramento legal dado pelo Governo atendeu as transformações engendradas pela reforma da administração pública empregadas pelo Decreto-lei nº 200, de 1967. De certa maneira, o decreto buscou dividir a administração pública em direta e indireta<sup>7</sup>.

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, pertencentes ao código civil, permanecendo fora do rol de entidades que integram o aparelho administrativo do Estado. Somente a partir da Lei 7.596, de 1987, é que as fundações públicas foram transferidas para a administração pública indireta, sendo definida como:

---

<sup>6</sup> SCHWARTZMAN, Simon. *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília: MCT, 2001.

<sup>7</sup> Administração Pública indireta criadas pelo Estado durante o regime militar são: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista.



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 fontes<sup>8</sup>.

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 público<sup>9</sup>.

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 melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”<sup>10</sup>. Para Mello, o correto é defini-las em “[...] pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa [...]”<sup>11</sup>, 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 públicas<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei n. 7596*, de 10 de abril de 1987.

<sup>9</sup> MELLO, C.A.B. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo, Malheiros, 2008

<sup>10</sup> BRASIL. *Decreto-lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967.

<sup>11</sup> MELLO. *Op. cit.*, 2008, p. 160.

<sup>12</sup> MELLO. *Op. cit.*, 2008, p. 161.



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 [...]”<sup>13</sup>.

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”<sup>14</sup>. 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 lucrativas e de natureza jurídica do direito privado. Logo, o termo fundação, na legislação, está correlacionada com o direito privado<sup>15</sup>. 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 [...]”<sup>16</sup>.

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

---

<sup>13</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei n. 3.071*, de 01 de janeiro de 1916. Institui o Código civil dos Estados Unidos do Brasil. 1916.

<sup>15</sup> PAES, J. E. S.. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social. Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. 8. ed. São Paulo: Forense, 2013.

<sup>16</sup> MELLO. Op. cit, 2008, p. 28.



direito privado, para atuar de forma concisa na prestação de serviços públicos, de interesse público, sob a legislação do código civil de direito privado<sup>17</sup>.

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 gerencial<sup>18</sup>. 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 militar<sup>19</sup>. A Fiocruz, durante os anos de 1970 e até 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 militares<sup>20</sup>.

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 Fiocruz 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, como

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>18</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto Fiocruz*. Rio de Janeiro. 1976.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

veremos na seção seguinte. Estas alterações passaram a vigorar 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.

### **Direito privado *versus* direito público**

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 Direita, ou seja, pode ser percebida como a própria administração pública<sup>21</sup> – 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 lei<sup>22</sup>. 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,

---

<sup>21</sup> MELLO. Op. cit., 2008.

<sup>22</sup> DI PIETRO. Op. cit., 2014.



processo especial de execução<sup>23</sup>. Desta forma, a Fiocruz de direito privado<sup>24</sup> 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 lei<sup>25</sup>.

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 Fiscal<sup>26</sup>. 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.

---

<sup>23</sup> DI PIETRO. Op. cit., 2014, p. 62.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> DI PIETRO. Op. cit., 2014, p. 63.

<sup>26</sup> PAES. Op. cit., 2013.



3) *Regime trabalhista*: talvez um dos pontos que mais gerou controvérsias pela ala gerencialista. 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 Governo Federal. Em sua grande maioria, os cargos eram escolhidos “ao gosto do patrão”, em atitude similar às empresas privadas. Além disso, o regime trabalhista era celetista conforme aponta as regras da CLT. Dessa forma, não havia seguridade no trabalho, 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 [...]”<sup>27</sup>, além de abrir margem para o clientelismo e fisiologismo típicos deste modelo no período militar<sup>28</sup>.

Com a natureza jurídica de fundação autárquica, a Fiocruz sofreu um duro golpe na construção do seu quadro de trabalhadores, tendo em vista a obrigatoriedade de realizar concurso público. Dessa maneira, os trabalhadores que 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 8.115, de 1990. Consequentemente, os trabalhadores seriam incorporados ao Regime Único de Pessoal da Administração Direita, 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 Constituição<sup>29</sup>.

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

---

<sup>27</sup> BRASIL. *Decreto-lei n. 77.481, de 23 de abril de 1976*. Aprova o estatuto da Fundação Oswaldo Cruz e dá outras providências.

<sup>28</sup> BRESSER PEREIRA, L.C & SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

<sup>29</sup> MELLO. Op. cit., 2008.



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 8.666, 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 preço.

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 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 fins<sup>30</sup>.

### **O caminho gerencial na construção do projeto institucional**

---

<sup>30</sup> Idem.

Com o fim do período militar (1964-85), aliado as mudanças sofridas com a Constituição de 1988, especialmente o enquadramento da Fiocruz no seio da administração indireta com personalidade jurídica de direito público, inaugurou-se um período de intensos debates e reformulações na fundação. Em grande medida, a temática central assentou em discutir as bases para construção de um projeto de desenvolvimento institucional e a aprovação do novo estatuto.

Em 1988 foi criado o Congresso Interno<sup>31</sup>, com a finalidade de implementar uma gestão democrática e participativa na Fiocruz, instrumento necessário na construção de um projeto institucional estruturado e de debate democrático com os integrantes da fundação. Deste modo, o Congresso Interno se tornou a instância máxima de deliberação dos assuntos da instituição até os dias atuais. Assim, neste mesmo ano, ocorreu o I Congresso Interno intitulado “Ciência e Saúde: a Fiocruz do Futuro”, que se concentrou em apresentar o cenário da saúde e da ciência e tecnologia, sobretudo as mudanças que afetavam a Fiocruz, tendo como resultado o desenvolvimento de um projeto de gestão participativa e democrática.

Interessa-nos neste trabalho analisar além do I Congresso Interno, o II Congresso, realizado entre 1993 e 1996, e o III Congresso, realizado entre 1998 e 2000. Neste sentido, a pauta central de tais eventos consistiu em debater um projeto de desenvolvimento institucional, tendo como desafio encontrar alternativas para flexibilizar a natureza jurídica da Fiocruz, como aponta o relatório do III Congresso ocorrido em 1998, intitulado: “Fiocruz Pública e Estratégica”. Tal documento afirma que a instituição, “[...] com a perda da sua flexibilidade gerencial, a partir da promulgação da constituição de 1988 que incorporou as Fundações Públicas à

---

<sup>31</sup> 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-las e votar as decisões em pauta, na medida em que também são escolhidos pelo Congresso Interno o Presidente da Fiocruz e os diretores de cada unidade

administração direta, passou a lutar pela autonomia administrativa, maior liberdade de gestão e por sua modernização institucional”<sup>32</sup>.

As críticas recaíam sobre o enquadramento no direito público como fundação autárquica. O relatório do II Congresso Interno de 1994 é categórico ao afirmar que a situação jurídica-administrativa deve ser revista, e buscar novas possibilidades:

O problema identificado em termos de falta de autonomia aponta no sentido da busca de uma nova forma de gestão que supere suas crescentes dificuldades de operação devendo-se, simultaneamente, 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<sup>33</sup> (grifo nosso)

Consequentemente, foi a partir da chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência do Brasil que a flexibilidade administrativa ganhou espaço no âmbito governamental de forma concisa. Assumindo em 1995, com mandato prorrogado até 2002, os primeiros quatro anos de seu governo ensejaram uma profunda e corrosiva política no seio do aparelho do Estado. As mediações entre a Fiocruz e o governo FHC se deram de forma intensa e, de certa forma, podem ser entendidas como a construção de um terreno fértil para o debate da flexibilização do serviço público, ao mesmo tempo em que propiciou uma abertura política para a Fiocruz em direção ao projeto de administração autônoma, flexível e gerencial.

Neste período, o governo engendrou o projeto de reforma do Estado, materializado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O plano diretor previa a refuncionalização do papel do Estado, em outras palavras, uma reforma orientada para o desmantelamento do serviço público em prol da desregulamentação das atividades ora compreendidas como de dever estatal, para serem executadas por

---

<sup>32</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *III Congresso Interno. Relatório Final*. 1998, p. 3.

<sup>33</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *II Congresso Interno. Relatório Final*. 1994, p. 3. (Grifos nossos)

terceiros. Soma-se a isto as privatizações de empresas públicas e a depreciação do funcionalismo público<sup>34</sup>.

O ministro Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), protagonizou o projeto reformista, formulando as estratégias e escrevendo tanto o plano diretor como os cadernos do MARE, que integravam a reforma do Estado. Em resumo, o Plano Diretor apresentava uma nova delimitação do Estado e estabelecia quais suas áreas de atuação e funcionamento. Neste sentido, ocorreria, de um lado, a reforma na administração pública, alterando o padrão de administração burocrática pelo modelo de administração pública gerencial; de outro, estabelecia quais eram os serviços exclusivos do Estado<sup>35</sup>.

A execução da reforma do Estado é orientada pela idéia da eficiência do mercado por meio da administração gerencial. Em linhas gerais foi evidenciado pelo MARE a substituição do modelo de administração burocrática, identificada como típica do Estado, pela administração gerencial. O primeiro foi visto como centralizador, com uso abusivo do formalismo, da impessoalidade, que utiliza a idéia de carreira, os controles rígidos dos processos, a hierarquia funcional, e a ineficiência em atender a sociedade. Por outro lado, a administração gerencial ou gerencialismo foi defendida como um método “moderno”, eficaz, eficiente, voltado para os avanços tecnológicos e ao processo de globalização dos mercados, para a competitividade, determinado por objetivos precisos, autonomia nos processos e na gestão, controle ou cobrança dos resultados, redução dos níveis hierárquicos, e, sobretudo, voltada para o atendimento do cidadão, desde então entendido como cidadão-cliente<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> CORREIA, Maria Valéria Costa. *O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira: mecanismos de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros institucionais*. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005. BEHRING, E.R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos*. São Paulo: Cortez; 2003.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.



Para além disso, Bresser Pereira apresentou em seu projeto uma nova divisão dos setores do Estado, além de novas funcionalidades, foram elas: 1) núcleo estratégico: que correspondia ao próprio governo, no caso, a administração direta do Estado; 2) as atividades exclusivas do Estado: onde somente o poder público poderá atuar, por exemplo, as autarquias e fundações públicas. A propriedade estatal e gestão gerencial. O principal projeto neste campo é transformar as autarquias e fundações em agências autônomas ou executivas na medida em que serão reguladas pelo contrato de gestão; 3) os serviços não-exclusivos: o Estado atua juntamente com organizações públicas não-estatais e privadas, são exemplos: saúde e educação. Possui propriedade pública não-exclusiva e gestão gerencial. O MARE entendia este setor como um misto entre sociedade e Estado, ou melhor, entre Estado e mercado. 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”<sup>37</sup>. Tais serviços foram direcionados para a gestão integrada entre Estado e uma entidade pública não-estatal, por meio do programa de “publicização”; 4) produção de bens e serviços para o mercado: área de atuação das empresas que se prestem ao lucro, de modo que o Estado não deve permanecer no seu controle, portanto, deveriam ser repassadas para o setor privado, via processo de privatização. Detém de propriedade privada e gestão gerencial.

Neste sentido, o objetivo do Governo foi descentralizar a gestão de instituições exclusivas do Estado, propiciando maior autonomia e, fundamentalmente, operando um sistema administrativo de base empresarial, de modo que atendesse ao projeto de ajuste fiscal, com redução do funcionalismo público, flexibilização da mão-de-obra, redução de direitos trabalhistas, e provimento das fundações e autarquias com a capacidade de realizar contratos com terceiros como forma de enxugamento da coisa pública<sup>38</sup>. Assim, o Estado, de executor, passou a regulador, tendo em conta o uso do Contrato e Gestão

---

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Ver: BEHRING. Op. cit., 2003.



entre o núcleo estratégico do Estado e a administração indireta (fundações e autarquias)<sup>39</sup>.

Nesta conjuntura, a Fiocruz vislumbrou possibilidades de abertura política, para recorrer há modelos que lhe permitissem sair do controle direto do Estado. Em princípio, buscou-se debater com o governo a alteração da sua natureza jurídica para o direito privado, porém, sem sucesso. O objetivo consistia em obter, de forma legal, meios para administrar de maneira autônoma, flexível e nas bases do gerencialismo, de forma que fosse possível celebrar contratos de gestão ou outras formas de instrumentos contratuais sem o rigor da administração das fundações autárquicas<sup>40</sup>, e sem perder a sua identidade de instituição de interesse público e estatal.

Por seu lado, o MARE apresentou os projetos de Organização Social e de Agência Executiva, para serem apreciados pela Fiocruz. O primeiro referia-se à institucionalização da Fiocruz ao modelo de Organização Social por meio do programa de publicização, conforme aponta o Caderno nº 2 do MARE<sup>41</sup>. O programa de publicização pretendia transformar instituições públicas em organizações sociais sob a tutela da administração privada. Por seu turno, o governo seria o responsável pelo controle e pelo subsídio dos recursos financeiros na parceria com as organizações sociais, por meio de um contrato de gestão. Neste sentido, o “[...] propósito central do Projeto Organizações Sociais foi o de proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal”<sup>42</sup>.

A proposta do MARE situava-se em transformar as empresas estatais em organizações sociais, o que implicava na extinção de agências públicas, fundações e demais órgãos do Estado passíveis de publicização. Por efeito, o MARE não foi capaz

---

<sup>39</sup> BRESSER PEREIRA, L.C & SPINK, P. Op. cit.,1998.

<sup>40</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *II Congresso Interno. Relatório Final*. 1996, p. 4.

<sup>41</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais. Cadernos da Reforma do Estado*, Brasília, DF, nº 2, 1996.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 6.



de implementar o programa de publicização conforme desejado<sup>43</sup>, especialmente na área da saúde, que foi crítica ao modelo. Por conta das fortes pressões sofridas, em especial por esse setor, o MARE, assim como o programa de publicização, chegaram ao final no ano de 1998. Não obstante, a Fiocruz analisou o projeto com bons olhos, devido, sobretudo, ao alto grau de flexibilidade e autonomia que proporcionava<sup>44</sup>. Contudo, a adesão ao projeto consistiria na perda do caráter público e estatal da Fiocruz, o que não interessava à comunidade da instituição, que, ao longo do II Congresso, reafirmou o seu papel enquanto instituição pública<sup>45</sup>.

Ademais, mesmo não sendo implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, o projeto das organizações sociais propiciou caminho ideológico para novos modelos jurídicos de flexibilização do serviço público. Como aponta Leonardo Barbosa e Silva<sup>46</sup>, a reforma do Estado engendrou a percepção de que o mercado é a saída para a administração pública e de que a flexibilização via organismos da sociedade civil, ou terceiro setor, ou mesmo a parcerias público x privado, ganharam vitalidade durante este período, incorporadas não como pretendia o MARE, mas dentro das realidades de cada segmento.

Por seu lado, o segundo projeto assentou na adequação da Fiocruz à proposta de Agência Executiva, tratada no Caderno nº 9 do MARE. Na verdade, seria uma espécie de contrato de gestão entre o Ministério da Saúde e a Fiocruz, na forma de uma qualificação, ao passo que não alteraria sua personalidade jurídica. Em síntese, à proposta do MARE de instituir agências executivas foi definida como uma “[...] qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Fiocruz pública e estratégica. *Revista do III Congresso*, Rio de Janeiro, n. 1, 1998.

<sup>45</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório Final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 1996.

<sup>46</sup> BARBOSA E SILVA. Op. cit., 2008.



fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado”<sup>47</sup>. Portanto, a instituição poderia candidatar-se a esta qualificação, porém, era necessário que cumprisse com os critérios apresentados pelo governo, como: indicar um plano estratégico de negócios que atendesse aos preceitos de reestruturação flexível e orientada à administração gerencial, e firmar um acordo com o seu Ministério supervisor, por meio de um Contrato de Gestão.

Por conseguinte, o projeto teve boa aceitação na Fiocruz, que chegou a encaminhar sua adesão junto ao governo e manteve aberta a possibilidade de se enquadrar no projeto de agência executiva<sup>48</sup>. A Fiocruz percebia neste projeto uma alternativa viável para angariar a desejada flexibilidade administrativa. Dessa forma, sugeriu ao governo um modelo alternativo ao de agências executivas, denominado: Agência Autônoma de Apoio Estratégico ao Estado. Segundo a instituição, tratava-se de um “[...] conceito ampliado do que o MARE considerava como agência executiva, ou seja, a manutenção da natureza estatal combinada com grande autonomia gerencial e financeira”<sup>49</sup>. Para tanto, este projeto não prosperou, em boa medida porque não encontrou abertura por parte do Ministério da Saúde e do MARE.

Não obstante, uma terceira opção foi analisada pela Fiocruz, consistindo na junção entre organização social e agência executiva na estrutura da instituição. Ocorreria, portanto, a qualificação da Fiocruz em agência executiva e vinculada a ela uma organização social. No entanto, como o projeto de “Organizações Sociais” do Governo não foi adiante, a Fiocruz traçou novas possibilidades que consistiram, basicamente, em: 1) avaliar a manutenção da situação atual da Fiocruz, acrescentando-se a criação das Fundações de Apoio que permitiriam a flexibilização da gestão; 2) recuperar o status de Fundação Pública de Direito Privado, situação vigente na Fiocruz antes da Constituição de 1988 e que, de fato, nunca foi completamente exercida, uma

---

<sup>47</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.

<sup>48</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para Qualificação como Agência Executiva – Relatório Síntese*. Rio de Janeiro, 2000.

<sup>49</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Fiocruz pública e estratégica. *Revista do III Congresso*, Rio de Janeiro, n. 1, 1998, p 13.

vez que seu Estatuto, discutido e aprovado no I Congresso Interno, nunca foi aprovado no âmbito do governo federal; 3) toma por base a transformação do ente público fundação em um ente paraestatal, voltado para o exercício de atividades públicas, porém regido administrativamente pelo direito privado<sup>50</sup>.

Além disso, argumentou durante o III Congresso Interno, realizado em 1998, que para atingir as possibilidades acima apontadas, urgia a necessidade de maior autonomia e flexibilidade em sua natureza jurídica; nas normas que regem os recursos humanos, as licitações e contratos, orçamento e finanças, patrimônio e o controle e avaliação; além de alguns aspectos jurídicos-tributários e organizacionais; e outros relacionados à flexibilidade e autonomia institucional<sup>51</sup>. Dessa forma, a transição do direito privado para o público deveria ser superada, e apontar os itens centrais que divergiam de um modelo do outro, conforme discutido na seção anterior. Por efeito, o caminho sugerido no III Congresso Interno para conquistar autonomia e flexibilidade administrativa nas linhas dos enunciados anteriormente, assentava-se na adoção de um “[...] modelo misto – agência executiva com organizações sociais a ela vinculadas”<sup>52</sup>. O registro abaixo elucida com clareza esta opção:

Esta alternativa certamente é a que melhor se adequa às aspirações e necessidades da Fiocruz. Por um lado, garante a permanência no Estado da parte da Fiocruz que desenvolve ações imprescindíveis enquanto unidade estratégica de implementação de políticas públicas. Por outro lado, desvincula do Estado as unidades que desenvolvem atividades cuja natureza prescinde de prerrogativa concedida a ente estatal em função de sua missão, por mais público que seja a natureza da atividade que executa, adquirindo maior flexibilidade e autonomia de gestão<sup>53</sup>.

Neste sentido, o modelo misto pensado pela Fiocruz como a melhor alternativa institucional, agora sem a possibilidade das organizações sociais, encontra-se nas fundações de apoio e na manutenção dos objetivos como agência executiva, como aponta o relatório ao final do III Congresso Interno em 1998:

---

<sup>50</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Op. cit., 1998, p 13.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Op. cit., 1998, p 19.

<sup>53</sup> Idem.



[...] atenção especial deve ser dada às iniciativas que deram origem à criação das fundações de apoio. Dada a sua eficácia enquanto mecanismo de flexibilização, captação de recursos e à expectativa de que se constituam em instrumentos de minoração do aviltamento salarial, as fundações de apoio exercem grande atrativo. Por sua vez, suas atividades podem acarretar dispersão institucional, incentivando lógicas particularistas e ações orientadas predominantemente para a captação de recursos e, como decorrência, comprometer a capacidade de planejamento estratégico e a coesão institucional<sup>54</sup> (grifo nosso).

As fundações de apoio são previstas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com permissão para atuar nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e nas Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs). Esta modalidade ganhou relevância e amplitude na década de 1990, sendo utilizada como forma de flexibilização da gestão em diversas unidades de ensino superior.

Deste modo, a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP-Fiocruz), uma das unidades mais destacadas da Fiocruz, deu origem, no ano de 1997, à fundação de apoio privado Ensptec. No mesmo ano ela foi rebatizada como Fensptec<sup>55</sup>, 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 como agente embrionário da alternativa vislumbrada pela Fiocruz, foi posta em debate pelo III Congresso Interno, para ser a única fundação de apoio para todas as unidades da Fiocruz, o que foi aprovado em plenária final no ano de 2000. A Fensptec, que já era conhecida informalmente pelo nome de Fiotec<sup>56</sup>, teve a sua denominação oficialmente alterada com a aprovação do Estatuto, em 2002.

A Fiotec tem por finalidade prestar serviço de apoio logístico, administrativo e financeiro para a Fiocruz<sup>57</sup>. Os responsáveis pela alta gestão da Fiotec são, essencialmente, servidores públicos da Fiocruz, restando somente os cargos de gestão operacional para trabalhadores privados. Além disso, por deter o regime de fundação

<sup>54</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório Final do III Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 1998.

<sup>55</sup> Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação à Escola Nacional de Saúde Pública (Fensptec).

<sup>56</sup> Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde.

<sup>57</sup> FIOTEC. *Estatuto*. Rio de Janeiro. 2002.



privada, a Fiotec goza de autonomia administrativa e financeira, e seu patrimônio, uma vez adquirido, torna-se próprio. Em resumo, a Fiotec adquiriu as flexibilidades mencionadas no início deste trabalho, concernentes ao direito privado, e acata essencialmente ao projeto de administração gerencial da Fiocruz. O modelo escolhido atende, sobretudo, pelo fato das fundações de apoio atuarem como entidade privada de apoio às áreas de ensino e pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional em ciência e tecnologia, que são atividades típicas da Fiocruz<sup>58</sup>. Buscou-se, justificar a escolha pela Fiotec, tendo em vista que o objetivo central da Fiocruz residiria na obtenção da qualificação como agência executiva e, posteriormente, alcançar sua flexibilidade e autonomia libertando-se do direito público. Deste modo, a Fiocruz não necessitaria mais incorporar ao seu modelo administrativo a presença da fundação de apoio. Muito embora o que ocorreu, de fato, confirma-se na desistência da Fiocruz diante do projeto de “agência executiva” do governo, julgando não ter a viabilidade desejada<sup>59</sup>.

Deve-se ainda dizer que, no ano de 2003, foi aprovado o Estatuto da Fiocruz, após quinze anos de debate interno e de negociações com o governo. O fato é que a instituição permaneceu no âmbito da administração do Estado, confirmada por sua personalidade jurídica de Fundação Pública de Direito Público, vinculado ao Ministério da Saúde, com a finalidade de interesse público no campo da saúde<sup>60</sup>.

Nesta perspectiva, argumentamos no decorrer deste trabalho que a trajetória jurídica da Fiocruz, fornece os elementos centrais para compreender a construção do modelo de gestão institucional. Apontamos as diferenças essenciais entre o direito público e o direito privado que se fizeram valer na Fiocruz. Após analisar as fontes, percebemos que a Fiocruz buscou, ao longo de sua história recente, como fundação de

---

<sup>58</sup> Embora, a Fiotec tenha sido criada de forma “provisória”, como insistem seus fundadores e alguns personagens da direção da Fiocruz, importa-nos, mencionar que a Fiotec é uma realidade, e ainda serve como alternativa flexível de gestão, confirmada com a inauguração de sua própria sede, dentro do *campus* da Fiocruz, em 03 de dezembro de 2015, em completos dezessete anos de existência.

<sup>59</sup> Esta decisão foi tomada durante a realização do IV Congresso Interno no ano de 2002. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Resoluções do IV Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 2002.

<sup>60</sup> FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estatuto Fiocruz*. Rio de Janeiro, 2003.



direito público, encontrar alternativas para construir um projeto institucional que fosse capaz de flexibilizar a administração pública vigente internamente. O desafio de flexibilizar as regras do direito público, ao lado de se manter no âmbito do Estado como instituição estatal de interesse público, tornou-se o nó górdio da Fiocruz. A materialização da Fiotec, como fundação de apoio que permitia à Fiocruz flexibilizar seus atos e sua gestão, não equivale a dizer que a Fiocruz conseguiu se desvincular totalmente do direito público. Portanto, consideramos que a Fiocruz obteve, de forma incompleta, a sua autonomia e flexibilidade.

### Fontes

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.*

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

BRASIL. *Decreto-lei n. 66.624, de 22 de maio de 1970.*

BRASIL. *Decreto-lei n. 74.878, de 12 de novembro de 1974.*

BRASIL. *Decreto-lei n. 74.891, de 13 de novembro de 1974.*

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

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

BRASIL. *Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994.*

FIOTEC. *Estatuto. Rio de Janeiro. 2002.*

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.*

\_\_\_\_\_. *Estatuto Fiocruz. Rio de Janeiro, 1976.*

\_\_\_\_\_. *Estatuto Fiocruz. Rio de Janeiro, 2003.*



- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 1997-1998*. Rio de Janeiro, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão*. Rio de Janeiro, RJ, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final do I Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 1988.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final do II Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 1994.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final do III Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Relatório da Plenária Extraordinária do III Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Resoluções do IV Congresso Interno*. Rio de Janeiro, RJ. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Fiocruz pública e estratégica*. *Revista do III Congresso*, Rio de Janeiro, n. 1, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão – Deliberações*. *Revista do III Congresso*, Rio de Janeiro, n. 6, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para Qualificação como Agência Executiva – Relatório Síntese*. Rio de Janeiro, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A Fiocruz como instituição pública estratégica de Estado para a saúde*. *VI Congresso Interno, Plenária Extraordinária*. 2010.

### Referências Bibliográficas

- 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.
- BEHRING, E.R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos*. São Paulo: Cortez; 2003.
- BENCHIMOL, Jaime. (Coord.). *Febre amarela: a doença e a vacina, uma história inacabada*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001.



- \_\_\_\_\_. *Manguinhos do sonho à vida: a ciência na Belle Époque*. Rio de Janeiro: Fiocruz; Casa de Oswaldo Cruz, 1990.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, 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, L.C & SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. *O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira: mecanismos de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros institucionais*. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- 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.
- LENT, Herman. *O massacre de Manguinhos*. Rio de Janeiro: Editora Avenir. 1978.
- MELLO, C.A.B. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo, Malheiros, 2008.
- PAES, J. E. S. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social. Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. 8. ed. São Paulo: Forense, 2013.
- 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.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília: MCT, 2001.