



Congresso Interno da Fiocruz

A Fiocruz como
instituição pública
estratégica de Estado
para a Saúde

Plenária Extraordinária

DOCUMENTO DE REFERÊNCIA

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Apresentação | 3 |
| Parte 1: Considerações sobre a conjuntura externa | 5 |
| Parte 2: Evolução do modelo gestão Fiocruz | 12 |
| Parte 3: Proposição de melhorias incrementais no modelo de gestão | 32 |
| Parte 4: Gestão de pessoas no processo de modernização da gestão | 58 |
| Parte 5: Constituição de subsidiária para a área de produção de insumos estratégicos para a saúde | 73 |

Apresentação

A Plenária Extraordinária do VI Congresso Interno da Fiocruz tem o propósito central de encaminhar deliberação sobre o modelo de gestão da Fiocruz, na forma da decisão da Plenária ordinária ocorrida em novembro de 2010, considerando as possibilidades de “manutenção da Fiocruz como fundação pública autárquica, a busca de melhorias incrementais e a possibilidade de constituição de subsidiárias controladas e internas, de capital integral da instituição, voltadas para as áreas de desenvolvimento tecnológico e produção de insumos estratégicos para a saúde” (Relatório Final do VI Congresso Interno – 2010), disponível em www.fiocruz.br/congressointerno.

Este documento de referência sistematiza os principais pontos a subsidiarem os debates e encaminhamentos para as deliberações em Plenária, agendada para os dias 9, 10 e 11 de maio de 2012. Sua elaboração é de responsabilidade da Comissão Organizadora da Plenária Extraordinária, composta por representantes de todas as unidades da Fiocruz, da Presidência e da Asfoc, tendo sido apreciado pelo Conselho Deliberativo em 15 de dezembro de 2011.

Como documento de referência, deverá ser enriquecido ao longo dos próximos meses, por meio de debates e seminários no interior da instituição. As contribuições formais deverão ser encaminhadas à Comissão de Organização da Plenária exclusivamente pelas direções das unidades, até 30 de março de 2012. A versão final para apreciação e deliberação na Plenária deverá ser divulgada em 26 de abril de 2012.

O documento está organizado em 5 (cinco) partes, além desta apresentação, a saber:

- Parte 1** - Considerações sobre a conjuntura externa, destacando aspectos relacionados a movimentos e tendências presentes no Estado brasileiro e em particular em ações, nos anos mais recentes, do governo federal;
- Parte 2** - Sintetiza os movimentos trilhados pela Fiocruz em seu modelo de gestão, relacionando este com sua natureza jurídico-legal (fundação pública autárquica), destacando soluções alcançadas e conquistas, mas já se referindo a constrangimentos legais e gerenciais identificados. Também são apontadas perspectivas e limites dessa condição jurídico-legal atual, incluindo as soluções gerenciais implementadas;
- Parte 3** - São analisadas potenciais novas soluções incrementais, sejam jurídico-legais ou de natureza gerencial, considerando tanto proposições em debate no âmbito governamental, em organizações representativas da área de ciência e tecnologia, quanto as estimuladas por estratégias de melhoria contínua da gestão pública, tais como o GesPública ou decorrentes de formulações constantes do planejamento interno;
- Parte 4** - Trata da gestão das pessoas, considerando o conjunto de possíveis repercussões na perspectiva da mudança do atual modelo jurídico institucional. Reconhecidamente é na área de recursos humanos que se encontra parte nobre e substantiva do atual debate. Por isso mesmo, tem peso específico de destaque para as deliberações da Plenária;

Parte 5 - Especifica a proposta central em debate, a constituição de uma subsidiária para a área de produção de insumos no interior da instituição. Considera as possibilidades legais existentes e, sobretudo, os aspectos decorrentes de sua implantação no modelo de gestão da Fundação, incluindo as suas características específicas de empresa pública estatal controlada pela Fiocruz, suas bases legais e gerenciais, bem como seu relacionamento no interior da Fiocruz.

Este documento é complementado por outro que trata especificamente das teses a serem apreciadas na Plenária. Assim, este deve ser considerado como documento de base, com elementos históricos e de apreciação da realidade atual do modelo de gestão, incluindo argumentos e justificativas que alimentam o debate. O Documento de Teses contém elementos extraídos deste na forma de teses propriamente ditas, para as deliberações.

Parte 1 - Considerações sobre a Conjuntura Externa

Nesta primeira parte são sistematizados elementos relacionados com a conjuntura mais geral, especialmente no país, mas também levando em consideração aspectos de abrangência internacional. São destacados aspectos relacionados a ações, tendências e desafios no âmbito da organização do Estado brasileiro, muito embora se reconheça estratégia governamental não explícita, dificultando precisas sistematizações acerca de políticas para o campo da reforma e administração pública do Estado.

Consideradas em termos abrangentes, as tendências nacionais nos últimos anos têm dado ao Brasil um maior protagonismo no cenário internacional às custas de desempenhos tanto econômico quanto social reconhecidos. Os últimos governos têm conseguido para o país importantes avanços em suas políticas sociais, sendo várias as frentes que propiciam maior inclusão e ascensão social, possibilitando o acesso de milhões de pessoas a novos bens e serviços. Igualmente tem propiciado taxas de crescimento e equilíbrio econômico capazes, inclusive, de enfrentar as últimas crises com menores repercussões em relação à quase totalidade dos países desenvolvidos.

Ao lado dos demais Brics¹, o país consolida-se como economia, sociedade e nação com crescentes peso e influência nas questões globais, muito embora ainda distantes dos países ditos centrais ou mesmo quando comparado à crescente importância da China.

Com a desconcentração do poder político e econômico e com a emergência de novos polos de importância global, alteram-se as bases para a inserção internacional do Brasil, ampliando-se a sua importância como consequência de seu fortalecimento econômico e institucional e da consolidação de sua liderança na América Latina, além de maior influência nas demais regiões geopolíticas. Há previsão de aumento da participação do Brasil no financiamento de projetos em países, sobretudo na América do Sul e na África, que deverão trazer benefícios na exportação de bens e serviços produzidos no país.

A tendência de o país continuar a expandir sua atuação em vários cenários geopolíticos, reconhecendo-se destaque mais especificamente na área da saúde, como vem ocorrendo, por exemplo, por ocasião da liderança do país nos debates no Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property (IGWG), no âmbito da OMS; no papel do Brasil na formulação do Programa Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e do Plano de Cooperação em Saúde da União de Nações Sul-Americanas (Unasul); e nos frequentes pedidos de apoio na área da saúde por parte dos países da África, Ásia e América Latina.

¹ Brics (Building Better Global Economie), grupo de países de economia emergente: Rússia, Índia, China, Brasil e África do Sul.

A realização no Rio de Janeiro da Conferência Mundial de Determinantes Sociais em Saúde (2011) expressa a importância internacional do país. Outros recentes eventos internacionais e os programados em tantas áreas, como a Rio+20 na área ambiental ou os grandes eventos esportivos, para os próximos anos, também demonstram o peso do país no cenário internacional, sendo igualmente relevante a atratividade a recursos e investimentos externos.

No cenário interno, mesmo com a recente desaceleração do crescimento, em consequência especialmente do quadro econômico internacional, o governo apresenta uma política de desenvolvimento produtivo e tecnológico ativa, ainda que restrita a alguns setores (Brasil Maior – junho de 2011) visando à diminuição da dependência externa e o aumento do dinamismo econômico interno. Especificamente no caso da saúde, os desafios, dentre outros, localizam-se no importante déficit na balança do comércio exterior, denotando limitado desenvolvimento do complexo produtivo nacional e consequente vulnerabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

Há, assim, nítidos esforços para o desenvolvimento e a diversificação do sistema de produção básico (base manufatureira), com agregação de valor via Produção, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (P&DT&I) e incorporação das dimensões sócioambientais. Há alteração nos marcos regulatórios, propiciando investimentos públicos, privados e parcerias público-privadas (PPPs) para ampliação da cobertura de serviços públicos. Mesmo em ambiente restritivo, os investimentos se encontram em expansão, com aportes de capital privado e de financiamento público, execução e operação público-privado. Registra-se crescimento do mercado interno, inclusive para os serviços intensivos em conhecimento.

As medidas do atual governo expandiram de forma significativa os recursos para a ciência e desenvolvimento tecnológico, por meio de programas tanto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) quanto da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), sem diminuir o peso de agências como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nas áreas produtivas. A diversificação da estrutura industrial, desenvolvida por meio de P&D, incentivos e compras financiadas pelo governo, apoiam-se em estratégias competitivas integradas a estratégias tecnológicas voltadas para a criação de capacidade de inovação.

O país apresenta condições para se destacar internacionalmente em nichos mercadológicos intensivos em conhecimento como biotecnologia (ex: biocombustível) e segmentos específicos da nanotecnologia. Incentivos também contribuem para que as desigualdades regionais sigam em redução, pela desconcentração da produção industrial e também nas áreas de P&DT&I. A tendência é de que os gastos governamentais e privados em P&DT&I continuem crescendo e a infraestrutura de Ciência e Tecnologia (C&T) se expanda, fortalecendo o Sistema Nacional de Inovação. Há mudanças no modo de alocação destes recursos e na forma de condução das políticas de CT&I. A tendência é de implantação de políticas de articulação da demanda com foco em tecnologias estratégicas.

No contexto das políticas para o desenvolvimento, a saúde aumenta o protagonismo e ganha espaço enquanto campo, com finalidades sociais e simultaneamente mais valorizada, enquanto alavanca para o desenvolvimento econômico e a diminuição da dependência externa. A concepção de que saúde seria área apenas de gastos vai cedendo espaço para o papel que pode desempenhar, de forma potencialmente virtuosa, ao alinhar a dimensão sócio sanitária à dimensão do desenvolvimento econômico. Saúde é componente do desenvolvimento e várias medidas articulando demandas da saúde, com dimensões de C&T, a políticas industriais, comerciais, dentre outras, denotam abordagem que ganha espaço nas políticas públicas.

No campo da saúde essas ações são materializadas em nítidas políticas e articulações, envolvendo vários ministérios (Saúde, Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia, Planejamento, Fazenda, entre outros) e, ainda, agregando órgãos como a Finep, Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), BNDES e a própria Fiocruz, de modo a combinar a necessidade de saúde, a demanda por insumos (medicamentos, imunobiológicos, equipamentos, reagentes etc), o poder de compra e de financiamento estatal, com o incentivo a indústria nacional, áreas de P&D localizadas em institutos e universidades (importância dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – INCTs/CNPq), viabilizando soluções tecnológicas e de mercado que diminuam a vulnerabilidade do SUS à dependência externa.

A Fiocruz apresenta protagonismo crescente neste cenário e tem se envolvido em diversas parcerias incluindo governo e empresas privadas, acompanhando e fortalecendo essa estratégia. O próximo PPA governamental (2012 – 2015) em apreciação no legislativo federal no fim de 2011 materializa muito dessa estratégia, destacando importante papel do Ministério da Saúde e da Fiocruz, com volume de investimentos significativos.

Nessa linha e considerando recente fixação de metas no Brasil 2022, uma delas merece destaque neste debate, juntamente com as respectivas ações, pela grande proximidade com as áreas de atuação da Fiocruz:

Meta Reduzir a dependência externa de insumos estratégicos.

Ações

1. Suprir 30% do valor das compras governamentais de medicamentos e bioprodutos, com produção decorrente da transferência de tecnologia para laboratórios públicos, incorporando toda a cadeia produtiva.
2. Suprir 90% do valor das compras governamentais de vacinas, com produção decorrente da transferência de tecnologia para laboratórios públicos, incorporando toda a cadeia produtiva.
3. Suprir 100% do valor das compras governamentais de hemoderivados, com produção decorrente da transferência de tecnologia para empresa pública, incorporando toda a cadeia produtiva.

4. Alcançar domínio tecnológico para a produção no país dos produtos estratégicos definidos no âmbito do SUS.
5. Utilizar o poder de compra do Estado como instrumento de política de Saúde, adotando Projeto de Lei sobre o tema.
6. Reforçar o investimento em PD&I, bem como em programas de qualificação e certificação de equipamentos e materiais de uso em saúde.

De todo modo, apesar dos esforços recentes para diminuir *gaps* tecnológicos e de capacidade industrial no país e em saúde, tendências seguem apontando para rupturas tecnológicas e de mudança mais profundas na configuração de procedimentos industriais que afetarão a produtividade relativa das indústrias. Os níveis de investimentos financeiros em áreas estratégicas, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, são, desde já, significativos e crescentes. Os esforços para superar de modo mais consistente as atuais distâncias em relação aos países mais avançados exigem ainda investimentos bem mais significativos, assim como políticas e estruturas, tanto públicas quanto privadas, mais robustas, capazes de alcançar padrões de competitividade internacional bem superiores aos atuais.

Ao lado de políticas sociais, econômicas, ambientais, dentre outras, é esperado que o próprio Estado, sua estrutura e administração, também acompanhem e em especial contribuam para a dinamização e maior capacidade do Estado e da sociedade para superar gargalos e seguir na perspectiva de maior protagonismo, mas sobretudo na capacidade de apresentar novas soluções às exigências de maior inclusão e equidade social, não apenas na saúde, mas para o conjunto do desenvolvimento da sociedade brasileira.

No campo do financiamento, apesar dos recentes debates e ações visando ampliar os recursos para a saúde, a conjuntura alterou pouco, mas com a sociedade e setores dos próprios governos (federal, estadual e municipal) exercendo mais pressão para esta agenda ser definitivamente enfrentada. O governo, apesar de não explicitar os mecanismos para aumentar os recursos públicos para o setor, tem cada vez mais se posicionado pela necessidade de mais recursos para a saúde. Uma aparente estratégia governamental é elevar a capacidade de o setor público realizar mais e melhores entregas, aumentando sua eficiência e qualidade, como forma de obter mais apoio para a destinação de novos recursos para o setor.

Finalmente, em termos de políticas públicas e sociais, destaque para ações que fortalecem o continuado propósito governamental de mais inclusão e diminuição das desigualdades regionais. É reconhecido que as políticas públicas tem gerado impacto positivo na diminuição das desigualdades e da maior inclusão. O Programa Brasil sem Miséria apresenta estratégia que integra várias políticas, incluindo naturalmente a saúde. Vários programas de saúde são mobilizados e destinados a populações cobertas pelo Programa. A Fiocruz também se envolve no Programa por meio de ações no campo científico, de modo articulado com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e mobilizando várias de suas unidades, de modo

coordenado. As políticas sociais seguem aumentando seu impacto e contribuindo para diminuição das desigualdades, muito embora persistam desafios para superação do importante legado de iniquidade existente no país.

Em relação ao tema do aperfeiçoamento do Estado e da estrutura da administração pública, os últimos governos têm optado por políticas e ações mais focadas, sem que se identifique uma proposta abrangente e mais sistêmica. Os últimos esforços no sentido mais ampliado de reforma da estrutura remontam à proposta bresseriana (Bresser Pereira), boa parte implementada, mas também descontinuada devido a resistências. Os governos Lula e mesmo o início do governo Dilma não apresentaram e não apresentam iniciativas ou tendências para, de modo mais sistêmico e explícito, propor uma reforma administrativa. Não que nesses governos não se tenham operado importantes reformas no aparelho e instrumentos de gestão do Estado, mas estas foram sempre focalizadas, como no caso recente da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)² e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapi), recente formulação oriunda do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (inovação incorporado ao nome no mês de outubro/2011), em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Já em termos de iniciativas mais abrangentes, a última ocorreu no segundo mandato Lula, visando várias áreas sociais, a começar pela saúde, por meio de projeto de lei das fundações estatais, que até hoje repousa na Câmara dos Deputados.

Neste período, diversas iniciativas fora do governo buscaram encaminhar propostas para dar mais agilidade às organizações públicas, em especial, mas não exclusivamente, na área de ciência e tecnologia. Uma referência nesse contexto é a mobilização da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC) no que se refere à Lei de Licitações, limites de parcerias de longo prazo e dificuldades de importação. Destaque para os avanços alcançados pela Lei 8.010/90 beneficiando as instituições de pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico e, principalmente, a situação privilegiada da Fiocruz, que goza dos dispositivos da imunidade (Art. 150 da C.I.), ou seja, é imune ao Imposto de Importação (II), ao Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), é isenta de ICMS e possui o privilégio da Isenção de Armazenagem e Capatazia por 30 dias junto à Infraero, facilidades operacionais para liberação de mercadorias junto a Anvisa e Receita Federal.

Como resultado da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, realizada em maio de 2010 em Brasília, a SBPC e a ABC encaminharam ao Governo uma proposta de medida provisória que estabelecia um regime jurídico especial para licitações e contratos realizados por Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e

² Em 15 de dezembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a lei 12.550, que criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), responsável por administrar os recursos financeiros e humanos dos hospitais universitários das instituições federais de ensino superior. Em 29 de dezembro de 2011, decreto publicado no Diário Oficial da União aprovou o estatuto social da empresa pública, que terá personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, com capital social inicial de R\$ 5 milhões. Vinculada ao Ministério da Educação, a Ebserh terá sede em Brasília.

agências de fomento no país. Tais propostas são apresentadas em mais detalhes na Parte 4 – Melhorias Incrementais no Modelo de Gestão.

Vale também destacar a Medida Provisória nº495, publicada em 20 de julho do ano passado, que trouxe algumas adequações ao marco regulatório do desenvolvimento tecnológico e de pesquisa científica no Brasil, abarcado pelas fundações de apoio, Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e ICTs. Como a Fiocruz é uma Ife e uma ICT, pode se beneficiar das inovações introduzidas pela Medida Provisória 495, hoje lei, como por exemplo a realização de convênios e contratos por dispensa de licitação com fundações de apoio (no caso, a Fiotec) e a autorização de convênios e contratos entre a Finep, CNPq e as demais "agências financeiras oficiais de fomento", as Ifes e ICTs. Aí estão incluídos o apoio à pesquisa científica e tecnológica e à gestão administrativa e financeira dos projetos.

A nova regulamentação para as fundações de apoio, reivindicação das Ifes e ICTs públicas, foi bem recebida, especialmente pelo restabelecimento de acesso às instituições de fomento (Finep). Trouxe, contudo, mais regulação e limites à aplicação de recursos e à realização de projetos no interesse dos entes apoiados. Em síntese, é preciso destacar que também há novas restrições nessa mais recente legislação das fundações de apoio e seus relacionamentos com as Ifes e ICTs, como é o caso da Fiotec e Fiocruz, que, além disso, não contempla nenhuma abertura e/ou flexibilidade para as atividades de produção industrial, caso típico das unidades técnicas de produção da Fiocruz.

Já em outra frente, com caráter mais sistêmico, no ano de 2009 o governo federal, por meio de comissão de juristas especialmente convidados, sistematizou análises e formulações visando a uma nova lei orgânica para a administração pública. Aquele processo não redundou em inovações em termos de novos entes jurídicos, mas, sobretudo, em sistematização e consolidação de todo um conjunto de institutos jurídicos constitucionalmente dados, inclusive os não regulamentados, como é o caso da fundação pública de direito privado, conhecida como fundação estatal, já citada neste documento e que não se encontra até o momento regulamentada por lei. O documento gerado pela comissão estabelece, ainda, o contrato de autonomia, destinado a entes da administração indireta de natureza jurídica pública, como autarquias e fundações públicas. O anteprojeto prevê a figura da *subsidiária* de empresas públicas ou autarquias “que se integram à administração indireta, devendo sua instituição observar o disposto nos incisos XIX e XX do art.37 da Constituição”.

Adiante “A subsidiária vincula-se diretamente à entidade estatal que a controla e indiretamente ao órgão supervisor desta”, como no caso da proposição em análise nesta Plenária. Como em vários aspectos a proposta de anteprojeto trata de aspectos já constitucionais, como neste caso, que são possíveis independente do andamento desta proposta. O fato é que o próprio governo Lula não assumiu o encaminhamento político e legislativo da proposta de modo sistêmico. Neste início de governo, não se observa nenhum sinal quanto a levar adiante este projeto de lei orgânica, o que viria a ocorrer após várias décadas em que a administração pública federal experimentou

uma regulamentação mais abrangente e que remonta ao ano de 1967, com o Decreto-Lei 200.

Em termos de tendências a serem consideradas para este governo, são identificadas diversas ações ou projetos em curso, aparentemente isolados. Dentre estes, o projeto de lei para a empresa pública de serviços hospitalares (Ebserh), que possui características típicas de fundação pública de direito privado, sendo essa denominação aparentemente não utilizada devido à ausência de lei complementar que a regulamente (projeto parado na Câmara dos Deputados há cinco anos). Informações das áreas técnicas da Secretaria de Gestão do MPOG demonstram que seguem alguns outros projetos de criação de empresas, visando maior autonomia e flexibilidade a determinadas áreas que se encontram sob natureza autárquica ou fundacional pública de direito público, em geral nas áreas sociais.

Parte 2 – Evolução do modelo de gestão Fiocruz: constrangimentos, soluções alcançadas e perspectivas na condição de fundação autárquica:

2.1. Evolução do modelo jurídico e de gestão

A história administrativa da Fiocruz apresenta importante paralelo com a história da administração pública brasileira, sendo seus diversos modelos de instituição consequência das mudanças introduzidas pelas reformas administrativas ao longo do tempo.

A criação do Instituto Soroterápico de Manguinhos em 1900, em resposta a uma epidemia de peste bubônica que atingia o Brasil, foi a origem da Fundação Oswaldo Cruz. O instituto inspirou-se no Instituto Pasteur de Paris e tinha como finalidade a pesquisa em ciência biomédica, estudo da profilaxia de doenças infecciosas, a produção de soros e vacinas, a formação de recursos humanos dentro dos conhecimentos da microbiologia e da bacteriologia. Oswaldo Cruz, primeiro cientista da instituição, transformou o laboratório criado em 1900 num grande instituto de medicina experimental, ao usar habilidade política e talento gerencial para liderar um grupo que sensibilizou os legisladores, obteve apoio financeiro e conquistou a opinião pública. Com clara finalidade e natureza pública, Oswaldo Cruz praticamente possuía toda autonomia e flexibilidade, como modelo jurídico similar ao que hoje seria de natureza privada.

Em 1907 a instituição foi renomeada como Instituto Oswaldo Cruz e até 1930 seguiu mantendo autonomia financeira e administrativa, assentado sob modelo jurídico-administrativo de natureza privada, sustentada pela renda obtida com a venda de produtos e com a prestação de serviços a particulares, recursos que eram divididos igualmente entre o instituto e seus funcionários. Na vigência desse modelo descobertas científicas permitiram maior autonomia, comercialização de mais de 30 produtos para a saúde e registro de diversas patentes.

Na década de 1930, a centralização administrativa promovida pelo Estado Novo, incluindo a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), inicia movimento de introdução de estrutura burocrática no Estado. Os controles são ampliados, a orçamentação anual de todos os órgãos vinculados ao governo federal é introduzida, assim como o início de concursos para a contratação de funcionários. Ocorre o rebaixamento hierárquico administrativo do instituto, que não mais respondia diretamente ao Ministério de Educação e Saúde, além da perda de autonomia financeira, com a passagem da comercialização das vacinas produzidas para a iniciativa privada.

No período de 1938 a 1964 vários pesquisadores deixaram a instituição devido a proibição imposta aos funcionários públicos de acumularem mais de um cargo. Entre 1964 e 1967, a queda dos níveis salariais provocada pela contenção de gastos, aliada à instabilidade política, aumentou a corrente migratória de cientistas para o exterior. A política governamental vigente entre 1968 e 1970 incentivava o desenvolvimento

científico e tecnológico, mas afastava os cientistas dos centros de decisão, desarticulando os setores mais críticos e contrariando as ideias de autonomia, liberdade e participação.

A Fundação Oswaldo Cruz, formada por um conglomerado de sete unidades técnico-científicas independentes, foi instituída em 1970 como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado (decreto 66.624, de 22 de maio de 1970), podendo usar a renda obtida com a venda de seus produtos. Esta mudança na administração ocorreu no contexto da reforma administrativa guiada pelo Decreto-Lei 200/67 e da promulgação do Ato Institucional nº 5. Nessa ocasião o expurgo de um grupo significativo de pesquisadores, aliado aos baixos salários e à falta de renovação de pessoal, resultaram em interrupção das linhas de pesquisas, fechamento de laboratórios, suspensão de acordos científicos e paralisação da produção da vacina contra coqueluche.

Em 1975, no governo Geisel, a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento e do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico trouxe a oportunidade de maior desenvolvimento econômico e social, associada a uma deliberação do Estado de promover a recuperação da Fundação Oswaldo Cruz, sob orientação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com a absorção de novas tecnologias, do estabelecimento de intercâmbios de cooperação técnica e científica e do recrutamento de pessoal qualificado.

Em 1986 e 1987 houve dois movimentos legislativos que determinaram alteração nas estruturas fundacionais. Em 1986, com o Decreto-lei 2.299/86, as fundações permaneciam como entes privados, não pertencentes a administração pública, porém sofrendo limitações e ingerências próprias de entidade pública. Em seguida, veio a Lei 7.596/87, que inseriu definitivamente as fundações públicas no rol de entidades pertencentes à administração pública indireta, mantendo ainda porém todos os seus atributos privados, em um verdadeiro sistema híbrido.

A partir de 1986, a Fiocruz iniciou uma reforma administrativa interna, promovendo a descentralização do controle, programação e execução orçamentária, bem como da informatização, que visava maior agilização e transparência dos procedimentos burocráticos. Tratam-se de melhorias que podem ser caracterizadas como incrementais de natureza gerencial, caracterizando o objetivo e tendência para a instituição desenvolver uma governança e gestão calcadas no *accountability* e na *responsiveness*.

Com o processo de redemocratização no país, a Fiocruz viveu, a partir de 1988, um intenso movimento de mobilização interna, tendo como marco a realização do I Congresso Interno, onde os temas principais de discussão foram: (i) elaboração anteprojeto do novo Estatuto para a Fiocruz; (ii) democratização do processo decisório (processo eleitoral para escolha dos dirigentes); (iii) fortalecimento da infraestrutura operacional; (iv) a busca da ampliação dos recursos; (v) a modernização administrativa e melhoria das condições de trabalho. A discussão do modelo de gestão esteve sempre presente nos congressos internos da Fiocruz, conforme descrito no **Quadro 2**.

No entanto, de forma praticamente simultânea, a Constituição da República de 1988 e o posicionamentos do STF sobre as fundações públicas, então de direito privado, e sobre a aplicação das leis do Regime Jurídico Único e de Licitações e Contratos a estes entes, transformam tais organizações no âmbito federal, incluindo a Fiocruz, de fato e de direito equiparadas às autarquias.

Até 1988 a Fiocruz se manteve sob esse regime de fundação pública de direito privado, contratando quadros por CLT e com autonomia administrativa-financeira, embora sem autonomia política, por conta do vínculo ministerial. Nesse período foi elaborado e aplicado um Plano de Cargos e Salários com ênfase na meritocracia e na superposição de faixas salariais de profissionais de nível médio e superior, que valorizava as carreiras de nível médio e não gerava situação de desvios de função. Após a promulgação da Constituição de 1988, as fundações públicas foram transformadas em entes autárquicos e a Fiocruz passou a ser uma fundação autárquica de direito público. Os servidores foram chamados a migrar do vínculo de CLT para o vínculo de regime jurídico único (RJU).

Em 1990 está instituída a Fiocruz enquanto fundação autárquica, como a conhecemos hoje, incorporando todas as restrições de modelo autárquico, ou seja, devendo submeter-se a Lei 8.112, a Lei 8.666, a Lei 4.320, dentre outras inúmeras leis e normas típicas da administração pública direta e indireta autárquica.

Desde então, a Fiocruz vem buscando caminhos para reaver autonomia e flexibilidade administrativas ou ao menos minimizar tais limitações, sem nunca ter posto em questão o seu vínculo com a administração pública e especialmente sua finalidade, tudo visando garantir o andamento mais eficiente e efetivo de suas atividades.

O diagnóstico de que o arcabouço jurídico da Fiocruz já impunha obstáculos ao pleno desenvolvimento das suas atividades, sobretudo as de produção, data do primeiro Congresso Interno, de 1988, (Ciência e Saúde: a Fiocruz do futuro) e uma das diretrizes para as unidades de produção e desenvolvimento tecnológico foi:

“... a área de produção, por sua natureza, é particularmente importante na geração de recursos que viabilizem financeiramente a Fiocruz. Para cumprir com esse papel adicional, as unidades de desenvolvimento e produção devem atender a requisitos de eficiência, qualidade, competitividade e retorno econômico. Como contrapartida, esta exigência implica reconhecer que nestas unidades o processo de trabalho, e conseqüentemente sua organização, são diferentes das demais unidades que compõem a Fiocruz. Por isso, é necessário criar melhores condições para dotá-las de uma estrutura organizacional e administrativa – pessoal, compras, manutenção etc – com elevado grau de autonomia e eficiência, garantindo a estas unidades de produção o retorno de uma parcela dos recursos por elas gerados” (relatório do I Congresso Interno, pág. 22).

Em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado assume importante crítica para o modelo da administração pública burocrática até então vigente e desenvolve importante formulação, visando abordagem gerencial baseada na descentralização, incluindo privatizações, e a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público. A Fiocruz, por meio do IV Congresso (2002), manifestou-se de modo diverso deste Plano Diretor, formulando como alternativa proposta para transformação da Fiocruz em agência executiva autônoma, caminho que não prosperou.

Na ocasião do II Congresso Interno (1996), com o tema Autonomia, flexibilidade e qualidade, o então deputado federal Sergio Arouca, ex-presidente da Fiocruz, propôs uma emenda constitucional que estendia às instituições de ciência e tecnologia o estatuto de autonomia aplicado às universidades. Na época, a Fiocruz assumia uma posição frente ao Plano Diretor de Reforma do Estado com a proposta de um formato alternativo aos apresentados pelo Governo.

No III Congresso Interno (1998), cujo tema foi Fiocruz pública e estratégica: modelo de gestão, assumiu-se que os modelos previstos pela Reforma do Estado não atendiam à complexidade institucional. Propôs-se, então, a qualificação da Fiocruz como agência executiva junto ao Ministério do Planejamento, o que também não foi à frente.

O V Congresso não abordou temas relativos ao modelo jurídico.

No ano de 1998 é aprovada reforma constitucional que amplia as possibilidades de modelos jurídico-legais para instituições públicas, com destaque para a constituição de fundações públicas de direito privado, modelo vigente na Fiocruz até o ano de 1990.

Também em 1998, tendo sido organizada a partir da Ensp, surge a fundação de apoio da Fiocruz, originalmente Ensptec e, a partir de 2002, Fiotec. Gradativamente ocupou e continua ocupando espaços da gestão institucional em decorrência de numerosas limitações legais presentes na estrutura jurídico-legal da Fundação.

O Quadro 1 resume os impactos sofridos pela Fiocruz em decorrência das principais reformas administrativas da administração pública federal.

Quadro 1 – Principais reformas administrativas do Estado e impactos na Fiocruz

| Reforma | Período | Características principais | Impacto na Fiocruz |
|--|-----------|---|---|
| Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) | 1930-1945 | Implantação impositiva do modelo burocrático pela Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Racionalização dos métodos administrativos. Criação do sistema de mérito na administração. Plano administrativo fundamentado em orçamento. Revisão das estruturas. | Perda de autonomia financeira e administrativa do Instituto Oswaldo Cruz (atual Fiocruz). |
| Decreto Lei 200 – 1967/69 | 1964-1985 | Descentralização institucional (administração direta e indireta). Transferências de atividades para o setor privado. Substituição de funcionários estatutários por celetistas. Redução da atuação do Dasp. | Criação da Fundação Oswaldo Cruz. |

| Reforma | Período | Características principais | Impacto na Fiocruz |
|--|----------------|---|--|
| Extinção do Dasp | 1986-1988 | Extinção do Dasp e criação, em 1986, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap). Reforma da administração pública aprovada pelo presidente Sarney com os seguintes princípios: racionalização e contenção de gastos públicos; formulação de nova política de recursos humanos; e racionalização da estrutura da administração federal. | Início do processo de descentralização administrativa da Fiocruz. |
| Constituição de 1988 | 1988-1995 | Instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos. Nova relação de trabalho: estabilidade dos funcionários; eliminação da autonomia das fundações e autarquias; criação de sistema rígido de concursos onde não se destina parte das vagas para os servidores já existentes. | Processo democrático de escolha do presidente e dos diretores. |
| Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado e Emenda Constitucional 19/98 (Emenda da Reforma do Estado) | Após 1995 | Aumento da governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. Limitação da ação do Estado às funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não estatal e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. Só em casos de emergência cabe a ação direta da União. Transferência parcial da União para os estados das ações de caráter regional, incentivando-se a parceria. Mudança da Emenda Constitucional 19/98 sobre os princípios da administração pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, entre outras providências. | Administração focada em resultados e elaboração de diretrizes estratégicas da Fiocruz. |

Fonte: Rosenberg G, Ohayon P. Um novo modelo de gestão para as instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação: o caso da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. EnPAD 2006, 23 a 27 de dezembro de 2006, Salvador-BA

Quadro 2 - Evolução das principais diretrizes institucionais relacionadas aos congressos internos.

| Congresso Interno | Principais deliberações |
|--------------------------|---|
| Primeiro (1988) | 1) Instituídos os conselhos deliberativos da Fiocruz e de suas unidades técnico-científicas; 2) Instituído o Congresso Interno; 3) Instituídos os mecanismos eleitorais diretos como forma de indicação, em listas tríplices, do presidente e dos diretores das Unidades Técnico-Científicas. |

| | |
|-----------------|---|
| Segundo (1996) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Proposta de agência autônoma como alternativa apresentada pelo Mare do enquadramento da Fiocruz como organização social 2) Reafirmação do caráter público e estatal da Fundação Oswaldo Cruz; 3) Reconhecimento da necessidade de construir um modelo de administração gerencial voltado para resultados envolvendo contratos de gestão em oposição à administração burocrática; 4) Aprovada a criação de um Conselho Superior como instância de controle social, formado por membros externos da Fiocruz; 5) Aprovada a extensão do poder deliberativo do Congresso Interno para definir sobre: a estruturação organizacional e política da Instituição (estatuto e o regimento interno), as diretrizes do projeto institucional e os termos do contrato de gestão; 6) Ampliada à composição do Conselho Deliberativo incluindo todos os dirigentes das unidades técnico-administrativas, técnicas de apoio e os titulares dos órgãos da Presidência apenas com direito a voz e foi retirado direito de voto dos vice-presidentes; 7) Definido o voto universal e igualitário para a composição da lista tríplice. |
| Terceiro (2000) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Estabelecimento de cinco cláusulas “pétreas” que caracterizaram a Fiocruz: (i) ser uma instituição pública, estatal e estratégica; (ii) manter a sua integridade institucional; (iii) reafirmar o seu compromisso social; (iv) assegurar uma gestão democrática e participativa, com controle social; e (v) garantir mecanismos que assegurem a eficiência e eficácia gerencial; 2) Articulação entre as unidades da Fiocruz, onde a existência de um projeto privilegie a instituição e não cada unidade isoladamente. Melhor relacionamento com o Ministério da Saúde para que se alcançasse uma maior autonomia e flexibilidade administrativa e gerencial; 3) Encaminhar o processo de qualificação da Fiocruz como agência executiva junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 4) Análise sobre o papel estratégico da Fiocruz feita por consultores externo em 1999; 5) Criação da fundação de apoio Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz - Fiotec como agência de apoio ao fomento e à captação de recursos para impulsionar os investimentos; 6) Criação do Fundo de Prioridades Institucionais; 7) Aprofundamento do processo de descentralização de decisão gerencial. 8) Apresentação das emendas do texto do Estatuto submetido à análise da Casa Civil. |
| Quarto (2002) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Necessidade de aprofundar as discussões sobre a Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica; 2) Concretização da implementação do controle social por meio do Conselho Superior; 3) Criação de uma Coordenadoria de Projetos Sociais vinculada à Vice-Presidência de Serviços de Referência Ambiental; 4) Reiterar a vinculação da Fiocruz junto ao Ministério da Saúde; 5) Criação do Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde (CDTS). O centro pretende ampliar a capacidade institucional na produção de bens e insumos de saúde em biotecnologia. |
| Quinto (2005) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Revisão da estrutura organizacional da Fiocruz; 2) Avaliação dos modelos de desenho organizacional segundo ações estratégicas das unidades; 3) Proposta de organização da cúpula estratégica e das assessorias de apoio; 4) Reestruturação das instâncias colegiadas de deliberação das unidades; 5) Financiamento de cargos comissionados. |
| Sexto (2010) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Missão, Visão e Valores; 2) Plano de Longo Prazo – 2022; 3) Plano Quadrienal; 4) Modelo de Gestão – Plenária Extraordinária; |

Fonte: Adaptado a partir de Rosenberg G, Ohayon P. *Um novo modelo de gestão para as instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação: o caso da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz*. EnPAD 2006, 23 a 27 de dezembro de 2006, Salvador-BA

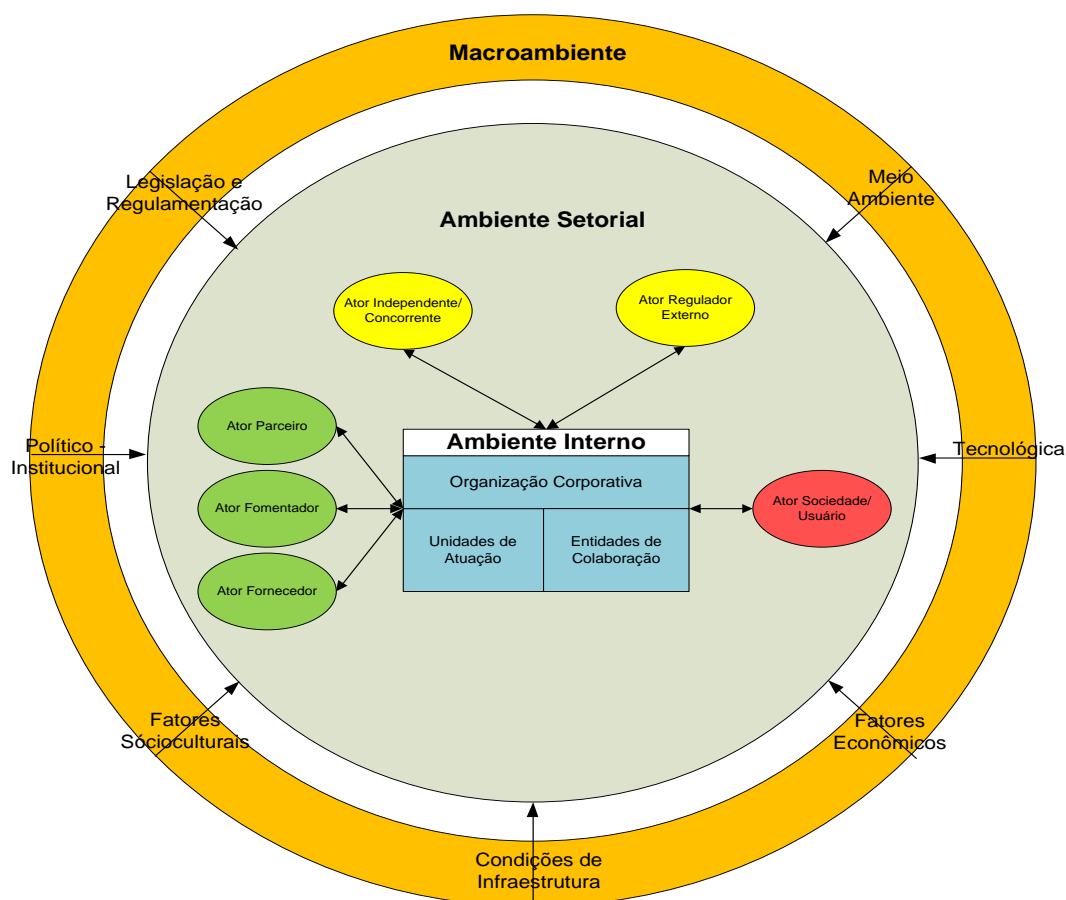
Há anos, com a realidade da Fiotec apoiando todas as unidades da Fiocruz, consagra-se o modelo dito híbrido de gestão institucional, composto por uma fundação de direito público em regime de autarquia e uma fundação de apoio de direito privado sem fins lucrativos (Fiotec). Para as áreas de produção, destaque adicional para a Fiotec em projetos que envolvam investimentos.

A gestão institucional baseada em modelo híbrido não é naturalmente opção estratégica e não deve ser considerada enquanto modelo a ser referência. Tal opção é mesmo de ordem conjuntural, muito embora já instituída há 13 anos e em contínuo crescimento. Ainda que seja considerado pertinente o papel das fundações de apoio em organizações de ciência e tecnologia e consagradas na prática e em recentes institucionalidades legais, estas possuem papel para áreas de produção (dado a Fiocruz possuir área de produção, condição única entre as IFES), sendo a Fiotec, neste caso, uma exceção quando comparada às demais fundações de apoio do país, estando a mesma impedida de várias ações administrativas em apoio a necessidades das áreas de produção.

2.2. Modelo de gestão e natureza jurídico-legal: constrangimentos e soluções

A referência para a discussão deste ponto considera como distintos os conceitos de modelo de gestão e natureza jurídica-institucional de uma organização. A adequada distinção entre ambos permite observar os possíveis e prováveis constrangimentos causados pela natureza jurídica. O modelo de gestão apresenta continuada perspectiva evolucionária, decorrência da permanente análise estratégica e seguidas demandas por ajustes, inclusive de natureza legal, momento em que o modelo jurídico ou estrutura legal e normativa gera, ou tende a gerar, constrangimentos sobre o modelo de gestão e portanto, sobre a própria gestão estratégica. Assim, compreende-se o modelo de gestão como mais amplo. A dimensão legal-normativa ou modelo jurídico-administrativo é apenas um componente do modelo de gestão. Conforme **Figura 1** pode-se representar um modelo de gestão estratégica a partir de análises de ambiente (externo, macroambiente e ambiente setorial, e interno, recursos e competências), incluindo as análises de cultura e poder, que tratam das expectativas das pessoas de influenciarem os propósitos organizacionais para se definir estratégias e objetivos institucionais e depois transformá-los em ação via consecução de macroprojetos estratégicos.

Figura 1 – Modelo de Gestão Estratégica



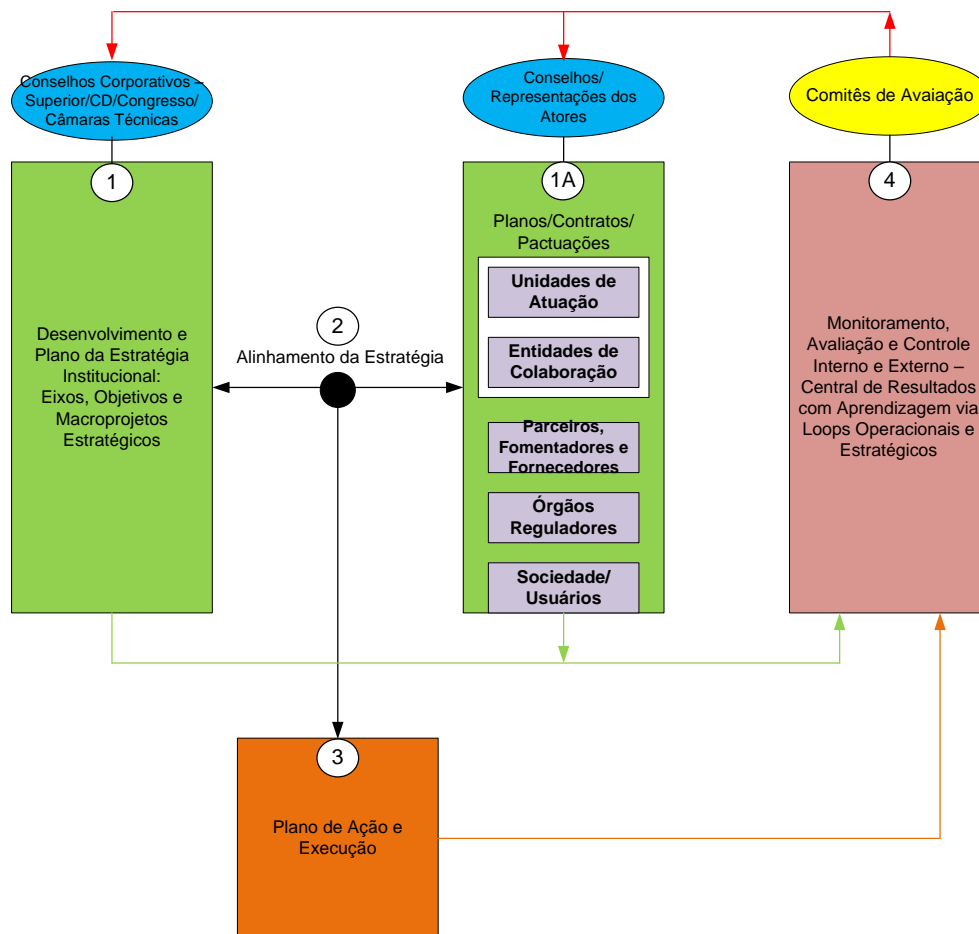
No caso da Fiocruz, as análises e direções estratégicas definidas no PLP e PQ (eixos, objetivos e macroprojetos), e os demais momentos da gestão estratégica, são apresentados na **Figura 2**, enquanto síntese do modelo de gestão estratégica Fiocruz. Observa-se que o modelo se inicia com definição de agenda estratégica, calcada nas análises estratégicas, para em seguida gerar alinhamento institucional entre corporação e unidades internas e externas, e depois iniciar o processo de execução dos macroprojetos para, ato contínuo, monitorar, avaliar e controlar gerencialmente a instituição com processos de aprendizagem e comunicação institucional.

Do modelo explicitado na **Figura 2**, cabe destacar os seguintes relevantes aspectos:

- a proposta de se efetuar, numa organização profissional, planejamento compartilhado de longo prazo, como definido recentemente no VI Congresso Interno, com eixos, objetivos e macroprojetos estratégicos de horizontes quadrienais, projetando resultados estratégicos para 2022.
- a atual complexa estrutura jurídica da Fiocruz, comportando unidades descentralizadas – unidades de atuação, regidas por modelo autárquico, e entidades de colaboração –, caixa de assistência FioSaúde, o FioPrev e a fundação de apoio Fiotec, pessoas jurídicas de direito privado com as quais são estabelecidas relações contratuais.

- a presença de importantes atores externos que interagem com a Fiocruz, como os parceiros de produção, fornecedores de insumos, órgãos reguladores e a sociedade civil organizada, que são expressões, na perspectiva de processo, das relações responsáveis por *inputs*, *outputs* e controle organizacionais. A maioria dos referidos atores participa de toda a gestão estratégica institucional, corporativamente e de *per si*, seja na definição da agenda estratégica e montagem da matriz de contribuição do alinhamento, seja na execução dos macroprojetos e no processo de aprendizagem. Convém destacar, como regra geral, a relevância da ampliação dos papéis dos atores junto à Fiocruz, como, por exemplo, dos reguladores externos que poderiam se engajar no processo de gestão desde a montagem da agenda estratégica.
- o aprimoramento da estrutura de governança institucional ao colocar em ação um novo colegiado, o Conselho Superior, com uma característica diferenciada em relação aos existentes: a independência. À exceção do presidente da Fiocruz, seus integrantes não têm vínculo funcional com a instituição e são de áreas que refletem os principais interesses da Fundação. Conforme a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse formato de colegiado amplia a transparência e responsabilidade institucional para o necessário grau de profissionalismo e efetividade. Ainda sobre governança convém relatar o novo papel a ser assumido pelas câmaras técnicas de maior vinculação aos conselhos consultivos das unidades e também da importância da ampliação da integração entre colegiados consultivos e deliberativos.
- a estreita relação, numa organização colegiada, entre a aprendizagem e a gestão da decisão, na medida em que o comitê de avaliação decide os ajustes institucionais em plena articulação com os colegiados e representações.

Figura 2 – Síntese do Modelo de Gestão Estratégica da Fiocruz



De outro lado, a natureza jurídico-institucional, que para o caso da Fiocruz, a define enquanto fundação pública de direito público, ou simplesmente fundação autárquica, compreende não apenas e simplesmente a sua natureza, mas todo o conjunto legal e normativo (interno e externo) aplicável e definidor da própria natureza jurídica.

Os constrangimentos e por conseguinte, soluções (ou não) podem ser identificados como *gaps*, falhas ou discrepâncias, entre o modelo de gestão, aí naturalmente incluídos a missão, objetivos, projetos, metas e tudo mais, conforme apresentado em síntese na **Figura 2** e todo o aparato legal-normativo.

O **Quadro 3** identifica ao menos partes deles, incluídas soluções ou simplesmente limites. Tal condição, discrepâncias entre um dado modelo de gestão e sua natureza e aparato jurídico, tenderá sempre a estar presente, bastante decorrente do natural dinamismo do modelo, por este necessariamente procurar ou mesmo exigir o contínuo alinhamento às necessidades da sociedade, estando o aparato regulatório e normativo muitas vezes “a reboque”.

Quadro 3 – Modelo de gestão, aspectos legais e consequências para a Fiocruz

| Características do Modelo de Gestão | Marcos legais | Balizamentos dos Marcos Legais | Consequências para o Modelo de Gestão da Fiocruz |
|--|---|---|--|
| <p>Desenvolvimento de Estrutura, Estratégia e do Plano Estratégico da Corporação e Unidades de Atuação - Descentralizadas (eixos, objetivos e macroprojetos)</p> | <p>LDO, LOA, PPA, Lei 4320/64, Lei 8112, Lei da Carreira Fiocruz 11355/06</p> | <p>LDO – A concessão de qualquer alteração de estrutura de carreiras só pode ser feita: I - se houver prévia dotação orçamentária ...; II - se houver autorização específica, <u>ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.</u></p> <p>LDO - Estabelece de forma antecipada a orientação para a elaboração do projeto da LOA do exercício seguinte;</p> <p>LOA – Fixa o planejamento de curto prazo, estabelecendo previsão de receitas (arrecadação) e despesas (gastos) para o ano seguinte;</p> <p>PPA - Estabelece planejamento de médio prazo, não focalizando o longo prazo, sendo mais orientado à peça orçamentária e menos ao planejamento;</p> <p>Lei 4.320/64 – Contém um conjunto de regras que não permitem flexibilidade e/ou autonomia orçamentária e financeira;</p> <p>Lei 8.112 e Lei da Carreira Fiocruz 11.355/06 - Planejamento de Pessoal - Reduzida autonomia para definir estrutura e funcionamento do plano de carreira e cargos;</p> | <p>Configurações organizacionais estáticas; falta de autonomia legal para adequar a estrutura organizacional à dinâmica organizacional (ex: déficits de DAS) e utilização de soluções heterodoxas (ex: bolsas Fiotec como remuneração por gratificação);</p> <p>Indução de análises estratégicas anuais e não plurianuais; Planejamento Plurianual descontínuo; integração plurianual descontínua do Planejamento com a Gestão da Logística, com a Gestão Orçamentária-Financeira e com a Gestão de RH;</p> <p>Risco de contingenciamento; soluções não convencionais para transformar recursos anuais em plurianuais (ex: quadro com elevados valores de restos a pagar); problema de falta de recursos disponíveis no início do ano seguinte tanto para contratos (ex: contratos FNS com limitações de gestão físico-orçamentárias para períodos plurianuais) como para recursos do tesouro (ex: duodécimo); necessidade de solicitação formal para obtenção de crédito suplementar; quadro de composição orçamentária da Fiocruz (LOA + Complemento POM+DA) com déficit tendo-se que adotar soluções heterodoxas; as bases de negociação do recurso tesouro são limitadas, com critérios não plenamente alinhados ao desempenho (ex. negociação de suplementação sem critério de desempenho); dificuldade de transferir recursos entre rubricas; problemas de gestão de projetos de DT&I (contratos plurianuais com lógica orçamentária-financeira legal anual); aplicações financeiras com dependência de autorização mas ainda assim com restrições; Impossibilidade de apropriar-se do excedente/superávit sem autorização; impossibilidade de receber recurso reembolsável (contrair dívida); baixa capacidade de mobilizar valores elevados de capital/investimento para áreas como produção e DT; tempo de espera para liberação de orçamento em face da LOA; impossibilidade de formação de capital (giro, reserva etc); dificuldade de captação com o atual modelo jurídico (ex: BNDES) ou restrição de acesso às fontes de financiamento públicas ou privadas para financiar</p> |

| Características do Modelo de Gestão | Marcos legais | Balizamentos dos Marcos Legais | Consequências para o Modelo de Gestão da Fiocruz |
|--|--|--|---|
| | | | <p>investimentos; ampliação da dependência da captação externa, global e por unidade</p> <p>Dificuldade de planejar a carreira de servidores da Fiocruz – em função de: (i) reposição de quadro apenas em face de concurso público; (ii) baixos salários e necessidade de criação de cargos por lei; (iii) esgotamento e perdas do atual plano e dificuldade de negociação – não há instrumento contratual, há regras de adesão; (iv) restrição a realização de concursos para outros níveis que não o de início de carreira; (v) ampliação das restrições por parte das fundações de amparo à pesquisa na contratação de pessoal nos projetos - as fundações afirmam que não vão mais financiar a precarização de mão de obra da Fiocruz.</p> <p>Governança da estratégia (planos corporativos e das unidades). A governança da estratégia estabelece diretrizes e planos adequados decididos em processo participativo, que terminam por constituírem-se em peça de ficção em função principalmente da falta de autonomia decisória quanto a aspectos de estrutura, orçamento de investimento e à gestão do longo prazo entre outros fatores;</p> |
| <p>Alinhamento entre a Agenda Corporativa e os Planos/Contratos Plurianuais das Unidades de Atuação - Descentralizadas</p> | <p>LDO, LOA, PPA, Lei 4320/64, Lei da Carreira Fiocruz 11355/06,</p> | <p>LDO/LOA – Não fazem alusão ao processo de gestão integrada do planejamento/orçamento das unidades que compõem a corporação, e além disso, a abordagem é anual;</p> <p>PPA – Com maior rigidez orçamentária, trata a instituição como única, ignorando os efeitos da divisão interna (unidades) sobre a gestão corporativa, não se preocupando com o desdobramento da meta global e a pactuação das metas individuais para o alcance da meta global plurianual, nesse caso no médio prazo;</p> | <p>O governo desconhece a performance das unidades de per si e como a complexa rede de contribuição coletiva Fiocruz opera para o alcance de metas e prazos institucionais (a Fiocruz não explicita a sua diversidade institucional na sua inter-relação governamental formal, no planejamento ou na execução);</p> <p>Pôr obstáculos à transparência da gestão institucional – não se consegue visualizar a gestão global integrada;</p> <p>Redução do poder de articulação e negociação com o governo – negociação no varejo sem a sinergia da cadeia de inter-relação;</p> |

| Características do Modelo de Gestão | Marcos legais | Balizamentos dos Marcos Legais | Consequências para o Modelo de Gestão da Fiocruz |
|---|-----------------------------|--|--|
| | | Lei .320/64 – Permite a criação das UGRs, mas não incorpora modelo de gestão de alinhamento. | <p>Conhecimento do gasto orçamentário por unidade Fiocruz, via UGR, mas desvinculado do planejamento e execução de metas;</p> <p>Desconhecimento do potencial de economia/ganho de escala e de escopo gerenciais, mas também dos problemas para alcançá-los;</p> <p>Dificuldade de mostrar as necessidades de crescimento institucional, seja através de investimentos de manutenção, seja mediante aplicação recursos em atividades estruturantes da Fiocruz.</p> |
| Alinhamento entre a Agenda Corporativa e as Entidades de Colaboração – Caixa de Assistência e Fioprev | | <p>Lei/Decreto que cria a dependência de autorização do governo para o financiamento do plano ou <i>per capita</i>;</p> <p>Lei/Decreto que impede que o Fioprev complemente os salários dos servidores na aposentadoria;</p> | <p>FioSaúde - Desalinhamento entre as demandas de saúde dos trabalhadores (ex: inclusão de demais agregados), o custo do plano (autogestão com valores semelhantes aos de mercado) e a qualidade dos serviços prestados (ex: descredenciamento de médicos, clínicas, hospitais etc.) em função do modelo de financiamento governamental autorizativo;</p> <p>Busca de soluções alternativas por parte da fundação autárquica (ex: injeção de novos recursos, contratação de serviços pelo Nust) para sanear e desonerar os serviços prestados pela caixa de assistência; aportes de recursos sob outras formas;</p> <p>Fioprev – Impedimento legal do alcance de previdência complementar plena para os trabalhadores – hoje atua apenas como previdência enquanto auxílio invalidez e auxílio morte para os herdeiros.</p> <p>Governança para o alinhamento com as entidades de colaboração Fioprev e Fiosaúde – As entidades constituem colegiados com a participação das unidades que decidem coletivamente as questões de oferta de serviços (serviços e preços), mas que esbarram na rigidez legal, seja nos serviços de saúde, seja nos serviços de previdência.</p> |
| Alinhamento entre a Agenda Corporativa/ Unidades de Atuação - | Lei das Fundações de Apoio; | Há resoluções dos órgãos de controle que exigem um percentual de 67% (2/3) dos colaboradores dos projetos pertencentes a instituição que apóiam; | Os órgãos de controle aplicam atos restritivos à operação da Fiotec, comprometendo sua autonomia; |

| Características do Modelo de Gestão | Marcos legais | Balizamentos dos Marcos Legais | Consequências para o Modelo de Gestão da Fiocruz |
|--|--|--|---|
| Descentralizadas e as Entidades de Colaboração – Fiotec | | <p>Acórdão 2.731/2008- Estabelece regras para a Administração Fundacional - Há verdadeira afronta ao Art. 207 da Constituição Federal de 1988 que prevê autonomia do Ensino Superior e afronta ao artigo 218 da Constituição Federal - Ciência e Tecnologia gozará de incentivo à pesquisa;</p> <p>O Ministério Público tem legitimidade para fiscalizar as Fundações (Código Civil – Art. 66 Código Civil (Ministério Público Estadual). Porém, o MP Federal estende a fiscalização às fundações de apoio em razão de o ente apoiado ser Federal.</p> | <p>Não é permitido à fundação de apoio pagar bolsa como gratificação; Não é permitido à fundação de apoio contratar para realizar funções que possam ser desempenhadas pela Fiocruz; Não é permitido pagar bolsa a servidor para novos projetos de cooperação externa (regra interna);</p> <p>Os critérios para a contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação estão ainda mais rígidos, engessando a operacionalização dos projetos;</p> <p>Em função da ampliação dos controles externos à fundação de apoio e a consequente perda de autonomia e flexibilidade gerenciais, em alguns casos já não compensa contratá-la para gestão de projetos;</p> <p>Governança para o alinhamento com a entidade de colaboração Fiotec. O processo decisório da fundação de apoio é alinhado à corporação e unidades descentralizadas, se utilizando de mecanismos de gestão apropriados, mas a sua flexibilidade gerencial é limitada pelos órgãos externos de controle, o que compromete a performance da fundação e da Fiocruz, porque não mais resolve plenamente a limitada autonomia gerencial da fundação autárquica;</p> |
| Alinhamento entre a Agenda Corporativa/Unidades de Atuação - Descentralizadas e os Parceiros/ Fomentadores | LOA, LDO, PPA, Lei de Inovação, Leis das PPPs, Regulamentação das Agências Financiadoras | | <p>Dificuldade de obtenção de recursos vinculados às necessidades de P&D e tempo de espera para liberação em face da LOA;</p> <p>Impossibilidade de re-investimento imediato de excedente financeiro, e concorrência com o setor privado nacional e/ou público/privado internacional;</p> <p>Impossibilidade de formação de capital de giro, capitalização ostensiva e capital de reserva para depreciação e investimento;</p> <p>Restrição ao acesso no mercado financeiro público ou privado para financiar os investimentos;</p> <p>Dificuldade de estabelecimento de parcerias estratégicas de longo prazo com empresas;</p> |

| Características do Modelo de Gestão | Marcos legais | Balizamentos dos Marcos Legais | Consequências para o Modelo de Gestão da Fiocruz |
|---|--|---|---|
| | | | <p>Regimentos Finep:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os contratos não devem ser operados pelo Sisconv; • Procedimento de compras deve seguir a lei 8.666/93 • Qualquer modificação (remanejamento de rubricas, mudanças em equipamentos a serem comprados, etc), deve ser previamente solicitada e só pode ser posta em prática com a aprovação formal da Finep. • Os recursos financeiros devem ser administrados em conta exclusiva. |
| Alinhamento entre a agenda corporativa/unidades de atuação - descentralizadas e os fornecedores | Lei de Licitações – 8.666/; | Privilegia os menores preços e não a qualidade; Contratos contínuos com prazo máximo de 60 meses; Lista extensa de exigências legais para os processos/contratos de aquisição e importação; | <p>Inadequação da legislação geral de licitação às áreas industriais, de pesquisa e de desenvolvimento científico – ex. por não priorizar a qualidade na aquisição de insumos;</p> <p>Incompatibilidade das exigências da legislação sanitária com o procedimento descrito pela Lei 8.666/93 – ex. dificuldade de importação de insumos altamente específicos;</p> <p>Processo administrativo de aquisição extenso e demorado; Excesso de controle no processo de importação de insumos e equipamentos;</p> <p>Desalinhamento entre a gestão de insumos (materiais e equipamentos) e gestão da operação dos processos institucionais comprometendo resultados principalmente nas áreas de produção e P&DT&I.</p> <p>Governança para o alinhamento com fornecedores – o processo decisório com relação a fornecedores é plenamente controlado pela legislação que privilegia o preço e não a qualidade, limita o tempo de contrato, possui extensa lista de exigências, estando portanto em grande parte fora da governança Fiocruz;</p> |
| Implementação do Plano de Ação ou Execução | LOA; PPA; Lei 4.320/64, Lei 8.112, Lei da | LOA/PPA - Execução orçamentária/financeira anual e não plurianual; | Dependência de autorização para aplicações financeiras; artifícios para transformar recursos anuais em plurianuais (ex: geração de restos a pagar, repasse de recursos para fundação de apoio etc); |

| Características do Modelo de Gestão | Marcos legais | Balizamentos dos Marcos Legais | Consequências para o Modelo de Gestão da Fiocruz |
|-------------------------------------|----------------------------|---|--|
| | Carreira Fiocruz 11.355/06 | Lei 8.666 - Inadequação da legislação geral de licitação às áreas industriais, de pesquisa e de desenvolvimento científico; | <p>Dificuldade de execução orçamentária em função dos recursos orçamentários estarem atrelados aos elementos de despesa sem possibilidade de transferência entre rubricas/elementos;</p> <p>Gestão do excedente financeiro na execução - impossibilidade de apropriar-se de superávit sem autorização; impossibilidade de re-investimento imediato de excedente financeiro na atividade relacionada; impossibilidade de formação de capital de giro e capital de reserva para depreciação e investimento;</p> <p>Limitação de gastos governamentais em determinados elementos de despesa (ex: passagens e diárias);</p> <p>Rigidez na gestão orçamentária dificulta o estabelecimento do orçamento estratégico e sua diferenciação para o orçamento operacional.</p> |

2.3. Perspectivas e Limites da Fiocruz como Fundação Pública Autárquica - Diagnóstico de Governança da Fiocruz

A governança pública é classicamente definida como a capacidade estatal de governar. Ou seja, a habilidade de produzir políticas, gerir as políticas existentes e implementá-las com efetividade. Identificam-se mudanças na forma de gestão política, onde apresenta-se uma alternativa para a gestão exclusivamente hierárquica ou de mercado, acrescentando-se a gestão dos interesses da sociedade, incluindo parâmetros como negociação, comunicação e confiança. É como se fosse assumida pelo Estado a concepção de “mix de governança”, mas sob sua liderança.

Segundo Löffler governança pública deve ser entendida como *“nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes”*.

Na governança pública o Estado é o agente da governança, transformando o Estado tradicional, assumindo novas posturas como de Estado garantidor da produção (ex: co-produtor) do bem público, de Estado ativador das forças do terceiro setor e do mercado, de Estado cooperativo com parcerias estratégicas. É importante salientar que o Estado deve manter sua responsabilidade mesmo em função de eventual substituição dos prestadores públicos por redes de prestadores de serviço, introduzindo, por exemplo, novas formas regulatórias que dêem sustentação à governança pública.

Há muitos entraves à plena efetivação da governança pública como, por exemplo, os períodos de mandatos que por vezes são inferiores ao espaço ao *timing* das questões de gestão, a capacidade limitada de estabelecer parcerias, a falta de gestão estratégica integrada entre as esferas de governo e os problemas de coordenação central federal. Ainda assim, há autores que consideram a governança pública como o terceiro pilar da democracia comunitária ao lado da democracia representativa e da democracia direta, sendo o seu fundamento a cooperação por meio de alianças e redes técnico-políticas.

Pode-se conceituar governança corporativa como a forma das organizações organizarem seus processos decisórios de tal sorte a assegurar *accountability e responsiveness*. Para a OCDE, a governança corporativa está relacionada ao aumento da efetividade organizacional por meio de mecanismos pelos quais as organizações são conduzidas e, particularmente, à maneira pela qual aqueles que controlam a gestão do dia-a-dia da organização são responsabilizados por seu desempenho. A governança corporativa deve estimular adequadamente o conselho deliberativo e a diretoria a perseguir objetivos que sejam do interesse da organização e das partes interessadas e facilitar a fiscalização eficiente, incentivando, assim, as organizações a utilizar os recursos de maneira mais efetiva.

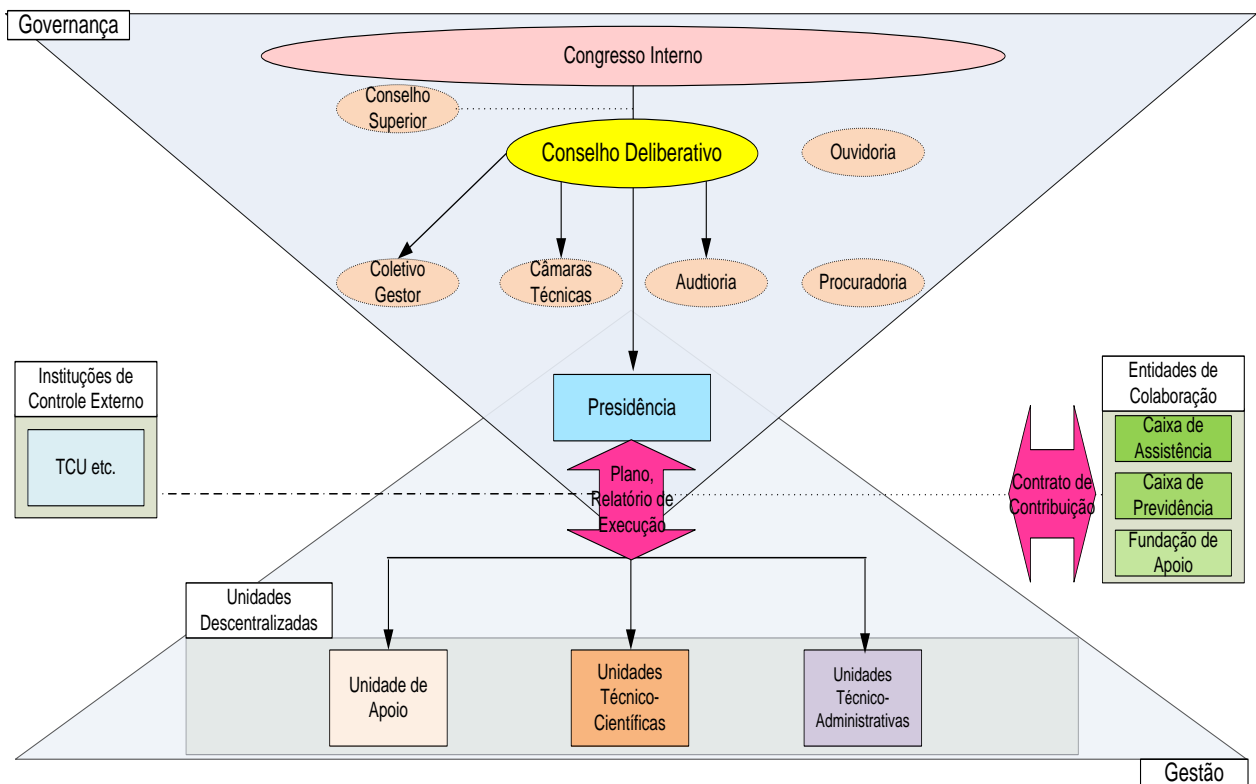
O Instituto Brasileiro de Governança (IBG) define governança corporativa como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de aperfeiçoar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Os princípios da governança corporativa são os seguintes, conforme a Australian National Audit Office (Anao):

- + Liderança - A governança do setor público requer liderança desde o governo e/ou do órgão executivo da organização. O líder requer identificação e articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os atores da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos resultados desejados.
- + Integridade - Relaciona-se com honestidade e objetividade, assim como com valores de probidade na administração dos recursos públicos e gestão dos negócios da entidade
- + Compromisso - Exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.
- + Transparência - Gerar comunicação institucional transparente, regular e estruturada, reduzindo ao mínimo a assimetria e a desconfiança em relação às propostas.
- + Responsabilidade (*accountability*) – Os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações.
- + Integração – Garantir que os elementos da governança estão holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades, providenciando a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de performance requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

A **Figura 3** procura apresentar as principais partes do modelo de governança e de gestão da Fiocruz.

Figura 3 – Sistema de governança e estrutura de gestão da Fiocruz



Na estrutura de governança constam os colegiados deliberativos, Congresso Interno e Conselho Deliberativo, o Conselho Superior de Controle Social e a Ouvidoria, os comitês técnicos – câmaras e fóruns técnicos e o coletivo gestor, e os órgãos de auto-controle como a Auditoria e Procuradoria. A Presidência, entendida como diretoria institucional, é a estrutura de interface entre a governança e a gestão estratégica. No âmbito da gestão estratégica convém salientar os diferentes tipos de vínculo jurídico-administrativo entre a governança, as unidades descentralizadas e as entidades de colaboração.

Essa composição de vínculos mostra o quanto o sistema jurídico-administrativo da Fiocruz já é suficientemente complexo, exigindo diferentes tipos de controle.

No modelo jurídico-administrativo da autarquia corporativa as unidades descentralizadas são, da mesma forma, pessoas jurídicas de direito público para prestar serviço público ou exercer atividade administrativa. Estão submetidas ao regime jurídico de gestão da administração direta, inclusive quanto a atos e processos administrativos, licitações, contratações, bens, servidores públicos, responsabilização, prestação de contas, imunidades tributárias e prerrogativas processuais. São supervisionadas por meio de seus planos diretamente pela Presidência, conselhos deliberativos e de controle social corporativos e pelas instâncias de auto-controle.

As entidades de colaboração são pessoas jurídicas de direito privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, que desenvolvem atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do

Poder Público. O vínculo da autarquia com as entidades de colaboração é estabelecido por contrato público de colaboração, inclusive nas modalidades de contrato de gestão, termo por monitoramento e avaliação das relações contratuais estabelecidas.

Essa complexidade de vínculos da autarquia corporativa nos remete a importante parte da governança que são os controles, em geral, segmentados em autocontrole, controle externo e controle social, invariavelmente não integrados.

A Fiocruz não dispõe de rede sistêmica de controle interno. Entretanto, o controle correcional é exercido pela auditoria e tem caráter reativo, podendo ser ativado por provocação interna ou externa. Destaca-se o controle a priori apenas administrativo exercido pelo órgão da Procuradoria Federal. O controle externo é exercido comumente pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União; a Auditoria é a interface institucional para o controle externo. O controle social deve ser exercido pela sociedade civil por meio da participação na gestão das políticas e programas públicos, objetivando o aperfeiçoamento da gestão pública, a garantia da legalidade, a efetividade das políticas públicas e a eficiência administrativa. Na Fiocruz tem-se controle social no Conselho Superior, na participação da sociedade nos conselhos deliberativos das unidades e na Ouvidoria interna e externa.

Conforme observado acima, principalmente pelas recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os avanços na governança corporativa da empresa pública são hoje praticamente exigidos para a governança da fundação autárquica. Assim, pode-se afirmar que, na perspectiva da governança corporativa Fiocruz, a estrutura atual de governança como constituída, é capaz de responder adequadamente na eventual possibilidade de incorporação de subsidiária.

Parte 3 – Proposição de melhorias incrementais no modelo de gestão

As melhorias incrementais podem ser divididas em dois grandes grupos. Um primeiro relacionado com ajustes legais em todo o aparato normativo ao qual está submetida a organização. Um segundo, dito de natureza gerencial, decorrente de melhorias em políticas e processos que aperfeiçoem a prática de gestão atual, independente de novas alterações legais. Natural que ambos são desejáveis e considerados.

De imediato, assume-se que diversas iniciativas já praticadas na gestão da Fiocruz devem ser enriquecidas e expandidas, potencializando resultados e desempenhos em todas as áreas da instituição. Várias dessas práticas já são consagradas, como os programas de desenvolvimento tecnológico tanto da área de insumos em saúde (PDTIS), quanto na saúde pública (PDTSP). O campo da pesquisa também possui experiência acumulada através do Programa de Apoio à Pesquisa Estratégica em Saúde (Papes). Outras iniciativas merecem ser destacadas, reconhecendo-se as conquistas, mas assumindo que merecem ser aperfeiçoados. Especificamente no campo da pesquisa, recente inovação deve ser expandida. Trata-se do Programa Estratégico de Pesquisa (Proep), aberto originalmente no IOC e já expandido para o PDTSP em pesquisa clínica e em fase de negociação final no Centro de Pesquisas René Rachou (Fiocruz Minas Gerais).

Trata-se de programa em parceria da Fiocruz com o CNPq e que permite aplicação de recursos para aquisição de insumos de pesquisa diretamente geridos pelos pesquisadores, em projetos aprovados em editais exclusivamente internos e com recursos do tesouro da Fiocruz, intermediados pelo CNPq. Já em 2012 essa inovação deve envolver mais programas e unidades. Importante valorização neste programa deve se dar ao fato de permitir aplicação de recursos de forma plurianual, assegurados na aprovação de cada projeto.

Outros exemplos que devem ser valorizados enquanto inovações que geram melhorias incrementais importantes e que merecem ser aperfeiçoadas estão relacionadas com a implantação de plataformas diversas, seja no ensino (Ensino à Distância, por exemplo) ou na pesquisa. O uso racional de recursos, organizados em forma de plataformas de uso mais coletivo tem possibilitado ganhos importantes e são exemplos a serem continuamente fortalecidos.

Política e programa para os laboratórios de referência constituem outro exemplo, em parceria (lógica de contratualização) com o Ministério da Saúde que possibilitam novas condições gerenciais e devem igualmente ser destacados para a continuada melhoria incremental, seja em termos de financiamento ou em termos de mecanismos que elevem a eficiência e a qualidade no funcionamento destes.

Do mesmo modo diversas outras iniciativas gerenciais permitem alargar as alternativas de gestão, com criatividade e inovação, gerando melhores condições de operação em cada unidade. Diversos outros programas seguem essa perspectiva de melhoria incremental.

A seguir, são identificadas algumas possibilidades de melhorias que exigem ajustes legais focalizados, isto é, alterações em normas ou leis específicas, de modo a alargar autonomias e maior flexibilidade de gestão.

3.1. – Análise da aplicabilidade das soluções jurídico-administrativas incrementais à Fiocruz

As instituições públicas de pesquisa, as agências de fomento e as fundações de apoio à P&D são constrangidas por uma série de dificuldades administrativas e operacionais que comprometem a capacidade de prestação de serviços tecnológicos à sociedade e a produção de ciência. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Academia Brasileira de Ciência (ABC) e o Fórum das Fundações Estaduais de Apoio (FAPs) envidaram esforços para elaborar um diagnóstico da situação e sistematizar propostas para o enfrentamento dos principais problemas.

É importante considerar que o ambiente de C&T nacional foi alterado na última década por um conjunto de leis (Inovação; do Bem; de Uso de Animais de Laboratório; de Acesso à Biodiversidade), bem como pela emergência das noções de inovação e de sistema nacional de inovação. Estas mudanças procuraram redefinir a posição da C&T no processo de desenvolvimento econômico do país, baseando-se em um modelo de C&T muito próximo ao praticado pelos países da Europa Ocidental e América do Norte. Entretanto, temos um ambiente caracterizado pela baixa flexibilidade de gestão e regulado por um conjunto de leis dissonantes, com dispositivos não regulamentados. Especificamente com relação à Lei de Licitações (8.666), há incompatibilidade entre a flexibilização de alguns dispositivos para compras realizadas por instituições de pesquisa e o imperativo observado pelos organismos de controle, que de modo geral procuram coibir toda e qualquer dispensa, mesmo às previstas em lei. Essa incompatibilidade exemplifica que mudanças no marco legal não eliminam a necessidade de estabelecer pactos entre organismos públicos de controle ligados à administração direta, ao judiciário e às agências reguladoras.

Dispomos, portanto, de um conjunto de iniciativas cujas propostas encontram-se dispersas em uma série de textos, documentos e atas. Citamos aqui os textos preparatórios para a 4ª Conferência Nacional de C&T&I (CNCTI); no Documento conjunto da SBPC e ABC; no Documento de Recomendações à 4ª CNCTI (MCT) que sintetiza contribuições das reuniões estaduais; na Ata da Reunião Conjunta do Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I (Consect) e do Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap), ocorrida em Belo Horizonte, em maio de 2011. Há, entretanto, um consenso em torno de três questões: (1) o regime jurídico de compras, contratações e parcerias, (2) o acesso à biodiversidade e (3) a importação de insumos para a pesquisa. Acrescenta-se o GT constituído entre a Finep e a Associação Nacional de Pesquisas e Desenvolvimento de Empresas Inovadoras - Anpei com o objetivo de propor mudanças na estrutura do marco legal regulatório do Sistema Nacional de C,T&I. As principais recomendações são a) a revisão dos instrumentos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT) voltados a empresas; b) a definição clara e ampla de mecanismos de financiamento que ainda possuem insegurança jurídica, com destaque para subvenção econômica; c) a orientação definitiva sobre a divisão orçamentária e a cooperação entre instituições de C&T e empresas³.

É preciso, por conseguinte, observar que: a) as iniciativas são amplamente influenciadas pelo diagnóstico elaborado pela SBPC em associação com a ABC; b) parte significativa das recomendações focam os problemas identificados na relação universidade/empresa, visando a implementação da Lei da Inovação; c) não há menção nos documentos produzidos sobre o

³ A proposta da Finep está em discussão no GT com a Anpei.

tema a mudanças no modelo jurídico institucional observado pelas instituições de pesquisa nacionais. De fato, o conjunto de recomendações aproxima-se muito mais de uma reforma jurídico-administrativa, ainda que focalizada.

No tocante ao regime jurídico de compras, contratações e parcerias a principal proposta da SBPC-ABC era a edição de uma medida provisória específica para a área de C&T. A lógica era estabelecer um regime jurídico especial para licitações e contratos, além de alterar as normas para aquisição de bens e serviços por fundações de apoio. Já com relação à importação de insumos para pesquisa, propõem cinco medidas para melhoria incremental dos processos⁴:

- a) propor portaria interministerial para unificar, em um só documento, as definições e regras quanto aos procedimentos de importação e as instâncias de fiscalização, visando facilitar a operação por parte do cientista, evitando assim a sobreposição de fiscalização (distribuir as competências entre os agentes de forma mais clara e precisa);
- b) incorporar nessa portaria interministerial os avanços trazidos por instruções normativas da Receita Federal (IN n. 799/07) e da Anvisa (RDC n. 1, de 22/1/2008);
- c) propor a desburocratização do procedimento de importação de materiais, por meio da diminuição das exigências documentais, eliminando a necessidade de encaminhar documentos repetidos nas diversas etapas da importação;
- d) alterar a RDC n. 1, de 22/1/2008, da Anvisa, para permitir expressamente os benefícios da importação facilitada aos serviços de entrega expressa, e não apenas as modalidades Siscomex e remessa postal;
- e) propor critérios que limitem a discricionariedade exercida pelo agente fiscal nos termos do art. 49 da IN SRF n. 680/2006;
- f) incentivar os órgãos públicos que atuam na regulamentação, fiscalização e controle da importação de materiais e insumos para a pesquisa a realizarem e auxiliarem na viabilização de programas de capacitação dos agentes, fiscais e gestores responsáveis, a fim de que adquiram familiaridade a respeito das peculiaridades dos insumos e materiais destinados à pesquisa científica e tecnológica, habilidade para distinção da natureza dos produtos, e, finalmente, segurança para aplicarem as normas existentes.

No momento, temos apenas uma importante iniciativa em curso com importante repercussão para a Fiocruz, alcançando-se sucesso, muito embora sem mais uma vez abarcar a área de produção. Trata-se do PL para instituição de um *Código de Ciência, Tecnologia e Inovação* (regulamentando os arts. 218 e 219 da Constituição) em tramitação no Senado Federal. Em linhas gerais o PL observa o conjunto de propostas da SBPC, da ABC e do Fórum das Fundações Estaduais de Amparo a Pesquisa e parece incorporar alguns itens debatidos pelo GT Finep-Anpei. Assim, o PL versa sobre regramento para contratações e aquisições; regulação de trabalho nas universidades com foco nos regimes de dedicação exclusiva (DE) (atenção à possibilidade de pesquisadores de entidades públicas trabalharem em empresas privadas/Lei de Inovação); importação; subvenção; mudanças na gestão FNDCT (geridos pela FINEP); flexibilização da lei de acesso a patrimônio genético e a biodiversidade; relações de parceria Instituições de Pesquisa (IPs) públicas e privadas; concessão de bolsas para servidores para capacitação; contratação temporária de servidor.

O código preserva diretrizes da lei da Inovação no tocante, sobretudo, ao incentivo à associação público-privado. No item relativo a aquisições e contratações o PL estabelece que

⁴ SBP. Marco legal adequado às atividades de C,T&I. Nota técnica. Seminário temático preparatório Ciência Básica.

instituições de pesquisa devem utilizar procedimento de seleção, enquanto as fundações de apoio deverão ser regidas por seu próprio regulamento ou pela seleção simplificada. O documento de recomendações à 4ª CNCTI contém várias sugestões baseadas no aprofundamento da descentralização, com regionalização, estadualização e até municipalização de leis e agências de fomento, preconizando a elaboração de agendas de pesquisa regionais. Porém um ponto importante são as recomendações para a ampliação e o aprofundamento da parceria Finep e BNDES, referindo-se especificamente à ampliação do programa juros zero da Finep, e a maior aproximação destes órgãos com o CNPq e as fundações de apoio.

Independente da tramitação do PL e da efetividade das iniciativas que buscam maior articulação entre BNDES, Finep, FAPs e CNPq, há um conjunto de melhorias incrementais à própria gestão da Fiocruz capazes de aperfeiçoar processos e otimizar recursos, vários observados adiante.

3.2. - Análise de soluções gerenciais no modelo jurídico-administrativo incremental via GesPública

A análise das soluções incrementais, tanto de caráter gerencial quanto legal-administrativo, utiliza referencial de diagnóstico (Brasil, 2009), que guarda semelhança com o GesPública, para produzir a avaliação do impacto da gestão sobre a área de produção de insumos da Fiocruz, muito embora gerando repercussões para todas as unidades. Ou seja, entende-se como premissa que a requerida mudança organizacional pode ensejar a revisão de várias funções de gestão, inclusive do modelo jurídico-administrativo. O referencial a seguir apresentado (Brasil, 2009) trata de análise multidimensional que contempla as seguintes dimensões:



Convém explicar que a função custo e investimentos foi entendida como gestão orçamentária-financeira e a função estratégia/plano/execução e avaliação em verdade perpassa todas as outras funções e, portanto, pode ter sua abordagem diluída nas outras. A função de processo visa aprimorar os macroprocessos institucionais, mas para esse estudo ficaria concentrado nos processos de suprimento. A função de gestão de pessoas requer importante diagnóstico e a função modelo jurídico-administrativo não será trabalhada a priori. Poderia-se dizer que em lugar desta função considerou-se relevante trabalhar a função do apoio fundacional como mecanismo de atenuação dos problemas do modelo autárquico. As duas outras funções não foram consideradas como contendo esgotamentos relevantes que impactassem sobremaneira a área de produção.

Assim, construiu-se o quadro abaixo, que auxilia no mapeamento das questões mais expressivas nas quais o processo de gestão da produção se depara no curto, médio e longo prazos. Cabe ressaltar que as cinco funções selecionadas são as que, segundo as unidades de produção, apresentam maiores problemas de gestão em função dos óbices determinados pelo modelo jurídico-administrativo da fundação autárquica. Conforme dito acima, procurou-se trabalhar a função de gestão estratégica de forma transversal às cinco funções/dimensões escolhidas.

| Funções de Gestão - Processo de Gestão - PDCA | Gestão do Trabalho | Gestão orçamentária / financeira | Gestão da Aquisição e de Parcerias | Gestão de Investimentos | Gestão do Apoio Fundacional |
|---|--|---|---|--|--|
| Planejamento / Execução | <p>Análises estratégicas plurianuais de gestão de pessoas limitadas;</p> <p>Falta de autonomia legal para adequar estrutura organizacional à dinâmica institucional.</p> <p>Dificuldade de planejar no longo prazo a carreira dos servidores.</p> <p>Carência da autonomia para contratação de pessoal e definição da política salarial.</p> <p>Falta de pessoal especializado em gestão administrativa, tecnológica e econômica. Seleção de pessoal apenas por concurso público e disponibilidade de poucas vagas para produção.</p> <p>Administração da carreira centralizada no</p> | <p>Planejamento orçamentário plurianual descontínuo.</p> <p>Rigidez de execução orçamentária e financeira – atrelamento à lei orçamentária federal.</p> <p>Atrasos na liberação de recursos financeiros.</p> <p>Fluxo orçamentário-financeiro irregular e imprevisível.</p> <p>Limitação de gastos governamentais em determinados elementos de despesa.</p> | <p>Plano Diretor de Obras plurianual descontínuo - restrição da execução anual, acarretando limitações na gestão plurianual das obras.</p> <p>Ausência de flexibilidade na contratação de serviços e obras relacionadas à atividade de produção de vacinas, medicamentos, kits para diagnóstico e biofármacos.</p> <p>Execução de convênios/contratos que são plurianuais, mas são operados com foco anua, acarretando perdas por necessidade de devolução de recursos.</p> <p>Dificuldade de estabelecimento de parcerias de longo</p> | <p>Ampliação da dependência da captação externa – recursos não orçamentários.</p> <p>Impossibilidade de receber recurso reembolsável (contrair dívida).</p> <p>Restrição de acesso ao mercado financeiro público ou privado para financiar os investimentos.</p> <p>Restrições de gestão orçamentária e financeira com reflexo direto na política de investimento.</p> <p>Dificuldade de ampliar economia de escala/redução de custo por falta de investimento.</p> <p>Dificuldade de investimentos em capital para: (i) substituição de bens de capital no fim da sua vida útil – o valor</p> | <p>Apoio a gestão orçamentária/financeira de projetos.</p> <p>Necessidade de parceria com a fundação de apoio para ampliar a eficiência / competitividade da produção, por exemplo, via redução de tempos de resposta da produção;</p> <p>Apoio na questão da gestão orçamentária plurianual, embora com solução heterodoxa.</p> <p>Possibilidade de aplicação do recurso do projeto, sem necessidade de anuência formal.</p> <p>Apoio efetivo aos projetos de implementação de transferências de tecnologia e de plataformas tecnológica, bem como aos projetos de manutenção da indústria em funcionamento.</p> <p>Ação dos órgãos de controle que aplicam atos restritivos à atuação da Fiotec.</p> <p>Não permissão da fundação de</p> |

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| | <p>governo, a qual não contempla as especificidades da indústria. Limitadores salariais que inviabilizam em geral a contratação e manutenção de pesquisadores e gerentes de alto nível de especialização</p> | | <p>prazo com empresas.</p> <p>Ausência de flexibilidades na legislação para compras.</p> <p>Exigência de certificação de qualidade e capacidade de fornecedores.</p> | <p>gira em torno de 6 a 10% do faturamento anual;</p> <p>(ii) aumento da capacidade produtiva;</p> <p>(iii) modificação de processos produtivos para redução de custos e melhoria da qualidade dos produtos;</p> <p>(iv) atendimento às exigências regulatórias com relação às Boas Práticas de Fabricação (BPF) e biossegurança das áreas produtivas, resultando na necessidade de adequação de áreas físicas e aquisição de equipamentos.</p> | <p>apoio contratar para realizar funções que possam ser desempenhadas pela Fiocruz. Os critérios praticados pelas fundações de apoio para contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação estão mais rígidos, engessando a operacionalização dos projetos.</p> |
|--|--|--|--|---|--|

| | | | | | |
|-----------------------------|--|--|---|---|---|
| <p>Avaliação e Controle</p> | <p>Exigência de pessoal qualificado associada a salários pouco competitivos. Perda de competitividade pela falta de atração de pesquisadores e gerentes de ponta com nível internacional. Baixa capacidade de captação de profissionais qualificados no mercado. Limitação na gestão de pessoal (produtividade e outros). Alto nível de terceirização.</p> | <p>Burocracia da gestão orçamentária acarretando falta de agilidade, flexibilidade e economia em custos.</p> <p>Devolução de recursos ao final do exercício para o Governo.</p> <p>Soluções não convencionais para transformar recursos anuais em recursos plurianuais.</p> <p>Impossibilidade de aplicação financeira sem autorização.</p> <p>Impossibilidade de formação de capital de giro (carência de recursos de capital de giro), e capital de reserva para depreciação.</p> <p>Falta de recursos em capital.</p> <p>Recomendações da OMS por gestão administrativa autônoma e busca de</p> | <p>Desalinhamento entre a gestão de insumos (materiais e equipamentos) e a gestão de operação dos processos institucionais, comprometendo resultados da produção.</p> <p>Modalidades de licitação e prazos legais incompatíveis com as necessidades da atividade de produção industrial, principalmente com a agilidade necessária; Incompatibilidade das exigências da legislação sanitária com o procedimento descrito pela Lei 8.666/93 (ex: dificuldade de importação e insumos altamente específicos).</p> <p>Problemas na prestação de contas de contratos/convênios plurianuais.</p> | <p>Dificuldade de aumentar a eficiência da produção.</p> <p>Necessidade de implementar mecanismos de competitividade gerencial.</p> | <p>Minimização dos problemas de gestão de projetos de P&DT&I.</p> <p>Permanência dos problemas de formação de capital.</p> <p>Indisponibilidade de mecanismos que resolvam os problemas de financiamento.</p> |
|-----------------------------|--|--|---|---|---|

| | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| | | <p>autonomia econômica.</p> <p>Problemas de gestão de projetos de PDT&I (Contratos plurianuais com lógica legal-orçamentária anualizada).</p> | | | |
|--|--|---|--|--|--|

Com base nas informações acima levantadas (quadro anterior), é possível construir um quadro síntese apresentado a seguir que submete as questões levantadas ao modelo jurídico administrativo incremental e ademais busca identificar soluções gerenciais por meio do GesPública. O que se faz necessário avaliar é o padrão de solução possível de ser alcançada e em que espaço de tempo, e além disso, quais as seriam as pendências relevantes e seus respectivos impactos ao longo do tempo.

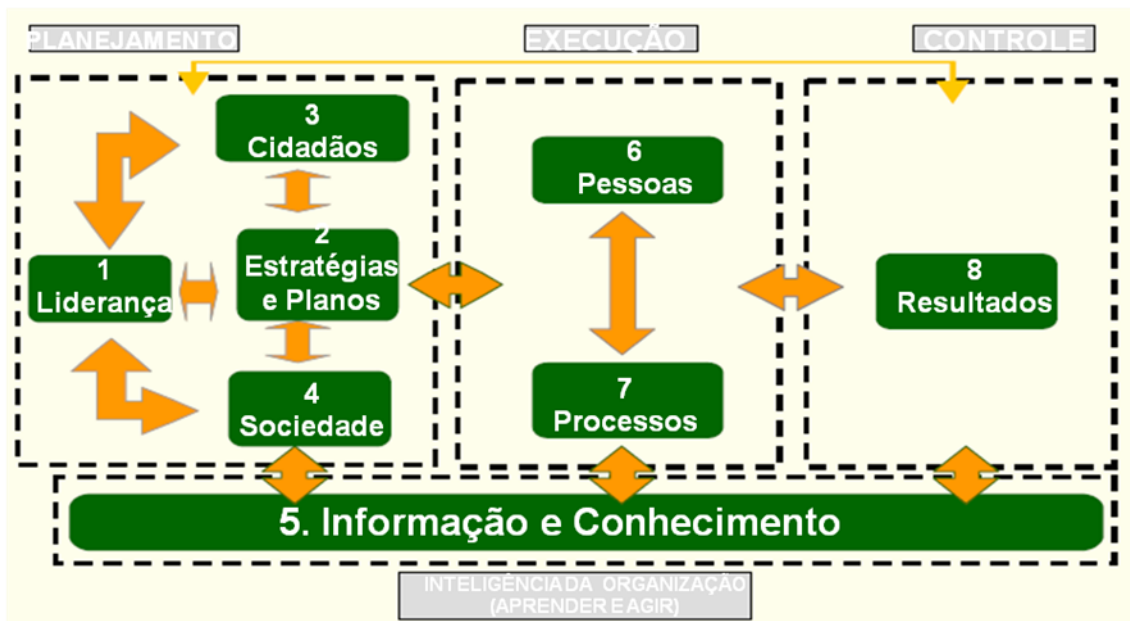
O modelo jurídico administrativo incremental tomado como referência deverá ser aquele que está sendo construído por entidades como SBPC, Consecti, Confap e igualmente por decretos como o mais recente referente às fundações de apoio.

Com relação ao modelo gerencial do GesPública, é possível gerar análises das evidências apresentadas e indicar soluções pelo conjunto de critérios e/ou com base nos fundamentos da excelência gerencial⁵. O critério 1 examina a liderança na perspectiva da governança, governabilidade, exercício da liderança, promoção da cultura da excelência e da avaliação de desempenho. O critério 2 trabalha a formulação e a implementação das estratégias. O critério 3 busca avaliar interação com os cidadãos via formação de imagem e relacionamento. O critério 4 diagnóstica como se aborda as responsabilidades institucionais perante a sociedade via atuação socioambiental, ética e controle social e alinhamento às políticas públicas. O critério 5 avalia a gestão da informação e do conhecimento em perspectiva comparativa. O critério 6 é o da gestão das pessoas, que envolve sistema de trabalho, capacitação e desenvolvimento e qualidade de vida. O critério 7 avalia os processos cindidos em finalísticos e de apoio, os processos de suprimentos e os orçamentários e financeiros. O critério 8 é uma síntese dos outros na perspectiva de resultado.

O modelo de excelência em gestão adotado pelo GesPública pode ser sintetizado na figura abaixo enquanto aplicação do processo gerencial PDCA no que o MPOG denomina de Modelo de Excelência da Gestão Pública⁶. O referencial a seguir agrupa os oito critérios em quatro blocos, que são o planejamento, a execução, a inteligência e o controle em plena sintonia com o PDCA. Os blocos se interrelacionam assim como as partes internas de cada bloco, evidenciando a importância da abordagem integrada.

⁵ São fundamentos do GesPública: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, responsabilidade social, controle social e gestão participativa.

⁶ “Representa um sistema [processo] gerencial constituído de oito partes integradas, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão”.



Assim será necessário escrutinar cada problema *vis-à-vis* os dois modelos, de forma a identificar soluções isoladas e conjuntas sempre baseadas no horizonte temporal, e por conseguinte avaliar eventuais pendências.

| Questões e Soluções Funções de Gestão | Principais Questões da Produção | Soluções do Modelo Jurídico Administrativo Incremental | Soluções Gerenciais via Gespública | Balanço de Soluções e Pendências |
|--|--|--|--|---|
| Gestão do Trabalho | <ol style="list-style-type: none"> 1) Falta de autonomia legal para adequar estrutura organizacional à dinâmica institucional. 2) Dificuldade de planejar no longo prazo a carreira dos servidores. 3) Carência da autonomia para contratação de pessoal e definição da política salarial. 4) Falta de pessoal especializado em gestão administrativa, tecnológica e econômica. 5) Administração da carreira centralizada no Governo, a qual não contempla as especificidades da indústria. 6) Limitadores salariais que inviabilizam em geral a contratação e manutenção de pesquisadores e gerentes de alto nível de especialização. | <ol style="list-style-type: none"> 2) A recente proposta federal de gatilho de concurso público resolve a questão em parte. A gestão da carreira é mais abrangente. | <ol style="list-style-type: none"> 1) As soluções gerenciais como, por exemplo, criar DAS, artificialmente podem acarretar consequências legais. Houve plenária extraordinária do V Congresso Interno específica para tratar do tema com geração de propostas, mas que esbarraram na autorização legal. 3) A Fiocruz convive com estrutura de trabalho estatutária e não-estatutária o que gera inúmeras questões de difícil gestão. São elaborados estudos de perfil e demanda de pessoal e análise de mercado de salários, mas não se consegue implantar política, principalmente para terceirizados. A maioria dos funcionários da produção é de terceirizados em função do histórico de limites de oferta de vagas no âmbito público e da dinâmica do mercado da área de produção. Nas unidades de produção, a alternativa | <ol style="list-style-type: none"> 1) Não resolvido; 2) Parcialmente resolvido. 3) Não resolvido; 4 e 5) Não resolvidos; 6) Não resolvido. |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | <p>gerencial é a solução de contratação de empresa de terceirização, que têm representado elevado risco em função de: custo elevado, elevada possibilidade de perda de profissional para o mercado, atrasos na contratação, denúncias de contrato, gestão de mais de um contrato, perspectiva de curto prazo etc.</p> <p>4 e 5) As unidades de produção requerem profissionais de linha intermediária especializados ao nível do mercado e no curto espaço de tempo. Há política implementada de capacitação de servidores e não servidores (incluída no contrato de terceirização) nas unidades de produção. A solução gerencial de qualificação de pessoal via empresas de terceirização tem óbices óbvios, as é um realidade necessária. Para a produção a gestão de pessoal servidor é também custosa pela falta de perfil adequado na entrada e rigidez de evolução na carreira.</p> <p>6) As unidades de produção procuram</p> | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|----------------------------------|---|--|---|--|
| | | | gerir as carreiras do servidor e do terceirizado de alto nível de especialização com investimentos em capacitação técnica e gerencial, mas não dispõem de mecanismos legais de reconhecimento/recompensa pelo seus êxitos, potencializando a perda para o mercado em função, em síntese, desses limites salariais. Para a área de produção o sistema de avaliação de desempenho com impacto no salário esbarra na questão legal. | |
| Gestão orçamentária / financeira | <ol style="list-style-type: none"> 1) Planejamento orçamentário plurianual descontínuo. 2) Rigidez de execução orçamentária e financeira em função de atrelamento à lei orçamentária federal. 3) Atrasos na liberação de recursos financeiros. 4) Fluxo orçamentário-financeiro irregular e imprevisível. 5) Limitação de gastos governamentais em determinados elementos de despesa. 6) Devolução de recursos ao final | | <p>1 e 2) A Fiocruz dispõe de plano de médio e curto prazos orçamentados, mas que não podem ser efetivados em função da vinculação à LDO, LOA e Lei 4.320. Como pode a área de produção não conseguir sequer implementar uma meta bienal, que dirá o seu plano decenal (2010-2020)?</p> <p>3 e 4) O negócio público de produção tem prazos e cronogramas críticos, sob pena de não cumprimento de metas de entrega de vacinas e medicamentos. Por outro lado, o fluxo de liberação do orçamentário-</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Não resolvido; 2) Não resolvido; 3) Não resolvido; 4) Não resolvido; 5) Não resolvido; 6) Não resolvido; 7) Não resolvido; 8) Não resolvido; |

| | | | | |
|--|---|--|---|--------------------------|
| | <p>do exercício para o Governo.</p> <p>7) Soluções não convencionais para transformar recursos anuais em recursos plurianuais.</p> <p>8) Impossibilidade de formação de capital de giro (carência de recursos de capital de giro) e capital de reserva para depreciação.</p> <p>9) Problemas de gestão de projetos de PDT&I (Contratos plurianuais com lógica legal-orçamentária anualizada).</p> | | <p>financeiro público não se adequa à natureza específica do negócio público, tendo “vida própria”. Conquanto haja reuniões com apresentações de demanda, normalmente a segue o calendário legal.</p> <p>5 e 6) A instituição planeja em determinada natureza/elemento de despesa, mas para a execução orçamentária não tem o seu pleito respeitado. Na produção uma troca de capital por custeio pode representar o não investimento na linha de produção e, portanto, a elevação de custo de manutenção, do custo do produto final, perda de prazo etc. Em função dessa permuta, a unidade de produção muitas vezes se vê obrigada a devolver recursos em natureza não solicitada, recursos esses que podem não ser retornados prontamente no início do ano seguinte.</p> <p>7) São muitas as soluções heterodoxas adotadas para transformar os</p> | <p>9) Não resolvido;</p> |
|--|---|--|---|--------------------------|

| | | | | |
|------------------------------------|---|--|--|--|
| | | | <p>recursos anuais em plurianuais, a saber: inscrição em restos a pagar, contratação da fundação de apoio, etc. São soluções paliativas que representam elevado risco de perda do recurso e de responsabilização.</p> <p>8) Não há nenhum dispositivo legal que permita formação de capital, qualquer que seja sua natureza ou fim, nas fundações autárquicas. Para a área de produção operar precisa de capital de giro enquanto excedente (ativo sobre o passivo) para financiar estoque, contas a receber, atividades/projetos estratégicos, atividades operacionais em geral. Na maioria das vezes, a solução heterodoxa encontrada é via fundação de apoio.</p> <p>9) Não é possível gerenciar projetos plurianuais altamente estratégicos de P&DT&I com a lógica anualizada. Não há solução gerencial para esse óbice legal.</p> | |
| Gestão da Aquisição e de Parcerias | 1) Plano Diretor de Obras plurianual descontínuo - restrição da execução anual, | 2, 5, 6, 7) Poderia mencionar o Código de C&T&I, mas ainda é proposta. | 1) O plano diretor de obras plurianual encontra problemas na sua execução em função do processo de | 1) Não resolvido; 2) Não resolvido; |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| | <p>acarretando limitações na gestão plurianual das obras.</p> <p>2) Ausência de flexibilidade na contratação de serviços e obras relacionadas à atividade de produção de vacinas, medicamentos, kits para diagnóstico e biofármacos.</p> <p>3) Execução de convênios/contratos que são plurianuais mas são operados com foco anual acarretando perdas por necessidade de devolução de recursos.</p> <p>4) Dificuldade de estabelecimento de parcerias de longo prazo com empresas.</p> <p>5) Desalinhamento entre a gestão de insumos (materiais e equipamentos) e a gestão de operação dos processos institucionais comprometendo resultados da produção.</p> | | <p>aquisição/contratação. Como viabilizar em tempos de mercado a construção de obras como por exemplo do novo Centro de Processamento Final, do Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para Diagnóstico (CIPBR), a Planta de Produção de Plataforma Vegetal e a planta de pneumococos.</p> <p>2, 5 e 6) Da mesma forma para contratação de insumos e serviços. O <i>timing</i> de contratação de insumos e serviços para a área de produção é sempre crítico em função dos compromissos de entrega já assumidos. Mesmo pré-qualificando os fornecedores, a falta de agilidade da lei de licitações cria obstáculos a aquisição do ponto de vista do tempo. A solução é novamente não convencional, contratando os insumos/serviços pela fundação de apoio com os riscos de responsabilização.</p> <p>3 e 8) Os reflexos mais comuns em função da impossibilidade de gestão</p> | <p>3) Não resolvido;</p> <p>4) Não resolvido;</p> <p>5) Não resolvido;</p> <p>6) Não resolvido;</p> <p>7) Não resolvido;</p> <p>8) Não resolvido;</p> |
|--|--|--|--|---|

| | | | | |
|-------------------------|---|--|---|--|
| | <p>6) Modalidades de licitação e prazos legais incompatíveis com as necessidades da atividade de produção industrial, principalmente com a agilidade necessária;</p> <p>7) Incompatibilidade das exigências da legislação sanitária com o procedimento descrito pela Lei 8.666/93 (ex: dificuldade de importação e insumos altamente específicos).</p> <p>8) Problemas na prestação de contas de contratos/convênios plurianuais.</p> | | <p>plurianual dos contratos em geral são as perdas de recursos e as complicações na prestação de contas. Não há solução gerencial.</p> <p>4) As parcerias de contratos contínuos podem ser de até 60 meses e em geral não representam maiores problemas porque a lógica anual consegue ser aplicada. Mas, no caso das PPPs, os problemas de gerenciamento são maiores em função da lógica anual da gestão pública.</p> <p>7) A instituição se planeja para gerir as exigências da legislação sanitária, como as boas práticas de laboratório e de fabricação, mas esbarra na demanda de agilidade e flexibilidade no processo de aquisição. Com isso a questão regulatória termina por impor restrições à produção. A solução não se verifica via instrumento convencional.</p> | |
| Gestão de Investimentos | 1) Ampliação da dependência da captação externa para recursos não orçamentários | | 1) Em particular na área de produção os investimentos demandados seriam bastante significativo, como por | |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>2) Impossibilidade de receber recurso reembolsável (contrair dívida).</p> <p>3) Restrição de acesso ao mercado financeira público ou privado para financiar os investimentos.</p> <p>4) Restrições de gestão orçamentária e financeira com reflexo direto na política de investimento.</p> <p>5) Dificuldade de ampliar economia de escala/redução de custo por falta de investimento.</p> <p>6) Dificuldade de investimentos em capital para: (i) substituição de bens de capital no fim da sua vida útil – o valor gira em torno de 6% a 10% do faturamento anual; (ii) aumento da capacidade produtiva; (iii) modificação de processos produtivos para redução de custos e melhoria da qualidade dos produtos; (iv) atendimento às exigências</p> | | <p>exemplo para Biomanguihos nos próximos cinco anos: (i) CIPBR – 300 milhões (boa parte já investido) - ; (ii) NCPFI – 800 milhões – a começar; (iii) plataforma vegetal – 170 milhões – a começar; (iv) novo prédio administrativo – 40 milhões – a começar; (v) prédio pneumococos – ainda sem definição de valor. Não há como gerir tal demanda apenas com recursos do tesouro; é preciso lançar mão de financiamentos de elevada monta via bancos oficiais, como o BNDES.</p> <p>2 e 3) A lei da fundação autárquica não permite a contração de dívida como a maioria das fábricas opera. Com isso a captação de maiores volumes de recurso fica impossibilitada. O mercado público de financiamento só opera empréstimos de valores elevados com modelo jurídico de empresa pública ou fundação estatal.</p> <p>4) O planejamento e a execução da gestão orçamentária-financeira não</p> | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|---|--|
| | <p>regulatórias com relação às Boas Práticas de Fabricação (BPF) e biossegurança das áreas produtivas, resultando na necessidade de adequação de áreas físicas e aquisição de equipamentos.</p> <p>7) Necessidade de implementar mecanismos de competitividade gerencial.</p> | | <p>impede que sua lógica anual e limitada do ponto de vista por exemplo de disponibilidade de capital para investimento reflita sobre a dificuldade de modernização das plantas de produção. Não há como resolver pelas vias gerenciais tal questão, que é um problema de ordem legal e de falta de recursos de investimento no Tesouro. Não há solução gerencial, nem via fundação de apoio.</p> <p>5 e 6) A gestão da modernização da produção é planejada, por exemplo no plano 2010-2020 de Biomanguinhos. Os reflexos da não modernização do parque/obras e de outras tecnologias/equipamentos se traduzem na escala/custo – regulação de preço, nos tempos de atravessamento/entrega, no <i>mix</i> de produção, na segurança e qualidade da produção, etc.</p> <p>7) A gestão da vantagem comparativa ou essencial é um posicionamento permanente das unidades produtivas,</p> | |
|--|---|--|---|--|

| | | | | |
|-----------------------------|--|--|--|--|
| | | | <p>mas a colocação em prática dessa lógica da excelência da produção é uma utopia com os atuais problemas de gestão de pessoas, de aquisição, de gestão orçamentária-financeira e de investimento. As unidades de produção precisam criar valor público com elevada eficiência, mas com condicionantes ambientais externos e internos de fábricas que são, pois desenvolvem atividades típicas de área de domínio econômico, ainda que sua finalidade seja exclusivamente social. As soluções gerenciais para tornar as fábricas mais competitivas encontram muitos problemas nas soluções ditas ortodoxas/legais.</p> | |
| Gestão do Apoio Fundacional | <p>1) Apoio à gestão orçamentária/financeira de projetos.</p> <p>2) Necessidade de parceria com a fundação de apoio para ampliar a eficiência/competitividade da produção por exemplo via redução de tempos de resposta da produção;</p> | | <p>1, 2 e 4) A fundação de apoio cumpre seu papel de apoiar a gestão de projetos estratégicos dentro dos trâmites da lei das fundações. Vem representando importante instrumento de gestão para o crescimento institucional e hoje a quase totalidade de unidades da Fiocruz se utiliza legalmente do suporte da Fiotec. A aplicação dos</p> | <p>1) Não resolvido;</p> <p>2) Não resolvido;</p> <p>3) Não resolvido;</p> <p>4) Não resolvido;</p> <p>5) Não resolvido;</p> |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | <p>3) Apoio na questão da gestão orçamentária plurianual, embora com solução heterodoxa.</p> <p>4) Possibilidade de aplicação do recurso do projeto, sem necessidade de anuência formal.</p> <p>5) Apoio efetivo aos projetos de implementação de transferências de tecnologia e de plataformas tecnológica, bem como aos projetos de manutenção da indústria em funcionamento.</p> <p>6) Ação dos órgãos de controle que aplicam atos restritivos à atuação da Fiotec.</p> <p>7) Os critérios praticados pelas fundações de apoio para contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação estão mais rígidos, engessando a operacionalização dos</p> | | <p>recursos de projetos é uma solução bastante satisfatória via fundação de apoio, reconhecido seus limites</p> <p>3) A solução da gestão plurianual orçamentária-financeira via fundação de apoio é não ortodoxa e não apresenta alternativa gerencial.</p> <p>5) Há o apoio de projetos de produção que são planejados e executados sendo legais, mas também há ações que são heterodoxas e devem ser evitadas.</p> <p>6 e 7) Na fundação de apoio, as alternativas referentes à gestão da aquisição nos projetos, que representavam maior agilidade nas compras/contratos com reflexos na produção, estão sendo desconstruídas pelos órgãos de controle. Trata-se de uma aproximação entre os modelos autárquico e autárquico com fundação de apoio, não restando solução de ampliação de flexibilidade.</p> <p>8 e 9) Não é permitida à fundação de</p> | <p>6) Não resolvido; 7) Não resolvido; 8) Não resolvido; 9) Não resolvido;</p> |
|--|--|--|---|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>projetos.</p> <p>8) Permanência dos problemas de formação de capital.</p> <p>9) Indisponibilidade de mecanismos que resolvam os problemas de financiamento.</p> | | <p>apoio formar capital nos projetos, nem resolver os problemas de financiamento em geral da fundação autárquica, mas por vezes utiliza-se de forma indireta expediente para resolver essas questões. Não há o que fazer ponto de vista gerencial; as regras devem ser seguidas.</p> | |
|--|--|--|--|--|

3.3. Ações de melhoria incremental tomando por referência o caso de Bio-Manguinhos

Abaixo são apresentadas iniciativas de melhorias incrementais, de caráter gerencial, praticadas em Bio-Manguinhos.

3.3.1. Implantação da Arquitetura Integrada de Sistemas (AIS)

Bio-Manguinhos iniciou em 2005 a implantação da AIS de apoio aos processos da organização. Esta iniciativa, por um lado, tem como objetivo automatizar os processos existentes, gerenciar o volume crescente de informações e permitir uma tomada de decisão mais ágil e suportada por informações gerenciais. Por outro, visa garantir a rastreabilidade e controle das informações, atendendo às normativas do governo federal e as exigências dos órgãos regulatórios, além da garantia da transparência exigida nos processos internos pela administração pública.

A implantação destes sistemas vem complementar a utilização dos sistemas governamentais, cujo uso é obrigatório por Bio-Manguinhos e demais órgãos federais. No entanto, estes sistemas registram toda a cadeia de processos produtivos da unidade e permitem que os principais fluxos estejam registrados, permitindo a extração de informações operacionais e gerenciais em tempo real, para as áreas internas e atores externos à Bio-Manguinhos. A unidade foi pioneira na implantação de alguns sistemas na esfera federal, como é o caso do Sistema de Farmacovigilância, que atende a uma exigência regulatória.

Para tal, Bio-Manguinhos criou uma Metodologia de Especificação de Requisitos, Desenvolvimento e Implantação de Sistemas definida a partir dos processos organizacionais, seguindo as recomendações do modelo de gestão pública e as orientações de contratações preconizadas pelo governo federal.

Dentre os vários sistemas, destaca-se o pioneiro trabalho de integração do ERP (*Enterprise Resource Planning*) com o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) com vistas a agilizar processos financeiros e promover maior transparência da execução orçamentária de Bio-Manguinhos. Trata-se do primeiro projeto de integração com o SIAFI em toda a administração pública.

3.3.2. Estrutura de gerenciamento de projetos

Em relação à introdução de novos produtos, Bio-Manguinhos tem investido em projetos próprios, colaborações (a partir de processos de alianças estratégicas e transferência de tecnologia) e apoio a projetos que visem soluções para prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças de grande impacto na saúde pública do país. Além de novos produtos, novas formulações e extensões da linha de produtos, os investimentos em atividades tecnológicas também buscam sanar os problemas operacionais existentes na linha de produção, maior termoestabilidade dos produtos,

melhor rendimento, novas metodologias de controle de qualidade e fortalecimento da garantia da qualidade.

Para acompanhar o dinâmico processo da inovação tecnológica, respeitando suas limitações gerenciais, Bio-Manguinhos tem adotado técnicas e ferramentas de gestão que garantam a realização das atividades no tempo e qualidade exigidos pelo cliente governamental. Esta necessidade, associada ao crescimento da unidade, levou à criação de uma área de gerenciamento de projetos e ao desenvolvimento de uma metodologia de gerenciamento de projetos, baseada em melhores práticas, porém adaptada à realidade de Bio-Manguinhos, que atualmente é aplicada para toda a Unidade.

3.3.3. Implantação de instrumentos de priorização para alocação de recursos: EVTE e Balanceamento de Carteira

Diante do número de demandas que se colocam atualmente para a Unidade, seja em termos de aumento do portfólio de produtos e serviços, seja em termos de quantidades a serem fornecidas anualmente através do Contrato de Gestão e diante da necessidade de priorização das ações por restrições orçamentárias e de capacidade (ou seja escassez de recursos para investimento, pessoal e áreas físicas), Bio-Manguinhos identificou a necessidade de implantar alguns mecanismos e instrumentos para priorização e alocação dos recursos da unidade.

O processo de planejamento orçamentário anual, já consolidado na unidade, é realizado a partir de um desdobramento da demanda de fornecimento e do portfólio de projetos acordados com o Ministério da Saúde e está alinhado ao Plano Estratégico de Bio-Manguinhos e da Fiocruz.

Diante do volume de oportunidades de projetos e parcerias cada vez mais crescentes, foram criados dois instrumentos gerenciais importantes – o estudo de viabilidade técnica e econômica (EVTE) dos projetos e o processo de balanceamento da carteira de projetos. O primeiro visa estabelecer critérios e parâmetros de análise dos projetos para subsidiar as decisões de cunho técnico e financeiro acerca da incorporação da oportunidade e da continuidade de projetos em andamento. Esta ferramenta é uma importante fonte de informações para embasar a submissão de projetos de financiamento e discussão com parceiros externos e com o próprio Ministério da Saúde sobre os novos projetos da Instituição.

3.3.4. Plano Estratégico: Indicadores Estratégicos e Indicadores Operacionais

Bio-Manguinhos utiliza o planejamento estratégico como o norteador da sua gestão. A implantação do planejamento estratégico como instrumento gerencial vem sendo aperfeiçoada desde 1997. Como marco da maturidade organizacional na condução deste processo destaca-se a revisão do planejamento estratégico (2010-2020), concluída no ano de 2010 (dois mil e dez) e realizada por meio de um processo altamente participativo, envolvendo instâncias internas à Bio-Manguinhos, atores da

Fiocruz e outros externos de fundamental relevância, como a Anvisa e o próprio Ministério da Saúde.

Estabelecer participativamente uma visão de futuro, alinhada ao planejamento estratégico da Fiocruz e às diretrizes do Ministério da Saúde e do Plano do Governo Federal é o elemento de base para a definição do Plano Quadrienal da unidade. Estes planos de longo e médio prazo funcionam como balizadores do Planejamento Anual Orçamentário, cujas diretrizes são retiradas dos planos supracitados. Além de permitir um alinhamento entre as diversas instâncias e esferas de governo, o mesmo respalda decisões diárias dos gestores.

Um dos mecanismos para desdobramento e monitoramento do cumprimento dos objetivos estratégicos é a implantação de um sistema de indicadores de desempenho. Bio-Manguinhos adota desde 2005 o *Balanced-Score-Card* como metodologia para traduzir seu Plano Estratégico em objetivos e metas de curto, médio e longo prazo. O objetivo de estabelecer um sistema de indicadores de desempenho de cunhos estratégico e operacional, desdobrado do mapa estratégico, é verificar se a organização está avançando em direção aos objetivos estabelecidos. É uma ferramenta para o gestor avaliar internamente a eficiência e eficácia de suas áreas e o quanto as mesmas têm contribuído para se atingir os objetivos estratégicos da unidade.

3.3.5. Formalização e Instrumentalização das ações de parcerias – internas e externas à Fiocruz

Bio-Manguinhos vem ampliando suas parcerias internas e externas à Fiocruz (universidades, institutos de pesquisa nacionais, internacionais e com empresas) com vistas a acelerar o desenvolvimento e a introdução de novos produtos e serviços, a aceleração de etapas de projetos em andamento e a realização de melhorias nos produtos existentes e outras parcerias de interesse institucional.

Para ampliar o alcance dos resultados destas parcerias, foi estabelecido internamente um modelo de gestão das mesmas, desde o surgimento da oportunidade da parceria, a definição dos objetivos, passando pela formalização junto à instituição parceira e às instâncias da Fiocruz, sua execução e acompanhamento por meio de indicadores de desempenho estabelecidos no âmbito da parceria.

Vale destacar a atuação do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT/Bio-Manguinhos) como referência para processos de negociação de tecnologia no âmbito do serviço público, o que sem dúvida tem facilitado a atração de novas oportunidades para a Fiocruz.

Os exemplos acima representam algumas das iniciativas e melhorias, dentre outras igualmente importantes, que expressam uma política de melhoria gerencial contínua, independente dos limites jurídico-institucionais existentes.

Parte 4 – Gestão de pessoas no processo de modernização da gestão

4.1. Histórico da gestão de pessoas na Fiocruz – O Plano de C&T e os outros planos⁷

Até a Constituição de 1988 o regime predominante de contratação dos trabalhadores foi o celetista, com regras para contratação e demissão próximas às das empresas privadas, permitindo a contratação sem concurso público. A Fiocruz encontrava-se então na condição de fundação pública de direito privado, que foi abolida em 1988 e retomada em 1998 por emenda constitucional e até hoje não regulamentada. Trata-se do projeto de lei sobre as fundações estatais, já referido.

No fim da década de 1980 conviviam no interior da Fiocruz três quadros distintos de pessoal, segundo vínculo: a) pessoal permanente – pertencentes ao quadro da Fiocruz na data publicação da Lei 6.184/74, que optaram por integrar seu quadro de pessoal, contratados pela CLT, por tempo indeterminado; b) pessoal suplementar – pertencentes ao quadro da Fiocruz na data da publicação da lei, que não optaram por integrar seu quadro de pessoal, chamados estatutários, bem como os redistribuídos de outros órgãos e cedidos para a Fiocruz; c) pessoal temporário – estagiários e contratados, também pela CLT, por tempo determinado, definido pelo projeto que originou a contratação. Em torno de 85% do pessoal estava sob o regime da CLT.

Em 1989 foi implantado na Fiocruz o Plano de Classificação de Cargos e Salários, o PCCS-89, que descrevia 167 cargos, agrupados, segundo atribuições e complexidade de tarefas, da seguinte forma: a) cargos de nível superior; b) cargos técnicos; c) cargos administrativos; d) cargos operacionais; e) cargos de serviços.

Em 1990, em função do estabelecido pela Constituição de 1988, todos os trabalhadores do quadro CLT foram incorporados ao quadro de servidores públicos regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), com regras de aposentadoria e regime de previdência diferenciados dos trabalhadores das empresas privadas e sem direito ao recolhimento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A partir da publicação do RJU todo o ingresso de novos servidores se deu exclusivamente por concurso público. No entanto, desde então, com a criação do Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia (Plano de C&T) e as restrições para realização de concurso público, inicia-se a utilização de contratações via empresas de terceirização, que passam a requerer uma gestão de pessoal à parte, além de outras estratégias de captação e fixação de pessoal, como a utilização de bolsas, configurando, como se verá adiante, um quadro de pessoal com múltiplos vínculos.

Em 1993 a Lei nº 8.691 implantou o Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia (Plano de C&T) para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações, pertencentes a diferentes ministérios, cujos principais objetivos fossem a realização de pesquisa e desenvolvimento científico e

⁷ Este item está baseado em Nogueira, L.M.A Estabilidade versus flexibilidade: a dicotomia necessária à inovação na gestão de recursos humanos em uma organização pública, estatal e estratégica como Biomanguinhos/Fiocruz. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

tecnológico. A Fiocruz passou então a integrar o Plano de C&T. O Plano estruturou três carreiras: pesquisa, desenvolvimento tecnológico e gestão, planejamento e infraestrutura em três níveis: superior, intermediário e auxiliar e cinco cargos: pesquisador, tecnologista, analista, técnico e assistente, diferenciando-se radicalmente do PCCS que continha, como dito, 167 cargos distintos. Além disso, o novo plano introduziu incentivo financeiro para qualificação do servidor, mediante obtenção de títulos de especialização, mestrado e doutorado.

Em 2006 o cenário em que a Fiocruz se encontrava com relação ao plano de cargos expressava sérios problemas e limitada governabilidade interna. Coexistiam cinco planos de carreiras diferentes em seu quadro de servidores com remunerações diferenciadas e problemas graves de acúmulos de cargos do setor saúde, que, embora previstos na Constituição, eram considerados ilícitos pelo sistema de pessoal devido à denominação do cargo genérico. Ou seja, o médico, o enfermeiro, o fisioterapeuta, mesmo amparados pela Constituição, permaneciam com sua vida funcional congelada, por ocupar o cargo de tecnologista e não de médico, enfermeiro, terapeuta.

Neste ano de 2006 a Fiocruz passou novamente por um processo de reestruturação de sua carreira, que representou uma importante conquista tanto para os trabalhadores quanto para a administração. Essa reestruturação esteve focada na resolução de quatro principais problemas que se apresentavam naquele momento: 1) pagamento do bressinho, 2) coexistência de cinco planos de carreiras; 3) disparidades salariais intra e entre planos, chegando a diferenças de até 100%; 4) acúmulo de vínculos no setor saúde.

O novo plano, que em linhas gerais manteve a mesma estrutura em termos de carreiras e cargos do anterior, permitiu superar distorções que perduravam há mais de uma década, decorrentes principalmente da coexistência de cinco planos de cargos, cada uma com mecanismos próprios de gestão, o que gerava fortes discrepâncias salariais e iniquidade de direitos. Com o novo plano foi então possível equiparar os salários dos servidores regidos pelo RJU que desempenham as mesmas funções e possuem as mesmas qualificações, o que proporcionou mais governabilidade institucional pela redução da insatisfação gerada pela diferenciação. Além desses avanços, o novo plano permitiu ainda aos trabalhadores resolver impasse, no âmbito do Plano de C&T, nas negociações do bressinho, para alcançarem ganhos importantes de remuneração.

Como é possível observar, ao longo de sua trajetória recente, a Fiocruz passou por sucessivas mudanças e passou a gerir, a partir da criação do Plano de C&T, um quadro de pessoal com diversos vínculos, incluindo estatutários, celetistas vinculados a empresas de terceirização, bolsistas de programas de desenvolvimento (Progestão, Tec-Tec etc), projetos sociais (programa Primeiro Emprego, Feneis), terceirizados pela Fiotec, conforme mais detalhes a seguir.

4.2. Análise da gestão do atual plano da Fiocruz – vantagens e óbices/ esgotamentos

Do ponto de vista da gestão do plano de carreiras e da gestão do trabalho em geral os principais problemas decorrem de três causas principais, relacionadas ao atual modelo jurídico-institucional: a) baixa autonomia para gerenciamento do plano de carreiras e da política salarial, decorrente do padrão centralizado e, por vezes, unilateral de decisão sobre mudanças voltadas para a valorização do servidor e para o estímulo ao desempenho; b) incapacidade de atendimento em tempo oportuno às necessidades de novos servidores decorrentes de demandas da sociedade e do governo, gerando um quadro de terceirização que deixa trabalhadores e gestores extremamente vulneráveis; c) pouca flexibilidade para adaptações em termos quantitativos e qualitativos a demandas eventuais decorrentes de projetos novos com prazos determinados.

Apesar de a Fiocruz ter conquistado um plano próprio, o seu modelo de gerenciamento imposto pela administração pública direta é excessivamente burocrático e centralizado no âmbito do governo federal. Com isso, mesmo havendo consenso entre a administração e sindicato (e por vezes até com o próprio governo) sobre a necessidade de mudanças, algumas das quais que sequer gerariam impacto orçamentário, o processo é extremamente moroso e, na maior parte das vezes, pouco profícuo. Desde a criação do plano próprio, a Fiocruz e, principalmente, a Asfoc, vêm sinalizando e lutando por alterações que resgatem alguns princípios da carreira perdidos na passagem do plano de C&T para o plano próprio, mas até agora, passados mais de cinco anos, foram poucos os avanços.

É consenso na organização que a gestão do trabalho teria ganhos significativos com alterações que se adequassem às especificidades da Fiocruz, como: a) na estrutura remuneratória fixa *versus* variável, com fortalecimento do vencimento básico; b) na estrutura de incentivo à titulação/qualificação, adequando as formas de gratificação às especificidades de formação/qualificação de cada carreira; c) na estrutura de incentivo ao desempenho, com a introdução, por exemplo, de bonificação (não apenas em termos remuneratórios) por desempenho superior; d) na captação e fixação de pessoal, como, por exemplo, a possibilidade de realizar concurso para outros níveis da carreira que não exclusivamente na classe inicial e; e) mobilidade na carreira, reduzindo o tempo de estagnação na carreira (impossibilidade de progressão).

No entanto, mesmo sendo uma instituição com características diversas dos demais órgãos do governo federal, contando com um plano de carreiras próprio e havendo consenso entre as partes (Asfoc e Fiocruz, e muitas vezes Governo) sobre várias questões relacionadas ao plano, a Fundação não dispõe de autonomia para adotar políticas de gestão de pessoal que impliquem em ajustes na sua carreira.

Em setores muito dinâmicos, como o de ciência e tecnologia em saúde, a rotatividade (*turnover*), pela própria natureza do negócio, é significativa. Desta forma o processo de captação e seleção precisa ser ágil. É conhecida a morosidade da administração direta para prover autorização para concursos públicos. Se a produção de insumos para a

saúde dependesse exclusivamente da provisão de servidores públicos pelos governos, certamente a Fiocruz não estaria no atual estágio de desenvolvimento.

No período compreendido entre 1991 e 2010, a média de afastamentos definitivos de servidores da Fiocruz, considerando aposentadorias, vacâncias por falecimento, exonerações do cargo efetivo a pedido e demissões foi de 73 por ano, conforme se vê no quadro abaixo.

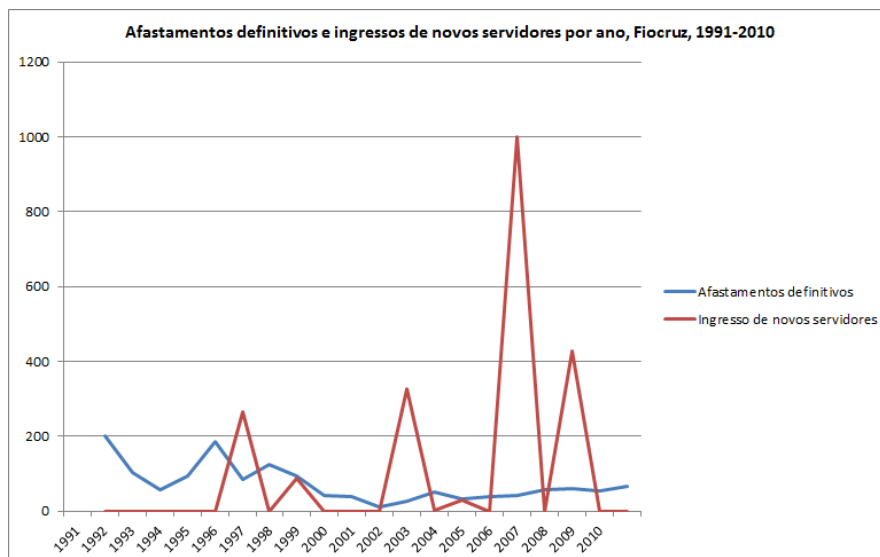
Saídas definitivas de servidores segundo motivo, Fiocruz 1991-2010

| Ano | Saídas | | | Total |
|--------------|----------------|-------------|-----------|-------------|
| | Aposentadorias | Vacâncias * | Demissões | |
| 1991 | 183 | 14 | 4 | 201 |
| 1992 | 89 | 14 | 1 | 104 |
| 1993 | 45 | 11 | 0 | 56 |
| 1994 | 84 | 9 | 0 | 93 |
| 1995 | 177 | 8 | 0 | 185 |
| 1996 | 71 | 14 | 0 | 85 |
| 1997 | 107 | 17 | 0 | 124 |
| 1998 | 69 | 24 | 0 | 93 |
| 1999 | 29 | 14 | 0 | 43 |
| 2000 | 23 | 15 | 0 | 38 |
| 2001 | 10 | 2 | 0 | 12 |
| 2002 | 21 | 6 | 0 | 27 |
| 2003 | 41 | 11 | 0 | 52 |
| 2004 | 27 | 5 | 0 | 32 |
| 2005 | 35 | 3 | 0 | 38 |
| 2006 | 34 | 8 | 0 | 42 |
| 2007 | 40 | 18 | 0 | 58 |
| 2008 | 49 | 12 | 0 | 61 |
| 2009 | 48 | 5 | 1 | 54 |
| 2010 | 59 | 8 | 0 | 67 |
| Total | 1241 | 218 | 6 | 1465 |

Fonte: Seinfo/ Direh/ Fiocruz, em 21/09/2011

* o campo vacância incorpora os servidores falecidos e os que foram exonerados do cargo efetivo a pedido/art. 34 da Lei n.º 8112/90.

No mesmo período foram realizados apenas cinco concursos públicos, sempre com vagas autorizadas muito aquém do necessário e demandado. Abaixo a evolução de ingressos e afastamentos definitivos de servidores na Fiocruz entre 1991 e 2010. Apesar dos ingressos serem superiores aos afastamentos definitivos, importante considerar o crescimento da Fiocruz no período, que exige não apenas que os concursos reponham a força de trabalho, mas que incorporem novos quadros em decorrência do crescimento.



Fonte: Seinfo/ Direh/ Fiocruz, em 21/09/2011

Obs: afastamentos definitivos: aposentadorias, vacâncias por falecimento e exonerações do cargo efetivo a pedido e demissões

O atual padrão de *turnover* na Fiocruz gera perda de produtividade, de quadros estratégicos, sobrecarga de trabalho a intervalos irregulares e impacta na motivação das pessoas, tanto dos ingressantes quanto dos que se encontram na organização, interferindo na qualidade do trabalho.

Como não é possível descontinuar as atividades desenvolvidas pelos servidores afastados definitivamente (na média de 73/ano), a resultante deste padrão de *turnover* de servidores é a terceirização, quando a Fiocruz contrata trabalhadores, com a intermediação de empresas privadas, especializadas no fornecimento de mão de obra.

A Fiocruz possui atualmente 11.803 trabalhadores, dos quais 7.128 (60,3%) são terceirizados. Considerando exclusivamente os terceirizados que ocupam função de cargo público (ou seja, que devem ser substituídos por servidor) há atualmente na Fiocruz 2.336 trabalhadores terceirizados. Mesmo durante os últimos dez anos, quando a política adotada pelo governo tentou reverter o quadro de enxugamento dos anos 1990, a Fiocruz teve um crescimento de terceirizações superior a 35%. Atualmente há 64 empresas privadas gerenciando trabalhadores que atuam no âmbito da Fiocruz. Além daquelas classicamente prestadoras de serviços (limpeza, jardinagem, segurança), a maior parte atua gerenciando trabalhadores que desempenham função finalística da instituição.

Além do problema de contar com praticamente 50% dos trabalhadores que atuam em área finalística vinculados a empresas privadas, somam-se as dificuldades vividas pela administração para garantir os direitos trabalhistas destes trabalhadores, já que estes são formalmente empregados das empresas contratadas. São frequentes problemas como não recolhimento de FGTS, atraso no pagamento, entre outros, apesar de a Fiocruz sempre honrar seus compromissos com a respectiva prestadora de serviços. Outro problema enfrentado pela Fiocruz está relacionado aos afastamentos temporários prolongados, como são os casos da licença gestante, afastamento para

capacitação, licença médica, entre outros. A administração autárquica não dispõe de mecanismos de contratação temporária para suprir tais necessidades, o que acaba novamente resultando na contratação de terceirizados para o exercício da função do servidor afastado.

Há ainda um efeito secundário resultante da pouca agilidade no provimento de concursos públicos. Trata-se do efeito da terceirização sobre o orçamento. Com a restrição de concursos, destinam-se cada vez mais recursos discricionários (que poderiam ser utilizados para outras aquisições de custeio) para o pagamento de pessoal terceirizado. Mais de 70% dos recursos de custeio são atualmente destinados a despesas que envolvem força de trabalho. Em algumas unidades, como IFF e Ipec, tais despesas superam os 85%, sendo também expressivo esse percentual em quase todas as unidades.

Cabe ressaltar que, além das terceirizações, a Fiocruz lança mão de outras estratégias para dar mais flexibilidade à gestão de pessoas, especialmente por meio de bolsas, tais como Progestão, Tec-Tec, Paetec e programas de estágio e sociais, caracterizando uma situação de multiplicidade de vínculos.

As unidades de produção de insumos para a saúde, pelo seu caráter industrial, representam a área onde a dinâmica operacional fabril é imperiosa e, com isso são as que sentem mais agudamente a rigidez do modelo de gestão de pessoas em vigor. Por não contar com esta flexibilidade e agilidade na captação, assim como outras áreas da Fiocruz, para atender às demandas do país, as unidades de produção (Farmanguinhos e Bio-Manguinhos) terminaram por constituir sua força de trabalho majoritariamente com trabalhadores terceirizados, que garantem a agilidade e a flexibilidade necessárias. Bio-Manguinhos tem hoje 1.296 trabalhadores. Destes, apenas 218 são servidores, sendo os demais vinculados por empresas privadas gerenciadas por Bio-Manguinhos.

Apesar de viabilizar a agilidade e a flexibilidade necessárias, a terceirização coloca a administração em situação de extrema vulnerabilidade. Exemplo disso foi a decisão judicial expedida em 21/10/2011 pela juíza da 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro, em função de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, que determinou à Fiocruz que *“se abstenha de renovar e celebrar novos contratos de terceirização de mão de obra para o exercício de atividades correspondentes às funções de cargos públicos a serem preenchidos pelos certames vigentes, até que sejam convocados e nomeados todos os candidatos aprovados, observado o número de vagas”*. Tal liminar perdurou por mais de 60 dias, exigindo várias ações legais por parte da Fiocruz em conjunto com a Procuradoria até que fosse suspensa. Trata-se de exemplo claro da vulnerabilidade jurídica vivida pela instituição, pelos trabalhadores e pelos gestores, que estão sujeitos a multas e outras sanções administrativas.

O sistema judiciário e os órgãos controladores só mudam a natureza do controle quando se altera o modelo jurídico. Eles não enxergam Bio-Manguinhos ou Farmanguinhos com a necessária dinâmica de uma organização fabril, mas sim como

fundação autárquica, independente de suas missões e características das atividades finais.

Além do risco jurídico relacionado ao tema, há ainda outro elemento da mesma importância que deve ser considerado no que diz respeito à terceirização: Bio-Manguinhos e Farmanguinhos (assim como a Fiocruz em determinadas unidades e segmentos) contam com quadros estratégicos, que coordenam atividades de máxima importância no campo da inovação e da produção que estão vinculados a empresas privadas e não à instituição. Um corpo funcional identificado com o acúmulo de experiências e inteligência estratégica, memória e identidade coletiva, elementos centrais para o êxito de uma instituição à semelhança da Fiocruz, não deveria estar vinculado à organização por intermédio de outra empresa, dedicada exclusivamente ao fornecimento de mão de obra.

Em certas áreas, muito dinâmicas, como por exemplo, propriedade intelectual, tecnologia da informação e engenharia de produção, há significativa concorrência externa, fazendo com que muitas vezes a Fiocruz não consiga captar os melhores profissionais, tendo em vista a obrigatoriedade de ingresso no primeiro nível de carreira, com patamar salarial pouco competitivo nestas áreas. São comuns também situações em que se contratam estes profissionais via terceirização, que adquirem experiência no âmbito da Fiocruz e, diante da baixa atratividade do primeiro nível de carreira, terminam por optar pelo mercado, deixando a Fiocruz de reter conhecimento desenvolvido no seu interior.

Outra dificuldade importante diz respeito às restrições impostas para o desenvolvimento de pessoal. Conforme dito anteriormente, considerando-se o total de trabalhadores que atuam na área finalística (desconsiderados os serviços de limpeza, jardinagem, segurança, transporte etc), em torno de 50% são terceirizados. Por restrição legal, as ações de qualificação e desenvolvimento realizadas pela Fiocruz não podem ser direcionadas para trabalhadores terceirizados, já que o entendimento é de que, ao contratar o serviço, a capacitação dos trabalhadores alocados é de responsabilidade da empresa contratada. Isto faz com que a Fiocruz adote distintas estratégias para prover a capacitação necessária a estes profissionais, tais como contratações de capacitação *in company* voltadas para os servidores e que terminam por incluir também vagas para terceirizados ou a inclusão das atividades de capacitação no contrato de terceirização. Porém tais mecanismos não são plenamente seguros e expõem os gestores a apontamentos dos órgãos de controle quando não realizados com extremo cuidado.

Quanto à pouca flexibilidade para adaptações em termos quantitativos e qualitativos a demandas eventuais decorrentes de projetos novos com prazos determinados, é sabido que a área da ciência e tecnologia é dinâmica e exige capacidades de aprendizagem e adaptação rápidas. Boa parte do trabalho é constituído por projetos que exigem a mobilização de recursos (inclusive humanos) por tempo determinado e que posteriormente podem ser direcionados para outras áreas ou mesmo desmobilizados. Dado o engessamento dos mecanismos de ingresso no serviço público e as restrições para autorização de concurso, a Fiocruz acaba lançando mão

principalmente da fundação de apoio, na maior parte das vezes por meio de bolsas que não garantem os direitos dos trabalhadores, para contar com um quadro de contratos temporários que permite atender, com mais flexibilidade, demandas de natureza conjuntural.

4.3. Avaliação do plano de carreiras no modelo com subsidiária – vantagens, salvaguardas e potencialidades

No caso de implantação da subsidiária, mantém-se o Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz e deverá ser elaborado e implantado o plano de carreiras e cargos específico para a subsidiária. A principal vantagem neste sentido é a ampliação da autonomia e da flexibilidade na implantação e gerenciamento do plano de carreiras e cargos e na gestão de pessoas de uma maneira geral no âmbito da subsidiária.

Tal autonomia, no entanto, não seria absoluta. Além de se submeter às regulações internas da mantenedora (Fiocruz), conforme normativas a serem instituídas, propostas relacionadas ao quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, criação e remuneração de cargos comissionados, inclusive os de livre nomeação e exoneração da subsidiária, devem passar por apreciação e parecer do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest). Trata-se de órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsáveis, entre outras coisas, pelo “acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados”.

No entanto, as avaliações realizadas pelo Dest são principalmente baseadas em análises econômico-financeiras. Ou seja, se a empresa pública dispõe ou não de capacidade financeira para sustentar as mudanças propostas, o que garante maior capacidade de introdução de mudanças que no modelo da administração autárquica fundacional.

Maior autonomia permitirá maior flexibilidade para a adequação da estrutura de carreiras e de gestão de pessoal às exigências de agilidade e adaptação rápidas no âmbito da produção e do desenvolvimento tecnológico. Conforme a legislação que rege a administração pública brasileira, em toda organização cuja natureza jurídica seja empresa pública o vínculo se dá pela CLT.

Outra potencial vantagem de grande impacto é a realização de concurso público para ingresso de todos os trabalhadores vinculados à subsidiária. Atualmente, em função da intermediação das empresas privadas, mais de 2,3 mil trabalhadores que ocupam função de cargo público atuam na instituição sem a realização de concurso público. A maior parte, como demonstrado anteriormente, está nas unidades de produção, especialmente Bio-Manguinhos, com quase 1.000 trabalhadores nestas condições.

Além disso, seria eliminada a intermediação por uma empresa privada no gerenciamento da força de trabalho, como ocorre atualmente, fazendo com que várias não conformidades ocorram – como, por exemplo, servidores chefiados por terceirizados, impossibilidade de compor equipes para avaliação de desempenho, impossibilidade de os efetivos responsáveis por setores/atividades assinem documentos oficiais por serem terceirizados, entre outras.

Com a possibilidade de concurso público, quadros estratégicos de Bio-Manguinhos e Farmanguinhos poderão estar formalmente vinculados à instituição, garantindo estabilidade na gestão do conhecimento institucional. Outra vantagem é a possibilidade de acordos coletivos, realizados entre sindicato e subsidiária, figura inexistente no âmbito do RJU.

Por fim, há possibilidade de contar-se também com quadros temporários, vinculados formalmente à Instituição, que permitam atender, com mais flexibilidade, demandas de natureza eventual ou cuja natureza se beneficie de maior flexibilidade na gerência de contratos.

O regime jurídico dos empregados da subsidiária de produção será o da Consolidação das Leis do Trabalho e respectiva legislação complementar. A contratação do pessoal permanente será feita por meio de concurso público, na forma do que dispuser a respectiva lei que autorizar a constituição da empresa pública. Somente as atividades não relacionadas com a execução direta do objeto social, como limpeza, segurança etc. poderão ser terceirizadas, mediante processo licitatório, conforme disposto no verbete nº 331 da súmula de jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho.

Com a criação da subsidiária, os funcionários pertencentes a outros órgãos, inclusive à Fiocruz, obedecendo critérios de conveniência e oportunidade, no melhor interesse da administração pública, poderão ser cedidos para a nova entidade, nos termos da legislação vigente para os servidores públicos da administração direta e indireta. Os funcionários cedidos terão respeitados todos os direitos, vantagens e remunerações a eles atribuídos, nos termos do estipulado na cessão funcional de cada um. O servidor poderá ser cedido com ônus para a subsidiária. A condição desses servidores cedidos, em relação ao seu desenvolvimento no plano de origem, o atual plano da Fiocruz, é inteiramente assegurada, em igualdade de condições com todos os demais servidores da instituição, qualquer que seja a sua unidade.

Os funcionários, atualmente terceirizados, caso desejem a permanência na instituição, poderão submeter-se aos processos de seleção pública (concurso), a serem necessariamente abertos pela nova entidade. Projetos de mudança de natureza jurídica-institucional em geral asseguram prazos para a manutenção da condição de terceirizados e a realização de concursos.

A subsidiária para a área de produção deverá constituir um Comitê de Cargos e Salários, com as atribuições de: a) sugerir à administração da empresa pública a necessidade de concurso, recomendando: (i) o número de vagas; (ii) a periodicidade; e

(iii) outras características das vagas a serem preenchidas; b) elaborar proposta de plano de carreiras e cargos e, posteriormente, sugerir mudanças; c) elaborar proposta de remuneração dos funcionários. As propostas do Comitê de Cargos e Salários deverão ser apreciadas pelo Conselho de Administração da subsidiária e submetidas à Comissão de Carreiras da Fiocruz e, finalmente, aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz.

A avaliação de desempenho dos funcionários da subsidiária seguirá as diretrizes da Política de Avaliação de Desempenho da Fiocruz, podendo o Comitê de Cargos e Salários propor adaptações a serem apreciadas pela Comissão de Carreiras da Fiocruz.

A representação sindical será única, cabendo exclusivamente à Asfoc-SN a representação dos interesses dos trabalhadores vinculados à subsidiária.

Os empregados da empresa pública receberão aposentadoria pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na qualidade de celetistas, e poderão aderir a um plano de previdência pertencente a um fundo de previdência complementar aberto ou fechado. Nesta última hipótese, poderá ser criado um plano deste tipo no FioPrev, mediante alteração do seu respectivo estatuto.

Em relação ao Plano de saúde, a condição atual da Caixa de Assistência considera que qualquer ente criado ou mantido direta ou indiretamente pela Fiocruz possa ter seus empregados e familiares como assistidos.

4.4. Estudo de caso da área de produção

Assim como o restante da Fiocruz, Bio-Manguinhos enfrenta grande dificuldade para composição de seu quadro de pessoal em função da baixa disponibilidade de vagas nos últimos concursos públicos. Em 2002, a Unidade solicitou 65 vagas e conseguiu 28. Já em 2006 foram 132 solicitações e 47 vagas efetivamente concedidas. No último concurso, realizado em 2010, Bio-Manguinhos solicitou 111 vagas e recebeu 98 vagas, sendo que a nomeação destes servidores foi iniciada apenas em agosto de 2011, devendo ser complementada apenas em junho de 2012.

Diante disso, Bio-Manguinhos tem recorrido a processos de terceirização. Este processo, ainda que possibilite flexibilidade, considerando o crescimento da unidade e incorporação de novas tecnologias e produtos, não é sustentável no longo prazo, tanto em razão do ordenamento jurídico, quanto em razão da natureza do próprio vínculo. Embora Bio-Manguinhos tenha, de um modo geral, conseguido fixar os funcionários terceirizados, que demonstram alto nível de comprometimento com a missão da Fiocruz, para determinados perfis de competência acaba ocorrendo elevada rotatividade, com perdas de profissionais para o mercado.

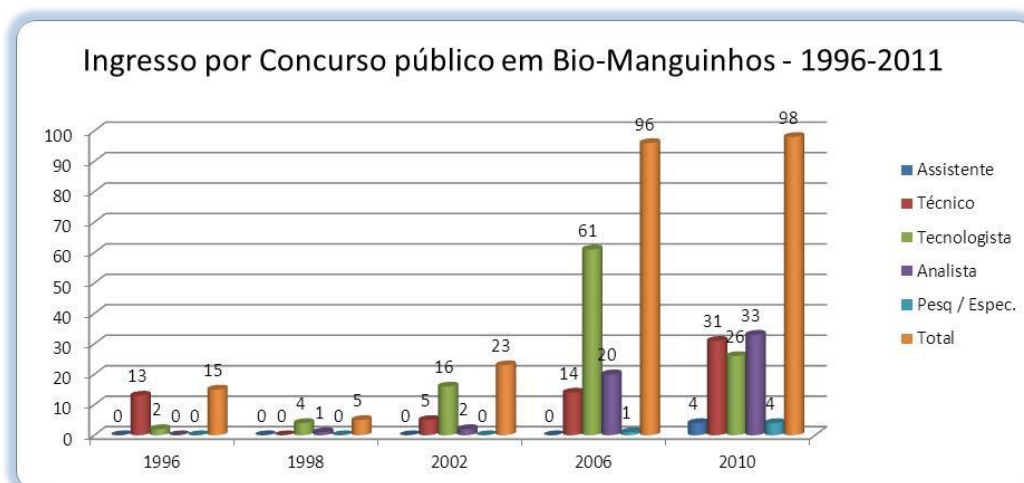
Com frequência, por falta de servidores especializados nos conhecimentos técnicos necessários para a absorção de determinadas exigências em um projeto de transferência de tecnologia, os gestores se veem obrigados a atribuir a responsabilidade pelo projeto a profissionais terceirizados, mesmo sabendo que a curto ou médio prazo, esses profissionais podem se desligar da instituição.

Além da precariedade do vínculo, os processos licitatórios para contratação das empresas de terceirização têm sido mais complexos. Novas regras são criadas durante o processo - recursos, liminares, entre outros -, que resultam em grandes atrasos e impedem o crescimento do corpo funcional de Bio-Manguinhos no tempo necessário para acompanhar a incorporação de novos produtos e serviços. Destaca-se ainda o elevado custo de manutenção desses contratos com os quais gastam-se, em média, 130% a mais do efetivo salário de trabalhador terceirizado.

Considerando a fragilidade jurídica de sustentação desses contratos, por serem as atividades contratadas relacionadas à atividade fim de Bio-Manguinhos, os gestores assumem riscos de serem acionados como pessoa física a qualquer momento. Infelizmente, na prática o gerente da área de Recursos Humanos dedica mais tempo à administração desses contratos do que à sua atividade principal, que é a gestão das pessoas.

Os gerentes, de uma forma geral, convivem cotidianamente com uma grande dificuldade de coordenar suas equipes. Além dos servidores e bolsistas, em função do crescimento da demanda de funcionários, hoje Bio-Manguinhos gerencia dois contratos de terceirização com defasagem de tempo (e, portanto, valores entre eles), sindicatos distintos, pagamento de horas-extras diferenciado para as mesmas atividades, dentre tantos outros fatores.

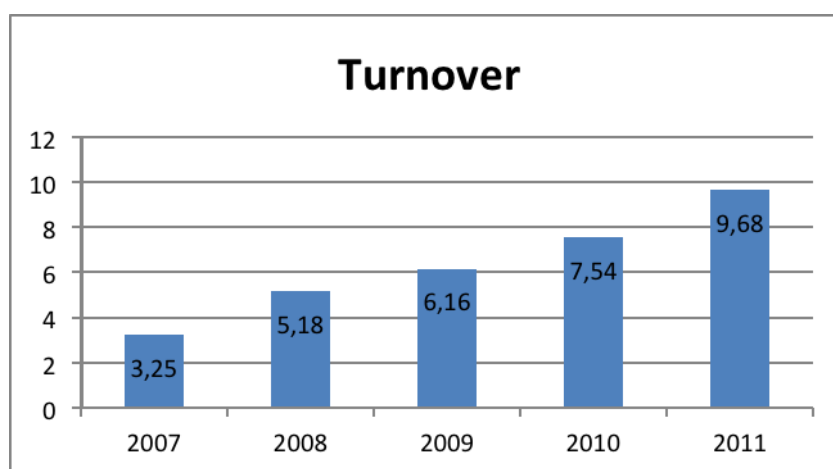
Paralelamente ao restrito processo de captação por concurso público, muitos servidores se aposentam e não podem ser substituídos. Os gráficos abaixo apresentam claramente a evolução do quadro de pessoal da unidade *vi-à-vis* a incorporação de novos funcionários por meio de concurso público, evidenciando o vulto que o problema tomou em proporção ao grande crescimento de Bio-Manguinhos nos últimos anos.



É importante frisar que dos 1.078 colaboradores terceirizados, 329 trabalham há mais de dez anos em Bio-Manguinhos - o que deveria ser temporário tornou-se permanente por falta de opção. E o problema está tomando proporções em escala geométrica. Nos próximos anos, com o início de operação dos empreendimentos descritos no item III D, Bio-Manguinhos terá de gerir um corpo funcional muito maior. Somente para o novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos (CPFI), estima-se a contratação de 700 pessoas. Também serão contratados profissionais para as plantas do Centro Integrado de Protótipos, Biofármacos e Reativos para Diagnóstico (CIPBR), principalmente para biofármacos e protótipos; para a Planta de Produção de Plataforma Vegetal; para a planta de Pneumococos, e tantos outros quantos surgirem.

Nas condições atuais, Bio-Manguinhos terá grande dificuldade de viabilizar essas contratações em curto espaço de tempo.

Em que pese o *turnover* de Bio-Manguinhos não seja tão elevado quando comparado com o mercado, observa-se que se trata de um *turnover* superior ao de servidores, uma vez que aqueles não são substituídos em tempo oportuno pela administração direta. Em 2011 o percentual de renovação em Bio-Manguinhos foi de aproximadamente 10%. Tal rotatividade responde à dinâmica da área industrial, que em função dos novos processos e projetos instituídos e das mudanças tecnológicas de grande impacto determinam certa flutuação de pessoal, ainda que se observe em Bio-Manguinhos um padrão muito inferior ao do mercado, que em alguns casos pode chegar a mais de 30%.



Porém, não é somente a captação de pessoal que impõe limites ao melhor gerenciamento dos profissionais que contribuem para o crescimento de Bio-Manguinhos. Os colaboradores também precisam ser constantemente atualizados, pois enfrentam um ambiente cada vez mais complexo de atuação – limitado pelos condicionantes impostos pela esfera pública por um lado e com a necessidade de gerar resultados por outros. Neste sentido, Bio-Manguinhos desenvolveu uma série de ações de capacitação dos seus colaboradores, assumindo riscos importantes junto aos órgãos de controle externo, uma vez que estes desautorizam investimentos de capacitação em profissionais terceirizados, como dito anteriormente.

Foi criado em 2003 o mestrado profissional em tecnologia de imunobiológicos (MPTI), capacitação voltada ao desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e processos em imunobiológicos. A cada dois anos são oferecidas 20 vagas para colaboradores do instituto e profissionais de outras entidades. Este curso visa, além de consolidar competência de colaboradores da unidade, incorporar novos profissionais cujo conhecimento desenvolvido seja importante para unidade. Para estimular esta prática, os trabalhos parciais e a dissertação desenvolvidos no curso devem ser aplicados na própria unidade.

Ainda neste sentido, foi desenvolvida uma parceria com a Coppe/UFRJ (Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) para criação de um curso de especialização voltado para as necessidades dos gestores de uma indústria como Bio-Manguinhos - a especialização em gestão Industrial de imunobiológicos (MBBio). O curso, criado em 2005, capacita técnica e gerencialmente profissionais de Bio-Manguinhos, com ênfase na aplicação de ferramentas, métodos e técnicas de gestão aplicados a uma instituição como Bio-Manguinhos. A terceira turma deste curso foi concluída no primeiro trimestre de 2011 e já conta com 52 colaboradores capacitados.

Além disso, os gestores da unidade passam por um Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), baseado em uma avaliação orientada pelo programa de gestão de competências, desenvolvido e aplicado a todos os gestores da unidade, de forma a identificar competências críticas a serem desenvolvidas em função do nível hierárquico, atribuições e área de atuação de cada gestor.

Outro fator importante refere-se à administração da carreira centralizada no governo. Esta não contempla as especificidades da indústria, tanto em função da dificuldade de atualização dos níveis salariais compatíveis com as competências e qualificações necessárias, quanto em função da baixa flexibilidade para definir e revisar o plano de cargos conforme a dinâmica de evolução tecnológica e gerencial.

Apesar das dificuldades operacionais, ao longo da última década o instituto tem adotado importantes ferramentas gerenciais que vêm contribuindo significativamente para o cumprimento das metas estabelecidas. Estas iniciativas de melhorias na gestão visam não apenas suportar o crescimento acelerado de Bio-Manguinhos nos últimos anos, mas atender às exigências dos órgãos reguladores, proporcionar a melhoria contínua dos processos organizacionais e uma maior eficiência na gestão da unidade. Vale ressaltar, no entanto, que para viabilizar algumas destas iniciativas, os dirigentes enfrentam barreiras legais, principalmente para justificar as despesas ligadas à promoção de programas de incentivo e produtividade, os quais geralmente acabam por ser viabilizados, precariamente, via Fiotec.

Em função das restrições existentes e da dificuldade na gestão pública em adotar mecanismos relacionados à motivação dos funcionários, considerando os diferentes vínculos existentes e as limitações dos contratos de terceirização, Bio-Manguinhos implantou algumas ações para criar instrumentos de incentivo à produtividade dos colaboradores e consequente melhoria dos resultados institucionais.

Ainda assim, Bio-Manguinhos tem sido um grande celeiro provedor de mão de obra qualificada para o mercado nas especialidades inerentes às suas atividades. Seja no ramo da biotecnologia, da metrologia e validação, seja em assuntos regulatórios, propriedade intelectual, engenharia, e tantos outros ramos que vêm se fortalecendo na unidade, mas sem a fundamental capacidade de retenção. Profissionais que são qualificados, que recebem melhores propostas de trabalho e saem da instituição posteriormente são substituídos por novos profissionais que precisam ser qualificados. Um círculo vicioso desfavorável ao aprendizado e ao desenvolvimento organizacional.

Este breve panorama reflete as dificuldades que a unidade vem enfrentando para fortalecer e desenvolver a capacitação nas diferentes áreas de competência necessárias para o cumprimento de sua missão. É importante ressaltar que a busca por mudanças na base tecnológica e de conhecimento não pode prescindir de esforços consistentes e de introdução de inovações no campo da gestão de pessoal. O futuro da unidade depende da manutenção e investimento em seu corpo técnico. Como dito, trata-se de uma indústria de grande porte que depende de especialistas do mais alto nível para manter seu funcionamento.

Parte 5 - Constituição de subsidiária para a área de produção de insumos estratégicos para a saúde

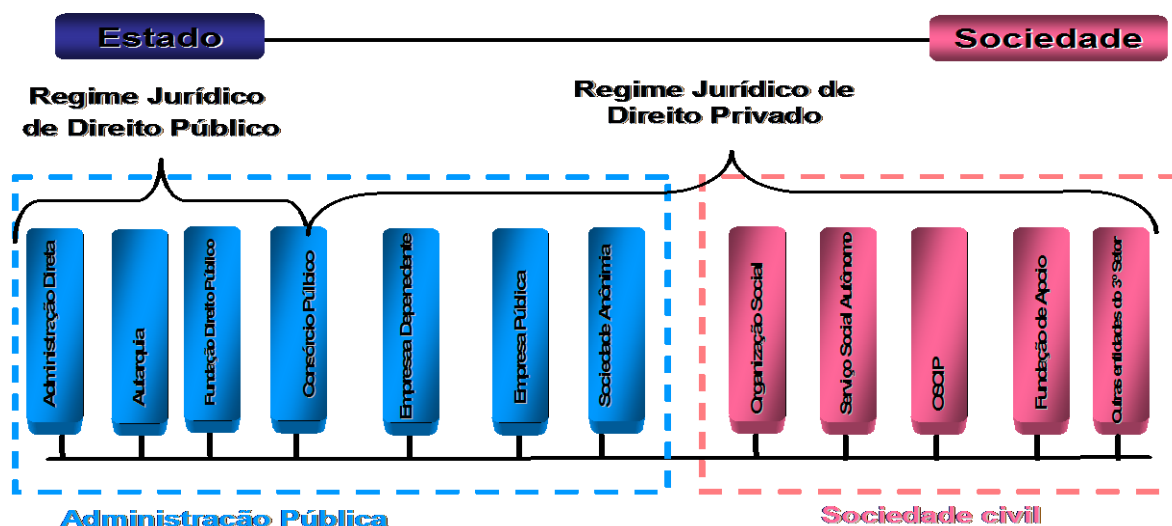
Propõe-se aqui uma análise dos principais marcos legais que contextualizam a administração pública brasileira para subsidiar a proposta de construção de um modelo jurídico que atenda às necessidades das unidades de produção.

O Decreto 200, de 1967, e posteriormente a Constituição Federal de 1988, nortearam os modelos de inserção na administração pública, ampliando a classificação da administração pública direta (órgãos sem personalidade jurídica) e indireta (entidades com personalidade jurídica) para União, estados, municípios e Distrito Federal. Na administração indireta, podem ser registrados quatro principais modelos jurídico-institucionais, além da administração direta: (a) autarquias, (b) fundações; (c) empresas públicas; e (d) sociedades de economia mista, conforme a seguir:

- Autarquias e fundações: ambas de direito público, criadas para desempenhar atividades típicas e próprias do Estado, com funções eminentemente administrativas, desprovidas de cunho econômico e mercantil (por exemplo, as atividades de polícia administrativa e de regulação estatal das atividades privadas);
- Empresas públicas e sociedades de economia mista, de direito privado, criadas para exercer atividades que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa. Estas estão presentes especialmente na área de competição econômica, mas não apenas, sendo várias as empresas com atuação exclusiva na área social, incluindo a saúde (Hemobrás, Hospital das Clínicas de Porto Alegre e o Grupo Hospitalar Conceição – MS).

Posteriormente, reformas constitucionais, em particular em 1998, conformaram o modelo apresentado na Figura 1 para a estrutura do Estado brasileiro, incluindo novos tipos organizacionais como os consórcios, estes podendo ser de natureza pública ou privada.

Figura 1 - Gradiente de formas institucionais sob as quais o Estado atua na economia e no desenvolvimento social



É importante frisar que, até a Constituição Federal de 1988, a Fundação Oswaldo Cruz era instituída como uma Fundação Pública de Direito Privado, tendo até então flexibilidade administrativa e seu corpo funcional atrelado ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Uma vez transformada em Fundação de Direito Público, a Fiocruz perdeu parte de suas autonomias e seus funcionários passaram a pertencer ao Regime Jurídico Único (RJU) do governo federal.

Desde então, a Fiocruz vem buscando caminhos para reaver autonomia e flexibilidade administrativas, sem perda de vínculo com o setor público, para garantir o andamento de suas atividades. O diagnóstico de que o arcabouço jurídico da Fiocruz já impunha obstáculos ao pleno desenvolvimento das suas atividades, sobretudo as de produção, data do primeiro Congresso Interno, de 1988, (*Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro*) e uma das diretrizes para as unidades de produção e desenvolvimento tecnológico foi:

...a área de produção, por sua natureza, é particularmente importante na geração de recursos que viabilizem financeiramente a Fiocruz. Para cumprir com esse papel adicional, as unidades de desenvolvimento e produção devem atender a requisitos de eficiência, qualidade, competitividade e retorno econômico. Como contrapartida, esta exigência implica reconhecer que nestas unidades o processo de trabalho, e conseqüentemente sua organização, são diferentes das demais unidades que compõe a Fiocruz. Por isso, é necessário criar melhores condições para dotá-las de uma estrutura organizacional e administrativa – pessoal, compras, manutenção etc – com elevado grau de autonomia e eficiência, garantindo a estas unidades de produção o retorno de uma parcela dos recursos por elas gerados (relatório do Primeiro Congresso Interno, pág. 22).

Na ocasião do II Congresso Interno (1996), com o tema *Autonomia, Flexibilidade e Qualidade*, o então deputado federal Sergio Arouca propôs uma emenda constitucional que estendia às instituições de ciência e tecnologia o estatuto de autonomia aplicado às universidades. Na época, a Fiocruz já assumia uma posição frente ao Plano Diretor de Reforma do Estado com a proposta de um formato alternativo aos apresentados pelo governo.

No III Congresso Interno (1998), cujo tema foi *Fiocruz Pública e Estratégica: Modelo de Gestão*, assumiu-se que os modelos previstos pela Reforma do Estado não atendiam à complexidade institucional da Fiocruz. Propôs-se, então, a qualificação da Fiocruz como agência executiva junto ao Ministério do Planejamento, o que também não foi à frente.

A presente discussão aborda um tema que há muito vem sendo discutido na Instituição, desta vez com foco nas unidades de produção, fato que possibilita uma discussão com mais profundidade sobre a questão. Desta feita, entende-se que há aprendizado e acúmulo institucional suficientes para compreender que a adoção de novos modelos jurídicos não tem capacidade de produzir alterações nos objetivos e missão institucional. Ao contrário, o que se buscam são condições melhores de operação das atividades de produção para elevar os indicadores de qualidade e

produtividade, o que se traduz em garantia e ampliação do acesso da população a medicamentos, vacinas e kits diagnósticos. Assim como em 1988, quando a Fiocruz se submeteu a uma importante alteração do seu modelo jurídico, uma mudança jurídica das unidades de produção não afetaria em nenhuma hipótese a missão, visão, valores, políticas e objetivos globais dessas unidades, visto que estariam mantidas sob o controle da Fiocruz e totalmente referenciadas pelas cláusulas pétreas institucionais.

5.1. CONCEPÇÃO DE SUBSIDIÁRIA NO SISTEMA FIOCRUZ DE GOVERNANÇA

Com o propósito de garantir as políticas estratégicas de Estado no campo da saúde, e buscando as flexibilidades administrativas essenciais ao funcionamento de uma atividade fabril, inserida em ambiente de densidade tecnológica e, principalmente considerando as premissas de pertencimento à Fiocruz, reforçando seu caráter público e estratégico, a melhor solução que se aponta para garantir a sustentabilidade das suas atividades é a criação de uma subsidiária vinculada à Fiocruz.

Busca-se um modelo que garanta o caráter público e estratégico da produção, e permita a superação de vários limites burocráticos típicos da administração direta e da indireta de direito público.

Tomando a área objeto deste debate como restrito à área de produção da Fiocruz (Bio-Manguinhos e Farmanguinhos) e considerando diversos antecedentes sistematizados nas partes anteriores desse documento, são considerados diversos limites e estrangulamentos a serem superados com essa proposição. Se é verdade que a crescente terceirização da mão de obra necessita ser resolvida, conforme apresentado na parte IV, a área de produção apresenta estrangulamento de maior importância e que tende a ser mais importante nos anos à frente, que é o acesso a recursos para investimentos.

Destaca-se a imperiosa necessidade de mobilização de recursos para investimentos, dado a magnitude que tal necessidade de recursos já alcançou e as projeções para o futuro. Essa demanda está alinhada a políticas públicas que merecem ser observadas e contextualizadas - a área de imunobiológicos; o continuado fortalecimento do PNI (Programa Nacional de Imunizações), com incorporação de novas vacinas (incluindo novas tecnologias); e a concomitante diminuição da dependência tecnológica externa. Na área de produtos farmacêuticos e medicamentos, com mais complexidade, tanto as funções de produção quanto de regulação e desenvolvimento da indústria nacional, também exigem novas competências organizacionais, autonomias e flexibilidades na gestão. Mais uma vez a mobilização de recursos para investimentos são exigidos. O horizonte apresenta clara necessidade de mobilização de recursos via sistema de financiamento por meio de bancos oficiais, como o BNDES, impossível de ser operado por fundação autárquica.

As condições gerenciais demandadas para as áreas de produção, com seu caráter fabril, como mobilização de volumes orçamentários e financeiros crescentes, incluindo compromissos tangíveis (produtos) em prazos estritamente pactuados, dentre outras exigências, demandam que seus projetos gerenciais estejam embasados em segura

sustentabilidade econômica, de modo que seus compromissos sociais, no caso de produção de insumos estratégicos, estejam devidamente assegurados. Nesse sentido essas unidades assumem processos de planejamento com componentes distintos e mais elaborados, associando a dimensão econômica aos compromissos técnicos. Bio-Manguinhos, nesse sentido, possui plano de negócios instituído e para o período até 2022. Neste momento Farmanguinhos está elaborando plano similar.

Tais condições são naturais exigências gerenciais para operar em modelos do tipo subsidiária, como descrito a seguir.

Considerando como alternativa central a ser considerada neste processo congressual a alternativa de empresa pública controlada, importante caracterizar a figura da empresa subsidiária. A subsidiária é qualquer subdivisão de uma organização com personalidade jurídica própria que se encarrega de tarefas específicas em seu ramo de atividade. Dessa forma, configura-se como uma pessoa jurídica nova, pertencente à organização-mãe, no caso a Fiocruz, podendo ser classificada como controlada, modelo aqui considerado, conforme o quadro a seguir:

| | CONTROLADA |
|----------------------------|--|
| LEI 6.404/76 Artigo 243 | § 2º Considera-se controlada a empresa na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, <u>é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.</u> |
| Controladora | Possui poder de mando sobre a companhia |
| Razão | A principal razão está na possibilidade de se avaliar, de forma distinta, o desempenho dos investimentos feitos pela controladora, <u>mantendo total controle em relação ao processo de gestão.</u> |

Tomando por referência tais formulações, a proposta objeto da deliberação nesta plenária extraordinária, quanto à alteração do modelo de gestão e jurídico-institucional considera a constituição de uma empresa subsidiária controlada pela Fiocruz.

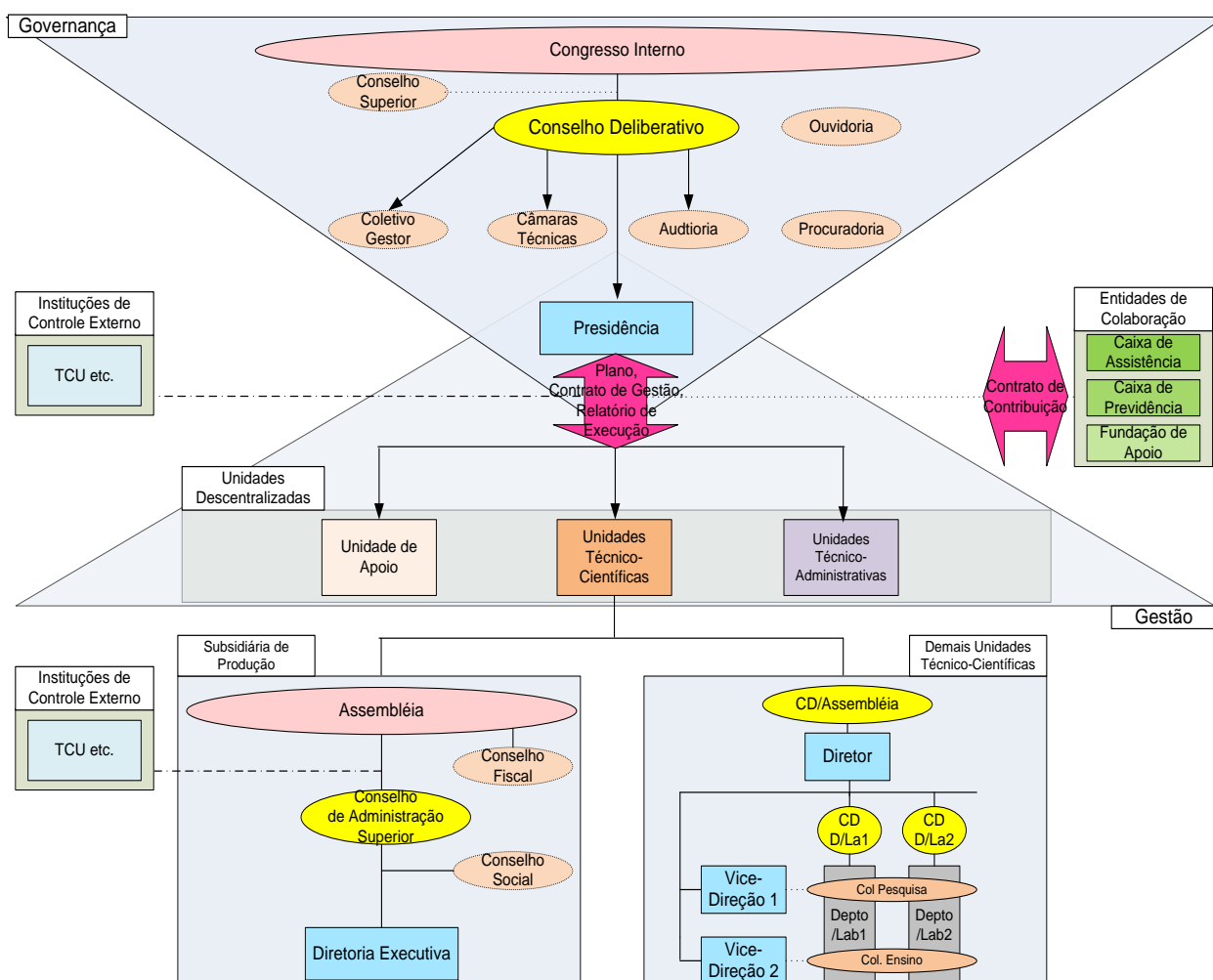
5.2. RELAÇÃO ENTRE FUNDAÇÃO AUTÁRQUICA E SUBSIDIÁRIA

A governança da Fiocruz pode ser entendida, conforme triângulo superior da figura abaixo, como uma configuração ampliada de participação de atores junto aos processos decisórios, orientados à busca de soluções adequadas às demandas de saúde da sociedade, e também à cobrança de resultados e prestação de contas (*accountability*). Nesse sentido observam-se na composição da governança corporativa estruturas deliberativas, executivas e de controle interno (autocontrole–auditoria etc.) e externo (controle social–Conselho Superior, TCU etc). O modelo de governança supõe um modelo de gestão com funções viabilizadoras, que estejam plenamente alinhadas às estratégias corporativas, representado pelo triângulo inferior. Além disso, constata-se também a presença de três tipos de vínculo jurídicos para com o modelo

de gestão, representados pela relação com as unidades descentralizadas (exceto a subsidiária), com a subsidiária e com as entidades ditas de contribuição (Caixa de Assistência, Fioprev, Fiotec), o que reflete a complexidade do sistema jurídico-administrativo da Fiocruz. Nesse sentido observam-se três tipos de instrumentos de gestão estabelecidos pela governança: o contrato de contribuição com as entidades de contribuição, o plano e respectivos resultados com as unidades descentralizadas (exceto a subsidiária) e contrato de gestão com a subsidiária.

A **Figura 3** apresenta as estruturas de governança das unidades técnico-científicas segmentadas entre as unidades descentralizadas (com a mesma natureza da fundação autárquica) e a subsidiária. Cabe explicitar a proposta de estrutura de governança da subsidiária que é composta de elementos semelhantes aos da governança da Fiocruz, como a assembleia, o Conselho Deliberativo e os controles interno (conselho fiscal, auditoria) e externo (conselho social, CGU etc), além da diretoria executiva, interface entre a governança e a gestão. Destaca-se que a figura ilustra a vinculação da empresa subsidiária diretamente à Fiocruz, que a controla, e indiretamente ao órgão supervisor desta, o Ministério da Saúde.

Figura 3 – Síntese do modelo de governança da Fiocruz, considerando a constituição de uma empresa subsidiária controlada



A criação de uma subsidiária para a produção na Fiocruz deve estar submetida a um regime de controle e governança mais efetivo, dado que a relação entre controlada e controladora é regida por contratos de gestão com indicadores de qualidade e produtividade, além dos relatórios contábeis que periodicamente precisam ser emitidos. Em relação à instância superior da subsidiária, o presidente da Fiocruz deve ser membro e presidente do conselho de administração da subsidiária, onde deverão estar presentes mais membros da Fiocruz e representante dos funcionários da unidade. Considera-se esta característica de forte inserção institucional como positiva com vistas a garantir a transparência e a visibilidade de todas as ações da subsidiária e manutenção do alinhamento estratégico institucional. Complementarmente, o presidente da Fiocruz deve manter a autoridade para nomeação do diretor e o contrato de gestão entre a subsidiária e a Fiocruz ser aprovado no seu Conselho Deliberativo.

O contrato de gestão, como instrumento legal e gerencial para a relação entre a Fiocruz e a empresa subsidiária controlada, nasce no direito francês como solução para ampliação da eficiência das entidades públicas e redução dos subsídios fomentados pelo Estado. O contrato de gestão caracteriza-se como um compromisso institucional firmado entre Estado e as entidades públicas, visando a efetivação de políticas públicas traduzidas em qualidade de produto ou serviço prestado ao cidadão.

O contrato de gestão, conforme Gustavo Oliveira, tem natureza jurídica de acordo administrativo com a intenção de disciplinar relações entre órgãos e entidades administrativas cujo objeto é o desenvolvimento planejado de atividade administrativa, a partir de bases previamente negociadas. Enquanto instrumento de modernização do aparato administrativo possui as seguintes características:

(i) formaliza acordos administrativos; (ii) efetiva a programação administrativa; (iii) promove a contratualização do controle administrativo, com foco na avaliação de desempenho; (iv) formaliza os compromissos de prestação de contas; (v) concentra as responsabilidades administrativas nos administradores; (vi) permite negociação com relação às metas e resultados induzindo a democratização interna; (vii) amplia a acessibilidade e transparência das competências e responsabilidades dos agentes públicos para com a sociedade, configurando instrumento de referência para o controle externo da administração pública

De acordo com Paulo Modesto, o contrato de gestão representa uma mudança no paradigma do controle da administração pública, pois caracteriza-se como técnica de programação do controle administrativo calcada em plano consensual e em interações permanentes entre as partes. Outrossim, representa motivação à adesão da parte contratada para o cumprimento do plano. Os objetivos e metas devem ser definidos de forma consensual e a consecução do contrato enseja um regime administrativo diferenciado. Por fim, pode-se afirmar que o contrato de gestão funciona também como mecanismo de detalhamento e programação do controle administrativo.

Conforme a **figura 3** acima, a subsidiária estabelecerá contrato de gestão com a controladora Fiocruz, enquanto instrumento técnico-jurídico, formal de direito civil, celebrado entre a Fiocruz, por seu presidente da Fiocruz, e a subsidiária, pelo seu diretor, assegurada a sua plena autonomia técnica, científica, educacional, administrativa e financeira. O objeto da contratação será a prestação de serviços relacionados às suas finalidades legais e de seu regulamento. O contrato que expressa a política pública, as diretrizes e as ações da subsidiária deverá conter no mínimo: (i) as obrigações dos signatários; (ii) plano de trabalho que especifique os serviços e atividades contratados; (iii) as metas de desempenho e respectivos indicadores e prazos de consecução e, responsabilidade pela execução; (iv) a sistemática de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos repassados à subsidiária e respectivo desempenho, contendo seus critérios e parâmetros; e (v) o montante de recursos financeiros a serem transferidos pela Fiocruz à subsidiária para o cumprimento do plano de trabalho, acompanhado do respectivo cronograma de desembolso financeiro.

O modelo jurídico proposto é capaz de garantir o caráter público da Fiocruz e as condições necessárias para sua viabilidade numa nova construção da ideia de Estado nacional não liberal, principalmente em atividades consideradas estratégicas para a consecução das políticas públicas. Assim, o Estado mantém a capacidade de cumprir com os deveres e obrigações assumidos em sua Constituição, como é o caso do abastecimento de insumos estratégicos de saúde.

Exclui-se como alternativa, portanto, a adoção de formas jurídicas que remetam as unidades de produção a modelos de autarquias e as fundações públicas de direito público, que reproduzem a *status* jurídico atual da Fiocruz.

Resta, assim, a possibilidade de dois modelos jurídicos para dar forma à subsidiária proposta: i) sociedade de economia mista; ou, ii) empresa pública. Considerando que a sociedade de economia mista implica a conjugação do capital público com o privado e, conseqüentemente, da imperativa busca pelo lucro, esta opção não deve ser considerada.

O modelo de subsidiária empresa pública é o que melhor atenderia porque, diferentemente das sociedades de economia mista, pode ser constituída sob qualquer tipo societário, sendo que seu controlador deverá ser necessariamente pessoa jurídica de direito público, no caso a própria Fiocruz. Além disso, embora as empresas públicas estejam vocacionadas a atividades comerciais ou industriais do Estado, previstas nos arts. 173 e 175 da Constituição, não têm como objetivo o lucro. Em relação à esta proposta, seguem, abaixo, as principais vantagens e desvantagens deste modelo:

Vantagens

- Autonomia financeira: na gestão dos recursos públicos e na captação dos recursos privados e públicos reembolsáveis, destacando a capacidade para obter recursos para investimentos em bancos públicos de fomento, como o BNDES;
- Autonomia administrativa: na gestão das demandas internas;

- No campo da gestão de pessoal: captação de pessoal mediante concurso, sob regime da CLT; contratação de temporários por seleção simplificada sob regime da CLT;
- Regime de contratação: poderá ser contemplada com regime licitatório simplificado, criado por lei em sentido estrito, possibilitando instituir o regime próprio de compras e contratos; isso sem mencionar que o artigo 24 da Lei de Licitações já majora, para 20% dos valores indicados na alínea 'a' dos incisos I e II do artigo 23⁸, os limites de dispensa de licitação previstos para serviços de engenharia e compras em geral.

Desvantagens

- Penhorabilidade dos bens: pode ser contornada com a constituição da empresa ou da fundação por mera instituição de capital, isto é, em vez de bens de raiz, utilizam-se para a constituição do capital social apenas recursos destacados do orçamento da União ou da própria Fiocruz;
- Regime de tributação: originalmente não usufrui de imunidade tributária; no entanto a sua natureza social permite considerar legalmente a prática de isenções fiscais plenas, similares à imunidade, já materializada para outras empresas públicas - incluindo jurisprudência no STF, quando consideradas atividades fora da comercialização no mercado, como é e continuará sendo o caso da área de produção da Fiocruz, tendo o MS e o SUS como clientes únicos;

A constituição da subsidiária-empresa pública permite que a mesma, quando seja vinculada à União, adote uma estrutura própria no ordenamento jurídico, visto que de sua autonomia legislativa, a União pode, simultaneamente à autorização para a constituição da empresa pública, estabelecer um regramento próprio para esta empresa, diferente daqueles previstos para os tipos societários elencados no Código Civil de 2002.

Conforme normas, as empresas públicas são constituídas por meio do registro de seus respectivos atos constitutivos na Junta Comercial. Previamente, porém, deverá ser editada lei federal ordinária autorizando a criação da empresa pública subsidiária e, ainda, fixando os parâmetros que deverão nortear a confecção dos atos constitutivos, como seu estatuto, assim como a respectiva estrutura interna. O estatuto compreende, entre outros, o objeto social, as normas orçamentárias, os processos de contratação, os instrumentos de controle, o exercício social, os procedimentos contábeis, a destinação dos resultados, os deveres e responsabilidades dos administradores e conselhos e, principalmente, o processo de gestão.

5.3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS LABORATÓRIOS PÚBLICOS EM IMUNOBIOLOGICOS

Para compreender a proposta de criação de uma empresa pública para a área de produção da Fiocruz na forma de subsidiária, é importante analisar a configuração dos principais laboratórios oficiais de imunobiológicos. Segue tabela com dados destes laboratórios:

⁸ Lei nº 8.666/93, art. 23: "(...) I - para obras e serviços de engenharia: a) convite - R\$ 1.500.000,00 (...); II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: a) convite - R\$ 80.000,00".

| LABORATÓRIO | PERSONALIDADE JURÍDICA | DIREITO | ADM. | CONTROLADOR | FUNDAÇÃO DE APOIO |
|--|---|-----------------|----------|---|--|
| Bio-Manguinhos/Fiocruz-RJ | Fundação pública | Direito público | Indireta | Ministério da Saúde | Utiliza |
| Instituto Butantan – SP | Sem personalidade jurídica própria | Direito público | Direta | Órgão da Secretaria de Saúde do Governo do Estado de SP | Utiliza |
| Fundação Ezequiel Dias/Funed-MG | Fundação pública | Direito público | Indireta | Governo de MG | Não utiliza |
| Centro de Produção e Pesquisa de Imunobiológicos do Paraná/CPPI-PR | Sem personalidade jurídica própria | Direito público | Direta | Órgão da Secretaria de Saúde do Governo do PR | Não utiliza |
| Fundação Ataulpho de Paiva /FAP-RJ | Fundação privada sem fins lucrativos (de utilidade pública) | Direito privado | Indireta | Governo do RJ | Não utiliza |
| Instituto de Tecnologia do Paraná /Tecpar-PR | Empresa pública | Direito privado | Indireta | Governo do PR | Não, mas utiliza a Rede Paraná de Metrologia para terceirização. |
| Instituto Vital Brazil/IVB-RJ | Sociedade de economia mista | Direito privado | Indireta | Governo do RJ | Não utiliza |

Todos os laboratórios acima, de uma ou outra forma, e independente se órgão da administração direta ou indireta, enfrentam problemas, em geral, decorrentes de seus modelos jurídicos. No caso das empresas públicas ou sociedades de economia mista, IVB e Tecpar, ambos apresentam em algum grau dependência do orçamento público (ou seja, elas são orçamento-dependente), e, desta forma, possuem baixa autonomia financeira, bem como limites às flexibilidades comuns à empresa pública. No caso das fundações públicas, as duas de maior porte, Bio-Manguinhos e o Instituto Butantan, utilizam fundações de apoio para conseguir realizar suas atividades. No caso da Funed e CPPI, também apresentam problemas similares aos de Bio-Manguinhos e Instituto Butantan. No caso da FAP, esta já é uma fundação de direito privado, de forma que eventuais problemas que a instituição enfrente têm mais a ver com o modelo de gestão e a ausência de investimento na magnitude necessária que com o modelo jurídico.

5.4. Subsidiária para as unidades de produção

A proposta apresentada não define a priori a constituição de única subsidiária incorporando simultaneamente as duas unidades de produção – Farmanguinhos e Bio-Manguinhos. Deve ser considerado o necessário amadurecimento e posicionamento, em especial nas duas unidades objeto da potencial proposta, podendo haver opção, a ser apreciada, que estabeleça diferentes tempos para a transformação das unidades, seja considerando uma ou duas subsidiárias.

A proposta para a área de produção da Fiocruz é a criação de **SUBSIDIÁRIA CONTROLADA DIRETA OU INDIRETAMENTE PELA UNIÃO, POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO DA FIOCRUZ, E COM A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DE EMPRESA PÚBLICA FEDERAL**. Esta formulação decorre da avaliação comparativa entre três cenários: manutenção do modelo jurídico atual, modelo jurídico atual com melhorias

incrementais e constituição de subsidiária controlada pela Fiocruz incluindo também as melhorias incrementais.

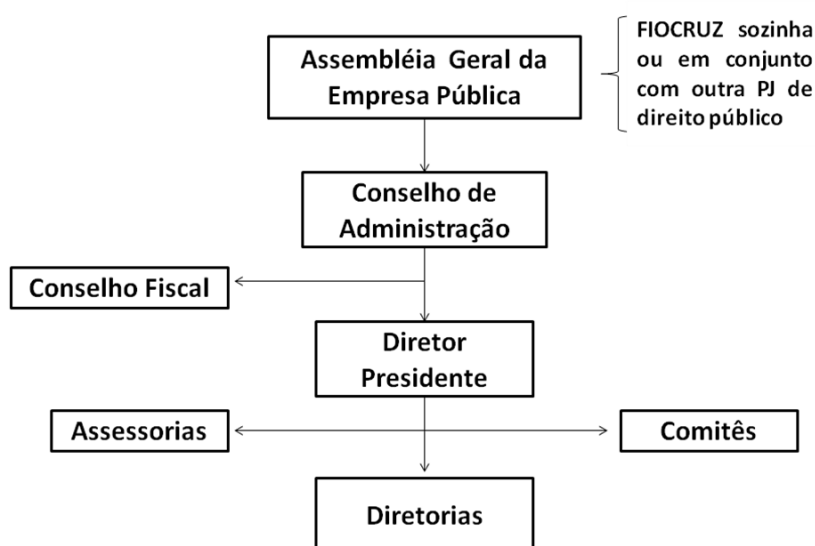
Na constituição da empresa pública controlada, o seu capital social inicial seria integralizado pela Fiocruz com os bens que atualmente encontram-se utilizados nas áreas de produção. Ou seja, o controle seria 100% da Fiocruz.

Esta empresa terá como objeto social a responsabilidade de contribuir para a melhoria dos padrões de saúde pública brasileira por meio de inovação, desenvolvimento tecnológico e produção de imunobiológicos e prestação de serviços para atender prioritariamente às demandas de saúde do país, assim como já tem atualmente.

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

No caso específico da proposta do possível modelo jurídico da empresa subsidiária, devem ser atendidos os princípios da boa governança, a cultura e experiência consolidada da Fiocruz, de modo a respeitar e fortalecer sempre a sua função social e o controle da entidade pelo governo federal, por meio da Fiocruz.

Com vistas à consideração desse processo congressional sobre o que se pretende implementar, realçam-se alguns pontos fundamentais para a governança desta nova entidade, destacando-se que a Fiocruz, a seu critério, deve ter assento e controle em todos os Conselhos constituídos pela empresa subsidiária, a saber:



- **Assembleia geral**

A assembleia geral da empresa pública será composta por pessoas jurídicas de direito público. A pessoa jurídica de direito público controladora será a Fiocruz.

- **Conselho de administração**

O conselho de administração é o órgão colegiado responsável pela orientação geral das ações da empresa subsidiária, pela definição das diretrizes e objetivos institucionais e sociais e pelo monitoramento das metas estabelecidas.

O conselho de administração será composto por membros indicados, pela assembleia geral da subsidiária (leia-se Fiocruz), na forma como estabelecido em na lei e/ou estatuto, devendo considerar a maioria dos membros da Fiocruz :

I - indicados pela Fiocruz dentre os quais o seu presidente e o vice-presidente do Conselho;

II - o diretor-presidente da subsidiária;

III – representantes do governo, sendo desejável e possível o Ministério da Saúde, da Ciência e Tecnologia e Inovação e/ou Planejamento;

IV - um representante dos empregados do quadro efetivo da subsidiária, que seria eleito por voto direto de seus pares, conforme Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010⁹.

O conselho de administração terá mandato definido e seus membros poderiam ser reeleitos, conforme decidido pela assembleia geral da empresa pública e dispuser o estatuto social.

- **Diretor-presidente e eleições**

Considerada a possibilidade de ser escolhido o modelo de companhia para a empresa pública, este modelo deverá absorver o padrão de organização interno hoje praticado pela Fiocruz para gerir a subsidiária.

Deverá ser atributo do conselho de administração da subsidiária escolher o diretor-presidente (modelo previsto na Lei 6.404/76), o qual estará incluído em lista tríplice resultante do processo de votação promovido entre os funcionários de Bio-Manguinhos.

Deverá ser vedada a acumulação de cargos de membros a Presidência da Fiocruz e membros da diretoria da subsidiária.

⁹ A lei dispõe sobre a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e dá outras providências.

- **Conselho fiscal e controles**

O conselho fiscal será formado por pessoas de inquestionável reputação, notório saber e seriam escolhidos pelos membros da assembleia geral, isto é, indicados pela Fiocruz.

O exercício social terá a duração de 12 (doze) meses e se encerra em 31 de dezembro. Ao término de cada exercício, a Diretoria Financeira elabora demonstrações contábeis, compostas pelos documentos abaixo, segundo as Normas Previstas na Lei nº 11.638/07. Eles devem exprimir com clareza a situação do patrimônio da empresa pública Bio-Manguinhos e as mutações ocorridas no exercício:

- I - balanço patrimonial;
- II - demonstração do resultado do exercício;
- III - demonstração dos resultados acumulados;
- IV - demonstração do fluxo de caixa; e
- V - demonstração do valor adicionado.

As demonstrações financeiras serão auditadas por auditores independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários, conforme dispuser o estatuto social.

As demonstrações financeiras, acompanhadas dos pareceres dos auditores independentes, da auditoria interna, do conselho fiscal e da manifestação do conselho de administração serão encaminhadas à consideração da assembleia geral.

Nos quatro primeiros meses de cada ano, a subsidiária deve realizar assembleia geral ordinária, para examinar os seus demonstrativos contábeis e decidir sobre a destinação dos eventuais resultados. Observe-se que a assembleia deve ser compreendida como a Presidência da Fiocruz. Caberá à administração da subsidiária apresentar orçamento de capital, com exposição de motivos, evidenciando suas necessidades de investimentos a fim de que seja possível o cumprimento do seu objeto social. O restante do resultado social não incluído no orçamento de capital poderá ser ressarcido ao controlador da subsidiária, a Fiocruz.

Conforme exposto anteriormente, além do controle interno, a empresa pública estará sujeita ao controle externo do Tribunal de Contas da União, na forma do artigo 70 e seguintes da Constituição.

ORÇAMENTO

Note-se, ainda, que a empresa pública, para que não seja considerada como *empresa estatal dependente* e, assim, gozar das flexibilidades desejadas, precisará auferir receitas próprias. Ou seja, se houver qualquer dependência ou vínculo orçamentário da empresa com recursos do Tesouro, esta perderá as flexibilidades administrativas decorrentes do modelo de empresa pública. Neste sentido, deverá ser celebrado entre a Fiocruz e a subsidiária um contrato de gestão, conforme descrito anteriormente.

Com a celebração desse contrato de gestão, a empresa pública seria mantida com a receita auferida com a prestação de serviços e o desenvolvimento de suas atividades.

Logo, não integraria o orçamento geral da União como unidade orçamentária e, conseqüentemente, não se enquadraria no conceito de *empresa estatal dependente*.

Cabe por último mencionar que todas as empresas públicas devem enviar ao Departamento das Empresas Estatais (Dest) do Ministério do Planejamento, tanto seu plano de dispêndio global quanto seu plano de investimento. O Dest, além de consolidar o orçamento das empresas em que a União detém maioria do capital social com direito a voto, seja direta ou indiretamente, também tem como competência se manifestar sobre pleitos referentes à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados. Entretanto, isto não retira destas empresas a autonomia para definir as políticas e procedimentos quanto a estas matérias.

FINANCIAMENTO

Na condição de empresa pública, poderá obter apoio financeiro de instituições públicas ou privadas. A subsidiária estará apta a pleitear recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e as demais instituições públicas financeiras tais como: Banco do Brasil, Caixa Econômica, Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil.

COMPRAS E CONTRATAÇÕES

Como mencionado, todas as entidades integrantes da administração pública direta e indireta (incluindo as empresas públicas) estão sujeitas às regras de licitação prevista no art. 37, XXI, da Constituição, que prescreve o que se segue:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Entretanto, a Emenda Constitucional 19/98 criou a possibilidade de adoção de regime de procedimentos licitatórios específicos para as sociedades de economia mista e para as empresas públicas. Apesar de a norma constitucional prever a criação de um estatuto jurídico, por meio de lei, aplicável a essas duas entidades, este ainda não foi criado.

O exemplo prático do procedimento licitatório simplificado (ou seja, com base nas diretrizes da Lei 8.666) é aquele adotado pela Petrobras que, por meio de autorização legislativa dirigida para o seu caso, adotou regulamento específico para licitações, este devendo ser considerado para o caso da subsidiária, quando da elaboração da respectiva lei ordinária.