



**Estatuto público versus privado: o nó górdio da Fiocruz
(1985-1994)**

*Public versus private statute: the gordian knot of fiocruz
(1985-1994)*

Tiago Siqueira Reis

<https://orcid.org/0000-0001-9115-1231>

Pós-doutorando em Sociedade e Fronteira (PPGSOF-UFRR)

Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense

<http://lattes.cnpq.br/1024015022937293>

siqueira.treis@gmail.com

Resumo

Objetiva-se compreender como a Fiocruz se relacionou com as mudanças constitucionais em seu estatuto entre os anos de 1985 e 1994. Analisamos o processo de redemocratização da entidade e os novos ordenamentos jurídico-administrativos conferidos pela legislação, avaliando em perspectiva comparada a dualidade entre o estatuto do direito privado estabelecido desde sua fundação em 1970 e o estatuto público, conferido pela Constituição de 1988.

Palavras-chave

Fiocruz. Constituição Federal de 1988. Estatuto público e privado.

Public versus private statute: the gordian knot of fiocruz (1985-1994)

Abstract

The objective is to understand how Fiocruz was related to the constitutional changes in its statute between the years 1985 and 1994. We analyzed the process of re-democratization of the entity and the new legal-administrative rules conferred by the legislation, evaluating in comparative perspective the duality between the status of private law established since its foundation in 1970 and the public status, conferred by the Constitution of 1988.

Keywords

Fiocruz. Federal Constitution of 1988. Public and private status.



1. Introdução

A Fiocruz é uma instituição pública e estatal de ciência e tecnologia em saúde, criada em 25 de maio de 1900 a partir do Instituto Soroterápico Federal, que em 1970, por meio da fusão de distintas entidades vinculadas ao Ministério da Saúde, deu origem ao complexo fundacional denominado Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Sediada na cidade do Rio de Janeiro, no bairro de Manguinhos, Brasil, a Fundação se destaca como a mais importante do setor na América Latina e um dos mais proeminentes patrimônios científicos e tecnológicos da saúde brasileira, voltado para as finalidades de ensino, pesquisa, informação, tecnologia, produção de bens e serviços, e apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS) e produção de vacinas e farmacológicos, tendo o objetivo de contribuir para a melhoria e qualidade de vida da população (FIOCRUZ, 2001).

De acordo com o Decreto n.º 66.624, de 22 de maio de 1970, as seguintes entidades passaram a compor a Fundação Instituto Oswaldo Cruz: Instituto Oswaldo Cruz, Instituto Fernandes Figueira do Departamento Nacional da Criança, o Instituto Nacional de Endemias Rurais do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Serviço de Produtos Profiláticos do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Instituto Evandro Chagas e o Instituto de Leprologia do Serviço Nacional de Lepra. No mesmo ano, a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e o Instituto de Produção de Medicamentos e Produtos Profiláticos (Ipromed) foram integrados à Fiocruz. A Fundação Instituto Oswaldo Cruz passou a se chamar Fundação Oswaldo Cruz em 1974 através do Decreto n.º 74.891. O Instituto Soroterápico, que em 1908 foi renomeado como Instituto Oswaldo Cruz, tornou-se a base estrutural da Fiocruz, e por esse motivo a historiografia e a própria entidade assumem que sua história teve início em 1900 (BENCHIMOL, 2020; OLIVEIRA, 2003; REIS, 2017).

Ao longo de sua história a Fiocruz incorporou e criou novos institutos e unidades, transformando-se no maior centro de pesquisa científica e tecnológica em saúde na América Latina. No período ditatorial (1964-85), o estatuto da Fiocruz estabeleceu a natureza jurídica de Fundação Pública de Direito Privado, gozando de plena autonomia administrativa, financeira, técnico-científica, didática e disciplinar (BRASIL, 1970), com permissão para comercialização e aquisição das receitas provenientes da venda de produtos biológicos fabricados pela entidade. A Fiocruz encontrava-se inscrita no Código Civil Brasileiro como fundação privada e vinculada ao Ministério da Saúde.



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

O *modus operandi* da Fiocruz e sua estrutura legal sofreram alterações a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a responder por Fundação Pública de Direito Público, inscrita na administração pública indireta, sob as normas e legislações do serviço público federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Assim, novas diretrizes foram estabelecidas, dentre elas: a obrigatoriedade de realizar concurso público para provimento de cargo; abrir processo licitatório para aquisição de compras e realizar contratações de terceiros; adequação dos trabalhadores ao Regime Jurídico Único, de acordo com a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que entre outras medidas confere ao servidor público a estabilidade no cargo; publicização de procedimentos internos; e fiscalização de órgãos públicos em seus processos administrativos e financeiros.

As prerrogativas conferidas pela Constituição promoveram um intenso debate interno na Fiocruz nos anos subsequentes, quando se discutiu a construção de um projeto político-institucional e a formulação de um novo estatuto, tendo em vista que o estatuto de 1974, em vigor, encontrava-se desatualizado diante das novas exigências da Constituição de 1988 (CF-88), não possuindo mais validade legal. Nossa hipótese é de que a natureza jurídica e administrativa da Fiocruz é o nó górdio da instituição, isto é, a trajetória da entidade se divide entre a natureza jurídica de Fundação Pública de Direito Privado (1970-1988) e de Fundação Pública de Direito Público (de 1988 até nossos dias), tendo como marco de sua política o acirramento entre o modelo de gestão, organização e regime jurídico público *versus* o modelo privado, pelo qual o consenso interno buscou conciliá-los em sua estrutura institucional, em contrário ao estabelecido pela CF-88.

Nesse sentido, investigaremos quais foram os desafios e perspectivas político-institucionais enfrentados pela entidade nos anos seguintes à redemocratização em 1985 e como a Fiocruz recebeu e se relacionou com os novos encaminhamentos legais da CF-88.



Tomamos como recorte o período de 1985 a 1994, quando se iniciou o processo de redemocratização interna a partir da gestão de Sérgio Arouca (1985-1988), estabelecendo a modalidade de Congresso Interno na Fiocruz, espaço responsável pelos debates e deliberações internas, contando com a participação dos membros da instituição, até o fim da primeira metade da década de 1990. Isto porque interessa-nos no presente artigo discutir os primeiros anos de redemocratização e, sobretudo, a relação próxima dos marcos constitucionais com a entidade, uma vez que a segunda metade da década de 1990 foi atravessada pela intensificação de políticas de natureza neoliberal durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002), período no qual boa parte dos encaminhamentos legais da carta magna foi alterada no que concerne à gestão pública.

Desse modo, analisamos os documentos relativos aos Congressos Internos e os relatórios de atividade da Fiocruz, assim como outras fontes oficiais da entidade. Nossa preocupação se concentrou em compreender a sua dinâmica interna, com especial atenção para a edificação do projeto político-institucional referente à estrutura do estatuto público e privado. Para tanto, buscamos delimitar o nó górdio da Fiocruz, ou seja, a dualidade entre o estatuto do direito público e o privado, analisando-os de forma comparada, bem como percebendo de que forma a entidade recebeu as mudanças estabelecidas pela Constituição em seu ordenamento jurídico-institucional. Cabe destacar que o presente artigo concentrará sua atenção nas decisões oficiais, ou seja, nos projetos vitoriosos no interior da instituição no recorte temporal e temático escolhido¹.

Por seu turno, observa-se um campo aberto para estudos acerca das instituições públicas no que se refere à sua dinâmica interna, gestão e relação com Estado e sociedade. Ressaltamos também a escassez de trabalhos dedicados à Fiocruz no recorte temporal pós-1970. Desse modo, pretendemos, em alguma medida, instigar novas pesquisas e contribuir para o estudo das instituições públicas brasileiras. Assim, escolher uma escala de observação significa escolher um instrumento analítico que não é neutro, isto é, uma escolha estratégica que envolve o próprio significado da pesquisa (LEVI, 1998, p. 203).

¹ Entendemos que o estudo das instituições também compreende as lutas de classes e intraclasses, percebendo a Fiocruz como terreno de conflitos de interesses. No entanto, para os fins deste artigo não daremos ênfase às disputas internas concernentes ao direito público *versus* privado. Tal escolha se justifica pela delimitação de espaço do texto.



2. Sérgio Arouca e a democratização da Fiocruz

Em 1986 ocorreu em Brasília a VIII Conferência Nacional de Saúde, marco na luta pela saúde pública brasileira, reunindo cerca de cinco mil participantes, entre eles profissionais da saúde, políticos, movimentos sociais e sindicatos. O encontro marcou também a presença da sociedade civil no processo de deliberação da política de saúde, embora na ocasião não dispusesse de base legal processo que foi aprimorado nas próximas conferências (ESCOREL; BLOCH, 2005, p. 97). A conferência representou o debate de diferentes projetos e a presença de distintas organizações da sociedade civil que vinham travando desde o final da década de 1960 a luta por uma nova estrutura na saúde brasileira (DOIMO; RODRIGUES, 2003).

A estatização e a presença do setor privado na saúde pública marcaram um dos pontos de maior debate e discordância entre os participantes do encontro, arrastando-se nas disputas com o setor empresarial na constituinte, e ainda hoje é tema central na política de saúde brasileira. Partidos políticos como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) defendiam a “estatização já” da saúde, e partidos como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), bem como o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), apostavam na estatização progressiva e não imediata, sendo necessário o fortalecimento e expansão do setor público. A última proposta previa a atuação do setor privado de forma complementar e sob normas, contratos de prestação de serviços e fiscalização do poder público. Tal proposta saiu vitoriosa. No entanto, o financiamento da saúde sob responsabilidade estatal foi consenso nos debates e acabou incluindo o deslocamento de recursos públicos para atender também ao setor privado, quando o mesmo atuar de forma complementar na saúde pública.

Ao final da conferência os participantes aprovaram o relatório final, e o teor do documento ficou conhecido como a institucionalização do projeto da Reforma Sanitária Brasileira. Dentre outros aspectos presentes no projeto, destaca-se a saúde pensada como direito e conquista social e de forma ampliada, como resultante da organização social da produção; saúde entendida como dever do Estado, estabelecida de forma universal e igualitária; criação do Sistema Único de Saúde (SUS); participação e representação social na saúde; organização laboral da saúde pública a partir do instrumento do concurso público, isonomia salarial, estabilidade no emprego, direito à greve e sindicalização,



participação do setor privado como complementar, dentre outros (BRASIL, 1986).

A luta pela reforma sanitária tinha como grande desafio a superação do modelo privatista e excludente da saúde conferido pela ditadura civil-militar (1964-85). Um dos atores centrais desse processo de lutas foi o sanitarista Sérgio Arouca, figura fundamental na elaboração do projeto da Reforma Sanitária. Arouca presidiu a VII CNS e se destacou em diferentes espaços de lutas, especialmente nos meandros do aparelho do Estado em sua fase institucional durante a Constituinte até a sua definição da área da saúde na Constituição Federal de 1988 (AROUCA, 2003; ABREU, FRANCO NETTO, 2000; ESCOREL, 1998). Arouca integrou o grupo formado pela combinação entre Cebes e Abrasco, como vimos, adeptos da presença do setor privado como complementar na saúde pública.

Com a redemocratização do País em 1985, Arouca foi nomeado pelo Presidente da República José Sarney (1985-1990) para presidir a Fiocruz entre os anos de 1985 e 1988. A trajetória de Sérgio Arouca² na Fiocruz iniciou-se em 1978, quando foi aprovado no concurso público para professor titular de Planejamento na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP). Em 2003, a ENSP passou a se chamar Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca em homenagem ao sanitarista.

A gestão de Arouca inaugurou um processo de participação democrática, modernizou e estruturou as unidades, e apontou as diretrizes básicas para um projeto institucional pós-redemocratização. As transformações em Manguinhos foram intensas, com destaque para a expansão do campus e a criação de novas estruturas físicas, dentre elas a Casa de Oswaldo Cruz – importante unidade voltada para a pesquisa histórica da saúde e para a memória da Fiocruz – e a Escola Politécnica da Saúde Joaquim Venâncio – unidade de enorme relevância na formação de recursos humanos de nível médio (FIOCRUZ, 1989, p. 68). Ademais, a Associação de Funcionários da Fiocruz (ASFOC), que estava submetida ao autoritarismo da ditadura, finalmente teria a liberdade para atuar como sindicato.

² Antes de iniciar na ENSP, Arouca era professor da Universidade de Campinas (Unicamp), tendo sido expulso em 1975 juntamente com alunos que integravam seu grupo de pesquisa, no episódio conhecido como “cassação branca”. Através do Programa de Estudos Socioeconômicos em Saúde (PESES) executado pela ENSP/Fiocruz, com recursos do Ministério da Saúde por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Arouca transferiu-se para a Fiocruz para coordenar o programa, tornando-se servidor público da instituição em 1978. Militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e um dos inauguradores da Medicina Social no país, seu pensamento para o campo da saúde era tido como revolucionário pelas forças opressoras da ditadura civil-militar (1964-1985). Arouca foi um dos principais nomes do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), inaugurado em 1976, e articulista de primeira linha do movimento da reforma sanitária brasileira iniciado entre o fim da década de 1960 e início de 1970.



A capacidade de articulação e o prestígio político de Arouca³ proporcionaram durante seu mandato a entrada de recursos orçamentários a níveis elevados, possibilitando ações de ampliação e modernização da Fiocruz. Por outro lado, a gestão de Arouca não contou com a liberação do Ministério da Saúde para a realização de concursos públicos. A escassez de mão de obra atravancava as políticas de modernização e desenvolvimento da Fundação. A saída encontrada pela gestão Arouca consistiu em ampliar o quadro de trabalhadores por meio de contratos de trabalho vinculados diretamente aos projetos desenvolvidos pela Fiocruz. Consequentemente, o que se observou entre 1984 e 1988 se expressou no crescimento de 40% do quadro de trabalhadores da Fundação, contabilizando 3.229 profissionais, divididos em 1.257 para a área de ensino/pesquisa, 529 em produção/desenvolvimento, 704 em serviços e 739 nas atividades-meio – também conhecidos como trabalhadores terceirizados, como, por exemplo, limpeza e segurança (FIOCRUZ, 1988, p. 68).

A terceirização no Brasil, do ponto de vista jurídico, não dispunha de ordenamento legal específico entre as décadas de 1980 e 1990. Havia entendimentos jurídicos expressos por Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho (TST). De acordo com Magda Biavaschi e Marilane Teixeira (2015, p. 7), as portas da terceirização no País foram abertas com a Lei n.º 6.019 de 1974, a “Lei do Trabalho Temporário”, possibilitando a contratação de “mão de obra qualificada por menor custo e sem responsabilidade direta dos tomadores dessas atividades”. Os serviços de vigilância passam a integrar a modalidade de terceirização a partir da Lei n.º 7.102 de 1983, e em 1986 o TST estabeleceu a Resolução n. 04/86 a partir do número 256, definindo que é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta (TST, 1986), salvo exceção dos trabalhadores temporários e de vigilância.

Nesse sentido, dentre as saídas vislumbradas pela gestão Arouca para a questão da mão de obra, foi apreendida a contratação de trabalhadores temporários para serem incorporados às despesas dos projetos desenvolvidos que estivessem atrelados ao financiamento de fontes alternativas à União, tanto agentes públicos como privados. Estes trabalhadores eram contratados para atuarem em projetos específicos da Fiocruz. De forma sintética, quando um trabalhador é contratado por um projeto, seu contrato é automaticamente por tempo determinado, porque todo projeto rege por início e fim

³ Podemos citar, dentre outras articulações de peso, a relação próxima de Arouca com Hésio Cordeiro, professor de Medicina da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), ex-presidente da Abrasco (1983-1985) e na ocasião Presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), na gestão 1985-1988, órgão de maior importância da área da saúde naquele momento. A relação de proximidade contribuiu para que a Fiocruz recebesse recursos públicos e criasse novos projetos. Ver: Ponte (2012).



determinados, podendo ou não ser prorrogado por um período também específico.

Sávio Cavalcante e Vitor Filgueiras (2015) definem o conceito de terceirização a partir da qual a atividade terceirizada permanece sob o comando do contratante, consubstanciando uma relação entre capitalistas e trabalhadores como uma estratégia de gestão da força de trabalho, e não entre empresas, a qual seria uma relação dos capitalistas entre si. Desse modo, a jurisprudência não compreende o trabalho temporário como terceirizado por não contar com uma agência ou uma empresa presente na mediação da relação com a organização contratante. No entanto, podemos sugerir que a Fiocruz – apesar de sua natureza de organização sem fins lucrativos e não distribuidora de lucros, diferenciando-se das empresas típicas do capitalismo – gere lucro, ao passo que o trabalho temporário realizado em seu interior pode ser entendido como trabalho terceirizado, pela existência da relação entre contratante e trabalhador como estratégia de gestão do trabalho. Portanto, a terceirização não é a externalização das atividades de produção, e sim uma “contratação diferenciada da força de trabalho” por parte da contratante (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2015, p. 19).

A política trabalhista implementada na Fiocruz na gestão Arouca preconizou a formação de um corpo de trabalhadores desvinculados da identidade da Fundação. Em outras palavras, o pessoal associado aos projetos tornou-se enfraquecido diante dos profissionais ligados diretamente à estrutura da instituição, pois devido ao seu caráter contratual temporário figuram como despossuídos de qualquer plano de carreira elaborado pela Fundação, do mesmo modo que não podiam vislumbrar possibilidades formais e legais de promoção salarial e de futuro. Tal política interna na Fiocruz espelha o quadro caótico do trabalho no Brasil das últimas décadas do século XX, cujo balanço das terceirizações, analisado por Graça Druck e Ângela Borges, sugere a sua generalização, “difundindo-se para todo o tipo de atividade, e levou consigo – como marca fundamental – a perda de direitos, a instabilidade, a insegurança dos trabalhadores” (DRUCK; BORGES, 2002, p. 136).

Diante de todos os percalços, Arouca conseguiu dinamizar e recuperar a posição de relevância da Fiocruz no cenário nacional, em menos de quatro anos à frente da Fundação, ensejando políticas estruturais profundas presentes até os nossos dias. Do ponto de vista da organização democrática interna, a Fundação não dispunha de mecanismos institucionais responsáveis por discutir e planejar o presente e o futuro institucional. Por conta disso, Arouca sofria duras críticas da comunidade de Manguinhos, que o acusava de “manter”, de certa forma, a herança centralizadora das gestões da ditadura (ABREU; FRANCO NETTO, 2000). Consequentemente, sua gestão inaugurou em 1988 a



principal plataforma democrática vigente até os dias de hoje na Fundação: o Congresso Interno.

O Congresso Interno nasceu com a finalidade de implantar uma gestão democrática, participativa e de amplo debate democrático com a participação de todos os integrantes da Fiocruz. Tornou-se a instância máxima de deliberação e discussão interna. Para compor a estrutura do Congresso Interno criou-se o Conselho Deliberativo, com a presença da Presidência, diretores de unidades e representantes dos servidores. O Congresso Interno também passou a ser o responsável por escolher o Presidente da Fiocruz e os diretores de cada unidade (FIOCRUZ, 1988).

A redemocratização no País e o fim da intervenção política ditatorial na Fiocruz abriram espaço para novos desafios institucionais. A comunidade da Fiocruz, como é chamado o conjunto de seus membros, enfrentou a difícil tarefa de se redefinir e encontrar um caminho político e gerencial, bem como construir um novo estatuto. Entre as adversidades encontradas estavam os problemas estruturais na área da saúde, o avanço das políticas neoliberais, a ausência de incentivo do Ministério da Saúde para abertura de novas vagas de trabalho, o desafio de ser pública e estatal em meio ao processo de privatizações e de se colocar como força e protagonista na ciência e tecnologia em saúde e na construção do SUS. As incertezas, desafios e contradições eram enormes, e o Congresso Interno surgiu como instrumento de enorme valor para a construção coletiva de alternativas para a entidade.

Evidentemente que a gestão de Sérgio Arouca não daria conta de responder tais questões em tão pouco tempo. Porém, sem dúvida, a partir do Congresso Interno, a Fundação passou a contar com uma plataforma democrática de discussão voltada exclusivamente para as questões internas, na qual puderam ser apresentados e discutidos os problemas e aprovadas as melhores alternativas para a Fundação.

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

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

No que concerne ao setor de saúde, a Constituição de 1988 formalizou em grande parte as



pautas dos movimentos sociais em favor da reforma sanitária brasileira e confirmou uma série de conquistas sociais. A saúde passou a ser entendida como direito social, transformando a história da saúde e alterando o papel do Estado, conforme aponta o art. 196: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988, Art. 196).

A carta magna institucionalizou a saúde como direito e dever do Estado e grande parte do projeto da reforma sanitária dos anos de 1970 e 80. Diante da vastidão de problemas, obstáculos e temas fundamentais para a reforma sanitária e o SUS, o pós-1988 defrontou-se com a agenda de privatizações e de ideias pouco receptivas a correções, além do fortalecimento do serviço público enquanto estatal e sob organização, direção e execução pública (MACIEL, 2008; PICCOLO, 2010).

A reforma ocorreu na contramão da conjuntura internacional. Enquanto os países de capitalismo avançado do ocidente encaminhavam-se para o desgaste do modelo de Estado de bem-estar social e para a implementação de medidas de austeridade e expropriações sociais em escala acelerada a partir dos anos de 1970, no Brasil as conquistas sociais eram institucionalizadas na carta magna, e pela primeira vez na história a população teria seu direito à saúde pública, gratuita, universal e sob dever do Estado garantido na legislação. Os desafios de pôr em prática os princípios da reforma sanitária e fazer valer a lei foram imediatamente confrontados com as tendências capitalistas hegemônicas daquele momento, através de políticas neoliberais e do estabelecimento do gerencialismo no setor público.

O gerencialismo trata-se de uma construção teórica e prática atrelada à lógica do capital e de autoria liberal. Em sua aparência compreende a transposição de fundamentos e valores culturais da administração de empresas privadas para o plano da administração pública (REIS, 2019), como sugere Jean-François Chanlat (2002, p. 9) ao denominá-lo como um “sistema de descrição, explicação e interpretação do mundo a partir das categorias da gestão privada”. Por outro lado, sua essência traduz o desmantelamento do serviço e da estrutura organizacional pública em favor de interesses diretamente mercadológicos, através de processos de privatização e/ou semeando formas de expropriações sociais no mundo do trabalho e nos direitos sociais, como através do excludente e desigual acesso à saúde, educação e cultura. A expropriação de direitos sociais e do fundo público vem se manifestando com vigor em contextos regidos por políticas governamentais denominadas de



Reformas do Estado, e não somente através delas, apresentando-se também por meio da linguagem discursiva do gerencialismo com usos variados em cada país.

Na contramão das políticas neoliberais pautadas pelas privatizações, desregulamentação dos mercados e precarização do trabalho, entre outros aspectos, a Constituição Federal de 1988 apontou uma série de mudanças na organização da administração pública. Em síntese, proclama a obrigatoriedade do concurso público para investidura de cargo ou emprego público (Art. 37, II), e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Art. 39). Portanto, alterou as regras até então vigentes na Fiocruz de não obrigatoriedade do concurso público para cargos públicos, além de determinar um regime jurídico único para a administração pública direta e indireta. Não obstante, a principal transformação consistiu em modificar a estrutura jurídica das fundações públicas de direito privado em fundações públicas de direito público.

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 rompeu com o modelo jurídico que alicerçava a Fiocruz, retirando-a do direito privado para compor as entidades do direito público. Essa medida, no nosso ponto de vista, corresponde ao nó górdio da Fiocruz, pois produz até hoje as mais acaloradas discussões na Fundação, por colocar a personalidade jurídica pública estatal de direito público em conflito com a pública de direito privado, à semelhança de uma empresa privada, mas sob a tutela do Estado. Para entendermos melhor este nó górdio na Fiocruz, precisamos compreender o que separa um modelo jurídico do outro, recorrendo à análise comparada do período em que a Fundação esteve sob o direito privado e quais as transformações causadas pela mudança para o direito público.

O Decreto-lei n.º 200, de 1967, responsável pela reforma administrativa brasileira da ditadura, o qual muitos autores consideram como embrionário do ponto de vista do gerencialismo no país (Bresser Pereira, 2015), por um lado balizou a administração pública entre direta e indireta, e por outro lado introduziu a qualificação jurídica de fundação pública de direito privado. Concentrando-se na administração indireta que nos interessa, o Decreto-lei n.º 200, depois alterado pelo Decreto-lei n.º 900, de 1969, definiu como integrantes da administração indireta as autarquias, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Entretanto, as fundações públicas foram qualificadas como pessoas de direito privado, alocadas no Código Civil brasileiro. Somente a partir da Lei n.º 7.596, de 1987, as fundações públicas foram transferidas para a administração pública indireta.



Nessa direção, Celso Bandeira de Mello aponta que a legislação decorrente da ditadura cometeu erro conceitual ao definir as fundações públicas como sendo pessoas do direito privado, ao passo que o correto seria enquadrá-las como de direito público. Afirma ainda que foram criadas “fundações” denominadas públicas com personalidade de direito privado. Porém, nada as distingue das autarquias que são de direito público (MELLO, 2008).

Para Mello (2008, p. 160), o correto é defini-las em “[...] pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa [...]”, ou seja, as autarquias possuem como traço essencial a qualidade de ser do direito público. Dessa forma, o autor conclui que “exatamente por serem pessoas de direito público é que as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, ao contrário das empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais, sendo pessoas do Direito Privado, podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas; não, porém, para titularizar as atividades públicas” (MELLO, 2008, p. 161).

As Fundações Públicas de Direito Privado criadas pelo Decreto Lei n.º 200, conferiam ao ente público, em grande medida, a capacidade de se orientar por instrumentos legais cabíveis ao direito privado, ou seja, às premissas organizacionais e legais do setor privado (SCHWARTZMAN, 2001). Para tanto, foi atribuída a elas a qualidade de prestar serviços públicos que seriam da alçada do Estado, sem, contudo, dar-lhes a habilitação de entidades da administração pública indireta, isentando-as das normas e regimentos legais da administração estatal. Portanto, a ditadura criou uma espécie jurídica ancorada no direito privado para atuar de forma concisa na prestação de serviços públicos, de interesse público, sob a legislação do Código Civil de direito privado (DI PIETRO, 2014).

É dessa forma que a Fiocruz foi classificada como uma fundação pública de direito privado que presta serviço na área da saúde. Porém, com características históricas e estruturais que a colocam como prestadora de serviços de vital interesse público e social. O Estatuto da Fiocruz, aprovado em 1976, e que vigorou até 1988, determinava que a instituição estaria sob a tutela do Ministério da Saúde, e que gozaria de liberdade administrativa, financeira e gerencial (FIOCRUZ, 1976). Não obstante, a autonomia mencionada e as flexibilidades deste regime jurídico foram, em grande medida, tensionadas com o aparato controlador, repressor e autoritário da ditadura civil-militar.

Um dos episódios mais representativos do autoritarismo da ditadura na Fiocruz ocorreu no dia 01 de abril de 1970 durante o Governo Militar de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Utilizando-se do Ato Institucional n.º 5, que suspendia garantias constitucionais e dava poderes extraordinários



ao Presidente da República, os militares cassaram dez pesquisadores da Fiocruz, suspendendo seus direitos políticos e em seguida aposentando-os compulsoriamente. Esse episódio sombrio da história é conhecido como “Massacre de Manguinhos”. Durante a gestão de Sérgio Arouca, os pesquisadores foram reincorporados ao quadro da Fiocruz (LENT, 1978; SANTOS, 2016; HAMILTON, 1989).

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

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

4. *Caminhos para o projeto político-institucional*

O ano de 1988 entrou para a história de Manguinhos como um ano carregado de simbolismo e de mudanças históricas na trajetória da instituição. Podemos destacar dois aspectos centrais: primeiro, a implementação de um canal de comunicação e participação dos trabalhadores nas discussões políticas da Fundação; e segundo, a Constituição Federal, que emana uma série de transformações no setor de saúde e na administração pública, em especial, alterando a sua natureza jurídica de direito privado para o direito público.

Nessas circunstâncias, realizou-se em 1988 o I Congresso Interno da Fiocruz, intitulado “Ciência e Saúde: A Fiocruz do Futuro”. O congresso foi presidido por Sérgio Arouca, que naquele momento ocupava o cargo de presidente da Fiocruz, tendo como secretário geral do evento Paulo Gadelha, acompanhado de nomes importantes da saúde pública e vinculados ao Cebes e à Abrasco, como os relatores gerais Paulo Buss e Renato Cordeiro. A comissão organizadora da fase preliminar do evento contou com a presença de Dalton Mario Hamilton na coordenação, seguido de Akira Homma, Ary Carvalho de Miranda, Pedro Barbosa, Paulo Buss, Paulo Gadelha, Renato Cordeiro e



Joaquim Moreira Nunes (FIOCRUZ, 1988), nomes estes de significativa influência na política de saúde brasileira e em grande parte membros do Cebes e da Abrasco, cujo alinhamento político voltava-se para a flexibilização da gestão pública por meio de alternativas viáveis para que a Fiocruz pudesse se desvencilhar do aparato do direito público.

No que concerne ao ambiente externo, o congresso ocorreu em meio promulgação de uma nova carta constitucional para o País e ao debate em torno das novas diretrizes para a saúde pública, a consolidação da democracia e os aspectos jurídicos traçados pela Constituição. O que se buscava na Fiocruz era afirmar o congresso como instrumento democrático e de referência para a construção de um projeto institucional. Ao final do congresso a comunidade de Manguinhos aprovou o novo estatuto social e uma proposta de desenvolvimento institucional.

Embora tais diretrizes tenham sido aprovadas em acordo interno, o estatuto necessitava obrigatoriamente da sanção do Ministério da Saúde, o que não ocorreu. Desse modo, tanto o estatuto como o projeto de desenvolvimento institucional foi sucessivamente discutido e alterado a cada congresso interno. Além dos problemas de ordem normativa do poder federal, o I Congresso Interno se deparou com a questão da identidade fundacional, desafio central na elaboração de um projeto unitário, isto porque, com a criação da Fundação em 1970, juntaram-se ao Instituto Oswaldo Cruz diferentes estabelecimentos de saúde pública, transformados em uma única entidade, a Fiocruz.

As unidades da Fiocruz, consideradas como “dísparas e com objetivos supostamente tão contraditórios”, enquanto isoladas e parte de um todo algo esfacelado essas unidades não emprestavam à Fiocruz uma identidade real, impedindo a visão de conjunto que evidencia todas as suas possibilidades e a manifestação da força institucional. A definição de uma lógica de desenvolvimento institucional, portanto, se inviabilizava dificultando a formalização de um grande projeto global para a instituição (FIOCRUZ, 1989, p. 7).

Nessa perspectiva, a proposta apresentada de desenvolvimento institucional levou em consideração os problemas de formação de uma identidade enquanto complexo fundacional e a ausência de diretrizes que norteassem as políticas futuras. Assim sendo, o documento aprovado apontava como obstáculo a política restritiva do governo no campo do orçamento e das normas jurídicas, que foram consideradas como retrógradas por seu caráter burocrático, responsável por retirar a autonomia administrativa e financeira da Fundação. Uma das saídas pensadas pelos participantes do I Congresso Interno para o problema financeiro consistiu em aumentar a dotação orçamentária através da “criação de novos mecanismos administrativos para absorver e gerir recursos de iniciativa privada e agências governamentais” (FIOCRUZ, 1988, p. 6).



O relatório final do I Congresso evidencia a inclinação dos participantes do Congresso da Fiocruz por uma modernização administrativa relacionada com autonomia e flexibilidade, fazendo uso das mais modernas práticas gerenciais. Reivindicava-se a flexibilização da gestão e a natureza jurídica de direito privado. Além disso, os novos mecanismos administrativos apontados pela maioria dos participantes alinhavam-se ao modelo de terceirização do trabalho, considerado como forma de modernizar as atividades tidas como meio (FIOCRUZ, 1988, p. 23). Ainda que de maneira experimental e pouco normativo, o I Congresso Interno abriu caminho para a construção de um senso comum político-gerencial para a agenda dos anos de 1990.

Em 11 de dezembro de 1990 foi expedida a Lei n.º 8.112, dispondo sobre o Regime Jurídico Único para os servidores públicos federais. Essa Lei corresponde ao documento basilar para a classe trabalhadora do setor público, confirmando conquistas sociais, como por exemplo, a estabilidade no cargo público. Dessa forma, com a retomada do regime estatutário para a órbita do Estado, uma vez suprimida pela ditadura civil-militar, o art. 37 da Constituição Federal, que trata da administração pública, passa a incorporar o art. 19, escrito por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo que todo o trabalhador integrante de instituições públicas há pelo menos cinco anos continuados até a data da promulgação da Constituição de 1988 será considerado estável no serviço público, ou seja, passará do regime de celetista para o regime estatutário (BRASIL, 1988).

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

A impossibilidade de contratar mão de obra, somada ao abandono do poder público, ocasionou problemas na formação do quadro de trabalhadores da Fiocruz. Os relatórios de atividades desse período registraram um déficit de mão de obra em comparação com o período dos três anos anteriores: o ano de 1989 contava com 3.767 trabalhadores, o de 1990 com 3.576, o de 1991 de 3.336 e o de 1992 com 3.367 profissionais. A perda se deveu em grande medida pelas aposentadorias por tempo



de serviço, invalidez e por mortes, como aponta o relatório de atividades de 1992, havendo ocorrido 117 casos de aposentadoria e seis de morte (FIOCRUZ, 1993, p. 82). Os dados demonstram que houve um pequeno aumento no número de trabalhadores entre 1991 e 1992, resultado da transferência de servidores de outros órgãos federais para a Fiocruz.

Nesta época a Fiocruz era presidida pelo renomado pesquisador Hermann Schatzmayr (1990-1992)⁴. Para minimizar os problemas com mão de obra e manter um maior controle sobre os trabalhadores em regime estatutário, a gestão de Schatzmayr elevou a hierarquia da área de recursos humanos à categoria de departamento na condição de diretoria vinculada diretamente à Presidência da Fiocruz, denominada de Diretoria de Recursos Humanos (DIREH)⁵. A sua gestão ficou muito restrita às novas exigências escritas na Constituição de 1988, ainda sem um direcionamento político e administrativo para a Fundação. As mudanças políticas e institucionais começaram a ganhar forma a partir da presidência do pesquisador e ex-diretor do Instituto Oswaldo Cruz, Carlos Morel (1992-1997).

O primeiro mandato presidencial de Carlos Morel ocorreu entre os anos de 1992 e 1994, sendo reeleito para a gestão de 1993-1997. Em seu primeiro mandato, o País assistiu ao processo de impeachment do Presidente da República Fernando Collor. No que concerne à formação da mão de obra entre os anos de 1989 e 1994, observa-se que houve uma perda de trabalhadores resultante das novas regras do serviço público do Regime Jurídico Único e da normatização das fundações públicas no direito público. Impedida de contratar pessoal pela não abertura de concursos, os primeiros anos registraram uma queda no quadro de trabalhadores, declínio este que foi minimizado em 1992 pela incorporação de servidores de outras instituições públicas por meio de transferências para a Fiocruz.

A gestão de Carlos Morel, seguindo as tendências políticas macrossociais de flexibilização das relações de trabalho, promoveu novas possibilidades para formação da mão de obra interna através da terceirização do trabalho e incorporação de pessoal por meio de contratos precários. O relatório de atividades de 1993-1994 revela que o número total de trabalhadores na Fundação era de 4.109, dos quais 3.167 compunham quadro permanente – ou seja, servidores públicos estatutários –, 56 eram trabalhadores contratados para exercer determinada função por tempo determinado e 886

⁴ A lista de presidentes da Fiocruz durante o período de 1985 a 1994 é formada por: Sérgio Arouca (1985-1988); Akira Homma (1989-1990); Luiz Fernando da Rocha Ferreira da Silva (1990); Hermann Schatzmayr (1990-1992); Euclides Ayres de Castilho (1992); Carlos Morel (1992-1994).

⁵ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Relatório de atividades 1992. Rio de Janeiro, 1993, p. 79.



funcionários eram empregados sob regime de bolsa de trabalho, muitos deles contratados como estagiários (FIOCRUZ, 1995). A passagem abaixo ilustra a posição estratégica da Fiocruz no período dirigido por Carlos Morel:

A política atual da Fiocruz para a utilização de pessoal contempla uma adequação entre a via de moderada ampliação do quadro permanente e a via da terceirização seletiva, especialmente para as áreas de produção e serviços. Uma terceira via, a dos empregados temporários, é facilmente previsível neste contexto e confessadamente, tem sido em parte suprida pelo crescimento dos estagiários. Mas é bem sabido que a questão do temporário aguarda um amparo legal só obtido com a revisão simultânea do regime jurídico único e da CLT (FIOCRUZ, 1995, p. 59).

A falta de autonomia administrativa e financeira atribuída da Fiocruz após a Constituição de 1988 começou a dar sinais de exaustão. A Fundação, que ainda buscava se adaptar nos primeiros anos às novas exigências do poder público, passou a tomar um posicionamento de enfrentamento aos entraves burocráticos. A busca por novos artifícios nas relações de trabalho e a abertura para a composição do quadro de mão de obra declaradamente por trabalhadores terceirizados e precários foi uma das ações de caráter flexível adotadas pela Fiocruz.

O II Congresso Interno ocorreu entre 1993 e setembro de 1996. A primeira etapa recebeu o nome de “Ciência e Saúde: Compromisso Social da Fiocruz”, cujo relatório final foi apresentado em janeiro de 1994. O encontro foi presidido por Carlos Morel, presidente da Fiocruz, sendo novamente coordenado por Dalton Mario Hamilton, que naquele momento ocupava a vice-presidência de Desenvolvimento Institucional, mantendo o mesmo núcleo organizador do I Congresso Interno, tendo mais uma vez como secretário geral, Paulo Gadelha, na ocasião diretor da Casa de Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 1994).

Observa-se certa preocupação dos participantes do congresso com os caminhos trilhados pelas políticas estatais no País acerca da refuncionalização do Estado no campo da saúde, ciência e tecnologia. Em grande medida, o poder público deixaria de investir nesses setores por meio da transferência de sua responsabilidade para o setor privado. Por outro lado, a perspectiva interna encontrava-se voltada para repensar a relação entre público e privado: “particularmente no desenvolvimento científico e tecnológico a interação cooperativa de instâncias públicas e privadas, mostra-se necessária para ambos os atores” (FIOCRUZ, 1994, p. 10).

O relatório final do II Congresso Interno de 1994 revela que a transformação da Fiocruz em fundação de direito público configurou o maior obstáculo para seu enquadramento nas novas



exigências do mundo globalizado. Dessa forma, o documento confirma que “a autonomia da Fiocruz, hoje condicionada pelas leis e normas que subordinam a administração pública, é o requisito imprescindível para dotá-la de capacidade gerencial para responder às graves questões que afetam a saúde da população brasileira” (FIOCRUZ, 1994, p. 12).

Os participantes do congresso interno não chegaram a solucionar o problema da falta de autonomia. Todavia, determinaram como política institucional a busca por um novo modelo de gestão capaz de flexibilizar os entraves jurídicos em vigência. Desse modo, apontaram que a instituição concentrará seus esforços em “examinar medidas e mecanismos permitidos pela legislação com vistas à flexibilidade administrativa necessária ao funcionamento da Fundação, viabilizando política, jurídica e administrativamente a implantação de uma nova forma de gestão para a Instituição como um todo” (FIOCRUZ, 1994, p. 12).

Portanto, os anos pós-redemocratização (1985-1994) de certa forma representaram um estágio de incertezas institucionais diante da falta de alternativas jurídicas de orientação flexível. A instabilidade política do País e a ausência de projetos bem-acabados para a administração pública conduziram a Fiocruz a dois congressos internos, mas sem condições de traçar grandes mudanças institucionais. O estatuto apoiado no direito privado *versus* o direito público figurou como o grande nó górdio da política e organização interna da Fiocruz, e sua compreensão ajuda a entender a trajetória institucional em permanente disputa.

5. Referências Bibliográficas

AROUCA, Sérgio. *O dilema preventivista: contribuição para a compreensão crítica da medicina preventiva*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

ABREU, Regina; FRANCO NETTO, Guilherme. Memória e Patrimônio da Saúde Pública no Brasil: a trajetória de Sérgio Arouca. *Programa de Pós-Graduação em Memória Social*, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.memoriasocial.pro.br/linhas/arouca/index.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BENCHIMOL, Jaime Larry (ed.). *Manguinhos do sonho à vida: a ciência na Belle Époque*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.

BIAVASCHI, Magda Barros; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. A terceirização e seu dinâmico processo de regulamentação no Brasil: limites e possibilidades. *Revista da ABET (Impresso)*, 14, p.



37-61, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/25700>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916*. Institui o Código civil dos Estados Unidos do Brasil, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 67.049, de 13 de agosto de 1970*. Aprova o Estatuto da Fundação Instituto Oswaldo Cruz e dá outras providências, 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D67049.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. *Constituição Federal do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 7596, de 10 de abril de 1987*. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências, 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7596.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 77.481, de 23 de abril de 1976*. Aprova o estatuto da Fundação Oswaldo Cruz e dá outras providências, 1976. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77481-23-abril-1976-426319-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório final: VIII Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, 1986. Disponível em: <http://www.ccs.saude.gov.br/cns/timeline.php>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47-1, pp. 07-40, 2015. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

DOIMO, Ana Maria; RODRIGUES, Marta. A formulação da nova política de saúde no Brasil em tempos de democratização: entre uma conduta estatista e uma concepção societal da atuação política. *Política & Sociedade*, v. 2, n. 3, p. 95-115, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2022>. Acesso em: 14 jan. 2020.

DRUCK, Graça.; BORGES, Ângela. Terceirização: Balanço de uma década. *Cadernos CRH*, v. 15, n. 37, p.111-139, 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18604>. Acesso em: 14 jan. 2020.

TexTos e DebaTes, Boa Vista, vol.27, n.02, e7826, jul./dez. 2021.

DOI: <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v27i02.7826>

<https://revista.ufrr.br/textosedebates/>

ISSN: 2317-1448



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

SCOREL, Sarah. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

SCOREL, Sarah; BLOCH, Renata Arruda de. As conferências nacionais em saúde na construção do SUS. In: LIMA, Nísia Trindade; GERSCHMAN, Silvia; EDLER, Flávio; SUÁREZ, Júlio Manuel (eds.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005, pp. 83-119.

FILGUEIRAS, Vitor; CAVALCANTE, Sávio. Terceirização: debate conceitual e conjuntura política. *Revista da ABET*, v. 14, n. 1, p. 15-36, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/25699>. Acesso em: 14 jan. 2020.

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

FIOCRUZ. *Estatuto Fiocruz*. Fundo Presidência, Departamento de Arquivo e Documentação, Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, caixa 55, maço 3, 1976.

FIOCRUZ. *Relatório Final do I Congresso Interno - Ciência e Saúde: a Fiocruz do futuro*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1988.

FIOCRUZ. *Relatório de atividades 1988*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1989.

FIOCRUZ. *Relatório de atividades 1990*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1991.

FIOCRUZ. *Relatório de atividades 1991*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1992.

FIOCRUZ. *Relatório de atividades 1992*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1993.

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

FIOCRUZ. *Relatório de atividades 1993-1994*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

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

HAMILTON, Wanda; AZEVEDO, Nara. Um estranho no ninho: memórias de um ex-presidente da Fiocruz. *História, Ciências, Saúde, Manguinhos*, v. 8, n. 1, p. 237-264, mar./jun. 2001. (Depoimento). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/24124/2/pdf6.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

HAMILTON, Wanda. Massacre de Manguinhos: Crônica de uma morte anunciada. *Cadernos da Casa de Oswaldo Cruz*, v. 1, n. 1, p. 7-18, 1989.



- KULA, Witold. *Problemas y métodos de la historia económica*. Barcelona: Península, 1974.
- LEVI, Giovani. Comportamentos, recursos, processos: antes da “revolução” do consumo. In: REVEL, Jacques (eds.). *Jogos de escalas: a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 203-224.
- LENT, Herman. *O massacre de Manguinhos*. Rio de Janeiro: Editora Avenir, 1978.
- MACIEL, David. *De Sarney à Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)*. 2008. Tese (Doutorado), PPGH, Universidade Federal de Goiás, 2008. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/1216>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- OLIVEIRA, Benedito Tadeu. *Um lugar para ciência: a formação do campus de Manguinhos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis, Trabalhistas e Tributários*. São Paulo: Forense, 2013.
- PICCOLO, Monica. *Reformas Neoliberais no Brasil: a privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. 2010. 427 p. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, 2010. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1263.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- PONTE, Carlos Fidelis. Bio-Manguinhos 30 anos: a trajetória de uma instituição pública de ciência e tecnologia. *Cadernos de História da Ciência*, v. 3, n. 1, p. 35-138, 2007. Disponível em: http://periodicos.ses.sp.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-76342007000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 20 jan. 2020.
- PONTE, Carlos Fidelis. *Pesquisa versus Produção em Manguinhos: constrangimentos e perspectivas de desenvolvimento tecnológico em uma instituição pública*. 2012. 239 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2012/Carlos%20Fid%C3%A9lis%20da%20Ponte.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- REIS, Tiago Siqueira. Dimensões do público e do privado na trajetória do Instituto Oswaldo Cruz (1900-1970). *Revista de História da UEG*, v. 6, n. 2, p. 147-165, 2017. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/revistahistoria/article/view/6262>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- REIS, Tiago Siqueira. Sentido público, direções privadas: o processo de formação político-institucional da Fiocruz (1970-1979). *Tempo e Argumento*, v. 10, n. 24, p. 410-451, 2018. Disponível



em: <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180310242018410>. Acesso em: 14 jan. 2020.

REIS, Tiago Siqueira. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. *Revista Katalysis*, v. 22, p. 80-89, 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p80>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802019000100080&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14 jan. 2020.

SANTOS, Daniel Guimarães Elian dos. *Ciência, política e segurança nacional: o “Massacre de Manguinhos” (1964-1970)*. 2016. 123 p. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz – Fiocruz, 2016. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/24013/2/Dissertao_Daniel%2520Santos.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

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

Artigo submetido em 19/02/2021, aceito em 12/07/2021 e publicado em 10/12/2021.

TexTos e DebaTes, Boa Vista, vol.27, n.02, e7826, jul./dez. 2021.

DOI: <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v27i02.7826>

<https://revista.ufrr.br/textosedebates/>

ISSN: 2317-1448



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).