

Titulo da dissertação

“Governança e Inovação: Uma Proposta de Arranjo Organizacional para Far-Manguinhos”

Trabalho apresentado como requisito do Mestrado Profissional de Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) / Escola Nacional de Saúde Pública (Ensp).

Autor

Marcos José Mandelli

Orientador

Nilson do Rosário Costa

Local e data da defesa

Rio de Janeiro, RJ, 19 de março de 2004

Índice

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I – FAR-MANGUINHOS: DA BASE AO TOPO	13
CAPÍTULO II – O MERCADO DA SAÚDE.....	37
CAPÍTULO III - OS NOVOS PARADIGMAS DA ERA DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO E O NOVO MODO DE ESTRUTURAR E OPERAR INSTITUIÇÕES.....	49
CAPÍTULO IV - A ATIVIDADE É PÚBLICA; O MODELO, NÃO NECESSARIAMENTE	58
CAPÍTULO V - REQUERIMENTOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA E OS MODELOS ORGANIZACIONAIS DE DIREITO PRIVADO	73
CAPÍTULO VI – PROPOSIÇÃO DE UM NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL PARA FAR-MANGUINHOS	88
BIBLIOGRAFIA	105

Índice de Figuras

Nº	Nome	Pág.
	Figura 1. Far-Manguinhos - Estrutura Organizacional em 2002	16a
	Figura 2. Far-Manguinhos – Organograma Atual	16b
	Figura 3. Far-Manguinhos - Arquitetura Institucional	59
	Figura 4. Proposta de uma Nova Arquitetura Institucional para Far-Manguinhos	103

Índice de Gráficos

Nº	Nome	Pág.
	Gráfico 1. Far-Manguinhos – Evolução da Produção, 1997-2003	15
	Gráfico 2. Far-Manguinhos – Evolução da Receita, 1997-2003	18
	Gráfico 3. Far-Manguinhos – Evolução da Receita, Corrigida 1997-2003	18
	Gráfico 4. Far-Manguinhos – Evolução da Receita de Vendas Diretas, 1997-2003	19
	Gráfico 5. Far-Manguinhos – Evolução da Receita de V.D., Corrigida 1997-2003	20
	Gráfico 6. Far-Manguinhos – Evolução dos Investimentos, 1997-2003- Nominal	21
	Gráfico 7. Far-Manguinhos – Evolução dos Investimentos, 1997-2003- Corrigido	22
	Gráfico 8. Far-Manguinhos – Evolução Percentual dos Investimentos, 1997-2003	22
	Gráfico 9. Far-Manguinhos – Receita X Investimentos, 1997-2003	23
	Gráfico 10. Programa Nacional de AIDS - Demonstrativo da Demanda por Medicamentos ARV - Percentuais de Participação em Quantidades 2001-2004	28
	Gráfico 11. Programa Nacional de AIDS - Demonstrativo da Demanda por Medicamentos ARV - Percentuais de participação em valor, 2001	30
	Gráfico 12. Programa Nacional de AIDS - Demonstrativo da Demanda por Medicamentos ARV - Percentuais de participação em valor corrigido, 2001-2003	30
	Gráfico 13. Evolução do Déficit Comercial de Medicamentos - Brasil, 1997-2001	41
	Gráfico 14. Evolução de Preços de ARV - Intervenção de Far-Manguinhos	42

Gráfico 15. Participação do Gasto com ARV em Relação às Compras de Medicamentos do MS - Brasil, 2001, 2002 e 2003	44
Gráfico 16. Evolução do Gasto Total com Medicamentos do MS, Comparativamente ao Gasto com ARV - A Preços de dez/2000	45
Gráfico 17. Far-Manguinhos – Produção X Arrecadação, 1997-2003	92

Índice de Quadros

Nº	Nome	Pág.
	Quadro 1. P&D em Far-Manguinhos: Projetos em Desenvolvimento e Produtos	15
	Quadro 2. Reforma do Estado (FHC) x Revitalização do Estado (Lula) – Princípios Comparados	71
	Quadro 3. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - RECURSOS HUMANOS –	74
	Quadro 4. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - SUPRIMENTO E VENDAS -	75
	Quadro 5. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS -	76
	Quadro 6. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - PATRIMÔNIO, CAPITAL INTELECTUAL & INFRAESTRUTURA -	77
	Quadro 7. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - CONTROLE -	78
	Quadro 8. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E GESTÃO DE PARCERIAS -	79
	Quadro 9. Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - NOVOS PARADIGMAS E MODOS DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO -	80
	Quadro 10. Requisitos de Flexibilidade x Modelos Institucionais Seleccionados	81
	Quadro 11. Comparativo das Opções Institucionais de Direito Privado	85
	Quadro 12. Comparativo das Opções OS e OSCIP	86
	Quadro 13. Principais Argumentos Contra e à Favor das OS	99
	Quadro 14. Fases de Implantação de OS	101

Índice de Tabelas

Nº	Nome	Pág.
	Tabela 1. Far-Manguinhos - Evolução da Produção 1997-2003	14
	Tabela 2. Far-Manguinhos - Evolução da Arrecadação 1997-2003	17
	Tabela 3. Far-Manguinhos - Evolução da Arrecadação 1997-2003, corrigida	19
	Tabela 4. Evolução dos Investimentos em Relação às Receitas, 1997-2003	20
	Tabela 5. Evolução dos Investimentos em Relação às Receitas, 1997-2003, corrigida	21
	Tabela 6. Comparativo das aquisições de medicamentos para o Programa Nacional de AIDS - Produtos Patenteados e Fora de Patente – Quantidades - Período 2001-2004	27
	Tabela 7. Comparativo das aquisições de medicamentos para o Programa Nacional de AIDS - Produtos Patenteados e Fora de Patente – Valores - Período 2001-2004	29
	Tabela 8. Evolução do Comércio Exterior de Medicamentos - Brasil, 1997-2001	40
	Tabela 9. Evolução de Preços de ARV com a Intervenção de Far-Manguinhos	42
	Tabela 10. Participação do Gasto com Medicamentos ARV na Programação de Aquisição de Medicamentos do Ministério da Saúde do Brasil, 2001 – 2004	44
	Tabela 11. Evolução do Gasto Total com Medicamentos do MS, Comparativamente ao Gasto com ARV - A Preços de Dez/2000	45
	Tabela 12. Políticas Lineares X Políticas Interativas	50
	Tabela 13. Far-Manguinhos – Comparativo da Evolução da Produção X Arrecadação, 1997-2003	92

Ficha catalográfica

Mandelli, Marcos José *Governança e Inovação: uma proposta de arranjo organizacional para Far-Manguinhos*

Rio de Janeiro, 2004

119 p.

Tese de Mestrado – Escola Nacional de Saúde Pública

1. Governança; 2. Inovação; 3. Gestão Pública; 4. Arranjo organizacional
5. Reforma do Estado

**Para Clélia e José, meus pais,
a quem devo pelo que sou.**

**Para meus filhos Marcelo, Rafaela e Gabriella e o neto Rafael,
meus maiores presentes.**

Agradecimentos

Ao Professor Nilson do Rosário Costa, pela orientação e incentivo.

À Humberto Falcão Martins, com quem tive o privilégio de compartilhar trabalho de consultoria cujos resultados, em grande parte, foram aqui utilizados.

**Aos colegas-amigos Sergio Goes de Paula e Alice Branco,
pelas dicas e exaustivas revisões.**

À Diala Vidal, pela compreensão, pelo carinho e pela paciência.

Aos mestres, e não foram poucos ao longo de minha trajetória, pelos ensinamentos.

**Aos amigos, todos eles, inúmeros, graças a Deus,
por aturarem um mestrando em trabalho de construção de tese.**

**Por que sou do tamanho do que vejo
E não do tamanho da minha altura**

Fernando Pessoa

Resumo

O presente estudo analisa a aplicabilidade e adequação de modelos jurídico-institucionais adotados pela administração pública federal brasileira para organizações de ciência e tecnologia (C&T) que atuam no campo do desenvolvimento tecnológico e produção de bens e insumos para a saúde.

Para tanto se descrevem o que é e o que faz uma delas, Far-Manguinhos, seus processos de trabalho e o caráter público e estratégico de suas atividades; caracteriza-se o mercado onde atua e as formas como se insere no segmento governamental desse mercado.

Demonstram-se como os novos paradigmas da era do conhecimento e da informação afetam o modo de estruturar e operar das instituições, indicando a necessidade de mudança.

Descrevem-se os mais significativos movimentos de transformação da gestão pública no Brasil e os modelos de organização adotados pela administração pública, deles resultantes.

Analisa-se as atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de fármacos e medicamentos, para demonstrar que, apesar de seu caráter público, não são atividades exclusivas de Estado, não necessitando, portanto, de instituições do direito público para abrigá-las.

Analisa-se os requerimentos de autonomia e flexibilidade de Far-Manguinhos para comprovar a hipótese de que os modelos organizacionais, no âmbito do direito público, não dispõem de instrumentos que lhe permita a melhoria de padrões de governança institucional, indicando, ao mesmo tempo, a plena possibilidade, dentro do marco do direito administrativo brasileiro, da adoção de modelos organizacionais de direito privado.

Propõe-se o modelo de Organização Social como o mais adequado para, a partir dele, se construir um novo arranjo organizacional para Far-Manguinhos que resulte na melhoria da governança, em sua perspectiva normativa, ao tempo em que se apontam possíveis obstáculos à sua implantação, à luz da perspectiva dinâmica do conceito.

Palavras-chave: governança; inovação; gestão pública; movimentos de reforma do Estado; arranjo organizacional; autonomia; flexibilidade.

Abstract

This study analyzes the applicability and adequacy of legal-institutional models adopted by the Brazilian federal government for science and technology organizations (C&T) involved with technological development, production of goods and inputs for the health sector.

The study describes one of these organizations, Far-Manguinhos, how it works and the public and strategic nature of its activities. It also describes the market for health products in which Far-Manguinhos operates as well as the manner in which Far-Manguinhos inserts itself in the government segment of that market.

It shows how the new paradigms of the knowledge and information era demand changes in the structure and operation of the institutions.

It also describes the most significant trends in the Brazilian modernization of State and the resulting organizational models adopted by the public sector.

The activities of research, development and production of pharmaceutical drugs and medicines are analyzed in order to demonstrate that, in spite of these activities being undertaken for the public good, they are not exclusively government activities, and therefore, do not necessarily need to be limited to public sector entities.

The Far-Manguinhos requirements for autonomy and flexibility are analyzed in order to prove the hypothesis that public sector organizational models do not have the tools required to improve institutional governance standards, indicating at the same time, the clear possibility that private sector organizational models can be adopted with the Brazilian legal framework.

The study proposes a social organization model as the most appropriate for starting the reform process, and to build upon it a new organizational arrangement for Far-Manguinhos that will result in improved governance and the related legal framework. It identifies possible obstacles to these changes due to the existing fragile leadership to carry them out.

keywords: governance; innovation; public administration; modernization of State trends; organizational arrangement; autonomy; flexibility.

INTRODUÇÃO

O objetivo desse estudo é analisar a aplicabilidade e adequação de modelos jurídico-institucionais adotados pela administração pública federal brasileira para organizações de ciência e tecnologia (C&T) que atuam no campo do desenvolvimento tecnológico e produção de bens e insumos para a saúde. Essa análise será realizada a partir de estudo de caso sobre o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Far-Manguinhos), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Sem desconsiderar a existência de outras formas organizativas de direito público ou privado, adotadas por instituições governamentais, a exemplo de empresa pública ou de economia mista, o estudo restringe-se à análise de factibilidade de aplicação de modelos cuja adoção encontra-se na esfera de governabilidade exclusiva do Poder Executivo.

Analisa-se, além do atual modelo de Fundação Pública no qual se insere a Fundação Oswaldo Cruz e, por consequência, suas unidades, diferentes modelos institucionais – Organização Militar Prestadora de Serviços (OMP/Centro de Prestação de Serviços), Agência Executiva, Agência Reguladora, Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Serviço Social Autônomo (SSA).

Procura-se demonstrar, de forma comparada, a capacidade de cada modelo em estudo atender aos requerimentos de flexibilidade e autonomia em relação a recursos humanos, licitações e contratos (compra e venda de bens e serviços), orçamento, finanças, administração patrimonial e contratos de desenvolvimento e transferência de tecnologia, (Minayo *et al.*, 1988).

Com isso subsidia-se a construção de argumentos que permitam comprovar a **hipótese** de que os modelos organizacionais, no âmbito do direito público, são insuficientes para dotar as unidades de tecnologia e produção da Fiocruz, da autonomia e flexibilidade de gestão requeridas em função da dimensão estratégica que exercem junto ao SUS na esfera federal e da necessidade de ampliar os limites de competitividade e sustentabilidade dinâmica ¹

¹ A sustentabilidade tem sido definida, no contexto da preservação da vida no nosso planeta, (De Paula & Cavalcanti, 2000) como o processo de se obter, de forma contínua, condições de vida iguais ou superiores para um grupo de pessoas e sucessores de um dado ecossistema, pelo prolongamento da produtividade e uso de recursos naturais ao longo do tempo, em paralelo com a manutenção integral da base desses, viabilizando a continuidade de sua utilização. A partir desse conceito e tomando sua dimensão econômica, define-se **sustentabilidade** como o processo de se obter, de forma contínua e independente, condições para manter ou ampliar o conjunto de atividades de uma determinada organização visando ao

requeridos pelos novos paradigmas que orientam os processos de produção de conhecimento e inovação.

Os conceitos de flexibilidade e autonomia adotados neste trabalho foram construídos a partir das definições de Salles-Filho & Albuquerque (1997). Entende-se por **flexibilidade**, a capacidade interna de reconfigurar e organizar competências para atender às demandas apresentadas pelos diversos segmentos da sociedade. Por **autonomia**, a propriedade pela qual uma instituição pode definir as prioridades, os critérios e as normas que vão reger sua conduta, construindo os instrumentos que viabilizem sua participação num cenário de competitividade.

O presente estudo foi motivado pela participação do autor, desde 1993, em debates sobre esse tema, tendo escrito textos de discussão para os congressos internos da Fiocruz e para o Ministério da Ciência e Tecnologia e participado de iniciativas que apontam para alternativas e formas diferenciadas de gestão de ciência e tecnologia.

Essas novas formas têm se caracterizado pela oposição em relação à adoção de uma série de medidas de controle burocrático, externas e internas, que submetem as instituições de C&T em geral, e a Fiocruz em particular, a um progressivo engessamento estrutural por não considerar as especificidades e necessidades singulares determinadas pela natureza distinta de suas atividades. Em muitos casos, até por confusão conceitual entre a existência de mecanismos de controle formais, com outros que permitam uma maior transparência na gestão de negócios, esse engessamento é produzido no interior da própria Fundação. Esse tema será retomado no Capítulo V deste trabalho.

O modelo jurídico-institucional da Fiocruz, vigente desde a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que passou a enquadrar como fundações públicas as então fundações públicas de direito privado instituídas pelo poder público (Brasil, 1988), submete a entidade às regras-padrão da administração pública que pouco diferem daquelas adotadas pelos órgãos que integram a administração direta (Martins, 2002).

Se o resultado desse enquadramento significou para a Fiocruz a perda relativa de autonomia e flexibilidade, o problema tornou-se ainda mais agudo para as suas unidades de tecnologia e produção. Isso porque, além de terem retiradas as já reduzidas flexibilidades e autonomia que poderiam usufruir a partir da adoção interna de modelo de gestão descentralizada, o arcabouço normativo tornou maior a sua dependência em relação às unidades técnico-

cumprimento de sua missão institucional, no tempo. Isso implica na busca do equilíbrio entre receitas e despesas, passível de viabilização mediante a permanente atualização das bases de seu financiamento e a discussão sobre a pertinência da aplicação dos recursos respectivos.

administrativas da Fiocruz (administração geral, orçamento e finanças, recursos humanos, auditoria e procuradoria, por exemplo). Esse fato tem restringido de forma significativa a possibilidade de ganhos de eficiência e eficácia que delas se esperam, em função da natureza e das especificidades de suas atividades – desenvolvimento de tecnologias associado à produção em escala industrial.²

A complexidade dessas atividades é determinada, dentre outros fatores, pelo conjunto de relações convencionais ou contratuais com universidades, institutos de pesquisa, centros de tecnologia, empresas privadas, diferentes níveis de articulação com governos em todas as esferas – federal, estadual e municipal - organismos internacionais e terceiro setor, que estas unidades têm que gerenciar em seu cotidiano.

Apesar dos avanços por que passaram as unidades de tecnologia e produção da Fiocruz na última década - Far-Manguinhos e seu assemelhado para a área de vacinas, o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos) - o desenho organizacional em base fundacional não tem favorecido sua governança, demonstrando-se incompatível tanto com os padrões requeridos em função do papel estratégico que exercem no SUS como com os novos paradigmas da era do conhecimento e da inovação.

O termo governança (*governance*) é definido no dicionário Aurélio como sinônimo de governação. O conceito mais usual de governança, no âmbito público, está associado à capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas efetivas. Diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, o Estado torna-se mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes (Diniz, 1996).

Para Práts (1996) o conceito de governança pode ser entendido desde uma dupla perspectiva:

“una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y una dimensión

² Essa afirmativa é de responsabilidade do autor e decorre de sua experiência como Assessor-Chefe da Assessoria de Planejamento Estratégico da Fiocruz, de 1993 a 1999.

dinámica o de proceso, que se refiere a las acciones de los actores ... Esto permite focalizar la governancia desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, governancia implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, governancia compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de la acción colectiva” (Práts,1996: 4).

Para Dowbor (1999) envolve também a capacidade de governo do conjunto dos atores sociais, públicos e privados, ampliando o conceito para além do caráter estatal.

Storper & Harrison (1991) definem governança como um termo que se refere a estruturas de relações de poder e de tomada de decisão acerca da alocação de fatores de produção que envolve qualquer conjunto de sistemas de relações insumo-produto. Para Guimarães & Martin (2001), o conceito de governança está endereçado a capturar situações em que está em jogo a coordenação entre atores interdependentes, de forma a lidar com as questões da ação coletiva e da cooperação. Os mecanismos de governança traçariam o caminho que garante a execução com eficiência.

Segundo Alves (2001), governança é um conceito difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão de empresa (governança corporativa, como sistema que garante aos acionistas o controle estratégico da empresa) quanto a meios de prevenção do meio ambiente (governança ambiental) ou formas de combater o suborno e a corrupção de funcionários públicos (governança pública).

Não obstante seu caráter difuso, o conceito tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições. Como método de gestão de empresa o conceito tem ganhado força nos últimos anos, sendo designado para abranger os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais.

No plano das relações entre estados nacionais ou confederações de países, é descrita como o conjunto de regras, processos e práticas que afetam o modo como se exercem os poderes. Os novos modos de governança, nesse caso, podem ser caracterizados por flexibilidade em lugar da rigidez, por procurar dar espaço de participação às partes envolvidas num processo, aperfeiçoar a comunicação entre os diferentes

domínios e desenvolver processo de revisão de políticas para refletir a ênfase na intervenção de outros participantes (CEE, 2001).

O termo tem sido ainda utilizado nos campos da política urbana, globalização, tecnologia da informação (TI), mercado de capitais, redes locais de inovação, entre outros.

De comum, em todos eles, está refletida a capacidade de gerir determinados instrumentos que permitam a ação de pessoas e instituições na consecução de determinados objetivos, sejam eles estratégicos ou operacionais.

Neste trabalho adota-se o conceito na linha de Diniz, Storper & Harrison e Guimarães & Martin e seu entendimento nas perspectivas estrutural e dinâmica descritas por Práts.

Estudos e análises institucionais realizados em Far-Manguinhos (Hamilton & Brito, 1999) já expunham a incapacidade da unidade, limitada pelo modelo organizacional atual, de ampliar suas condições de governança para o enfrentamento dos novos desafios de um mercado globalizado cada vez mais competitivo.

A busca de superação dos limites de governança tem sido responsável pela adoção de alternativas, algumas ortodoxas, outras nem tanto, na condução gerencial dessas unidades.

Para superar os constrangimentos impostos pelo modelo jurídico-institucional atual, passam a utilizar-se de entes fundacionais de apoio para intermediar processos de compra ou venda de bens e serviços. Outra forma é o estabelecimento de contratos firmados com terceiros para a execução de atividades que, a rigor, poderiam ser administrados em seu âmbito interno, evitando custos agregados, se alguma flexibilidade de gestão lhes fosse permitida neste sentido³.

O exemplo mais contundente é a “terceirização” da força de trabalho à qual se impõe o pagamento de taxas de administração para as empresas contratadas para este fim específico, dispensável se permitida a adoção de contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Avaliadas pelos procedimentos burocráticos que adotam e não pelos resultados que apresentam, passam a ter subvertidas as lógicas tanto da eficiência quanto da eficácia, submetendo seus gestores ao dilema de escolha entre a norma processual e a efetividade.

³ As considerações sobre alternativas para governança aqui apresentadas são de responsabilidade do autor e decorrem de sua experiência como Diretor de Negócios de Far-Manguinhos, de janeiro de 2001 a fevereiro de 2002.

Alguns autores clássicos entendem que a eficiência é determinada pela medida em que uma organização atinge seus objetivos, e a competência, pela quantidade de recursos utilizados para fazer uma unidade de produção (Etzioni, 1972). No entanto, adotam-se para este trabalho as definições inspiradas nos conceitos de Peter Drucker (1981)⁴ segundo o qual eficiência é a medida do desempenho do processo de conversão das entradas em saídas.

A eficiência está relacionada com os meios, com o uso de recursos ou fatores para a produção ou obtenção de determinado bem ou serviço. Em seu sentido positivo, se coaduna com a forma de usar, com melhor aproveitamento, os recursos ou fatores disponíveis para atingir determinado objetivo.

Nas ciências econômicas, o conceito de eficiência está associado à produção. A eficiência produtiva é obtida quando não se pode aumentar a produção de um bem sem que seja reduzida a de outro. Estabelece-se o Ótimo de Pareto, conceito sinônimo ao da eficiência econômica, pelo qual nenhum agente ou situação pode estar em uma posição melhor, sem fazer com que outro agente ou situação assuma uma posição pior (Pareto, 1987).

No Brasil, o conceito de eficiência tem sido discutido intensamente. A expressão é citada na Constituição de 1988 como um princípio da Administração Pública brasileira (Brasil, 1988) e referida por Celso Antônio Bandeira de Mello como “[...] *um adorno agregado ao art. 37*” por tratar-se de “[...] *uma faceta de um princípio mais amplo, já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração.’*” (Mello, 2002:104).

Sem desconsiderar outras visões, o termo adotado neste estudo está referido à ciência da administração, de acordo como a ele se refere Chiavenato (1993:238) [grifos no original]: “A **eficiência** não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da **eficiência**; é um assunto ligado à **eficácia**.”

O conceito de eficácia está normalmente associado com a obtenção de resultados desejados ou esperados, com o que produz efeito, que dá resultado, portanto, com o alcance dos fins e propósitos. É o grau em que a administração consegue atingir seus objetivos. É a medida do resultado da tarefa ou alcance do objetivo estabelecido. Para Drucker (1981) a eficácia é a medida do grau em que as saídas satisfazem os requisitos, sendo portanto a chave para o êxito das organizações.

⁴ Para uma discussão mais ampliada destes conceitos, além dos autores citados, vide também Katz & Kahn, (1987).

A comparação entre os conceitos ajuda a compreendê-los. Para Drucker, a diferença entre eficiência e eficácia é que enquanto a primeira refere-se ao “fazer certo a coisa”, a segunda expressão refere-se ao “fazer a coisa certa”. Para Chiavenato (1993:238) [grifos do original],

“nem sempre a **eficácia** e a **eficiência** andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser **eficiente** em suas operações e pode não ser **eficaz**, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a **eficácia** fosse bem melhor quando acompanhada da **eficiência**. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz.”

O conceito de efetividade varia com os autores e com o aspecto enfocado. Em muitos momentos ele se confunde com os conceitos de eficácia, eficiência e até mesmo de qualidade. Para Contandriopoulos *et al.* (1997), está relacionado com a chamada eficácia de utilização.

Para Sander (1982:12) “*efetividade é o critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta desejada pelos participantes da comunidade*”. A efetividade pressupõe um compromisso real com os objetivos sociais e as demandas da sociedade, constituindo-se em indicador para medir o grau de capacidade de uma organização para atender às necessidades do ambiente onde se insere.

Para Amboni (1999), a efetividade demonstra se os produtos ou serviços prestados pelas organizações estão ou não atendendo as necessidades e expectativas de mercado. No momento em que o gestor utiliza esse conceito de efetividade, poderá obter *feedback* para o aperfeiçoamento das atividades que precisam ser melhoradas internamente dentro da organização. Aqui fica transparente a figura do gestor com visão de mercado – aquele que sai detrás da mesa para verificar o que tem de bom dentro e fora da organização.

Segundo Motta (1984:258), o conceito se refere “[...] *à consecução dos objetivos econômico-sociais que levaram à criação da organização, cujas premissas básicas são os membros da organização estarem comprometidos com aqueles objetivos e não com os mutáveis objetivos organizacionais, principalmente os de sobrevivência*”.

É ainda entendido como o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição, ou ainda, pode ser apresentada como o grau de atendimento ao mercado potencial pelos serviços da entidade (Fundap, 1992).

Se para Chiavenato (1993:239), ser eficiente é “*jogar futebol com arte*”, enquanto eficácia reside em “*ganhar a partida*”, por analogia pode-se dizer que efetividade consiste em ganhar o campeonato.

E é justamente na aplicação conjugada destes conceitos que residem as dificuldades para administrar uma instituição pública de tamanha complexidade, com o instrumental ou o arcabouço jurídico institucional que lhe é dado, como é o caso de Far-Manguinhos.

Os constrangimentos dos gestores, frente ao dilema entre a gestão de resultados e a burocrática, podem ser demonstrados pelo exemplo a seguir, que coloca Far-Manguinhos em suspeição por adotar medidas pouco ortodoxas para manter a continuidade de seus processos produtivos e garantir padrões mínimos de eficiência em relação aos meios colocados ao seu dispor.

Trata-se de questionamento dos órgãos de auditoria à administração de Far-Manguinhos pelo fato de selecionar licenciado sem a utilização de processo licitatório para desenvolvimento conjunto de tecnologia para a produção de princípio ativo a ser utilizado na produção de medicamento antiretroviral. Mesmo que essa produção estivesse destinada ao programa de assistência farmacêutica para o tratamento de pacientes portadores do vírus HIV, no ano 2000, e apesar de demonstrada uma significativa economia de recursos, pelo Governo Federal, por sua adoção, persistem os questionamentos sobre a regularidade do processo que resultou na parceria. Dentre os diversos argumentos de defesa do ato administrativo, estão selecionados alguns, descritos adiante.

“Nos Estados Unidos da América, onde o incentivo à produção local de medicamentos inovadores através de parcerias entre o setor público e as pequenas e médias empresas privadas é regulado por legislação específica (parágrafo 204 da Lei de Propriedade Industrial e “Bayh-Dole Act”), tem sido demonstrada a completa impossibilidade de seleção, por licitação, dos parceiros deste setor. Os investimentos requeridos são de tal monta que é necessário persuadir o possível licenciado sobre a potencialidade do “negócio”. Normalmente, **a tarefa mais difícil é encontrar pelo menos uma empresa que tenha capacidade e interesse no risco do desenvolvimento**, sendo raro o evento em que haja o interesse de mais de uma empresa em participar deste tipo de empreendimento. Mais que isso, é **praticamente impossível encontrar vários pretendentes para o “negócio” na mesma época, como é exigido em um processo licitatório**. Acrescente-se o fato de que a adaptação do projeto às condições de infraestrutura de uma determinada indústria é incompatível com as regras do processo de licitação. **Mais ainda, tal moldagem é especialmente necessária no caso de pequenas empresas para as quais as universidades e os Institutos de Pesquisa, a exemplo de Far-Manguinhos, devem dar a preferência para o desenvolvimento de tecnologia com financiamento público.**

As normas que regem o processo de licitação requerem tempo demasiado e esforços, além de uma inevitável redução de flexibilidade das condições para o desenvolvimento que, indubitavelmente, desestimula o setor privado a assumir um risco inerente, tanto no próprio desenvolvimento tecnológico, como na colocação de produto no mercado.

É impossível negar que, diante de uma situação de urgência para a redução dos preços dos medicamentos anti-retrovirais no Brasil, seria inviável criar regras para o processo licitatório de transferência de tecnologia, sem sequer ter um modelo internacional, visto que os países desenvolvidos consideram impraticável tal procedimento (Pinheiro, 2003: 7-8) [grifos do original]”.

Diante da necessidade de mudança de padrões de qualidade na gestão institucional, indaga-se se é possível, na esfera de governabilidade do Poder Executivo, desenhar uma nova arquitetura organizacional para unidades como Bio e Far-Manguinhos, a partir da adoção de outro modelo jurídico-institucional alternativo ao de Fundação Pública.

O desejável é que este formato, ao tempo em que amplie os atuais mecanismos de governança dessas unidades, mantenha algumas proteções fiscais e tributárias e sua inserção privilegiada no mercado institucional da saúde, justificada pela natureza e relevância pública dos seus produtos e serviços. Em contrapartida, admite-se a ampliação dos mecanismos de controle social e de normas e procedimentos que, embora flexíveis, permitam uma absoluta transparência dos processos de gestão, resguardadas as questões relacionadas com sigilos e segredos industriais e propriedade intelectual.

Não se trata, em absoluto, de, em nome da eficiência da administração, sobrepor os princípios da administração pública. Até porque concorda-se com a afirmativa de que:

“[...] a atuação das pessoas privadas deve ser **eficiente e lícita**, enquanto a atuação do agente administrativo deve ser **eficiente e legal**. (...); dizer-se que a Administração está autorizada a praticar **atos ilegais**, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência, é no mínimo tão absurdo quanto dizer-se que uma empresa privada pode praticar **atos ilícitos**, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência. (Amaral 2000:6)”.

Diante do exposto, o arranjo organizacional - a escolha do formato jurídico-institucional e o desenho da arquitetura - que permitam melhorar a governança dos entes públicos que trabalham com um escopo tão complexo de atividades, assumem importância vital para o alcance integral de seus objetivos e o cumprimento de sua missão institucional.

O estabelecimento de regras operacionais flexíveis (normas, processos e procedimentos que regulam a forma como pessoas, recursos e instrumentos de gestão se relacionam para o atingimento dos objetivos organizacionais), advém da necessidade das organizações responderem com crescente agilidade e eficiência às demandas de seus clientes, beneficiários e demais envolvidos (Martins, 2002).

A complexidade do contexto da gestão de políticas públicas na área social em geral, caracterizada pela urgência, relevância, legitimidade e escassez, impõe uma dinâmica peculiar sujeita a oscilações quantitativas e qualitativas cujo atendimento

eficiente e efetivo requer um grau de flexibilidade incompatível com os modelos de gestão da administração pública (*id.ibid*).

Por outro lado, as características e especificidades da área de saúde, e do mercado da saúde em particular, exigem a adoção de medidas por parte do poder público visando à redução dos desequilíbrios resultantes do domínio das decisões do lado da oferta, sobre o que, como e quando consumir e, eventualmente, até onde consumir, num ambiente onde o Estado é ao mesmo tempo “o regulador e o seu maior financiador” (Gadelha, 2002).

Qualquer intervenção do poder público nesse mercado, que se processe por meio do lançamento de produtos destinados a promover uma regulação de oferta ou de preço, pressupõe uma capacidade de inovação somente obtida com investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) que resultem em efetivo acúmulo de conhecimentos científicos e tecnológicos e em políticas que considerem a possibilidade de implantação de sistemas locais de inovação com base em parceria público-privada (Cassiolato & Lastres, 1999).

Essa intervenção pressupõe a existência de instituições públicas pautadas, em sua gestão, por padrões de eficiência empresarial derivados de sua inserção em mercados competitivos e em programas estratégicos que implicam, muitas vezes, em ações de regulação, seja pelo domínio de tecnologias, seja pelo preço de bens ofertados ou potencialmente capazes de serem ofertados nesses mercados (Pinheiro, 2002).

A melhoria dos mecanismos de governança das unidades de tecnologia e produção da Fiocruz, assume, assim, relevância singular, uma vez que o resultado de sua performance gerencial constitui elemento estratégico para o desenho e magnitude da intervenção passível de ser efetivada pelo poder público.

Faz-se necessário considerar ainda os requerimentos impostos pelos novos paradigmas da era da inovação às organizações, em que se destacam a instabilidade permanente nos negócios e nas lideranças, a identificação de vantagens competitivas em termos de custo e qualidade e a busca da eficiência dinâmica de longo prazo (Cassiolato, 1999).

Os requerimentos de autonomia e flexibilidade para essas unidades estão, portanto, relacionados com a possibilidade de haver uma gestão pautada por padrões de eficiência e eficácia, ditados pela dinâmica dos processos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (PDT&I), num mercado que evolui a cada dia para patamares de maior competitividade.

Neste sentido, é imperioso promover a capacidade local de gerar, difundir e utilizar conhecimentos, para o desenvolvimento de soluções de problemas específicos provocados por doenças típicas do país ou para o enfrentamento de outros problemas e doenças do quadro epidemiológico nacional e regional e que não são exclusivas ou específicas de sua inserção geográfica ou determinadas pelo seu estágio de desenvolvimento econômico. Nos faz pensar na possibilidade de construção de redes de conhecimento e inovação distintas, do ponto de vista dos resultados, capazes de dar respostas ao conjunto dos problemas enfrentados por um país em processo de transição epidemiológica como o Brasil (Laurenti, 1990).

Em síntese, o produto desse estudo é a proposição de um arranjo organizacional – modelo jurídico e arquitetura institucional - que atenda de forma satisfatória aos requerimentos impostos: (i) pelo papel estratégico que as instituições de C&T que atuam no campo da tecnologia e produção de bens e insumos para a saúde exercem junto ao Sistema Único de Saúde (SUS) e; (ii) pelos novos paradigmas da era do conhecimento e da inovação, onde os argumentos arrolados possam constituir a base do processo para a sua adoção.

A construção dessa proposta passa:

- pela descrição e análise organizacional de Far-Manguinhos a partir de suas finalidades, macro-processos de trabalho e recursos estratégicos e discussão sobre a natureza e caráter estratégico das ações por ele desenvolvidas, no contexto do SUS (Capítulo I);
- pela caracterização do mercado onde se insere esta unidade e de suas formas de inserção (Capítulo II);
- pela discussão dos novos paradigmas da era do conhecimento e da informação e de como estes afetam o modo de estruturar e operar das instituições (Capítulo III);
- pela análise das ações desenvolvidas por Far-Manguinhos, buscando-se avaliar em que extensão as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e de produção fabril, ainda que direcionadas ao interesse público, demandam exclusivamente modelo de direito público ou possibilitam sua execução por entidade de direito privado. O objetivo é verificar de que forma as demandas por maior autonomia e flexibilidade de gestão podem ser postas à disposição por medidas administrativas internas ao modelo atual de organização do Estado ou se estão presentes apenas em modelos de direito privado dotados de autonomia operacional e flexibilidade gerencial, em cooperação e sob supervisão do poder público (Capítulo IV);
- pela identificação e análise de requisitos de gestão (princípios, autonomias administrativa e financeira, flexibilidades e formas de relacionamento com outros atores), a partir da atual arquitetura institucional, da inserção em redes de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de

processos de trabalho e de recursos. Agregam-se ainda como itens de análise, aspectos relacionados com tributação, capital intelectual, infra-estrutura, controle, estabilidade institucional e gestão de parcerias (Capítulo V);

Chega-se, assim, à proposição de adoção de uma nova arquitetura institucional para Far-Manguinhos, estando admitida a possibilidade de aplicação do modelo por Bio-Manguinhos ou outras instituições de C&T com demandas assemelhadas, desde que passem pelas adequações que certamente se imporão como necessárias em função das diferentes lógicas de inserção no mercado e das distintas etapas de maturação de seus processos internos de gestão (Capítulo VI).

CAPÍTULO I

FAR-MANGUINHOS: DA BASE AO TOPO

HISTÓRICO

A história recente de Far-Manguinhos tem início na incorporação ao Instituto Oswaldo Cruz, no começo dos anos 70, de diversas unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. Dentre elas o Serviço de Produtos Profiláticos, voltado para a investigação e produção de medicamentos de combate às endemias rurais, criado pelo Ministério da Saúde em 1956 e vinculado, até então, ao Instituto Nacional de Endemias Rurais.

Este Serviço, que já funcionava em Manguinhos desde 1960, foi incorporado como Departamento de Soros e Vacinas ao Instituto Oswaldo Cruz, quando da criação da Fundação Instituto Oswaldo Cruz, em 1970 (Decreto no. 66.624 de 22 de maio de 1970). Na transformação em Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em 1974 (Decreto no. 74.891 de 13 de novembro de 1974), este Departamento deu origem ao Instituto de Produção de Medicamentos que, em 1976, desdobrou-se nos Institutos de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos) e de Tecnologia em Fármacos (Far-Manguinhos). Na atualidade formam, juntamente com outras 13 instituições, o conjunto de unidades técnico-científicas da Fiocruz.

O QUE É

Atualmente Far-Manguinhos projeta-se como um centro de excelência na área farmacêutica, cuja missão é desenvolver tecnologia e produzir medicamentos de interesse da saúde pública.

Em posição de destaque entre os 16 laboratórios farmacêuticos oficiais do Brasil⁵, tem como foco de atuação garantir a disponibilidade de medicamentos essenciais à

⁵ À Far-Manguinhos tem sido alocada nos últimos anos, cerca de 40% da demanda quantitativa do Programa de Assistência Farmacêutica do MS, correspondente a quase 20% do seu custo total, enquanto aos demais laboratórios oficiais, em conjunto, são alocados cerca de 38% da demanda quantitativa, correspondendo à aproximadamente 13% do custo, segundo dados do MS, *Processos de Aquisição de Medicamentos*, 2001 e 2002.

população, objeto dos programas estratégicos do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais e municipais de saúde.

Para atingir seus objetivos, estabelece como estratégia a promoção de parcerias com os setores público e privado para o desenvolvimento de formulações farmacêuticas e a produção de fármacos oriundos de plantas ou da síntese química.

Far-Manguinhos tem uma capacidade anual instalada de produção superior a 1,4 bilhão de unidades farmacêuticas. São analgésicos, ansiolíticos, antianêmicos, antibacterianos, antibióticos, anticonvulsivantes, antidiabéticos, antigotosos, antihipertensivos, antiinflamatórios, antimaláricos, antimicóticos, antiparasitários, antiulcerativos, antiviróticos, corticóides, diuréticos, hansenostáticos, neurolépticos, tuberculostáticos e medicamentos para o aparelho cardiovascular, disponibilizados em cápsulas, bisnagas e comprimidos.

A produção segue rigorosamente as Normas de Boas Práticas de Fabricação (GMP) e tem o suporte do controle de qualidade que atua em todas as etapas do processo produtivo – do recebimento de insumos até a expedição dos produtos acabados.

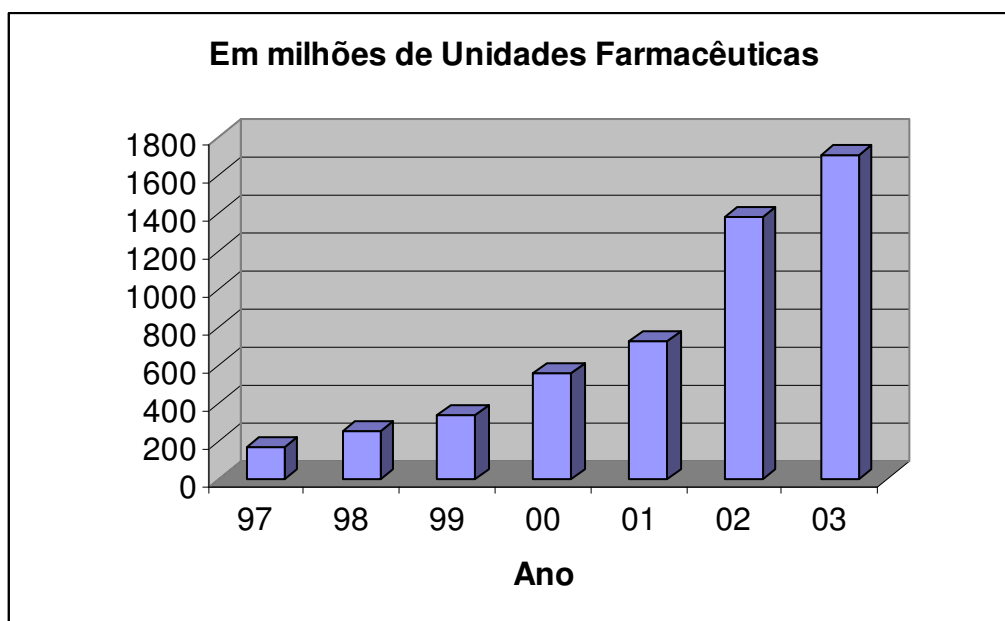
No entanto, a plena utilização da capacidade instalada encontra barreiras impostas pelo modelo organizacional atual de Far-Manguinhos que impede a adoção de instrumentos e mecanismos de gestão capazes de ampliar sua governança. Mesmo assim, a Unidade tem apresentado bons indicadores de produção, conforme demonstrado no Gráfico X.

Tabela 1
Far-Manguinhos - Evolução da Produção de Medicamentos
no Período 1997-2003

Ano	Unidades Farmacêuticas
1997	169.583.750
1998	255.151.800
1999	331.909.940
2000	552.480.180
2001	730.753.480
2002	1.375.788.190
2003	1.707.000.000*

Fonte: Dados do Relatório Consolidado das Atividades de Far-Manguinhos – Jan/2003 e Relatório de Produção 2003.

(*) Inclui produção contratada de terceiros.

Gráfico 1**Far-Manguinhos – Evolução da Produção de Medicamentos, 1997-2003**

A área de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico desenvolve projetos que visam atender prioritariamente à demanda proveniente do Ministério da Saúde, abrangendo os campos da Síntese Química, Produtos Naturais, Extração e Validação de Fitoterápicos, Farmacologia e Toxicologia Aplicadas, Farmacotecnia e Planta Piloto onde são reproduzidos os processos desenvolvidos em laboratório com o objetivo de padronizar as diversas etapas dos processos e estabelecer parâmetros para viabilizar a produção em alta escala.

Em 2002 essa área mobilizava, em diversos projetos, 140 pesquisadores, entre eles 26 doutores e a importância das atividades de P&D de Far-Manguinhos pode ser medida pelos projetos que vinha desenvolvendo em 2002 e pelos resultados apresentados no período 1996-2002.

Quadro 1**P&D em Far-Manguinhos: Projetos em Desenvolvimento e Produtos**

CAMPO DO CONHECIMENTO	PROJETOS ATUAIS	PRODUTOS	OBSERVAÇÕES SOBRE PRODUTOS
SÍNTESE QUÍMICA	17	4	Transferência de tecnologia
PRODUTOS NATURAIS	34	1	
FARMACOTÉCNICA	15	61	Medicamentos e novas formulações. Inclui ARV

Fonte: Fiocruz/Far-Manguinhos, Relatório Consolidado de Gestão 1996-2002

Os seus projetos estão voltados para doença de Chagas, Dengue, Malária, Leishmaniose, Tuberculose, Filariose, HIV/AIDS, HPV, Úlcera Retal, Câncer e Hepatite, e ainda, hipertensivos, imunorregulatórios, antiinflamatórios, anti-helmínticos, antimicrobianos, antialérgicos e analgésicos e psicotrópicos.

O desenvolvimento de P&D é realizado em parceria com universidades como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ), a UNAERP/SMCU; empresas privadas, a exemplo da Indústrias Químicas Taubaté (IQT), Globe Química, Labogem, Cristália, Nortec, Roche e Relthy, além de outras unidades e institutos de pesquisa da própria Fiocruz.

O suporte para a realização da pesquisa e da produção é dado, no plano técnico, por uma central analítica que utiliza técnicas universalmente estabelecidas e elabora metodologias analíticas para garantir a eficiência e a qualidade dos produtos e serviços da Unidade. No plano administrativo esse suporte é garantido por uma estrutura composta pelas áreas de pessoal, administração, finanças e serviços gerais. A estrutura de Far-Manguinhos adotada até o final de 2002 e a atualmente em vigor podem ser visualizadas nos organogramas abaixo. Apresentam-se as duas para evidenciar as diferenças e mais adiante, no Capítulo VI, tecer alguns comentários sobre as alterações por que passou o Instituto no ano de 2003.

Figura 1
Estrutura Organizacional de Far-Manginhos em 2002

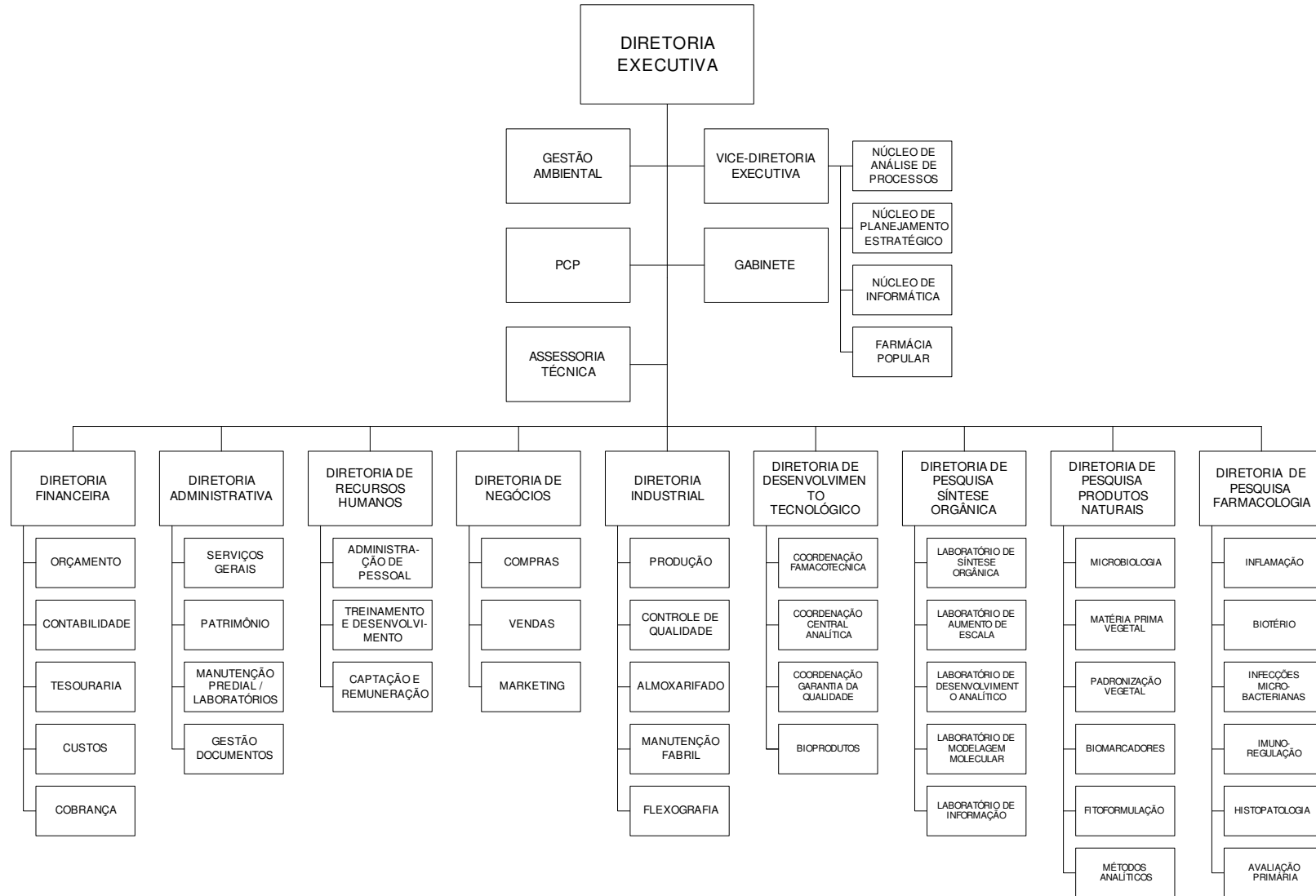
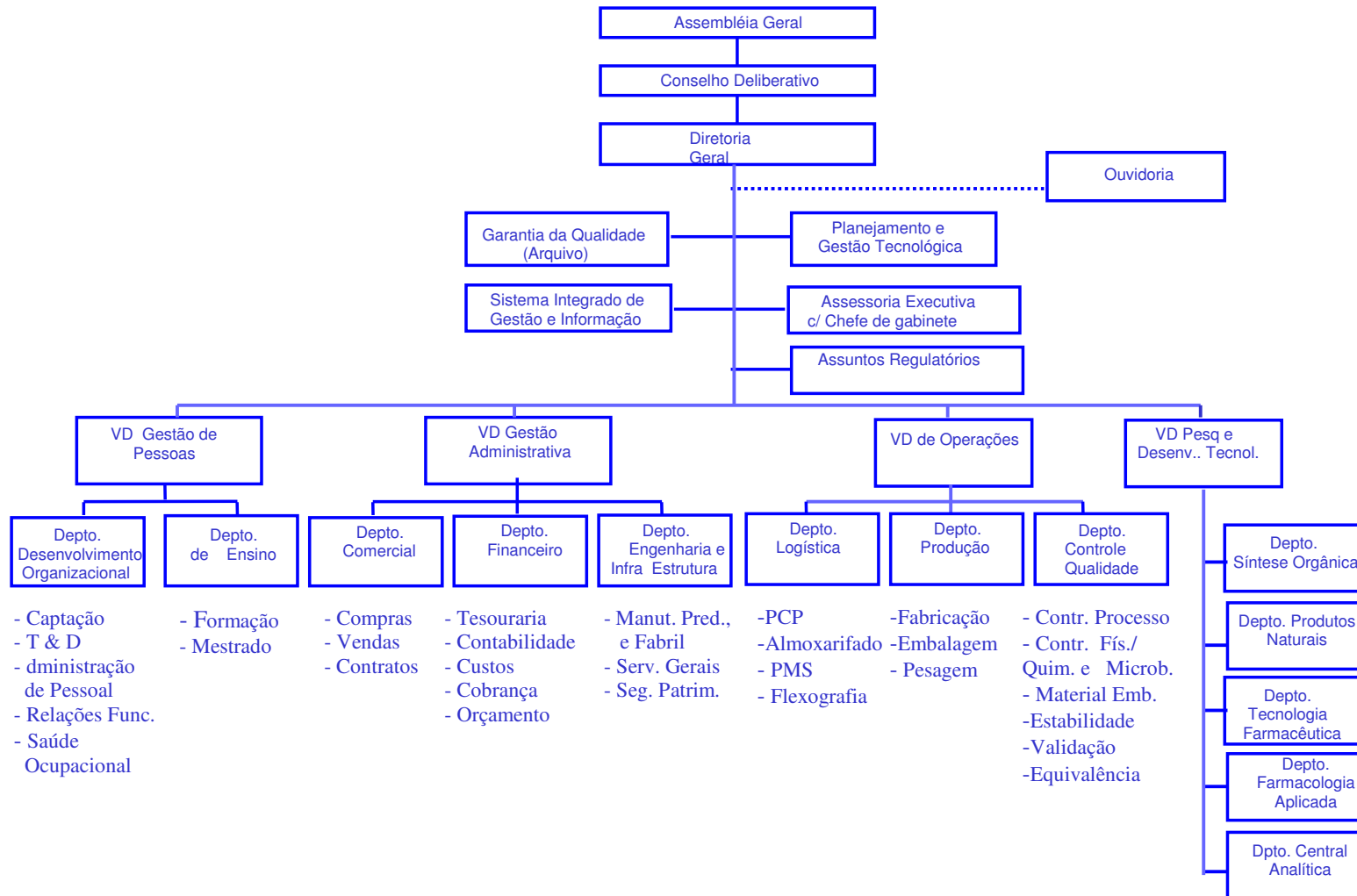


Figura 2
Far-Manginhos – Organograma Atual



De acordo com os últimos dados acessíveis – fevereiro 2004 – Far-Manguinhos dispõe de uma força de trabalho de 747 trabalhadores dos quais somente 60 integram o Regime Jurídico Único. Do pessoal contratado pela via da “terceirização”, 159 tem formação superior e 528, nível médio ou elementar.

Do total da força de trabalho, 34% exercem funções burocráticas e 66%, funções de natureza finalística, apesar desta divisão ser neste caso bastante artificial. Do total de trabalhadores, 203 tem formação superior, sendo 105 deles pós-graduados: 41 com especialização, 33 com mestrado e 31 com doutorado.

Os recursos financeiros de Far-Manguinhos têm apresentado, desde 1997, aumentos substanciais: o faturamento passou de R\$ 9,9 milhões naquele ano, atingindo R\$ 211,8 milhões em 2001 e declinando a partir daí para chegar em 2003 a R\$ 188 milhões. Os investimentos passaram de R\$ 0,617 milhões em 1997 para R\$ 47,3 milhões em 2002 reduzindo-se em 2003 para R\$ 3,7 milhões. Apesar do aumento do quantitativo produzido em 2002, houve uma ligeira queda da arrecadação em relação a 2001, explicada pelo mix de produtos que privilegiaram medicamentos de menor valor agregado. Em 2003, o valor total de arrecadação da Unidade foi mantido ao nível da arrecadação do ano anterior, conforme demonstrado nas tabelas e gráficos a seguir, mas com uma queda de quase 60% da fonte proveniente de vendas a estados e municípios.

Tabela 2
Far-Manguinhos -Evolução da Arrecadação no Período 1997-2003

ANO	ARRECADANÇA NOMINAL	ÍNDICE	IGP-M	ARRECADANÇA CORRIGIDA*	ÍNDICE
1997	9.905.223	100	100	20.018.823	100
1998	50.202.803	507	102	99.685.526	498
1999	85.165.908	860	117	146.771.513	733
2000	122.776.569	1.240	134	184.612.820	922
2001	211.835.082	2.139	148	288.559.555	1.441
2002	175.074.625	1.767	186	190.320.706	951
2003	188.951.317	1.908	202	188.951.317	944

Elaboração própria. Fonte: Relatório Consolidado das Atividades de Far-Manguinhos – Jan/2003 e Fev/2004

(*) A preços de dez/2003.

Gráfico 2
Far-Manguinhos – Evolução da Receita, 1997-2003

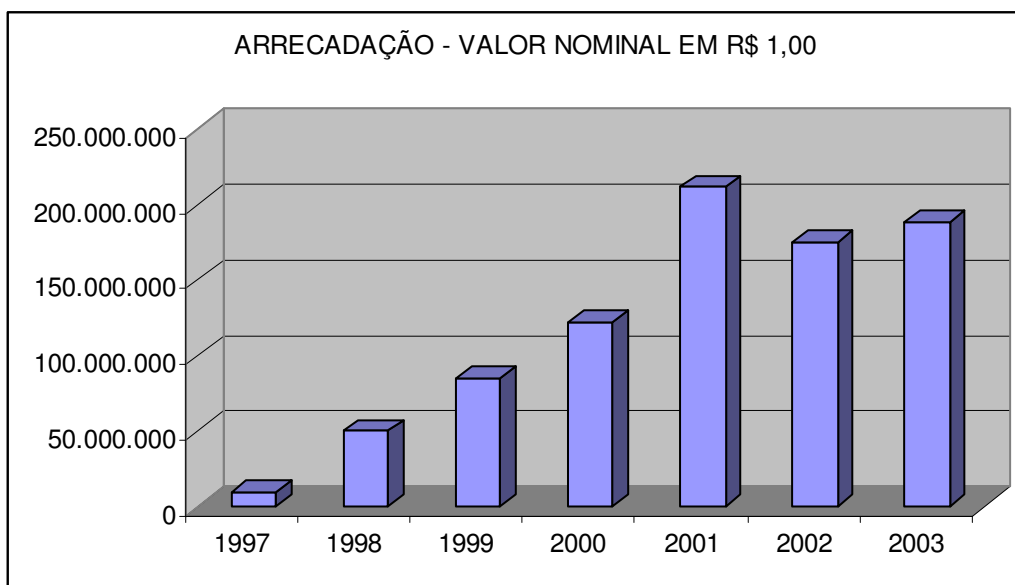
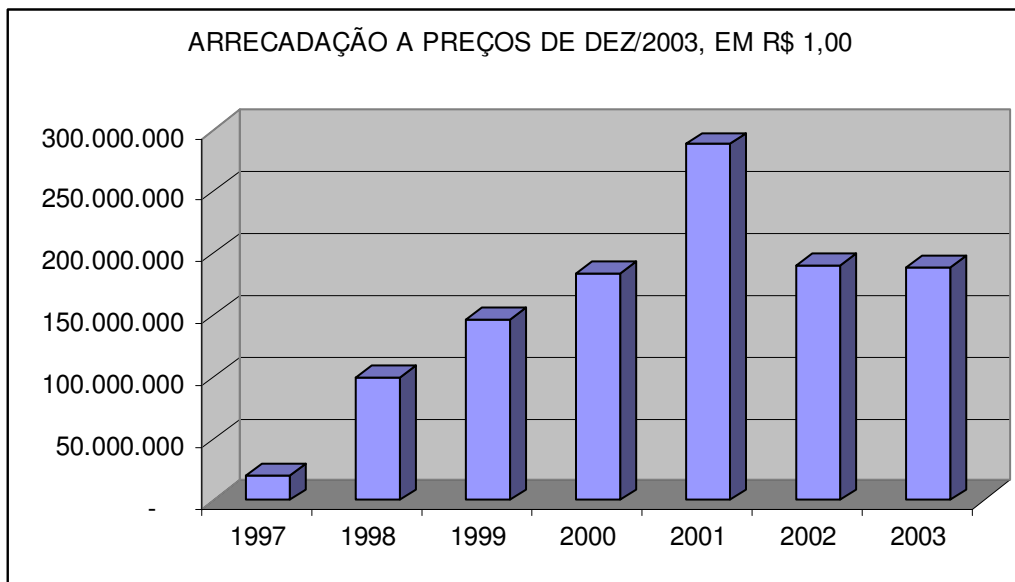


Gráfico 3
Far-Manguinhos – Evolução da Receita, 1997-2003 *



(*) Corrigida pelo IGP-M /FGV

No período 1997-2001 as vendas para Estados e Municípios passaram de R\$ 0,7 milhões para R\$ 14 milhões, declinando a partir do ano seguinte até atingir em 2003, R\$ 4,3 milhões.

Tabela 3
Far-Manguinhos - Evolução da Arrecadação no Período 1997-2003
Receitas Provenientes de Vendas a Estados e Municípios

ANO	ARRECADAÇÃO DE VENDAS DIRETAS	ÍNDICE	IGP-M	ARRECADAÇÃO CORRIGIDA*	ÍNDICE
1997	710.895	100	100	1.436.745	100
1998	455.913	64	102	905.287	62
1999	3.581.457	504	117	6.172.139	366
2000	9.252.756	1.302	134	13.912.894	720
2001	14.235.992	2.003	148	19.392.121	910
2002	10.576.889	1.488	186	11.497.960	430
2003	4.349.979	612	202	4.349.979	150

Elaboração própria. Fonte: Relatório Consolidado das Atividades de Far-Manguinhos – Jan/2003 e Fev/2004

(*) A preços de dez/2003.

Gráfico 4
Far-Manguinhos - Evolução da Receita de Vendas Diretas, 1997-2003

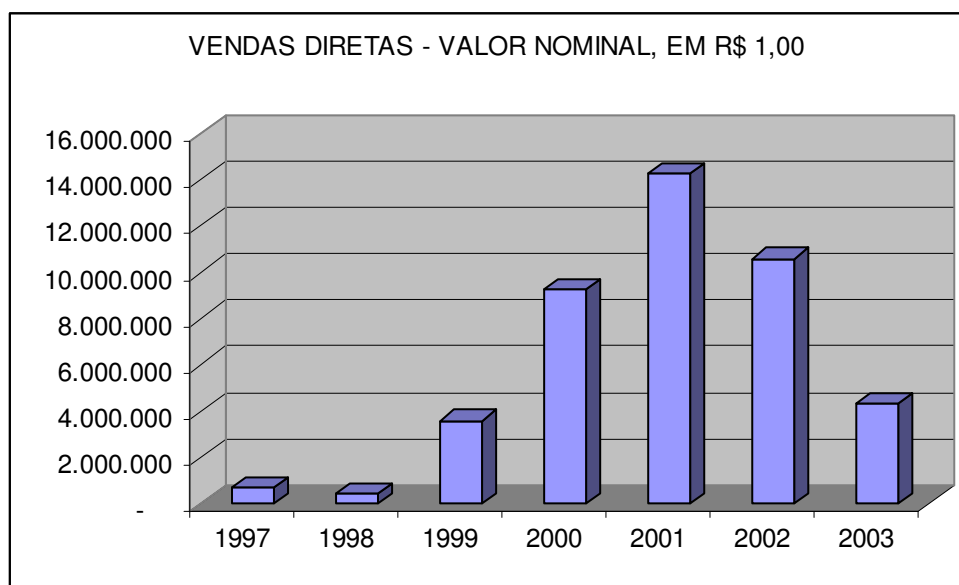
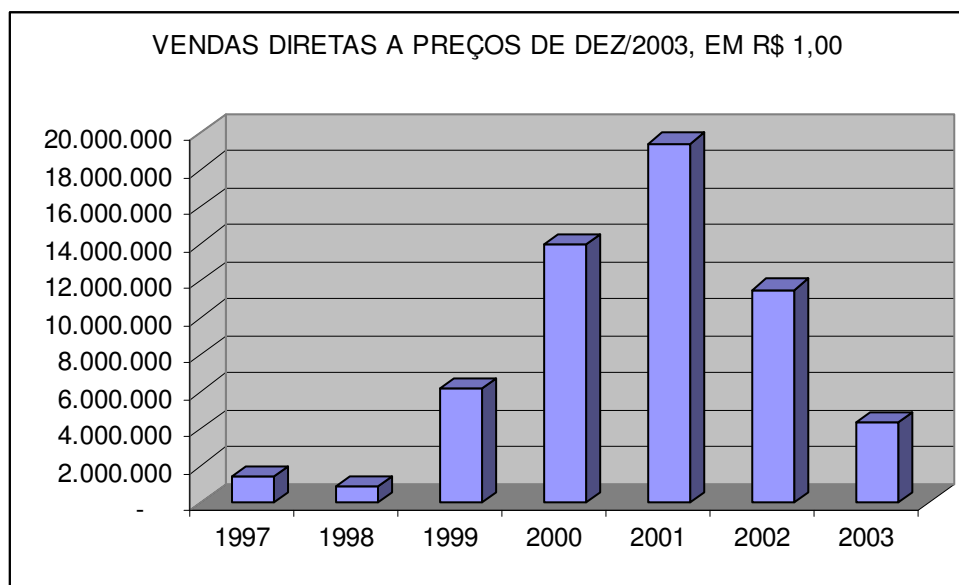


Gráfico 5**Far-Manguinhos - Evolução da Receita de Vendas Diretas, 1997-2003 ***

(*) Corrigida pelo IGP-M /FGV

Já os investimentos, que vinham experimentando um crescimento constante até 2002, apresentaram uma brutal queda em 2003, estabelecendo-se em patamar inferior àquele de 1999, conforme demonstrado na tabela 3 e, como percentual de receita se situando como o menor índice do período, com somente 1,98%.

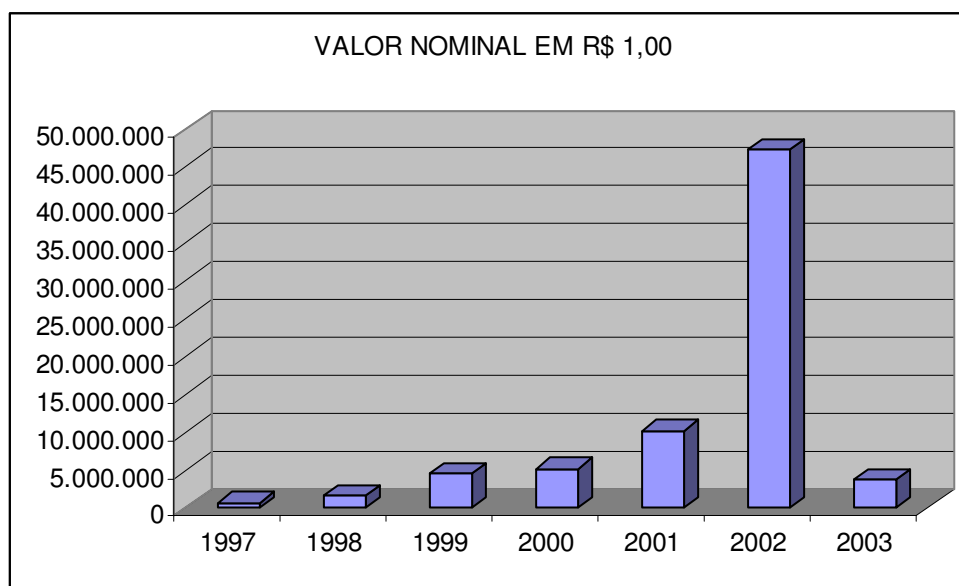
Tabela 4
Far-Manguinhos - Evolução dos investimentos em relação à receita
1997-2003

ANO	ARRECADAÇÃO TOTAL (A)	INVESTIMENTOS OBRAS E EQUIPAMENTOS (B)	B/A %	ÍNDICE (1997=100)
1997	9.194.328	616.943	6,71	100
1998	50.202.803	1.549.700	3,09	251
1999	85.165.908	4.508.141	5,29	730
2000	122.776.569	5.119.686	4,17	829
2001	211.835.082	10.134.498	4,78	1.643
2002	173.306.009	47.281.100	27,28	7.664
2003	188.951.317	3.735.043	1,98	605

Elaboração própria.

Fonte: Relatório Consolidado das Atividades de Far-Manguinhos – Jan/2003 e Fev/2004

Gráfico 6
Far-Manguinhos - Evolução dos Investimentos, 1997-2003



Essa defasagem em relação aos investimentos se evidencia ainda mais, quando se corrigem os valores, atualizando-os para preços de dezembro/2003 e se comparam com a arrecadação de cada ano.

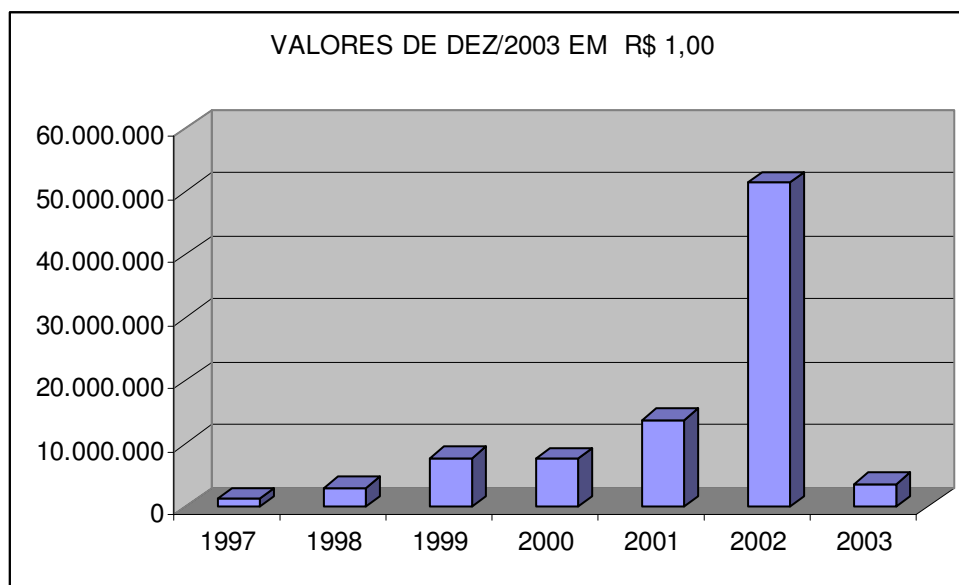
Tabela 5
Evolução dos investimentos de Far-Manguinhos no Período 1997-2003*

ANO	IGP-M	ARRECADAÇÃO CORRIGIDA	INVESTIMENTO CORRIGIDO	ÍNDICE
1997	100	20.018.823	1.246.865	100
1998	102	99.685.526	3.077.172	62
1999	117	146.771.513	7.769.150	366
2000	134	184.612.820	7.698.209	720
2001	148	288.559.555	13.805.108	910
2002	186	190.320.706	51.398.496	430
2003	202	188.951.317	3.735.043	150

Elaboração própria.

Fonte: Relatório Consolidado das Atividades de Far-Manguinhos – Jan/2003 e Fev/2004

(*) A preços de dez/2003.

Gráfico 7**Far-Manguinhos - Evolução dos Investimentos, 1997-2003***

(*) Correção pelo IGP-M/FGV

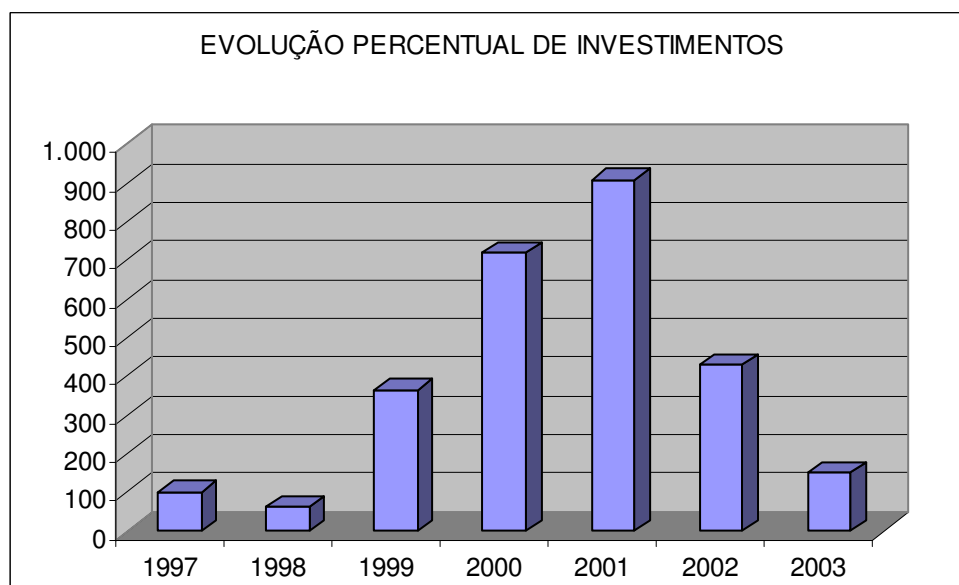
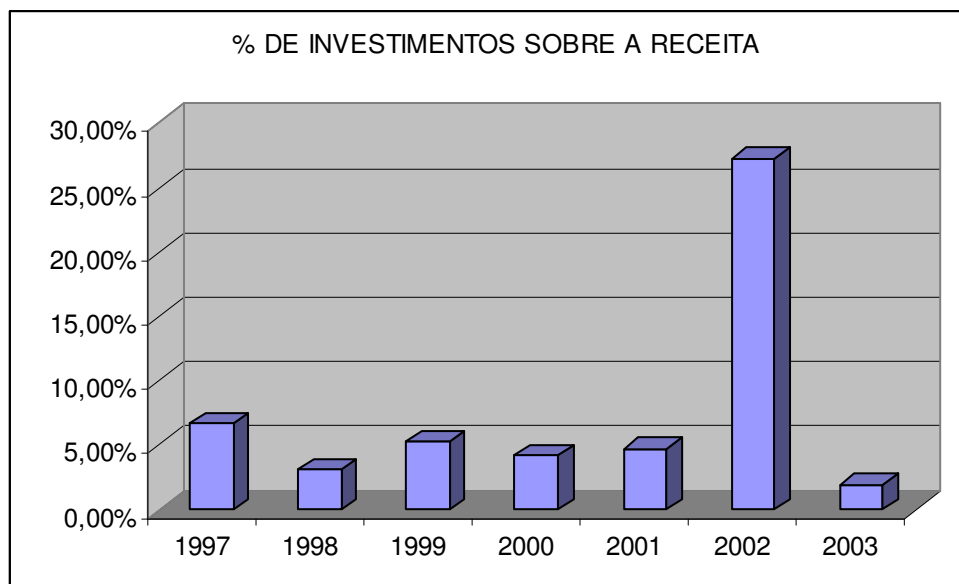
Gráfico 8**Far-Manguinhos - Evolução dos Investimentos, 1997-2003**

Gráfico 9
Far-Manguinhos - Receita X Investimentos, 1997-2003



Esses demonstrativos, embora exaustivos, se justificam em função da análise a ser apresentada no Capítulo V sobre, como as instituições pautadas por lógicas que privilegiam processos em detrimento de produtos, além da pouca efetividade em relação a seus compromissos sociais, são reativas na tomada de decisões que possam alterar, mesmo que minimamente, os acordos firmados em seu âmbito interno. O discurso é o do respeito às diferenças; a prática é a da homogeneidade de procedimentos.

É importante referir aqui a diferença de linguagem e das lógicas que presidem as atividades de Far-Manguinhos, comparativamente às demais unidades técnico-científicas da Fiocruz, resguardada a sua identidade com Bio-Manguinhos.

Os resultados alcançados por Far-Manguinhos nesses anos recentes, particularmente nos anos 2000, 2001 e 2002 podem ser parcialmente explicados pela estruturação de suas ações por projetos, a partir de uma lógica de priorização voltada para a resolução de problemas, sempre na perspectiva da busca da eficiência gerencial e sem que para isso se desviasse de sua missão institucional.

Estrutura matricial, gerência de projetos, gerências funcionais, *Project Charter*, planejamento estratégico, planejamento operacional, MS Project, WBS, PERT/CpM, PCC, análise de risco, eficiência alocativa de recursos, taxa interna de retorno, custo de oportunidade do capital, taxa de retorno, ganho marginal, ponto de equilíbrio, fluxo de caixa, capital de giro, *Good*

Manufacture Pratics (GMP), ISO 9000 fazem parte da linguagem usual de Far-Manguinhos e nada mais é do que o reflexo do ambiente em que desenvolve suas atividades. A nomenclatura informal das funções de direção da Unidade segue um parâmetro empresarial, como forma de estabelecer uma comunicação mais inteligível pelos parceiros com quem mais interage.

Eficiência, eficácia e efetividade são conceitos adotados e compreendidos pelos trabalhadores da Unidade, garantindo assim, ao lado do uso adequado de recursos e dos resultados auferidos, o direcionamento de suas atividades para o atendimento das demandas da sociedade.

Entretanto, como ocorre com alguns segmentos profissionais, onde o modo de realização do trabalho se pauta por lógicas que não encontram um ponto de interação com as políticas de pessoal do serviço público, como é o caso, por exemplo, dos médicos anestesistas que tem sua produção quantificada pelo tempo que despendem junto a um paciente e que vai determinar o preço a ser cobrado pelo seu trabalho, também a área de tecnologia e produção tem suas características próprias e matizes que não encontram um ponto de interação nos instrumentos gerenciais disponíveis no âmbito do setor público estatal.

NATUREZA ESTRATÉGICA DAS ATIVIDADES

A natureza estratégica das atividades de Far-Manguinhos é definida a partir de três lógicas que convergem em um único sentido: a da redução de preços de medicamentos essenciais, como forma de ampliar sua disponibilidade para os programas governamentais de assistência farmacêutica, mantendo, no entanto, o pressuposto da qualidade.

A primeira está associada à redução de custos de produção e de margens de comercialização de produtos, principalmente dos medicamentos de alto custo, como ocorre, por exemplo, com os medicamentos antiretrovirais utilizados no tratamento de portadores do vírus HIV. Szwarcwald (2001), demonstrou que a economia de recursos do Governo Federal obtida com a produção nacional de antiretrovirais no período 1997-2000 foi de US\$ 222 milhões, dos quais US\$ 148 milhões somente no ano 2000. Nesse ano, a participação de Far-Manguinhos no total da produção nacional de antiretrovirais fora de patente foi de cerca de 50%.

A segunda está referida às economias geradas pela “negociada” redução dos preços das indústrias farmacêuticas detentoras de patentes, redução essa derivada da capacitação tecnológica para produzir alguns dos medicamentos sob patente, numa eventual e necessária aplicação de licença compulsória, mecanismo previsto na lei brasileira de propriedade

industrial (Lei de Patentes), e ainda, a redução de preços praticados no mercado resultante da regulação, pelo lado da oferta, de uma gama de mais de 50 medicamentos essenciais produzidos a preços significativamente inferiores àqueles usualmente praticados pelo setor privado⁶.

A terceira lógica está associada à manutenção de linhas de desenvolvimento de tecnologia e de produção de medicamentos órfãos, assim denominados pelo desinteresse do setor privado em desenvolvê-los ou produzi-los em função das baixas perspectivas de retorno econômico que apresentam.

Complementam essas atividades estratégicas, o fomento à implantação de um mercado produtor nacional, com o objetivo de gerar independência do setor em relação às importações de princípios ativos e drogas medicamentosas, sujeitas às condições do mercado internacional, e o assessoramento técnico permanente ao Ministério da Saúde na definição das políticas de assistência farmacêutica do Governo Federal.

Se a atividade de fomento tem sido historicamente realizada de forma pontual ou isolada de uma política de desenvolvimento industrial, até por não existir explicitamente, a contribuição potencial de Far-Manguinhos é ímpar em uma necessária e desejável estratégia de governo que articule a política industrial com as políticas social e econômica, na condução de um projeto de longo prazo que vise aumentar a competitividade brasileira em fármacos e medicamentos.

Da mesma forma, no momento em que a indústria farmacêutica executa uma estratégia bem sucedida para a substituição cada vez maior de medicamentos antiretrovirais cujo conhecimento é hoje de domínio público, por medicamentos de última geração, protegidos pela legislação patentária, a importância do domínio do conhecimento se faz sentir ainda mais, como forma de neutralizar essas pressões e promover uma efetiva regulação de mercado, funções estas passíveis de cumprimento por Far-Manguinhos.

A substituição acima referida é confirmada pela evolução da participação percentual em valor, dos medicamentos antiretrovirais sob patente em relação ao total dos recursos financeiros programados para compras pelo Governo Federal, que passou, nos últimos três anos, de 49,69% para 68,35%.

As tabelas 5 e 6 e respectivos quadros, apresentam o comparativo de aquisições do Programa Nacional de Aids nos últimos 4 anos, demonstrando uma clara vulnerabilidade externa de uma política de governo que poderia, ao invés da dependência da indústria transnacional,

⁶ No Capítulo II, segmento *O Mercado de Saúde e Far-Manguinhos* deste trabalho, são apresentados dados que comprovam essa afirmativa.

direcionar a capacidade de compra governamental para o desenvolvimento tecnológico e a produção interna, com o conseqüente aumento de arrecadação e da geração de empregos no País, além de contribuir para reduzir a evasão de divisas advindas tanto da importação de matérias primas e produtos acabados, quanto da remessa de lucros ao exterior.

Na programação de compras do MS para 2002, aos laboratórios estrangeiros eram alocados 18% da demanda por medicamentos, que representavam 68% do custo de aquisição (MS/CGGPP, 2002).

Tabela 6
Comparativo das aquisições de medicamentos para o Programa Nacional de AIDS
Produtos Patenteados e Fora de Patente – Quantidades - Período 2000-2004

ANO/PRODUTO	UNIDADES FARMACÊUTICAS	%
2000		
Fora de patente	194.090.201	61,55
Sob patente	121.244.513	38,45
Total	315.334.714	100,00
2001		
Fora de patente	217.396.403	67,71
Sob patente	103.673.171	32,29
Total	321.069.574	100,00
2002		
Fora de patente	194.314.042	57,46
Sob patente	143.882.687	42,54
Total	338.196.729	100,00
2002 – executado		
Fora de patente	215.376.169	58,37
Sob patente	153.600.504	41,63
Total	368.976.673	100,00
2003		
Fora de patente	186.881.604	56,88
Sob patente	141.658.753	43,12
Total	328.540.357	100,00
2004		
Fora de patente	190.236.356	56,25
Sob patente	147.936.034	43,75
Total	338.172.390	100,00

Fonte de dados primários: Ministério da Saúde, Secretaria Executiva e Coordenação Nacional de DST e AIDS. Os dados referem-se à programação de compras.

2002 - Executado, refere-se às compras efetivas.

Gráfico 10
Programa Nacional de AIDS - Demonstrativo da Demanda por Medicamentos ARV
Participação Percentual sobre Quantidades, 2000-2004

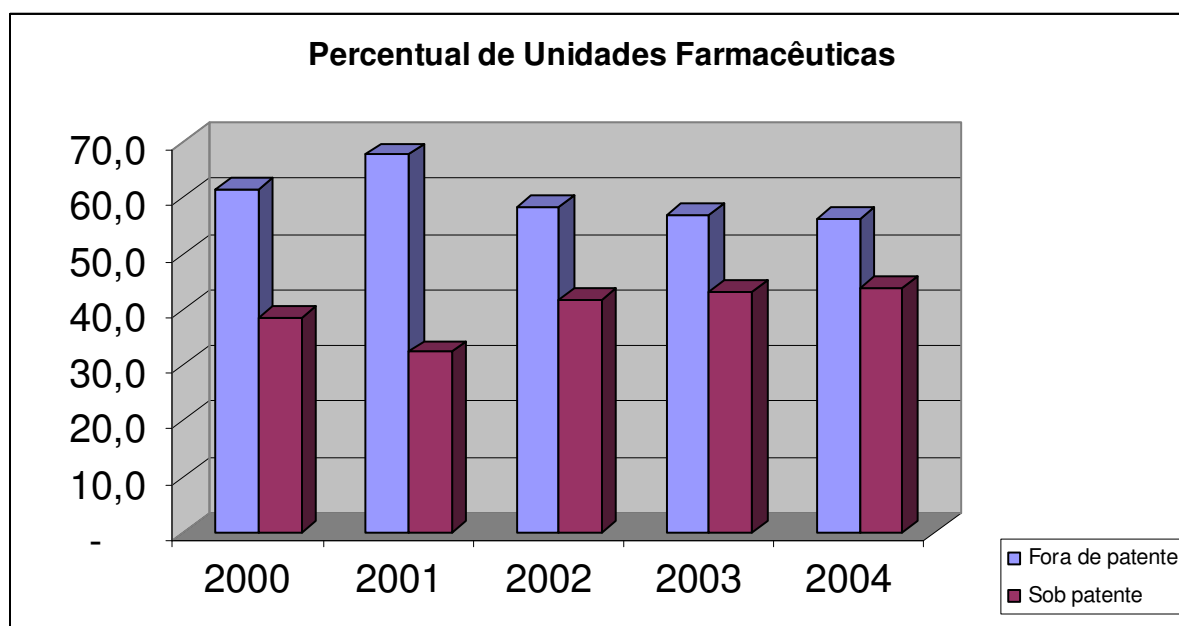


Tabela 7

Comparativo das aquisições de medicamentos para o Programa Nacional de AIDS
Produtos Patenteados e Fora de Patente – Valores - Período 2000-2004

ANO/PRODUTO	VALOR – R\$ 1,00	%
2000		
Fora de patente	276.800.569,00	49,66
Sob patente	280.654.827,00	50,34
Total	557.455.396,00	100,00
2001		
Fora de patente	259.578.108,00	50,31
Sob patente	256.356.773,00	49,69
Total	515.934.881,00	100,00
2002		
Fora de patente	176.055.456,00	36,68
Sob patente	303.955.342,00	63,32
Total	480.010.798,00	100,00
2002 – executado		
Fora de patente	190.874.350,00	29,89
Sob patente	447.735.470,00	70,11
Total	638.609.820,00	100,00
2003		
Fora de patente	182.923.649,00	31,65
Sob patente	395.080.549,00	68,35
Total	578.004.198,00	100,00
2004	(dados não disponíveis)	
Fora de patente		
Sob patente		
Total		

Fonte de dados primários: Ministério da Saúde, Secretaria Executiva e Coordenação Nacional de DST e AIDS. Os valores referem-se à programação de compras.

2002 - Executado refere-se às compras efetivas, com preços da programação de 2003.

Gráfico 11
Programa Nacional de AIDS - Demonstrativo da Demanda por Medicamentos ARV
Participação Percentual sobre Valores, 2000-2004

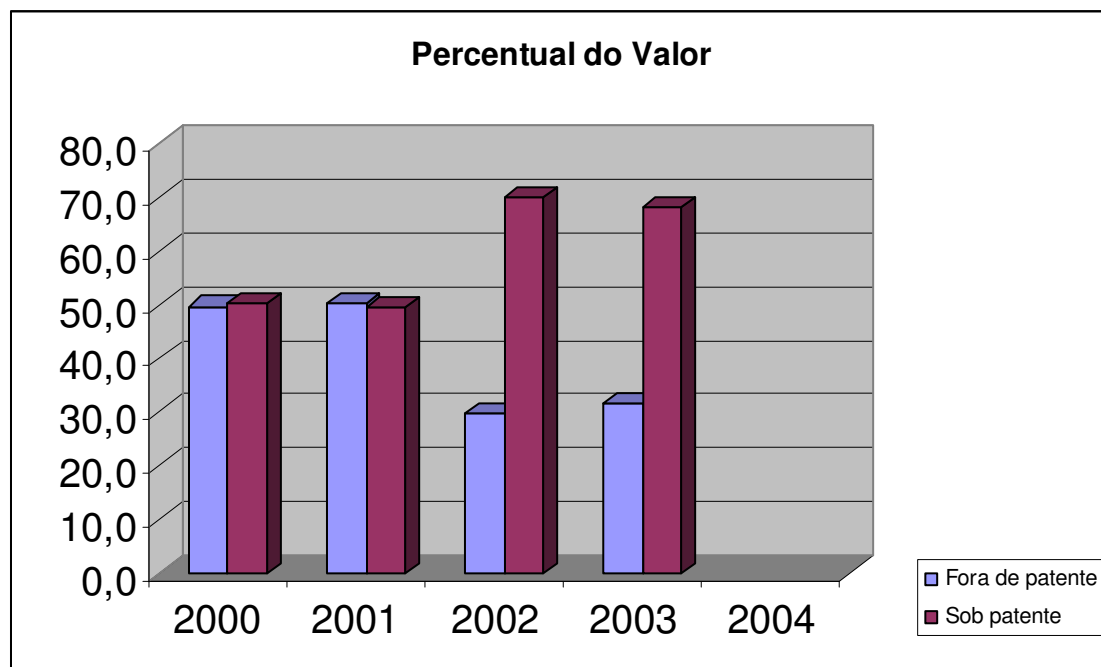
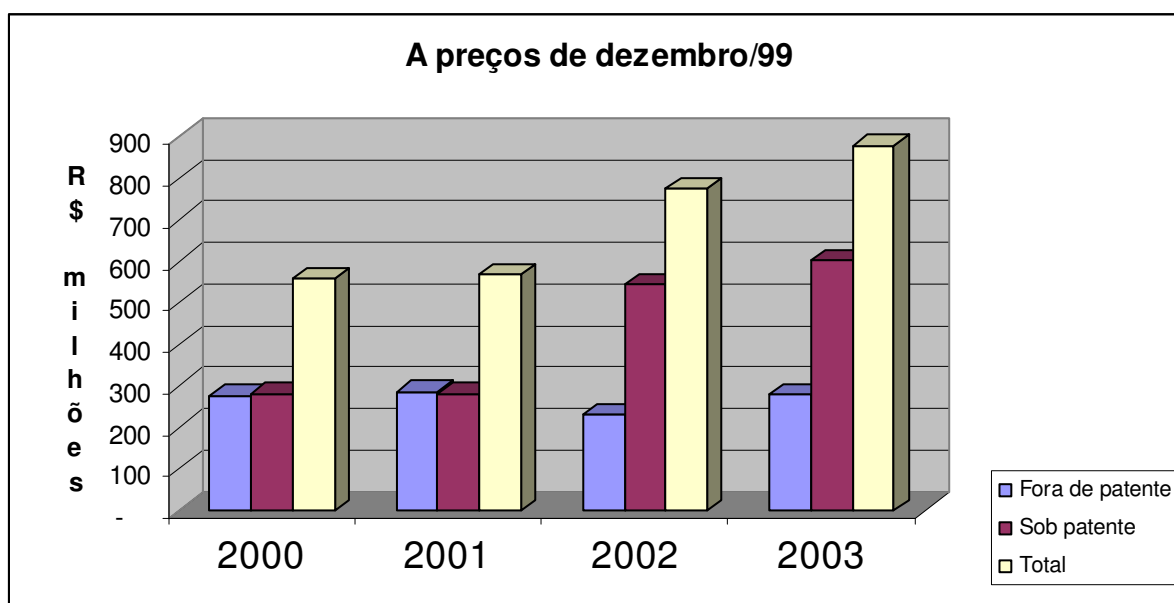


Gráfico 12
Programa Nacional de AIDS - Demonstrativo da Demanda por Medicamentos ARV
Participação em Valor Corrigido, 2000-2003



A produção de antiretrovirais, e pode ser também o caso de alguns outros medicamentos de alto custo, exige requerimentos técnicos que tornam mais seletiva a participação nesse mercado por parte de pequenos laboratórios ou de laboratórios com pouca densidade tecnológica.

Isso porque, além das exigências de certificação de qualidade GMP, aos produtores são exigidas outras medidas, tais como a manutenção de área segregada - espaço destinado à produção específica de um único segmento de produto.

Se em determinado momento foi possível comercializar similares para venda no mercado, principalmente o mercado institucional, essa possibilidade fica cada vez mais afastada, especialmente em função dos requerimentos de qualidade que envolve a produção de genéricos.

Isso implica na oferta de produto genérico, que por sua vez determina a necessidade de adequações e capacitações técnicas de elevados custos, cujos mecanismos de implantação encontram na Lei 8.666/93 entraves burocráticos que as inviabilizam ou determinam uma redução de parâmetros de eficiência, incompatíveis com o nível da atividade. Exemplo disso é a pré-qualificação de fornecedores que, embora passível de adoção pela Lei de Licitações, no plano prático é prejudicada pela possibilidade de participação de outros fornecedores não pré-qualificados, mediante liminares obtidas na Justiça.

A realização de testes de bioequivalência farmacêutica e biodisponibilidade, realizados por laboratórios credenciados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é outro ponto questionado. O elevado custo desses testes faz com que a seleção dos laboratórios seja rígida, para que se evite o risco de repetição de testes que duram normalmente seis meses. Um teste realizado sem todos os critérios de qualidade pode resultar, quando da necessidade de repetição, na perda da capacidade de dar respostas às demandas do mercado/sociedade.

Mais do que a perda da oportunidade de negócio, um evento como esse certamente reduz a credibilidade e afeta de maneira negativa a imagem da instituição, além dos óbvios prejuízos financeiros pela não realização de receitas. Mesmo não sendo indicador utilizado pelas instâncias de auditoria governamentais, a perda de receita faz a diferença quando se avalia uma instituição com critérios de eficiência empresarial que, insiste-se, não são necessariamente incompatíveis com a função social ou pública de uma organização.

ANÁLISE INSTITUCIONAL DE CAPACIDADE PARA A GESTÃO DA INOVAÇÃO

Apesar do crescimento exponencial do portfólio de produtos e de projetos de desenvolvimento de produtos observado nos últimos anos, Far-Manguinhos caracteriza-se por mudanças frequentes na linha de produtos, pela pequena escala de produção, pela assunção e desenvolvimento de alguns produtos revolucionários bem sucedidos, fruto de um intenso trabalho de pesquisa e capacitação para processos de engenharia reversa (investigação a partir da composição final para os elementos que a integram), que é o caso dos antiretrovirais.

O controle organizacional é informal e empreendedor, sobretudo se comparado ao demais laboratórios oficiais. Até recentemente a organização de atividades, por grupos de trabalho específicos, era a tônica do Instituto, que atuavam em paralelo à estrutura formal como forma de alavancar projetos inovadores. É o caso específico do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos, que teve recentemente seus quadros ou demitidos (em se tratando de trabalhadores terceirizados) ou transferidos para outras unidades da Fiocruz (em se tratando de servidores regidos pelo Regime Jurídico Único-RJU).

A trajetória tecnológica de Far-Manguinhos é baseada em ciência onde o objetivo da inovação é focado no desenvolvimento de medicamentos e fármacos, tendo como fonte a atividade tecnológica *in-house* e a pesquisa básica. O local de desenvolvimento de processos inovativos na unidade é o conjunto de seus diversos laboratórios de P&D, principalmente, nas áreas de síntese orgânica, fitoderivados e farmacologia aplicada.

Assim, a estratégia tecnológica utilizada é a exploração da ciência básica, o desenvolvimento de produtos relacionados e a obtenção de ativos complementares.

Com relação à inovação tecnológica e vantagem competitiva, caracteriza-se como uma organização que utiliza como principal estratégia, para a obtenção de ativos complementares, a forma integrada, uma vez que dispõe de uma capacidade instalada em escala compatível com seu volume de negócios. Para alguns produtos, dependendo do nível de tecnologia embarcada, a forma híbrida dos acordos e alianças com empresas públicas e privadas é também utilizada, apesar de todas as restrições impostas pelo modelo jurídico de Fundação Pública. Um exemplo é a tecnologia envolvendo a produção de cápsulas moles, onde o volume de recursos e a tecnologia representariam investimentos de risco, dificilmente justificáveis diante da disponibilidade do setor privado para a realização das fases finais do processo.

O modelo gerencial predominantemente adotado na Unidade é um híbrido entre o *top-down* (1) e o *middle-up-down* (2), segundo Nonaka e Takeuchi (1997). Isto porque:

a) o agente de criação do conhecimento é a alta administração associada às equipes de gerência (1) + (2), ou seja, a alta direção determina os rumos dos investimentos em novos projetos de P&D que são acompanhados por grupos de trabalho específicos quanto às rotas e perspectivas de resultados, sempre liderados pela direção;

b) o papel da alta gerência é o de comandante (1). Aqui um importante registro se faz necessário.

O crescimento exponencial por que passou Far-Manguinhos no período 1997-2002 tem que ser creditado à condução da Unidade pela sua ex-diretora, Dra. Eloan dos Santos Pinheiro.

Liderando um processo empreendedor jamais experimentado por Far-Manguinhos ou qualquer outra unidade técnico-científica da Fiocruz, a visão empresarial trazida pela Dra. Eloan, como fruto de sua larga experiência no setor privado, foi fundamental na forma diferenciada com que encarou as questões burocráticas que se colocavam como entraves para o desempenho do Instituto.

No último ano de sua gestão, quando analisados os fatores para se empreender um processo de mudança estrutural em Far-Manguinhos, sua liderança à frente do processo era considerada uma variável fundamental para viabilizá-lo, o que coloca em evidência esta variável, como um ponto crítico na implantação de um processo de tamanha envergadura;

c) o papel de gerência de nível intermediário é o de processadora de informações (1). Alguns documentos de Far-Manguinhos, como por exemplo, o Quadro de Atividades do NPGP, referem-se à atividade de centralização das informações referentes a todos os projetos e de sua atualização para o conhecimento da Diretoria, indicando claramente o papel de processadora de informação desse nível;

d) o conhecimento acumulado é explícito e tácito (2). Aqui se associam os conhecimentos produzidos no rigor do método científico com os conhecimentos acumulados por profissionais e pela instituição, de forma não sistematizada. Projetos de pesquisa estruturados, como aqueles que utilizam a pesquisa exploratória para o desenvolvimento de novos fármacos e fitoterápicos, são exemplos do primeiro caso. Algumas formulações medicamentosas podem servir como exemplos do segundo caso;

e) a conversão do conhecimento parcial é focalizada na combinação/internalização (1);

f) o armazenamento do conhecimento é realizado por meio de bancos de dados informatizados/manuais (1);

g) a organização tem por base a hierarquia e grupos/força-tarefa (2). É evidente, quando se analisam os organogramas de Far-Manguinhos, a convivência estrutura formal com grupos

específicos de trabalho de natureza informal, ou seja, constituídos por atos internos de gestão, sem o reconhecimento legal para efeitos de responsabilidade civil;

h) a comunicação se dá na forma de ordem/instrução (1);

i) a postura em relação à tolerância e ambigüidade é a de não permitir o caos/flutuação (1);

j) existe uma grande dependência da alta gestão, fato que se configura como ponto fraco nos processos de decisão estratégica (1). Essa posição remete à necessidade de imprimir uma maior dinâmica nos processos de capacitação de recursos humanos, seguramente o caminho mais indicado para reduzir essa dependência.

A exemplo de outras empresas públicas na área de C&T em saúde, Far-Manguinhos apresenta nítidas dificuldades para seguir grande parte dos dez tópicos das competências de uma organização inovadora, descritas por François (1999), conforme exemplificado a seguir. Fundamentalmente estas dificuldades decorrem do modelo organizacional de Fundação Pública, que não proporciona o instrumental necessário para garantir um maior grau de governança sobre os seguintes pontos:

1 – Organização e Direção do Trabalho de Pesquisa

Trata-se de dispor de mecanismos para premiar idéias originais surgidas na atividade de P&D, conceder autonomia para a realização dos processos de trabalho, tolerar a transgressão de condutas codificadas e a inserção de marginalidade nas estruturas.

2 – Inserção da Inovação na Estratégia de Gestão Institucional

Trata-se de dispor de flexibilidade e autonomia para avaliar ou testar novos formatos organizacionais que atualmente são possíveis somente no nível da informalidade. A dificuldade atual é manter uma estrutura informal em paralelo com a estrutura formal. Como as normas legais só reconhecem como tecnicamente responsáveis os detentores de cargos formalmente constituídos a partir das estruturas formais, dá-se um conflito de autoridade x responsabilidade, de difícil administração.

3– Detecção de Necessidades e Possibilidades de Aprimoramento dos Produtos, dos Processos e da Organização

Trata-se de poder favorecer a mobilidade interna em todos os níveis da Unidade. Atualmente isso é possível em alguns casos, de forma bastante restrita e seguida de cuidados para não haver conflitos de autoridade x responsabilização.

4 – Gestão de Recursos Humanos

Trata-se de dispor de instrumentos para se proteger da fuga de conhecimentos incorporados pelo seu pessoal, passível de solução se fosse possível a disposição de

flexibilidade para estabelecer políticas de RH compatíveis com a atividade e os padrões do mercado onde opera, e ainda, de propor carreiras internas adaptadas ao pessoal científico que comportem uma real equivalência com os outros tipos de profissões.

5 – Apropriação de Tecnologias Externas

Explicita-se aqui a possibilidade de dispor de instrumentos flexíveis para subcontratar ou adquirir P&D, de efetuar P&D em cooperação com outras empresas, de negociar acordos de licença, comprar outras empresas, no todo ou em parte, de associar-se em *joint-ventures* ou alianças estratégicas, ou ainda de assinar contratos de subcontratação para a produção de componentes altamente tecnológicos, sem que se tenha que submeter cada ato técnico ou administrativo a infundáveis trâmites e questionamentos burocráticos em relação ao processo.

6 – Gerenciamento e Defesa da Propriedade Intelectual

Trata-se de avaliar a oportunidade de depositar patentes ou de se defender de cópias e imitações. Far-Manguinhos estava, até recentemente, capacitado para essa função, mesmo que mantendo alguns conflitos com a área de Gestão Tecnológica da Fiocruz, que está sendo desestruturada pela atual administração.

7 – Rapidez na Introdução de Inovações

Trata-se de ter capacidade de adaptação e reação para adequar os processos de produção para novos produtos e vice-versa, dominar rapidamente novos processos de produção ou dispor rapidamente dos novos equipamentos e novos tipos de fornecimentos, ou seja, de dar respostas rápidas às demandas existentes ou de se antecipar a elas, como forma de obter vantagens comparativas diante de concorrentes potenciais.

8 – Acompanhamento, Previsão de Evolução e Atuação nos Mercados

Refere-se à capacidade de acompanhar os produtos concorrentes (o que está sendo pesquisado, perspectivas de lançamento de novo produto), de acompanhar as necessidades e reações dos clientes e de conhecer a demanda não satisfeita e identificar uma demanda latente.

9 – Venda de Inovação

Dispor de meios para vender produtos inovadores e vender a imagem de uma instituição inovadora, que depende, em grande parte, da capacidade de atender os itens anteriores.

10 – Financiamento da Inovação

Trata-se de estar estruturada para avaliar antecipadamente e acompanhar os custos da inovação, de determinar as modalidades ótimas de financiamento e de convencer os

financiadores em potencial sobre sua capacidade de obter ganhos que permitam a obtenção de recursos de risco.

Os dados, informações e argumentos aqui expostos serão retomados nas análises detalhadas sobre Far-Manguinhos a serem demonstradas no Capítulo VI e se constituem na base argumentativa da construção de proposição de alteração do modelo jurídico e da sua arquitetura organizacional com vistas a reduzir o déficit de capacidade institucional daí advindo.

CAPÍTULO II

O MERCADO DA SAÚDE

Para entender com maior precisão o papel de uma instituição com as características de Far-Manguinhos é preciso entender o ambiente onde se situa e a forma como se relaciona com os diversos agentes e instâncias com quem interage.

O Capítulo apresenta uma descrição sumarizada sobre o complexo industrial da saúde e, dentro dele, o segmento farmacêutico, especialmente sua situação no Brasil, para em seguida detalhar alguns aspectos do mercado da saúde, a necessidade de intervenção do Estado e da participação de Far-Manguinhos nesse contexto.

Essa contextualização é feita mediante um breve apanhado da dinâmica do processo de comercialização de medicamentos pelo Governo Federal e toma como exemplo, para descrevê-lo, o processo de aquisição dos medicamentos antiretrovirais do Programa Nacional Aids, tanto por sua importância em relação ao impacto social e repercussões políticas internacionais como em função da sua magnitude econômica em relação aos demais programas de assistência farmacêutica.

O COMPLEXO INDUSTRIAL DA SAÚDE⁷

O Setor Saúde constitui um espaço importante de inovação e de acumulação de capital gerando oportunidades de investimento, renda e emprego .

A expansão e hegemonia do capitalismo no mundo, acompanhada pela terceira revolução tecnológica, pela globalização e pela onda de reformas do Estado que incidiram de forma marcante no Setor Saúde, é um processo aparentemente irreversível. Mesmo nas atividades que preservaram sua natureza pública ou estatal, as relações de contratualização e a constituição de quase-mercados, pressionam no sentido da adoção da lógica visando à competitividade e a eficiência econômica, aproximando-as dos padrões empresariais.

⁷ Resenha do documento Complexo Industrial da Saúde e a Necessidade de um Enfoque Dinâmico na Economia da Saúde de autoria de Carlos Augusto Graboys Gadelha, Rio de Janeiro, 2002, Texto Preliminar.

Assim, cada vez mais, a lógica empresarial penetra no espaço econômico e institucional do Setor Saúde, tanto pelas indústrias que tradicionalmente nele operam – a farmacêutica e a de equipamentos médico-hospitalares – quanto de outros segmentos produtivos que possuem formas de organização determinadas pela convivência de lógicas empresariais com estratégias de políticas públicas – produção de vacinas, produtos biológicos, fitoderivados e prestação de serviços de saúde.

A delimitação de um complexo industrial a partir da saúde constitui um corte analítico que tem como base a percepção da área como um conjunto interligado de produção de bens e serviços em saúde que se movem no contexto da dinâmica capitalista onde também se inserem padrões de regulação.

Pode ser definido como um complexo econômico a partir de um conjunto relacionado de atividades produtivas que mantém relações intersetoriais de compra e venda de bens e serviços e de conhecimentos e tecnologias.

Este conjunto está inserido num ambiente político e institucional bastante particular, marcado pelas especificidades da área da saúde e para onde convergem empresas, instituições públicas, privadas e da sociedade civil, gerando investimento, consumo, inovação, renda e emprego, conformando um complexo industrial mesmo que fortemente pertencentes ao setor de serviços.

Existe uma nítida relação de interdependência setorial, em que, um conjunto de indústrias produz bens de consumo e equipamentos especializados para a área e um conjunto de serviços de saúde que é consumidor dos produtos manufaturados pelo primeiro grupo.

Do ponto de vista material, o complexo é formado por três grandes grupos de atividade.

O primeiro congrega as indústrias de base química e biotecnológica: indústrias farmacêuticas, de vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico.

O segundo congrega um conjunto bastante amplo de distintas atividades de base física, mecânica, eletrônica e de materiais, envolvendo as indústrias de equipamentos e instrumentos mecânicos e eletrônicos, órteses, próteses e materiais de consumo em geral.

O terceiro grupo é constituído pelos setores envolvidos com a prestação de serviços de saúde, congregando unidades hospitalares, ambulatoriais e de serviços de diagnóstico e tratamento. Estes setores organizam a cadeia de suprimento dos produtos industriais em saúde, articulando o consumo por parte dos cidadãos no espaço público e privado. É esse grupo que confere organicidade ao complexo, representando o mercado setorial para o qual a produção dos demais grupos conflui, sendo, por isso o grupo motriz do complexo.

O dinamismo da demanda pública a partir da expansão da capacidade da rede de serviços e da maior abrangência de programas de atenção à saúde tem determinado nas últimas décadas uma significativa expansão das atividades produtivas voltadas para a saúde.

No entanto, a ausência de uma política industrial para os setores da saúde aliada a uma política macroeconômica acabou restringindo uma interação que poderia ter se mostrado bastante promissora entre a expansão do sistema de saúde e a dinâmica dos segmentos industriais.

Ao contrário, a abertura comercial para a importação de insumos e produtos intermediários no início dos anos 90 culminou na deterioração acentuada da competitividade da indústria nacional, explicada pela fragilidade empresarial e pela baixa capacitação tecnológica e potencial de inovação para enfrentar um processo abrupto de abertura comercial e de globalização em saúde.

A resultante dessa situação constitui atualmente um problema crítico, pelo caráter estrutural de dependência tecnológica em química fina, eletrônica e biotecnologia em saúde que tem rebatimentos para a política nacional de desenvolvimento, não só pelo reduzido potencial de inovação como pela dependência de importação de fármacos, equipamentos – sobretudo os eletrônicos e de maior complexidade – vacinas, reagentes para diagnóstico e hemoderivados. Nesse período, o crescimento do déficit do complexo é exponencial, passando de US\$ 700 milhões para US\$ 3,0 bilhões, caracterizando uma situação de substituição de importações ao inverso (dessubstituição) e até mesmo de desindustrialização.

O SEGMENTO FARMACÊUTICO

No segmento farmacêutico, além das questões relacionadas à desarticulação entre a política de saúde e uma política de desenvolvimento industrial para o setor, assiste-se a um movimento de organização de grandes conglomerados do setor de medicamentos que, altamente intensivos em tecnologia, dominam o mercado mundial e tendem à ampliação de suas fronteiras para englobar os demais segmentos - vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico.

A indústria de medicamentos movimenta anualmente recursos da ordem de US\$ 400 bilhões, (IMS Pharmaceutical, 2003) em um mercado caracterizado por uma alta oportunidade tecnológica, por uma alta cumulatividade, por um alto potencial de apropriabilidade (patentes) e por um alto grau de assimetria, (Gadelha, 2002) onde:

- a diferenciação de produtos, juntamente com uma forte inversão em P&D, *marketing* e registro de patentes constituem as bases de sua estratégia;

- a competição se dá por classes terapêuticas, caracterizando um oligopólio diferenciado;
- existe uma forte dissociação entre oferta e necessidades nacionais.

SITUAÇÃO NO BRASIL

O mercado brasileiro de medicamentos ocupa a 12ª posição no *ranking* mundial, movimentando recursos da ordem de US\$ 5,5 bilhões (IMS *op.cit.*), o que implica numa participação menor que 2 % do mercado mundial.

As políticas públicas favorecem as indústrias transnacionais na medida em que a liberalidade nos processos de importação permite, cada vez mais, que se agregue menos valor ao produto importado pela indústria instalada no País.

Se o conjunto de leis, normas e regulamentos da política industrial e cambial algum dia incentivou a produção de fármacos em nosso território e a menor dependência externa de insumos para a produção de medicamentos, atualmente ocorre o inverso, existindo inclusive a prática de importação de formulações farmacêuticas prontas, disfarçada na forma de insumos básicos, sendo que somente a última etapa do processo de embalagem é feita no Brasil.

Essa prática é particularmente mais acentuada quando se tratam de produtos de maior valor agregado – medicamentos de uso contínuo e alto custo.

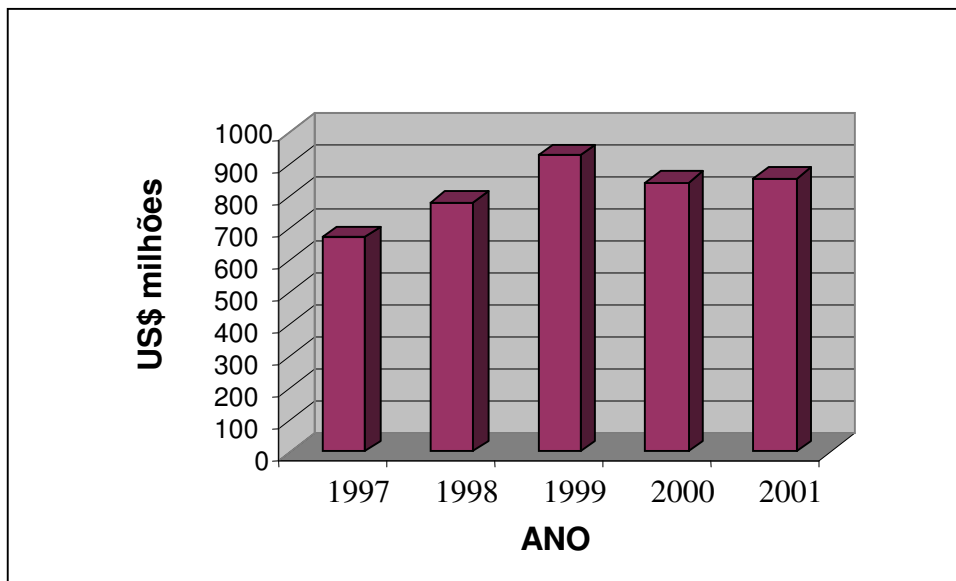
Como resultado dessas políticas assiste-se a um déficit crescente no comércio exterior para a área, que em cinco anos passou de US\$ 673,5 milhões para US\$ 859,9 milhões, com tendência de alta.

Tabela 8
Evolução do Comércio Exterior de Medicamentos
Brasil, 1997-2001

Em US\$ milhão- FOB correntes			
ANO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO COMERCIAL
1997	111,1	784,60	-673,5
1998	152,1	935,80	-783,7
1999	186,1	1.115,90	-929,8
2000	165,9	1.013,40	-847,5
2001	179,2	1.039,10	-859,9

Fonte: Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio, 2002

Gráfico 13
Evolução do Déficit Comercial de Medicamentos
Brasil, 1997-2001



O MERCADO DA SAÚDE E FAR-MANGUINHOS

O mercado da saúde é caracterizado pela concorrência imperfeita, e no Brasil encontra um ambiente com horizonte dinâmico de crescimento. Essa característica determina uma forte presença do Estado e da sociedade para compensar as forças de geração de assimetrias e de desigualdades associadas a operações do mercado.

A intervenção do Estado neste mercado ocorre em função da necessidade de atenuar os desequilíbrios entre a demanda e a oferta de bens e serviços que, por sua magnitude e transcendência social, assumem importância estratégica para a condução das políticas de saúde.

É o caso específico de alguns fármacos, medicamentos, imunobiológicos e reativos para diagnóstico de doenças, parte deles desenvolvidos e produzidos pela Fiocruz, por meio de suas unidades de tecnologia e produção – Bio-Manguinhos e Far-Manguinhos. Mesmo que amenizado por outros fatores, a intervenção de Far-Manguinhos no mercado de antiretrovirais (ARV), por exemplo, possibilitou uma queda substancial nos preços praticados no mercado, conforme pode ser visualizado na tabela a seguir.

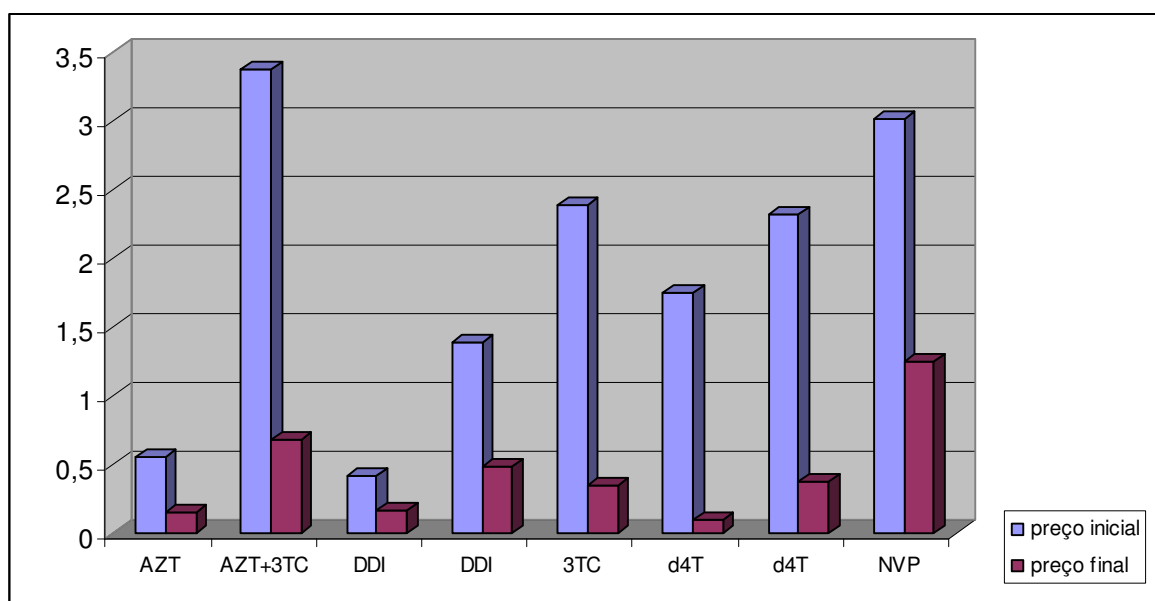
Tabela 9**Evolução de Preços de ARV com a Intervenção de Far-Manguinhos**

Em US\$ 1,00

MEDICAMENTO	PERÍODO-ANO	PREÇO INICIAL*	PREÇO FINAL	VARIAÇÃO PERCENTUAL
Zidovudina (AZT) 100 mg.	1996-2001	0,56	0,15	73,21
AZT 300 + 3TC 150 mg.	1998-2001	3,38	0,68	79,88
Didanosina (DDI) 25 mg.	1997-2001	0,41	0,16	60,97
Didanosina 100 mg.	1997-2001	1,39	0,49	64,75
Lamivudina (3TC) 150 mg.	1998-2001	2,39	0,34	85,77
Estavudina (d4T) 30 mg.	1997-2001	1,75	0,10	94,28
Estavudina 40 mg.	1997-2001	2,32	0,37	84,05
Nevirapira (NVP) 200 mg.	1999-2001	3,02	1,25	58,61

(*) Preço unitário do ano imediatamente anterior ou de entrada de Far-Manguinhos no mercado

Fonte: Ministério da Saúde, Coordenação do Programa DST/AIDS

Gráfico 14**Evolução de Preços de ARV - Intervenção de Far-Manguinhos**

O papel estratégico de Far-Manguinhos, já discutido no Capítulo I, é caracterizado: (i) pela sua participação efetiva no mercado praticando preços mais baixos do que aqueles usualmente praticados, como forma de promover uma real redução de preços de medicamentos essenciais; (ii) pela ação reguladora que exerce, em função do domínio de tecnologia para produzir determinados bens sob patente, induzindo a indústria a reduzir seus preços, diante da “ameaça” de ver aplicados sobre ela mecanismos de proteção à disponibilidade, garantidos pela lei brasileira de patentes, a exemplo da licença compulsória;

(iii) pelo desenvolvimento de tecnologia para a produção de medicamentos órfãos ou negligenciados pelo setor privado, visando garantir a disponibilidade de produtos demandados pela especificidade de nosso quadro nosológico; (iv) pelo fomento do mercado de fármacos e medicamentos para indústrias nacionais como forma de reduzir a dependência externa de produtos estratégicos para a saúde; e (v) pelo assessoramento técnico ao Ministério da Saúde na elaboração e execução da política farmacêutica do País.

Será descrita aqui a forma como se insere no mercado de medicamentos e como, a partir daí, consegue cumprir suas diferentes funções estratégicas.

DINÂMICA DO PROCESSO DE COMERCIALIZAÇÃO

O mercado brasileiro de medicamentos é constituído de dois segmentos distintos e ao mesmo tempo complementares entre si. O mercado de *retail* funciona em paralelo com o mercado de compras governamentais, este último voltado prioritariamente para produtos de uso contínuo tais como antivirais, hipertensivos, anti-maláricos, anti-diabéticos, tuberculostáticos e para o tratamento de doenças renais e Alzheimer⁸.

Tendo como lógica predominante a conjugação qualidade-preço, o mercado governamental, excluída a demanda dos hospitais públicos, é responsável pela compra direta de cerca de US\$ 1,4 bilhão em medicamentos destinados aos diversos programas de assistência farmacêutica, participando, portanto, com o equivalente a 25% do total anual do mercado brasileiro⁹.

Os gastos com medicamentos antiretrovirais, correspondem a aproximadamente 60% do valor anual das projeções de dispêndios do Governo Federal em programas de assistência diretamente por ele coordenados, percentual esse que pode ser superado, quando da execução efetiva, como demonstrado na tabela abaixo. Por isso será tomado para exemplificar a relação de Far-Manguinhos com o mercado institucional, uma vez que este é o mercado exclusivo em que atua.

⁸ Alguns produtos tem o mercado governamental como comprador exclusivo para atendimento de programas de controle, como é o caso da AIDS.

⁹ Esse valor pode atingir US\$ 1,8 bilhão se cumpridos os compromissos de estados e municípios de que trata a Portaria GM/MS No. 176/99 de Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica e eleva a participação governamental para mais de 30% do mercado nacional.

Tabela 10
Participação do Gasto com Medicamentos ARV
na Programação de Aquisição de Medicamentos do
Ministério da Saúde do Brasil, 2001 - 2004

ANO	GASTO TOTAL	GASTO AIDS	Em R\$ milhão
			%
2001	868,2	515,9	59,4
2002	933,3	480,0	63,3
2002*	858,0	638,6	74,4
2003	985,0	578,0	58,7
2004			

Fonte: MS

(*) execução real

Gráfico 15
Participação do Gasto com ARV em Relação às Compras de Medicamentos do MS
Brasil, 2001, 2002 e 2003

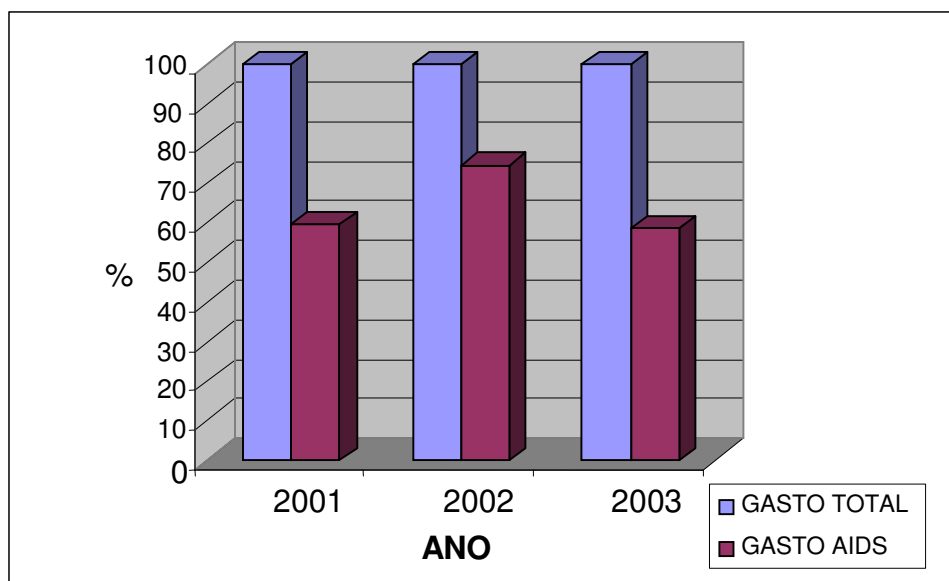
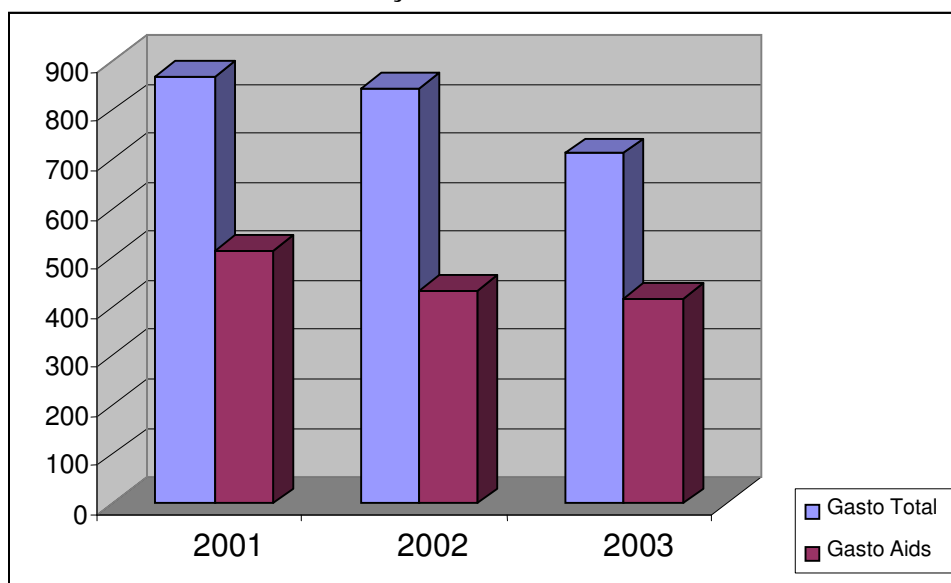


Tabela 11
Evolução do Gasto Total com Medicamentos do MS
Comparativamente ao Gasto com ARV
A Preços de Dez/2000*

Em R\$ milhão			
ANO	GASTO TOTAL CORRIGIDO	GASTO AIDS CORRIGIDO	%
2001	868,2	515,9	59,4
2002	845,5	434,8	63,3
2003	712,1	417,9	58,7
2004			

(*) Deflator: IGP-M

Gráfico 16
Evolução do Gasto Total com Medicamentos do MS
Comparativamente ao Gasto com ARV
A Preços de Dez/2000*



A oferta de medicamentos antiretrovirais é realizada por laboratórios privados e laboratórios públicos, para os quais é definida, dentro da política de distribuição do Governo Federal, a parte que cabe a cada setor produtor - público ou privado.

Até recentemente, dentro da referida política de distribuição, cabiam ao setor público 70% dos produtos fora de patente: Zidovudina (AZT), Lamivudina, Didanosina, Estavudina, Indinavir, Nevirapina, e a combinação AZT+Lamivudina. Essa distribuição partia da lógica de garantia de fornecimento que independesse somente de um segmento, seja público ou

privado. Cerca de 50% dos produtos fora de patente eram fornecidos por Far-Manguinhos e os restantes divididos entre os demais laboratórios oficiais. Essa política de distribuição não é atualmente explicitada, desconhecendo-se as lógicas que hoje a orientam.

Já os produtos patenteados eram e permanecem sendo adquiridos exclusivamente das indústrias proprietárias dos mesmos: Roche (Saquinavir), Roche e Pfizer (Nelfinavir), GSK (Efavirens, formalmente Bristol-Myers Squibb, Amprenavir e Abacavir e as combinações Combivir e Trizivir) e Abbot Bristol (Lopinavir e Ritonavir)¹⁰. Na programação de 2004 está sendo cogitada a agregação, a essa relação, dos produtos Lopinavir+Ritonavir (combinados), Atazanavir e Tenofovir, respectivamente dos laboratórios Bristol e Gilead Science.

O Ministério da Saúde exerce suas compras mediante a realização de licitações reguladas pela Lei 8.666/93 (Lei das Licitações) e pela Lei 10.520/02 que inclui o Pregão como modalidade licitatória.

No período de 1996 a 2002, houve entre o Ministério da Saúde e Far-Manguinhos uma parceria estratégica na condução do programa de assistência farmacêutica que incluiu, além de capacitação tecnológica para o desenvolvimento de produtos de interesse epidemiológico e econômico, uma assessoria permanente para o estabelecimento e a condução da política governamental desta área, principalmente após a extinção da Central de Medicamentos (Ceme) em 1997, órgão até então responsável pela implantação da política de medicamentos no País.

O relacionamento entre os setores público e privado neste mercado foi marcado, no período, pela clareza das respectivas funções e papéis, o que explica os avanços em negociações de preços com a indústria privada, traço forte na agenda do MS no período citado. Essa parceria explica, em parte, a atuação eficaz de Far-Manguinhos junto à Coordenação Nacional de DST e AIDS.

Além do Programa Nacional de Aids, a atuação de Far-Manguinhos passou a ser particularmente importante também no gerenciamento operacional de outros programas estratégicos tais como o de Hipertensão Arterial, Diabetes e de Saúde da Família, onde, juntamente com o fornecimento de medicamentos se associaram a articulação entre distintos produtores, públicos e privados, e onde a flexibilidade, ou sua falta, passou a ser decisiva para o abastecimento regular dos mesmos.

¹⁰ Uma análise sobre essa demanda e suas tendências foi objeto de parte do Capítulo I.

Por não terem um planejamento de demanda tão bem elaborado como o do Programa de Aids, nem sempre Far-Manguinhos cumpriu com os prazos de entrega estabelecidos, pela falta de mecanismos mais ágeis para fazer movimentar uma logística envolvendo às vezes 4 ou 5 laboratórios oficiais e mais de 10 outros laboratórios privados, empresas de transporte e de distribuição.

Em paralelo à participação como um dos principais protagonistas da política de assistência farmacêutica, no referente ao abastecimento do segmento público do mercado, Far-Manguinhos mantinha significativos investimentos em P&D, voltados para novos produtos. Em 2002, somente os recursos aplicados em projetos da Gerência de Produtos Naturais somaram R\$ 2,2 milhões (Fiocruz, 2002).

O incremento das atividades de desenvolvimento tecnológico, que em 2001 chegou à execução de cerca de 80 projetos é explicada pela necessidade de oferta de novos produtos – inovações – para fazer frente, tanto aos novos desafios impostos pelo quadro epidemiológico nacional quanto à capacidade de gerar conhecimentos a serem utilizados em futuras negociações de preços com o setor privado.

Apesar da inexistência de uma política industrial que pudesse articular as demandas da saúde, resultantes da considerável expansão do mercado de medicamentos no Brasil¹¹, como veículo de alavancagem para o desenvolvimento da indústria nacional, esse papel, em determinados momentos, foi cumprido por Far-Manguinhos. A Unidade atuou em negociações para o estabelecimento de acordos de transferência de tecnologia de empresas chinesas, coreanas e indianas, para empresas nacionais, objetivando internalizar a produção de farmoquímicos e reduzir, como consequência, a dependência externa de produtos essenciais para a produção nacional de medicamentos.

EMERGÊNCIAS, INOVAÇÕES E FLEXIBILIDADE

As compras emergenciais são uma rotina na vida institucional e surgem como consequência do papel estratégico de Far-Manguinhos na execução das políticas de saúde.

Tratam-se de demandas do SUS determinadas tanto por eventuais descumprimentos de contratos por laboratórios ou defasagens de cronogramas de entrega de produtos ao MS e secretarias estaduais e municipais de saúde, quanto pela necessidade de suprir de forma ágil,

¹¹ Enquanto o mercado internacional teve, de 1992 a 1996, uma taxa média anual de crescimento de 7,4%, esta taxa em nosso País foi de 15% (Reis, 2002).

medicamentos destinados ao controle de algum tipo de surto epidêmico ou problemas surgidos como decorrência de catástrofes.

Ao contrário da idéia de que as emergências são fatores de facilitação de procedimentos pois, ao declará-las obtêm-se maior agilidade nos processos de compras, as emergências exigem flexibilidade de gestão para suprir, com qualidade e rapidez, a demanda do cliente.

Apesar de nos dois casos anteriormente relatados – desabastecimento ou catástrofes - se justificarem e se caracterizarem como ações emergenciais que permitem a dispensa de licitação prevista na Lei 8.666/93, os procedimentos burocráticos requeridos para a formalização da dispensa muitas vezes fazem com que os tempos burocráticos ultrapassem os tempos requeridos para as respostas efetivas.

A dependência de aprovação dos processos de compra por setores administrativos externos à Far-Manguinhos é outro fator limitante, pois o *timing* no trato de processos obedece a uma outra lógica, diferente da empresarial, refletindo uma cultura onde o fator tempo não conta como variável de custo ou mesmo como recurso estratégico.

Muitas vezes a emissão de pareceres ou a decisão autorizativa em relação à emergência está atribuída a pessoas sem a vivência executiva necessária para entender a dimensão dos problemas com que se está tratando, bem como de suas repercussões. Algumas vezes acabam por transformar processos emergenciais em verdadeiros campos de batalha de natureza jurídico-legal que comprometem a eficácia.

Já o desenvolvimento tecnológico requer flexibilidades que permitam o estabelecimento de parcerias baseadas em critérios de capacidade, interesse, disponibilidade e disposição em correr riscos. Nem sempre sua escolha pode ser viabilizada com a utilização da Lei 8.666.

Assim, tanto do ponto de vista da atividade fabril quando do desenvolvimento tecnológico, as respostas às demandas estratégicas podem ser efetivas na medida em que o poder de decisão sobre o fazer se torne mais relevante do que os processos que se adotem para viabilizar esse fazer.

Se isso é verdadeiro no plano teórico, no plano prático essa forma de pensar e agir pode colidir com o conjunto de normas burocráticas relacionadas a processos, onde a ênfase, mais do que o resultado, se volta para a forma. E esse é o ponto central para o qual se estruturam os argumentos deste estudo: fundamentar que, mais que o processo, o que deve pautar a avaliação de Far-Manguinhos são seus resultados, a efetividade de suas ações, sem que se abra mão dos princípios da administração pública referidos no Art. 37 da Constituição do Brasil – a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade (Brasil, 1988).

CAPÍTULO III

OS NOVOS PARADIGMAS DA ERA DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO E O NOVO MODO DE ESTRUTURAR E OPERAR INSTITUIÇÕES

A última década tem sido marcada por transformações radicais nas relações socioeconômicas, engendradas pelas novas tecnologias de informação e comunicação que contribuíram para o surgimento de enfoques baseados no referencial teórico evolucionário e neo-schumpeteriano, que destacam a importância do conhecimento como principal insumo do atual padrão de desenvolvimento socioeconômico (Vargas 2002).

A visão neo-schumpeteriana tem foco no aprendizado interativo, a partir do conceito de tecnologia como um conhecimento tácito não facilmente transferível. O processo inovativo se exerce pela sinergia entre produtor e usuário e o progresso técnico é descontínuo e não linear. Tem no trabalho um recurso e não um mero insumo que se resume à custo.

O novo modo de produção de conhecimentos¹² - Modo 2 - derivado desse enfoque, difere do modo tradicional não só na definição do que, mas como se produz o conhecimento, onde se insere, sua forma de organização, os sistemas de recompensa utilizados e os mecanismos de controle de qualidade adotados.

O modo tradicional de produção de conhecimentos - Modo 1 - onde a natureza da transformação está baseada em ciência, dá lugar a uma transformação onde a natureza está baseada na tecnologia, tendo por foco a resolução de problemas.

A estruturação em disciplinas, a hierarquia organizacional e o descolamento de um contexto econômico e social, característicos do Modo 1, passam a ser substituídos pela transdisciplinariedade, pela heterogeneidade/diversidade organizacional, pela flexibilidade do *locus* onde se inicia o processo e pela interação entre os diversos

¹² Para uma análise mais detalhada sobre os modos de produção de conhecimentos que estão aqui sumarizados, vide Gibbons *et al.*, 1994.

atores envolvidos de geração do conhecimento, pela responsabilidade social e pela completa inserção no contexto econômico e social em que atuam.

As principais tendências das novas políticas de inovação¹³, partem da mesma forma, da superação da visão linear, que tem por base o trinômio ciência, tecnologia e inovação, numa sequência de estágios que tem início nas instituições científicas e findam com a transferência de tecnologias e conhecimentos ao setor produtivo.

Essa visão é substituída por uma outra em que a inovação é entendida como consequência das relações entre empresas e instituições, resultando em políticas orientadas para estimular as interações entre os diferentes agentes, como parte de um processo socialmente realizado e organizado coletivamente em um dado espaço territorial, visando à inclusão social, ao resgate do seu capital social e à melhoria do grau de competitividade das empresas. (Cassiolato *et al.*, 2000)

Tabela 12
Políticas Lineares X Políticas Interativas

	Políticas Lineares	Políticas Interativas
Estratégia dominante	Política de Oferta de Tecnologia Difusão Hierárquica do Conhecimento	Políticas centradas na interação Enfoque de baixo para cima
Objetivos	Favorecer P&D em Grandes Empresas Difundir o conhecimento incorporado em equipamentos	Fomentar o aprendizado em empresas e organizações Difundir o conhecimento pela rede de empresas locais Satisfazer as necessidades das empresas
<u>Instrumentos</u>	Financiamento público pontual Subvenções e incentivos (particularmente fiscais)	<u>Financiamento a redes</u> <u>Formação de novas instituições dirigidas ao aprendizado coletivo</u> <u>Prestação de serviços tecnológicos de maneira coletiva</u>
Organização e Gestão	Gestão centralizada Administração pública de recursos Financiamento a empresas	Gestão através de organizações intermediárias

Fonte: Cassiolato *et al.*, 2000, *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais*

Políticas de inovação, dentro desta nova visão, devem estimular o aprendizado e a difusão do conhecimento codificado e tácito por toda a rede de empresas locais e se caracterizam por (*id. ibid.*):

- a) desenvolver em todos os segmentos da sociedade a capacidade de aprender, de criar novas capacitações e de construir novas competências, orientando sua estrutura de

¹³ Para Ernst *et al.*, 1998, **inovação** é o processo pelo qual as empresas dominam e implementam o desenvolvimento e a produção de bens e serviços, que sejam novos para elas, independentemente do fato de serem novos para seus concorrentes - domésticos ou internacionais. Em outras palavras, inovar é realizar alguma coisa de novo na economia, na forma de uma tecnologia ou de um modo de organização das atividades econômicas, cujo resultado pode ser um produto novo, uma versão modificada de um produto existente ou um processo novo que permita produzir, com maior qualidade ou a custos mais baixos, um produto existente.

financiamento para políticas de inclusão social. As políticas de difusão de informações críticas assumem papel importante, ao lado de iniciativas coordenadas que articulem universidades, centros de pesquisa e demais agentes envolvidos no processo;

- b) orientar para o desenvolvimento de ações públicas voltadas para superar gargalos e alcançar economias de escala coletivas, mediante a organização de grupos de empresas ou de todo o sistema produtivo local para obter maior eficiência e eliminar obstáculos ao seu crescimento;
- c) possibilitar os investimentos para a instalação da infra-estrutura em áreas como energia, transporte, telecomunicações e outras, necessária para o desenvolvimento de um aglomerado geográfico;
- d) fortalecer a sinergia entre os diversos atores do aglomerado, isto é, por estimular a criação de novas empresas e *joint ventures* com o objetivo de aumentar o valor adicionado local, aprimorando o processo produtivo como um todo em determinada área geográfica. Esta, aliás, a característica mais importante de ação de políticas e que tem sido objeto da maior atenção nas novas políticas industriais e tecnológicas nos países desenvolvidos.

Nesta nova visão, uma política de inovação, tem sua implementação baseada em três critérios:

- neutralidade das iniciativas, onde as medidas só trazem ganhos econômicos a cada empresa individual, se o conglomerado como um todo for beneficiado. A oferta de condições iguais para todos os agentes é o ponto básico e a vantagem maior a partir de recursos comuns se dá, exclusivamente, pela capacidade individual de aproveitá-las;
- reciprocidade, onde, agrupando empresas com complementaridades recíprocas, cada uma individualmente pode obter vantagens de acordo com sua importância e sua contribuição para fortalecer o grupo. As empresas não concorrem entre si mas se organizam para obterem ganhos advindos da proximidade em relação a atividades complementares ao longo da cadeia produtiva;
- efeito-demonstração, onde, por mecanismos da política são criados exemplos para serem seguidos por outros agentes. Esse efeito-demonstração pode se dar, por exemplo, pela formação de projetos-piloto entre empresas, pela realização de projetos de introdução de inovações ou ainda, pelo desenvolvimento conjunto de novas tecnologias.

Em suma, num plano mais amplo, a tendência das novas políticas de inovação é que estejam articuladas com condições macroeconômicas que possibilitem um ambiente favorável para o seu desenvolvimento, onde a dimensão da inovação é incorporada à

política industrial e se constitua em estratégia para a interação entre universidades, instituições de C&T e empresas.

No Brasil, a proposição de Política de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCT&I), descrita no Livro Branco do Ministério da Ciência e Tecnologia, (Brasil, MCT 2002) está voltada fundamentalmente para ampliar a capacidade nacional de gerar e utilizar conhecimento de modo a contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, para o avanço sustentado da competitividade do aparato produtivo e para a redução de desequilíbrios sociais e regionais. A PCT&I vem alicerçada em seis objetivos:

- a criação de um ambiente favorável à inovação no País;
- a ampliação da capacidade de inovação e expansão da base científica e tecnológica nacional;
- a consolidação, aperfeiçoamento e modernização do aparato institucional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I);
- a integração de todas as regiões no esforço nacional de capacitação para CT&I;
- o desenvolvimento de uma base ampla de apoio e envolvimento da sociedade na Política Nacional de CT&I;
- a transformação da CT&I em elemento estratégico da política de desenvolvimento nacional.

O ambiente favorável à inovação no País é determinado, entre outras medidas, pela consolidação de uma estrutura de financiamento que possibilite o avanço das atividades de CT&I de forma compartilhada entre os setores público e privado e seja compatível com as necessidades do desenvolvimento nacional.

Apesar dos avanços que representaram os fundos setoriais, o Fundo Verde-Amarelo e outros mecanismos de financiamento para a C&T nos anos mais recentes, pode-se questionar a capacidade de alavancagem de recursos no curto e médio prazos.

Isso ocorre na esfera pública, por estar mergulhada em sucessivos déficits em suas contas correntes, e na esfera privada, por apresentar um esgotamento na capacidade de investir provocada tanto pela redução de faturamento e lucros como pela elevada carga fiscal que lhe é imposta.

Essa carga, aliás, se constitui em um dos motivos que levam à redução de possíveis vantagens competitivas que poderíamos usufruir em relação à concorrência internacional.

A expansão da base científica e tecnológica e a conseqüente ampliação da capacidade de negociação, segundo o Livro Branco do MCT, é possibilitada pela ampliação das bases sustentadas dos investimentos em CT&I, de pessoal qualificado e de ampliação da infra-estrutura científica e tecnológica.

Questiona-se, mais uma vez, em que medida os setores público e privado terão condições de aportar os recursos financeiros necessários para esta ampliação.

Os fundos setoriais e as legislações estaduais que definem percentuais de sua arrecadação para o financiamento de CT&I constituem-se em mecanismos suficientes para garantir os requerimentos impostos neste sentido?

Que investimentos são necessários para adequar a infra-estrutura tecnológica do País?

A propalada base macroeconômica criando um ambiente favorável à implementação de políticas de CT&I estará dada?

A modernização do aparato institucional de Ciência, Tecnologia e Inovação, esta sim, encontra na decisão política de fazer, seu único obstáculo ou ponto que separa proposta e realidade, pois está na esfera de governabilidade do Estado/Governo, senão vejamos:

- a integração da política de CT&I com as demais políticas setoriais é problema de natureza intestina na base do próprio Governo;
- a integração com o setor privado, terceiro setor e organismos ou instituições internacionais depende do uso coordenado de instrumentos já disponíveis pelo Estado, inclusive aqueles que se referem a capital de risco e criação de empresas de base tecnológica, questionando-se, no entanto, a proposta de criação de parques tecnológicos, pela pouca efetividade das experiências pregressas;
- a implantação de um novo modelo (sistêmico) de gestão para C&T, e a construção de um arcabouço institucional compatível com as necessidades da política depende igualmente de decisão, cuja governabilidade é plena no campo da gestão pública.

Não há dúvidas ou questionamentos quanto à viabilidade de sua efetivação, seja pela adoção de processo interno de coordenação governamental, seja pela aprovação de

legislação específica (Lei da Inovação) pelos mecanismos de flexibilização propostos para as instituições de CT&I e pela regulamentação das relações público-privado.

A integração de todas as regiões no esforço nacional de capacitação para Ciência, Tecnologia e Inovação, que tem como foco a redução das desigualdades regionais, inclusive em termos de oportunidade de acesso aos financiamentos, é discurso repetido ao longo de décadas. O que se assiste de fato é uma concentração cada vez maior dos investimentos em C&T nas regiões Sudeste e Sul.

Essas desigualdades têm origem tanto na maior tradição e capacidade tecnológica instalada em universidades e centros de pesquisa localizados nessas regiões, como na visão estratégica de alguns governos estaduais, comprovada pela criação de instrumentos de financiamento em CT&I que viabilizam investimentos relativamente diferenciados dos estados das demais regiões, que tem como exemplo mais contundente a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Reproduzem-se, regionalmente, os *gaps* de capacidade de geração de conhecimentos, tecnologia e inovação que assistimos quando comparamos capacidade e nível de investimento nacional em CT&I dos países periféricos, com países do primeiro mundo.

O quinto objetivo proposto no Livro Branco também depende da capacidade de articulação de ações do Estado. Refere-se ao esforço ou mais que isso, conquista de uma ampla base de apoio para a Política de CT&I capaz de transformá-la em tema de debate nacional.

A transformação da CT&I em elemento estratégico da política de desenvolvimento nacional, o último objetivo da Política de CT&I é factível pela ação coordenada do Governo, se decisão neste sentido for tomada. É evidente o importante papel que ciência e tecnologia exercem em todos os setores da atividade, afetando a economia e as relações humanas na sociedade. Incorporá-la como elemento estratégico depende exclusivamente da amplitude de visão que se tenha do processo de desenvolvimento.

Pode-se afirmar que as iniciativas recentes de Política de CT&I no Brasil estão, em geral, compatíveis com a tendência mais moderna de orientação de políticas de inovação. Incorporam o rompimento do modelo linear, colocam-nas subjacentes a uma política de inclusão social, admitem as limitações da política específica quando

em paralelo não existam políticas que visem à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento e propugnam ações que fortalecem a sinergia entre os diversos atores envolvidos no processo de mudança.

Como recorte setorial da Política de CT&I, a Política de CT&I em Saúde exige os mesmos requerimentos gerais da primeira, embora tenha especificidades que lhe dão identidade própria, fato que gera infundáveis debates quanto à sua inserção e gestão no âmbito da ciência e tecnologia.

Uma PNCT&I/S deve objetivar o desenvolvimento e a otimização dos processos de absorção de conhecimento científico e tecnológico pelas indústrias, pelos serviços de saúde e pela sociedade, dando conta de todas as dimensões da cadeia do conhecimento envolvida neste campo de atividade. Sua execução tem que contemplar a existência de modelos pautados em lógicas complementares que considerem a Política Nacional de Saúde e a conquista de padrões mais elevados de equidade em saúde, ao lado de práticas e métodos da pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico.

Assim, a PNCT&I/S deve ser gerida e coordenada a partir do núcleo identificador dos problemas a serem tratados, no caso a Saúde, integrando lógicas que permitam a obtenção de resultados além do curto prazo, na busca efetiva da melhoria do estado de saúde da população.

Os esforços de articular e mobilizar forças em torno da construção de uma PNCT&I/S requerem capacidade de articular os principais atores envolvidos em sua elaboração e execução e dependem de decisão política e superação de conflitos burocráticos resultantes de desenhos organizacionais, algumas vezes conflitantes e contraditórios entre as políticas de saúde e de ciência e tecnologia. De todo modo, essa articulação é viável do ponto de vista da gestão.

Um outro problema, o da baixa capacidade de indução, estará parcialmente superado na medida em que as diversas agências desenvolvam um trabalho articulado, orientado por uma agenda de prioridades e sua operacionalização obedeça a critérios de: relevância como destino, mérito como ponto de partida e competição como norma operacional básica.

Se a Política de CT&I passa a ser um elemento estratégico para um processo de desenvolvimento nacional assentado em novas bases, as instituições de C&T devem se constituir em um dos seus principais pilares. Nelas se concentram os meios para a

construção de bases produtivas modernas e dinâmicas voltadas para o fortalecimento do capital social, imprescindíveis para assegurar a inserção do País, de forma mais competitiva e autônoma, no universo da era do conhecimento e da informação.

Na execução da PNCT&I/S, as instituições de C&T em geral e a Fundação Oswaldo Cruz em particular, assumem um papel decisivo na formação profissional, na pesquisa e desenvolvimento tecnológico e na articulação e interação de agentes. Para a Fiocruz essa capacidade de articulação e interação é dada por um século de acúmulo de conhecimento e ampla capacidade de articulação político-institucional. Para suas unidades de tecnologia e produção (Bio e Far-Manguinhos), a experiência na articulação de parcerias público-privado as colocam como potenciais “cabeça-de-ponte” na interação dos atores governamentais com os diversos agentes privados que convivem no universo de trabalho do complexo industrial da saúde.

A habilidade de formular problemas ou projetos de pesquisa e de selecionar, avaliar, negociar tecnologias a serem incorporadas ou transferidas requer substancial capacitação dentro das organizações. A capacidade de gerar e de absorver inovações é vista, desta forma, como elemento chave da competitividade dinâmica e sustentável das instituições. Incrementar o processo de inovação requer o acesso a conhecimentos e capacidade de apreendê-los, acumulá-los e usá-los para que estejamos aptos a enfrentar os novos desafios que resultem em uma inserção mais positiva na sociedade do conhecimento e da inovação (Lastres, 1999).

Nos processos de inovação, percebida aqui como um modelo de integração de sistemas (Freeman, 1995; Lundwall, 1988), os novos formatos organizacionais de suporte baseados na interligação de empresas produtoras, fornecedoras, comercializadoras e prestadoras de serviços requerem também equipamentos e metodologias operacionais inovadores. Privilegiam a interação e a atuação conjunta dos mais variados agentes tais como redes, arranjos e sistemas produtivos e inovativos (Lastres *et al.*, 2002).

Os formatos organizacionais que estimulam a cooperação e a dinâmica inovativa assumem, nesse contexto, papel fundamental para o enfrentamento dos desafios colocados pelos novos paradigmas da era do conhecimento, onde flexibilidade e tempo de respostas se constituem em fatores cruciais na geração de conhecimentos (Gibbons *et al.*, 1994).

Como já descrito no Capítulo Introdutório, o estabelecimento de regras operacionais flexíveis advém da necessidade das organizações responderem com crescente agilidade e eficiência às demandas de seus clientes, beneficiários e demais envolvidos.

Também como demonstrado no Capítulo II, a intervenção do Estado, por seu núcleo estratégico ou por seus agentes é imprescindível como forma de reduzir os desequilíbrios resultantes de um mercado imperfeito, como é o caso da saúde. Essa intervenção ao nível de indústrias ou firmas específicas é desenhada para produzir uma finalidade desejada que não ocorreria pelas livres forças do mercado (Schumpeter, 1984).

A intervenção, no entanto, tem seu grau de eficiência determinado pela maior ou menor possibilidade de haver uma gestão pautada por padrões de eficiência e eficácia, ditados pela dinâmica dos processos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (PDT&I), num mercado que se apresenta a cada dia, mais competitivo.

CAPÍTULO IV

A ATIVIDADE É PÚBLICA; O MODELO, NÃO NECESSARIAMENTE¹⁴

Neste capítulo busca-se avaliar, pela análise das ações desenvolvidas por Far-Manguinhos, em que extensão as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e de produção fabril, ainda que direcionadas ao interesse público, demandam exclusivamente modelo de direito público ou possibilitam sua execução por entidade de direito privado.

O objetivo é verificar de que forma e em que extensão, à luz da tipicidade de sua função e dos princípios do Direito Administrativo brasileiro, as atividades de Far-Manguinhos se constituem atividades estatais, demandando modelos de direito público. Em caso negativo (não estatais), se podem dispor de mecanismos que viabilizem uma maior autonomia operacional e flexibilidade gerencial pela adoção de modelo de direito privado.

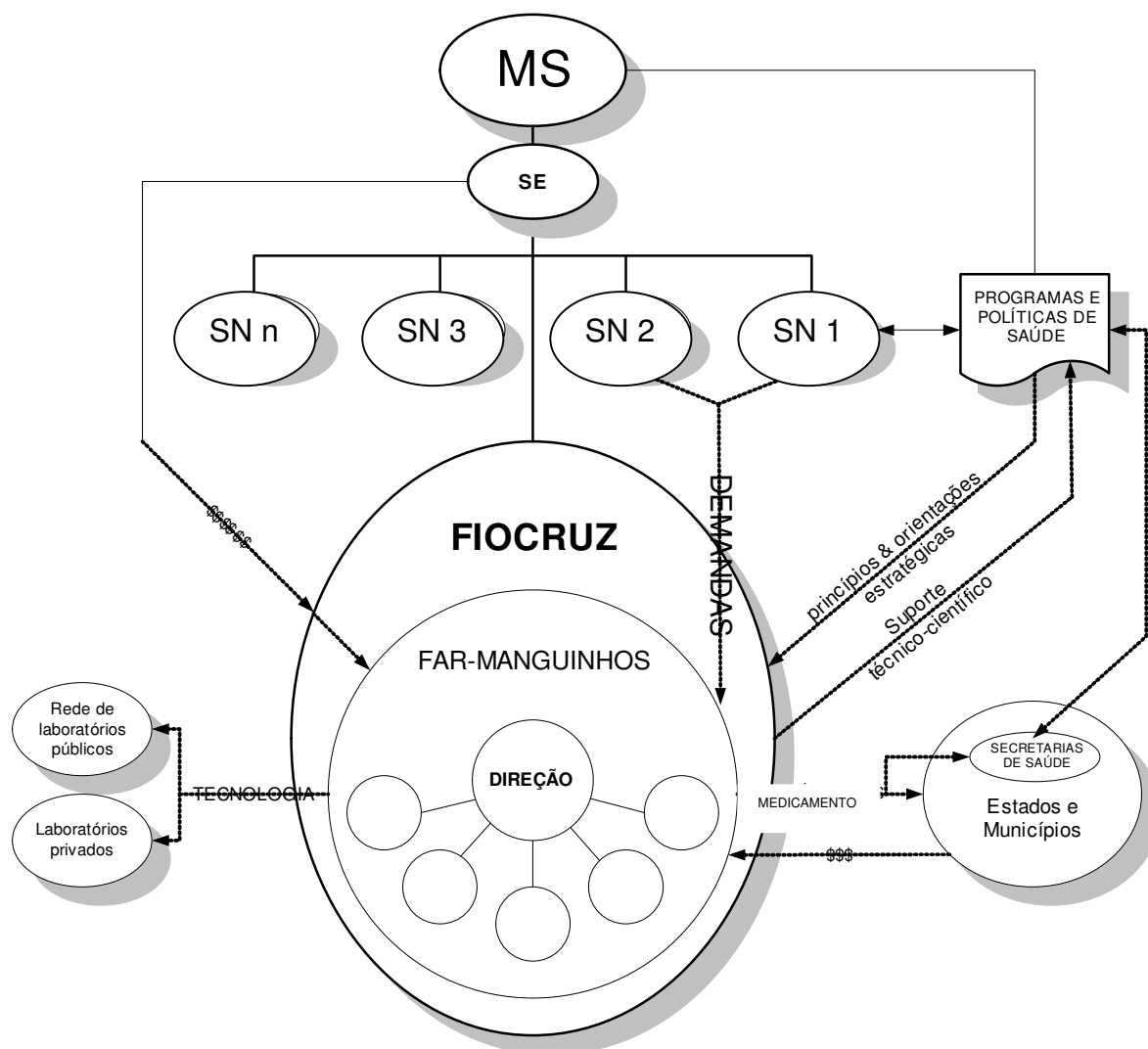
O que se busca é verificar de que forma as demandas por maior autonomia e flexibilidade de gestão podem ser satisfeitas: se por medidas administrativas internas ao modelo atual de organização do Estado ou se estão presentes apenas em modelos de direito privado dotados de autonomia operacional e flexibilidade gerencial, em cooperação e sob supervisão do poder público.

O pano de fundo desta análise está conformado pelas funções estratégicas desenvolvidas por Far-Manguinhos, junto ao SUS, e pela forma de atuar de acordo com os novos paradigmas da era do conhecimento e da informação, já tratados respectivamente nos capítulos II e III.

A arquitetura organizacional de Far-Manguinhos, onde estão demonstradas de forma esquemática as articulações com os principais atores que participam de seus processos de trabalho, deixa claro o papel de três instâncias com diferentes funções institucionais.

¹⁴ A base da presente discussão está referenciada em Relatório, como resultado de trabalho de consultoria realizado para Far-Manguinhos em 2002 por Humberto Falcão Martins, sob a coordenação deste mestrando.

Figura 3
Arquitetura Institucional de Far-Manguinhos



Fonte: Martins, H.F., Relatório de Consultoria

1 – Instância de formulação e supervisão de políticas de saúde

O Ministério da Saúde, compreendido no contexto do SUS, é responsável pela definição de princípios, objetivos, incentivos e mecanismos de promoção, inclusive financeiros, e pela definição qualitativa e quantitativa da demanda de bens e insumos para programas específicos de promoção e proteção da saúde. Sua atuação é exercida mediante a Secretaria Executiva (SE) e as secretarias de Atenção à Saúde (SAS), Gestão do Trabalho e Educação em Saúde (SGES), Ciência, Tecnologia e de Insumos Estratégicos (SCTIE), Gestão Participativa (SGP) e de Vigilância em Saúde (SVS)), tratadas genericamente na figura acima como SN's;

2 - Instância de intermediação administrativa

A Fiocruz, exclusivamente e para efeito da presente análise de funcionalidade, figura como responsável pelo provimento e controle de meios (via sub-repasses, pessoal e infra-estrutura), sem interações significativas de supervisão programática e de relacionamento com atores externos (mercado, estados e municípios). Embora a Fiocruz desempenhe um papel relevante na formulação de programas e políticas de saúde, pautadas suas ações orientadas pelo interesse público e seu Conselho Deliberativo tenha ascendência formal sobre Far-Manguinhos, o papel preponderante de supervisão, no referente às ações e ao papel de Far-Manguinhos no SUS, é efetivamente exercido pelo MS.

3 - Instância de operação/execução

Far-Manguinhos é responsável pelo atendimento às demandas do MS e de outros atores beneficiários (mercado, estados e municípios) e o faz em consonância com as diretrizes e políticas do MS e com os princípios que orientam as atividades da Fiocruz e de suas unidades.

Neste desenho básico, não há dúvida de que a instância formuladora deve ser composta por entidades governamentais (MS), uma vez que sua função envolve o exercício do poder exclusivo do Estado: formular e supervisionar políticas, o que envolve o poder de normatizar, fomentar, regular, coibir e punir.

No outro extremo, que tange a Far-Manguinhos, a análise de sua arquitetura institucional permite enunciar três questões:

- a) a natureza de suas atividades operacionais (a responsabilidade pela entrega de um produto) demanda agilidade e eficiência operacional (ainda mais tendo em vista oscilações qualitativas e quantitativas na demanda e nos insumos);
- b) a sua inserção como agente de execução de políticas no que tange ao desenvolvimento de novas drogas ou a formulação de drogas já existentes, por engenharia reversa (a capacidade de desenvolver e disponibilizar produtos de importância vital para o sistema de saúde) requer, da mesma forma, agilidade e eficiência operacional num ambiente onde o tempo de resposta faz a diferença entre o domínio e a submissão ao mercado;
- c) seu *status* jurídico-institucional, ou a submissão às regras padrão da administração pública, dificultadas, inclusive, pela intermediação da Fiocruz, impõe uma severa limitação operacional que impede maiores ganhos de eficiência, de eficácia e de efetividade.

A questão que se segue é: que figurino institucional é mais adequado à instância operacional para o desempenho de seu papel da forma mais flexível, autônoma e efetiva possível?

Esta questão deve ser enunciada a partir de dois núcleos de questionamentos:

a) esta instância executa atividades exclusivas de Estado que devem ser prestadas pelo Estado ou executa atividades que, embora vinculadas ao interesse público, podem ser prestadas por entidades privadas? Em última análise, em que medida Far-Manguinhos está obrigada a um modelo jurídico de direito público que não proporciona ganhos significativos de flexibilidade ou em que extensão a função desempenhada por Far-Manguinhos poderia ser realizada mediante modelos jurídicos de direito privado sob a tutela estatal (seu patrimônio, pessoal e subvenções)?

b) Far-Manguinhos pode operar de forma efetiva ou significativamente otimizada segundo as regras de gestão da administração pública (concursos, orçamento, lei de licitações etc.) ou necessita de níveis de autonomia operacional e flexibilidade gerencial significativamente maiores?

O primeiro questionamento será abordado a partir de uma análise acerca dos aspectos legais das atividades de pesquisa e desenvolvimento e produção de fármacos. O segundo questionamento será tratado no Capítulo V , a partir dos atributos e requisitos gerenciais idealmente demandados por Far-Manguinhos.

CARACTERIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO DE FÁRMACOS E MEDICAMENTOS

O principal objetivo da presente análise é buscar elementos que permitam concluir se as atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção de fármacos, tendo em vista o escopo da arquitetura institucional delineada, enquadram-se na categoria de serviço público, demandando, por conseguinte, um modelo jurídico-institucional de direito público.

Não há uniformidade sobre o conceito de serviço público no direito positivo ou na doutrina brasileira.

Na Constituição Federal, dois conceitos de serviço público são freqüentemente utilizados¹⁵:

(i) o conceito orgânico, com significado de aparato administrativo do Estado é identificado no art. 37, XIII “é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração **de pessoal do serviço público**, ressalvado o disposto no inciso anterior [...]”; no art. 39, § 1.º “A lei assegurará, **aos servidores da administração direta**, [...]” ; no art. 40, III, §3º “**o tempo de serviço público** federal, estadual [...]”; no art.136, §1º, II “ocupação e uso temporário de **bens e serviços públicos**, na hipótese de calamidade pública, [...]” ; no art. 198 “As **ações e serviços públicos** de saúde integram uma rede regionalizada e

¹⁵ O grifo é meu.

hierarquizada e constituem um sistema único, organizado [...]” ; no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 19 “Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, [...] **são considerados estáveis no serviço público.**” e; no ADCT art. 53, I “**aproveitamento no serviço público**, sem a exigência de concurso, com estabilidade;

(ii) o conceito objetivo, significando uma modalidade de atividade técnica de natureza pública é identificado no art. 21, XIV “**organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais**, bem [...]” ; no art. 30, V “**organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, [...]”; no art. 37, §6º “**As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos** responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, [...]” ; no art. 54, I, a “firmar ou manter contrato com **pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público**, salvo quando [...]” ; no art. 61, §1º, II, b “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios”; no art. 139, VI “**intervenção nas empresas de serviços públicos**”; no art.145, II “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, **de serviços públicos específicos e divisíveis**, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” ; no art. 175 “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, **a prestação de serviços públicos.**” ; no art. 202, § 2.º “Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do **tempo de contribuição na administração pública** e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que [...]” ; no art. 241 “Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1.º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição.” ; no ADCT, art. 66 “São mantidas as **concessões de serviços públicos** de telecomunicações atualmente em vigor, nos termos da lei”.

Doutrinariamente, o conceito de serviço público é apresentado segundo diferentes critérios: serviço público em sentido amplo, restrito, objetivo, subjetivo, formal, próprio, impróprio, geral, específico, originário ou congênito e derivado ou adquirido etc. No entanto, pode-se perceber que o conceito amplo de serviço público, que reunia em si toda a atividade administrativa pública, entrou em decadência.

Em geral, os autores mais modernos não tratam da matéria em sentido amplo nem em sentido orgânico, mas em sentido restrito e objetivo, procurando especificar os traços diferenciais da atividade de serviço público e isolá-los no interior da atividade administrativa do Estado.

Seguindo esta linha, busca-se uma categorização estritamente objetiva do conceito de serviço público, independente das formas de organização adotadas pelo Estado ou por seus delegados. Essa diretriz conceitual não impede que se estenda o regime do serviço público para atividades não privativas ou reservadas e desempenhadas pelo aparato administrativo público, quando o sistema legal assim o estabeleça por razões de conveniência ou para ampliação das garantias dos administrados.¹⁶

O conceito objetivo e restrito de serviço público pressupõe a conjugação de quatro elementos de caracterização.

Primeiro, o desempenho de uma "prestação administrativa", vale dizer, o oferecimento de uma utilidade concreta diretamente a cargo do Estado ou de seus delegados, realizada no exercício da função administrativa.

Segundo, a assunção pelo Estado da titularidade exclusiva dessa atividade mediante prescrição legal ou constitucional.

Terceiro, a submissão total ou parcial dessa atividade ao regime jurídico de direito público e a princípios específicos (continuidade, mutabilidade, igualdade, obrigatoriedade etc.).

Quarto, a exclusão da livre ação das pessoas privadas no âmbito dessa atividade, ressalvada a possibilidade de atuarem como delegados do Poder Público.

Atividades de pesquisa e desenvolvimento e produção de fármacos e medicamentos carecem destes quatro elementos: não implicam em prestação administrativa, não são titularidade estatal definida em lei, não se submetem necessariamente ao regime de direito público e não são vedadas ao exercício privado de terceiros interessados.

¹⁶ Veja-se, sobre o tema do serviço público, cf, entre outros, no direito brasileiro, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1968, pp.130-176; CAIO TÁCITO, *Conceito de serviço público*, In: *Temas de Direito Público (estudos e pareceres)*, 1º vol., Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1997, pp. 637-642; , ADÍLSON ABREU DALLARI, *Conceito de Serviço Público*, In: *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo. n. 15, p. 112-117, 1996; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*, 2ª ed. São Paulo, Ed. Atlas, 1997; ODETE MEDAUAR, *Serviço Público*, In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 189, 1992; CARLOS ROBERTO MARTINS RODRIGUES, *A Crise e a evolução do conceito de serviço público*, In: *Revista de Direito Público*, São Paulo. v. 14, n. 57/58, p. 130-146, jan/jun. , 1981; SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA, *Direito Administrativo Didático*, 3º ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1985, pp. ; DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Curso de Direito Administrativo*, 10ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1994, pp. 317-333; DIOGENES GASPARINI, *Direito Administrativo*, 4ª ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 1995, pp. 208-220; HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ª ed. Atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Ed. Malheiros, 1995.

Pesquisa, desenvolvimento e produção de fármacos e medicamentos não se caracterizam, portanto, como uma função estatal, não implicam no exercício de atividades que demandam o poder do Estado, embora possam estar direcionadas ao interesse público tendo como referência as políticas públicas e embora possam ser desempenhadas por instâncias estatais.

OS MOVIMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Antes de analisar os modelos de organização adotados pela administração pública, procurar-se-á situá-los em relação aos mais significativos movimentos de reforma promovidos pelo Estado no Brasil.

1 – Reforma Administrativa

Um primeiro movimento de transformações sistemáticas na gestão pública lançou o conceito de reforma administrativa, termo ainda amplamente utilizado, que não expõe sua origem instrumental e autoritária. O exemplo maior de reforma administrativa foi o Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp, estratégia concebida e implementada sob a égide do regime do Estado Novo (Brasil, 2003).

Como um correlato para a racionalização, a centralização, a padronização e a coordenação constituíam os objetivos máximos do Dasp, que combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos e práticas que eram antagônicas a esse modelo¹⁷. Corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado, patrocinando um processo de nacionalização de recursos voltados para práticas clientelistas, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso patrão (Nunes, 1997).

Teve por justificativa a necessidade de controlar informações para lidar com incertezas externas e internas e centralizar algumas ações até então a cargo de estados e municípios. Essa era uma forma de aumentar a capacidade de controle sobre as finanças, arrecadação, orçamento e avaliação econômica, além da fiscalização, que era demandada por alguns grupos internos e requerida por pressões internacionais (*id. ibid*).

¹⁷ Para uma discussão sobre os conceitos de insulamento burocrático, clientelismo, corporativismo e universalismo de procedimentos ver EDSON DE OLIVEIRA NUNES, *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

A reforma foi implementada de forma impositiva e tecnocrática, de cima pra baixo, o que conduziu à exorbitância das ações do Dasp e à sua decadência.

2 – Modernização Administrativa

Um segundo movimento do processo de transformação da gestão pública se baseou na modernização administrativa, que se diferencia do anterior porque prescreve a adequação do aparato estatal aos projetos específicos de desenvolvimento. Procura, assim, harmonizar meios - os arranjos organizacionais - e fins - os objetivos de desenvolvimento -, buscando arranjos diferenciados - flexibilidade e descentralização - para finalidades igualmente diferentes (Brasil, *op.cit*).

O processo constituinte de 1946 reforçou o poder dos partidos políticos, conduzindo à morte involuntária os princípios constitucionais liberais. Já se delineava uma divisão de trabalho no interior do sistema político brasileiro. A patronagem tornava impossível qualquer reforma administrativa no âmbito do funcionalismo, caracterizando o Estado como “cartorial”. Os partidos, no entanto, não tinham controle sobre o núcleo técnico do Estado que, composto por tecnoburocratas politizados mas sem filiação partidária, promovem um sério processo de insulamento burocrático com o objetivo de driblar a arena controlada pelos partidos. Especialização e universalismo de procedimentos eram entendidos como meios para conter o sistema de espoliação promovido pelos políticos. Isso ocorre mais nitidamente no Governo JK e posteriormente nos governos pós-64 (Nunes, *op.cit*).

O papel dos políticos profissionais diminuiu com o tempo, primeiramente em função da busca de uma racionalidade patrocinada pela tecnoburocracia e depois em função do golpe militar de 64. Mas os poucos cargos ocupados por políticos profissionais possuíam largo potencial de patronagem, caracterizando o espaço para o clientelismo. Se o clientelismo era influente em muitos níveis, o insulamento burocrático era central em outros e a fusão deles uma frequência (*id.ibid*).

Os casos exemplares desta modalidade de transformação da gestão pública são os grupos ou comitês executivos para implementar o Plano de Metas na administração paralela da era JK e a "administração para o desenvolvimento" do regime militar - crescimento e diferenciação da administração indireta como recursos flexibilizadores para o alcance de resultados de desenvolvimento. Ambos os casos se basearam em diagnósticos que apontavam como problemas a rigidez e a incapacidade de alcance de resultados da burocracia governamental (Brasil, *op.cit*).

A implementação da administração paralela se deu de cima para baixo, mediante forte liderança presidencial. A administração para o desenvolvimento aconteceu de forma tecnocrática, em regime ditatorial.

Ressalta-se, em ambos os casos, a adesão aos respectivos planos: o Plano de Metas, no primeiro caso, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND, no segundo, como vetores orientadores da ação governamental. Embora pragmática, esta estratégia gerou dois principais núcleos de disfunção, só aparentemente contraditórios: o engolfamento das estruturas paralelas - ágeis e flexíveis - pela burocracia ortodoxa remanescente; e a exorbitância das estruturas paralelas, que escapavam ao controle da política e da burocracia. (*id. ibid.*)

O Decreto-lei 200/67, de 25/02/1967, é o primeiro movimento reformista brasileiro com ênfase na Administração Gerencial. Vem dele a proposta de conformação de uma administração sistêmica, com destaque para as áreas de planejamento, orçamento e controle de resultados - comandadas centralmente por órgãos da Administração Direta, formada pelas diversas secretarias de Estado (ministérios) e demais órgãos da estrutura formal não descentralizada - e de uma real descentralização, via autonomia dos órgãos da administração.

A Produção de Bens e Serviços é realizada descentralizadamente por meio de autarquias, fundações de Direito Público e de Direito Privado, empresas públicas e empresas de economia mista que compõem a Administração Indireta.

Esse desenho organizacional é mantido, acontecendo mudança somente em relação às fundações públicas de Direito Privado, que deixaram de existir a partir da promulgação da Constituição de 1988.

A forma dominante de contratação, no Serviço Público que se dava pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) muda com a implantação do Regime Jurídico Único (RJU), também a partir da Constituição de 1988.

3 – Reforma do Estado

Um terceiro movimento, inspirado na abordagem da reforma do Estado, surge a partir dos anos 90 como uma resposta à crise, num ambiente antecedido pelo desencantamento com o Estado intervencionista típico do pós-guerra. Este ambiente, onde predominavam as políticas de proteção social, de desenvolvimento do mercado interno e de controle do desemprego, dominadas pelo paradigma keynesiano, vinha sendo substituído por um “modelo orientado para o mercado” (Costa, 1998).

Esse modelo, de cunho monetarista, com enfoque no controle da moeda e que vê o Estado como garantidor dos contratos celebrados, traz para o centro do debate da política econômica a ênfase na redução dos impostos, dos gastos públicos e da intervenção estatal, com vistas a estimular a competição de mercado em todas as áreas econômicas e sociais.

Além disso, coloca em questão a capacidade das instituições públicas em funcionar em prol da sociedade e não dos interesses de grandes corporações econômicas, políticos clientelistas e de seus próprios funcionários.

Conforme descrito por Costa (1998:2),

“Para essa visão do Estado, as ‘relações de troca’ entre atores do Estado e suas bases de apoio seriam a essência da ação dos agentes públicos. Para manter suas posições de direção, estes agentes têm que prover às suas bases incentivos especiais - subsídios, empréstimos, empregos, contratos ou provisão de serviços - ou utilizar o poder regulatório para criar ‘renda’ para os segmentos políticos que os protegem, restringindo a capacidade das forças de mercado atuarem.

Esta crítica devastadora encontra eco em amplos setores da sociedade mediante a evidência de exemplos concretos que corroboram este diagnóstico, especialmente no contexto brasileiro.

Por outro lado, caso levada às últimas consequências, esta crítica também induz a uma configuração de sociedade na qual as vantagens passam a ser auferidas pelas corporações econômicas de melhor inserção e oportunidade no mercado.

Em função destas abordagens polares, cresce o debate em torno da reorientação do Estado no sentido de tornar-se efetivamente público, através da melhoria do desempenho de suas instituições e dos mecanismos de controle sobre suas práticas. Neste enfoque, o Estado tem papel preponderante no sentido de assegurar a justiça social e o melhor desempenho do mercado e para isto a sua Reforma deve estar direcionada para reorientar funções e assegurar mecanismos de responsabilização de seus agentes.”

A reforma do Estado diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira. A implementação de transformações na gestão pública propostas pelo Governo, ainda no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estava baseada na reforma gerencial preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no modelo de gestão por resultados proposto pelo PPA 2000-2003, na implementação do aparato regulatório a partir das privatizações e em alguns elementos do processo de ajuste fiscal, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Reforma do Aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Visava, nitidamente, a construção de uma burocracia governamental mais flexível, orientada para resultados, focada no cidadão e sujeita a crescente controle social.

A adoção de uma nova concepção para a organização do Estado era assim justificada no Plano Diretor do Aparelho do Estado (Brasil, 1995:3):

“O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se, desse modo, o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados.”

E ainda:

“A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público - cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta”.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresenta um desenho de organização assim construído (Brasil, *op.cit.*):

- Núcleo Estratégico

Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

- Atividades Exclusivas

É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar,

fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

- Serviços Não-Exclusivos

Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

- Produção de Bens e Serviços para o Mercado

Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Os formatos organizacionais propostos pela Reforma do Aparelho do Estado estão atualmente assim classificados – Agência Executiva, Agência Reguladora, Organização Social, OSCIP e Organização Militar Prestadora de Serviços (OMP/ Centro de Prestação de Serviço) - e serão tratados mais detalhadamente no Capítulo V.

Pode-se afirmar, no entanto, que, estabelecidos com limitada participação da sociedade e no pressuposto de que seriam legitimados pelos exemplos bem sucedidos, sofreram a rejeição de segmentos vitais à sua implementação, mais particularmente as estruturas burocráticas de auditoria e controle, culminando por limitar sua efetividade.

Mesmo assim, existem atualmente 7 instituições federais qualificadas como organizações sociais. No Estado de São Paulo, que adotou o modelo do nível federal com pequenas adequações, em 2002 já existiam mais de uma dezena delas. Qualificadas como OSCIP havia em 2002 mais de 560 instituições, num total de 1.068 pedidos de qualificação emitidos.

O processo de implantação da Reforma deixou importantes lições. A mais significativa delas, a de que as transformações da gestão pública exigem estratégias mais adequadas e participativas. Isso significa a necessidade de harmonizar o comportamento dos atores internos (políticos e burocratas) e externos (cidadãos, agentes econômicos etc.) aos princípios da democracia para tornar a vida social possível. É o terreno da difícil e intrincada relação entre política e administração, a partir da qual se tece o Estado (Brasil, 2003).

O PLANO DE GESTÃO PÚBLICA DO GOVERNO LULA

O Plano de Gestão Pública do Governo Lula tem sua concepção baseada na revitalização do Estado, marcada pelo entendimento sobre o papel ativo que este exerce na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento. O Estado é visto portanto como solução, e desta forma, a Administração Pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo.

Essa concepção surge da análise dos movimentos de transformação do setor público por que passou o país nos últimos setenta anos, identificando neste processo, três dimensões (*id.ibid*):

A primeira é a dimensão teleológica ou finalística, que representa o espaço do planejamento, no Projeto de País que se esboçou em diferentes momentos do processo recente de construção nacional. É o terreno que vai do sonho, da utopia, até sua forma de realização.

A segunda é a inovação gerencial, espaço das soluções de gestão que visavam instrumentalizar o alcance de resultados. É o terreno do pragmatismo.

A terceira é a construção institucional, o espaço das instituições estatais, políticas e burocráticas, no sentido do processo de sedimentação de regras e estruturas de incentivos.

Contrastando-se estas dimensões com os movimentos de transformações no setor público brasileiro descritos anteriormente, algumas constatações emergem.

Ao primeiro faltou o ingrediente teleológico; forjando-se a construção de uma burocracia procedimental, inovadora para os padrões preponderantes de burocracia patrimonial, mas que servia ao propósito de fornecer o molde institucional sobre o qual se erigiriam as instituições burocráticas.

O segundo movimento (modernização administrativa) foi pródigo nas dimensões teleológica e inovadora, mas às custas do enfraquecimento das instituições burocráticas basais.

O terceiro movimento centrou-se no terreno do pragmatismo, quer aportando soluções gerenciais inovadoras, quer promovendo o ajuste fiscal, mas sem uma clara vinculação teleológica e sem a centralidade da consolidação das instituições burocráticas basais.(*idem.*)

A construção do Plano de Revitalização do Estado se dá mediante um processo participativo como forma de tecer uma rede de implementação com ampla sustentação, adotando os princípios da: redução do déficit institucional; fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas; otimização de recursos; participação, transparência e ética.

Esses princípios expressam uma compatibilidade quase que total com os princípios adotados pela Governo FHC.

Quadro 2
Reforma do Estado (FHC) x Revitalização do Estado (Lula)
Princípios Comparados

REFORMA DO ESTADO DO GOVERNO FHC	PLANO DE GESTÃO DO GOVERNO LULA
Desestatização	Redução do déficit institucional; Fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas
Flexibilidade	Fortalecimento da capacidade de implementação
Foco no cliente	Fortalecimento da capacidade de implementação
Orientação para resultados	Otimização de recursos
Controle social	Participação, transparência e ética.

Fonte: Elaboração própria

A partir da definição de **princípio** como uma proposição que serve de base a alguma coisa ou a alguém e cuja verdade não é questionada, somente o princípio da Desestatização, do Governo FHC, é contraditório com os princípios adotados pelo Governo de Lula, senão vejamos:

- 1 – a flexibilidade, como princípio para FHC é instrumento para o fortalecimento da capacidade de implementar políticas pois só é viabilizado com o fortalecimento das instituições que operam a máquina do Estado, que tem, como requerimento, uma maior flexibilidade de gestão.
- 2 – o foco no cliente, da mesma forma, está associado à forma de se ter uma maior efetividade da ação governamental, que, da mesma forma, passa pela eficiência com que são implementadas as políticas.
- 3 – a orientação para resultados de FHC está explicitada mais claramente no Plano de Gestão do Governo Lula, ao tratar de redução do déficit institucional e da otimização de recursos
- 4 – o que para FHC é controle social, para Lula se desdobra em participação, transparência e ética.

Com essas referências, e apesar de todas as críticas aos modelos de organização propostos pela Reforma do Aparelho do Estado no Governo FHC, alguns desenhos se apresentam ainda atuais para cumprir algumas demandas institucionais relacionadas com a melhoria dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade da administração pública. Os princípios, como vimos, não são contraditórios, ressalvada a referência ao da Desestatização.

O que parece clara é uma orientação diferenciada do Governo Lula no que concerne ao fortalecimento do Estado, bem como aos processos a serem trilhados para a sua implementação, mais participativos, com isso ampliando o horizonte sobre a adoção de modelos organizacionais alternativos e com maior possibilidade de adesão da sociedade a eles.

Essa orientação diferenciada não significa, necessariamente, a negação dos processos de conformação de modelos organizativos para a administração pública. Ao contrário, significa uma busca mais intensa por soluções que podem se servir das experiências anteriores, e isso parece indicar um mínimo de bom senso, mas suportada por uma decisão política de “fazer acontecer”, que não teve a devida atenção no Governo FHC. Deste ponto de vista, a adoção de um modelo alternativo, no atual Governo Lula, se apresenta perfeitamente viável.

CAPÍTULO V

REQUERIMENTOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA E OS MODELOS ORGANIZACIONAIS DE DIREITO PRIVADO

A análise das atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de fármacos e medicamentos apresentada no Capítulo anterior indicou a plena possibilidade, dentro do marco do direito administrativo brasileiro, de Far-Manguinhos adotar um modelo organizacional de direito privado. Foram identificados também que tipos de organizações são utilizadas pelo Estado brasileiro para a execução de suas atribuições, tanto pelo seu núcleo central quanto pelas suas entidades vinculadas.

Será analisada a seguir a medida da necessidade de mudança organizacional em termos de autonomia administrativa e flexibilidade gerencial para que Far-Manguinhos possa operar com maior eficiência, eficácia e efetividade, diante de seu papel estratégico no SUS, dos novos paradigmas da era da informação e dos novos modos de produção do conhecimento daí resultantes. Em paralelo analisam-se as necessidades de apoio direto do Estado, se adotado modelo do direito privado, e a viabilidade desse apoio ser direcionado para Far-Manguinhos.

O estudo está centrado nos seguintes grupos de atividades/funções: recursos humanos; suprimento e vendas; situação fiscal, tributária, orçamento e finanças; patrimônio, capital intelectual e infra-estrutura; mecanismos de controle; estabilidade institucional e gestão de parcerias. Faz também uma análise das atuais restrições para a adoção de um novo modo de produção do conhecimento e da inovação.

Essa etapa do estudo é complementada com a identificação dos requisitos/situação desejada, vis-à-vis os diferentes modelos institucionais do direito privado que atuam em cooperação e sob supervisão do poder público.

O resultado desta análise permitirá identificar modelos institucionais que atendam aos requisitos de funcionalidade de Far-Manguinhos, definidos a partir de demandas por flexibilidade e de mecanismos de formação de parcerias com o setor público, em consonância com os novos paradigmas da inovação.

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA E RESTRIÇÕES DO ATUAL MODELO

Os quadros a seguir sumarizam as principais limitações do atual modelo jurídico-institucional de Far-Manguinhos diante dos requisitos de flexibilidade, das parcerias e apoios que lhes correspondente.

Quadro 3
Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional
- RECURSOS HUMANOS -

SITUAÇÃO IDEAL FLEXIBILIDADES PARCERIAS E APOIOS	FAR-MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES
Manutenção de alguns terceirizados e quadro próprio com autonomia para: - adotar regime celetista - definir quadro de pessoal (quantitativo e cargos) - definir critérios, regras e processos de admissão e demissão de pessoal (efetivos, temporários, estagiários e bolsistas) - definir níveis de remuneração, benefícios e vantagens - definir critérios para progressão funcional e capacitação de pessoal - operar sistema informatizado próprio de gestão de RH (inclusive folha) - possibilidade de cessão de servidores (apenas aqueles necessários, com possibilidade de remunerá-los melhor)	- 90% terceirizados com prerrogativa de decisões de RH para Far-Manguinhos - 10% RJU sem nenhuma decisão de Far-Manguinhos sobre sua gestão	- Terceirização de atividades-fim - Clareza e transparência na definição de cargos terceirizados - Rigidez salarial (inadequação do plano de cargos terceirizados) - Disfunções remuneratórias e baixo desempenho relativo dos RJU - Dependência operacional total da Fiocruz nas funções de gestão de RH

Quadro 4

Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - SUPRIMENTO E VENDAS -

SITUAÇÃO IDEAL FLEXIBILIDADES PARCERIAS E APOIOS	FAR- MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES
Sistema próprio de gestão de suprimentos, mediante registro/processo e aquisições competitivas, que aumente o poder de negociação e diminua os custos de aquisição, podendo: - definir procedimentos, limites, modalidades e prazos de aquisição de bens e serviços - definir critérios próprios de apresentação e julgamento de propostas - definir regras de gestão e negociação de contratos - definir sistema informatizado próprio de gestão de compras, materiais e contratos	- Lei 8.666	- Dependência de pareceres jurídicos da Procuradoria Jurídica da Fiocruz para aprovação de contratos de venda e de processos de compra - Prazos para recursos - Desgastes causados por excepcionalidades e urgências - Obrigatoriedade de requerimento de habilitação para fornecedores, incluindo-se SICAF - Dependência da situação de adimplência da Fiocruz para recebimento de valores a receber - Morosidade de importações - Interrupções no fornecimento de insumos, principalmente para pesquisa.

Quadro 5

Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS -

SITUAÇÃO IDEAL FLEXIBILIDADES PARCERIAS E APOIOS	FAR-MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES
- Manutenção dos privilégios tributários municipais, estaduais e federal, principalmente no que tange ao imposto de importação para insumos e equipamentos. (*)	- Isenção total com emissões de nota fiscal (NF) com CNPJ da FIOCRUZ	
- orçamento global, sem restrição de programas, grupos e elementos de despesa de forma independente da anualidade do OGU - disponibilidade de recursos repassados segundo cronograma pré-definido - plano de contas próprio - sistema informatizado próprio de execução financeira e contábil - possibilidade de recebimento de subvenções do Poder Público, doações e recursos próprios decorrentes, inclusive, da prestação de serviços.	- OGU (90% via destaque/portaria MS +2% convênios + 8% receita própria de vendas a estados e municípios) - SIAFI: UG própria, mas consolidada na Fiocruz - recursos para consumo e serviços PJ; ausência para investimento como rubrica orçamentária	- contingenciamento (inclusive de recursos próprios) e rigidez orçamentária - permutas de recursos de consumo e serviços por investimento com a Fiocruz - discrepâncias orçamentário-financeiro - retenção de impostos na fonte em pagamentos via SIAFI (5,45% e 8,45%)

(*) No que toca ao ICMS referente à importação de equipamentos e insumos, tal possibilidade depende de convênio firmado no âmbito do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) por solicitação do Ministério da Saúde. Já há precedente em relação às OS com contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Quadro 6

Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - PATRIMÔNIO, CAPITAL INTELECTUAL & INFRA-ESTRUTURA -

SITUAÇÃO IDEAL FLEXIBILIDADES PARCERIAS E APOIOS	FAR-MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES
- patentes podem pertencer à Fiocruz mas a tramitação do depósito fica com a unidade - infra-estrutura física e parte do patrimônio podem pertencer à Fiocruz, que seria reembolsada pelo MS pelo uso de Far-Manguinhos - possibilidade de alienar inservíveis ou bens para atualização tecnológica segundo regras próprias - definir critérios e regras para manutenção de equipamentos e instalações, mesmo estas sendo da Fiocruz - possibilidade de firmar parcerias para o desenvolvimento de tecnologia e ser auditado em função de resultados - patrimônio próprio (penhorável e executável) e permissão de uso do patrimônio público, retornável ao patrimônio público	- não tem recursos para investimento - Fiocruz imobiliza patrimônio - patentes são da Fiocruz - não dispõe de autonomia para estabelecer parceria para desenvolvimento de tecnologia	- investimentos limitam-se aos recursos próprios ou sujeitam-se a trocas de elementos de despesa com a Fiocruz - dificuldades para alienação de bens sob a égide da Lei 8.666 - registro de medicamentos genéricos demanda identificação/ pré-qualificação de fornecedores de insumos e isto se choca na prática com a Lei 8.666 - contratos de parceria para desenvolvimento de tecnologia tem sua operacionalidade comprometida pelas disposições da Lei 8.666

Quadro 7

Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - CONTROLE -

SITUAÇÃO IDEAL FLEXIBILIDADES PARCERIAS E APOIOS	FAR-MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES
- supervisão programática por meio de órgão deliberativo específico (conselho de administração) amparado em contrato de gestão (o que de certa forma estabiliza as demandas do MS) - modelo de governança interna que contenha uma instância colegiada como órgão de deliberação máxima, com participação plural, rotativa e que assegure participação relevante do Poder Público - controle de meios e processos por meio da instância colegiada de deliberação, auditoria interna ou independente - controle social por meio da instância colegiada de deliberação e publicidade de atos	- supervisão programática do MS - auditorias do controle interno (Fiocruz e SFC) e externo (TCU) - conformidade contábil dada por Far-Manguinhos + Fiocruz	- dependência operacional da procuradoria e da auditoria da Fiocruz - aprovações de contas com ressalvas

Quadro 8

Requisitos de Flexibilidade e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional - ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E GESTÃO DE PARCERIAS -

SITUAÇÃO IDEAL FLEXIBILIDADES PARCERIAS E APOIOS	FAR-MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES ATUAIS
- organização interna disposta em regimento próprio (alterável pelo Conselho de Administração) e ato da diretoria - extinção mediante quorum qualificado do Conselho de Administração - estabilidade de modelo jurídico-institucional disposta em Lei . No caso de OS, Lei 9.637/98.	- Unidade da Fiocruz com finalidade disposta em estatuto, organização em regimento e extingüível via Decreto	- mudanças na organização interna demandam alterações regimentais da Fiocruz - depende, no mínimo, dos ministérios da Saúde e do Planejamento e Gestão
- ampla possibilidade de articulação e cooperação interinstitucional por meio de acordos e contratos com entidades públicas e privadas com ou sem repasses ou sub-repasses de recursos, inclusive consórcio	- parcerias estabelecidas via Fiocruz	- processos de convênios e acordos têm de tramitar no jurídico da Fiocruz e sujeitam-se à legislação de convênios – IN 01/97

Quadro 9
Requisitos e Restrições do Atual Modelo Jurídico-institucional
- NOVOS PARADIGMAS E
MODOS DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO -

SITUAÇÃO IDEAL	FAR-MANGUINHOS ATUAL	LIMITAÇÕES DO ATUAL MODELO
Transformação baseada em tecnologia com foco na resolução de problemas	Transformação baseada em ciência	Reduzida autonomia para o desenvolvimento de processos de trabalho de geração do conhecimento em novas bases
Transdisciplinariedade	Estruturação em bases definidas pelo Plano de Carreira de C&T	Figurino limitado ao Plano de C&T. Não considera necessidades ditadas pela especificidade dos padrões de inovação
Heterogeneidade/Diversidade organizacional, poder testar novos formatos	Rigidez organizacional – modelo fundacional	Manter estruturas formais em paralelo a estruturas informais. Transformações organizacionais têm um longo processo de proposição e aprovação, incompatível com a flexibilidade requerida em processos em constante mutação
Flexibilidade do <i>locus</i> onde se inicia o processo de geração do conhecimento	<i>Locus</i> restrito	Dificuldade de formalização e reconhecimento de novos <i>locus</i>
Interação entre os diversos envolvidos na geração de inovação	Tendência à endogenia	Dificuldade para definir e formalizar acordos e contratos para parcerias publico-publico ou público-privado
Responsabilidade social	Reduzida percepção do seu papel estratégico (a partir de 2003)	Responsabilidade social limitada pelo não compromisso com resultados. Indicadores de avaliação limitam-se a processos e não a resultados
Inserção no contexto econômico e social	Tendência à endogenia e ao corporativismo	Percebe as organizações como um sistema fechado

OS MODELOS INSTITUCIONAIS VIGENTES

Faz-se aqui uma análise comparativa dos diferentes modelos institucionais vigentes no País para que se visualize aqueles que, em maior ou menor grau atendem aos requisitos delineados acima. Essa análise torna possível indicar e caracterizar

aqueles formatos que apresentam possibilidades jurídicas de contemplar a grande maioria dos atributos apresentados.

Uma análise comparativa de diferentes modelos institucionais vigentes permite uma visualização daqueles que atendem mais diretamente os requisitos de gestão e parceria delineados. Estão identificados pelos números: 1 - Administração Pública Direta; 2 - Organização Militar Prestadora de Serviços – OMP/ Centro de Prestação de Serviço; 3 - Agência Executiva; 4 - Agência Reguladora; 5 - Organização Social ; 6 - Serviço Social Autônomo; 7 - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Quadro 10

Requisitos de Flexibilidade X Modelos Institucionais Selecionados (*)

REQUISITOS DE FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA GERENCIAL (S=sim N=não R=com restrições)	MODELOS						
	1	2	3	4	5	6	7
RECURSOS HUMANOS							
Adotar regime celetista para contratação de pessoal	R	S	S	R	S	S	S
Definir quadro de pessoal (quantitativo e cargos)	N	S	N	S	S	S	S
Definir critérios, regras e processos de admissão e demissão de pessoal	N	S	R	S	S	S	S
Definir níveis de remuneração, benefícios e vantagens	N	S	N	S	S	S	S
Definir critérios para progressão e capacitação	N	S	N	S	S	S	S
Adotar sistema informatizado próprio de gestão de RH (inclusive folha de pagamento)	N	S	N	S	S	S	S
LICITAÇÕES E CONTRATOS							
Definir procedimentos, limites, modalidades e prazos de aquisição	N	N	R	R	S	S	S
Definir critérios próprios de apresentação e julgamento de propostas	N	N	N	R	S	S	S
Definir regras de gestão e negociação de contratos	N	N	N	N	S	S	S
Adotar sistema informatizado próprio de gestão de compras, materiais e contratos	N	S	N	R	S	S	S
Definir critérios para estabelecer acordos e contratos de parceria público-privado	N	N	N	R	S	S	S
ORÇAMENTO & FINANÇAS							
Adotar orçamento global, sem restrição de programas, grupos e elementos de despesa	N	N	N	N	S	R	S
Obter a disponibilidade de recursos segundo cronograma pré-definido	N	S	N	N	N	N	N
Adotar plano de contas próprio	N	S	N	N	S	S	S
Adotar contabilidade gerencial baseada em controle de custos	N	S	N	N	S	S	S
Manter privilégios tributários (condição de filantrópica e de utilidade pública)	N	N	N	N	S	S	S
Adotar sistema informatizado próprio de execução financeira e contábil	N	N	N	N	S	S	S
PATRIMÔNIO							
Alienar inservíveis ou para atualização tecnológica	N	N	N	N	S	S	S
Definir critérios e regras para manutenção de equipamentos e instalações	N	S	N	N	S	S	S
Contratar seguradora que garanta seus bens patrimoniais, móveis ou imóveis	N	?	N	N	S	S	S
ORGANIZAÇÃO & GESTÃO							
Definir estrutura organizacional, testar novos formatos para produção de conhecimento	N	S	N	S	S	S	S
Agregar novos lócus de geração de conhecimento	R	R	N	S	S	S	S
Ser avaliado por resultados	N	S	S	S	S	S	S
Perceber a organização como um sistema aberto	N	N	R	R	S	N	S

No quadro 10 está apresentado o sumário da análise comparativa realizada entre modelos institucionais selecionados. É importante citar que, a partir deles, os formatos que tendem a proporcionar uma maior autonomia e flexibilidade de gestão

estão situados no patamar das empresas públicas ou de economia mista, cuja lógica instituinte difere daquela dos entes de cooperação. O que se questiona é, exatamente, em que medida os requisitos atendidos por estes formatos, comparativamente aos modelos analisados, justificam uma mobilização político-legislativa requerida para aprovação de lei, para sua constituição e se esse diferencial em termos de flexibilidade e autonomia compensa as perdas, neste caso irreparáveis, de privilégios ou vantagens tributárias e fiscais passíveis de serem obtidas pelos entes de cooperação.

É importante referir ainda que, dos modelos acima apresentados, o de Agência Executiva, Agência Reguladora e OMP não são passíveis de adoção por Far-Manguinhos, uma vez que se voltam ao desempenho de atividades exclusivas de Estado ou a funções regulatórias de natureza diferente daquela que exerce Far-Manguinhos, que é a regulação via inserção no mercado para interferir em preços. Ademais, não representariam ganhos significativos de flexibilidade e autonomia em relação aos requisitos ideais de gestão definidos para Far-Manguinhos, quando comparados com outras alternativas.

Apenas os modelos de direito privado - Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP satisfazem os requisitos necessários, embora o modelo de Serviço Social Autônomo, também privado, esteja muito próximo.

Isto posto, aliado ao fato de que as atividades de Far-Manguinhos não constituem serviço público, não demandando, por consequência, modelos de direito público, descarta-se a funcionalidade de sua adoção e volta-se a análise para os “entes de cooperação”, condição dos três modelos de direito privado referidos anteriormente. Ademais, algumas situações enumeradas nos quadros anteriores indicam a necessidade de apoio do poder público, condição típica das entidades de cooperação.

A opção de migração para outros modelos de direito privado que não os entes de cooperação, por representar uma baixa relação custo-efetividade, não está considerada, na medida em que implica em mobilização política e organizacional incompatível com ganhos apenas marginais em termos de flexibilidade passíveis de serem obtidos.

OS ENTES DE COOPERAÇÃO¹⁸

Os entes de cooperação são pessoas jurídicas de direito privado ocupadas com a satisfação de atividades de relevância pública ou de interesse social, fomentadas ou financiadas pelo Poder Público, submetidas a especial controle administrativo, mas não encartadas na administração direta ou indireta do Estado.

São exemplos de entidades de cooperação, no direito brasileiro, as entidades declaradas de utilidade pública, as associações subvencionadas, as entidades declaradas como organizações sociais (OS), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCI) e os serviços sociais autônomos. Trata-se de entidades paraestatais, em sentido próprio, isto é, entidades que realizam "cometimentos paralelos aos do Estado" (Mello, 1968), não obstante o conceito de entidade paraestatal ter sido desfigurado com inclusão até de entidades diretamente criadas por lei para desempenho de atividades econômicas ou serviços públicos.

Os entes de cooperação são entidades "quase-públicas", ou "públicas não estatais", porque ocupadas com o desempenho de atividades de imediato interesse coletivo. Em regra, são instituições sem ânimo de lucro, reinvestindo todas as suas receitas ou excedentes financeiros nas próprias finalidades sociais. São ordinariamente instituições "sem dono", de gestão autônoma de serviços sociais pelos próprios interessados, geralmente mediante representação classista direta ou mediante conselhos eleitos ou parcialmente eleitos pela comunidade e constituídos para esse fim. São instituições criadas de formas variadas (às vezes reconhecidas pelo Poder Público *a posteriori*, após sua constituição por particulares, ou *a priori*, antes de sua constituição definitiva por particulares; objeto de lei especial ou de lei geral) e com graus variados de vinculação finalística ao Poder Público.

São entidades do chamado terceiro setor, organizações que não são nem estatais nem mercantis: sendo privadas, não perseguem o lucro e, sendo constituídas para um fim social, não são estatais. São instituições que tentam realizar o compromisso prático entre a eficiência e a equidade em atividades sociais, adotando a flexibilidade operacional típica das pessoas privadas, sem prejuízo da busca de equidade social inerente a qualquer instituição pública¹⁹. Porém, por receberem auxílios públicos e

¹⁸ Extraído, na íntegra, de Relatório de Consultoria prestada a Far-Manguinhos por Humberto Falcão Martins em 2002.

¹⁹ Veja-se BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS, "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", conferência apresentada no Seminário Internacional "A Sociedade e a Reforma do Estado", promovido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado do Brasil (MARE) e pelo Conselho da Reforma do Estado, em São Paulo, março de 1998.

privados em nome do desempenho de atividades socialmente relevantes, são e devem ser mais intensamente fiscalizadas pelo Poder Público e pela comunidade do que as demais pessoas privadas, através de controles formais e materiais que assegurem a fidelidade de sua ação ao escopo que devem prosseguir.

O quadro 11 busca oferecer uma comparação dos requisitos de parceria presentes em três modelos de entes de cooperação: Organizações Sociais, Serviço Social Autônomo e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Quadro 11
Comparativo das opções institucionais de direito privado(*)

IDEAL	ATENDE PLENAMENTE	ATENDE PARCIALMENTE	NÃO ATENDE
-------	-------------------	---------------------	------------

	IDEAL	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO	SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO
DEFINIÇÃO JURÍDICA	Associação, pessoa jurídica de Direito privado	Qualificação de pessoa jurídica de direito privado (associação ou fundação), com derrogações de direito público	Qualificação de pessoa jurídica de direito privado (associação ou fundação), com derrogações de direito público	Pessoa jurídica de direito privado, com derrogações de direito público
FORMA DE CRIAÇÃO	Ato de qualificação, vinculado ou discricionário	Estatuto por particulares Decreto de qualificação do Poder Público (ato discricionário)	Estatuto por particulares Ato vinculado de qualificação pelo Poder Público	Lei cria ou autoriza instituição Estatuto por particulares
OBJETIVO	Pesquisa e Desenvolvimento e Prestação de serviços de saúde (produção de insumos para a saúde)	Atividades não - exclusivas de Estado (saúde, educação, pesquisa, meio ambiente e cultura)	Prestação de serviços sociais não exclusivos; Defesa de direitos; Representação de interesses; Promoção do interesse público	Prestação de assistência e ensino de interesse específico de beneficiários
CONTROLE E AVALIAÇÃO	Meios e processos (colegiado deliberativo e auditoria interna ou independente) Resultados (contrato de gestão ou termo de parceria) Controle social (colegiado deliberativo e consultivo, publicidade de atos)	Meios e processos (Conselho de administração e auditoria interna ou independente) Resultados (contrato de gestão) Controle social (conselho de administração, publicidade de atos) Se fundação(MP)	Meios e processos (colegiado deliberativo, conselho fiscal e auditoria interna ou independente) Resultados (termo de parceria) Controle social (colegiado deliberativo e consultivo, publicidade de atos) Se fundação(MP)	Meios e processos (Conselho de administração e auditoria interna ou independente) Controle social (conselho de administração, publicidade de atos)
PATRIMÔNIO	Próprio (penhorável e executável) e permissão de uso do Patrimônio da União	Da União (Impenhorável Inexecutável) e Próprio (penhorável e executável)	Próprio (penhorável e executável); inalienabilidade de bens adquiridos com recursos públicos Licitação para utilizar bens da União	Próprio (penhorável e executável)
ASPECTOS JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS	Utilidade pública e filantropia Imunidade tributária	Utilidade pública e filantropia Imunidade tributária para impostos se de educação e assistência social Foro Estadual	Utilidade pública e filantropia Imunidade tributária para impostos se de educação, de assistência social e microcrédito Foro Estadual	Utilidade pública e filantropia Imunidade tributária para impostos se de educação e de assistência social Foro Estadual
PARCERIAS	Acordos e contratos com entidades públicas e privadas com ou sem repasses, inclusive consórcio Parceria com poder público via escolha direta	Contrato de gestão com o Poder Público (escolha discricionária); Acordos e contratos com entidades públicas e privadas com ou sem repasses	Termo de Parceria com o Poder Público (processo de escolha ou escolha direta); Acordos e contratos com entidades públicas e privadas	Acordos e contratos com entidades públicas e privadas com ou sem repasses, inclusive consórcio
EXTINÇÃO	Extinção mediante quorum qualificado Patrimônio volta para União	Desqualificação mediante decreto Patrimônio volta para União Extinção mediante quorum qualificado	Desqualificação por decisão judicial, administrativa, de iniciativa popular, do MP ou própria; Extinção mediante quorum qualificado	Extinção dificultada por quorum exigido no Conselho de Administração Patrimônio cedido volta para União
MODELO JURÍDICO	Lei	Lei 9.637/98	Lei 9.790/99	Lei específica

(*) Adaptado de Martins (2002)

O MODELO MAIS ADEQUADO

Dentre os modelos institucionais caracterizados e analisados no item anterior, dois satisfazem melhor os requisitos apresentados: Organização Social (OS), principalmente, e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O modelo Serviço Social Autônomo apresenta como limitação maior o processo para sua implementação, por demandar aprovação legislativa específica, enquanto que o modelo OS demanda qualificação por Decreto e o modelo de OSCIP demanda qualificação por Portaria do Ministério da Justiça.

O Quadro 10 abaixo busca comparar as principais vantagens e desvantagens destas duas opções: OS e OSCIP.

Quadro 12
Comparativo das opções OS e OSCIP

	VANTAGENS	DESVANTAGENS
OS	Permite a cessão de servidores Permite a cessão de patrimônio sem restrições	Processo de qualificação é ato discricionário e tramita pelo Ministério do Planejamento. Requer Decreto
OSCIP	Simplicidade da qualificação (ato vinculado mediante Portaria do MJ) e do Termo de Parceria	Impossibilidade de cessão de servidores e restrições (licitação) para cessão de patrimônio

A identificação e a análise de requisitos de gestão a partir da atual arquitetura institucional, da inserção em redes de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de processos de trabalho e de recursos, de aspectos relacionados com tributação, capital intelectual, infra-estrutura, controle, estabilidade institucional e gestão de parcerias, aqui realizadas, permitem a indicação do modelo de Organização Social como a alternativa institucional que pode, efetivamente, mudar as condições de funcionamento de Far-Manguinhos, na perspectiva da melhoria dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade.

Essa conclusão não é inédita. Os documentos preparatórios para o Congresso Interno da Fiocruz, em 1997, já consideravam essa possibilidade ao citar, entre as alternativas de uma nova estruturação da Fiocruz, que o modelo OS certamente seria aquele que mais bem se adequaria às aspirações e necessidades de algumas das unidades da Fiocruz. E ao indicar a

possibilidade de transformação da Fundação em Agência Executiva, argumentavam que um modelo misto, Agência+OS, por um lado, garantiria a permanência no Estado, da parte da Fiocruz que desenvolve ações imprescindíveis ao Estado, como unidade estratégica de implementação de políticas públicas. Por outro, desvincularia do Estado as unidades que desenvolvem atividades cuja natureza prescinde de prerrogativa concedida a ente estatal em função de sua missão, por mais pública que fosse a natureza da atividade que executa, adquirindo maior flexibilidade e autonomia de gestão (Minayo *et al*, 1998).

CAPÍTULO VI

PROPOSIÇÃO DE UMA NOVA ARQUITETURA INSTITUCIONAL PARA FAR-MANGUINHOS

Nos capítulos anteriores foram apresentados, de forma analítica, o que é e o que faz Far-Manguinhos, seus processos de trabalho e o caráter público e estratégico de suas atividades. Foram caracterizados o mercado onde atua e as formas como se dá sua inserção no segmento governamental desse mercado. Procurou-se demonstrar como os novos paradigmas da era do conhecimento e da informação afetam o modo de estruturar e operar das instituições, indicando a necessidade de mudança.

Analisadas as atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção de fármacos e medicamentos, demonstrou-se que, apesar de seu caráter público, não são atividades exclusivas de Estado não necessitando, portanto, de instituições do direito público para abrigá-las.

Analisadas à luz de Far-Manguinhos, indicaram : (i) a incapacidade de modelos organizacionais do direito público, de dispor dos instrumentos de gestão que permitiriam a melhoria de padrões de eficiência, eficácia e efetividade institucional, necessários em função do seu caráter público e estratégico e dos novos paradigmas anteriormente referidos e; (ii) a plena possibilidade, dentro do marco do direito administrativo brasileiro, da adoção, pelo Instituto, de modelos organizacionais de direito privado.

Foram levantados os tipos de organização utilizados pelo Estado brasileiro, tanto pelo seu núcleo central, quanto pelas suas entidades vinculadas, para, em seguida, pelo confronto entre requisitos/situação desejada e os diferentes modelos institucionais do direito privado, justificar a necessidade de mudança de modelo organizacional.

O resultado desta análise permitiu identificar três modelos que, em princípio, atenderiam aos requisitos de funcionalidade de Far-Manguinhos. Uma comparação entre eles, considerando formas de criação, modelo jurídico, objetivos, mecanismos de controle e avaliação, patrimônio, aspectos jurídicos e tributários e contratos de parceria apontou para os modelos de Organização Social e OSCIP como aqueles mais apropriados.

Fez-se alusão, ainda, às vantagens desses modelos em relação a modelos institucionais mais “abertos”, caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, concluindo-se ser desnecessária sua adoção diante dos requerimentos analisados, das restrições de natureza fiscal e tributária, desfavoráveis em relação aos entes de cooperação, e da maior complexidade de seus processos constituintes.

Por fim, foram comparadas as opções OS x OSCIP considerando alguns aspectos relacionados à cessão de servidores e patrimônio - mais favoráveis a OS - e da maior ou menor complexidade do processo de qualificação - mais favorável a OSCIP. No entanto, no pressuposto de que o nível de importância dos requisitos relacionados com a cessão de servidores e patrimônio supera em muito os aspectos relacionados com a complexidade do processo de qualificação, o confronto determinou a escolha do modelo OS.

O presente Capítulo apresenta algumas considerações sobre a necessidade de mudança nas organizações, para em seguida descrever a concepção do modelo OS, as perspectivas de sua adoção ou de modelo similar que possa surgir como fruto do processo de discussões que preside o Plano de Revitalização do Estado do Governo Lula ou Gestão Pública para um Brasil de Todos. São listados ainda, argumentos contra e a favor da adoção da OS, procurando-se demonstrar o baixo risco de incerteza que apresenta em relação à estabilidade institucional.

Abordamos, portanto, uma das duas dimensões do conceito de governança de Práts, referido na Introdução deste trabalho, ou seja, a dimensão estrutural . Trataremos aqui, da outra dimensão, a dimensão dinâmica ou de processo, que se refere às ações dos atores.

Para superar eventuais resistências quanto à adoção do modelo, em função da complexidade do processo de implementação, são descritas as suas principais fases: constituição da associação, qualificação como OS e elaboração, negociação e efetivação do contrato de gestão. Finalmente, é apresentada a proposta de uma nova arquitetura organizacional passível de viabilização a partir da adoção do modelo OS e os passos requeridos para torná-la efetiva, aí mais uma vez destacando a dimensão dinâmica do conceito de governança.

POR QUE MUDAR?

Produtos, tecnologias, processos, princípios, programas, políticas, procedimentos e mesmo pessoas passam por diferentes fases em seu ciclo de vida. O mesmo se passa

com as organizações, que têm um ciclo determinado por quatro fases: introdutória, crescimento, maturidade e declínio (Chiavenato, 1999).

As demandas do ambiente mudam e exigem mudanças nas organizações, tecnologias e produtos. A mudança atua em cada uma das fases do ciclo de vida, seja para acelerar a fase introdutória, para incrementar a fase de crescimento, para prolongar a fase de maturidade ou para delongar a fase de declínio.

A mudança, no caso específico de Far-Manguinhos, parte de uma visão prospectiva de que o modelo organizacional adotado, eminentemente weberiano, não é compatível com a fase de maturidade atingida pelo Instituto em fins do ano 2000, início de 2001.

Se do ponto de vista organizacional já eram claros os sinais de incompatibilidade com o novo modo de produção do conhecimento e da inovação, determinados por novos paradigmas que exigem maior capacidade da organização em dar respostas rápidas e onde a flexibilidade, neste caso, passa a se constituir em pré-requisito para sua inserção econômica e social, do ponto de vista político fica evidente a necessidade de mudança.

Isso porque, ao final de 2002, Far-Manguinhos passa por um processo eleitoral de escolha de seu novo diretor, processo esse que é conduzido sem que se tenha, do ponto de vista da responsabilidade de gestão, a garantia de manutenção de compromissos com resultados, restringindo-se, tão somente, à manutenção do compromisso com o processo de escolha do dirigente.

Sem entrar no mérito sobre a legitimidade de tal processo eleitoral que, num contingente de, na época, 739 trabalhadores, limita o processo de escolha a tão somente 69 servidores RJU e que elegem o novo diretor com “significativos” 19 votos, o fato é que sua aplicação em instituições de desenvolvimento de tecnologia e produção tem trazido indesejáveis consequências.

O caso de Bio-Manguinhos é um exemplo clássico. Motivado pelo baixo desempenho apresentado pela Unidade – uma alta participação do gasto com pessoal (quase 80%) em relação à receita líquida; um baixo índice de faturamento líquido/trabalhador e; uma baixa produção em relação à capacidade instalada – um conjunto de profissionais tendo à frente Akira Homma, com o apoio da Assessoria de

Planejamento Estratégico da Fiocruz (Asplan)²⁰, propôs uma radical alteração na forma de escolha do diretor de Bio-Manguinhos: o processo eleitoral passava a ser substituído por uma escolha baseada em critérios profissionais e seu corpo de profissionais avaliado por resultados. Aprovada em assembléia geral de Bio-Manguinhos, a proposta foi submetida ao Conselho Deliberativo da Fiocruz, sendo aprovada em reunião de 10.10.1997.

Implantada a proposta, os resultados logo apareceram na forma da melhoria substancial dos indicadores de eficiência²¹.

Essa decisão do CD-Fiocruz foi mais tarde anulada por decisão do Congresso Interno, embora não constasse como tema de sua agenda de discussões. A “questão” Bio-Manguinhos foi incluída nas discussões e levada para votação em assembléia, sem que os delegados tivessem um maior conhecimento sobre as implicações e repercussões de sua decisão. Mais do que se pautar em critérios objetivos, as decisões dos congressos internos da Fiocruz são tomadas no calor emocional de assembléias que tem como tônica a sobreposição do poder da oratória sobre a capacidade argumentativa realizada em bases técnicas e a eliminação sumária de qualquer proposta que limite os poderes desta instância.

Far-Manguinhos poderá trilhar um mesmo tortuoso e indesejável caminho. Eleito o novo diretor de Far-Manguinhos, a área de pesquisa e desenvolvimento tecnológico sofre profundas alterações, descontinuando projetos em fase intermediária ou final de execução, principalmente das áreas de farmacologia e produtos naturais; o setor de vendas, responsável pelas relações comerciais de Far-Manguinhos com os estados e municípios, relações estas que tinham como produto uma arrecadação de recursos próprios que permitiam maior flexibilidade de aplicação no suprimento das necessidades da Unidade é dissolvido; o corpo de profissionais que, trabalhando com a gestão de tecnologia, era até então responsável pelos processos e registros de propriedade intelectual e industrial, é esvaziado; o grupo responsável pela gestão de projetos inovadores é extinto e seus profissionais dispensados.

²⁰ Participaram da construção do movimento de mudança de critérios para a escolha do Diretor de Bio-Manguinhos: Akira Homma, Aroldo Leal da Fonseca, Artur Couto, Carlos Augusto Gabrois Gadelha, João Quental, José Gomes Temporão, Marcos José Mandelli, Maria Celeste Emerick, Maria da Luz Fernandes Leal, Mario Cruz, Mário Moreira e Maurício Zuma Medeiros.

²¹ Uma análise sobre as transformações de Bio-Manguinhos decorrentes desse processo podem ser obtidas em Gadelha *et al*, *Reforma, fortalecimento e legitimidade social: proposta de um novo modelo de gestão para Bio-Manguinhos*, Fiocruz, 1997 (documento submetido ao CD-Fiocruz em out/97).

As áreas estratégicas da Unidade passam a contar com novos profissionais arregimentados externamente, mas com perfis nem sempre compatíveis com a atividade a ser exercida, resultando em freqüentes mudanças na composição da alta administração. Os efeitos dessas mudanças estão demonstrados no Capítulo I: redução do nível de arrecadação proveniente de vendas a estados e municípios e queda sem precedentes no nível de investimentos.

Já a avaliação de impactos sobre a descontinuidade de projetos de desenvolvimento de tecnologias é de difícil mensuração técnica, mas certamente trarão resultados futuros.

Também complexa é a análise sobre a produção (unidades farmacêuticas produzidas), relacionada com a arrecadação (valores em reais, corrigidos ao preço de dezembro/93). Isso porque não há uma correlação direta entre as duas variáveis, conforme pode ser visualizado na tabela e gráfico abaixo:

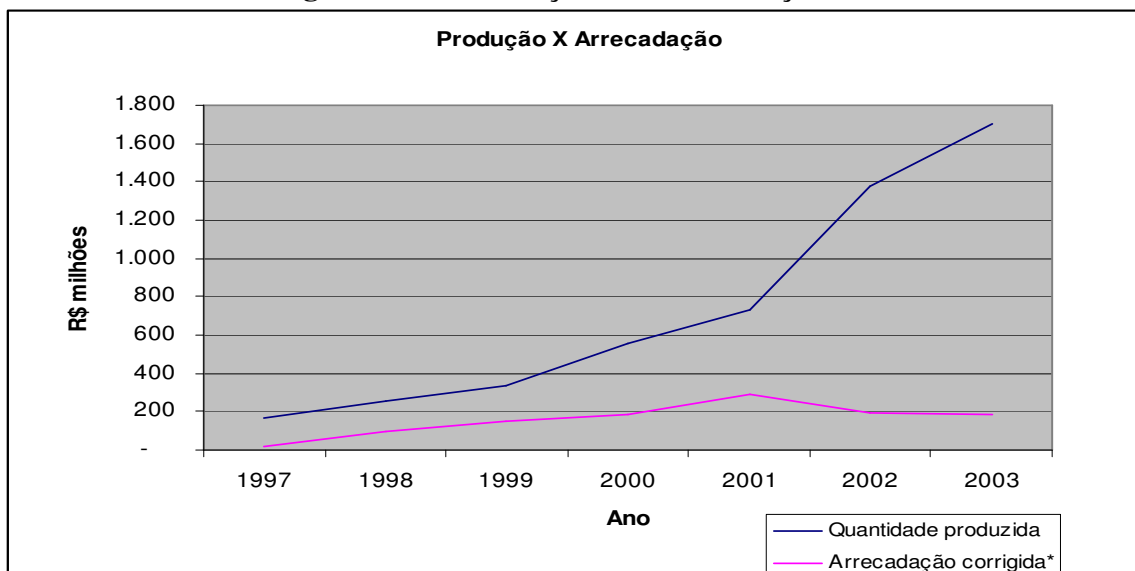
Tabela 13
Far-Manguinhos - Comparativo da evolução da produção X arrecadação

Ano	Quantidade produzida (em unidades farmacêuticas)	Arrecadação corrigida ¹ (em R\$ 1,00)	Relação Produto/Receita
1997	169.583.750	20.018.823,00	0,12
1998	255.151.800	99.685.526,00	0,39
1999	331.909.940	146.771.513,00	0,44
2000	552.480.180	184.612.820,00	0,33
2001	730.753.480	288.559.555,00	0,39
2002	1.375.788.190	190.320.706,00	0,14
2003	1.707.000.000 ²	188.951.317,00	0,11

(1) A preços de dezembro/93.

(2) Inclui produção contratada de terceiros.

Gráfico 17
Far-Manguinhos – Produção X Arrecadação 1997-2003



Essa situação poderia decorrer fundamentalmente do “cardápio” de produtos adotado, onde, para sua composição, mais do que o resultado econômico, estaria prevalecendo o compromisso social de atendimento às demandas do SUS.

Assim, a demanda por medicamentos de maior valor agregado, onde o ganho por unidade produzida é maior, a exemplo dos ARV's, pode ser substituída por medicamentos de menor valor agregado, sulfato ferroso por exemplo, determinando que maiores volumes de produção não implicam, necessariamente, em maior arrecadação.

No entanto, como a demanda do SUS é infinitamente maior do que a capacidade de atendimento por Far-Manguinhos, pode-se argumentar que a intervenção no mercado seria mais efetiva na medida em que sua capacidade instalada estivesse direcionada para medicamentos de mais alto custo e valor agregado, precisamente onde se originam os maiores ganhos do setor privado e conseqüentemente onde poderiam se dar os maiores impactos de reduções de preços decorrentes da intervenção governamental.

O ganho marginal de Far-Manguinhos, com essa medida, poderia ser ampliado, determinando uma melhor relação entre produção e arrecadação, a exemplo das obtidas nos anos de 1999 que foi de R\$ 0,44 e 1998 e 2001 que foi de R\$ 0,39. O ano de 2003 apresenta a mais baixa relação dos últimos sete anos: R\$ 0,11.

Voltando à análise interna, a comparação entre o organograma vigente em 2001/2002 e o organograma atual de Far-Manguinhos, apresentado no Capítulo I é ilustrativa das diferenças de enfoque entre a gestão atual e a anterior.

Sem entrar no mérito sobre qual desenho é o mais adequado para a gestão da Unidade, o importante é assinalar as diferenças, mesmo que se saiba das restrições de um desenho de estrutura para uma análise institucional.

As três diretorias de pesquisa anteriores foram fundidas numa única, o que pode indicar a tentativa de uma ação mais coordenada entre elas ou a perda da importância relativa de cada uma no jogo político atual; a Diretoria de Negócios deixa de existir e suas funções integram a Gestão Administrativa, sem a explicitação de uma área de *marketing*, podendo expressar uma nova orientação, que certamente não é a da ampliação de fontes de financiamento e sim o aumento da dependência de um financiador hegemônico, o Ministério da Saúde. Pode indicar também uma visão

conservadora sobre as funções de compra e venda, na maioria das vezes referidas ao nível de serviços gerais, internos, sem uma função estratégica, de visão mais ampliada da ambiência externa e dos mercados nos quais se insere; reduziu-se o número de instâncias subordinadas diretamente ao Diretor Geral, o que pode indicar uma maior disposição em descentralizar decisões que antes dependiam exclusivamente da alta gestão.

Os processo internos determinados pelo modelo de gestão da Fiocruz podem explicar o fato de que algumas condições basilares para o desencadeamento de processos de mudança da importância de uma reforma estrutural, como a proposta para Far-Manguinhos, são safisfeitas em determinado momento, deixando de sê-lo em outro.

O processo de mudança necessita de liderança, e tem de ser complementado pela motivação dos demais segmentos que compõem a organização. A continuidade e a existência de um corpo de servidores capacitados são essenciais ao desempenho da organização, tendo reflexos em todo setor sob seu comando (Levy, 2002).

A reorganização institucional, sobretudo aquela que requer um processo mobilizador precisa de um ambiente institucional que lhe seja favorável (Pacheco, 2002).

Este talvez seja um ponto crítico a ser considerado em relação à implantação do modelo OS pelas unidades da Fiocruz. A instituição adota mecanismos de gestão interna que, se por um lado permitem uma ampla participação, por outro lado limitam a possibilidade de implementação de propostas de adoção de modelos inovativos. Na maior parte das vezes, essas propostas são abafadas pelo corporativismo, que impede novas formas de trabalho que possam reduzir a influência de determinados grupos sobre decisões políticas no âmbito institucional.

Antes de discutir aspectos relacionados com a implantação do modelo OS por Far-Manguinhos, faz-se uma avaliação crítica em relação ao processo geral de sua implantação no Brasil.

O MODELO INSTITUCIONAL ORGANIZAÇÃO SOCIAL (OS)

A concepção básica do modelo OS pode ser considerada uma tentativa de resgate dos modelos organizacionais de direito privado preconizados pela estratégia flexibilizadora do Decreto-Lei 200/67 (analogamente às empresas estatais, sociedades de economia mista e, principalmente, fundações de direito privado) (Martins, 2002).

Por outro lado, sua proposição nos anos 90, no bojo de uma reforma inspirada nos princípios do denominado *new public management* (orientação que iluminou as experiências paradigmáticas de reforma da gestão pública nos anos 80 e 90, tais como na Grã Bretanha e Estados Unidos), despertou reações dignas de uma quebra de paradigmas. Inicialmente a proposta foi muito identificada com a onda liberal de redução do tamanho do Estado, após um período de reafirmação dos ideais burocráticos tais como a padronização de métodos, regras e instrumentos de controle, notadamente a partir da Constituição de 1988 (*id. ibid*).

Acrescente-se a estas razões a forma como o modelo foi proposto e inicialmente implementado. Havia queixas iniciais de que o processo de desenvolvimento do modelo foi pouco participativo, a escolha das unidades-piloto não seguiu análises de viabilidade havendo no mínimo um caso de implementação não satisfatório, o da Fundação Roquette Pinto, do Ministério da Cultura.

Também ouviu-se queixas de que o modelo estaria à deriva no sentido de que seu gestor, a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), estrutura sucedânea do MARE em questões da reforma gerencial, não lhe atribuía a devida importância.

Some-se a isto as três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN) da Lei 9.637/98, que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) aguardando julgamento do mérito (Martins, *op. cit.*).

Outros questionamentos estavam relacionados: (i) com o seu caráter público frente à possibilidade de venda de serviços no mercado, isto é, como isso poderia interferir com a dimensão pública de organismos financiados pelo Estado; (ii) com a capacidade de controle por parte do Estado, dos contratos de gestão (capacidade técnica que envolve tanto a participação de especialistas quanto meios e instrumentos adequados, assim como a elaboração de parâmetros para avaliação de desempenho) e; (iii) com os prazos dos contratos e sua renovação, pois ao cobrir o tempo de cada governo poderiam ser insuficientes para o cumprimento de metas e obtenção de resultados, e ao ultrapassá-lo poderiam comprometer a agenda dos novos governos eleitos (Costa, 199?).

Alguns fatos se contrapõem parcialmente a estas considerações. O Ministério da Ciência e Tecnologia é um exemplo de adoção bem sucedida do modelo para a implementação da política de C&T. Tem hoje cinco organizações sociais já instituídas e validadas por decretos de qualificação da Presidência da República: a ABTLuS - Associação Brasileira de

Tecnologia de Luz Síncrotron, antigo Laboratório Nacional de Luz Síncrotron; o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá; a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP; o IMPA - Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

Existem portanto 7 (sete) OS em operação no âmbito do Governo Federal²², e outras três em processo de qualificação, sendo possível afirmar que a implementação foi problemática em apenas um caso.

Nos âmbito estadual foram qualificadas como OS cerca de 50 instituições, demonstrando que o Governo Federal continua sendo espelho para as ações dos Estados (Afonso, 2002).

Em São Paulo, existem mais de uma dezena de organizações sociais que são hospitalais. Trata-se igualmente de uma experiência extremamente bem-sucedida. As organizações sociais hospitalares paulistas são sucesso do ponto de vista da qualidade dos serviços que prestam e do custo que representam para o Estado. Essas organizações sociais seguiram a idéia da legislação federal com algumas adaptações às necessidades específicas da saúde e do Estado de São Paulo (Bresser-Pereira, 2002).

Segundo Afonso (2002), cuja análise do processo de implementação das OS é sintetizada a seguir, é inegável a autonomia de uma OS em comparação às “amarras” a que estão submetidos os órgãos e entidades da administração pública, especialmente no que diz respeito ao processo de contratação de serviços, compras e contratação de pessoal. As OS têm obtido ganhos de economia da ordem de até 30%, em média, mediante a utilização de regulamentos próprios.

Todas as OS dispõem da participação direta da sociedade organizada em seu conselho de administração. A especificação para a aceitação de novos associados, contudo, ainda carece de aplicação (os critérios não são claros), restringindo as OS praticamente ao grupo de associados fundadores.

Embora o modelo de OS não contemple necessariamente a redução de aporte de recursos públicos, há OS que vem sofrendo cortes orçamentários, o que prejudica o seu desempenho e aponta para uma fragilidade na parceria Estado-Sociedade. A regra, contudo, tem sido pela

²² A Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp) e a Associação Brasileira para o uso Biosustentável da Amazônia (Bioamazonia) completam a lista.

manutenção do recurso ou, em última instância, pela priorização das OS em relação ao rol de outras entidades vinculadas e parceiras.

É notável o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados pela OS em comparação ao tempo em que tais atividades estavam a cargo do Estado. O aumento de eficiência está relacionado a um melhor aproveitamento de recursos internos, uma vez que a redução de custos em compras, serviços, etc. permite que o dinheiro excedente seja realocado para investimento na própria entidade, ampliando seu patrimônio. Na ocorrência de uma eventual extinção da Organização Social no âmbito Federal, o patrimônio a ela agregado passa a pertencer ao acervo da União.

A contratação de novos quadros, em regime celetista, também propicia a renovação e melhoria de desempenho das OS. Quanto à qualidade dos serviços, o indicador mais imediato é o crescimento, ano a ano, do número de pessoas que têm procurado as OS para prestação de serviços.

A implantação de OS ainda está em processo. São inegáveis os avanços que este modelo, juntamente com as OSCIP conquistaram, notadamente no que diz respeito ao desempenho institucional, à transparência e à responsabilização.

Claro é que existem, sim, problemas que precisam ser gerenciados, com vistas à obtenção dos resultados esperados. Estratégias de ação precisam ser periodicamente revistas e o engajamento dos órgãos “gestores” dos modelos é crucial para que a máquina do Estado não os engesse e os torne seus reféns.

AS OS E O PLANO DE REVITALIZAÇÃO DO ESTADO ou PLANO “GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS”

O processo de revitalização do Estado, já iniciado no atual Governo deverá estabelecer um debate sobre a Lei nº 9.637 de modo a revisar, se preciso for, algumas de suas disposições mais polêmicas. Existem, inclusive, propostas em gestação que adicionam ao modelo alguns graus a mais de autonomia e flexibilidade em relação à concepção atual.

Mas, o importante é referir que, ainda que sofra ajustes em alguns de seus dispositivos originais, o modelo OS é robusto e está se legitimando rapidamente (Martins 2002).

Se adotarmos o entendimento de Motta (1984) para o qual o conceito de efetividade se refere à consecução dos objetivos econômico-sociais que levaram à criação da organização, cujas

premissas básicas são os membros da organização estarem comprometidos com aqueles objetivos e não com os mutáveis objetivos organizacionais, principalmente os de sobrevivência, ou ainda, de que o conceito se relaciona ao grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição, ficam preteridas as preocupações em relação à qualquer incompatibilidade entre o caráter público de uma instituição, frente à possibilidade de venda de serviços no mercado, desde que se disponha de mecanismos e instrumentos de controle social que avaliem permanentemente a amplitude do seu compromisso social, a sua efetividade.

Os questionamentos relacionados com a capacidade técnica do Estado para o controle dos contratos de gestão tende a ser diluído na medida em que o próprio Programa de Revitalização do Estado fortaleça o núcleo estratégico do Governo, capacitando-o para o exercício desta função. Isso poderá ser transformado em realidade na medida em que as estruturas funcionais da administração direta passem a ser privilegiadas com a reposição de quadros técnicos²³. Se esse fato não necessariamente representa o fortalecimento da máquina estatal, ao menos indicaria a atenção diferenciada do Governo com relação ao tema, uma vez que esse fortalecimento é a essência do seu Programa de Revitalização do Estado.

Permanecem os conflitos gerados pelo tempo de duração dos contratos de gestão e sua renovação, não sendo no entanto um problema exclusivo das OS, mas principalmente das agências reguladoras. Esse assunto já está na pauta de discussões do núcleo estratégico do Governo e integra a agenda de discussão do seu Plano de Gestão.

O quadro 13 apresenta uma relação dos principais argumentos contra e a favor da adoção do modelo OS. Está baseado no relatório de consultoria de Humberto Falcão Martins para Far-Manguinhos em 2002.

²³ No momento em que este capítulo estava sendo escrito, o Governo Federal anunciava a disposição de contratar, em 2004, cerca de 41 mil servidores públicos, justificando a medida como fundamental para o fortalecimento do Estado.

Quadro 13
Principais Argumentos Contra e a Favor das OS

ARGUMENTOS CONTRA	ARGUMENTOS A FAVOR
Um grupo de pessoas físicas cria a entidade. Há personalismo.	O grupo de pessoas que cria não tem poder sobre entidade, delega-o integralmente a um Conselho de Administração que detém controle total sobre a organização (isto é um requisito legal para qualificação) com participação estatal preponderante (embora minoritária).
A dita “publicização” é uma “privatização branca”.	Não é privatização porque não há venda do patrimônio público (que continua sendo público e inclui até o patrimônio que a OS adquirir). Tampouco a entidade que detém o uso deste patrimônio tem autonomia para usá-lo em favor de terceiros (o uso está “amarrado” aos objetivos de política pública do contrato de gestão). Ademais, a publicização (expressão reconhecidamente infeliz) não implica na desoneração do Estado em relação à atividade publicizada, mas consiste em uma forma descentralizada de implementação de política social, sob o fomento (financiamento) e supervisão do Estado.
Trata-se de uma “estatal disfarçada”: o Poder Público induz a sua criação, por meio dos dirigentes das atividades a serem publicizadas, para escapar dos controles estatais. Isto é uma porta aberta às práticas patrimonialistas. As OS deveriam estar no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e se submeterem às regras da Lei 8.666.	Certamente não se trata de um terceiro setor genuíno, senão de uma zona intermediária entre Estado e terceiro setor. A criação pode até ser induzida pelo Estado, mas não visa a escapar dos controles estatais, e sim da padronização das regras operacionais. Os controles de uma OS são mais abrangentes que os controles da administração direta. Além da fiscalização dos órgãos estatais de controle (SFC e TCU), as OS sujeitam-se à auditoria independente do Conselho de Administração e ao controle social (via Conselho e publicidade e transparência de atos e fatos de gestão). Nesse sentido estar no SIAFI e atender à Lei 8.666 não promove o controle, mas um engessamento que se choca com a idéia do modelo.
Trata-se não apenas de ato discricionário, mas personalístico, arbitrário e não isonômico porque a autoridade escolhe qualificar uma determinada associação criada por determinadas pessoas. Deveria haver licitação.	Ato discricionário não se confunde com ato arbitrário. O melhor exemplo está nos convênios, cujas partes são escolhidas pelo Poder Público conforme avaliação prévia.

ARGUMENTOS CONTRA	ARGUMENTOS A FAVOR
Trata-se de “intervenção do Estado no terceiro setor”	A participação do Estado no Conselho é minoritária (entre 20 e 40%), mas preponderante, porque tem mais condições de formar coalizões (é a maior participação e aquela que mais influencia na escolha dos membros eleitos, que podem chegar a 60 %). Isto é muito usual em várias experiências congêneres em diversos países nos quais o terceiro setor é muito mais vigoroso que no Brasil. Esta é uma característica do híbrido entre Estado e terceiro setor. Por outro lado, a participação no Conselho não é a principal forma de “controle” do Estado: o poder contratante, que provê os meios para o alcance das metas pactuadas em contrato de gestão é usualmente preponderante.
O fomento do Estado às OS desestimula o mercado e promove um “ <i>dumping</i> social”. Proporciona vantagens competitivas para o desenvolvimento de produtos comerciais (o Estado paga pessoal e outras despesas)	Desenvolver e vender produtos comerciais não deve ser a finalidade precípua de nenhuma OS, mas esta possibilidade não deve ser coibida, porque poderá haver brechas (nichos e oportunidades de mercado) que promovem a auto-sustentabilidade, embora a OS deva em alguma extensão depender de recursos do Estado. Por outro lado, em alguns casos, um efeito regulador de preços pode ser desejável.

Os argumentos acima apresentados podem ser referenciados a uma situação de mudança de modelo organizacional com um grau invejável de segurança. Todas as condições para uma gestão com elevado grau de autonomia e flexibilidade estão dadas pelo modelo OS, sem que para isso tenha que haver rupturas dos atuais vínculos empregatícios do pessoal regido pelo RJU que trabalha no Instituto ou a transferência ou perda do patrimônio estatal por parte da Fiocruz, como agente do Governo Federal.

Da mesma forma estão assegurados o controle do Estado sobre a Instituição, por sua participação predominante no Conselho de Administração e pela fiscalização dos órgãos de controle (Secretaria Federal de Controle - SFC e Tribunal de Contas da União-TCU), bem como o financiamento da Instituição, pelo Estado, pois o que se tem com a implantação do modelo OS, de fato, é a descentralização da implementação de uma política social, financiada e supervisionada pelo Estado.

A viabilidade de sua implantação fica portanto dependente, desde a perspectiva dinâmica referida no conceito de governança de Práts, do comprometimento e da liderança dos atores para melhorar as estruturas institucionais existentes, como veículo de melhoria da capacidade de solução de problemas.

IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO OS

A implementação de uma OS implica em 3 fases básicas: (i) constituição de Associação ou Fundação dentro dos requisitos estatutários que a legislação exige; (ii) solicitação de qualificação como OS junto ao Poder Público e; (iii) elaboração, negociação e assinatura de Contrato de Gestão. O quadro 14 apresenta uma síntese comentada destas fases.

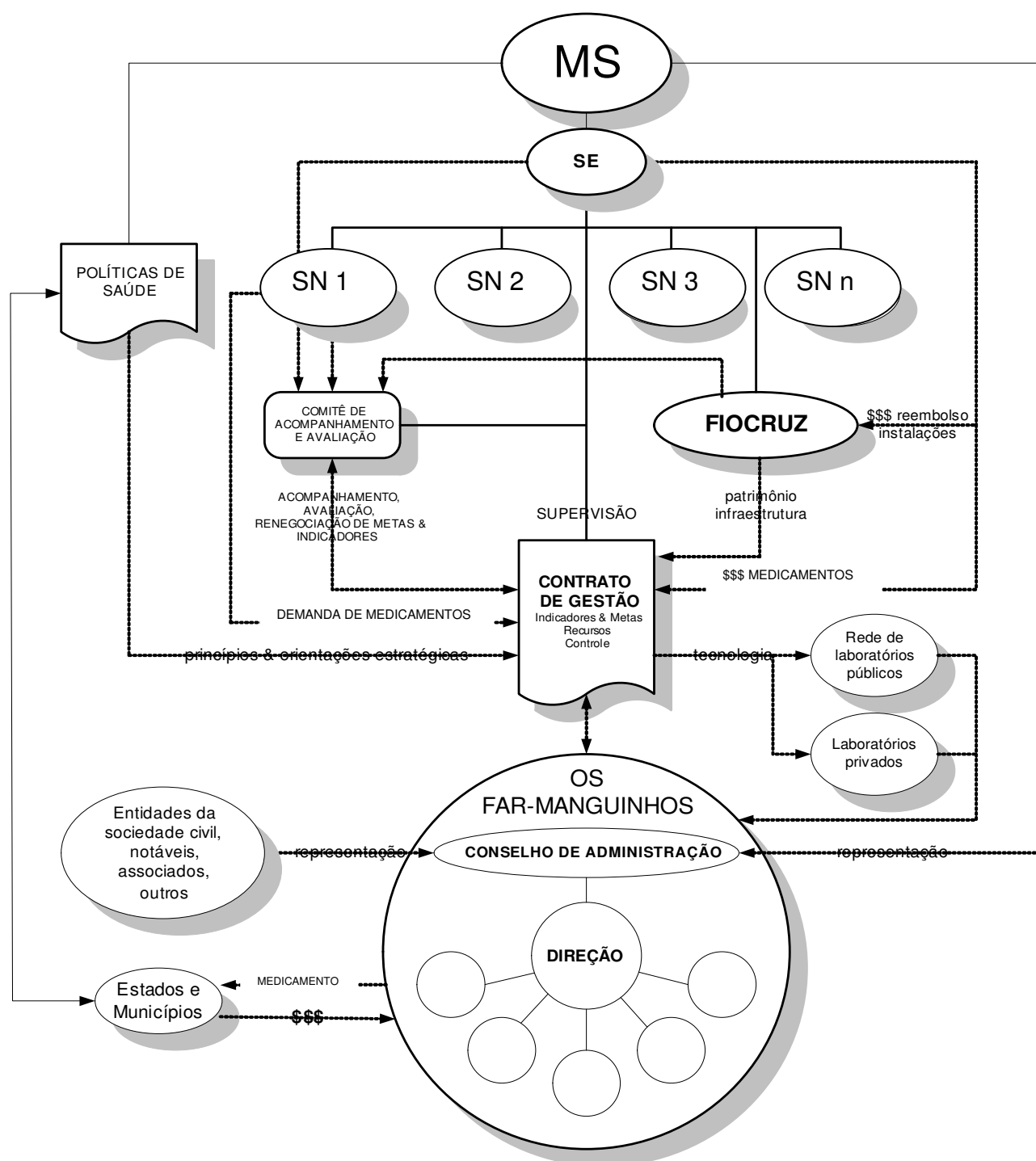
Quadro 14
Fases de Implementação de OS

Fase	Síntese	Observações
Constituição da Associação	Sócios fundadores aprovam um estatuto que contempla os requisitos da legislação e registram em cartório	É usual que os sócio-fundadores sejam os dirigentes e demais interessados nas atividades a serem transferidas para a OS. Quanto maior a quantidade de sócios fundadores e quanto mais amplo o debate do estatuto original, guardados os limites do tempo e da viabilidade dos debates, maior a legitimidade da OS.
Solicitação de qualificação	A entidade requer qualificação como OS ao Ministério ao qual se vincula. Este manifesta seu “de acordo” e encaminha para obtenção do “de acordo” do Ministro do Planejamento, após o qual é encaminhado à Casa Civil para edição de Decreto de qualificação. O mesmo Decreto trata da extinção do órgão e dispõe sobre a absorção de suas atividades pela OS qualificada.	É fundamental que o Ministério do Planejamento seja envolvido em dois níveis: político (Ministro a Ministro) e técnico (junto à Secretaria de Gestão, que analisará o pleito de qualificação). A questão da extinção pode ser amenizada de duas formas: a) “desativando-se” a unidade (em vez de extingui-la, apenas pára de operar); e b) incluindo-se uma “cláusula de retorno” no contrato de gestão (de reativação da unidade em caso de desqualificação da OS).
Elaboração, negociação e assinatura de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria	O Contrato de Gestão é elaborado conjuntamente, negociado entre as partes e assinado pelo Ministro da Pasta à qual se vincula.	O cerne do contrato de gestão é o quadro de indicadores e metas de gestão. A modelagem de indicadores e o estabelecimento de metas não são tarefas triviais, demandam extensivos levantamentos de dados e discussões. É fundamental avançar nesta tarefa logo após a criação da entidade.

À implantação dessas fases segue em paralelo à discussão dos fluxos de relacionamento da OS Far-Manguinhos com seus instituintes e demais atores que participam de seus processos de trabalho – parceiros e clientes - responsáveis, em última instância, pelo desenho de sua arquitetura institucional. Com isso, fecha-se o arranjo organizacional a ser proposto para que Far-Manguinhos possa dispor de instrumentos que lhe garantam um melhor padrão de governança, pelo menos no que se refere à vertente normativa ou estrutural do conceito, já discutido anteriormente.

Alguns arranjos organizacionais poderiam ser pensados, alternativamente ao que adiante será apresentado, mas esse, seguramente, com todos os problemas e resistências que possa vir a enfrentar, é aquele que, diante de todos os argumentos anteriores, se oferece como o mais adequado do ponto de vista técnico para que Far-Manguinhos possa realizar com eficiência, eficácia e efetividade suas atividades de desenvolvimento de tecnologia e produção de um dos principais insumos estratégicos para a saúde, os medicamentos essenciais.

Figura 4
Arquitetura Organizacional Proposta



Fonte: Martins, H.F., Relatório de Consultoria

Essa arquitetura organizacional para Far-Manguinhos, a partir da implantação do modelo OS, está baseada na relação direta com o Ministério da Saúde para o estabelecimento do contrato de gestão, no qual o MS é a instância supervisora e a

Fiocruz (Presidência), a instância interveniente. Nem por isso o papel da Fiocruz na relação de parceria entre o MS e Far-Manguinhos, já discutivo no Capítulo I, é menos importante. Pelo contrário, à Fundação está reservado o papel de: (i) agente que aporta os recursos (patrimônio e instalações); (ii) membro da comissão de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e; (iii) membro do Conselho de Administração, podendo, a partir daí, estabelecer a orientação político-administrativa da OS Far-Manguinhos.

Esse desenho parte do pressuposto da adoção integral da lógica que orienta o contrato de gestão em que a parte contratada (Far-Manguinhos) está apta e se responsabilizar pela produção de bens e serviços junto à contratante (Ministério da Saúde) que deverá estar apta para remunerar a contratada pelo bem produzido ou serviço prestado e para avaliar tecnicamente o cumprimento dos acordos firmados, requisitos que faltam à Fiocruz por não ter governabilidade sobre os recursos financeiros do contrato, nem capacidade para avaliar tecnicamente o cumprimento das obrigações contratuais, simplesmente pelo fato de não ser o cliente-demandante do bem ou serviço contratado.

Desta forma, e com os argumentos e comentários apresentados neste trabalho, espera-se estar contribuindo para fortalecer a capacidade de argumentação técnica para a tomada de decisão sobre a adoção de um novo arranjo institucional para Far-Manguinhos.

Espera-se, igualmente, estar ajudando a construir viabilidade para o processo de negociação a ser empreendido, caso esta proposta seja considerada relevante para desencadear o processo de mudança necessário para que Far-Manguinhos exerça o seu papel estratégico junto ao SUS, a partir de paradigmas que determinam um novo modo de produção de conhecimento, numa perspectiva mais integrada de mundo.

Rio de Janeiro, fevereiro de 2004

Bibliografia citada

- AFONSO, A.B., *Uma Avaliação da Implantação dos Novos Modelos In Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Coleção Gestão Pública Volume 2*. Marianne Nassuno (Org), Brasília MP, SEGES, 2002. 294 p.
- AMARAL, A. C. C. do. *O princípio da eficiência no direito administrativo in Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho-agosto, 2002.
- AMBONI, N. *A Função Organização, Notas Introdutórias: Dimensões Burocráticas*, Registrado na Fundação Biblioteca Nacional – Escritório de Direitos Autorais sob o número 138.834 Livro 222 Folha 369. 1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília, Senado Federal, 1988.
- _____ MARE, *Plano Diretor do Aparelho do Estado*, Brasília, 1995.
- _____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Gestão Pública para um Brasil de Todos : Plano de Gestão do Governo Lula*. Brasília, MP, SEGES, 2003 28p.
- _____ MCT, *Livro Branco*, Brasília, 2002.
- _____ *Ministério da Saúde*. Disponível em: <[http: portal.saude.gov.br/saude/aplicacoes/anuário/index.cfm](http://portal.saude.gov.br/saude/aplicacoes/anuário/index.cfm)> Acesso em: 06 jan 2004.
- _____ MS-SE-CGGPP, *Processos de Aquisição de Medicamentos, 2001 e 2002*, Brasília, Mimeo.
- _____ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta normas para licitação e contratos da Administração Pública. Brasília, DF, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Uma Resposta Estratégica aos Desafios do Capitalismo Global e da Democracia In Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Coleção Gestão Pública Volume 2*. Marianne Nassuno (Org), Brasília MP, SEGES, 2002, 294 p.
- CASSIOLATO, J.E. & LASTRES, H.(eds). *Globalização e Inovação Localizada*, in: *Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*, Brasília, IBICT, 1999, p.39-71.
- CASSIOLATO, J.E. *A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas in Informação* in LASTRES, H.M.M. e ALBAGLI, S. (eds) *Informação e Globalização e na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999, p.164-190
- CASSIOLATO, J.E., LASTRES, H.M.M & SZAPIRO, M. *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2000, p.03-43.

- CEE, *Governance in the European Union*, 2001 in *Governança Européia – Um Livro Branco*, 2001, ISBN 92-894-1065-5
- CHIAVENATO, I. *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 4ª ed., São Paulo, McGraw Hill, 1993.
- _____. *Administração nos Novos Tempos*, 2ª ed, Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- CONTANDRIOPOULOS, A. P., CHAMPAGNE, F., DENIS, J. L. & PINEAULT, R., *A avaliação na área da saúde: Conceitos e métodos*. In: *Avaliação em Saúde: Dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas* (Z. M. A. Hartz, org.), , Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz. 1997.
- COSTA, N. do R., *Ciência e Saúde - Coletiva* (Abrasco) Volume 5 n.º 2 - 2000 ISSN 1413-8123, Rio de Janeiro, 2000, p.427-442.
- DE PAULA, G. O. & CAVALCANTI, R.N. *Ética: Essência para a Sustentabilidade*. Campinas:Unicamp. 2000.
- DRUCKER, P. F. *Prática da Administração de Empresas*. São Paulo, Ed. Pioneira, 1981.
- _____. *Administração para obter resultados*. São Paulo, Ed. Pioneira, 1998.
- ERNST, GANIATSOS & MYTELKA, 1998 citados por CASSIOLATO, J.E. in *A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas in Informação* Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999.
- ETZIONI, A. *Organizações Modernas* 2ª ed. São Paulo, Pioneira, 1972, p.14-30.
- FIOCRUZ- FAR-MANGUINHOS. *Relatório Consolidado das Atividades de Far-Manguinhos*. Rio de Janeiro, 2003. Mimeo.
- _____. *Relatório de Situação e Diagnóstico do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos*, Rio de Janeiro, 2002. Mimeo.
- FRANÇOIS et al, *Décrire les compétences pour l'innovation*, in *Innovations et Performances*, Foray et Mairesse, Editions EHESS, 1999.
- FREEMAN, 1995 & LUNDWALL, 1988, citados por CASSIOLATO, J.E. in *A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas in Informação* Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999.
- FUNDAP-CVRD. *Texto para Contrato de Gestão- Programa, Metas e Indicadores*. São Paulo, 1992.
- FUNTOWICZ, S.& DE MARCHI, B. in LEFF, E. (coord.). *La Complejidad Ambiental*, México, Siglo XXI:PNUMA, 2000.
- FUNTOWICZ & RAVETZ, J.R. *Emergent complex systems*. *Futures*, 1994 a 26(6), 568-582 in LEFF, E. (coord.). *La Complejidad Ambiental*, México, Siglo XXI:PNUMA, 2000.
- GADELHA, C.A.B. *O complexo industrial da Saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde*, Rio de Janeiro, novembro de 2002. Texto Preliminar

- _____ *Estudo da competitividade por cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio*, Campinas, Outubro de 2002.
- GIBBONS, M., LIMOGE, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P. & TROSW, M.. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London. Sage Publications, 1994.
- HAMILTON, D.M.& BRITO, J. *Análise Estratégica e Fortalecimento da Gestão do Instituto de Tecnologia de Fármacos da Fiocruz*. Rio de Janeiro, 1998, Relatório de Consultoria.
- IMS PHAMACEUTICAL WORLD REWIEW. Disponível em: <<http://www.ims-global.com>> Acesso em: 07 jan. 2004.
- KATZ, D.& KAHN, R.L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo, Atlas, 1987.
- LASTRES, H.M.M. et al. *Desafios da Era do Conhecimento in São Paulo e Perspectiva*, v.16 No 3 jul/set, 2002.
- LASTRES, H.M.M. e ALBAGLI, S.(coords). *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- LASTRES, H.M.M. e FERRAZ, J.C. *Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado in LASTRES, H.M.M. e ALBAGLI, S (coord) Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- LAURENTI, R. *Transição demográfica e transição epidemiológica*. Anais do I Congresso Brasileiro de Epidemiologia, Campinas, 1990.
- MANDELLI, M.J. *Formas de Regulação no Brasil, no Contexto da Reforma do Estado: O Caso da Saúde*. Nota Técnica apresentada na VI Jornadas Internacionales de Economía de la Salud, Buenos Aires, 1998.
- MARTINS, H.F. *Relatório de Consultoria para Far-Manguinhos*, Rio de Janeiro, 2002.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 104.
- MINAYO, M.C. de S., MANDELLI, M.J., ALMEIDA C. *Alternativas para a Fundação Oswaldo Cruz Frente à Reforma do Aparelho do Estado*. Texto Básico de Discussão para o Congresso Interno da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1998.
- MOTTA, P. R. *Avaliação de empresas públicas nos países em desenvolvimento: a perspectiva social in Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 253-64, out./dez. 1984.
- NONAKA, L. & TAKEUCHI H. *Criação de Conhecimento na Empresa*, Rio de Janeiro, Campus, 1997.
- NUNES, E. de O. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

- PACHECO, C. A. *O Modelo de Organizações Sociais e a Experiência do Ministério da Ciência e Tecnologia In Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Coleção Gestão Pública Volume 2*. Marianne Nassuno (Org), Brasília MP, SEGES, 2002. 294 p.
- PARETO, V. *Manual de Economia Política* in *Coleção os Economistas*, São Paulo, Nova Cultural, 1987. 336 p.
- PESSOA, F. (Alberto Caeiro) *O Guardador de Rebanhos, Poema VII – Da Minha Aldeia* in *Obra Poética*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1986.
- PINHEIRO, E.S. *Proposta de Ação Governamental para Investimento nas Áreas de Saúde, Ciência e Tecnologia, Rumo ao Desenvolvimento Tecnológico de Medicamentos* Fundação Oswaldo Cruz, Far-Manguinhos, Rio de Janeiro, 2002.
- _____ *Defesa no Processo No. 25387 000628/99-80 e 25387000541/2000-80 ref. Relatório de Auditoria No. 099697/08*. Rio de Janeiro, 2003.
- PRÁTS Y CATALÁ, J. *Gobernabilidad democrática en América Latina finisiclar*, Washington, DC: ESAD/BID, 1996 in FLEURY, S. *Governabilidade e Cidadania para a Equidade em Saúde*, Trabalho apresentado no Tercer Foro Interamericano de Liderazgo en Salud, CLAEH e ISALUD, Buenos Aires, 2002 p.4.
- REIS, M.A.(Coordenador). *Remédio para o Brasil*. Publicação de Far-Manguinhos, Rio de Janeiro, 2002.
- SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: é hora da relevância*. Educação Brasileira, Brasília, v. 4, n. 9, p. 08-27, 2º sem. 1982.
- SALLES-FILHO, S. (Org). *Ciência, Tecnologia Inovação – A Reorganização da Pesquisa Pública no Brasil*. Campinas: Editora Komedi, 2000.
- SANTOS, B. S. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, conferência apresentada no Seminário Internacional "A Sociedade e a Reforma do Estado", promovido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado do Brasil (MARE) e pelo Conselho da Reforma do Estado, em São Paulo, março de 1998.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Sergio Goes de Paula. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.
- SINDUSFARMA. Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.sindusfarma.org.br>> Acesso em: 07 jan. 2004.
- SZWARCOWALD, C.L. *Impacto da produção nacional de medicamentos nos custos da terapia antiretroviral no Brasil* Relatório de Pesquisa, Mimeo, março/2001.
- VARGAS, M.A. *Proximidade Territorial, Aprendizado e Inovação: Um Estudo Sobre a Dimensão Local dos Processos de Capacitação Inovativa em Arranjos e Sistemas Produtivos no Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002, Capítulo 1.