

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FINANCIAMENTO DE AÇÕES NO CAMPO DA SAÚDE
PÚBLICA POR MEIO DE INSTRUMENTOS DE
COOPERAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

ELIAS SILVA DE JESUS

Rio de Janeiro - 2017

ELIAS SILVA DE JESUS

**FINANCIAMENTO DE AÇÕES NO CAMPO DA SAÚDE PÚBLICA POR MEIO DE
INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre apresentada à
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Área de concentração: Governança e Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos Moreira da Cunha

RIO DE JANEIRO

2017

Jesus, Elias Silva de

Financiamento de ações no campo da saúde pública por meio de instrumentos de cooperação / Elias Silva de Jesus. – 2017.

106 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha

Inclui bibliografia.

1. Ciência e tecnologia. 2. Parceria público-privada. 3. Fundação Oswaldo Cruz. 4. Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde.

I. Cunha, Armando, 1947-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



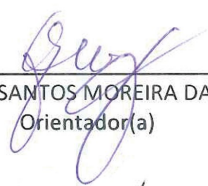
ELIAS SILVA DE JESUS

**“FINANCIAMENTO DE AÇÕES NO CAMPO DA SAÚDE PÚBLICA POR MEIO DE
INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO”.**

Trabalho Final apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 11/12/2017

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA
Orientador(a)


PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA
Membro Interno


Eduardo Bernardo Monteiro Valadares
Membro Externo

Em primeiro lugar, quero dedicar a conclusão desse estudo a DEUS, pois permitiu que eu pudesse ter um intelecto perfeito e saúde plena para poder realizar feitos durante a minha trajetória de vida pessoal e profissional.

Aos meus pais, Rubens Elias de Jesus e Maria Aparecida Silva de Jesus, que decidiram investir na formação de seus filhos com muito esforço e dedicação. Hoje, Eu e meus irmãos, colhemos o fruto dessa decisão e seremos eternamente gratos a eles.

A minha família, que acompanhou diariamente essa conquista e entendeu que sem empenho, disciplina e persistência não se pode realizar grandes feitos. Peço a DEUS que minhas filhas Bruna e Gabriela possam ter essas diretrizes como valores imutáveis ao longo de suas vidas. Em especial, a minha esposa Bárbara, que tem caminhado comigo e conquistado vitórias na vida pessoal e profissional.

Ao meu Professor e orientador, Dr. Armando Cunha, que com muita dedicação, paciência e sua vasta experiência na área acadêmica, com destaque para o campo do orçamento público, me conduziu na construção desse estudo.

A Fiocruz por ter dado a oportunidade, por meio de sua escola corporativa, aos que se dispuseram a enfrentar o desafio de realizar um estudo que pudesse provocar uma discussão com propósito de avançar no desenvolvimento institucional.

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer as pessoas que colaboraram para construção deste estudo, então, aqui registro meu sincero agradecimento e meu muito obrigado a estas pessoas.

Dr. Mauricio Zuma Medeiros, por ter apoiado essa iniciativa dada a importância do tema para a FIOTEC.

Dr. Pedro Ribeiro Barbosa, como vice-presidente de gestão institucional tomou a decisão de investir na melhoria da gestão e provocou um processo de inovação na gestão institucional, permitindo que a Fiocruz se aprimorasse para viabilizar a continuidade de suas entregas a sociedade, também sou muito grato a ele pela atenção dada a esse estudo por meio do compartilhamento de sua visão estratégica institucional e sua experiência na administração dessa conceituada instituição.

Dr. Fabius Esteves, meu tutor na Fiocruz para desenvolvimento desse estudo e em outros estudos realizados por mim na instituição.

Sra. Emanuelle Batista de Souza Lopes Neto, responsável pela coordenação de convênios/ Fiocruz por ter me auxiliado na coleta de dados e ter me ajudado a compreender diversas questões com relação ao tema estudado nas várias oportunidades que estivemos reunidos para esse fim.

Sr. Gilvan Ferreira e Sra. Maria de Lourdes Ferraz Heleodoro, por ter me concedido total liberdade para que junto com minhas atividades cotidianas na Fiocruz eu pudesse desenvolver esse estudo.

Ao amigo João Carlos da Silva, que dedicou seu tempo para juntamente comigo tratar os dados inerentes a esse estudo, tal ação foi essencial para que eu pudesse fazer a análise dos dados e, por conseguinte, elucidar as evidências encontradas.

Aos entrevistados, que de forma espontânea responderam a perguntas demandas por mim sobre questões específicas relativo a objeto de estudo.

O sucesso começa quando você opta por não desistir.

Autoria própria

RESUMO

Objetivo- Esse estudo teve como propósito, compreender os desafios a serem superados pela gestão orçamentária e financeira da Fiocruz em função dos termos de cooperação firmados com o Fundo Nacional de saúde (TEDs/FNS) serem a principal fonte de financiamento das atividades finalistas da instituição.

Metodologia- Adotando-se a metodologia de estudo de caso, após a análise documental, entrevistas e análise dos dados existentes Sistema de apoio a Gestão Estratégica (SAGE/Fiocruz) relativos aos termos de cooperação firmados com FNS no período de 2011 a 2015, a partir das evidências encontradas foi possível estabelecer conexões entre elas e entender como ocorre o processo de execução destes instrumentos de cooperação no âmbito institucional.

Resultados- Constatou-se que os termos de cooperação são firmados entre Fiocruz e o Fundo Nacional de Saúde (FNS) devido ao alinhamento dos objetivos estratégicos da Fiocruz com as demandas do Sistema Único de Saúde (SUS) e as políticas públicas de saúde propostas pelo Ministério da saúde. Destacou-se também a importância da FIOTEC, fundação de apoio, na operacionalização dos termos de cooperação firmados com o FNS, demonstrando a necessidade de harmonização e interação entre a Fiocruz e a FIOTEC para a melhoria na gestão do processo como um todo.

Limitações- A principal limitação da pesquisa foi a impossibilidade de analisar de forma mais profunda, como seria desejável, a operacionalização dos termos de cooperação oriundos do FNS no âmbito da Fiotec. No entanto, nas proposições sugeridas com base nas inferências realizadas a partir das evidências, é proposto o ajuste da relação Fiocruz/Fiotec como também a harmonização dos processos entre as fundações.

Aplicabilidade- Após a compreensão dos desafios para gestão orçamentária e financeira da Fiocruz operacionalizar esses termos de cooperação e o entendimento do comportamento desses instrumentos de cooperação no processo de execução, com o propósito de enviar a Fiocruz a propor uma reanálise na gestão desses instrumentos de cooperação, apresentou-se proposições que podem contribuir com essa iniciativa em diversos aspectos.

Contribuições para a sociedade- Entender o fenômeno elucidado por esse estudo, permitiu enxergar a necessidade institucional de avançar na melhoria da gestão dos termos de cooperação firmados com FNS para que a Fiocruz possa ser mais eficiente e eficaz na implementação dos objetivos estratégicos financiados através desses instrumentos de cooperação.

Originalidade- Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo relacionado ao comportamento dos instrumentos de cooperação com fonte de financiamento para que instituições públicas desenvolvam ações no campo da saúde pública.

Palavras-chave: Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Termos de Cooperação. Fiotec.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado/ Artigo original

ABSTRACT

Purpose- The purpose of this study was to comprehend the challenges to be overcome by Fiocruz' budgetary and financial management, due to the cooperation terms signed with the National Health Fund (NHF) being the main financing source of the institution's final activities. It was found that the cooperation terms are signed between Fiocruz and the FNS because of the alignment of Fiocruz's strategic objectives, the demands from the National Health Service (NHS) and the public health policies proposed by the Ministry of Health.

Design/Methodology- Adopting case study methodology, after documentation analysis, interviews and data analysis of the Strategic Management Supporting System (SMSS/Fiocruz), regarding the cooperation terms signed with the NHF from 2011 to 2015, from the evidences found, it was possible to establish connections among them and to understand how these cooperation instruments execution process occurs in the institutional scope.

Findings- It was found that the cooperation terms are signed between Fiocruz and the FNS because of the alignment of Fiocruz's strategic objectives, the demands from the National Health Service (NHS) and the public health policies proposed by the Ministry of Health. The importance of Fiotec, Fiocruz' supporting foundation, was also highlighted on operating the cooperation terms signed with the NHF, showing the need for harmonization and interaction between Fiocruz and Fiotec, for a better process management as a whole.

Research limitations- The main limitation of the research was the impossibility of analyzing in a deeper way, as it would be desirable, the operationalization of the terms of cooperation originating from the FNS within Fiotec. However, in the propositions suggested based on the inferences made from the evidence, it is proposed the adjustment of the Fiocruz / Fiotec relationship as well as the harmonization of the processes between the foundations.

Practical implications- After comprehending the challenges of Fiocruz' budgetary and financial management in operating these cooperation terms and understanding the behavior of these cooperation instruments in the execution process, the study proposed actions that may contribute with this initiative in many aspects.

Social implications- By understanding the phenomenon elucidated on this study, it has become clear the institutional need of advancing on management improvement of the cooperation terms signed with the NHF, so that Fiocruz can be more efficient and effective in implementing its strategic objectives financed through these cooperation instruments.

Originality- To our knowledge, this is the first study related to the behavior of cooperation instruments with source of funding for public institutions to take action in the field of public health.

Keywords: Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz). Terms of Cooperation. Fiotec.

Paper category: Master's thesis/ Research paper

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma Fiocruz	46
Figura 2: Quadro elucidativo das relações funcionais entre as unidades Fiocruz	48
Figura 3: Estrutura da coordenação de convênios/Fiocruz.....	50
Figura 4: Processo de formulação dos termos cooperação com o Ministério da Saúde (MS) .	54
Figura 5: Processo de formalização do TED entre a Fiocruz e o FNS.....	55
Figura 6: Processo de recebimento do orçamento e financeiro relativo ao TED/ FNS.....	57
Figura 7: Processo de contratação da FIOTEC para operacionalização dos TEDs/FNS por parte das unidades executoras.....	63
Figura 8: Gestão e monitoramento do TED/FNS em execução	64
Figura 9: Minuta de TED/FNS	66
Figura 10: Processo de prestação de contas Fiocruz/FNS.....	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comparativo referente ao recebimento de recursos a título de transferências voluntárias – instrumentos de cooperação e recursos recebidos referente à Lei Orçamentária Anual (LOA) nos anos de 2011 a 2015	15
Gráfico 2: Comparativo referente ao recebimento de recursos a título de transferências voluntárias e participação do FNS – período 2011 a 2015.....	16
Gráfico 3: Gráfico evolutivo dos projetos desenvolvidos pela Fiotec.....	61
Gráfico 4: Registro dos TEDs/ FNS vinculados aos anos de 2011 a 2015 – Fiocruz	69
Gráfico 5: Vinculação do repasse financeiro via TED/FNS ao Eixo estratégico Fiocruz.....	71
Gráfico 6: Distribuição dos TEDs/FNS por quantidade na Fiocruz.....	72
Gráfico 7: Valores repassados as unidades Fiocruz via TED/FNS	73
Gráfico 8: Valores recebidos via LOA pela Presidência e unidades técnico-científicas (2011-2015).....	74
Gráfico 9: Comparação dos valores recebidos via TED/FNS x LOA por unidade Fiocruz.....	75
Gráfico 10: Percentual de recursos recebidos via TED/FNS por unidade Fiocruz	76
Gráfico 11: Atraso no repasse da 1ª parcela a Fiocruz com base no cronograma de desembolso dos TEDs/FNS vigentes (2011 a 2015)	80

LISTA DE SIGLAS

BIOMANGUINHOS –	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
CPQAM –	Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães
CPQGM –	Instituto Gonçalo Moniz
CPQRR –	Instituto René Rachou
DIPLAN –	Diretoria de planejamento estratégico – Fiocruz
DIRAD –	Diretoria de Administração – Fiocruz
DIREB –	Diretoria regional de Brasília – Fiocruz
ENSP –	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
ESPIV –	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
FARMANGUINHOS –	Instituto de Tecnologia em Fármacos
FIOCRUZ –	Fundação Oswaldo Cruz
FIOTEC–	Fundação de Apoio, Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
FNS –	Fundo nacional de Saúde
ICC –	Instituto Carlos Chagas
ICICT –	Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde
ICT –	Instituição de Pesquisa Científica e Tecnológica
IFF –	Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira
INCQS –	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
INI –	Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas
IOC –	Instituto Oswaldo Cruz
LOA –	Lei Orçamentária Anual
MS –	Ministério da Saúde
SAGE/FIOCRUZ –	Sistema de Apoio a Gestão Estratégica da Fiocruz
SUS –	Sistema Único de Saúde
TED/FNS –	Termo de Execução Descentralizada firmado com o Fundo Nacional de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	19
3 REVISÃO DE LITERATURA.....	20
4 METODOLOGIA.....	27
5 MARCO LEGAL DA COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	29
6 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).....	34
6.1 O FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS)	39
7 A FIOCRUZ E A SAÚDE PÚBLICA.....	42
7.1 A ESTRUTURA FIOCRUZ.....	45
7.2 A COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS/FIOCRUZ	49
7.3 RELAÇÃO FIOCRUZ/FNS	51
7.4 FORMALIZAÇÃO DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO FIRMADOS COM FNS.....	54
7.5 A FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE (FIOTEC)	57
7.6 RELAÇÃO FIOCRUZ/FIOTEC	59
7.7 CONTRATAÇÃO DA FIOTEC PARA EXECUÇÃO DOS TEDS/FNS	61
7.8 MONITORAMENTO, ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS TEDS/FNS NA FIOCRUZ.....	63
8 ANÁLISE DE DADOS NO SISTEMA DE APOIO À GESTÃO ESTRATÉGICA (SAGE/FIOCRUZ)	69
9 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES	82
REFERÊNCIAS	87
GLOSSÁRIO	90
ANEXO A.....	92
ANEXO B.....	96
ANEXO C.....	99

1 INTRODUÇÃO

A Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) tem por fundamento promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico e ser um agente da cidadania. Esses são os conceitos que pautam a atuação da Fiocruz, vinculada ao Ministério da Saúde, a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina.

Conforme citam Buss e Gadelha (2002), a Fiocruz surgiu em 1900 com a denominação Instituto Soroterápico Federal, em resposta a uma crise sanitária representada pela ameaça de extensão da epidemia de peste bubônica do porto de Santos para o Rio de Janeiro, então capital do país. Sua finalidade básica consistia na substituição de produtos importados e aprimoramento tecnológico de soros e vacinas (BENCHIMOL, 1989). Esse projeto foi logo ampliado pela ação de Oswaldo Cruz, articulada ao processo de construção da nacionalidade do país. O saneamento e a reurbanização da capital, em que se articulava a lógica econômica centrada na intermediação financeira da exportação de produtos primários, formavam o projeto central dos primórdios da República. Tratava-se, para além da liberação dos portos, de criar um novo símbolo para a sede da República, superando a imagem de cidade colonial por outra, inspirada nas modernas metrópoles europeias. Para tanto, a nova higiene, surgida com a revolução pasteuriana, desempenhava papel central. Inspirado no Instituto Pasteur, o novo instituto constituiu-se fora da universidade e com um modelo organizacional que reunia as atividades de pesquisa, ensino, produção e prestação de serviços. Ao contrário da natureza privada de sua contraparte francesa, vinculou-se aos órgãos federais de saúde pública, o que lhe conferiu importante papel na formulação de políticas e ações de saúde pública.

Os referidos autores citados ainda destacam sobre a trajetória da Fiocruz que:

Tem sido, ao longo de seus mais de 100 anos de existência, uma das principais instituições científicas do país (sejam quais forem os indicadores utilizados) e, ao mesmo tempo, um dos mais importantes suportes técnico-científicos às ações de saúde pública empreendidas pelo Ministério da Saúde. Portanto, é neste espaço caracterizado como C&T em Saúde que pesquisa, ensina e produz a Fundação Oswaldo Cruz. (BUSS; GADELHA, 2002, p. 75).

A partir do ano 2000, a Fiocruz desenha uma história de desenvolvimento institucional relevante com ampliação de suas instalações, haja vista as demandas a ela endereçadas em virtude de sua posição de instituição estratégica para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Conforme decisão do Conselho Deliberativo da Fiocruz, o VI Congresso interno da instituição, ocorrido nos dias 29 e 30 de abril de 2010, apreciou e validou proposições de longo prazo tendo como data futura para alcance o ano 2022, contidas em um documento referência no qual incluiu diversos temas entre os quais o que trata acerca do modelo de gestão.

Após análises de contexto e desafios para o futuro da Fiocruz, foi definido como proposição primordial continuar sendo uma instituição diferenciada no campo da ciência e da tecnologia em saúde, de forma coerente com sua história.

Para alcançar a posição desejada, a Fiocruz definiu macrodiretrizes estratégicas, que norteiam sua agenda de mudanças. Tais orientações são sintetizadas em um mapa estratégico, cujas perspectivas essenciais são:

Primeira perspectiva – Orientadora de todas as demais, é aquela voltada diretamente aos resultados para a sociedade, assumindo os seguintes objetivos:

Promoção e melhoria das condições de vida e saúde da população, com ênfase na redução das desigualdades e iniquidades no acesso aos serviços e às condições promotoras da saúde, fortalecimento da sustentabilidade política, técnica e econômica do SUS, baseado em uma visão ampliada de saúde e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do país.

Segunda perspectiva – Ocupa-se dos processos estratégicos da instituição, refletindo os focos centrais de atuação. Nessa perspectiva, substitui-se o enfoque tradicional de programas institucionais por uma abordagem centrada em processos que se reflitam em resultados para a sociedade. São processos estratégicos da Fiocruz:

Desafios do SUS, ciência e tecnologia, saúde e sociedade, complexo produtivo e de inovação em saúde, saúde, ambiente e sustentabilidade e saúde, Estado e cooperação internacional.

Perspectiva de base – Denominada de gestão dos recursos (tangíveis e intangíveis), para o desenvolvimento da Fiocruz, essa perspectiva é pautada por uma estratégia integrada e de longo prazo. Seus objetivos são:

Inovação na gestão, gestão da informação e do conhecimento, gestão do trabalho, gestão da captação, cooperação e do financiamento e gestão da qualidade. (FIOCRUZ, 2014, on-line).

Dadas as perspectivas apresentadas, os recursos extraorçamentários provenientes das transferências voluntárias oriundas do Fundo Nacional de Saúde (FNS) têm sido uma

importante fonte de financiamento para a Fiocruz, tendo como finalidade específica sua aplicação em atividades ligadas a objetivos estratégicos da instituição. Possibilitando desta maneira o cumprimento da missão institucional perante a sociedade.

Não obstante, a partir de 2011 foi percebido um crescimento do volume financeiro de transferências voluntárias repassadas à Fiocruz através de instrumentos de cooperação como convênios, termos de cooperação e outros congêneres, recebidos pela Fiocruz conforme demonstra-se a seguir (Tabela 1):

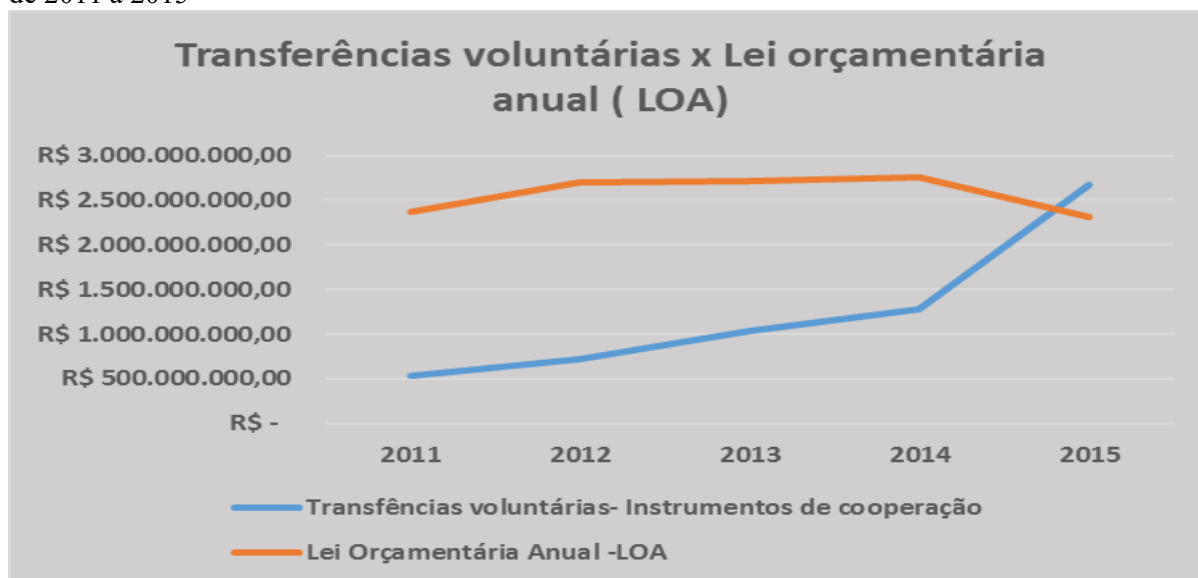
Tabela 1: Principais fontes de financiamento da Fiocruz

ANO	Transferências voluntárias – Instrumentos de Cooperação	Lei Orçamentária Anual LOA
2011	R\$ 533.330.990,00	R\$ 2.373.651.525,00
2012	R\$ 715.771.173,00	R\$ 2.704.303.523,00
2013	R\$ 1.035.224.873,00	R\$ 2.721.496.811,00
2014	R\$ 1.286.280.997,00	R\$ 2.756.858.267,00
2015	R\$ 2.665.569.579,47	R\$ 2.312.590.260,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração/Fiocruz–Valores históricos (agosto/2017).

Mais ainda, constatou-se uma trajetória na qual, em 2015, o montante recebido através da Lei Orçamentária Anual (LOA) pela Fiocruz foi superado pelo volume de recursos recebidos através das transferências voluntárias a título de instrumentos de cooperação.

Gráfico 1: Comparativo referente ao recebimento de recursos a título de transferências voluntárias – instrumentos de cooperação e recursos recebidos referente à Lei Orçamentária Anual (LOA) nos anos de 2011 a 2015



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração/Fiocruz– Valores históricos (agosto 2017).

Observando exclusivamente as transferências voluntárias, verificamos que o Fundo Nacional de Saúde (FNS) tem sido uma importante fonte de financiamento para instituição conforme demonstra-se a seguir (Tabela 2 e Gráfico 2):

Tabela 2: Participação do FNS nas transferências voluntárias recebidas pela Fiocruz

ANO	Valores recebidos por transferências voluntárias	Valores recebidos do FNS	% de participação do FNS – Valores recebidos
2011	R\$ 533.330.990,00	R\$ 514.672.425,49	96,50
2012	R\$ 715.771.173,00	R\$ 674.219.319,08	94,19
2013	R\$ 1.035.224.873,00	R\$ 999.816.016,29	96,58
2014	R\$ 1.286.280.997,00	R\$ 1.244.808.131,15	96,78
2015	R\$ 2.665.569.579,47	R\$ 2.628.949.144,99	98,63

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração/Fiocruz– Valores históricos (agosto 2017).

Gráfico 2: Comparativo referente ao recebimento de recursos a título de transferências voluntárias e participação do FNS – período 2011 a 2015



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração/Fiocruz – Valores históricos (agosto 2017).

O percentual de participação do FNS em razão dos recursos recebidos a título de transferências voluntárias nos anos observados, 2011 a 2015, sempre foi superior a 94%. Tal evidência comprova a relevância desta fonte de financiamento para a Fiocruz desenvolver suas atividades, como também demonstra existir alinhamento entre os objetivos institucionais, as demandas propostas pelo SUS e as políticas públicas propostas pelo Ministério da Saúde.

Como se trata de transferências voluntárias não previstas na Lei Orçamentária Anual da Fiocruz, sendo, portanto, classificadas como receita extraorçamentária, os termos de cooperação possuem objetos específicos, cronograma de execução predeterminado, programa de trabalho e vigência preestabelecida em razão do objeto pretendido.

Para atender às metas nos prazos propostos pelos termos de cooperação, a Fiocruz utiliza-se da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC), que tem por finalidade exclusiva dar suporte às atividades desenvolvidas pela Fiocruz.

Essa alternativa tornou-se necessária uma vez que o fluxo operacional estabelecido por lei para aquisições e contratos de serviços no âmbito da Administração Pública federal não

permite cumprir o cronograma de execução acordado, logo, inviabiliza a entrega do objeto pactuado. Ademais, a natureza jurídica da Fiocruz, fundação pública de direito público, possui diversas características jurídico-institucionais que causam limitações à plena operação da missão institucional em função dos diversos segmentos de atuação no campo da saúde pública.

Outrossim, com intuito de impulsionar as ações das instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica (ICT), sendo essas pertencentes à Administração Pública indireta ou entidades privadas sem fins lucrativos, a Lei 8.958/1994 avançou no sentido regulamentar as fundações de apoio. Por meio desta regulamentação, a atuação das fundações de apoio teve como propósito a melhoria da infraestrutura operacional, pois buscava-se criar as condições necessárias para o desenvolvimento de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

Com o decorrer do tempo, a norma legal evoluiu buscando flexibilizar a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços inerentes às atividades das instituições de pesquisa científica e tecnológica (ICT) pelas fundações de apoio.

Assim, sendo a Fiocruz considerada uma instituição de pesquisa científica e tecnológica no campo da saúde pública, para obter melhores condições para o desenvolvimento de suas atividades, passou a utilizar a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC) para operacionalizar dos termos de cooperação firmados com o FNS.

Vale ressaltar que essa possibilidade da atuação da Fiotec no apoio operacional da execução dos termos de cooperação firmados entre a Fiocruz e o FNS, tem sido uma ferramenta imprescindível para a entrega dos objetivos pactuados.

Neste sentido, a pesquisa em questão buscou responder à seguinte pergunta:

Quais os desafios para gestão orçamentária e financeira da Fiocruz decorrentes da operacionalização dos termos de cooperação firmados com FNS?

A Administração Pública federal direta, com intuito de prover melhor entrega para sociedade, utiliza-se da expertise adquirida pelas instituições da Administração indireta em suas áreas de atuação, para desenvolver programas, projetos e atividades de interesse recíproco mediante a formalização de convênios, termos de cooperação ou contratos de repasse.

Esses são regulados através de regras específicas que estipulam a maneira pela qual os recursos devem ser aplicados, como serão avaliados e de forma serão mensurados os resultados obtidos de cada instrumento de cooperação, devendo ser evidenciado através da

prestação e contas com a finalidade de dar transparência à sociedade, conceito esse preconizado através da Lei de Responsabilidade Fiscal e pelos conceitos de governança corporativa.

No âmbito da Fiocruz, em virtude do crescimento dos repasses oriundos do FNS, conforme evidenciado na Tabela 1 e Gráfico 1, tornou-se necessário tratar as questões relacionadas à gestão desses termos de cooperação, isso implica em compreender como estão inseridos os processos inerentes aos termos de cooperação na instituição e como se estabelece a relação entre Fiocruz e Fiotec em razão da operacionalização desses instrumentos.

Buscar a interação entre essas duas instituições foi uma das proposições acordadas no VII Congresso Interno Fiocruz (relatório final 2014).

Para responder à pergunta proposta para esta pesquisa, o presente estudo teve como objetivo principal o levantamento e análise de como os termos de cooperação firmados com o FNS, no período de 2011 a 2015, se inserem na dinâmica orçamentária e financeira da Fiocruz; tendo também como ênfase, a evidenciação de sua importância no financiamento de metas ligadas aos objetivos estratégicos institucionais e atividades finalísticas da instituição.

Como objetivos intermediários buscou-se entender as seguintes questões:

- a) como se dá o processo de formalização do termo de cooperação entre a Fiocruz e o Fundo Nacional de Saúde (FNS);
- b) compreender como estão estabelecidas as atuais relações entre a Fiocruz e Fundação de apoio, Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec);
- c) quais as principais questões relativas à prestação de contas da Fiocruz para com o Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Entende-se que a relevância deste estudo permite iniciar uma discussão, no âmbito da Fiocruz, no sentido de buscar a adoção de práticas que visem à melhoria na gestão institucional desses termos de cooperação, contribuindo desta maneira para melhoria dos processos organizacionais, de forma a impulsionar a sua eficiência, economicidade e maior satisfação na entrega de resultados as partes interessadas; conforme preconizam os objetivos corporativos para gestão (VII Congresso Interno – Relatório final 2014).

2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O foco desta pesquisa foi restrito à gestão dos termos de cooperação no que tange à sua execução e processos existentes relacionados à relação Fiocruz/Fiotec; não fora objeto deste estudo a análise do impacto final resultante das ações desenvolvidas na Fiocruz financiadas pelo FNS.

Outras implicações para a gestão da Fiocruz que possam existir, não relacionadas aos termos de cooperação firmados com o FNS, não serão abordadas nesta pesquisa, tais como convênios, contratos de parcerias ou outros instrumentos de cooperação congêneres que possam ter sido firmados entre a Fiocruz e outras instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos.

O período compreendido entre 2011 a 2015, selecionado para levantamento dos registros relativos aos termos de cooperação firmados entre em Fiocruz e o FNS, deu-se pelo fato de a Fiocruz reconhecer no relatório final do congresso interno de 2010 a necessidade de melhorar o acompanhamento dos instrumentos de cooperação formalizados com instituições em razão de contribuição significativa como fonte de financiamento para a implementação de atividades finalísticas da Fiocruz.

A partir deste reconhecimento, a coordenação de convênios da Fiocruz passou a incluir no sistema de apoio a gestão estratégica (SAGE) as informações relativas aos termos de cooperação formalizados, possibilitando melhor acompanhamento da execução desses instrumentos.

Importante destacar que este estudo está vinculado a uma proposição da vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional da Fiocruz, por meio da escola corporativa da instituição, no sentido de provocar uma discussão sobre temas que necessitem avançar na melhoria da gestão, com intuito de tornarmos a instituição mais eficiente no desenvolvimento de suas atividades.

Entende-se que os termos de cooperação firmados com o FNS sejam um desafio neste sentido.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Conforme descrito na introdução deste estudo, a Fiocruz definiu macrodiretrizes estratégicas que norteiam sua agenda de mudanças. Tais orientações são sintetizadas em um mapa estratégico, expresso por meio de perspectivas essenciais.

Mainardes, Matos Ferreira e Tontini (2015, p. 58), em seu estudo sobre o entendimento do conceito de estratégia e de gestão estratégica dos formandos em Administração (2015), oferecem como definição de estratégia:

Estratégia foi criada pelos gregos, que deram ao conceito uma conotação militar. O termo estratégia origina-se do grego *strategos*: “general no comando de tropas” ou “a arte do general” ou ainda “plano de destruição de inimigos por meio do efetivo uso de recursos” (BRACKER, 1980; STEINER; MINER, 1981; LEITÃO, 1995). Este termo já trazia a ideia de objetivo a ser alcançado e planos de ação a serem realizados em diversos cenários, de acordo com o comportamento do inimigo (SCHNAARS, 1991). Segundo Mintzberg e Quinn (1991), [...] historicamente estratégia está ligada à antecipação de cenários e planos de ação a serem desencadeados neles (SCHNAARS, 1991). Porém, jamais existiu uma definição única, definitiva de estratégia. O termo já teve vários significados, diferentes em sua amplitude e complexidade (CAMARGOS; DIAS, 2003), podendo significar políticas, objetivos, táticas, metas, programas, entre outros, numa tentativa de exprimir os conceitos necessários para defini-la (MINTZBERG; QUINN, 1991). (MAINARDES; MATOS FERREIRA; TONTINI, 2015, p. 58).

Para Motta (1991), a transposição do conceito de estratégia do sentido militar para a administração serviu para qualificar a amplitude da perspectiva, em escopo e tempo, e se fazia necessária em um mundo de mudanças crescentes.

Na Fiocruz, a implementação dos processos estratégicos vinculados à missão institucional, foram definidos a partir da perspectiva de entregas necessárias à sociedade no campo da saúde pública, para que seja possível o cumprimento de seu papel institucional em função das obrigações do Estado para com a sociedade.

Segundo Mintzberg (2006), a estratégia, como perspectiva, parte da premissa de como a organização pretende ser reconhecida no futuro projetado e tende a focar o dispêndio de seus recursos para fortalecer ou conquistar a excelência em determinada diretriz ou característica.

Neste sentido, a Fiocruz é reconhecida por toda sua trajetória de geração de benefícios sociais através de ações de saúde, inclusive em momentos de crise sanitária, tendo como foco ser capaz de continuar a prover soluções para as demandas atuais e futuras inerentes à saúde pública.

No que diz respeito ao foco estratégico da Fiocruz, Buss e Gadelha (2002) em seu artigo sobre a Fiocruz em relação à sua experiência centenária em biologia e saúde pública, descrevem que a base primordial do trabalho institucional foi e continuará sendo sempre a pesquisa em saúde como fonte do conhecimento da realidade e das alternativas para enfrentá-la.

Define-se pesquisa em saúde no contexto da Fiocruz (BUSS, 2001, p. 75) como

uma pesquisa que combina harmonicamente os conhecimentos sobre os mecanismos íntimos das nossas principais doenças, propiciados pela *pesquisa biomédica e biológica*, a medicina e a biologia experimentais, fonte de grande prestígio para Manguinhos e para o país. Com a *pesquisa clínica*, que identifica a expressão do processo de adoecimento nos indivíduos, bem como suas soluções, com a *pesquisa em saúde pública*, isto é, as pesquisas epidemiológica, social e histórica, assim como a investigação sobre políticas, sistemas e serviços de saúde, que agregam estratégias fundamentais para um enfrentamento global dos problemas de saúde.

Pinheiro (2004) enfatiza que em instituições de pesquisa como a Fiocruz, compromissadas em dar respostas às demandas da sociedade, através dos resultados de suas atividades científicas e tecnológicas, a capacidade de formular, identificar, priorizar e avaliar criticamente as demandas constitui-se ponto de caráter estratégico para o direcionamento dos esforços institucionais. Ademais, destaca a referida autora que:

Tendo identificado as prioridades institucionais, desenha-se uma nova demanda para as áreas de política, planejamento e gestão dos institutos governamentais de pesquisa, que refere-se à formulação e utilização de mecanismos e instrumentos institucionais capazes de induzir, integrar ou (re)orientar suas atividades científicas e tecnológicas na direção do atendimento das demandas, identificadas como prioritárias ou estratégicas no alcance da missão e visão institucionais.

Neste contexto, destaca-se o papel de mecanismos e programas institucionais como instrumentos de caráter estratégico, que sobrepostos às estruturas formais da organização, atuam no sentido de dinamizar, fortalecer, complementar ou integrar áreas de pesquisa e de desenvolvimento

tecnológico já existentes na organização, na criação e desenvolvimento de novos focos de atuação ou de aplicação para as áreas científicas e tecnológicas, bem como na promoção da interface entre a organização e os demais agentes públicos e privados. Para tanto, a estrutura de gestão destes mecanismos, torna-se peça-chave no alcance dos objetivos pretendidos pela organização. (PINHEIRO, 2004, p. 3).

No âmbito da Fiocruz, entende-se que os termos de cooperação firmados com o FNS são estratégicos para que seja possível dar continuidade às atividades precípuas da instituição, dando destaque aos que se relacionam diretamente com o desenvolvimento da ciência e tecnologia em saúde.

Devido ao aumento da complexidade dos desafios atuais no campo da saúde pública, ter as ações e atividades correlacionadas com perspectivas definidas, vai ao encontro com a necessidade de dar foco aos objetivos e demandas concebidas em fase anterior para o alcance de resultados projetados em determinado segmento do campo da saúde. Essas iniciativas têm sido financiadas em sua maioria por meio dessa fonte de recursos.

Neste sentido, tendo por base as diretrizes do plano nacional de saúde elaborado pelo Ministério da Saúde, o qual definiu objetivos prioritários a serem alcançados por meio do SUS, a Fiocruz passou a construir um planejamento estratégico alinhado ao plano estratégico governamental pactuado em função da busca de avanços no campo da saúde. Para tanto, os instrumentos de cooperação entre entes governamentais que passaram a ser adotados, tinham por finalidade a realização de ações coordenadas e direcionadas aos objetivos definidos conforme destaca Machado, De Faria Batista e De Lima (2010, p. 2375):

São destacados pontos prioritários, como a adoção do critério de necessidades de saúde para o planejamento e a programação, a adequação de instrumentos e a cooperação entre esferas de governo para o fortalecimento e a equidade no planejamento. Por fim, o Pacto pela Saúde propõe a formalização dos acordos estabelecidos entre as esferas de governo por meio da assinatura de termos de compromisso de gestão, que compreendem responsabilidades, objetivos e metas associados a indicadores de monitoramento.

Esse movimento de cooperação para realização de atividades vinculadas a um objetivo maior, definido por meio de diretrizes centrais, corroborou com as aspirações institucionais uma vez que a Fiocruz já adotava este modelo para formalização de parcerias no cenário

internacional, tendo como objetivo o financiamento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em saúde, ensino e transferências de tecnologia.

Dessa forma, impulsionada pela reforma do Estado, promovida a partir 1995, com proposta de construir um modelo de gestão pública capaz de tornar o país mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, a Fiocruz passou a adotar práticas do modelo gerencial na gestão de suas atividades.

Tal adoção vem sendo solidificada ao longo do tempo, uma vez que seus pilares como profissionalismo, orientação para resultados e foco voltado para eficácia das ações, se diferenciam do modelo burocrático existente na instituição até o advento da reforma do Estado brasileiro com ênfase na gestão administrativa. Sobre esse processo de mudança no modelo de gestão da instituição Silva (2009, p. 20) descreve que:

O modelo de gestão da Fiocruz, orientado para resultados, ainda necessita superar limitações e adequar-se mais a um contexto de modernidade, cabendo registrar que muitas inovações ocorridas foram impulsionadas pelas fortes políticas e diretrizes para o avanço da gestão pública no país.

Abordagem gerencial na Administração Pública buscava aproximar a gestão pública com as práticas adotadas na iniciativa privada, objetivando alcançar ganho na gestão administrativa no que tange ao incremento da eficiência, economicidade e maior eficácia nos serviços públicos. Sobre esse propósito, Motta (2013, p. 84) destaca que:

Desde o século XIX, propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Anunciada muitas vezes durante décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia espalhou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XX. O *New Public Management* (NPM) apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços.

Contudo, o referido autor alerta para as diferenças de finalidade e dinâmica entre a instituição pública e privada, tal distanciamento tem gerado ganhos abaixo da expectativa em razão das dificuldades de se promover movimentos na Administração Pública ligados a princípios gerencialistas utilizados de forma cotidiana na iniciativa privada:

As empresas privadas e as organizações públicas possuem características bastante distintas em termos de dinâmicas ou finalidades. Algumas dessas características podem ser camufladas nas formas institucionais, mas emergem rapidamente no cotidiano administrativo. Interferências políticas de instâncias superiores ocorrem a todo momento e não cessam nas opções do campo político/gerencial superior, mas desenvolvem-se continuamente e durante todas as etapas das ações administrativas. (MOTTA, 2013, p. 85).

Sob a ótica do enfoque gerencial para gestão pública, a ideia de descentralização como princípio na esfera pública ganhou expressão em razão da necessidade de avançar em políticas sociais que pudessem melhorar a qualidade de vida da sociedade brasileira, diminuir a desigualdade social e buscar erradicação da pobreza. Dessa forma, era possível delegar atribuições a diferentes tipos de organizações do setor público, levando em consideração sua missão institucional, seja para formulação, financiamento, execução ou fiscalização das ações vinculadas as políticas públicas sociais.

Para Arretche (2002), o programa de reformas derivou de uma avaliação negativa dos resultados do modelo anterior. O novo governo avaliava que a corrupção e ineficiência administrativas dos governos civis anteriores foram possíveis graças à centralização federal; por conseguinte, era forte a concepção, derivada desta primeira, que associava positivamente descentralização a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão.

Para Guinmarães (2002), na dimensão administrativa, a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da Administração ao cumprimento de seus objetivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades.

Nesse quadro de mudanças na gestão pública, o processo orçamentário, conforme propõe a Constituição Federal de 1988, deveria ser realizado baseado em duas premissas: visão estratégica e transparência (REZENDE; CUNHA, 2014). Dessa forma, almejava-se viabilizar a construção de uma proposta orçamentária anual que pudesse expressar, por meio das prioridades definidas para alocação dos recursos, alinhamento com um plano estratégico anteriormente definido.

Sobre esse aspecto, os referidos autores destacam que:

[...] o processo orçamentário deveria atender a dois requisitos essenciais: visão estratégica e transparência. Para isso, deveria cumprir três etapas complementares. Primeiro, o orçamento deveria estar ancorado em um plano plurianual que contemplasse estratégias e diretrizes nacionais para um horizonte de quatro anos e indicasse as prioridades com respeito à repartição de recursos dos orçamentos anuais relativos ao período abrangido pelo plano. Segundo, a elaboração do orçamento de cada ano seria balizada por parâmetros a serem estabelecidos em uma lei de diretrizes orçamentárias. Terceiro, a elaboração do orçamento anual deveria obedecer às diretrizes definidas na referida lei e não poderia conter programas e projetos que não fizessem parte do respectivo plano plurianual. (REZENDE; CUNHA, 2014, p. 19).

Baseado nesta perspectiva, de que o plano estratégico deve delinear os preceitos da elaboração da proposta orçamentária nas organizações públicas, De Figueiredo (2010) enfatiza que o planejamento estratégico estabelece os objetivos maiores da instituição e a estrutura de programação especifica os programas no seu nível mais agregado para atingir os objetivos previstos no plano. Os programas se desdobram em níveis de menor agregação, como projetos e atividades, onde serão alocadas as dotações orçamentárias.

Torna-se perceptível a importância da definição do orçamento anual para que a instituição pública seja capaz de alcançar seus propósitos e metas institucionais. Sobre essa dimensão do orçamento público para as instituições Dal Bem Pires e Motta (2006, p. 23) destacam em seu estudo sobre a evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade que:

A gestão de uma instituição, independentemente de sua natureza jurídica, tem no seu orçamento um instrumento capaz de orientar as decisões que devem ser tomadas no sentido de alcançar os objetivos pretendidos, através da materialização das ações pensadas e programadas para um período determinado, no caso, um ano. A elaboração do orçamento permite identificar previamente os recursos disponíveis e mobilizáveis, que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas em função da política implementada pelo governante. Por isso, o orçamento tem-se constituído no mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos.

No caso da Fiocruz, em função da diversidade existente em seu portfólio de atividades e seu grau de comprometimento com as demandas sociais sob responsabilidade do Estado, principalmente no campo da saúde, os objetivos pretendidos e programados para entrega em determinado período pela instituição, necessitam de um dispêndio muito maior que os recursos disponibilizados através de seu orçamento anual podem suportar.

No entanto, essas demandas sociais não são de responsabilidade exclusiva da Fiocruz, mas sim do Estado brasileiro para com sociedade, sendo o Ministério da Saúde o responsável por planejar de que maneira serão implementadas as políticas públicas e as ações através do SUS. Desta maneira, os recursos públicos que irão materializar as ações pensadas e programadas para implementação das políticas públicas no campo da saúde, estão atreladas ao orçamento do Ministério da Saúde.

Após a aprovação da sua Lei Orçamentária Anual (LOA), o Ministério da Saúde promove a descentralização dos créditos orçamentários as instituições públicas, conforme sua *expertise* em determinado segmento da saúde, para que implementem as ações necessárias em razão de determinado objetivo pretendido.

Assim, anualmente, a Fiocruz recebe através dos termos de cooperação firmados com o FNS, o orçamento necessário para desenvolver as ações, conforme metas programadas, pactuadas por meio desses instrumentos de cooperação.

Portanto, entender os desafios para gestão orçamentária e financeira da Fiocruz em função do financiamento de suas atividades finalísticas por meio dos termos de cooperação firmados com FNS e não pelo seu orçamento aprovado através da LOA torna-se necessário, pois as atividades ligadas aos processos estratégicos institucionais vinculados a eixos de atuação que a Fiocruz se propõe a desenvolver, dependem da deliberação do Ministério da Saúde e da liberação dos recursos por parte do FNS.

4 METODOLOGIA

“Uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes” (YIN, 1994, p. 13).

Para melhor entender o fenômeno, objeto da presente pesquisa, adotou-se o estudo de caso exploratório sob a perspectiva qualitativa. Buscou-se verificar como ocorrem os processos de formulação, formalização, execução, prestação de contas e contratação da Fiotec em função da operacionalização dos termos de cooperação firmados com o FNS, como também buscou-se evidenciar como estes processos se estabelecem sob a ótica funcional da instituição.

No processo de coleta de dados, buscou-se levantar todas as informações existentes na Fiocruz sobre os termos de cooperação firmados com o FNS no período de 2011 a 2015. Para tanto extraiu-se do Sistema de Apoio a Gestão Estratégica da Fiocruz (SAGE/Fiocruz) os registros vinculados aos anos citados para que de forma preliminar, quais dados estavam disponíveis e sobre que aspectos seria possível fazer análises em função do objetivo da pesquisa.

A partir da referida base de dados, realizou-se uma análise para identificar os registros relativos aos termos de cooperação que foram realmente formalizados com FNS e tiveram sua execução realizada pela Fiocruz.

Após isso, buscou-se ter evidências da relevância desses termos de cooperação no âmbito institucional e qual sua relação com os processos estratégicos da Fiocruz estabelecidos por eixo de atuação. Buscou-se também evidenciar aspectos comportamentais relativos à sua execução no âmbito institucional, sendo de suma importância para o processo de gestão destes termos de cooperação firmados com FNS.

Yin (1994, p. 92) também sugere que há táticas para melhorar a validade da construção:

[...] o uso de múltiplas fontes de dados pode contribuir para um alto grau de validade de construto, uma vez que “múltiplas fontes de evidência fornecem essencialmente múltiplas medidas do mesmo fenômeno”.

Nessa linha, foram realizadas seis entrevistas-chaves, semiestruturadas (referenciadas neste estudo como E1, E2, E3, E4, E5 e E6) com gestores da Fiocruz de diversas áreas que, em suas atividades cotidianas, tiveram envolvimento com esses termos de cooperação quer seja no plano estratégico (vice-presidentes e diretores de unidades) quer seja no plano operacional (coordenadores dos projetos desenvolvidos na Fiocruz financiados com recursos oriundos dos termos de cooperação firmados com o FNS).

Quanto ao perfil dos entrevistados, E1 trabalha há quinze anos na Fiocruz e possui dez anos na gestão da coordenação de convênios, E2 trabalha há seis anos na Fiocruz e possui dois anos à frente da coordenação de projetos vinculados às vice-presidências, E3 trabalha há mais de vinte anos na Fiocruz e foi durante oito anos o principal executivo da Fiotec, E4 trabalha há mais de trinta anos na Fiocruz, estando há sete anos à frente do Departamento Financeiro da instituição, E5 trabalha há mais de quinze anos na Fiocruz atuando no planejamento orçamentário há mais de seis anos, e E6 trabalha há mais de trinta anos na instituição tendo sido um dos principais responsáveis pela criação da Fiotec e atuado como vice-presidente da instituição durante oito anos.

Importante ressaltar que as entrevistas foram de grande valia, contribuindo substancialmente na validação das evidências percebidas com relação à pergunta de pesquisa.

A partir da análise documental relativa ao contexto institucional e organizacional da Fiocruz em razão dos termos de cooperação firmados com FNS, entrevistas realizadas e coletas dos dados no sistema SAGE/Fiocruz, foi possível tratar os dados por meio da investigação de conexões existentes entre as evidências obtidas, permitindo inferir sobre diversos aspectos com relação ao objeto de pesquisa.

Como resultado dessas inferências, foi possível sugerir proposições relativas à melhoria da gestão desses termos de cooperação no âmbito institucional.

Quanto às limitações metodológicas, cabe ressaltar que, devido ao fator tempo e limitação do objeto da pesquisa, não foi possível analisar de forma mais profunda, como seria desejável, a operacionalização dos termos de cooperação oriundos do FNS no âmbito da Fiotec.

No entanto, nas proposições sugeridas com base nas inferências realizadas a partir das evidências, é proposto o ajuste da relação Fiocruz/Fiotec como também a harmonização dos processos entre as fundações. Desta maneira, tendo como foco específico deste estudo os desafios para gestão orçamentária e financeira da Fiocruz em razão dos termos de cooperação firmados com FNS, não é indicado, a princípio, a generalização ou replicação desta pesquisa em virtude da especificidade da instituição em questão.

5 MARCO LEGAL DA COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Apesar da escassez de referência teórica sobre os termos de cooperação, é possível correlacioná-los com os convênios. Realizando uma retrospectiva da história da Administração Pública no Brasil, iremos evidenciar que outrora os convênios tinham a finalidade de realizar acordos cooperação entre os entes federados, conforme elucida Nogueira (2011, p. 83):

Inicialmente, cumpre destacar que o instrumento de convênio fora previsto pelo anterior sistema constitucional em capítulo referente às competências dos Estados e municípios.

Constituição Federal de 1967

[...]

CAPÍTULO III

Da Competência dos Estados e Municípios

[...]

Art. 13 – Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

[...]

§ 3º Para a execução, por funcionários federais ou municipais, de suas leis, serviços ou decisões, os Estados poderão celebrar convênios com a União ou os Municípios.

Verifica-se, nesta passagem, que o convênio apenas era permitido quando celebrado entre entes federados, não se facultando sua edição com entidades privadas. Ainda sob a égide da Constituição anterior, mas recepcionado pela atual, o Decreto-lei nº 200, de 1967, ao prever a descentralização das atividades administrativas, referiu-se, do mesmo modo, que o convênio apenas poderia ser firmado entre entidades políticas.

Decreto-Lei 200 de 1967

CAPÍTULO III — DA DESCENTRALIZAÇÃO

[...]

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

[...] b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

Sob essa ótica, podemos constatar que os convênios, e mais recentemente os termos de cooperação, cumprem esse papel como instrumentos de cooperação entre entes federados e permitem a descentralização do crédito orçamentário para a realização de atividades

previamente definidas no objeto do instrumento, conforme Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011 e Decreto 8.180, de 30 de dezembro de 2013:

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011

Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

[...]

XXIV – termo de cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente;

[...]

DECRETO Nº 8.180, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013

Art. 1º O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

[...]

III – termo de execução descentralizada – instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

[...]

Art. 12-A. A celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades:

I – execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;

II – realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;

III – execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou

IV – ressarcimento de despesas.

Já a Constituição Federal vigente permitiu que o convênio tivesse uma abrangência maior, pois contempla a possibilidade de firmar acordo de cooperação com entidades

privadas filantrópicas e as sem fins lucrativos, conforme menciona o art. 199, inciso I, da CF/1988:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Especificamente sobre os termos de cooperação, objeto deste estudo, é importante ressaltar seu alinhamento com o momento atual da Administração Pública em face da necessidade de o Estado apresentar melhores entregas com eficiência em um intervalo de tempo pré-estipulado.

Tal iniciativa tem por objetivo atender de forma efetiva às demandas e expectativas da sociedade, não de outra forma, a desburocratização dos processos e a descentralização são marcos da Administração Pública gerencial enfatizados por Bresser Pereira (1996, p. 1):

A primeira reforma foi burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de Administração Pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

A Fiocruz tem por missão institucional produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do SUS, que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa ampla do direito à saúde e cidadania como valores centrais (Aprovado no VI Congresso Interno 2010).

Tem o reconhecimento social como instituição pública estratégica do Estado para saúde, atuando fortemente na promoção a saúde e fortalecimento do SUS, tendo o FNS como seu principal financiador através dos termos de cooperação.

Como a crescente quantidade de termos de cooperação formalizados entre a Fiocruz e o FNS e volume de recursos envolvidos nessa operação, a Fiocruz tem encontrado entraves, quer seja no âmbito procedimental ou temporal em razão dos cronogramas de execução pactuados nestes termos, onde boa parte desses entraves estão relacionados às normas e procedimentos necessários para aquisições de serviços e compras no âmbito da Administração Pública baseados na Lei 8.666/1993, à qual esses instrumentos também estão enquadrados:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

A rigidez dessa lei, quanto aos procedimentos do ato licitatório, foi atenuada com a possibilidade da contratação da Fiotec por dispensa de licitação para execução das atividades pactuadas em razão dos objetos pretendidos nos instrumentos de cooperação.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994.

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional,

científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

[...]

§ 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o **caput** e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

Dessa forma, conforme referenciado, torna-se indispensável entender o papel da Fiotec na operacionalização dos termos de cooperação oriundos do FNS.

6 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu um grande desafio para a promoção, proteção e recuperação da saúde em todo Estado brasileiro através da formulação política e organizacional para o reordenamento dos serviços e ações de saúde por intermédio da criação de um Sistema Único de Saúde (SUS). Esse objetivo de tamanha proporção fora alicerçado em consonância com expectativa de obter grandes avanços nacionais em áreas sociais, sendo a promoção da saúde um grande pilar na implantação dessa estratégia voltada para o bem-estar social.

Dentro dessa perspectiva, ocorreu a consolidação do Sistema Nacional de Saúde (SNS) no SUS almejando que ele tenha a capacidade de prover os serviços de saúde e assistência necessários para garantir o direito social universal à saúde em todo território brasileiro, conforme enfatiza o art. 6º da CF/1988:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Garantir um direito dessa magnitude em um país de dimensões continentais trouxe consigo a necessidade de distribuir responsabilidades de sustentação e financiamento com os entes da Federação em virtude das competências e atribuições do SUS para com a sociedade, sob a ótica de um processo de reorganização do Estado democrático de direito conforme enfatiza o art. 196, § 1º, em consonância com art. 195, § 10º, CF/1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[...]

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

[...]

Art. 195

[...]

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

O SUS, conforme Roncalli (2003, p. 28), “é resultado de uma trajetória de lutas do Movimento Sanitário Brasileiro, intensificado a partir dos anos 1970 e 1980 em consonância com as lutas pelo processo de redemocratização da sociedade brasileira”.

Dessa forma, estabeleceu-se uma gestão descentralizada para SUS, com a proposta de se perseguir a equidade na gestão, possibilitando a efetiva melhoria nas condições de saúde da população brasileira em todo o território nacional e buscando redução as desigualdades inter-regionais existentes.

Conforme cartilha confeccionada pelo Ministério da Saúde, através da Secretaria Nacional de Assistência à Saúde em 1990, sobre doutrina e princípios do SUS, ABC do SUS, o sistema foi construído norteado por princípios doutrinários e organizacionais; sendo os princípios doutrinários a universalidade, equidade e integralidade.

A universalidade e a garantia de atenção à saúde por parte do sistema a todo e qualquer cidadão. Com a universalidade, o indivíduo passa a ter direito de acesso a todos os serviços públicos de saúde, assim como àqueles contratados pelo poder público. Saúde é direito de cidadania e dever dos governos municipal, estadual e federal. Ou seja, a única condição para se ter direito de acesso aos serviços e ações de saúde é precisar deles.

A equidade assegura ações e serviços de todos os níveis de acordo com a complexidade que cada caso requeira, more o cidadão onde morar, sem privilégios e sem barreiras. Todo cidadão é igual perante o SUS e será atendido conforme suas necessidades até o limite do que o sistema puder oferecer para todos.

A integralidade é o reconhecimento na prática dos serviços de que cada pessoa é um todo indivisível e integrante de uma comunidade; as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde formam também um todo indivisível e não podem ser compartimentalizadas e as unidades prestadoras de serviço, com seus diversos graus de complexidade, formam também um todo indivisível, configurando um sistema capaz de prestar assistência integral.

Os princípios organizacionais são regionalização e hierarquização, resolubilidade, descentralização, participação dos cidadãos e complementariedade do setor privado.

Regionalização e hierarquização estabelecem que os serviços devem ser organizados em níveis de complexidade tecnológica crescente, dispostos em uma área geográfica delimitada e com a definição da população a ser atendida. Isso implica na capacidade de os serviços oferecerem a uma determinada população todas as modalidades de assistência, bem como o acesso a todo tipo de tecnologia disponível, possibilitando um ótimo grau de resolubilidade (solução de seus problemas).

A rede de serviços, organizada de forma hierarquizada e regionalizada, permite maior conhecimento dos problemas de saúde da população da área delimitada, favorecendo ações de vigilância epidemiológica, sanitária, controle de vetores, educação em saúde, além das ações de atenção ambulatorial e hospitalar em todos os níveis de complexidade.

Resolubilidade é a exigência de que, quando um indivíduo busca o atendimento ou quando surge um problema de impacto coletivo sobre a saúde, o serviço correspondente esteja capacitado para enfrentá-lo e resolvê-lo até o nível da sua competência.

Descentralização é entendida como uma redistribuição das responsabilidades quanto as ações e serviços de saúde entre os vários níveis de governo, a partir da ideia de que quanto mais perto do fato a decisão for tomada, mais chance haverá de acerto. Deverá haver uma profunda redefinição das atribuições dos vários níveis de governo com um nítido reforço do poder municipal sobre a saúde é o que se chama municipalização da saúde.

A participação dos cidadãos é a garantia constitucional de que a população, através de suas entidades representativas, participará do processo de formulação das políticas de saúde e do controle da sua execução, em todos os níveis, desde o federal até o local. Essa participação deve se dar nos Conselhos de Saúde, com representação paritária de usuários, governo, profissionais de saúde e prestadores de serviço. Outra forma de participação são as conferências de saúde, periódicas, para definir prioridades e linhas de ação sobre a saúde.

Deve ser também considerado como elemento do processo participativo o dever de as instituições oferecerem informações e conhecimentos necessários para que a população se posicione sobre as questões que dizem respeito à sua saúde.

Complementariedade do setor privado, conforme definição constitucional, poderá ocorrer quando, por insuficiência do setor público, for necessária a contratação de serviços privados e isso deve se dar sob três condições:

- a) a celebração de contrato, conforme as normas de direito público, ou seja, interesse público prevalecendo sobre o particular;

- b) a instituição privada deverá estar de acordo com os princípios básicos e normas técnicas do SUS. Prevalecem assim, os princípios da universalidade, equidade, etc., como se o serviço privado fosse público, uma vez que, quando contratado, atua em nome deste;
- c) a integração dos serviços privados deverá se dar na mesma lógica organizativa do SUS, em termos de posição definida na rede regionalizada e hierarquizada dos serviços. Dessa forma, em cada região, deverá estar claramente estabelecido, considerando-se os serviços públicos e privados contratados, quem vai fazer o que, em que nível e em que lugar.

Dentre os serviços privados, devem ter preferência os serviços não lucrativos, conforme determina a Constituição. Assim, cada gestor deverá planejar primeiro o setor público e, na sequência, complementar a rede assistencial com o setor privado, com os mesmos concertos de regionalização, hierarquização e universalização; conforme enfatiza o art. 199, §1º, CF/1988:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Torna-se fundamental o estabelecimento de normas e procedimentos a serem cumpridos pelos conveniados e contratados, os quais devem constar, em anexo, dos convênios e contratos.

Sobre essas regras constitucionais e legais, conforme sua regulamentação em 1990 através da Lei 8.080/1990, fora construído essa importante estratégia no campo da saúde correlacionada com o macro objetivo nacional da construção de um país socialmente mais justo.

Buss e Gadelha (2002) descrevem que a Constituição Federal de 1988 criou o Sistema Único de Saúde e definiu, entre suas atribuições, “incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico”. De outro lado, a Lei 8.080/1990 dispõe sobre os diversos campos que compõem o SUS. Simplificadamente, pode-se dizer que o SUS possui

dois grandes campos de atuação, o da saúde individual (preventiva e curativa) e o da saúde coletiva ou populacional (saúde pública).

Para Souza (2008), se é difícil ter o SUS legal e cabalmente implantado nas atuais condições sociais do país, não é menos difícil reverter esse quadro sem uma política de saúde baseada nos princípios de universalidade e equidade. Nesse sentido, o SUS, necessário para que tenhamos uma sociedade mais justa, está definido nos seus princípios legais. Por sua vez, o SUS possível hoje é aquele que se encontra no funcionamento cotidiano dos serviços de saúde.

Fadel (2009, p. 446) ressalta que:

A importância do reconhecimento de estratégias consolidadoras do Sistema Único de Saúde (SUS) vem crescendo paulatinamente no Brasil, tanto sob a perspectiva constitucional, relativa à conquista de direitos individuais e coletivos; quanto ao campo das ações, enfatizando-se a valorização das dimensões que envolvem a participação popular nos processos decisórios em saúde. Inúmeras e constantes são as tentativas de ampliação de mecanismos que levem à otimização dos serviços públicos de saúde e ao acesso dos usuários a todos os níveis de atenção do sistema, entretanto, a questão assume uma forte complexidade ao considerarem-se as enormes desigualdades geográficas, culturais e socioeconômicas que há tempos permeiam o país.

Através do SUS ocorreram avanços no que tange à universalização na atenção à saúde de forma nacional, conforme explicita Santos (2007), em artigo sobre o desenvolvimento do SUS:

Apesar das adversidades a partir de 1990 (subfinanciamento e precarização da gestão dos recursos humanos), a inclusão social por meio do acesso aos bens de saúde prosseguiu com gigantesco esforço e eficiência, alcançando, em 2005, o volume de 1,3 bilhão de atendimentos básicos em 64 mil unidades ambulatoriais, 1,1 bilhão de procedimentos especializados, 600 milhões de consultas, 11,6 milhões de internações em 5.900 hospitais, 360 milhões de exames laboratoriais, 10 milhões de ultra-sonografias, 1,2 milhão de tomografias, 213 mil ressonâncias, 9 milhões de seções de hemodiálise, 23.400 transplantes de órgãos e tecidos, importantes avanços no desenvolvimento de conhecimentos e tecnologias em áreas críticas (imunobiológicos, fármacos, informação, gestão descentralizada e outras), 152 milhões de vacinas, controle da AIDS, ações de vigilância em saúde e outras. Um dos passos mais importantes na universalização dos cuidados foi dado por meio dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde

da Família (PACS/PSF), no maior programa público e mundial de imunização, e no programa de controle da AIDS mais eficaz do Terceiro Mundo e referência internacional.

No entanto, Paim (2013), em uma análise sobre os 25 anos do SUS, informa que ainda há muito que fazer para tornar o SUS universal e público, bem como para assegurar padrões elevados de qualidade. Seus maiores desafios são políticos, pois supõem a garantia do financiamento do subsistema público, a redefinição da articulação público-privada e a redução das desigualdades de renda, poder e saúde.

Segundo Júnior e Júnior (2006, p. 17), “o conceito de saúde foi ampliado e vinculado às políticas sociais e econômicas”.

Com isso foi criado o SUS que descentralizou as políticas de saúde deixando-as a cargo de municípios e Estados, de forma que atendessem ao direito devido à população (MATTA; SILVA; FERREIRA, 2014; FLEURY; OUVENEY, 2014; JÚNIOR; JÚNIOR, 2006).

Portanto, fazem parte do Sistema Único de Saúde os centros e postos de saúde, os hospitais públicos – incluindo os universitários, os laboratórios e hemocentros (bancos de sangue), os serviços de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica, Vigilância Ambiental, além de fundações e institutos de pesquisa acadêmica e científica, como a Fiocruz e o Instituto Vital Brazil.

6.1 O FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS)

Para sustentabilidade financeira a nova proposta de promoção e atenção à saúde em todo território brasileiro através das unidades e instituições pertencentes ao SUS, um novo modelo de financiamento para este fim fora planejado à luz dos ditames estabelecidos na Constituição Federal conforme art. 195, §10, e art. 196, §1º.

Art. 195.

[...]

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

[...]

Art. 196.

[...]

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Não obstante ao grande desafio proposto ao Estado brasileiro, em razão da consolidação do direito universal e igualitário à saúde a todas as pessoas através das ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, foram atribuídas ao SUS na Constituição Federal outras competências correlacionadas com o conceito amplo de saúde conforme enfatiza Lobato (2011, p. 1):

A saúde é uma necessidade humana básica, porque não existe vida humana sem adoecimento. Embora se possa prevenir e evitar doenças, não é possível eliminá-las. Mas a saúde não está relacionada somente à ausência de doenças. Saúde não é somente não estar doente. Em nosso dia a dia falamos de saúde como bem-estar, até mesmo como “felicidade”. Assim, saúde se relaciona também a um conjunto de situações que vão desde a segurança até a existência de uma renda razoável, uma habitação segura, um ambiente saudável.

Dessa forma, art. 200 da CF/1988 estipula as seguintes competências ao SUS:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I – controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II – executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III – ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V – incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

- VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- VII – participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Neste sentido, o FNS assumiu o papel de gestor dos recursos financeiros do SUS na esfera federal, atuando como centralizador dos recursos arrecadados pelos entes responsáveis pelo financiamento do sistema e descentralizador dos recursos para os Estados, municípios e instituições responsáveis por atividades e atribuições vinculadas ao SUS.

Instituído pelo Decreto 64.867, de 24 de julho de 1969, como um fundo especial, o FNS tem como missão contribuir para o fortalecimento da cidadania, mediante a melhoria contínua do financiamento das ações de saúde.

Através de eixos estratégicos definidos para formatação de políticas públicas no campo da saúde, o FNS vem, sistematicamente, descentralizando recursos aos entes federados e instituições a fim de que atividades específicas sejam realizadas relacionadas à função do SUS para a sociedade brasileira.

Conforme descreve Souza (2002), as normas operacionais definem critérios para que Estados e municípios voluntariamente se habilitem a receber repasses de recursos do FNS para seus respectivos fundos de saúde. A habilitação às condições de gestão definidas nas normas operacionais é condicionada ao cumprimento de uma série de requisitos e ao compromisso de assumir um conjunto de responsabilidades referentes à gestão do sistema de saúde.

No caso da Fiocruz, a relação com FNS se baseia na cooperação técnica e financeira com objetos pretendidos e atividades específicas a desenvolver, acordadas por meio dos termos de cooperação.

7 A FIOCRUZ E A SAÚDE PÚBLICA

A Fiocruz tem desempenhado função estratégica para o SUS, haja vista sua capacidade de inovação e desenvolvimento de tecnologias de produção, produtos e processos de grande relevância para saúde pública brasileira. Tal reconhecimento advém da longa trajetória de contribuições para avanços significativos no campo da promoção, recuperação e atenção à saúde, principalmente em cenários de crise sanitária e epidemias que desestabilizaram a saúde pública brasileira no século XX, conforme relatado no IV congresso interno Fiocruz (2002) e descrito por Chagmon (2007, p. 26) sobre o contexto institucional da Fiocruz:

Fundação Oswaldo Cruz, originária do início do século XX, oriunda do Instituto Soroterápico Federal, que foi constituído em 25 de maio de 1900, com a missão de proporcionar resultados no combate a graves problemas de saúde pública no país, como resposta a uma crise sanitária que assolava o porto de Santos e ameaçava estender a epidemia de peste bubônica até a capital federal, na ocasião, o Rio de Janeiro (Fiocruz, Congresso Interno, 2002). Nasceu com o objetivo principal de substituir as importações e gerar o aprimoramento tecnológico de soros e vacinas. O projeto foi ampliado, a partir de 1903, já com a direção do Dr. Oswaldo Cruz, formado pelo Instituto Pasteur, de Paris – França, que em sua gestão introduziu grandes movimentos inovadores, inspirados nos conhecimentos adquiridos, para lograr êxito em sua missão, construindo assim, grandes resultados para a saúde pública brasileira. (Fiocruz, IV Congresso Interno, 2002).

Segundo Emerick (2004), uma das características mais marcantes da Fiocruz, ao longo de toda a sua história centenária (eis que fundada no ano de 1900), é a sua atuação voltada para a resolução de problemas concretos relativos à saúde pública e ao desenvolvimento de atividades científicas, o “que permitiu à Instituição tanto tratar de problemas já existentes, como também identificar novos problemas de saúde pública e as maneiras de enfrentá-los, além do reconhecimento internacional da sua importância científica como fonte de legitimidade junto ao Estado Brasileiro”.

Ainda, como destacado pela referida autora, os aspectos mais relevantes da atuação da instituição ao longo de sua história são:

- a) a habilidosa articulação entre as atividades de ensino, pesquisa e produção que permitia o atendimento às demandas da política de saúde, o avanço do conhecimento e a formação continuada de recursos humanos;
- b) a incorporação de renomados cientistas de outros centros com vistas à consolidação de um patrimônio científico;
- c) a criação de uma estrutura institucional, através de regimentos, que abrigasse campos do conhecimento fundamentais para o crescimento da **pesquisa** básica; as relações de cooperação científica internacional com diversas instituições europeias e posteriormente com outros países;
- d) a criação da publicação Memórias do Instituto Oswaldo Cruz para registrar a produção científica;
- e) a construção de uma estrutura física sólida e monumental, o Castelo Mourisco;
- f) a busca de autonomia financeira através do patenteamento e da incorporação dos resultados das pesquisas (oriundas dos laboratórios do Instituto) à produção industrial.

Ademais, cita a referida autora que, “com estas ações, a Fiocruz tem por objetivo precípua colocar a ciência, a tecnologia e a inovação em prol da qualidade de vida da sociedade brasileira, ciente do seu compromisso social de aportar soluções às demandas nacionais em matéria de saúde pública” (EMERICK, 2004, p. 103).

Segundo Mileswski (2014), a área da saúde, por sua vez, é caracterizada pelo forte e central papel do Estado na dinâmica dos setores do Complexo Industrial, e a Fiocruz, como instituição vinculada ao Ministério da Saúde/Poder Executivo, ostenta posição estratégica devido à clara complementaridade das atividades da instituição a praticamente todas as políticas públicas que visam ao fortalecimento do SUS, notadamente no que se refere à incorporação de novas tecnologias.

Sobre a abrangência das atividades desenvolvidas pela Fiocruz, De Mello e Amâncio Filho (2010, p. 628) descrevem que:

Vinculada ao Ministério da Saúde do Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina e a principal instituição não universitária de formação e qualificação de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde e para a área de ciência e tecnologia em saúde no Brasil. Promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e

tecnológico, ser um agente da cidadania são conceitos que pautam a atuação dessa instituição em toda a sua trajetória.

A Fiocruz abriga atividades que incluem o desenvolvimento de pesquisas; a prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais de referência em saúde, a fabricação de vacinas, de medicamentos, de reagentes e de kits diagnósticos, a informação e a comunicação em saúde, ciência e tecnologia, o controle de qualidade de produtos e de serviços em saúde, o ensino e a formação de recursos humanos. A Fiocruz está presente em todo o território brasileiro, seja mediante diferenciadas ações de suporte ao Sistema Único de Saúde, na formulação de estratégias de intervenção no campo da saúde pública, nas atividades de ensino e pesquisa, em expedições científicas ou na oferta de diversificados serviços e produtos.

Desta forma, desde a concepção do SUS, a Fiocruz tem envidado esforços para proporcionar apoio estratégico às demandas do Ministério da Saúde/MS vinculadas ao sistema e contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício pleno da cidadania conforme descrito no Relatório Final do III Congresso Interno Fiocruz 1998/2000:

Nessa perspectiva, a reforma institucional da Fiocruz pauta-se pelo reconhecimento positivo da necessidade de mudança, mas direcionada para a reafirmação do papel do Estado no setor saúde e no desenvolvimento científico do país. A necessidade de mudança se contextualiza numa conjuntura de escassez de recursos, de subfinanciamento e contenção de custos e gastos, sobretudo na área social. Entendemos este momento conjuntural como privilegiado e propício para reforçar nosso compromisso com a saúde da população brasileira. Conquistar melhor qualidade e níveis de excelência nos seus diversificados "produtos", dará maior alcance e precisão à definição do papel da Fiocruz como uma instituição estratégica, imprescindível e subsidiária ao Ministério da Saúde para a formulação e implementação da política de reforma setorial. Como instituição do SUS vinculada ao MS, a Fiocruz tem como missão gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde, desenvolvendo de forma integrada atividades de pesquisa, ensino, informação, tecnologia e produção de bens e serviços, proporcionando apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde.

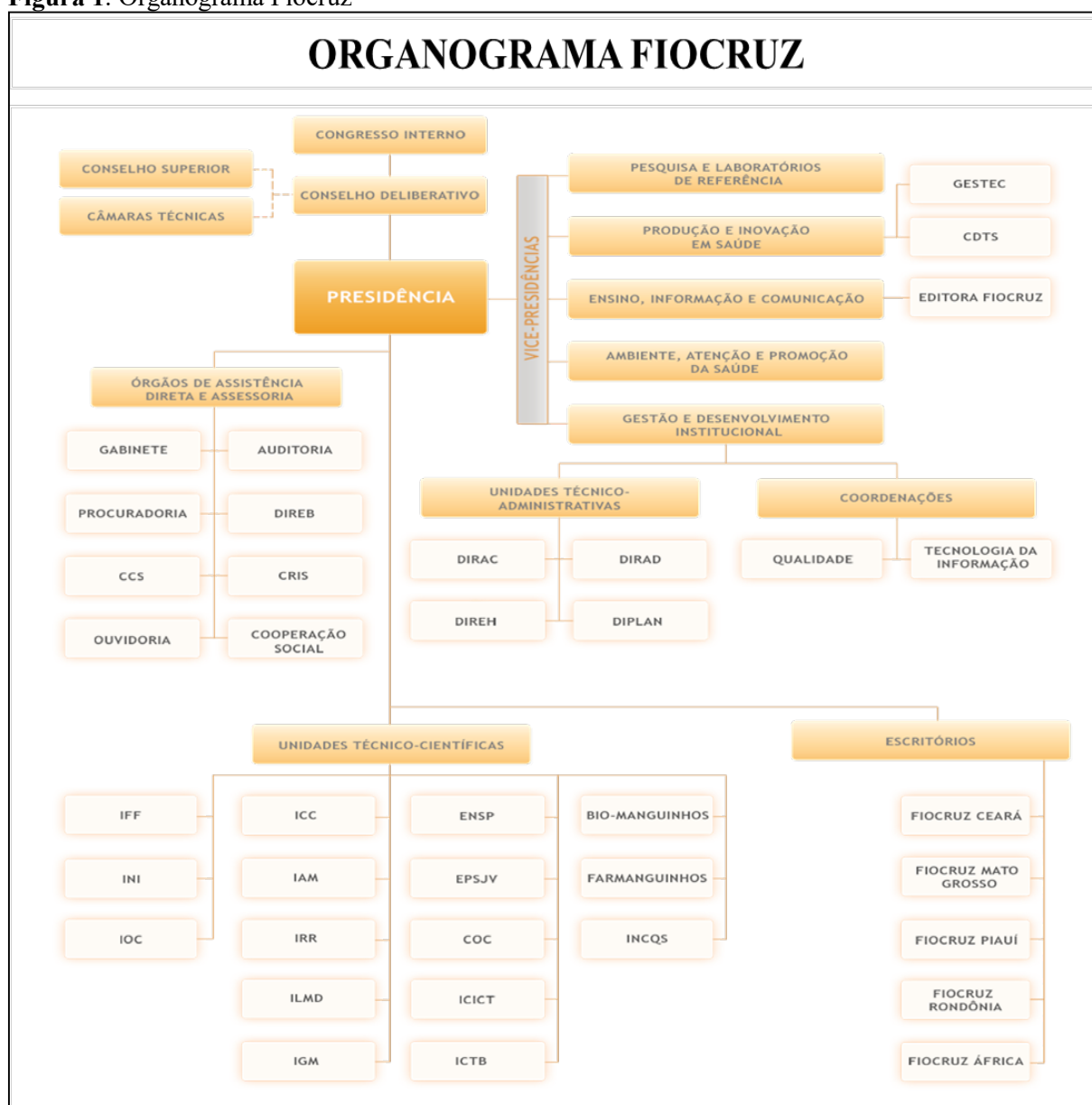
Devido ao estreito alinhamento dos objetivos estratégicos da Fiocruz, as atribuições e competências do SUS para desenvolvimento da saúde pública brasileira, o FNS, gerenciador de recursos do sistema, tem se tornado nos últimos anos a principal fonte de recursos por intermédio dos termos de cooperação, permitindo que a Fiocruz cumpra seu papel institucional e social no planejamento do Estado brasileiro com relação às ações de saúde.

7.1 A ESTRUTURA FIOCRUZ

A Fundação está instalada em dez Estados e conta com um escritório em Maputo, capital de Moçambique, na África. Além dos institutos sediados no Rio de Janeiro, a Fiocruz tem unidades nas regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do Brasil. A partir de seus projetos de ampliação, foram criadas bases para a institucionalização de unidades – escritórios – no Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí e Rondônia. Ao todo, são 16 unidades técnico-científicas, voltadas ao ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde. Há ainda uma unidade técnica de apoio, atuante na produção de animais de laboratório e derivados de animais. As quatro unidades técnico-administrativas são dedicadas ao gerenciamento físico da Fundação, às suas operações comerciais e à gestão econômico-financeira (FIOCRUZ, 2016, on-line).

A seguir, o organograma da Fiocruz:

Figura 1: Organograma Fiocruz



Fonte: Fiocruz – Organograma institucional/Dados extraídos do portal Fiocruz (setembro 2017).

Sob a ótica funcional, observa-se que a Fiocruz está dimensionada em 26 unidades conforme especificadas a seguir:

- Presidência – sendo ligadas a ela órgãos de assistência e assessoria direta, 5 escritórios regionais e 1 escritório internacional sediado em Moçambique, na África;
- Cinco Vice-presidências – sendo identificadas por eixo de atuação, sendo eles Pesquisa e laboratórios de referência, Promoção e inovação em saúde, Ensino,

informação e comunicação, Ambiente, Atenção e promoção a saúde e gestão e Desenvolvimento institucional;

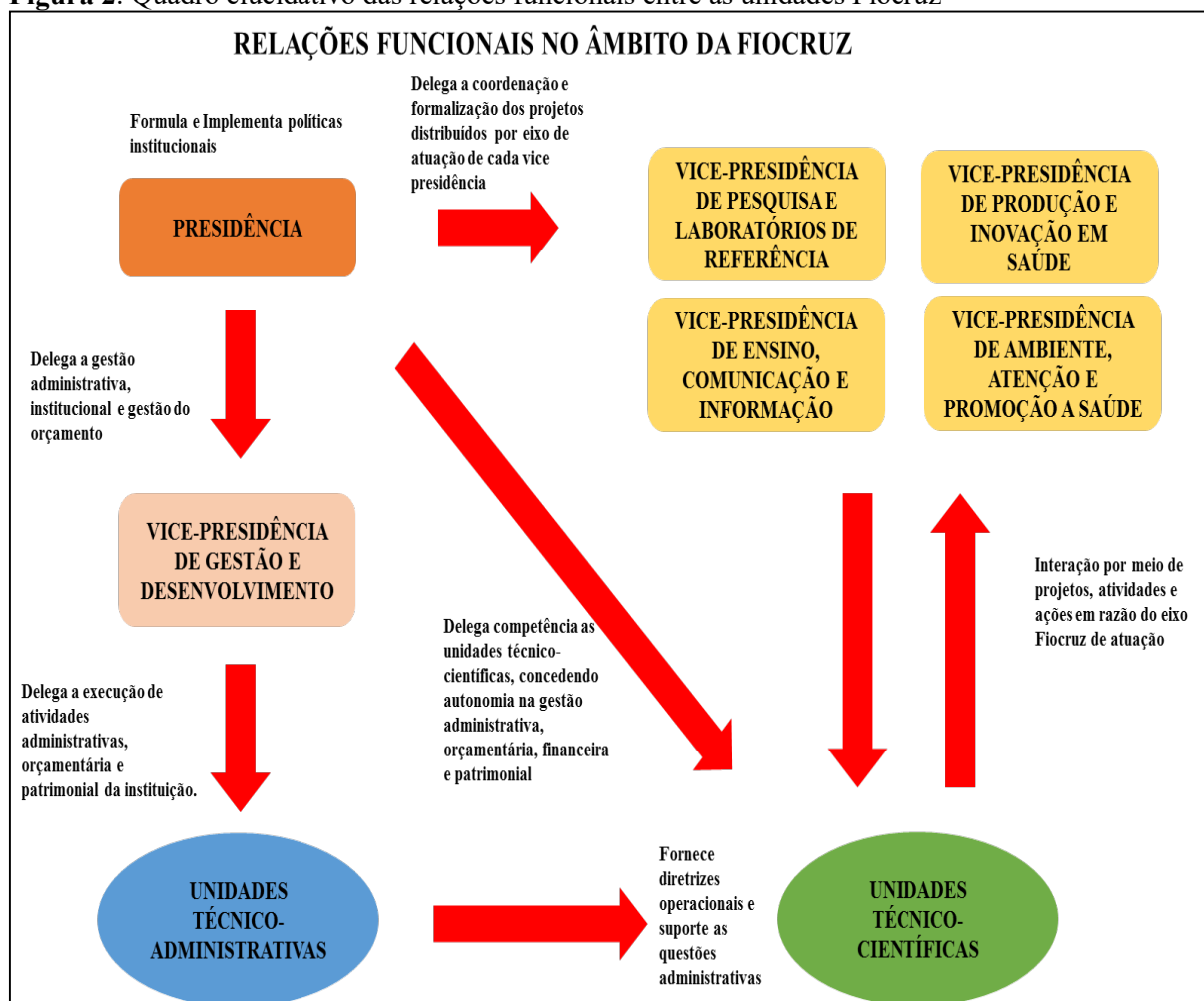
- c) Dezesseis unidades técnico-científicas;
- d) Quatro unidades técnico-administrativas.

A presidência desempenha a função de direção da Fundação, em conformidade com o Estatuto e Regimento Interno, coordenando a formulação e a implementação das políticas institucionais, em consonância com as diretrizes do Conselho Superior, do Congresso Interno e do Conselho Deliberativo; Convoca e preside o Conselho Deliberativo; aprova normas regulamentares e pratica todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, de material e serviços gerais, na forma da legislação em vigor e ouvidos, no que couber, o Conselho Deliberativo e o Conselho Superior (Relatório de gestão Fiocruz-2016).

Ao longo das últimas duas décadas, promoveu-se na Fiocruz a descentralização administrativa das unidades técnico-científicas com o propósito de conceder maior autonomia aos diretores dessas unidades na gestão de seu orçamento em razão do desenvolvimento de suas atividades; dessa forma, através delegação de competência por parte da presidência, estas unidades estão autorizadas a ordenar suas despesas sem o crivo da administração central que encontra-se sob responsabilidade da vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional.

Ligada à vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional, estão as quatro unidades técnico-administrativas que, apesar de interagirem cotidianamente com as unidades técnico-científicas dando suporte e orientação sobre questões administrativas, elas estão vinculadas e subordinadas à Administração central, tendo alinhamento total com esta vice-presidência com relação seu planejamento, execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Dessa forma, são estabelecidas relações funcionais entre essas unidades em função da maneira com que a instituição se organiza para gerir e desenvolver suas atividades conforme elucidado na Figura 2.

Figura 2: Quadro elucidativo das relações funcionais entre as unidades Fiocruz

Fonte: Elaboração própria/Dados obtidos da observação e percepção de gestores da Fiocruz (setembro 2017).

Percebe-se, conforme demonstrado na figura acima, que a presidência da Fiocruz delega competências relativas à formalização e coordenação de projetos vinculados à atividade-fim da Fiocruz às vice-presidências instituídas e dimensionadas conforme eixo estratégico Fiocruz que as define; essas, por sua vez, interagem com as unidades técnico-científicas para execução desses projetos e/ou atividades vinculados a eixos em comum de atuação. No entanto, é comum uma unidade técnico-científica se relacionar com mais de uma vice-presidência em razão de suas competências ou atribuições institucionais.

Não obstante a isso, a presidência delega a gestão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da instituição à vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional; por sua vez, essa vice-presidência utiliza as unidades técnico-administrativas para a execução dessas atividades-meio conforme a função de cada uma delas em razão do planejamento institucional. Vale ressaltar que as unidades técnico-administrativas fornecem

diretrizes operacionais para que as unidades técnico-científicas realizem a gestão administrativa correlacionadas às suas atividades; devido ao alto grau de autonomia concedido a elas pela presidência da instituição, essas unidades possuem estrutura própria para gerir seu orçamento, suas finanças e seu patrimônio.

Entender como a Fiocruz se organiza para gerir e desenvolver suas atividades foi imperioso para esta pesquisa, pois o processo de negociação e formulação dos termos de cooperação firmados com o FNS respeitam a autonomia das unidades técnico-científicas e se inserem neste modelo de organização funcional.

7.2 A COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS/FIOCRUZ

Conforme já descrito, a Fiocruz possui quatro unidades técnico-administrativas, sendo elas:

- a) Diretoria de Administração (Dirad), que é responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão e execução das operações comerciais, da gestão econômico-financeira e de informações gerenciais. Administra os recursos financeiros, exercendo o papel de “setorial contábil”. Acompanha a execução orçamentária dos recursos alocados nas diversas unidades da Fiocruz e gere os processos de aquisição de bens e serviços. É também responsável pela coordenação administrativa do programa Farmácia Popular do Brasil;
- b) Diretoria de Recursos Humanos (Direh), que é por formular e implementar políticas, estratégias e instrumentos de gestão do trabalho. Integra ações de administração de pessoal, de desenvolvimento de pessoas e de saúde do trabalhador;
- c) Diretoria de Administração do *Campus* de Manguinhos (Dirac), que é responsável pelo gerenciamento do espaço físico da Fiocruz, atuando em Manguinhos/Rio de Janeiro – RJ (*campus* sede e expansão) e em diversas atividades de infraestrutura nos demais *campi* do Rio de Janeiro; bem como nos *campi* de outras localidades como Brasília, Ceará e Mato Grosso do Sul;
- d) Diretoria de Planejamento Estratégico (Diplan) – responsável por fornecer apoio à Presidência, ao Conselho Deliberativo e às unidades da Fiocruz no processo de gestão estratégica da organização, oferecendo subsídios e ferramentas para a

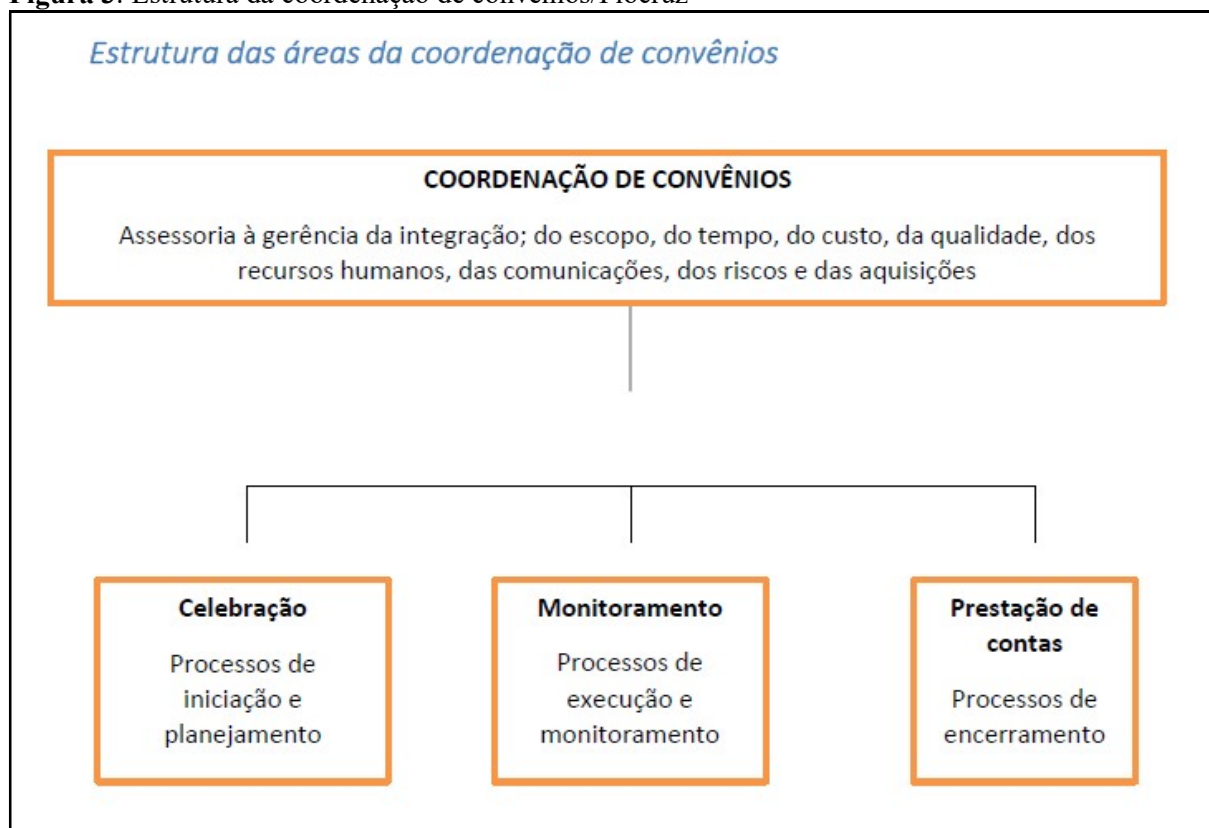
formulação estratégica, alinhamento organizacional e avaliação do desempenho institucional.

A Diplan possui em sua estrutura três coordenações com focos específicos, a coordenação de planejamento, a coordenação de estudos e projetos estratégicos e a coordenação de convênios.

A coordenação de convênios atua como gestora de todos os projetos realizados por meio de transferência de recursos, incluindo neste contexto os termos de cooperação firmados entre a Fiocruz e o FNS; vale ressaltar que após a formalização/homologação dos termos de cooperação firmados com FNS, esses são chamados na Fiocruz de “projetos” por terem uma vigência preestabelecida e cronograma predeterminado das ações que serão realizadas.

Na Figura 3 apresenta-se a composição estrutural da coordenação de convênios/Fiocruz.

Figura 3: Estrutura da coordenação de convênios/Fiocruz



Fonte: Coordenação de convênios/Diplan/Fiocruz (setembro 2017).

De acordo com o Regimento Interno da Fiocruz, à Coordenação de Convênios compete:

- a) estabelecer e desenvolver um permanente relacionamento com órgãos financiadores e entidades convenientes, visando a fomentar a captação de recursos e viabilizar acordos de natureza diversa;
- b) coordenar o processo de negociação de convênios ou outros instrumentos congêneres;
- c) assessorar as unidades da Fiocruz na concepção e elaboração de projetos e coordenar a formalização de convênios de cooperação; e
- d) assessorar as unidades da Fiocruz na gestão e acompanhamento dos convênios e avaliar, de forma conjunta com as instituições convenientes, o desenvolvimento e os resultados dos projetos comuns.

Tendo em vista o tamanho, diversidade e grau de autonomia das unidades pertencentes à Fiocruz, o processo de celebração dos instrumentos de cooperação, em especial os termos de cooperação firmados com FNS, é compartilhado entre diversos atores, pois a presidência, juntamente com as vice-presidências e as unidades técnico-científicas possuem escritórios de projetos ou núcleo de projetos em suas estruturas orgânicas, sendo estes os responsáveis por negociar com o Ministério da Saúde as bases dos termos de cooperação que serão firmados com o FNS.

7.3 RELAÇÃO FIOCRUZ/FNS

Pode-se observar que a relação Fiocruz/FNS inicia em decorrência da negociação entre a Fiocruz e o Ministério da Saúde, com o objetivo de pactuar o termo de cooperação. Pela Fiocruz, essa negociação é iniciada e conduzida pelos escritórios de projetos ou núcleo de projetos das unidades, estes negociam com as secretarias do Ministério da Saúde em função do seu eixo estratégico de atuação.

A entrevistada E1 em resposta à pergunta sobre como ocorre o processo de formulação e concretização de um termo de cooperação (TED) com o Fundo Nacional de Saúde (FNS), relata que:

[...] na verdade a coordenação de convênios começa a trabalhar ou atuar na formulação dos TEDS após a negociação deles com o Ministério da Saúde, ou seja, as unidades da Fiocruz através de seus escritórios de projetos negociam com a secretarias do Ministério as bases com que serão formalizados os TEDS. Dessa forma, quando o TED chega ao conhecimento da Coordenação de convênios a parte negocial já ocorreu entre Fiocruz, através de suas unidades e Ministério da saúde através de suas secretarias.

Não obstante a isso, o Ministério da Saúde tem como missão

Promover a saúde da população mediante a integração e a construção de parcerias com os órgãos federais, as unidades da Federação, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania. (Portal do Ministério da Saúde, 2017, on-line).

Portanto, na construção de parcerias com instituições públicas da Administração indireta, os termos de cooperação são um dos instrumentos utilizado pelo Ministério da Saúde para, através de suas secretarias, negociar os objetivos e definir de metas que deverão ser pactuadas através dos termos de cooperação, possibilitando o alcance do objeto pretendido. Em sua composição estrutural, o Ministério da Saúde possui sete secretarias com atribuições específicas em cada uma delas conforme Quadro 1.

Quadro 1: Secretarias do Ministério da Saúde e suas atribuições

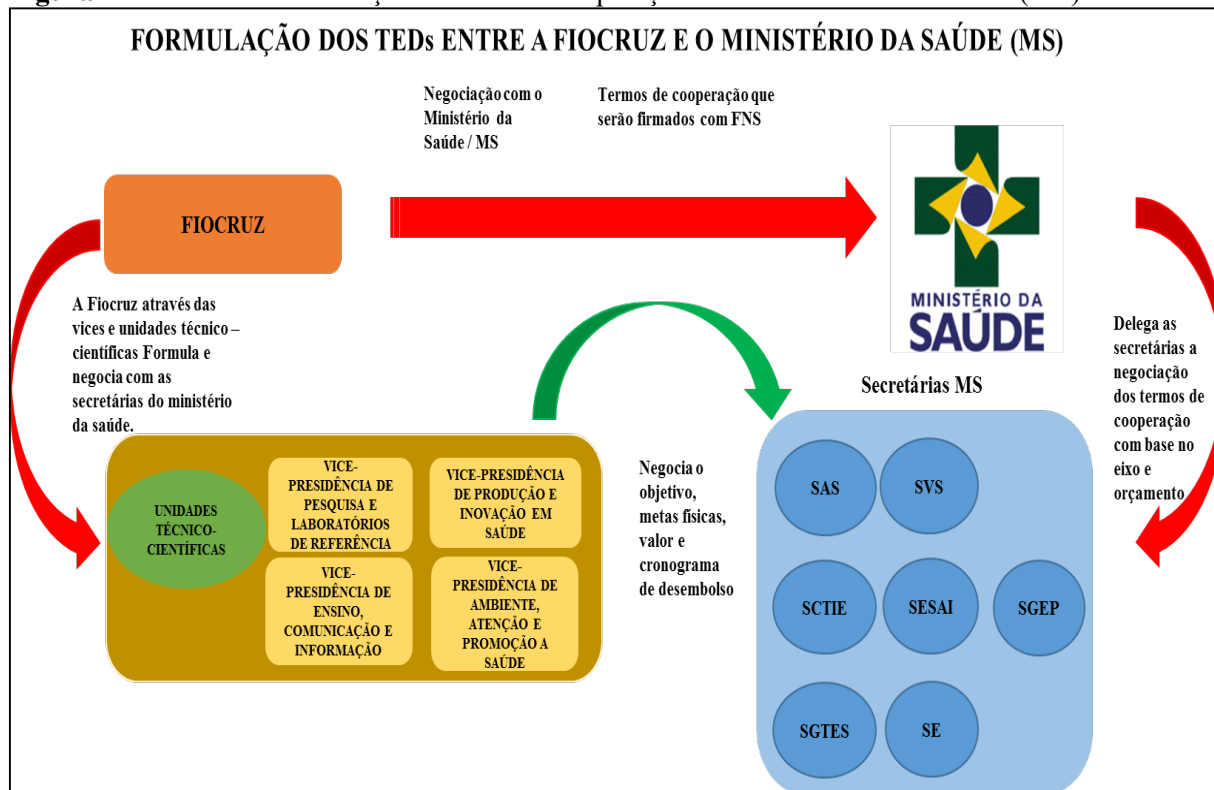
SECRETÁRIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE		
SIGLA	DESTINAÇÃO	ATRIBUIÇÕES
SAS	Secretária de Atenção a Saúde	Uma das principais ações da Secretaria é participar da formulação e implementação das políticas de atenção básica e especializada, observando os princípios do Sistema Único de Saúde – SUS.
SVS	Secretária de Vigilância a Saúde	A Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS) é responsável, em âmbito nacional, por todas as ações de vigilância, prevenção e controle de doenças transmissíveis, pela vigilância de fatores de risco para o desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis, saúde ambiental e do trabalhador e também pela análise de situação de saúde da população brasileira. Seguindo a política de comunicação estabelecida pela Assessoria de Comunicação do MS, o Núcleo de Comunicação (Nucom) dá suporte à SVS e trabalha para promover e disseminar as informações relativas ao uso da metodologia epidemiológica em todos os níveis do Sistema Único de Saúde (SUS), usando como principal ferramenta comunicação digital.
SCTIE	Secretária de Ciência, Tecnologia e Insumos estratégicos	A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos – SCTIE tem como principais competências a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde. Cabe à SCTIE viabilizar a cooperação técnica a estados, municípios e DF, no âmbito da sua atuação; e articular a ação do MS – no âmbito das suas atribuições – com as organizações governamentais e não-governamentais, com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico em saúde.
SESAI	Secretária Especial de Saúde Indígena	Com a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) em outubro de 2010, o Ministério da Saúde passa a gerenciar diretamente a atenção à saúde dos indígenas, levando em conta aspectos culturais, étnicos e epidemiológicos dos 225 povos que vivem no Brasil. Antes, a Funasa era responsável tanto pelas ações de saúde como pela aquisição de insumos, apoio logístico, licitações e contratos.
SGEP	Secretária de Gestão Estratégica e Participativa	À Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – SGEP compete formular e implementar a política de gestão democrática e participativa do Sistema Único de Saúde – SUS e fortalecer a participação social. Além disso, a SGEP articula as ações do Ministério da Saúde, referentes à gestão estratégica e participativa, com os diversos setores, governamentais e não-governamentais, relacionados com os condicionantes e determinantes da área saúde.
SGTES	Secretária de Gestão do Trabalho e Gestão na Saúde	Ao propor um amplo processo de formação e qualificação dos profissionais de saúde e de regulação profissional no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, o Ministério da Saúde encontra soluções de execução nacional para uma política de educação permanente em saúde em uma escala ainda não experimentada.
SE	Secretária Executiva	No âmbito do MS, ela supervisiona e coordena as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e orçamento; de organização e modernização administrativa; de contabilidade; de administração financeira e de recursos humanos; de informação e informática; e de serviços gerais.

Fonte: Elaboração própria/Ministério da Saúde – Portal do Ministério da Saúde (setembro 2017, on-line).

A Figura 4 demonstra como ocorre esse processo de formulação dos termos de cooperação entre as secretarias do Ministério da Saúde e a Fiocruz. No caso específico da

Fiocruz, as unidades técnico-científicas e as vice-presidências com foco finalístico têm autonomia para negociar os termos de cooperação em função de seu foco de atuação no âmbito institucional.

Figura 4: Processo de formulação dos termos cooperação com o Ministério da Saúde (MS)



Fonte: Elaboração própria/Dados extraídos da coordenação de convênios – Fiocruz (setembro 2017).

Dessa forma, foi possível perceber que a relação Fiocruz/FNS é fruto da intenção de se formalizar e pactuar aquilo que acordaram Fiocruz e Ministério da Saúde (MS), através da negociação entre as unidades da Fiocruz elucidadas na Figura 3 e as secretarias do MS.

7.4 FORMALIZAÇÃO DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO FIRMADOS COM FNS

Após a finalização da formulação e negociação do TED entre as unidades Fiocruz e as secretarias do MS, inicia-se o processo de formalização da proposta do TED junto ao FNS. Nesta etapa os atores mudam, pois o escritório de projeto ou núcleo de projeto da unidade Fiocruz que negociou com a secretaria do MS, repassa a proposta do TED para a coordenação de convênios/Fiocruz, solicitando sua inclusão no FNS através do seu sistema

GESCON/WEB. Essa solicitação de inclusão no sistema GESCON/WEB do FNS é feita pela unidade Fiocruz negociante através do envio de memorando (Anexo A) assinado pelo diretor da unidade, especificando todos os dados necessários à sua análise por parte do FNS.

A entrevistada E1 menciona essa questão em sua resposta sobre processo de formulação e concretização dos TEDs firmados com o FNS;

[...] quando o TED chega ao conhecimento da Coordenação de convênios a parte negocial já ocorreu entre Fiocruz, através de suas unidades e Ministério da Saúde através de suas secretarias. Então chega à Coordenação de convênios a proposta do TED conforme negociação que será cadastrada no GESCON web do FNS, nessa proposta trabalhamos com objeto, cronograma de desembolso financeiro, metas e objetivos, fazemos a crítica dessa proposta que nos fora enviada pela unidade que negociou o TED.

Nesse momento, a coordenação de convênios/Fiocruz passa a interagir com o FNS em razão da formalização do TED conforme demonstra a Figura 5.

Figura 5: Processo de formalização do TED entre a Fiocruz e o FNS



Fonte: Elaboração própria/Dados fornecidos pela coordenação de convênios/Fiocruz (setembro 2017).

No sistema GESCON/WEB do FNS é possível acompanhar o andamento da proposta de TED em análise até sua aprovação, solicitação de correções (tendo por base a negociação firmada com a secretaria do MS) ou sua reprovação. Algumas propostas não seguem adiante em virtude da impossibilidade de alteração de critérios negociados e a percepção por parte da coordenação de convênios que a unidade Fiocruz executora do TED terá dificuldades em prestar contas em razão do objetivo e das metas físicas acordadas. Sobre isso a entrevistada E1 relata que:

[...] muitas das vezes encontramos dificuldades para alterar algumas coisas, mesmo que seja identificado que existirão problemas na execução e na prestação de contas. Melhorou muito, pois temos atuado fortemente na especificação das metas, recebemos projetos que a meta é ampliar, desenvolver, fortalecer, aí depois você não tem como prestar contas disso, ficando com uma dificuldade enorme em fazer a conexão das atividades desenvolvidas com as metas estipuladas.

Enquanto aguarda-se a aprovação da proposta do TED no sistema GESCON/WEB do FNS, na Fiocruz a Procuradoria Federal, baseada na instituição, verifica e valida o instrumento de cooperação para que tudo esteja de acordo para homologação assim que o TED for aprovado pelo FNS, conforme enfatiza a entrevistada E1:

Em paralelo, corre o processo interno na Fiocruz, enviamos o processo para Procuradoria Federal baseada na Fiocruz, a Procuradoria emite o parecer sobre o TED no que tange a bases legais de sua formatação, geralmente é aprovado pois utilizamos uma minuta padrão já validada, após isso aguardamos a aprovação/validação do FNS como também o envio das vias do termo de cooperação para assinatura por parte da Fiocruz, essas vias chegam à coordenação de convênios e remetemos à presidência da Fiocruz para assinatura do ordenador da despesa da instituição. Após a assinatura da presidência Fiocruz, devolvemos as vias do termo de cooperação para FNS e aguardamos a publicação no Diário Oficial da União para homologação do TED.

Após a publicação no Diário Oficial da União, o TED iniciará sua vigência na data preestabelecida. Com a aprovação do TED e sua validade após homologação, a Fiocruz recebe a dotação orçamentária da secretaria do MS com a qual ocorreu a negociação e o repasse financeiro do FNS conforme cronograma de desembolso. Então, percebe-se que o

FNS atua no momento de formalização e análise da proposta do TED com um *backoffice* do MS, uma vez que este se baseia em diretrizes definidas para validar ou não a proposta solicitada pela Fiocruz, após a homologação do TED, o FNS assume a função de gestor financeiro, pois será o repassador do recurso a Fiocruz conforme acordado no cronograma de desembolso conforme elucidado na Figura 6.

Figura 6: Processo de recebimento do orçamento e financeiro relativo ao TED/FNS



Fonte: Elaboração própria/Dados fornecidos pela coordenação de convênios/Fiocruz (setembro 2017).

7.5 A FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE (FIOTEC)

A Fiotec tem uma missão nobre e honrosa. Nobre porque contribui para a melhoria das condições da saúde pública brasileira e o bem-estar da sociedade. E honrosa pelo fato de

apoiar a Fiocruz, uma instituição centenária e que possui um papel fundamental na implementação de políticas na área de saúde. Pautada por uma sólida experiência no terceiro setor, a Fiotec é uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio. Está registrada e credenciada pelo Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para atuar como fundação de apoio, nos moldes da Lei 8.958/1994 (FIOTEC, 2011).

As atividades iniciaram-se no dia 23 de março de 1998, na então denominada Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação à Escola Nacional de Saúde Pública (FENSPTEC), cujo objetivo era apoiar prioritariamente projetos da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e, complementarmente, das demais unidades da Fiocruz. Sobre essa função inicial da Fundação de apoio o entrevistado E6 destaca que:

Preliminarmente é preciso compreender a razão da Fiotec, em 1998, como ENSPTEC, quando estávamos formulando esse processo a partir da ENSP e com apoio da Presidência. A natureza jurídica da Fiocruz, fundação pública de direito público, fundação autarquizada, possui diversas características jurídico-institucionais que causam limitações à plena operação da missão institucional. Assim, a Fiotec (então ENSPTEC) é criada para alargar o leque de possibilidades de atuação institucional, de modo que a ENSP e hoje a Fiocruz tenham mais recursos institucionais e organizacionais para melhor operar a sua missão.

Ganhou sua atual denominação por deliberação da plenária extraordinária do III Congresso Interno da Fiocruz, que aconteceu em 2000, e determinou a existência de uma única fundação de apoio para o conjunto da instituição, conforme descreve Reis (2016) em artigo sobre a Fiocruz entre o público e o privado:

Por conta da ausência do projeto de organização social para as alternativas da Fiocruz, sobretudo em seu plano de criar um “misto” gerencial, as fundações de apoio despontam como a saída para o momento. A FENSPTEC como agente embrionário da alternativa vislumbrada pela Fiocruz é posta em debate pelo III Congresso Interno, para ser a única fundação de apoio para todas as unidades da Fiocruz, sendo aprovada em plenária final no ano de 2000. A FENSPTEC que já era conhecida informalmente pelo nome de FIOTEC tem sua denominação oficialmente alterada com a aprovação do Estatuto em 2002.

A Fiotec tem como missão é prestar assistência técnica e administrativa aos projetos desenvolvidos pela Fiocruz, nos campos da ciência, tecnologia e inovação, em diversas categorias: ensino e pesquisa, produção de bens e insumos para a saúde, serviços de referência em saúde, informação em saúde, desenvolvimento institucional e promoção de eventos técnico-científicos; e como Organização Social (OS) em projetos que abrangem atendimento básico e promoção à saúde, aprendizagem e gestão hospitalar, em parcerias da Fiocruz com órgãos de governo.

A instituição atua no apoio logístico, administrativo e de gestão financeira de projetos exclusivamente da Fiocruz, em campos variados como serviços de saúde pública, pesquisa e desenvolvimento, promoção do acesso universal à saúde, desenvolvimento institucional, promoção de eventos técnico-científico e produção de bens e insumos.

No dia 4 de setembro de 1998 foi firmado o primeiro Convênio entre a Fiocruz e a FENSPTEC, que regularizou a relação entre as entidades. Em 2005, firmou-se o segundo Convênio (nº 05/2005) da Fiocruz com a fundação, já com a nova denominação, Fiotec.

Atualmente, a relação entre a Fiocruz e a Fiotec é regulada pelo terceiro convênio firmado entre as instituições (nº 18/2008), aditivado em 2013. Por este convênio fica estabelecido que o desenvolvimento das atividades, projetos e programas devem estar em consonância com a missão institucional da Fiotec e ser previamente aprovados pela Fiocruz (FIOTEC, 2014).

7.6 RELAÇÃO FIOCRUZ/FIOTEC

A relação Fiocruz/Fiotec foi estabelecida no ano 1998 por meio de convênios entre as instituições que tinha por finalidade definir as diretrizes da atuação da FIOTEC em função das atividades e objetivos precípuos da Fiocruz. O relatório de gestão (2016) da FIOTEC descreve que:

A relação entre as duas instituições é regulada por convênio específico que determina que as instituições devem reunir esforços, recursos e competências para desenvolver projetos e programas. Assim, todas as atividades desenvolvidas pela Fiotec estão vinculadas à Fiocruz.

No último convênio firmado entre a Fiocruz e a Fiotec em outubro de 2016 (convênio 185/2016, Anexo B) vigente até então, teve como objetivo, não diferente aos celebrados anteriormente, estabelecer a relação sob o que há de mais atual no que tange a amparo legal, neste caso, a Lei 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, denominado “Marco Legal de Inovação, Ciência e Tecnologia”.

Neste sentido, a Fiotec atua como um braço operacional da Fiocruz para viabilizar que a execução das atividades, vinculadas aos objetos dos instrumentos de cooperação, possam ocorrer conforme cronograma de execução; tal fato ocorre tendo em vista a maior flexibilidade que a Fiotec possui para aquisição de bens e serviços mediante o amparo legal do Decreto 8.241/2014 que regulamentou o artigo 3º da Lei 8.958/1994, dispondo sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio conforme segue:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para dispor sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio no âmbito de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, em apoio às Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas – ICT.

§ 1º O disposto neste Decreto aplica-se às contratações cujos recursos sejam ou não provenientes do Poder Público, desde que tenham por objeto o apoio às IFES e às demais ICT nos projetos referidos no *caput*.

§ 2º Os procedimentos regidos por este Decreto atenderão aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da probidade, da publicidade, da transparência, da eficiência, da competitividade, da busca permanente de qualidade e durabilidade, e da vinculação ao instrumento convocatório.

§ 3º Não se submetem a este Decreto as aquisições referentes às despesas administrativas desvinculadas da execução do projeto.

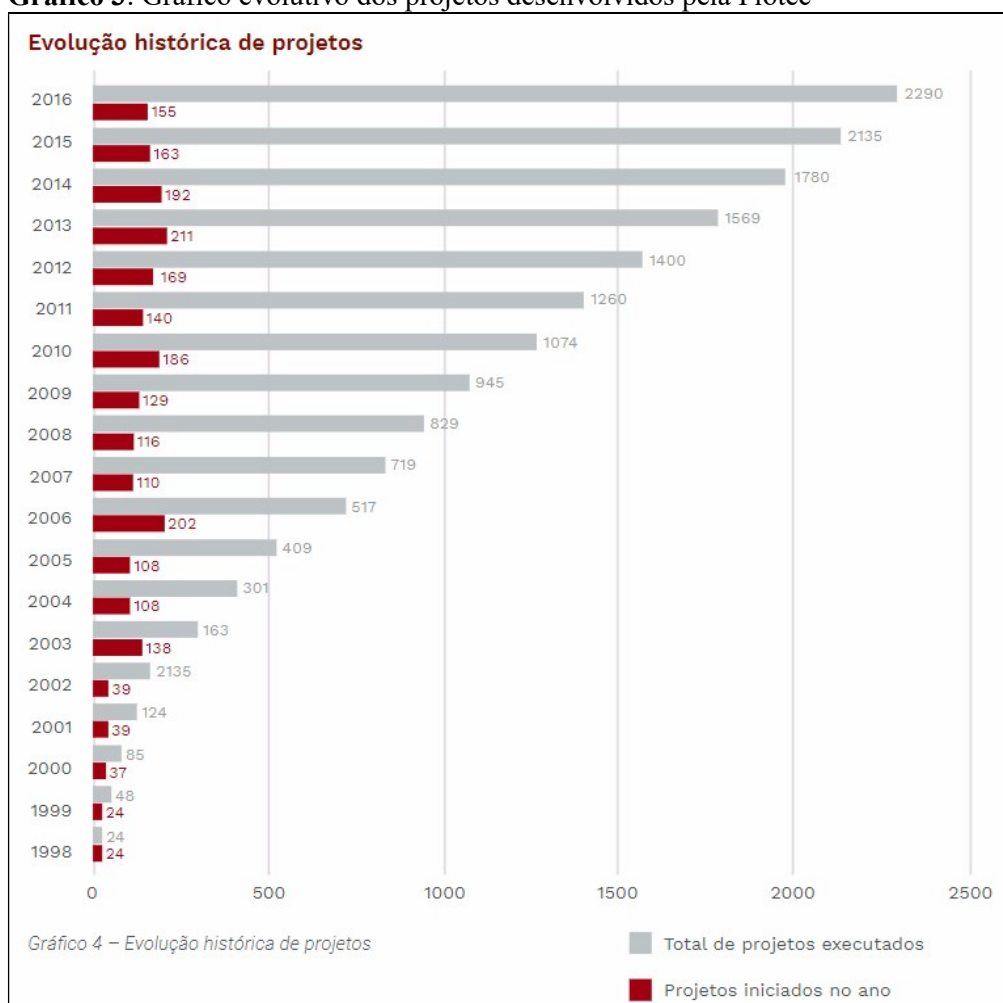
Sobre a vinculação da Fiotec, a Fiocruz e sua relevância, o entrevistado E3 em sua fala destaca que:

A Fiotec tem que ser vista como uma empresa que pode dar complementariedade às ações da Fiocruz [...] Ao longo de sua existência a

Fiotec já deu contribuições significativas ao resultado da Fiocruz. Portanto, sua relevância, para mim, é incontestável.

Tal relevância se evidencia pelo volume de projetos executados ao longo de sua história, alcançando a marca de 2.290 projetos em 2016 em razão dos objetivos da Fiocruz, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3: Gráfico evolutivo dos projetos desenvolvidos pela Fiotec



Fonte: Gráfico extraído do relatório de gestão da Fiotec (2016).

7.7 CONTRATAÇÃO DA FIOTEC PARA EXECUÇÃO DOS TEDS/FNS

A contratação da Fiotec para apoio operacional na execução dos TED/FNS formalizados com a Fiocruz está fundamentada atualmente no Convênio 185/2016 firmado entre partes; mediante isso, as unidades executoras dos TEDs/FNS solicitam a contratação da Fiotec por meio de seu escritório de projetos/núcleo de projetos com anuência do diretor da referida unidade (conforme Manual de Normas e Procedimentos para a celebração de instrumentos entre a Fiocruz e a Fiotec com fundamento no Convênio 185/2016).

O instrumento jurídico utilizado para operacionalização do TED/FNS por parte da Fiotec é o contrato de prestação de serviços (conforme minuta padrão, Anexo C), estabelecendo a obrigação das partes envolvidas, neste caso, unidade executora e a Fiotec.

Sobre essa questão, a entrevistada E1 em fala destaca que o termo de referência do TED servirá a base para contratação Fiotec por parte da unidade executora, destacando a importância da Fiotec para execução dos TEDs/FNS:

[...] vale ressaltar que esse termo de referência servirá de base para contratação Fiotec, uma vez que 99% desses TEDS serão contratados Fiotec para sua execução, raramente é formalizado um TED para execução exclusiva da Fiocruz.

Então, observou-se que em ato contínuo a aprovação/formalização do TED/FNS na GESCON/WEB do FNS, a unidade executora solicita a contratação da Fiotec para operacionalização do TED/FNS através de envio de ofício à Fiotec, conforme já mencionado, o termo de referência do TED/FNS será base a para elaboração do projeto básico do contrato de prestação de serviços a ser formalizado; a seguir demonstra-se este processo através da Figura 7.

Figura 7: Processo de contratação da Fiotec para operacionalização dos TEDs/FNS por parte das unidades executoras



Fonte: Elaboração própria/Dados obtidos de entrevistas, Fiotec e unidades executoras Fiocruz (setembro 2017).

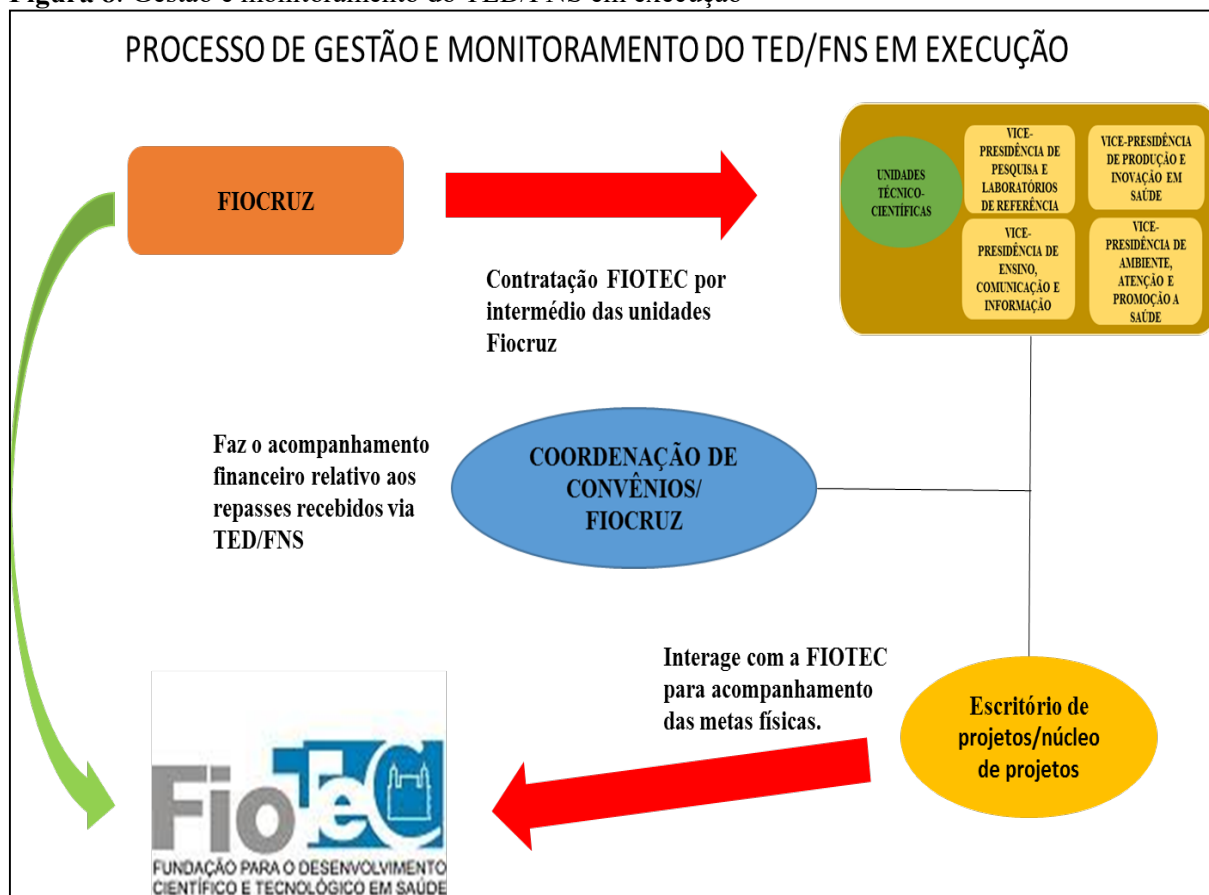
7.8 MONITORAMENTO, ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS TEDS/FNS NA FIOCRUZ

Com o início da vigência do TED/FNS a Fiocruz pode iniciar a execução com base nas metas físicas estipuladas, estando estas vinculadas às parcelas de recursos recebidas ou a receber conforme cronograma de desembolso. Com já foi dito, na maioria dos casos, esses TEDS/FNS são operacionalizados pela Fiotec. Dessa forma, após a contratação, os recursos

recebidos são repassados para a Fiotec iniciar a operacionalização para que as metas possam ser executadas.

Não obstante a isso, apesar da coordenação de convênios/Fiocruz possuir dentro de sua estrutura uma seção de monitoramento, responsável por acompanhar a execução desses TEDs/FNS, essa só o faz relativo à questão financeira, ou seja, acompanhamento do recebimento das parcelas vinculadas aos TEDs/FNS conforme cronograma de desembolso, ficando o acompanhamento das metas físicas sob responsabilidade do escritório de projetos/núcleo do projeto da unidade executora; também é o escritório de projetos/núcleo do projeto da unidade executora que interage com a Fiotec no sentido de fazer o acompanhamento da operacionalização do TED/FNS em razão de sua execução, conforme demonstra-se na Figura 8.

Figura 8: Gestão e monitoramento do TED/FNS em execução



Fonte: Elaboração própria/Dados obtidos por meio de entrevistas e a partir da coordenação de convênios/Fiocruz (setembro 2017).

Sobre essa questão a entrevistada E1 fala que:

A coordenação de convênios dá uma assessoria as unidades executoras do projeto no âmbito da Fiocruz, unidades técnico-científicas, unidades administrativas, presidência e vice-presidências. Toda a negociação e execução da parte técnica é feita na unidade, na coordenação de convênios fazemos o acompanhamento de vigência, o acompanhamento/monitoramento financeiro, pois o acompanhamento técnico é feito pela unidade executora, fazemos também a prestação de contas parcial, quando solicitado pelo FNS e prestação de contas final.

Corroborando com a fala da entrevistada E1, o entrevistado E2 enfatiza em sua fala sobre o acompanhamento e monitoramento dos TEDs/FNS, com ênfase nos operacionalizados pela Fiotec;

Na Fiocruz existem dois processos para TEDs/FNS, um para o instrumento do Termo entre o FNS e a Fiocruz, outro para a contratação entre a Fiocruz e a Fiotec. O acompanhamento da execução do contrato Fiotec é realizado por meio dos relatórios parciais confeccionados e assinados pelos Coordenadores dos Projetos, sendo emitidas Notas Fiscais referentes aos serviços custeados por aquela parcela. As Notas Fiscais são atestadas pelos fiscais responsáveis pelo cumprimento do contrato entre a Fiocruz e a Fiotec. Além do cumprimento das metas físicas (produtos e resultados), há o acompanhamento orçamentário e financeiro por meio do SIAFI.

Esse acompanhamento orçamentário financeiro por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) mencionado pelo E2, é realizado pela coordenação de convênios/Fiocruz conforme já explicitado anteriormente.

A fase de prestação de contas do TED/FNS, por força do instrumento de cooperação firmado entre as entidades, inicia-se imediatamente após o encerramento da vigência caso não haja prorrogação de prazo a pedido da Fiocruz; caso seja solicitada a prorrogação, deverá ser feita em data anterior a 30 dias do fim da vigência do TED/FNS.

Findada a vigência, a Fiocruz terá o prazo de 60 dias para apresentar a prestação de contas ao FNS, conforme tópico abaixo retirado de uma minuta de TED/FNS formalizado com a Fiocruz.

Figura 9: Minuta de TED/FNS

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS
A prestação de Contas dos recursos alocados será formalizada ao final do exercício pela Unidade Gestora do Órgão recebedor junto com a sua Prestação de Contas Anual aos Órgãos de Controles Interno e Externo.
A título informativo, encaminhará ao Órgão Repassador Relatório Físico-Financeiro, no prazo de 60 (sessenta) dias após o encerramento do prazo de execução deste Acordo, dispondo dos resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização, indicando, se for o caso a restituição de possível saldo apurado.

Fonte: Elaboração própria/Dados obtidos por meio de entrevistas e a partir da coordenação de convênios/Fiocruz (setembro 2017).

No âmbito da Fiocruz, a responsabilidade da confecção da prestação de contas enviada ao FNS é compartilhada entre a Unidade executora do TED/FNS, coordenação de convênios/Fiocruz e do presidente da Fiocruz em exercício.

A fim de conferir maior transparência aos atos praticados pela Fiocruz em sua relação com o FNS, como também promover a gestão do conhecimento na busca pela eficiência na utilização dos recursos públicos e na promoção do desenvolvimento, as unidades executoras e os coordenadores dos projetos têm a obrigação de apresentar à coordenação de convênios/Fiocruz em duas vias originais, quando for o caso, todos os documentos a seguir listados:

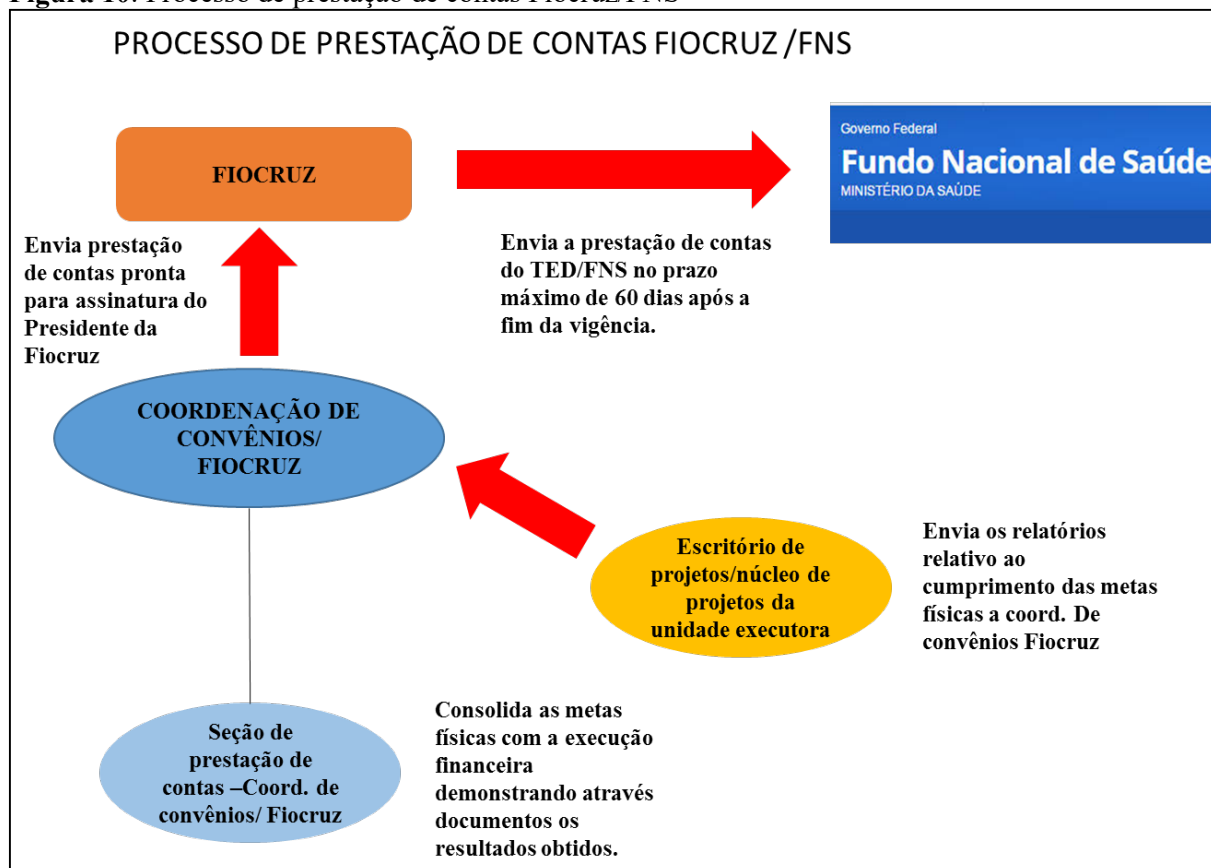
- a) declaração de execução física do objeto;
- b) relatórios de bens adquiridos, produzidos ou construídos;
- c) documento que comprove a incorporação do bem ao patrimônio da Entidade;
- d) relação de treinados ou capacitados, com CPF;
- e) relação dos serviços prestados;
- f) cópia do termo de aceitação da obra;
- g) comprovante do recolhimento do saldo de recursos, se houver;
- h) comprovantes da entrega do produto final do projeto.

Após recebimento das informações relativas à execução física do objeto por parte da coordenação de convênios/Fiocruz é feita a consolidação destas com a execução financeira

realizada em razão do TED/FNS em questão pela seção de prestação de contas da coordenação de convênios/Fiocruz; neste processo as informações são incluídas em formulários específicos de prestação de contas que serão assinados pelo diretor da unidade executora, coordenador do projeto e por último pelo presidente da Fiocruz em exercício para posterior envio à FNS.

A Figura 10 elucida esse processo de prestação de contas entre a Fiocruz e FNS.

Figura 10: Processo de prestação de contas Fiocruz/FNS



Fonte: Elaboração própria/Dados obtidos por meio de entrevistas e a partir da coordenação de convênios/ Fiocruz (setembro 2017).

A E1 fala sobre esse processo de prestação de contas conforme segue:

Os TEDS, de maneira geral, só possuem prestação de contas final, contudo, temos observado uma tendência de solicitação de prestação de contas parcial por parte de auditorias internas da Fiocruz, demonstrando que é possível que no futuro elas possam ser exigidas. Mas atualmente só somos obrigados a prestação de contas final junto ao FNS. É consolidada na coordenação de convênios, a informação financeira referente ao TED, a informação técnica é consolidada pela unidade executora e remetida para coordenação de

convênios, a informação financeira e técnica e reunida em um único documento de prestação de contas e enviado para o FNS.

Apesar de não haver obrigatoriedade ainda de prestações de contas parciais durante a execução do TED/FNS, quando o TED/FNS é operacionalizado pela Fiotec os coordenadores de projetos vinculados às unidades executoras Fiocruz atestam relatórios parciais de execução, estando estes atrelados aos recursos financeiros enviados à Fiotec para possibilitar a execução do TED/FNS, conforme depoimento do entrevistado E2:

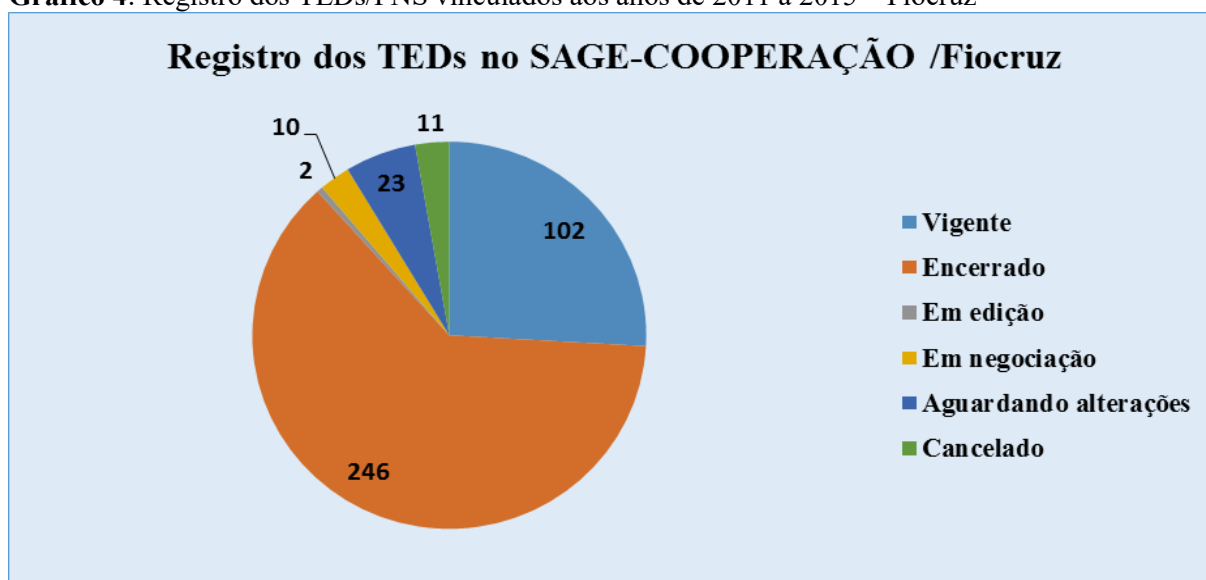
O acompanhamento da execução do contrato Fiotec é realizado por meio dos relatórios parciais confeccionados e assinados pelos Coordenadores dos Projetos, sendo emitidas Notas Fiscais referentes aos serviços custeados por aquela parcela. As Notas Fiscais são atestadas pelos fiscais responsáveis pelo cumprimento do contrato entre a Fiocruz e a Fiotec. Além do cumprimento das metas físicas (produtos e resultados), há o acompanhamento orçamentário e financeiro por meio do SIAFI. Após alguns apontamentos, o extrato financeiro passou a fazer parte da prestação de contas parcial dentro do processo, demonstrando o saldo financeiro existente na Fiotec.

8 ANÁLISE DE DADOS NO SISTEMA DE APOIO À GESTÃO ESTRATÉGICA (SAGE/FIOCRUZ)

O Sistema de Apoio a Gestão Estratégica (SAGE/Fiocruz) tem por propósito disponibilizar informações para subsidiar a tomada de decisão, permitir a inferência da gestão Fiocruz sobre questões diversas correlacionadas às atividades desenvolvidas pela instituição. Dentro do SAGE/Fiocruz existe um módulo chamado SAGE-COOPERAÇÃO, neste módulo são lançadas as informações relacionadas com a área de cooperação técnica nacional e internacional da Fiocruz. Dentre essas, estão as informações sobre os termos de cooperação firmados entre a Fiocruz e o FNS.

Para fins do presente estudo, buscou-se no SAGE-COOPERAÇÃO o levantamento todos os registros relativos aos termos de cooperação firmados com FNS vinculados aos anos de 2011 a 2015. A partir desse levantamento, foram encontrados 394 registros com o seguinte *status* conforme demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4: Registro dos TEDs/FNS vinculados aos anos de 2011 a 2015 – Fiocruz



Fonte: Elaboração própria/Dados extraídos do SAGE-COOPERAÇÃO/ Fiocruz (setembro 2017).

Conforme informação da coordenação de convênios/Fiocruz, os registros com *status* em edição, em negociação, aguardando alterações ou cancelado, são relativos a TEDs

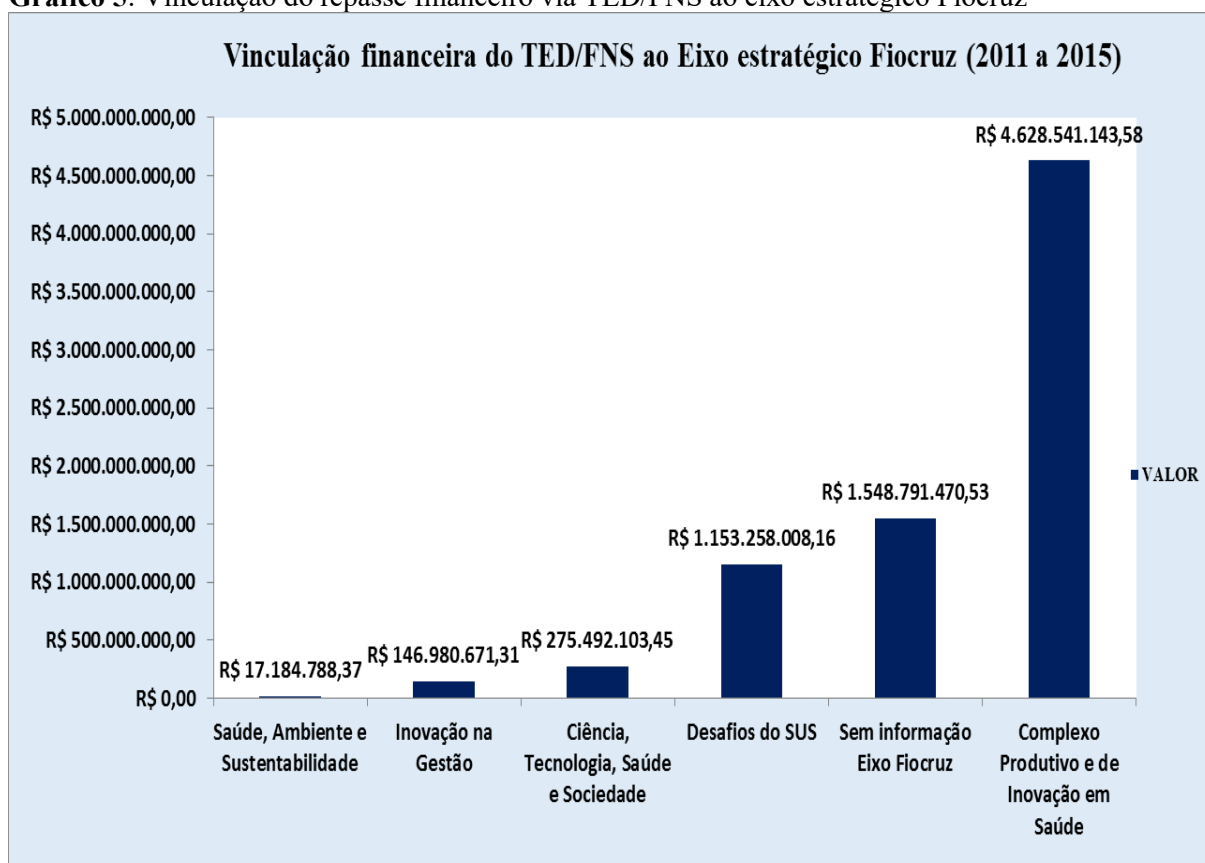
negociados com as secretarias do MS que, por algum motivo, não tiveram êxito na sua formalização junto ao FNS.

Considerou-se para este estudo os registros vinculados aos anos de 2011 a 2015 com o *status* de vigente ou encerrado, totalizando 348 registros, sendo 102 registros com *status* de vigente e 246 com o *status* de encerrado. Por meio desses 348 TEDs firmados com o FNS, foi acordado com a Fiocruz o repasse financeiro, conforme cronograma de desembolso, do montante de R\$ 7.770.248.185,40. Portanto, o montante de R\$3.978.356.526,88 já foi totalmente executado e se refere aos 246 registros com *status* de encerrado e o montante de R\$ 3.791.891.658,52 encontra-se em execução referente a 102 registros vigentes.

Esse levantamento ocorreu em agosto/2017, então, os registros com *status* vigente referem-se a TEDs vinculados aos anos de 2011 e 2015 que ainda estão sendo executados e possuem prazo de vigência ativa, no caso dos registros com *status* de encerrado referem-se a TEDs que, na data do levantamento, já tinham sido executados e havia encerrado o prazo de vigência tendo sido apresentada sua prestação de contas ao FNS.

A análise dos registros de TEDs/FNS selecionados conforme descritos acima permitiu evidenciar a vinculação dos TEDs/FNS com os eixos estratégicos da instituição. Assim, foi possível demonstrar sua relevância institucional em função do volume de recursos alocados na Fiocruz como fonte de financiamento para execução de atividades vinculadas a eixos estratégicos institucionais, em razão das demandas assumidas pela Fiocruz em diversos segmentos existentes no campo da saúde pública.

Neste sentido, buscou-se estabelecer o vínculo entre o recurso repassado a Fiocruz por meio dos TEDs/FNS e o eixo estratégico de atuação no qual o recurso foi ou será utilizado conforme demonstra o Gráfico 5.

Gráfico 5: Vinculação do repasse financeiro via TED/FNS ao eixo estratégico Fiocruz

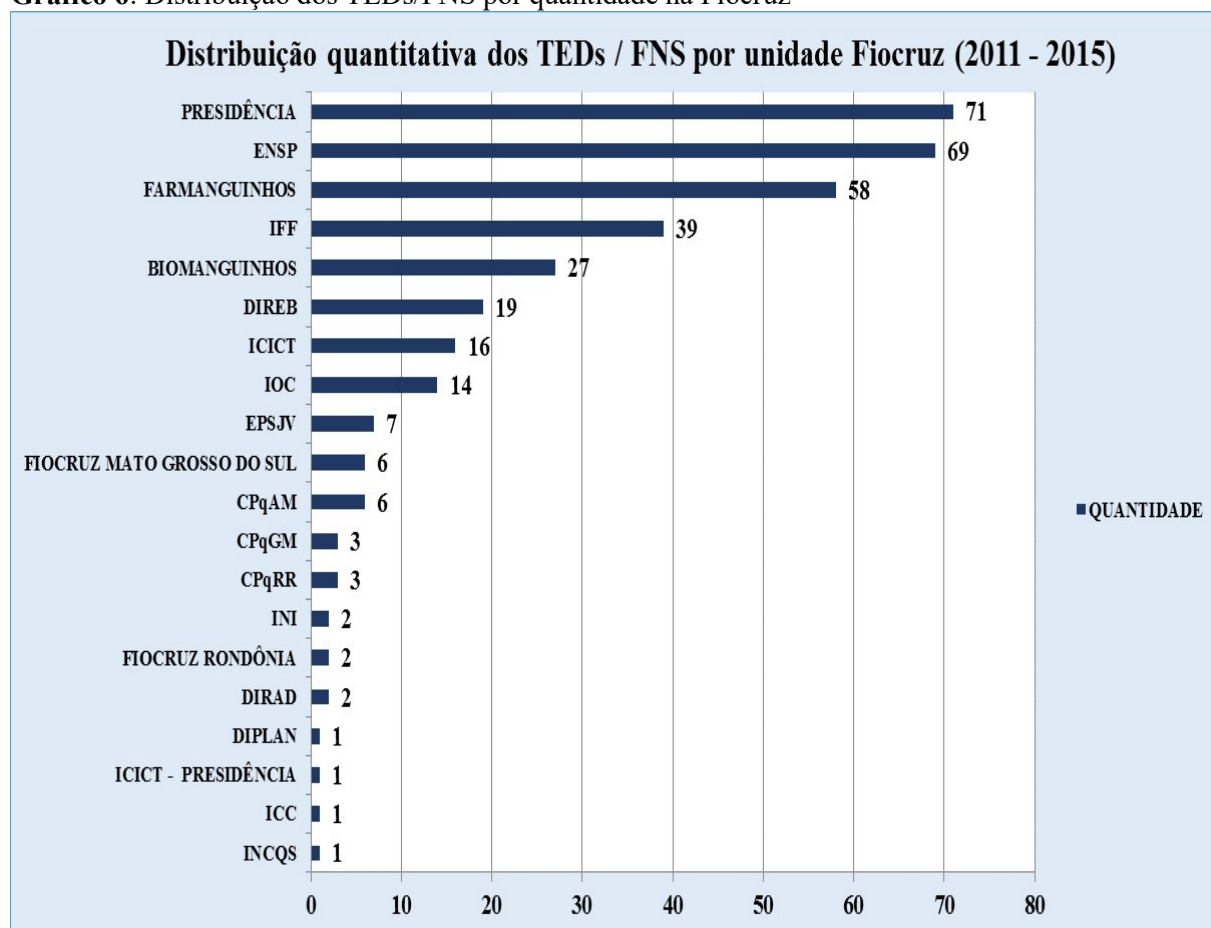
Fonte: Elaboração própria/Dados extraídos do SAGE-Cooperação/Fiocruz (agosto 2017), valores históricos.

O Gráfico 5 permite inferir que os processos estratégicos da Fiocruz, identificados por eixo de atuação, são financiados com os recursos oriundos da pactuação dos TEDs/FNS. Por meio desta análise é possível evidenciar que realmente a instituição coaduna com o Ministério da Saúde no sentido de desenvolver atividades conforme seus eixos de atuação vinculados a políticas públicas de saúde, demandas do SUS, e necessidades cotidianas da população para preservação da saúde, como medicamentos e vacinas que têm sua produção vinculada ao eixo estratégico do complexo produtivo e de inovação em saúde. A alocação de recursos nesse eixo estratégico correspondeu, no período analisado, a 59,56% do total recurso alocado na Fiocruz através dos TEDS/FNS.

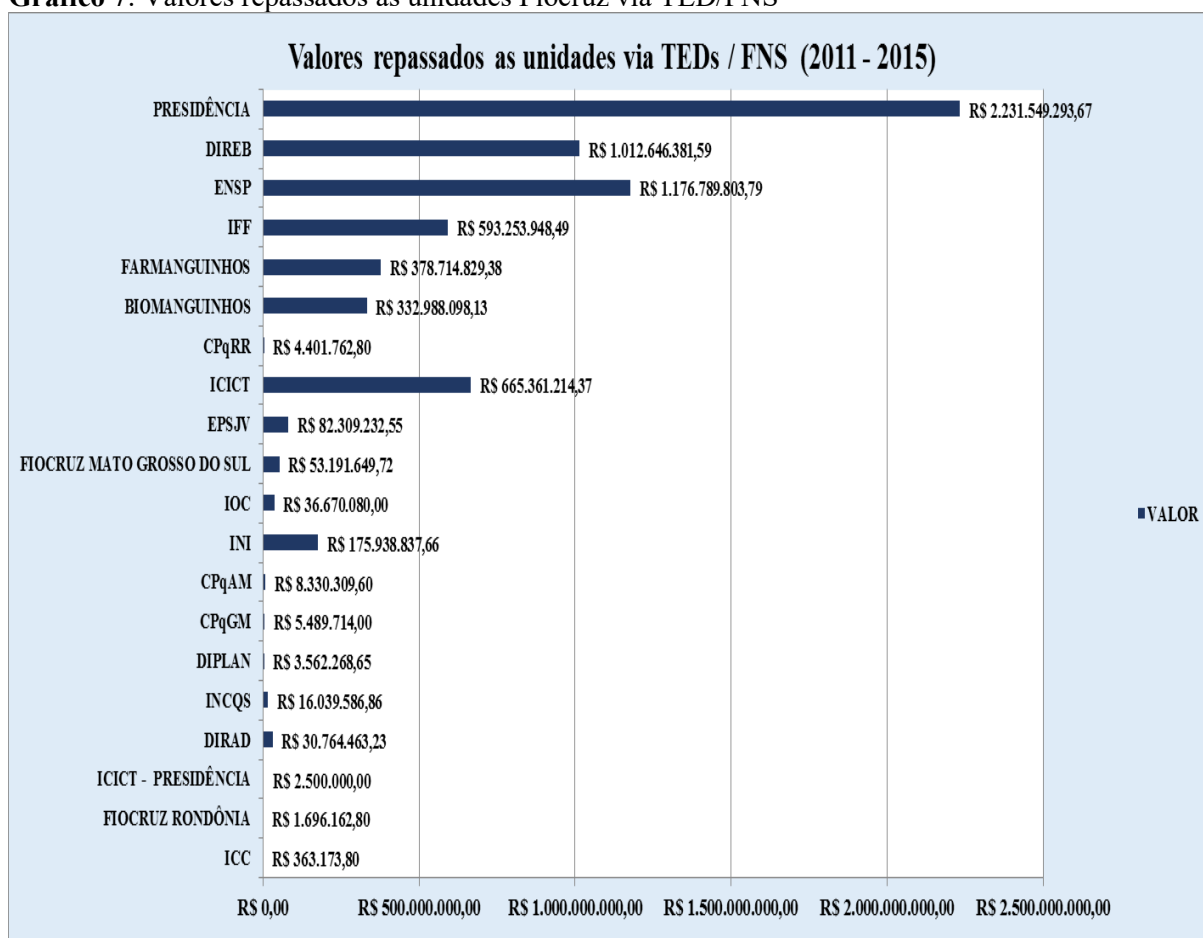
Do montante total de recursos alocados na Fiocruz por meio dos TED/FNS, verifica-se que não foi possível determinar a destinação de R\$ 1.548.791.470,53 em função da falta de informações relativas à sua vinculação com o eixo estratégico de atuação; essa parcela corresponde a 19,93% do total de recursos alocados na instituição por meio desta fonte de financiamento.

Após isso, buscou identificar como estão distribuídos os 348 TEDs/FNS entre as unidades Fiocruz, quer seja em razão da quantidade, quer seja em razão do montante financeiro repassado a unidade executora, conforme demonstra-se nos Gráficos 6 e 7.

Gráfico 6: Distribuição dos TEDs/FNS por quantidade na Fiocruz



Fonte: Elaboração própria/Dados extraídos do SAGE-Cooperação/Fiocruz (agosto 2017).

Gráfico 7: Valores repassados às unidades Fiocruz via TED/FNS

Fonte: Elaboração própria/Dados extraídos do SAGE-Cooperação/Fiocruz (agosto 2017), valores históricos.

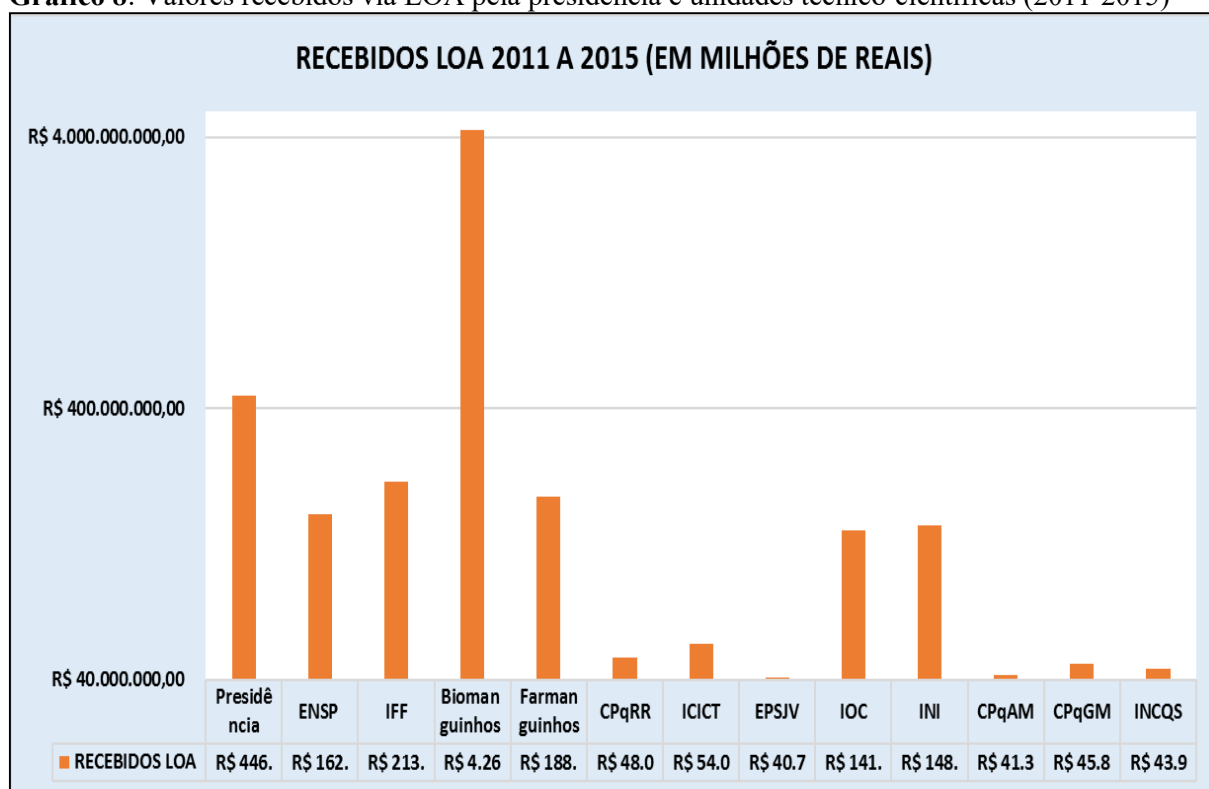
Com exceção das unidades Casa de Oswaldo Cruz (COC), Diretoria de Recursos Humanos (DIREH) e Diretoria de Infraestrutura dos *Campi* (DIRAC), foi possível observar que os TEDs/FNS financiam atividades nas demais unidades da Fiocruz, pois identificamos no Gráfico 7 que isso ocorre em 14 unidades técnico-científicas e 3 unidades técnico-administrativas. Constata-se também que os TEDS/FNS financiam ações específicas de escritórios regionais ligados à presidência da Fiocruz, como é o caso de Mato Grosso do Sul e Rondônia.

Percebe-se também que, apesar de as vice-presidências com foco finalístico negociarem com as secretarias do MS e executarem os TEDs/FNS interagindo com as unidades técnico-científicas, no SAGE-Cooperação/Fiocruz esses TEDs/FNS estão vinculados à presidência Fiocruz. Em virtude disso, concentra-se o maior número de registros e volume de recursos recebidos via TED/FNS no período na presidência Fiocruz.

Observou-se também que a vice-presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional negociou, neste período, com as secretarias do MS, TEDs específicos de abrangência institucional vinculados a programas desenvolvidos na Fiocruz sobre a coordenação de unidades técnico-administrativas, como é o caso dos TEDs/FNS vinculados a DIRAD, DIPLAN e a DIREB.

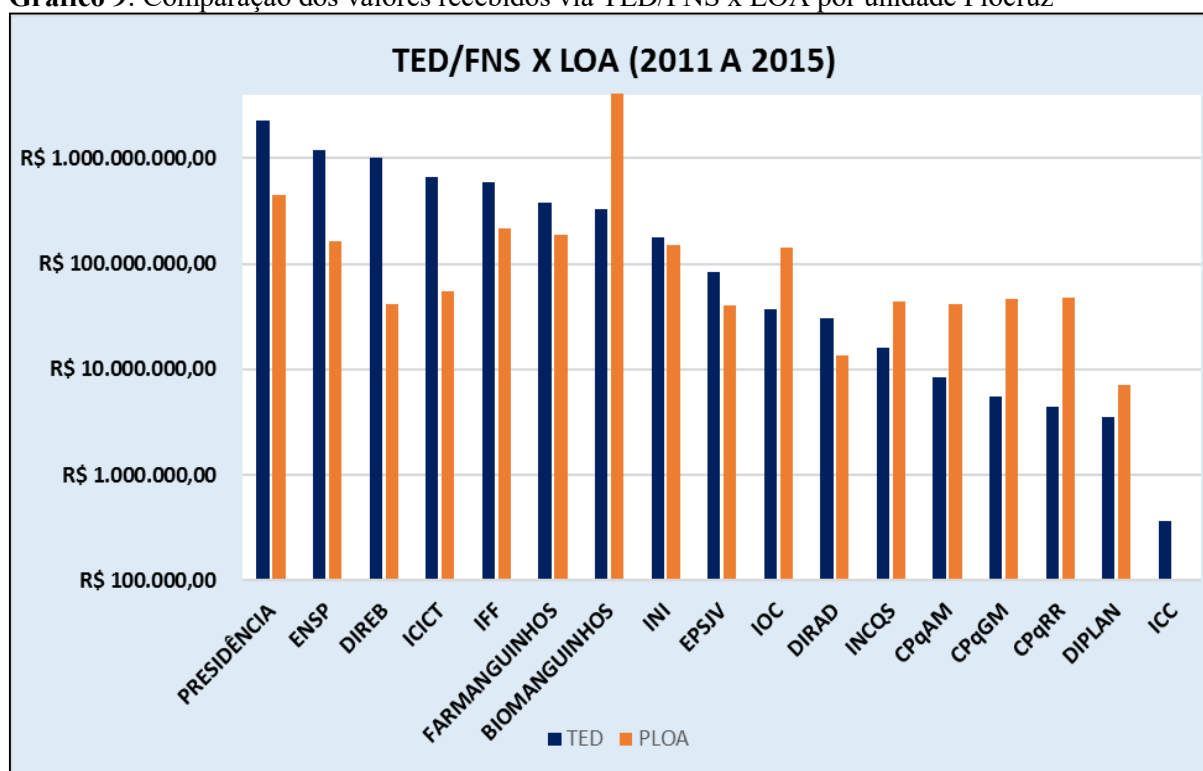
Com o intuito de evidenciar a relevância dos TEDs/FNS como fonte de financiamento das atividades finalísticas da Fiocruz, foi levantado o volume de recursos recebidos via Lei Orçamentária Anual (LOA), anos de 2011 a 2015, pela presidência e unidades técnico-científicas que receberam e executaram TEDs/FNS no período conforme demonstrado no Gráfico 8.

Gráfico 8: Valores recebidos via LOA pela presidência e unidades técnico-científicas (2011-2015)



Fonte: Elaboração própria/Dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração-Dirad/Fiocruz (setembro 2017), valores históricos.

Foi possível comparar os valores recebidos via LOA com os valores recebidos via TED/FNS por essas unidades elucidadas, conforme demonstra-se nos Gráficos 9 e 10, respectivamente;

Gráfico 9: Comparação dos valores recebidos via TED/FNS x LOA por unidade Fiocruz

Fonte: Elaboração própria/Dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração-Dirad/Fiocruz (setembro 2017).

Das 17 unidades Fiocruz elucidadas no Gráfico 9 que receberam recursos via TED/FNS, em 10 unidades estes recursos representam mais de 50% do total executado por elas no período de 2011 a 2015. Dentre as 10 unidades, 8 são unidades técnico-científicas, como foco em atividades finalísticas da Instituição.

Conforme depoimento do entrevistado E4 sobre onde são aplicados em sua maioria os recursos recebidos da LOA pelas unidades:

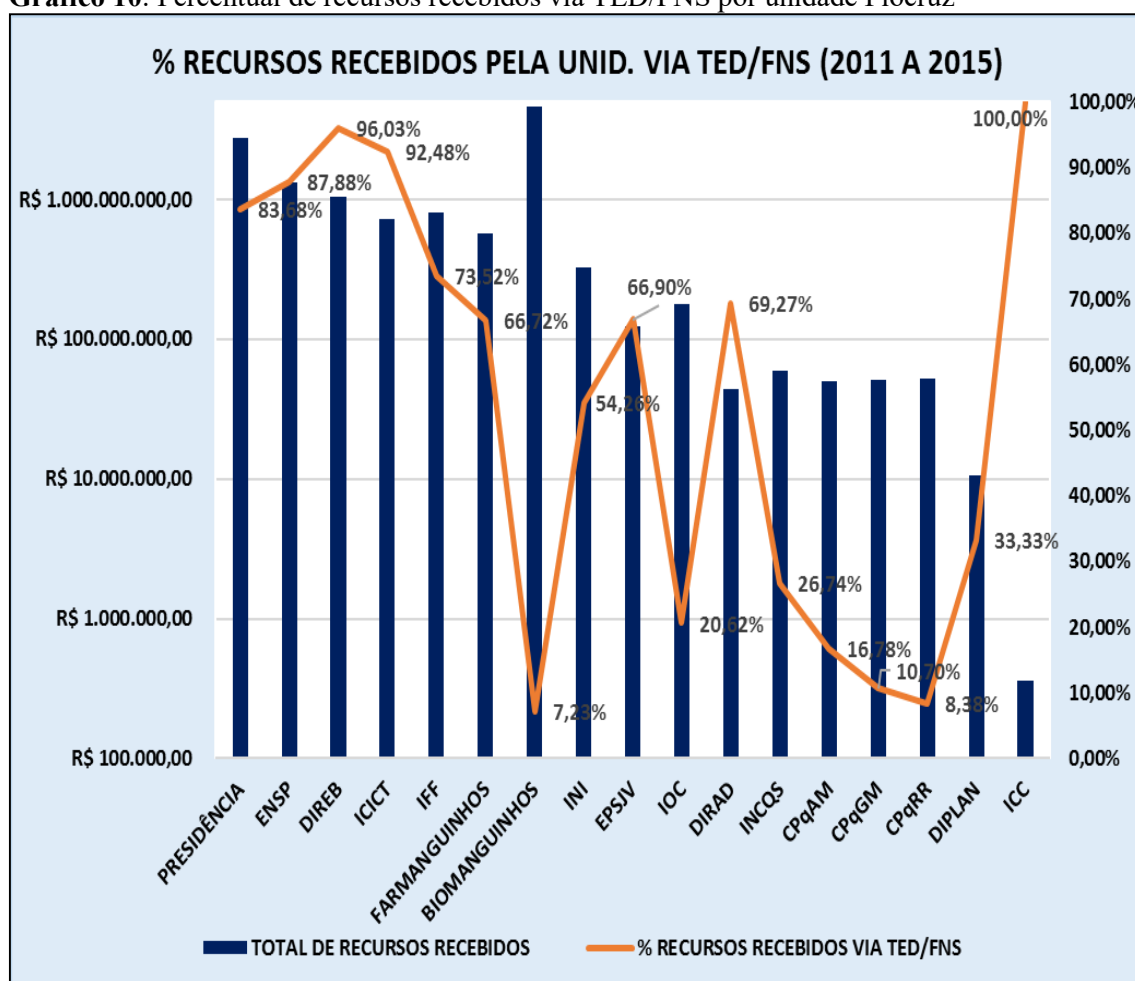
Em sua maioria despesas de custeio e capital, no custeio são despesas relativas ao consumo cotidiano da Fiocruz como material de expediente, contas de água, luz e outras necessárias ao funcionamento da instituição, nas despesas de capital o foco tem sido obras, compra de equipamentos e serviços de manutenção ou melhoria das instalações.

Pode-se afirmar que os TEDs/FNS, no âmbito da Fiocruz, são os principais responsáveis pelo financiamento das atividades finalísticas da Instituição, com maior

importância nas unidades técnico-científicas, possibilitando a implementação dos objetivos estratégicos.

Com intuito de elucidar esta inferência, buscou-se evidenciar o percentual de recursos recebidos via TEDs/FNS em função do montante total de recursos recebidos pelas unidades Fiocruz.

Gráfico 10: Percentual de recursos recebidos via TED/FNS por unidade Fiocruz



Fonte: Elaboração própria/Dados do Setor de Orçamento/Diretoria de Administração-Dirad/Fiocruz (setembro 2017).

Portanto, pode-se inferir que a Fiocruz vem cumprindo seu papel como instituição estratégica de Estado brasileiro para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento científico, tecnológico e inovação em saúde pública. São os recursos oriundos dos TEDs/FNS uma fonte de financiamento imprescindível para a continuidade dessas ações correlatas às atividades finalísticas da Fiocruz.

Tal percepção é evidenciada através do percentual de participação nos recursos recebidos e executados pelas unidades, conforme Gráfico 10, como também pelo seu propósito, pois se destina à aplicação em metas e ações que estão vinculadas a um objeto específico.

Sobre esse aspecto, a entrevistada E5 destaca a importância dos recursos oriundos do FNS para planejamento da Fiocruz em função da continuidade de atividades finalísticas:

Se estivermos considerando na pergunta, Planejamento Orçamentário da Fiocruz como toda a etapa de análise do contexto econômico e político do país, as diretrizes estratégicas do governo, o desempenho institucional ao longo dos anos e as suas estratégias, culminando assim numa proposta de PLOA, o orçamento do FNS pode ser considerado sob duas perspectivas:

- ✓ da capacidade de captação de recursos pela instituição, podendo desonerar gastos em algumas áreas finalísticas por recursos LOA;
- ✓ mas também, com o cenário econômico desfavorável que pode se apresentar na ocasião do planejamento orçamentário da Fiocruz, como garantir que atividades de relevância institucional/governo, ora sustentadas por TEDs, não sejam descontinuadas e possam ser, em certa medida, incorporadas no orçamento regular da Fiocruz.

Desta forma, conceituando o planejamento orçamentário da Fiocruz de forma mais ampla, podemos dizer que qualquer outra fonte de receita, de captação de recursos compõe o planejamento orçamentário da Fiocruz e é de importante relevância. Considerando que os maiores repasses do FNS são para a produção de imunobiológicos e medicamentos, que desde 2015 não compõem mais a nossa LOA, isto fez com que os TEDs FNS se tornassem maiores que nosso orçamento LOA.

Uma vez que os TEDs/FNS compõem o orçamento da Fiocruz, sendo o principal responsável pelo fomento das atividades finalísticas da Instituição, para este pesquisador tornou-se necessário entender as diferenças relativas à execução dos recursos oriundos da LOA e os recursos oriundos através dos TEDs/ FNS conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2: Quadro comparativo entre os recursos oriundos da LOA e os recursos oriundos do TED/FNS relativos a características, regras e procedimentos

RECURSOS LOA	RECURSOS TEDs/FNS
RESPEITAM O CICLO ORÇAMENTÁRIO CONFORME NORMA LEGAL.	POSSUI CICLO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PRÓPRIO.
APÓS A APROVAÇÃO DA LOA, A FIOCRUZ TEM A GARANTIA, SALVO EM CASOS DE ALTERAÇÕES LEGAIS, QUE O RECURSO SERÁ DISPONIBILIZADO PARA INSTITUIÇÃO.	POR SER UM TERMO DE COOPERAÇÃO, A SUA FORMALIZAÇÃO NÃO GARANTE O ENVIO DO RECURSO CONFORME CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO.
A EXECUÇÃO DAS DESPESAS INICIAM COM A CHEGADA DA DOÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA FIOCRUZ.	A EXECUÇÃO DAS METAS FÍSICAS ESTIPULADAS SÓ SE INICIA COM A CHEGADA DO FINANCEIRO NA FIOCRUZ.
AS DESPESAS SÃO EXECUTADAS PELA PRÓPRIA FIOCRUZ.	A OPERACIONALIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO DAS METAS FÍSICAS ESTIPULADAS EM FUNÇÃO DO OBJETIVO PROPOSTO PARA TED/FNS É FEITA PELA FIO TEC.
NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO RECURSO NÃO EXECUTADO/EMPENHADO DENTRO DO ANO VINCULADO A LOA.	EXISTE A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA, PRINCIPALMENTE POR NÃO CUMPRIMENTO DO CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO (ATRASO NO ENVIO DO RECURSO)
EXISTEM PRESTAÇÕES DE CONTAS PARCIAS SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO (Ex: Relatório resumido da execução orçamentária).	SÓ EXISTE A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL, AO TÉRMINO DA VIGÊNCIA.

Fonte: Elaboração própria/Evidências extraídas a partir do desenvolvimento da pesquisa e dos dados coletados no SAGE-Cooperação/Fiocruz (setembro 2017).

Os recursos oriundos dos TEDs/FNS requerem da gestão da Fiocruz um acompanhamento e tratamento diferenciado do que ocorre em função dos recursos oriundos da LOA. A mecânica funcional instituída na Fiocruz voltada para o atendimento do ciclo orçamentário e execução da LOA, é insuficiente para gestão e operacionalização dos TEDs/FNS em razão das suas características elucidadas no Quadro 2.

Sobre esse aspecto, importante ressaltar que, diferente dos recursos oriundos da LOA que iniciam seu processo de execução com a disponibilização dos créditos orçamentários para

a Fiocruz, os TEDs/FNS só iniciam sua execução com a chegada do repasse financeiro à Instituição.

Mediante isso é possível inferir que, mesmo tendo sido acordado na formalização do TED/FNS, o cronograma de desembolso por parte do FNS para que ocorra o repasse financeiro para Fiocruz, não existe garantia que a disponibilização dos recursos ocorrerá conforme programação definida.

Contudo, destaca-se que, ato contínuo à formalização do TEDs/FNS, inicia-se, na maioria dos casos, a contratação da Fiotec, sua operacionalização, tendo como base as premissas acordadas com o FNS com relação às metas de execução e, principalmente, o cronograma de recebimento de recursos acordados para realização das atividades vinculadas às metas estipuladas.

Apesar de o sistema SAGE/Fiocruz não ter informações sobre a vinculação do TED/FNS com a Fiotec, quando este é operacionalizado por meio da contratação da fundação de apoio, buscou-se evidências de que isso ocorre, uma vez que no depoimento da entrevistada E1 sobre a contratação da Fiotec para execução dos TEDs/FNS ela menciona que:

[...] uma vez que 99% desses TEDS serão contratados FIOTEC para sua execução, raramente é formalizado um TED para execução exclusiva da Fiocruz.

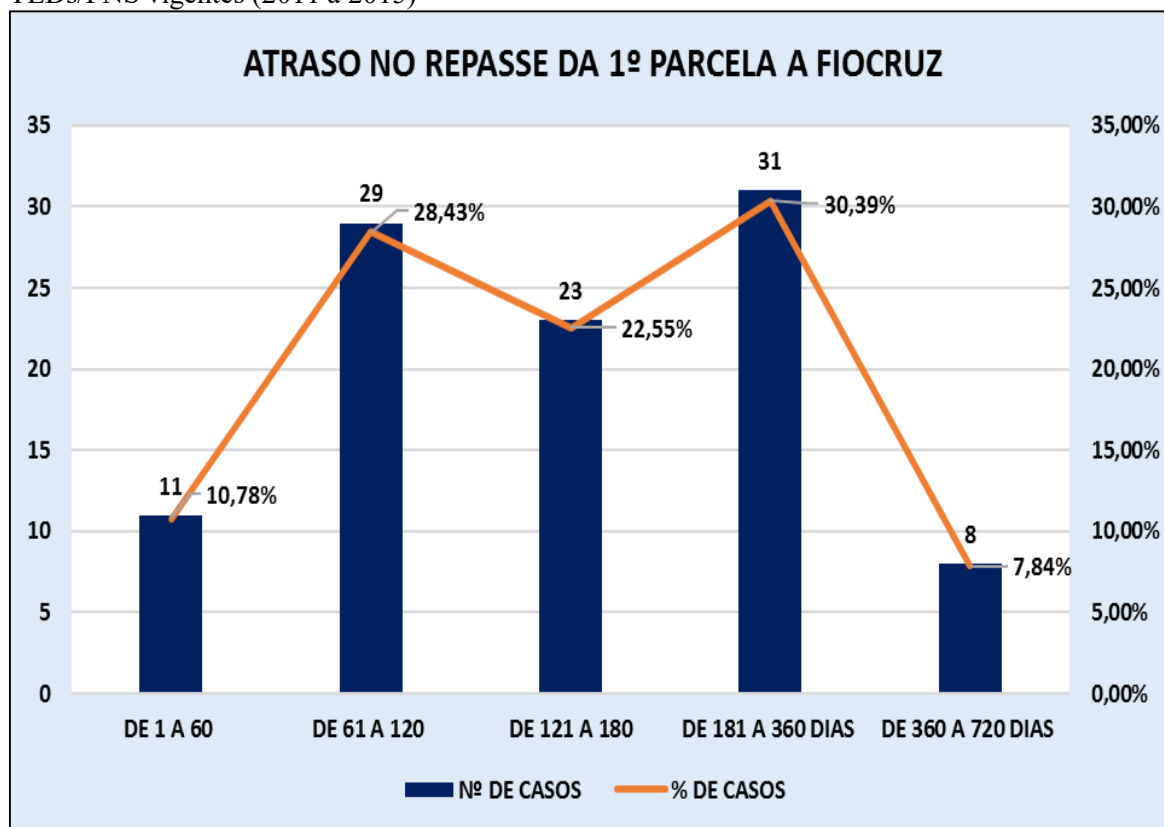
Dessa forma, através da análise dos 102 registros de TEDs/FNS vigentes, no sistema SAGE/Fiocruz e no sistema de controle de projetos da Fiotec, foi possível identificar que 80 deles estão sendo operacionalizados pela Fiotec e com 22 registros não foi possível vinculá-los à Fiotec por falta de informações que pudessem vincular de alguma forma o TED/FNS ao contrato firmado com a Fiotec.

Outro ponto analisado, no que tange à operacionalização dos TEDs/FNS, foi o cumprimento do cronograma de desembolso instituído na formalização do instrumento de cooperação, pois conforme fala da entrevistada E1:

É comum a alteração do cronograma de desembolso do TED, isso influencia no financeiro esperado na Fiotec.

Verificou-se que nos 102 registros de TEDs/FNS vigentes, em todos os casos houve atraso no repasse da primeira parcela a Fiocruz, conforme Gráfico 11.

Gráfico 11: Atraso no repasse da 1ª parcela a Fiocruz com base no cronograma de desembolso dos TEDs/FNS vigentes (2011 a 2015)



Fonte: Elaboração própria/Dados da coordenação de convênios/Fiocruz, seção de monitoramento (setembro 2017).

Apesar de existir uma coordenação de convênios dedicada aos instrumentos de cooperação firmados pela Fiocruz e escritórios de projetos/núcleo de projetos nas unidades para acompanhamento da execução das metas físicas e interação com a Fiotec, é necessário um melhor alinhamento estratégico na relação Fiocruz/Fiotec.

O principal objetivo seria harmonizar dos processos desenvolvidos inerentes aos termos de cooperação firmados entre a Fiocruz e o FNS e operacionalizados pela Fiotec, conforme destaca o entrevistado E3 em seu depoimento sobre o grau de interação entre a Fiocruz e Fiotec:

A interação se dá em diversos níveis. No nível operacional, com os pesquisadores/coordenadores de projeto essa interação é muito intensa. No nível estratégico acredito que essa interação possa ser ampliada. A presidência sempre participou, apoiou, mas pode promover uma discussão estratégica mais forte, para aproveitar melhor as potencialidades que a Fiotec tem em apoiar a Fiocruz.

Ainda sobre esse aspecto, o entrevistado E6 destaca:

Eu gosto de dizer que Fiotec é Fiocruz, tendo um outro CNPJ e precisando de contratos e outras formalidades, mas claramente penso ser organização componente do "sistema Fiocruz" e, portanto, fundamental, para a missão e objetivos estratégicos institucionais. Infelizmente a administração pública brasileira ainda não possui pessoa jurídica legal que "encaixe" adequadamente às necessidades institucionais da Fiocruz. Assim, para a consecução de seus objetivos ainda é preciso combinar harmonicamente diferentes tipos jurídicos.

Essa necessidade de alinhamento dos processos de execução dos TEDs/FNS como um todo propiciará a identificação de gargalos operacionais que impactam em custos inerentes à Fiocruz e à Fiotec, não previstos ou esperados para entrega do objeto. Como exemplo, podemos destacar a capacidade instalada de mão de obra na Fiotec para operacionalização compromissos assumidos com a Fiocruz, via contrato, em função dos TEDs/FNS formalizados.

É possível inferir que a ocorrência dos atrasos no repasse a Fiocruz da primeira parcela do cronograma de desembolso, conforme demonstra o Gráfico 11, possa incorrer no subaproveitamento da capacidade instalada na Fiotec para operacionalização dos TEDs/FNS.

9 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

Os termos de cooperação firmados entre a Fiocruz e o FNS são um reflexo do processo de descentralização atrelado a um planejamento estratégico na área da saúde, para que seja possível realizar entregas de produtos e serviços à sociedade, através do SUS, por meio de políticas públicas com focos específicos.

O estudo permitiu observar que a Fiocruz tem buscado implementar ações em razão de seus processos estratégicos, tendo um alto grau de alinhamento com as demandas vinculadas ao Ministério da Saúde e focos específicos destinados à sustentabilidade e necessidade do SUS.

Como evidência desse alinhamento institucional, em consonância com seu propósito de entregar resultados significativos à sociedade no que tange à saúde pública, no período observado, 2011 a 2015, todas as unidades técnico-científicas da Fiocruz tiveram TEDs/FNS com os objetivos específicos firmados e executados em razão de seu foco de atuação.

O estudo demonstra que a inclusão dos processos inerentes aos TEDs/FNS no âmbito da Fiocruz obedeceu à formatação funcional existente para execução dos recursos provenientes da LOA. Isso se deve ao grau de autonomia concedido às unidades técnico-científicas por meio do processo de desconcentração orçamentária ocorrido na Instituição em razão de uma gestão orientada para resultados.

Em decorrência, essas unidades possuem a prerrogativa institucional para negociar e gerir seus TEDs/FNS, como também formalizar a contratação da Fiotec para sua operacionalização.

Percebe-se, assim, que atividades de acompanhamento realizadas por unidades técnico-administrativas com relação aos créditos orçamentários e repasses financeiros provenientes da LOA, como a previsão e monitoramento da disponibilização do orçamento e financeiro a Fiocruz, não ocorre em razão dos créditos orçamentários e repasses financeiros disponibilizados por meio dos TEDs/FNS.

A inexistência de previsibilidade por parte do planejamento institucional relativo a quais TEDs/FNS terão recursos recebidos durante o exercício conforme cronograma de desembolso, como também quais TEDs/FNS terão sua formalização proposta no ano corrente em função de determinado eixo de atuação explicam o fenômeno.

Ainda sobre esse aspecto, dada a importância do orçamento para as instituições e no caso específico da Fiocruz a relevância dos TEDs/FNS na composição do orçamento que foi

executado no período observado, com destaque para o ano de 2015 que os recursos repassados por meio dos TEDs/FNS corresponderam a 50,34% do orçamento executado da instituição, seria apropriado tratar a gestão desses instrumentos de cooperação como um processo estratégico institucional.

Seria também oportuno que no processo orçamentário, especificamente na fase de elaboração, fosse considerada a necessidade de captação de recursos no exercício por meio dessa fonte de financiamento para continuidade da implementação dos objetivos estratégicos vinculados aos propósitos do Ministério da Saúde e às demandas do SUS. A adoção dessa prática evidenciaria que, mesmo a Instituição tendo seu orçamento próprio através da LOA, ela possui um elevado grau de dependência orçamentária e financeira do Ministério da Saúde para que seja possível desenvolver as atividades finalísticas por meio de suas unidades técnico-científicas.

Cabe ressaltar que os TEDS/FNS operacionalizados pela Fiotec são tratados como projetos no âmbito institucional em função de suas características como: responsabilidade definida, objetivos claros e determinados, prazos de cumprimento das metas estipulados e recursos específicos para sua execução. Desta forma, seria apropriado mapear todo o processo de desenvolvimento do TED/FNS, desde de sua formalização até a fase de prestação de contas, para que fosse possível identificar as atividades que necessitam ser realizadas pela gestão da Fiocruz para um melhor acompanhamento de sua execução.

Ainda sobre os TEDS/FNS operacionalizados pela Fiotec, observou-se na análise documental que a pactuação entre a Fiocruz e a Fiotec, para apoio operacional e logístico na execução de cada TED/FNS, se dá por meio de um contrato de prestação de serviços. Nesse formato, todos os repasses financeiros realizados pela Fiocruz a Fiotec são feitos por meio de nota fiscal, incidindo sobre o montante repassado imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN).

Considerando que os termos de execução descentralizada (TEDS) são acordado por meio de um instrumento de cooperação entre instituições públicas, seria importante que a Fiocruz e a Fiotec reavaliassem esse modelo de pactuação para que se fossem vislumbradas as possibilidades de obtenção de isenção ou imunidade fiscal (neste caso, por meio de ação judicial específica) em função do fim a que se destina e da missão e objetivo da Fiotec em dar apoio exclusivo à Fiocruz.

Portanto, pode-se inferir que, apesar das diversas entregas realizadas pela Fiocruz por meio da formalização dos TEDS/FNS com o Ministério da Saúde, percebe-se a existência de muitos desafios a superar, principalmente para gestão orçamentária e financeira da Fiocruz,

para que seja possível alcançar um nível desejável de acompanhamento na execução dos recursos provenientes desta fonte de financiamento.

Nesse sentido, considera-se de suma importância para que a Fiocruz possa avançar na melhoria da gestão dos TEDs/FNS que houvesse um esforço em provocar uma reanálise nos processos e atividades inerentes à gestão desses instrumentos de cooperação.

Esse esforço poderia apreciar as seguintes proposições:

✓ Realizar todo o gerenciamento das fases inerentes aos TEDs/FNS, incluindo a operacionalização realizada pela Fiotec, em um único sistema de banco de dados, possibilitando melhor acompanhamento do desenvolvimento das atividades e metas estipuladas por cada instrumento de cooperação pactuado com Ministério da Saúde. Por meio desta ferramenta será possível extrair informes gerenciais para que a gestão da Instituição saiba o real *status quo* do desenvolvimento de cada TED/FNS. O conhecimento dessas informações de forma tempestiva permitirá que a Fiocruz interaja com o FNS com embasamento em relação ao cumprimento do cronograma de desembolso pactuado na formalização de cada cooperação instrumento de cooperação.

✓ Empreender esforços buscando alcançar o necessário grau de interação entre o FNS, Fiocruz e a Fiotec para a adequada execução dos recursos oriundos dos TEDs/FNS. Essa iniciativa impõe a vinculação de cada TED/FNS com o respectivo contrato firmado entre a Fiocruz e a Fiotec para sua operacionalização. Tal medida irá fortalecer a transparência na execução do orçamento institucional.

✓ Delegar poderes a coordenação de convênios/Fiocruz para interagir com os escritórios/núcleos de projetos das unidades Fiocruz executoras dos TEDs/FNS para a realização do monitoramento durante o processo de execução. Tal delegação facultaria à coordenação de convênios/Fiocruz a possibilidade de solicitar informes à Fiotec sobre o processo de operacionalização desses instrumentos em razão do objetivo acordado com o Ministério da Saúde.

✓ Atribuir a coordenação de convênios/Fiocruz, em função do montante de recursos envolvidos, a prerrogativa de provocar reuniões de periódicas com as unidades executoras Fiocruz, Fiotec e a vice-presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional para análise e inferências sobre o comportamento da carteira de TEDs/FNS.

✓ Fortalecer a estrutura operacional da coordenação de convênios/Fiocruz em função da quantidade de instrumentos de cooperação existentes firmados entre a Fiocruz e Instituições públicas e privadas sem fins lucrativos e a robustez do volume financeiro envolvido para execução das atividades pactuadas para o alcance dos objetivos propostos.

Para isso, o foco principal é o aporte de pessoal qualificado, possibilitando que esta coordenação tenha a capacidade necessária para gerir com eficiência esses instrumentos e possam subsidiar as unidades executoras e a direção da Fiocruz com as informações necessárias e consistentes que possam contribuir nos processos de tomada de decisão no que tange à gestão institucional.

✓ Alcançar maior grau de previsibilidade da chegada à Fiocruz dos créditos orçamentários e repasses financeiros que advêm por meio dos TEDs/FNS formalizados. Isso implica em melhor articulação intrainstitucional envolvendo o Departamento Financeiro, Departamento de Planejamento e a Coordenação de Convênios/Fiocruz. A melhoria dessa articulação permitirá a obtenção de informações tempestivas sobre o cumprimento do cronograma de desembolso acordado, dando maior embasamento aos gestores da Fiocruz para dialogar com FNS sobre essa questão. Vale ressaltar que os atrasos ocorrem de forma corriqueira, sendo possível que este fato provoque um aumento substancial no custo fixo da Fiotec em razão da capacidade instalada (mão de obra direta) para operacionalizar os projetos firmados com a Fiocruz por meio dos contratos de serviços.

✓ Repensar a relação Fiocruz/Fiotec no que tange a forma de contratação, buscando alternativas legais que visem à desoneração fiscal da operação, como também, estabelecer um processo de harmonização das instituições buscando maior eficiência na gestão administrativa e financeira dos TEDs/FNS,

Entende-se que as proposições descritas podem contribuir para a identificação das oportunidades de ajuste nos processos inerentes à gestão desses instrumentos de cooperação no âmbito da Fiocruz.

Ademais, o atual cenário político e econômico vivenciado pelo governo federal, tendo como efeito direto o desequilíbrio das contas públicas, vem ampliando o grau de incerteza sobre a execução orçamentária no setor público, com frequentes contingenciamentos orçamentários em diversas áreas, inclusive a da saúde. Em resposta a essa incerteza, torna-se crucial identificar e operacionalizar medidas voltadas para maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos em razão dos objetivos propostos.

Tendo em vista a importância da Fiotec para operacionalização dos recursos que viabilizam o alcance das metas estratégicas da Fiocruz, entende-se que estudos adicionais devem ser feitos sobre o processo de operacionalização no âmbito da fundação de apoio.

Espera-se que este estudo possa vir a contribuir para a Fiocruz avançar no processo de aprimoramento da gestão dos instrumentos de cooperação firmados entre a Instituição e o Ministério da Saúde por meio do FNS. Ressalta-se sua importância como fonte de

financiamento para a continuidade da realização de entregas à sociedade, em função dos desafios que a instituição assume no campo da saúde pública; sendo esse o legado perseguido pela Fiocruz ao longo sua história.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. **Decreto 8.180**, de 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8180.htm> Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. **Decreto Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. **Lei 8.958**, de 20 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **ABC do SUS: doutrinas e princípios**. Brasília (DF): MS, 1990.

_____. **Portaria Interministerial 507**, de 24 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>> Acesso em: 14 abr. 2016.

BUSS, P.; GADELHA, P. Fundação Oswaldo Cruz: experiência centenária em biologia e saúde pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 4, p. 73-83, 2002.

CHAGNON, R.P. **Os caminhos da estratégia na Fiocruz**: uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde Farmanguinhos. 2007.

DAL BEM PIRES, J.S.; MOTTA, W.F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, 2006.

DE FIGUEIREDO, P.C.N. **Análise do ciclo orçamentário no INPE**. 2010. Tese (doutorado), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

DE MELLO, M.L.B.C.; AMÂNCIO FILHO, A. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 613-636, 2010.

DE PAULA, A.P.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DOS SANTOS, N.R. **Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos**. 2007.

EMERICK, M.C. **Gestão tecnológica como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico-social: uma proposta para a Fiocruz**, 2004.

FADEL, C.B. et al. Administração pública: o pacto pela saúde como uma nova estratégia de racionalização das ações e serviços em saúde no Brasil. **Revista de Administração Pública**, p. 445-456, 2009.

FIOCRUZ. **Relatório Final do 6º Congresso Interno: FIOCRUZ Pública e Estratégica de Estado para saúde**, outubro de 2010. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/media/relatorio_final_ultima_versao.pdf> Acesso em: 18 abr. 2016.

FIOTEC-FIOCRUZ. **Relatório de gestão Fiotec 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015**. Disponível em: <<http://www.fiotec.fiocruz.br/quem-somos/relatorio-de-gestao>> Acesso em: 7 ago. 2017.

FLEURY, S.; OUVÉNEY, A.M. Política de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L.V.C. et al. (orgs.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. p. 23-64.

FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS). **Institucional**. Disponível em: <<http://portal-fns.saude.gov.br/sobre-o-fns>> Acesso em: 27 jul. 2015.

GUINMARÃES, M.C.L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1-17, 2002.

JÚNIOR, A.P.; CORDONI JÚNIOR, L. Políticas públicas de saúde no Brasil. **Espaço para a Saúde**, Londrina, v. 8, n. 1, p. 13-19, 2006.

LOBATO, L.V.C. **Políticas sociais e de saúde**. 2011.

LUCCHESI, P.T.R. et al. Equidade na gestão descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde. **Ciência & saúde coletiva**, v. 8, n. 2, p. 439-448, 2003.

MACHADO, C.V.; DE FARIA BAPTISTA, T.W.; DE LIMA, L.D. O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, 2010.

MAINARDES, E.W.; DE MATOS FERREIRA, J.J.; TONTINI, G. O entendimento do conceito de estratégia e de gestão estratégica dos formandos em administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 10, n. 4, p. 55-82, 2015.

MILEWSKI, C.S. **Proteção legal dos resultados das pesquisas em saúde nas instituições públicas**, 2014.

MINTZBERG, H. **O processo da estratégia - 4**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MOTTA, P.R. Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. São Paulo: Record, 1991.

MOTTA, P.R. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NOGUEIRA, E.F. Convênio administrativo: espécie de contrato? **Revista de Direito Administrativo**, n. 258, p. 81-113, 2011.

PAIM, J.S. **A constituição cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS)**. 2013.

PEREIRA, L.C.B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PINHEIRO, A.A. **Gestão de programas horizontais: o caso do programa de desenvolvimento tecnológico em insumos para a saúde (PDTIS) da Fiocruz**. 2004. Tese (doutorado), Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2004.

PORTAL FIOCRUZ. **Institucional**. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/estrat%C3%A9gias-2022>> Acesso em: 2 dez. 2016.

REIS, T.S. **A Fiocruz entre o público e o privado**. 2016.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **O orçamento dos brasileiros: Por que ele não desperta maior interesse?** FGV Projetos, 2014.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

RONCALLI, A.G. **O desenvolvimento das políticas públicas de saúde no Brasil e a construção do Sistema Único**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SILVA, M.S.G. **Capacitação profissional em instituições de ciência e tecnologia: a experiência da FIOCRUZ**. 2009. Tese de Doutorado.

SOUZA, L.E.P.F. **O SUS necessário e o SUS possível: estratégias de gestão. Uma reflexão a partir de uma experiência concreta**. Universidade Federal da Bahia: Instituto de Saúde Coletiva, 2008.

SOUZA, R. **O sistema público de saúde brasileiro**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

VENTURA, M.M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

YIN, R.K. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GLOSSÁRIO

Para fins específicos desta pesquisa, considera-se:

Palavras-chave – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), termos de cooperação, Fiotec.

Convênio – Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento fiscal e da seguridade social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Termo de Cooperação – Instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquias, fundação pública, ou empresa estatal dependente.

Contrato de repasse – Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Termo de execução descentralizada (TED) – Instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

Concedente – Órgão ou entidade da Administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto.

Conveniente – Órgão ou entidade da Administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração pública federal pactua a execução de programas, projetos, atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do contrato de repasse.

Proponente – Órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar Convênio, Contrato de Repasse, Termo de Cooperação ou outros instrumentos congêneres de parceria.

Objeto – O produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades.

Plano de trabalho – É o instrumento programático e integrante do termo de convênio a ser celebrado, independente de sua transcrição, que evidencia o detalhamento das responsabilidades assumidas pelos partícipes. Não pode ser elaborado de forma genérica, devendo trazer, de forma clara e sucinta, todas as informações necessárias para a identificação do projeto, atividade ou evento de duração certa.

Prazo de vigência – Fixado de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas. Compreende apenas o prazo de execução do objeto.

Cronograma de atividades – É a distribuição no tempo das principais atividades previstas. Constitui um instrumento de gestão. Relaciona as principais etapas do projeto, indicando início e término de cada uma.

Cronograma de desembolso – É a distribuição no tempo das liberações financeiras e das despesas a serem efetuadas.

ANEXO A

**MEMORANDO DE SOLICITAÇÃO DE TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA
PELA UNIDADE**

Memorando nº/ 2017	Rio de Janeiro,de.....de 2017.
--------------------------	--------------------------------------

À
Coordenação de Convênios / COGEPLAN
Sr (a) Coordenador (a),

Solicitamos análise e providências desta CConv/COGEPLAN, visando a celebração de Termo de Execução Descentralizada nº ____/2017, em conformidade como o Plano Anual da Unidade, tendo as seguintes especificações:

Nome do Projeto
Objeto do Projeto
Justificativa do Projeto
Instituição Parceira
Grupo de Convênio	Nacional
Classificação	(Receita ou Despesa)
Valor total do Projeto	R\$
Período de execução	Início/..... (mês/ano) e Término/.....(mês/ano)
Atividade	<p>➤ Ensino</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalidade: <input type="checkbox"/> Presencial <input type="checkbox"/> EAD • Nível: <input type="checkbox"/> Capacitação <input type="checkbox"/> Seminários <input type="checkbox"/> Atualização <input type="checkbox"/> Aperfeiçoamento Especialização <input type="checkbox"/> Mestrado Acadêmico <input type="checkbox"/> Mestrado Profissional <input type="checkbox"/> Doutorado <p>➤ Pesquisa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo no CEP - <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/> NÃO CABE <p>➤ Cooperação - <input type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Gestão <input type="checkbox"/> Outros</p> <p>➤ Desenvolvimento Tecnológico <input type="checkbox"/></p> <p>➤ Desenvolvimento Institucional <input type="checkbox"/></p> <p>➤ Projetos Sociais <input type="checkbox"/></p> <p>➤ Produção <input type="checkbox"/></p> <p>➤ Publicação <input type="checkbox"/></p>
Gestor/Coordenador (Servidor Fiocruz)	Nome/SIAPE: Telefone de contato: / Ramal: / Celular: E-mail:
Unidade/Departamento Fiocruz
Instituições Participantes
Prevê contratação FIOTEC	<input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO

Contribui para o Eixo Estratégico da Fiocruz/Missão Institucional	<input type="checkbox"/> SIM ➤ Eixo: <input type="checkbox"/> Atenção, Promoção, Vigilâncias, Geração de conhecimento e Formação para saúde. <input type="checkbox"/> Ciência & Tecnologia, Saúde e Sociedade <input type="checkbox"/> Inovação e Complexo Produtivo em Saúde <input type="checkbox"/> Saúde e Sustentabilidade Socioambiental <input type="checkbox"/> Saúde, Estado e Cooperação Internacional <input type="checkbox"/> Objetivos de Gestão
Demonstração de capacidade técnica institucional para a execução do objeto	Descrever de forma objetiva a experiência da Instituição no desenvolvimento deste tipo de projeto, fornecendo quando possível, exemplos de projetos já desenvolvidos e publicações na área de atuação do projeto. Apresentar a qualificação da equipe técnica que executará o projeto, como comprovação da experiência no desenvolvimento do objeto proposto.
Área de atuação	<input type="checkbox"/> Ensino <input type="checkbox"/> Pesquisa e Extensão <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Institucional <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Científico <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Tecnológico <input type="checkbox"/> Outro
Programa	Nº e Nome
Ação Orçamentária
Anexos	<input type="checkbox"/> Plano de Trabalho <input type="checkbox"/> Termo de Referência

O projeto/plano de trabalho anexo está devidamente analisado e tem a aprovação da Direção desta Unidade.

Atenciosamente,

De Acordo:

 (NOME DO GESTOR/COORDENADOR)
 (UNIDADE DA FIOCRUZ)

Aprovado

 (NOME DO DIRETOR DA UNIDADE)
 (UNIDADE DA FIOCRUZ)

ANEXO B**Processo nº: 25380.001289/2016-53****NUP: 00791.001522/2016-35****CONVÊNIO Nº 185/2016 QUE ENTRE SI
CELEBRAM A FUNDAÇÃO OSWALDO
CRUZ - FIOCRUZ E A FUNDAÇÃO PARA
O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E
TECNOLÓGICO EM SAÚDE - FIOTEC, NA
FORMA ABAIXO:**

A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, entidade pública, criada e mantida pela União Federal, vinculada ao Ministério da Saúde, inscrita no CNPJ sob o nº 33.781.055/0001-35, sediada na Av. Brasil, 4.365, Manguinhos, Rio de Janeiro/RJ, CEP 21040-900, doravante denominada FIOCRUZ ou CONCEDENTE, neste ato representada por seu Presidente, Dr. PAULO ERNANI GADELHA VIEIRA, portador da Carteira de Identidade nº 52-27430-4, CREMERJ, CPF nº 422.312.997-04, encontrado no endereço supra, reconduzido ao cargo pelo Decreto s/número, publicado no D.O.U., de 18 de janeiro de 2013, Seção 2, página 01, em conformidade ao Decreto nº 4.725 de 09/06/2003, e a FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob nº 02.385.669/0001-74, sediada na Avenida Brasil, nº 4.036, Manguinhos, Rio de Janeiro/RJ, CEP 21040-361, doravante denominada FIOTEC ou CONVENIENTE, neste ato representada pelo seu Diretor Executivo, MAURICIO ZUMA MEDEIROS, portador da Carteira de Identidade nº 04395631-7 DETRAN/RJ, CPF nº 603.466.717-87, encontrado no endereço supra, nomeado conforme Ata da Vigésima Terceira (23ª) Reunião da Diretoria Executiva da Fundação para Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde, realizada em 24/06/2015, resolvem celebrar o presente CONVÊNIO, que se regerá pela Lei 8.958/94, Decreto nº 7.423/2010, Lei nº Lei nº 12.863/2013, Decreto nº 8.241/2014 e, naquilo que couber, pelo Decreto nº 6.170/2007, regulamentado pela Portaria Ministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011 e suas alterações posteriores, Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e pela Lei nº 8.666/1993, com as modificações introduzidas pelas Leis Federais nº 8.883/1994 e 9.032/1995 e 13.243/2016 e demais legislações pertinentes, conforme a minuta aprovada pela NOTA nº 00333/2016/CCC/PF/FIOCRUZ/PGF/AGU, constante do processo Fiocruz supramencionado, bem como pelas seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente convênio tem por finalidade estabelecer e regular as formas e condições pelas quais a FIOCRUZ e a FIOTEC reunirão seus esforços, recursos e competências para desenvolver atividades de apoio a programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão; e desenvolvimento institucional, científico, cultural, tecnológico, produção de insumos e serviços de interesse dos partícipes, em conformidade com o previsto no art. 1º da Lei nº 8.958/94 regulamentada pelo Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010 combinado com art. 9º do estatuto da FIOTEC, assim como, pelas demais normas legais citadas no preâmbulo deste instrumento.

SUBCLÁUSULA ÚNICA – A FIOTEC, nos termos deste instrumento, poderá apoiar a FIOCRUZ na execução de atividades relativas a projetos e programas que estejam em consonância com a sua missão institucional, desde que previamente aprovados pela apoiada, conforme previsto no art. 6º, § 3º do Decreto nº 7.423/2010 e em conformidade com os dispositivos estatutários, regimentais e normativos de ambas as entidades.



CLÁUSULA SEGUNDA - DA EXECUÇÃO

Na execução dos objetivos constantes da Cláusula Primeira deste convênio caberá aos partícipes observar, além de outras responsabilidades previstas em cláusulas específicas, o seguinte:

2.1 As atividades de apoio a projetos e programas serão definidas através de instrumentos jurídicos específicos, devendo cada um deles ser aprovado e assinado pelo Diretor da Unidade interessada, conforme delegação de competência outorgada pelo Presidente da FIOCRUZ;

2.2 A FIOCRUZ e a FIOTEC obrigam-se mutuamente a colocar à disposição dos programas e projetos, nos prazos e condições neles estipulados, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários à execução do acordo, respeitadas as condições estabelecidas nos respectivos instrumentos específicos, decorrentes deste Convênio;

2.3 Os bens de natureza permanente porventura adquiridos pela FIOTEC com os recursos oriundos das atividades de apoio a projetos e programas serão transferidos à FIOCRUZ, ou terão sua destinação definida pela FioCruz, na forma da legislação vigente;

2.4 Na hipótese de participação de servidores da instituição federal apoiada, nos termos do Capítulo III do Decreto nº 7.423/10, a FIOTEC poderá conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão, estímulo à inovação e produtividade na forma prevista pelo art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.958/94, art. 9º e seus parágrafos 1º e 4º, da Lei 10.973/2004, com a redação pela Lei 13.243/2016, nas regulamentações aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz e na IN 001/2011 da Fiotec;

2.5 A FIOTEC poderá se utilizar de bens e serviços da instituição apoiada, mediante ressarcimento previamente definido, conforme estabelecido no art. 6º da Lei nº 8.958/94, para a execução dos programas e projetos previstos na cláusula primeira deste instrumento;

2.6 A Fiotec, no apoio à Fiocruz em sua política de inovação e no interesse desta, poderá ser licenciada junto à Fiocruz, para exploração de direitos relativos à propriedade intelectual, bem como seus direitos conexos, com autorização da Fiocruz para sublicenciar a terceiros;

2.7 Nas situações passíveis de enquadramento no § 1º, do art. 3º, da Lei n. 8.958/94, introduzido pela Lei nº 12.863/2013, a Fiocruz deverá firmar instrumento jurídico tripartite e específico, destinado à formação e execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com a interveniência da Fiotec, no qual esteja prevista a captação direta de recursos financeiros pela Fundação de Apoio, observado o exame prévio da minuta pelo Órgão Jurídico, conforme disposto no art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e legislação aplicável. Para a validade do aporte de recursos a esses projetos, deverá constar do processo administrativo a autorização expressa da Fiocruz para a captação referida, que deverá ser depositada em conta bancária a ser informada pela Fiotec, especificando o projeto a que os recursos se destinam.

2.8 A Fiotec poderá, mediante autorização formal da Fiocruz e no interesse desta, captar, gerir e aplicar as receitas da Fiocruz, na forma prevista no § único do art. 18, da Lei nº 10.973/2004, com a nova redação pela Lei nº 13.243/2016;

2.9 A Fiotec, no interesse da Fiocruz, poderá criar e administrar fundos com recursos próprios ou captados com a finalidade de fomento e estímulo à projetos de inovação, pesquisa, ensino, desenvolvimento científico e tecnológico e produção de insumos vinculados à CT&I;

15



2.10 A Fiotec em conjunto com a Fiocruz e no interesse desta poderá celebrar convênios ou contratos com entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas e organizações sociais, para finalidade de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, na forma do art. 1º-B, § único, da Lei nº 8.958/94, incluído pela Lei nº 12.863/2013 c/c Decreto 8.240/2014;

2.11 A Fiotec poderá firmar parceria com a Fiocruz para apoiar a gestão de sua política de inovação na forma da Lei nº 10.973/2004, com a nova redação pela Lei nº 13.243/2016;

2.12 A Fiotec, no interesse da Fiocruz, poderá firmar acordos com agências de fomento e entidades privadas nacionais sem fins lucrativos, outros acordos e contratos com objeto compatível com a finalidade da Lei nº 10.973/2004, com a nova redação dada pela Lei nº 13.243/2016, podendo prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos;

2.13 A Fiotec poderá distribuir insumos estratégicos para a saúde, produzidos pela Fiocruz e previamente autorizado por esta, com amparo no inciso XXXIV, art. 24, da Lei 8.666/93 c/c § 1º, do art. 3º da Lei 8.958/94.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS RESPONSABILIDADES

Aos partícipes competirá definir e ajustar as diretrizes e os procedimentos necessários à realização do objeto aqui fixado.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - Compete à FIOCRUZ:

a) Autorizar o acesso dos prepostos da FIOTEC às suas instalações, desde que sem prejuízo das atividades institucionais e, ainda, observadas as normas internas de funcionamento da FIOCRUZ;

b) Permitir a participação de seus servidores, na forma regulada pelo Decreto nº 7.423/2010, bem como a utilização de materiais, informações e equipamentos necessários ao cumprimento dos programas e projetos apoiados no âmbito da administração da FIOCRUZ, desde que sem prejuízo às suas atividades institucionais;

c) Autorizar a Fiotec, por meio de acordo de cooperação específico, a receber diretamente recursos financeiros para a execução total ou parcial de projetos coordenados pela Fiocruz;

d) Acompanhar e avaliar a execução das atividades relativas ao presente Convênio;

e) Examinar e aprovar as prestações de contas parcial e final apresentadas pela FIOTEC, em conformidade com as normas legais em vigor.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA – Compete à FIOTEC:

a) Dar o apoio e suporte estratégico, administrativo, técnico, gerencial e operacional necessários à execução dos programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico ajustados com a FIOCRUZ;



b) Promover, gerir, acompanhar e avaliar a execução das atividades do projeto; administrando os eventuais recursos financeiros arrecadados por conta dos programas e projetos apoiados, observando a legislação e demais normas vigentes a que está submetida;

c) A FIOTEC se obriga a observar a legislação pertinente na execução de projetos que envolvam a aplicação de recursos públicos.

CLÁUSULA QUARTA – DA VIGÊNCIA

O presente instrumento vigorá pelo prazo de 60 (sessenta) meses a contar da data de sua assinatura, podendo ser renovado mediante instrumento próprio.

SUBCLÁUSULA ÚNICA – Este convênio substitui, a partir da data de sua entrada em vigor, o convênio nº 18/2008, celebrado em 25/03/2008.

CLÁUSULA QUINTA – DA RESCISÃO E DA DENÚNCIA

Constitui motivo para a rescisão deste Convênio o inadimplemento de quaisquer das cláusulas aqui pactuadas.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – Esta avença poderá, a qualquer tempo, ser denunciada pelos partícipes, devendo o interessado externar formalmente a sua intenção nesse sentido com a antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da data em que se pretenda sejam encerradas as atividades do presente convênio, respeitadas as obrigações assumidas com terceiros e saldados os compromissos financeiros entre os partícipes, creditando-se, igualmente, os benefícios adquiridos no período.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA – Na hipótese anterior, havendo pendências e/ou projeto em execução, as partes definirão, através de um “Termo de Encerramento de Convênio”, as responsabilidades relativas à conclusão ou à extinção do projeto e de todas as demais pendências.

CLÁUSULA SEXTA – DAS ALTERAÇÕES

Quaisquer alterações das cláusulas e condições do presente Convênio deverão ser objeto de termos aditivos, que dele ficarão fazendo parte integralmente para todos os fins de direito, vedada a alteração do objeto estipulado na cláusula primeira.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

O eventual direito de propriedade sobre resultados de pesquisas desenvolvidas no âmbito do presente Convênio, patenteáveis ou não, deverá ser, obrigatoriamente, disciplinado por intermédio de instrumento próprio.



CLÁUSULA OITAVA – DA PUBLICAÇÃO

O presente Convênio será publicado, na forma de extrato, no Diário Oficial da União, cabendo à FIOCRUZ providenciar tal publicação, que será condição indispensável para a sua eficácia, no prazo de 20 (vinte) dias, a partir do quinto dia útil do mês subsequente ao da sua assinatura, em obediência ao art. 17, da IN/STN n.º 01/97 e ao parágrafo único do art. 61, da Lei n.º 8.666/93.

CLÁUSULA NONA – DO FORO

Ficam os partícipes cientes de que, na hipótese de controvérsias não dirimidas na esfera administrativa, o foro competente será o da Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

E como prova de assim haverem livremente pactuado, firmam as partes o presente convênio, em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo identificadas.

Rio de Janeiro, 17 de OUTUBRO de 2016.

Paulo Ernani Gadelha Vieira
Presidente
Fundação Oswaldo Cruz
SIAPE 0463083

PAULO GADELHA
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Maurício Zuma Medeiros
Diretor Executivo - FIOTEC
CPF nº 603.466.717-87

MAURICIO ZUMA MEDEIROS
DIRETOR EXECUTIVO DA
FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM
SAÚDE

Testemunhas:

1. _____

2. _____

Débora Klein
Secretária Sênior - Gerência Geral
SRT/RJ nº 10783
FIOTEC - Matrícula: 4856



ANEXO C

CONTRATO Nº ____/2017 DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM FULCRO NA LEI Nº 8.666/93 C/C A LEI Nº 8.958/94 E DECRETO Nº 7.423/2010 QUE ENTRE SI CELEBRAM A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ ATRAVÉS DA **NOME DA UNIDADE DA FIOCRUZ**, COMO CONTRATANTE, E A FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE – FIOTEC, COMO CONTRATADA.

Pelo presente instrumento de contrato, a **FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ**, através da **NOME DA UNIDADE RESPECTIVA –**, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede a Av. Brasil nº 4.365, Manguinhos, Rio de Janeiro - RJ, doravante denominada de **FIOCRUZ** ou **CONTRATANTE**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.781.055/0001-35, neste ato representada pelo seu Diretor **NOME DO DIRETOR DA UNIDADE**, portador da Carteira de Identidade nº _____, inscrito no CPF sob o nº _____, encontrado na Rua **ENDEREÇO DA UNIDADE**, Manguinhos, nesta cidade, designado pela Portaria de Presidência nº _____ de **DATA DA PORTARIA**, no uso das atribuições da Portaria nº 319/2010-PR e a **FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE**, com sede na Av. Brasil nº 4.036, Manguinhos, CEP 21.040-361, Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.385.669/0001-74, representada legalmente neste ato jurídico pelo seu Diretor Executivo, MAURÍCIO ZUMA MEDEIROS, brasileiro, casado, administrador, portador da Cédula de Identidade nº 04395631-7 Detran/RJ, inscrito no CPF sob o nº 603.466.717-87, doravante denominada **FIOTEC** ou **CONTRATADA**, acordam em celebrar o presente **CONTRATO**, com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 1º da Lei nº 8.958/94 e do Decreto nº 7.423/2010 e Convênio nº 185/2016 celebrado entre **FIOCRUZ** e **FIOTEC**, conforme toda documentação constante do processo administrativo nº _____ e no **Termo de Compromisso nº / Acordo nº / TED nº (caso o recurso orçamentário seja de origem da Fiocruz – Lei Orçamentária Anual – LOA Fiocruz, excluir essa linha, se o recurso for Extra Orçamentário informar o número do instrumento administrativo que regulamenta o repasse do recurso orçamentário)** e mediante as seguintes cláusulas e condições a seguir estipuladas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente contrato tem por objeto a execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto (**ESPECIFICAÇÃO DO PROJETO**).

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS SERVIÇOS CONTRATADOS

A **CONTRATADA** deverá prover serviços de apoio logístico, administrativo e gestão financeira para a realização do projeto -----

(**APRESENTAR CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES**)

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA

O presente contrato terá vigência de _____, contados a partir da data da assinatura deste termo, podendo, caso o projeto venha a ser estendido, de comum acordo entre as partes contratantes, ser prorrogado através de TERMO ADITIVO, condicionada a prorrogação à garantia de recursos financeiros e ao limite máximo de 60 (sessenta) meses.

CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR E FORMA DE PAGAMENTO

A **CONTRATANTE** compromete-se a pagar pelos serviços ora contratados o valor total de R\$ ____ (**VALOR POR EXTENSO**), conforme se segue:

(**APRESENTAR CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO**)

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: O pagamento de cada parcela, na forma do cronograma de desembolso acima, far-se-á no prazo máximo de 30 (trinta) dias, após a apresentação dos documentos/relatórios que comprovem a execução das atividades contratadas.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA: Previamente ao pagamento, será feita consulta ao SICAF e ao TST para a aferição da regularidade da **CONTRATADA**.

CLÁUSULA QUINTA - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Pela execução do objeto deste contrato, a **FIOCRUZ** pagará à **CONTRATADA** a importância total de R\$ ____ (**VALOR POR EXTENSO**), à conta da dotação orçamentária consignada no Programa de Trabalho **NÚMERO DO PROGRAMA**, Elemento de Despesa 339039, Fonte de Recursos _____,

Exercício de ____, conforme Nota de Empenho nº ____, de **DATA**, às fls. ____, no valor total de R\$ _____ (**VALOR POR EXTENSO**).

CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

A **CONTRATADA** obriga-se a:

- a) responder pelos eventuais prejuízos causados ao patrimônio da **CONTRATANTE**.
- b) promover o ressarcimento, a preço atualizado, no prazo de 30 dias, se comprovada a existência de danos causados aos bens da **CONTRATANTE**.
- c) realizar os serviços nos prazos estabelecidos no contrato.
- d) ser fiel depositário dos recursos destinados pela **CONTRATANTE**, de acordo com o objeto previsto neste instrumento.
- e) zelar pelo fiel cumprimento de todas as cláusulas do presente contrato.
- f) gerenciar e administrar a execução dos projetos sob sua responsabilidade, gerindo os recursos conforme o objetivo previsto na Cláusula Primeira do presente contrato.
- g) responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais do pessoal encarregado pela execução do objeto contratado, assim como por quaisquer perdas e danos causados ao patrimônio da **CONTRATANTE** ou de **TERCEIROS**, ainda que por omissão involuntária, não excluindo nem reduzindo essa responsabilidade o fato da **CONTRATANTE** manter fiscalização ou acompanhamento dos serviços, devendo ser adotado dentro de quarenta e oito horas as providências necessárias para tal cumprimento.
- h) para qualquer material, equipamento ou objeto extraviado pertencente à **CONTRATANTE** e comprovadamente colocado sob a guarda e responsabilidade da **CONTRATADA** ou de seu preposto, aplicar-se-á o disposto na alínea anterior.
- i) restituir a Fiocruz, por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU, eventuais saldos financeiros remanescentes após a vigência do contrato, identificando o código da UGR da Unidade a que se relaciona o projeto.

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE

A **CONTRATANTE** obriga-se a:

- a) efetuar os pagamentos dos serviços prestados pela **CONTRATADA**, em consonância com o estabelecido na Cláusula Quarta deste contrato.
- b) supervisionar as atividades objeto do presente contrato.
- c) elaborar relatório final com base na prestação de contas prevista no §3º do art. 11 do Decreto nº 7.423/2010, atestando a regularidade dos serviços prestados.
- d) zelar pelo fiel cumprimento das cláusulas do presente contrato.

CLÁUSULA OITAVA – DA RESCISÃO

O descumprimento de quaisquer cláusulas do presente contrato, sem justo motivo, acarretará a sua rescisão de pleno direito, obrigando-se a parte inadimplente a arcar com os prejuízos a que houver dado causa, conforme as previsões das legislações indicadas no seu preâmbulo, mediante notificação prévia a outra parte, de pleno direito, em conformidade com o art. 78 da Lei nº 8.666/93.

Ficará o presente contrato rescindido de pleno direito, independente de interpelação judicial ou administrativa, nos seguintes casos:

- a) não cumprimento de especificação ou prazo.
- b) cumprimento irregular de qualquer cláusula contratual, especificação ou prazo.
- c) atraso ou paralisação injustificado e/ou sem comunicação à **CONTRATANTE** na execução dos serviços.
- d) desatendimento às determinações da fiscalização da **CONTRATANTE**.

e) alteração social ou modificação da finalidade ou estrutura da **CONTRATADA** que contrarie a Lei nº 8.958/94 e Decreto nº 7.423/2010 ou, ainda, venha a prejudicar a execução do contrato.

f) razão de interesse público, devidamente justificada nos termos da lei.

g) ocorrência de caso fortuito ou por força maior, regularmente comprovada.

CLÁUSULA NONA - DAS PENALIDADES

Pela inexecução total ou parcial deste contrato, a **CONTRATANTE** poderá, garantida a ampla defesa e o contraditório em competente processo administrativo, aplicar à **CONTRATADA**, as seguintes sanções:

a) advertência por escrito.

b) multa de 8% (oito por cento), calculada sobre o valor total e atualizado deste contrato e dos termos aditivos, se for o caso.

c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **FIOCRUZ**, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a **CONTRATADA** ressarcir a **FIOCRUZ** pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base na letra "c" desta Cláusula.

e) se o valor da multa não for pago ou depositado, será automaticamente descontado da primeira parcela do valor que a **CONTRATADA** vier a fazer jus.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – DA COMPETÊNCIA

A sanção prevista na alínea "d" desta Cláusula é de competência exclusiva do Sr. Ministro de Estado da Saúde, facultada a defesa da **CONTRATADA**, no respectivo processo, no prazo de 10

(dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA – DO DESCONTO DA MULTA

A multa prevista na alínea "b" desta Cláusula, quando aplicada, será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela **FIOCRUZ** ou cobradas judicialmente.

SUBCLÁUSULA TERCEIRA - DAS SANÇÕES CUMULATIVAS

As sanções previstas nas alíneas "a", "c" e "d" desta Cláusula poderão ser aplicadas juntamente com a prevista na alínea "b" da mesma Cláusula, facultada a defesa prévia da **CONTRATADA**, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis da notificação respectiva.

Do ato que aplicar a penalidade, caberá recurso na forma da lei.

CLÁUSULA DÉCIMA - DO RECEBIMENTO DO OBJETO

Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

- a) provisoriamente, quando ao término da prestação dos serviços; e
- b) definitivamente quando apresentada a prestação de contas, na forma prevista nos §§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº 7.423/2010 no prazo não superior a 90 (noventa) dias, após o término dos serviços.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA REGULARIDADE DA CONTRATADA

A **CONTRATADA** comprovou a inexistência de débito para com as contribuições sociais, conforme consulta datada de ____/____/____ ao SICAF, CADIN, CNJ, TST e CEIS, às fls. __ e __, respectivamente, do processo nº _____.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA MULTA MORATÓRIA

O atraso injustificado na execução dos serviços, objeto deste contrato, sujeitará a **CONTRATADA** à multa de 0,3% (três décimos por cento) por dia de atraso injustificado, que será calculada sobre o

valor total atualizado do contrato e de seus aditivos, no limite máximo de 10% (dez por cento), recolhida no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contado da data da comunicação oficial.

SUBCLÁUSULA ÚNICA - DO DESCONTO DA MULTA

A multa prevista nesta Cláusula, aplicada após regular processo administrativo, será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela **FIOCRUZ** ou, ainda, quando for o caso, cobradas judicialmente.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA FISCALIZAÇÃO

A execução dos serviços, objeto do contrato, sem prejuízo da única e exclusiva responsabilidade da **CONTRATADA**, será fiscalizada pelo servidor **NOME DO SERVIDOR RESPONSÁVEL NA UNIDADE RESPECTIVA PELO CONTRATO**, responsável por:

- a) solicitar à **CONTRATADA**, ou obter da Administração, tempestivamente, todas as providências necessárias ao bom andamento dos serviços.
- b) emitir pareceres em todos os atos da Administração relativos à execução do objeto do contrato e, em especial, quanto à aplicação de sanções e alterações.
- c) promover através de seu representante, o acompanhamento e a fiscalização da execução deste contrato, anotando em registro próprio as falhas detectadas e comunicando à **CONTRATADA** as ocorrências e quaisquer fatos que, a seu critério, exijam medidas corretivas por parte da **CONTRATADA**.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA PUBLICAÇÃO

Incumbirá à **CONTRATANTE**, as providências às suas expensas, para publicação do extrato deste contrato no Diário Oficial da União, de acordo com o art. 61 da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DO FORO

As partes contratantes ficam cientes de que o foro para dirimir as questões que não forem solucionadas na via administrativa, será o da Seção Judiciária da Justiça Federal no Rio de Janeiro, por imposição de ordem Constitucional.

E por estarem de acordo com as cláusulas acima avençadas, assinam os **CONTRATANTES** o presente instrumento, em 2 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo, para os devidos efeitos legais.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de ____.

CONTRATANTE

NOME DO DIRETOR DA UNIDADE

CONTRATADA

MAURÍCIO ZUMA MEDEIROS
Diretor Executivo da FIOTEC

TESTEMUNHAS
