

## **Função pública e autonomia: desafios e perspectivas institucionais**

Carlos Fidelis Ponte

A Fundação Oswaldo Cruz sempre refletiu sobre sua identidade, suas atribuições e também sobre a relação dela com o Estado e com a sociedade. Criada em 25 de maio de 1900, como Instituto Soroterápico Federal, a instituição comandada por Oswaldo Cruz cedo suplantou as funções iniciais para se transformar em centro de excelência e referência nas áreas de pesquisa, ensino, produção e prestação de serviços voltados para a saúde pública. Entre as muitas fases em que Manguinhos esteve envolvido no debate sobre suas funções, formas de organização, vinculações hierárquicas e configuração jurídico-institucional, destacam-se cinco períodos representativos: os primeiros anos, representado pela movimentação política de Oswaldo Cruz para construir uma instituição multifacetada e sintonizada com as questões nacionais; as décadas de 1940 a 1970, quando, despojada de autonomia administrativa e financeira, a instituição gradativamente se vê afastada do debate nacional e mergulha em um dos momentos mais tristes de sua história: o massacre de Manguinhos; a retomada do movimento ascendente capitaneado por Vinícius da Fonseca, a partir de 1975, quando a Fiocruz, voltando à cena nacional, inicia processo de recuperação física, financeira e administrativa; a gestão de Sérgio Arouca (1985-1989), quando a instituição altera de modo inusitado seus mecanismos de governança e, ao mesmo tempo, lidera o movimento pela reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde; e o período que se estende de 1990 até os dias atuais, nos quais a Fiocruz, ao mesmo tempo em que promove sua expansão pelo território nacional, lança mão da larga experiência que tem na implementação de estruturas de gestão mais democráticas e participativas para discutir formas de reduzir problemas derivados do engessamento legal, que constribe seu potencial criativo, sua agilidade e a flexibilidade de suas inúmeras atividades.

### **Oswaldo Cruz e a luta por autonomia**

A movimentação política de Oswaldo Cruz sempre objetivou ultrapassar as expectativas do Estado e da sociedade brasileira do início do século XX. Aos olhos do governo federal, a missão dele era sanear a capital da República para estancar os sofrimentos e os prejuízos causados, principalmente, por três doenças que atacavam a cidade e arranhavam a imagem do Brasil no exterior. Para o governo e os segmentos que o apoiavam, os objetivos de Oswaldo Cruz estavam praticamente circunscritos à eliminação, no Rio de Janeiro, da peste bubônica, da febre amarela e da varíola.

Assim, em 1903, enquanto o Congresso discutia a reforma dos serviços de saúde, o cientista, já nomeado diretor geral da saúde pública por Rodrigues Alves, propôs que o Instituto Soroterápico Federal fosse transformado em um instituto para estudos das doenças tropicais, seguindo as linhas do Instituto Pasteur de Paris.

Apesar de vetada pelo Congresso, a proposta indicava o itinerário a ser seguido pela Instituição. Embora derrotado, Oswaldo Cruz, que acumulava o cargo de diretor geral da Saúde Pública com o de diretor de Manguinhos, inicia movimento duplo, porém habilmente conjugado: buscou reformar a saúde pública e dedicar-se à construção do Instituto, que, ao modo dele ver, contribuiria para solucionar graves problemas nacionais e fortalecer o desenvolvimento científico do país.

No que se refere à Direção-Geral da Saúde Pública, Oswaldo logo tratou de elaborar projeto para reformar os serviços sanitários. A proposta de Oswaldo Cruz previa o reaparelhamento da Direção-Geral da Saúde Pública; a contratação de pessoal e a adoção de legislação que delegasse poder efetivo às autoridades sanitárias, incluindo a criação de uma instância judiciária voltada especificamente para estes problemas. Apesar das diversas emendas incorporadas ao texto original, o projeto, aprovado em maio de 1904, conferiu plenos poderes ao cientista.

Em Manguinhos, independentemente da vontade do Congresso e do governo, Oswaldo deu início à expansão das atividades da instituição, nos moldes observados no Instituto Pasteur. O veto recebido na apresentação do projeto sobre a reforma da Saúde Pública “não impediu que Oswaldo Cruz, tirando partido dos poderes e recursos que o governo lhe concedeu para executar as campanhas sanitárias no Rio de Janeiro, proporcionasse as condições técnicas e materiais para que Manguinhos rapidamente sobrepujasse sua configuração original” (Benchimol, 1990).

Oswaldo Cruz reunia parcelas significativas da sociedade contra o seu projeto. Opunham-se a ele, comerciantes e pequenos industriais contrários à interferência do Estado na comercialização e fabricação de produtos biológicos; segmentos das oligarquias, que consideravam desperdício os investimentos em ciências; e políticos ligados à corporação médica, que não viam com bons olhos a pretensão do diretor de Manguinhos de criar um centro de pesquisa e ensino desvinculado da Faculdade de Medicina.

A força do projeto inicial, suas primeiras conquistas, a ousadia e o pulso firme do diretor de Manguinhos e da Saúde Pública, revela a obtenção de um padrão de relacionamento mais equilibrado entre a instituição e o poder público. A expansão das atividades de Manguinhos foi, a exemplo do moto-contínuo que gera a sua própria energia, habilmente transformada em cacife para futuras negociações.

Em conformidade com essa perspectiva, Manguinhos apresentou, sob a direção de Oswaldo Cruz e da primeira geração, uma agenda amplamente comprometida com as urgentes e pesadas demandas da saúde pública. O cientista ampliou a produção do Instituto Soroterápico, e também o seu portfólio, o qual passou a ter, além de produtos destinados à saúde humana, os destinados ao uso veterinário. A instituição dava, assim, importante passo para atender às demandas de pecuaristas nacionais e criar, fora da esfera exclusiva do Estado, novas bases de sustentação política e financeira para a produção científica.

Não há melhor exemplo de sucesso do que a obtenção da vacina contra o carbúnculo sintomático, ou peste da manqueira, doença bovina que grandes prejuízos infligiu à pecuária nacional. A epizootia era muito comum em vários estados do Brasil e em diversos países da América do Sul. Duramente atingidos, os produtores de Minas Gerais buscaram auxílio junto às autoridades, resultando em uma solicitação para que Manguinhos conferisse atenção especial ao problema. A obtenção da vacina contra a manqueira deu ensejo, também, a uma novidade no âmbito da ciência praticada nas instituições públicas do país. Questões sobre o patenteamento de produtos e o debate sobre a partilha de direitos e *royalties* passaram, pela primeira vez na Instituição, a ser alvo de reflexão.

Orientado por Oswaldo Cruz, Alcides Godoy registrou a patente da vacina em 24 de novembro de 1908 e transferiu, em cartório, sua exploração comercial para o Instituto de Manguinhos, porém condicionando a aplicação dos recursos daí resultantes em favor das atividades científicas, sob pena de, caso não fosse cumprida a determinação, tornar sem efeito a concessão. Paralelamente, por acordo verbal entre Oswaldo Cruz e Godoy, estabeleceu-se que este último teria direito a 5% da renda bruta da vacina até 1917, e 8% daí em diante. A chamada verba da manqueira, diretamente contabilizada por Manguinhos como receita, foi vigoroso pilar do Instituto, diante das oscilações políticas e econômicas.

Preocupado com a autonomia financeira e política de Manguinhos, Oswaldo Cruz elabora projeto de lei transformando o Instituto Soroterápico Federal em Instituto de Medicina Experimental de Manguinhos, subordinado ao ministro da Justiça e Negócios Interiores, o que o colocava em pé de igualdade com a Diretoria-Geral de Saúde Pública. Além dessa e de outras medidas, a proposta autorizava, também, a obtenção de recursos por meio da comercialização de produtos e da prestação de serviço.

O projeto, assim com na primeira tentativa, em 1903, sofreu duras críticas dos opositores, e, a exemplo do anterior, quase foi rejeitado. A iniciativa foi salva graças à repercussão do sucesso alcançado pelo Instituto na exposição do XIV Congresso Internacional de Higiene e Demografia, realizado em Berlim, em setembro de 1907. Na ocasião, Manguinhos obteve a premiação mais alta do evento, a ambicionada medalha de ouro, entregue a Oswaldo Cruz pela imperatriz da Alemanha. Como reconhecimento, Oswaldo Cruz viu o projeto ser aprovado. Em 12 de dezembro de 1907, foi criado o Instituto de Patologia Experimental, a nova designação de Manguinhos.

A criação do Instituto de Patologia Experimental permitiu reconfigurar o arcabouço jurídico de Manguinhos, bem como reordenar as bases organizacionais e os objetivos institucionais. Pelo novo regulamento, o Instituto tinha como atribuições o estudo das moléstias infecciosas e parasitárias do homem, dos animais e dos vegetais; assim como o preparo de soros terapêuticos e demais produtos congêneres. Ficava também autorizado a ofertar cursos gratuitos nas áreas de bacteriologia e parasitologia aplicadas à patologia, higiene e terapêutica veterinária. O novo regulamento possibilitava, ainda, a publicação de uma revista para divulgação dos trabalhos realizados pela Instituição.

Em 19 de maio de 1908, o ministro da Justiça e Negócios Interiores, Tavares Lyra, estimulado pela apoteótica repercussão dos sucessos alcançados pelo diretor da Saúde Pública e do recém-criado Instituto de Patologia Experimental, rebatizou Manguinhos com o nome de Instituto Oswaldo Cruz. Fortalecido, o cientista amplia as funções de Manguinhos, criando, ainda em 1908, o Curso de Aplicação do Instituto Oswaldo Cruz, destinado aos graduados das Faculdades de Medicina, que já existia em desde 1901. Formalizava-se, deste modo, a conquista da esfera institucional do ensino, considerada por ele peça fundamental para a reprodução da Instituição e para a expansão da microbiologia no país.

O novo ordenamento jurídico ampliava a capacidade de intervenção, desembaraçando a atividade de prestação de serviços, e abrindo novas possibilidades de receitas. Reconhecido pelo regulamento, o mecanismo foi largamente empregado por Manguinhos. Revestiu-se de grande importância, portanto, para o futuro da Instituição, a saída dela do âmbito da Direção Geral da Saúde Pública, subordinada ao ministro da Justiça e Negócios Interiores. Isto porque, em 1909, devido à nova legislação, que proibia a acumulação de cargos, Oswaldo Cruz deixa a Direção Geral da Saúde Pública, indicando como seu substituto Figueiredo de Vasconcelos. Nestas circunstâncias, apesar de o grande cientista ter indicado o sucessor, o fato de o Instituto ter sido alçado a uma posição hierárquica equivalente à da diretoria de Saúde Pública, evitou uma série de constrangimentos e problemas para Manguinhos.

Por outro lado, a interação de Manguinhos com as grandes questões nacionais, materializada na execução de um programa de pesquisas voltado para as moléstias que freavam o desenvolvimento econômico e social, e que incluía os estudos dos mecanismos biológicos a elas relacionados e as aplicações práticas desses conhecimentos, contribuiu para a formação de um mercado tanto para a ciência produzida no país bem como para suas aplicações.

Kropf (2006), ao analisar a descoberta da doença de Chagas, salienta que a iniciativa foi decisiva para a “conformação de um modelo institucional que permitia ao IOC, ao mesmo tempo em que auferia legitimidade de sua face aplicada, de vinculação às demandas sociais, afirmar-se como um centro de pesquisa científica pautado nos valores e princípios da excelência acadêmica”.

Apesar de valorizar, a exemplo de Pasteur e de seu instituto, as aplicações do conhecimento científico, Oswaldo Cruz não se colocava entre aqueles que viam a ciência como mero aparato para solucionar crises esporádicas da saúde pública. Para ele, o país não podia permanecer dependente do conhecimento produzido no estrangeiro. Era preciso conquistar autonomia na produção e na aplicação do conhecimento científico. Era preciso, de acordo com sua concepção, articular ciência, desenvolvimento tecnológico e problemas nacionais.

## **Manguinhos perde sua autonomia administrativa e financeira**

Com a chamada revolução de 1930, e o processo de centralização dela decorrente, foi proibida a arrecadação direta e a acumulação de cargos na administração federal. Esta última, por sua vez, passou por forte processo de padronização e regulação sob a coordenação do DASP. Tais medidas redundaram na perda da verba da vacina contra a peste da manqueira; na impossibilidade de arrecadar recursos por meio da prestação de serviços, como ocorria anteriormente; na perda de quadros que também atuavam em outras instituições; e no constrangimento legal ao gerenciamento da instituição. Perdeu-se, assim, a autonomia financeira e administrativa, as quais permitiram a Manguinhos sobreviver às flutuações observadas no âmbito do governo federal.

Impotente diante das ações governamentais, e sem condições de negociar com o Estado, a Instituição assume comportamento autofágico. Incapaz de pactuar um projeto que conferisse coesão aos diversos setores que a compunha, Manguinhos viu-se dividido no que concerne à definição de diretrizes e à partilha dos recursos a ele destinados.

Por outro lado, no fim dos anos 1950, surge, nos meios científicos nacionais, a proposta de criação do Ministério da Ciência. Impulsionada pelo surgimento, em 1951, do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), e pela ideia de se fazer presente nos altos escalões do Governo Federal, parcela dos cientistas brasileiros, incluindo boa parte dos pesquisadores de Manguinhos, passou a defender a criação de uma pasta específica para a ciência.

Acompanhando o movimento pela criação do Ministério da Ciência, parte dos cientistas de Manguinhos não só apoiou a proposta como também advogou a posterior vinculação do Instituto Oswaldo Cruz à pasta a ser criada. Para esse grupo, em face dos constrangimentos enfrentados pela investigação científica destituída de aplicações práticas imediatas, a permanência do Instituto junto ao Ministério da Saúde representava mais um empecilho ao desenvolvimento da pesquisa básica, uma vez que, este ministério, desde a criação, estava mais voltado para a implementação de campanhas sanitárias do que para a realização de outras atividades igualmente importantes. Para muitos, Manguinhos havia se transformado em uma instituição produtora de vacinas, deixando de lado a investigação científica.

Atropeladas pelo golpe militar que derrubou o Presidente João Goulart, as discussões sobre o novo ministério, e a localização do Instituto Oswaldo Cruz na estrutura do Estado, foi prejudicada pela perseguição política instalada na Instituição. A adesão de parte dos cientistas de Manguinhos à vinculação dele a outra pasta foi vista como insubordinação ao ministério da saúde e utilizada nas dissensões internas para isolar o grupo, que também foi acusado de pertencer ao Partido Comunista Brasileiro.

Tem início, então, uma série de inquéritos com o objetivo de apurar a existência de opositores do regime “infiltrados”. Para o governo recém-instalado, a simpatia de uma parcela dos pesquisadores por Luís Carlos Prestes, e pelo partido que ele liderava, indicava que a Instituição poderia se transformar em um reduto da resistência ao

movimento de março de 1964. Verdadeiras ou não, as suspeitas que pairaram sobre parte dos cientistas contribuíram para o cerceamento da atividade acadêmica ali desenvolvida, e para instalar um clima de caça às bruxas.

A truculência ditatorial revelou sua face obtusa no chamado Massacre de Manguinhos, quando foram cassados dez pesquisadores da Instituição<sup>1</sup> com o apoio de quadros conservadores de relevo, como Olympio da Fonseca Filho<sup>2</sup>, ou academicamente medíocres, liderados por Rocha Lagoa, diretor do Instituto entre 1964 e 1968 e Ministro da Saúde do governo Médici (1969-1972), de onde foi destituído sob suspeita de corrupção.

Permeadas pelos efeitos nefastos do autoritarismo, as controvérsias em torno das atribuições e do desenho institucional a ser adotado pelo antigo Instituto Oswaldo Cruz evoluíram de forma bastante polarizada, até serem momentaneamente silenciadas pelo emprego da truculência ditatorial.

Mesmo tamponadas pelo recurso da força bruta, as diferenças de opinião continuaram existindo, embora à espera de condições mais propícias para se manifestar. De um lado estavam aqueles que, dizendo-se apoiados na tradição inaugurada por Oswaldo Cruz, defendiam vinculação mais estreita com a Saúde Pública. No extremo oposto, os que, valorizando o viés da pesquisa básica, pretendiam o enquadramento de Manguinhos como um centro de investigação em Biologia no seu sentido lato.

O primeiro grupo advogava que tanto a origem da Instituição e a legitimidade por ela alcançada tinham suas raízes justamente no estreitamento dos laços com a área da Saúde Pública. Além disso, argumentavam que, apesar do crescimento verificado ao longo dos anos, o campo da saúde ainda não contava com instituições dotadas de um acervo comparável ao patrimônio científico acumulado por Manguinhos. Portanto, ainda segundo o primeiro grupo, a permanência no âmbito do Ministério da Saúde abriria maiores possibilidades para o desenvolvimento das diversas frentes de trabalho. Para os adeptos desta opinião, o Instituto e suas linhas de investigação não deveriam se afastar dos problemas que atingiam a sociedade, devendo manter também atribuições pertinentes à pesquisa aplicada e ao desenvolvimento tecnológico, como, por exemplo, a produção de medicamentos e vacinas.

O segundo grupo entendia que o Instituto já havia prestado relevantes serviços à Saúde Pública, contribuindo, inclusive, de forma decisiva para a criação do aparato estatal responsável tanto pelo monitoramento do quadro sanitário quanto pelo combate às patologias que atingiam o país. Contudo, de acordo com essa linha de pensamento, uma vez que o Estado já se encontrava melhor aparelhado para responder a essas demandas, não havia porque continuar a trilhar este caminho. Argumentavam também que a pesquisa básica, ao contrário do que vinha acontecendo em outros segmentos de interesse do governo federal, ainda estava por merecer adequada atenção por parte do poder público. Para este grupo, por exemplo, a reduzida atividade de pesquisa observada nas universidades demonstrava a necessidade de investimentos no setor e elevava, ainda mais,

a importância do papel reservado a institutos do quilate de Manguinhos na ampliação e consolidação da produção científica nacional.

Entretanto, a valorização das aplicações científicas mencionadas por seus críticos não significava necessariamente que o Estado conferisse importância às áreas produtivas e, muito menos, que apostasse no desenvolvimento tecnológico. Isto porque, apesar de contar com parcela dos recursos alocados pelo Estado para compra de medicamentos e vacinas, as áreas de produção também sofreram os efeitos do processo de decadência que atingiu a Instituição. A perda da integração anteriormente experimentada com a área de pesquisa, aliada à crônica falta de investimentos, também contribuiu para desarticular as linhas de produção que, no correr dos anos, foram progressivamente sucateadas.

Sofrendo com a falta de investimentos e subjugada pela ditadura, a instituição decaía. A outrora combativa instituição fundada por Oswaldo Cruz agonizava, agora, em meio a disputas paroquiais e ao caráter privatizante das políticas que passaram a orientar a atuação do setor de saúde.

Criada em 1970, por proposta de Francisco Rocha Lagoa, durante o governo de Emílio Garrastazu Médici, a Fundação Instituto Oswaldo Cruz englobou vários institutos, entre eles a Escola Nacional de Saúde Pública, rebatizada com o nome de Instituto Presidente Castelo Branco; o Instituto Oswaldo Cruz; o Instituto Nacional de Endemias Rurais; o Serviço de Produtos Profiláticos; o Instituto Fernandes Figueira; o Instituto Evandro Chagas e o Instituto de Leprologia. De acordo com Vinicius da Fonseca, economista do IPEA que dirigiu a instituição entre 1975 e 1979, a criação da Fiocruz se fez de forma totalmente atabalhoada.

Concebido por Rocha Lagoa, o novo arranjo institucional pretendeu dotar a Instituição das mesmas prerrogativas conferidas às demais fundações, o que, a princípio, lhe facultaria maior autonomia administrativa e financeira. O pressuposto era que, uma vez transformada em fundação, a Instituição teria mais liberdade na gestão dos recursos que viesse a arrecadar. Isso, no entanto, não se efetivou, pois, além da baixa produtividade, e da pequena participação no mercado, a Fiocruz se viu obrigada a repassar esses mesmos recursos para o Fundo Nacional de Saúde, criado em julho de 1969.

Também não se concretizou a prometida autonomia administrativa, uma vez que o estatuto da nova fundação estabeleceu que ela fosse dirigida por um Conselho de Administração, nomeado e presidido pelo Ministro da Saúde. Mesclando tradições e ideias diversas, a Fiocruz, na primeira metade da década de 1970, passou ao largo das políticas do governo federal. Foi somente quando da cassação dos direitos políticos de seus dez pesquisadores – ato que contou com a adesão de todo o primeiro escalão da Administração Médici – que a Instituição mereceu a devida atenção. Esse quadro, entretanto, viria a se modificar radicalmente no governo seguinte.

## De volta à cena: a gestão de Vinicius da Fonseca

Escolhido como sucessor de Médici na presidência, Ernesto Geisel assumiu o governo em 15 de março de 1974, em meio a agitada conjuntura. Na política, multiplicavam-se protestos pela volta da democracia, e a oposição, articulada em torno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), denunciava o caráter excludente e as injustiças do modelo de desenvolvimento adotado pelos militares. Na economia, os desequilíbrios externos e internos apontavam para a reversão do ciclo expansivo, o que, de acordo com o novo Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, obrigaria o governo a implementar um rigoroso programa de ajuste econômico, baseado na contenção dos gastos públicos. A opção pela via recessiva tinha, no entanto, o seu preço, e ameaçava comprometer a viabilidade política do regime e o projeto de redução da crônica dependência estrutural do país.

Para a área do planejamento, entretanto, a crise seria passageira. Segundo representantes do setor, as condições para a captação de recursos externos ainda se mantinham favoráveis, com juros baixos e longos prazos de amortização. Preocupado com a sobrevivência do regime, o novo governo deixou em segundo plano, momentaneamente, os conflitos internos. Decidiu assumir os riscos de elevar os *déficits* comerciais e o endividamento externo, como meio de financiar a construção de uma estrutura industrial avançada. Foi com essa expectativa que o governo lançou política agressiva de patrocínio de grandes obras no setor de energia, como a construção de hidroelétricas e a instalação da Usina Nuclear de Angra dos Reis.

Uma das principais bandeiras do regime, o avanço tecnológico também não seria esquecido pelo Plano. Vistas como passaporte para o ingresso do país no rol das nações de primeiro mundo, a Ciência e a Tecnologia receberam papel de destaque como indutoras da política de desenvolvimento. O apoio a essas áreas não se limitava à expansão apenas, mas visava a “impulsionar uma nova frente de dinamismo e transformação”. Esse princípio deu origem à elaboração do Plano Nacional de Pós-graduação e do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT). Articulado à política nacional de desenvolvimento, e contando com um orçamento de US\$ 2,5 bilhões de dólares para o biênio de 1975/77, o II PBDCT pretendia capacitar o país não só para gerir os resultados dos investimentos realizados no âmbito do II PND, mas também para dominar as novas variáveis que ditariam a competitividade econômica internacional (Velloso, 1976 *apud* Salles Filho, 2003).

A troca de governo e a mudança na orientação da política econômica também provocariam alterações significativas nos rumos empreendidos em outros setores da administração federal. Nomeado Ministro da Saúde por Geisel, Paulo de Almeida Machado cedo percebeu o desequilíbrio e a ineficiência do ministério colocado sob sua responsabilidade. Partidário das correntes de pensamento que pregavam uma ênfase nas ações preventivas, Machado conhecia bem os problemas de um setor voltado prioritariamente para a medicina curativa e completamente desarticulado no que diz respeito à rede pública de atenção à saúde.

Em depoimento concedido nos anos 1990 para o Programa de História Oral da Casa de Oswaldo Cruz, Vinícius da Fonseca avaliou que a saúde brasileira, nos anos que antecederam à posse de Machado, “era à matroca. Porque o ministro era o Rocha Lagoa. Com o Rocha Lagoa era impossível se fazer alguma coisa. (...) Ele não tinha interesse. Não tinha o menor interesse. Ele estava voltado para as brigas dele. (...) Eu sei que não foi possível com ele, e o Velloso desistiu. Deixou para lá. O setor da saúde ficou acéfalo, porque o que vinha, na realidade, do Ministério da Saúde, era aquela coisa muito pequenininha, uma coisa medíocre. Então foi ficando de lado.”

O Ministério da Saúde operava em condições bastante limitadas, e era ineficaz no combate aos principais problemas da área. Sem recursos, a pasta definitivamente não fazia parte das prioridades governamentais. Tornava-se, portanto, urgente recuperar sua relevância no conjunto das políticas públicas da nação, a exemplo do que ocorrera no início do século XX, quando Oswaldo Cruz dirigiu reformas sanitárias em consonância com projetos de desenvolvimento abraçados pelo país.

A oportunidade para o Ministério da Saúde se colocar novamente no centro dos eventos surgiu em 1974, quando a epidemia de meningite, até então encoberta pela censura governamental, foi reconhecida publicamente pelas autoridades, depois de alcançar números assustadores, e de se espalhar por várias regiões do país. Havia, ainda, a constatação de que o sistema previdenciário, apoiado em estrutura dependente do nível de empregos e salários, mal administrado e altamente vulnerável à fraudes, logo se esgotaria. Isso expôs ainda mais a fragilidade dos órgãos que compunham o setor, tornando urgentes o reaparelhamento e a redefinição do alcance da participação do Ministério nas ações de governo.

Com o agravamento do quadro sanitário e epidemiológico, Machado incluiu, no II PBDCT, o plano de recuperação de Manguinhos. Em novembro de 1974, oito meses após a posse do novo governo, a Instituição passou a se chamar Fundação Oswaldo Cruz, conquistando finalmente o poder de administrar os recursos obtidos.

A modificação do estatuto não significou, porém, o fim das dificuldades. Ainda era necessário mudar completamente a ótica da administração, que se encontrava em descompasso com os reais problemas sanitários do país. A questão começou a ser equacionada com a escolha de Vinícius da Fonseca para dirigir a Instituição. Paulo de Almeida Machado conhecera Fonseca durante o planejamento da campanha de vacinação contra a meningite. Foi com ele que discutira a necessidade de importação de vacinas para combater a propagação da doença.

Economista e cientista social, Fonseca era homem da estrita confiança de Reis Velloso, gozando de livre acesso à área do Planejamento. Familiarizado com as principais questões relacionadas à saúde pública do país, possuía também a vantagem de não pertencer aos quadros de Manguinhos, condição que lhe conferia autonomia em relação aos conflitos ocorridos na instituição. Vinícius da Fonseca iniciou a gestão contando com o respaldo do primeiro escalão do governo Geisel, fato que se revelaria fundamental dado o quadro de falência instaurado.

A recuperação da Fiocruz representava um enorme desafio. O período de abuso e negligência a que fora submetida havia deixado marcas. Hostilizado pela ditadura, o corpo técnico e científico naturalmente suspeitava da indicação de um economista do IPEA para dirigir a Fundação. Quase todo o quadro funcional da Fiocruz acreditava que o novo presidente representava a face visível do intervencionismo ditatorial na ciência. Impotente diante de um poder discricionário, Manguinhos fechara-se sobre si mesmo enquanto aguardava anos melhores. A situação atingira tal ponto que Almeida Machado, ao dar posse ao novo presidente, referiu-se a Manguinhos como “um cadáver insepulto”.

Para Vinicius da Fonseca, que assim como Reis Velloso via na articulação entre pesquisa e desenvolvimento tecnológico a força motriz capaz de impulsionar empresas e países, era preciso recuperar o projeto original desenhado por Oswaldo Cruz. Procurando integrar os vários institutos que compunham a Fundação, Vinicius elabora novo estatuto para a instituição e centraliza a administração.

Na visão de Vinicius da Fonseca, Manguinhos havia perdido o prestígio, e a legitimidade, justamente porque se afastara das necessidades sociais da população. Para ele, que já ocupara postos-chaves no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as mudanças no quadro demográfico brasileiro haviam alterado radicalmente o cenário da saúde. Os setores de pesquisa e tecnologia na área biomédica vinham passando por profundas transformações, com ênfase cada vez maior, por exemplo, em especialidades como a virologia e a imunologia. Para Fonseca, Manguinhos, além de isolado das grandes questões nacionais, continuava preso à bacteriologia e à parasitologia clássicas, não assimilando as novas perspectivas que se abriam em seu campo de atuação.

Como solução para os problemas identificados, Vinicius defendia a implantação de programas prioritários, com objetivos bem definidos e executados por equipes interdisciplinares supervisionadas por um coordenador-geral técnico-científico e por um gerente de apoio logístico. Propôs a criação de um conselho de pesquisadores, como forma de partilhar as atividades de definição e coordenação de projetos a serem desenvolvidos pela nova Fiocruz, e a formalização de um conselho consultivo de pesquisadores para partilhar as atividades de definição e coordenação de projetos.

Fonseca buscou, também, atrair novos pesquisadores, visto que a partir de 1970, e do episódio do massacre de Manguinhos, a Instituição perdeu mais da metade de seu quadro de pesquisadores. Em sua gestão ingressaram, na Fiocruz, nomes de relevo como Wladimir Lobato Paraense, Akira Homma, Carlos Morel e Sergio Arouca. Lobato Paraense e Morel vieram da UNB, Homma, da Bayer, da Alemanha; e Arouca ingressou por concurso. No caso de Morel e Arouca, Fonseca teve que enfrentar as resistências do SNI ao ingresso dos dois na Fiocruz. Paralelamente, obteve a aprovação de um novo estatuto e a formalização da nova estrutura da Fiocruz. Faziam parte do novo arranjo: o IOC, a Escola Nacional de Saúde Pública, Farmanguinhos e Bio-Manguinhos, o Instituto Fernandes Figueira e os centros regionais René Rachou (MG), Gonçalo Moniz (BA) e Aggeu Magalhães (PE). Foram criadas, ainda, duas vice-presidências: a de Pesquisa, ocupada por Lobato Paraense, e a de Recursos Humanos, coordenada por Guilardo

Martins. Também foi instituída a Superintendência de Administração Geral (SAG), com vários setores: financeiro, contabilidade, contadoria e controladoria, e posteriormente uma unidade de controle interno, a qual examinava todas as contas para o Tribunal de Contas.

Vinicius da Fonseca pretendia elevar Manguinhos novamente à vanguarda das lutas travadas no campo da saúde pública brasileira. Em relação à pesquisa, a intenção dele era que, a princípio, a Instituição concentrasse esforços em número pequeno de doenças endêmicas, para cuja redução ou eliminação pudesse contribuir. Somente depois de vencida esta etapa é que o leque de problemas a serem enfrentados poderia ser gradativamente ampliado. No entanto, as mudanças propostas pelo novo presidente não promoveram um engajamento imediato, e palpável, que pudesse revelar o potencial científico acumulado pela Instituição.

Além de não confiarem no novo presidente, muitos cientistas de Manguinhos viam com reservas o estreitamento dos vínculos com a saúde pública e o estabelecimento de programas prioritários de pesquisa. A concepção de ciência era pouco permeável ao direcionamento da atividade acadêmica, vindo na priorização de objetivos, proposta por Vinicius da Fonseca, um perigo para a liberdade científica. Muitos deles defendiam, inclusive, a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia como forma de melhor abrigar instituições com o perfil da Fiocruz, e de diferenciá-las dos órgãos que atuavam especificamente na área da saúde pública. Mas era possível perceber, por parte das autoridades governamentais, dificuldade em distinguir as funções e modos de operação que marcariam as diferenças entre os institutos de pesquisa e os institutos de saúde.

A gestão de Vinicius da Fonseca, no que diz respeito ao ensino, buscou, por meio de convênios com as secretarias estaduais de Saúde, regionalizar os cursos oferecidos pela Escola Nacional de Saúde Pública. A ideia era vincular as atividades da ENSP às metas de interiorização do Ministério da Saúde, conferindo, deste modo, abrangência nacional ao trabalho realizado pela Escola. Numa outra frente, o plano também previa aproximar os programas de ensino do IOC aos promovidos pela ENSP.

No que concernia à produção, as ações de Vinicius da Fonseca dirigiram-se primordialmente para o desmembramento do Instituto de Produção de Medicamentos (Ipromed), criado em 1970, a partir da fusão do Serviço de Produtos Profiláticos com o Departamento de Soros e Vacinas do IOC. Sob o argumento de que o Ipromed não tinha consistência, e que suas atividades não seguiam padrões técnicos adequados a uma atividade fabril, Fonseca justificou assim a extinção do órgão:

“Quando criaram a Fiocruz instituíram artificialmente o Instituto de Produção de Medicamentos (Ipromed) para justificar a atividade de produção feita pelos pesquisadores nos laboratórios do IOC. O Ipromed fazia uma série de vacinas: pertussis, herpes, anticolérica, antitífóidica, antitetânica, antivariólica, anti-rábica, antigripal e contra a febre amarela. Na realidade, ele existia apenas no nome, mas não como unidade física. Quanto aos medicamentos, não tinha quase produção, vendia-se muito pouco. Nós substituímos o Ipromed por Farmanguinhos, para a produção

de fármacos, e Bio-Manguinhos, para a produção de imunobiológicos. Criamos essas duas áreas porque havia uma distinção nas suas atividades em termos de pessoal e de equipamento” (Hamilton & Azevedo, 2001).

Para Vinícius da Fonseca, a desejável autonomia financeira de Manguinhos vinculava-se diretamente ao fortalecimento da área de produção. Pragmático, julgava ser necessário um longo período de maturação até que a pesquisa pudesse apresentar resultados positivos, capazes de legitimar socialmente o trabalho da Fundação. Sob a ótica de Fonseca, a Instituição se equivocava ao deixar em segundo plano as atividades ligadas à produção, uma vez que a pesquisa, apesar de sua inegável importância, não tinha condições de levantar sozinha os recursos necessários a um efetivo desenvolvimento institucional.

Neste sentido, a criação de Farmanguinhos e Bio-Manguinhos tinha, entre outras finalidades, promover a formação de áreas produtivas capazes de integrar a Fiocruz ao parque industrial brasileiro, tornando-a apta a receber os recursos destinados pelo governo federal para a área da tecnologia. Apesar dos investimentos na reestruturação das áreas de pesquisa e ensino, a gestão de Vinícius da Fonseca teve, na produção de vacinas e fármacos, o foco principal, cujo objetivo era criar as condições para a incorporar a Instituição ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Seguindo muitas vezes ideias alheias ao ambiente acadêmico, Fonseca buscou aproximar a Fiocruz das linhas de atuação da Central de Medicamentos (CEME) e do Programa Nacional de Imunizações (PNI), ambos responsáveis pelas compras governamentais de medicamentos, soros e vacinas. Pretendeu, com isso, aumentar consideravelmente a participação de Farmanguinhos e Bio-Manguinhos no fornecimento de produtos utilizados pelos programas federais.

### **Sergio Arouca: foco nos problemas nacionais e gestão participativa**

No final da década de 1970, o país encontrava-se subjugado a um processo inflacionário galopante, associado à feroz retração econômica. Diante deste cenário, não chegou a ser surpresa o fato de o governo do general João Baptista Figueiredo perder, gradativamente, o controle sobre o processo de abertura política. Entusiasmada com a vitória nas eleições estaduais de 1982, a oposição invade as ruas, passando a reivindicar eleições diretas também para presidente. No Congresso Nacional, o *Movimento das Diretas Já* deu origem à emenda Dante de Oliveira, que propunha o restabelecimento da normalidade democrática.

Apesar do grande apoio popular, a iniciativa acabou derrotada no plenário da Câmara por apenas 22 votos, frustrando a expectativa de milhões de brasileiros. Embora não tivesse conseguido alcançar seu principal objetivo, o movimento dividiu a base governista, abrindo espaço para o lançamento de um candidato de oposição com chances reais de vitória no Colégio Eleitoral de 15 de janeiro de 1985. O nome escolhido foi o do ex-governador de Minas Gerais Tancredo Neves, que acabou saindo vitorioso na disputa com Paulo Maluf, candidato do governo. Tancredo, no entanto, não chegaria a tomar posse.

Gravemente enfermo, foi substituído na Presidência por José Sarney, vice na chapa. Tancredo morreu em 21 de abril daquele ano.

Oriundo das bases governistas, Sarney assumiu sob grande desconfiança. Para segmentos expressivos da oposição e da opinião pública, a chegada dele ao poder era ilegítima, já que, segundo os oposicionistas, o substituto de Tancredo devia ser Ulysses Guimarães, então presidente da Câmara dos Deputados. Conhecido como o “Senhor Diretas”, e notório opositor do golpe de 1964, Ulysses não era, contudo, aceito pelos segmentos mais duros da oficialidade. Já Sarney, embora sofresse menos resistência entre os militares, passara a ser visto, por estes últimos, como traidor do regime desde que decidira apoiar o candidato oposicionista. Seja como for, a chegada de Sarney à Presidência consolidou o fim do regime dos generais – aquele mesmo que, no passado, ele ajudara a construir.

Tendo como pano de fundo uma correlação de forças fragilmente equilibrada, a democracia brasileira dava os primeiros passos. Tornou-se imprescindível ao Executivo costurar um novo pacto político para garantir a governabilidade. Era preciso ceder, e o novo governo, necessitando fortalecer a base aliada, buscou apoio nas diversas forças que combateram a ditadura. Isso fez com que novos atores políticos entrassem em cena para influir nos rumos da redemocratização.

Tiveram início, neste período, as articulações para fazer do sanitarista Sérgio Arouca o novo Presidente da Fiocruz. Antigo militante da causa democrática, e uma das principais lideranças do Movimento pela Reforma Sanitária, Arouca vinha lutando, desde muito, pela adoção de novos parâmetros para equacionar os problemas da saúde pública. Partidário das teses que advogam o conceito de determinação social da doença, entendia que o direito à saúde somente seria assegurado a todos os brasileiros se houvesse alteração na correlação de forças vigente na sociedade. Como o sanitarista ajudara na elaboração das diretrizes do programa de saúde do novo governo, era natural, portanto, que visse na Nova República uma boa oportunidade para a Fiocruz, e para o próprio Ministério da Saúde, pleitearem participação mais incisiva na definição das políticas para o setor. Mais do que isso, o novo regime, para eles, era a brecha por onde as forças progressistas poderiam fazer avançar a luta por melhores condições de vida no país.

Sustentado por um competente trabalho de articulação política, e contando com amplo reconhecimento na Instituição, no dia 3 de maio de 1985, Sérgio Arouca finalmente tomou posse como presidente da Fiocruz. Sua indicação, entretanto, sofreu algumas resistências internas, conforme revela o depoimento de Carlos Morel, um dos três vices de Arouca, publicado na revista *Radis* em maio de 2005. Segundo ele, o começo não foi fácil porque o sanitarista era criticado por ser da saúde pública. Ainda segundo Morel, Arouca sofria rejeição muito grande do pessoal da área de pesquisa.

Contando com importantes aliados no Executivo Federal, a exemplo do presidente do INAMPS, Hésio Cordeiro, Arouca conseguiu atrair para Manguinhos, por meio de uma série de projetos, soma elevada de recursos financeiros, que aumentaram consideravelmente o orçamento da Instituição. Paralelamente, estabeleceu política de valorização do funcionalismo da Casa, a qual foi acompanhada pela contratação de novos

técnicos e pesquisadores. Reparando uma injustiça histórica, Arouca também promoveu o retorno dos cientistas que haviam sido cassados no episódio conhecido como o Massacre de Manguinhos.

A projeção alcançada como presidente da Fiocruz, e como principal liderança do movimento pela reforma da saúde, fez com que Arouca fosse indicado para presidir os trabalhos da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em março de 1986, em Brasília. Com a participação de representantes de diversas entidades do setor, o encontro tinha como finalidade a aprovação das diretrizes que subsidiariam a reformulação do Sistema Nacional de Saúde, durante a Assembleia Nacional Constituinte, convocada por Sarney no ano anterior, tida como essencial para consolidar o processo de redemocratização do país.

Os trabalhos da VIII Conferência resultaram na aprovação de um projeto de Reforma Sanitária, cuja principal proposta foi a criação de um sistema unificado de saúde, iniciativa que, com algumas modificações, seria mais tarde incorporada à nova Constituição Brasileira, promulgada em outubro de 1988. Com Arouca, Manguinhos de fato recupera o papel de destaque que tivera, e contribui, de forma decisiva, para a aprovação da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS).

Para os novos dirigentes da Fiocruz, não obstante os avanços verificados nas gestões de Vinícius da Fonseca e Guilardo Martins Alves, Manguinhos ainda se ressentia da falta de uma maior articulação entre suas unidades, e continuava sendo administrado de forma burocrática, ineficaz e pouco transparente. O grupo reunido em torno de Sergio Arouca tinha críticas ao modelo instituído por Fonseca, por considerá-lo muito centralizador.

Como forma de arejar e conferir mais transparência e participação à gestão, Arouca instituiu um colegiado, transformando o Conselho Técnico-Administrativo em um órgão atuante. No primeiro ano na presidência da Fundação, foram constituídas comissões específicas, com representantes das várias unidades, voltadas ao estudo das questões estratégicas no plano interno. Criou, ainda, o Conselho Comunitário, órgão colegiado representativo dos servidores junto à presidência. Para elaborar o anteprojeto de regimento do Conselho, foi formado, em setembro de 1985, um grupo de trabalho. Preocupado em ampliar a participação nas decisões, mas também atentos aos problemas daí decorrentes, o grupo liderado por Arouca buscava dotar a instituição de mecanismos que possibilitassem integrar de forma sinérgica as diversas unidades que formavam a Fundação Oswaldo Cruz. Concomitantemente, novas unidades foram criadas. São deste período: a Casa de Oswaldo Cruz, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, o Centro de Informação Científica e Tecnológica, atual ICICT, e o Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana da ENSP.

Outra importante medida do período foi à criação da ASFOC, órgão de representação dos trabalhadores da instituição, que substituiu a associação de mesmo nome criada anteriormente por Vinícius da Fonseca.

Em 1988, sob a liderança de Sérgio Arouca, a Fundação Oswaldo Cruz realizou o primeiro Congresso Interno. Apesar da crise econômica que castigava o país, no âmbito da Instituição o processo de mudanças avançava a passos largos. Instituiu-se o Conselho Deliberativo, formado pela Presidência, pelos diretores de unidades e pelo representante da Associação de Servidores; definiu-se que a escolha dos dirigentes se daria por processo eleitoral com a participação de todos os funcionários; elaborou-se um novo Estatuto, para posterior aprovação do governo federal; e estabeleceu-se o Congresso Interno como instância máxima de discussão dos rumos a serem seguidos pela Instituição.

O estabelecimento do Congresso Interno e do Conselho Deliberativo propiciou o conhecimento profundo dos problemas observados nas unidades e a visão mais abrangente das atividades desenvolvidas. As unidades passaram a se envolver e a se responsabilizar mais com o planejamento e a utilização dos recursos, ao mesmo tempo em que se ampliava o grau de participação política. Já o estabelecimento de eleições para diretores das unidades, e para a presidência da Instituição, além de contribuir com o processo de permanente reflexão sobre o papel social reservado a Manguinhos no campo das ciências da saúde, acabou por proteger a Fundação de injunções políticas danosas à construção, e continuidade, de seu projeto institucional.

De acordo com Morel, a eleição para presidente foi um mecanismo “importante no sentido de preservar a instituição de intervenção política. Ainda segundo ele, a primeira coisa é que os candidatos mandam os currículos e só aqueles que são considerados currículos capazes, suficientes pra dirigir a Fundação, é que vão ao teste das urnas. Além de ser necessário um bom perfil científico, tem que ter também um jogo de comando, tem que ter liderança.”

No Primeiro Congresso Interno, os debates sobre as diretrizes institucionais retomaram velhos temas, envolvendo a dicotomia que opunha a pesquisa básica à pesquisa aplicada, e a própria definição do escopo que caracterizaria a Instituição. A abertura política experimentada naquele momento, a volta dos cientistas cassados e o chamado à discussão trouxeram à ordem do dia antigos questionamentos e reivindicações que, no passado, haviam sido silenciadas pelo autoritarismo, ou não encontraram condições de prosperar no conjunto das políticas governamentais.

Em 1988, o país e Manguinhos haviam mudado e, ao contrário do que ocorrera anos antes, o ambiente estava propício à discussão. A criação do Ministério da Ciência e Tecnologia abriu novas opções de articulação com o governo federal. Por outro lado, a incorporação à Instituição de novas atribuições e novos institutos, bem como a posição de liderança alcançada no movimento pelas reformas do setor de saúde, também exigiam reflexão sobre os caminhos a serem percorridos em nova conjuntura. Diante destas variáveis, a Fundação teve de ajustar seu posicionamento, o que implicou em repensar a identidade institucional.

Enquadrada por uma perspectiva temporal mais larga, a leitura do documento aprovado na plenária do I Congresso (1988) permite identificar a continuidade dos embates sobre a liberdade acadêmica e as finalidades institucionais que marcaram a trajetória de

Manguinhos. As posições de Olympio da Fonseca Filho e de Herman Lent representam bem este momento. Ambos, renomados pesquisadores do antigo Instituto Oswaldo Cruz, e contrários aos rumos assumidos pela Fiocruz sob a presidência de Vinícius da Fonseca, consideravam um erro transformar Manguinhos em um “Instituto de Saúde” ou em uma “fábrica de vacinas”. Embora situados em campos políticos opostos, estes cientistas tinham a mesma concepção sobre a atividade científica. Ao lado de nomes como Haity Moussatché, formavam o núcleo da defesa da autonomia da pesquisa básica, o que influenciou significativamente nas novas gerações.

Neste ambiente permeado por percepções díspares tanto sobre os modos de operação e o papel social reservado à ciência quanto sobre as estratégias destinadas a legitimar os rumos institucionais, as disputas poderiam colocar em risco o andamento do debate, e o processo de integração e renovação que se pretendia para a Instituição. Temendo a radicalização das posições em jogo, a direção procurou conciliar. Os embates envolvendo a pesquisa aplicada e o planejamento foram abordados de forma cautelosa no documento emanado do I Congresso.

Com o intuito de aproximar visões destoantes, o texto, ao mesmo tempo que atacava o que muitos viam como intervenção indevida na pesquisa acadêmica, defendia a adoção do planejamento como forma de orientar o desenvolvimento institucional. Tendo como pano de fundo as distâncias que marcavam as atividades de pesquisa e de produção, a redação final procurou contemplar as especificidades das áreas sem, no entanto, produzir considerações que problematizassem criteriosamente as questões relativas à pesquisa aplicada e ao desenvolvimento tecnológico. Este último, aliás, bastante ausente das discussões, e muitas vezes visto somente como resultado de acordos de transferência de tecnologia firmados com instituições e empresas internacionais.

A presença, sob o mesmo estatuto jurídico, de outras entidades como a Escola Nacional de Saúde Pública e o recém-criado Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, bem como a renovação da ênfase conferida a outras linhas de trabalho, como a produção de medicamentos e vacinas, adicionou novos atores e interesses ao quadro anteriormente descrito. Comentando as mudanças ocorridas na Instituição, Orlando Guerra nos fornece uma visão de como estavam as expectativas, em uma nova conjuntura, apesar do ambiente democrático experimentado pela Fiocruz desde 1985.

“Agora não tem mais fascistas. Agora nós temos uma direção democrática. Mas essa direção democrática tem enxergado muito o aspecto do sanitarismo, o que eu acho que é razoável. Afinal de contas, o grupo hegemônico atual teve uma atuação incrível durante o período em que nós estivemos esmagados aqui. Eles se organizaram politicamente. Na hora em que a coisa mudou, eles assumiram o poder, o que é absolutamente justo e razoável. Eles democratizaram o relacionamento aqui dentro, mas continuam agindo como grupo hegemônico. O que é que a gente deve esperar deles? Então o processo vai se refazer. Nós vamos partir para o sanitarismo e vamos continuar sem ter quem formule as perguntas. Dr. Hugo<sup>3</sup> diz que tem muita gente pronta para fornecer respostas. O que a

gente precisa realmente é alguém que formule as perguntas” (Guerra, 1986).

Atentas à história institucional, e aos efeitos negativos que as divergências existentes entre as diversas unidades e profissionais da Fiocruz poderiam provocar, as lideranças do processo político empenharam-se em garantir a unidade institucional. Ressaltando a multiplicidade de perspectivas que compõem o complexo Fiocruz como um fator altamente positivo, estas lideranças defenderam a adoção de medidas integradoras como forma de superar a fragmentação existente e de dar vazão ao potencial da Fundação, percebido no documento analisado como resultante da diversidade de atribuições que historicamente marcaram a trajetória de Manguinhos.

No que tocava o escopo da Instituição, o texto procurou afirmar, ainda que de forma um tanto claudicante, a necessidade de Manguinhos “constituir-se em algo como um ‘Instituto de Saúde’ sem adjetivações que expressem falsas dicotomias” (Fundação Oswaldo Cruz, 1988). Ao afirmar a vocação de Manguinhos como um ‘Instituto de Saúde’, os sanitaristas, liderados por Sergio Arouca, buscaram se contrapor à concepção de ciência que, no seu entendimento, vinha, cada vez mais, distanciando-se dos graves problemas enfrentados pelo país, e perdendo o poder de intervenção que distinguiu a Instituição em seus primeiros anos.

Sobre o desenvolvimento tecnológico, o que se percebe é que, apesar de ressaltar a importância para o aprimoramento das atividades realizadas pela Instituição, a problematização não ia além das afirmações sobre a necessidade de se investir nesta área. Na realidade, em virtude das dificuldades observadas tanto na trajetória institucional quanto nos rumos historicamente trilhados pela economia do país, bem como pelos pífios resultados alcançados com as políticas de fomento implementadas até aquele momento, as incursões da Fiocruz no setor tecnológico, assim como ocorria com outros segmentos da indústria nacional, ainda eram muito tímidas.

Segundo o documento, a Instituição detinha reduzida “massa crítica de pesquisadores e tecnólogos” para desenvolver a área. Este problema, de acordo com o diagnóstico da época, era ainda agravado pelo isolamento verificado entre as unidades componentes da Fiocruz, que dificultava a integração de esforços necessária ao êxito de projetos nesse campo de atividades.

Para equacionar tais problemas, propôs-se a criação da Vice-Presidência de Produção e Desenvolvimento Tecnológico, aliada à constituição de um Programa de Biotecnologia em Saúde, integrando os Departamentos de Virologia, Imunologia, Bioquímica e Biologia Molecular do Instituto Oswaldo Cruz com o setor de Pesquisa e Desenvolvimento de Bio-Manguinhos. Sugeria-se também, ainda que de forma genérica, o estabelecimento de “programas ampliados de desenvolvimento tecnológico, articulando as unidades da Fiocruz envolvidas com Pesquisa e Desenvolvimento e Produção Industrial” (Fundação Oswaldo Cruz, 1988).

Considerada, no texto elaborado pelos delegados do I Congresso Interno, como “particularmente importante na geração de recursos que viabilizem financeiramente a Fiocruz”, a área de produção teve suas especificidades reconhecidas, mencionando-se aspectos importantes para a realização de atividades industriais, ou seja, autonomia administrativa e financeira. Quanto à produção de imunobiológicos e reagentes, o documento destacava a necessidade de a Instituição continuar investindo na modernização e expansão da produção, tendo em vista não só atender as demandas da Saúde Pública, e contribuir para a autossuficiência nacional neste setor, mas também dinamizar e fortalecer, no âmbito interno, o importante e estratégico nicho da Biotecnologia.

O texto reconhecia, deste modo, que para além do atendimento às demandas do Programa Nacional de Imunizações e dos objetivos perseguidos pelo PASNI, a produção de imunizantes e reagentes contemplava dimensões científicas e tecnológicas que, apesar de ainda não adequadamente exploradas, ultrapassavam, em muito, a simples reprodução do conhecimento originário da pesquisa básica, devendo, portanto, desempenhar um papel de maior relevo no que toca a articulação de esferas que, embora interdependentes e complementares, encontravam-se prejudicialmente separadas.

### **Consolidando e ampliando a governança participativa**

Ao longo dos últimos 25 anos, a Fiocruz vem lutando para consolidar, aprimorar e ampliar seus mecanismos de governança participativa. Nesse período foram muitos os desafios. De fato, logo após a gestão de Arouca, a instituição enfrentou o primeiro grande teste, justamente no primeiro governo escolhido por voto direto após o fim da ditadura.

Eleito com base em um discurso que mobilizava o descontentamento popular contra a ineficiência do aparelho estatal corrompido pelo clientelismo, pelas fraudes e pelas negociatas que dilapidavam o patrimônio público, Collor de Mello, autodenominando-se o “caçador de marajás”, procurou angariar apoio político colocando a opinião pública contra o serviço público e seus funcionários, transformando ambos em bodes expiatórios das mazelas enfrentadas pelo país.

Em tais circunstâncias, as instituições públicas se viram imprensadas entre a administração central e a população usuária de seus serviços, bem como enfraquecidas no que concernia à capacidade de negociar com o governo e dialogar com a sociedade. O contingenciamento de recursos, os cortes indiscriminados de pessoal e as ameaças de revisão das aposentadorias complicaram ainda mais a situação dessas organizações que, a exemplo da Fiocruz, já lutavam contra a falta de investimentos e a ingerência política na execução de seus programas. A desorganização administrativa propiciada pela demagogia que encobria a incúria no trato da coisa pública, além de não contribuir para a solução dos problemas existentes na esfera da administração federal, implicou no abandono de inúmeros projetos e na descontinuidade de muitas iniciativas consideradas bem sucedidas.

Realizadas as eleições na Fiocruz, em dezembro de 1989, Akira Homma chega em primeiro lugar na lista tríplice a ser apresentada ao novo governo, em março do ano seguinte. Collor, no entanto, não se mostrou disposto a referendar a autonomia reivindicada pela instituição. Ele não aceitava nomear nem um dos nomes constantes da lista que incluía Arlindo Fábio Gomez de Sousa e Carlos Médicis Morel. Contrariando as posições defendidas pela Fundação, Collor de Mello cogitou ainda desmembrar a Fiocruz. A ideia era retirar dela as áreas responsáveis pela produção de vacinas e medicamentos.

Referindo-se às difíceis relações entre Collor e a Fiocruz, Homma comenta que a Instituição naquele momento:

Era oposição total. Aqui era o Arouca e, como dizia Brizola, o sapo barbudo, o Lula. O Rio no segundo turno deu 60%, 70% Lula! Foi oposição direta, e a Fundação com 80% Lula. Quer saber? 80%, 90%. Não tinha condição. Significava Arouca, significava o Lula, significava todos os movimentos contra Collor. Collor para nós era o diabo, e nós éramos o diabo dele. Ele veio aqui. Na primeira conversa que ele teve na Escola de Saúde Pública, você lembra? Ele disse: vocês pensam que eu tenho medo de vir aqui. Eu não tenho medo de vir aqui para falar para vocês... Um negócio assim, nesses termos (Homma, 1997).

A solução negociada chegou ao nome de Hermann Schatzmayr, virologista do IOC bastante respeitado em Manguinhos. À Frente da presidência da Fiocruz, Hermann Schatzmayr envia, em 21 de dezembro de 1990, mensagem à comunidade de Manguinhos, na qual relatava o estado de apreensão que se abateu sobre a Instituição.

Falava-se na existência de listas volumosas de funcionários que seriam demitidos, da desagregação completa da instituição, de cortes orçamentários, da descaracterização da estrutura decisória interna e dos riscos de decomposição do próprio ambiente de democracia e convívio institucional (Mensagem da presidência à comunidade de Manguinhos. *Apud* Benchimol, 2001).

Schatzmayr presidiu a Fiocruz entre 1990 e 1992, quando Collor de Mello, pressionado por acusações de corrupção, deixou o governo, abrindo espaço para que a instituição reafirmasse o seu compromisso com a governança democrática e participativa. Vale lembrar que durante a gestão de Schatzmayr, o processo de escolha de diretores de unidades por eleição foi mantido e o Conselho Deliberativo funcionou plenamente.

Em nota datada de 3 de novembro de 1992, Akira, Arlindo e Morel comentaram o conflito com Collor de Mello. Sob o título *Nosso compromisso é com a Fiocruz* eles ressaltaram que:

“A comunidade da FIOCRUZ soube resistir com inteligência e firmeza, preservando-se das consequências mais catastróficas que se anunciavam e que, infelizmente, se concretizaram em tantas instituições públicas do país. Na FIOCRUZ, o grau de coesão, o acúmulo de forças, e a competência das instâncias coletivas possibilitaram a escolha de Hermann Schatzmayr,

membro destacado de nossa comunidade. Mantivemos a integridade da FIOCRUZ e de suas instâncias deliberativas” (*mimeo*).

Passada a turbulência no cenário político nacional, que redundou no *impeachment* do Presidente da República, em 1992, substituído pelo Vice-Presidente Itamar Franco, os problemas observados na instituição prosseguiram o seu curso, tendo como referência externa as propostas de Reforma do Estado defendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, eleito em outubro de 1994.

No âmbito interno, foram criados mecanismos de apoio à pesquisa e à integração de atividades correlatas tais como o Programa de Apoio à Pesquisa Estratégica em Saúde (PAPES) e as Câmaras Técnicas de Ensino, de Pesquisa; de Desenvolvimento Tecnológico, Produção e Controle de Qualidade; de Atenção à Saúde; de Informação, Informática e Comunicação; de Gestão, Infraestrutura e Preservação do Patrimônio. Teve início, também, o processo de descentralização administrativa e a adoção do Plano de Objetivos e Metas (POM) como instrumento de pactuação entre as unidades e a presidência.

Ainda é deste período a discussão sobre as fundações e organizações de apoio às atividades e projetos das diversas unidades do complexo Fiocruz, que culminou com a criação do III Congresso Interno (agosto de 2000), da Fiotec. Entretanto, mesmo após uma série de ajustes nas suas normas e mecanismos de gestão, a Fiotec vem passando, já há algum tempo, por uma situação paradoxal. Tem ampliando a atuação, ao mesmo tempo em que os sistemas de controle do Estado, como TCU, CGU, AGU, procuradorias e Ministério Público, cada vez cerceam mais o campo de atuação das fundações de apoio.

No que se refere à conjuntura externa, a Fiocruz foi convocada a debater a proposta de Bresser Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Baseada em uma distinção entre atividades exclusivas do Estado (fiscalização, coleta de impostos, regulação, seguridade social básica, etc...); atividades públicas não exclusivas (ensino, pesquisa, cultura, saúde, entre outras) e a produção de bens e serviços para o mercado (a exemplo das empresas estatais), a proposta, segundo seus defensores, tinha como objetivo redefinir o papel do Estado, que deixaria de intervir diretamente em algumas áreas para atuar como fomentador e regulador das atividades de interesse público colocadas fora do escopo monopolista de seu núcleo. A proposta contemplava, portanto, a privatização daquelas organizações caracterizadas por seus formuladores como atividades públicas não exclusivas ou voltadas para o mercado. Em decorrência, verificou-se um amplo processo de privatização de empresas estatais que atuavam nos setores de siderurgia, de mineração, de petroquímica, de eletricidade, de portos, de ferrovias, de telecomunicações, entre outros. Argumentava-se, então, que os recursos arrecadados com a passagem das empresas estatais à iniciativa privada seriam utilizados para reduzir a dívida pública.

Neste período, discutiu-se muito a necessidade de se implementar, nos setores públicos responsáveis pela prestação de serviços considerados como não exclusivos do Estado, uma administração de cunho não burocrático e sim gerencial. Segundo a proposta, os

setores não exclusivos deveriam ser regulados por contratos de gestão comprometidos com a apresentação de resultados anteriormente pactuados. De acordo com esta visão, as instituições ganhariam autonomia, mas teriam seus recursos condicionados ao cumprimento de metas pré-estabelecidas<sup>4</sup>.

Reafirmando a necessidade de manter seus compromissos com a sociedade, o seu caráter público e estatal e a sua integralidade institucional (ameaçada com a proposta de retirar o INCQS da sua estrutura), a Fiocruz, escorada em decisão da Plenária Extraordinária do II Congresso Interno (setembro de 1996), apresenta como alternativa à proposta governamental a ideia de conferir à instituição “o caráter de organização pública de apoio estratégico do Estado”, sob a forma de fundação pública, autarquia especial ou agência autônoma, que lhe concedesse maior autonomia e flexibilidade para executar, com mais agilidade e eficiência, o contrato de gestão a ser celebrado com o governo federal. Posteriormente, no III Congresso interno (novembro de 1998), tais características foram contempladas pelo modelo de Agência Executiva, que preservava o papel estratégico e o caráter estatal da instituição.

Quanto aos termos do contrato de gestão, a instituição salientava, à época, a necessidade da aprovação do orçamento global, e da liberação dos recursos, em conformidade com o cronograma de desembolso a ser estabelecido. Reivindicava, também, a aprovação de seu estatuto e a autonomia para definir, dentro dos marcos legais, pontos considerados importantes, tais como os critérios para a concessão de bonificação de desempenho, para a contratação de pessoal temporário, para a utilização integral de restos a pagar e saldo orçamentários; para repor vagas por concurso público; para remanejar o orçamento de custeio e pessoal e para definir a utilização dos recursos diretamente arrecadados. Cabe frisar que o instrumento de contrato de gestão não era estranho à instituição. Inclusive ele foi utilizado para atender às necessidades de reconfiguração da relação entre Bio-Manguinhos e Fiocruz, quando a unidade passou por grave crise, em 1996.

Entretanto, antes que tais contratos fossem firmados, observou-se o esvaziamento da iniciativa governamental. De fato, após a realização bastante polêmica do processo de privatizações, a proposta de reforma do Estado perdeu o fôlego e foi, gradativamente, relegada para segundo plano. Vale ressaltar, porém, a postura proativa da Fiocruz que, não se negando ao debate, procurou ampliar o escopo das discussões, buscando alternativas, dentro dos parâmetros legais, para a obtenção de maior agilidade, flexibilidade e autonomia administrativa para as instituições públicas, ao mesmo tempo em que defendia a constituição de mecanismos de controle social sobre suas atividades.

Ao longo desse processo, a Fiocruz procurou apontar os graves problemas que emperravam a administração pública. No seu caso específico, a instituição insistia na aprovação de seu estatuto que, embora estivesse vigente, na prática, não era formalmente reconhecido pelo governo federal. Por outro lado, além de enfrentar constrangimentos em termos de redução ou contingenciamentos orçamentários constantes, convivia com planos de carreira diferenciados e com a contratação de um grande contingente de trabalhadores com vínculos precários. Sobre este último aspecto, importa ressaltar o empenho

institucional em prol da realização de concursos e a sua participação nas Mesas de Negociação com o governo federal. Tais ações, embora não tenham solucionado definitivamente os problemas, alcançaram resultados bastante expressivos, como a realização de seis concursos públicos entre 1996 e 2014.

Apostando sempre na ampliação do debate e no aprimoramento de suas atividades, a Instituição criou o Coletivo de Dirigentes, mecanismo pelo qual os ocupantes de cargos de chefia eram chamados a debater os problemas observados na execução de suas atividades e propor soluções para o conjunto da Fiocruz; adotou a formulação de planos quadrienais como instrumentos de orientação institucional; e implementou programas de estímulo ao desenvolvimento tecnológico, como o Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos de Saúde (PDTIS) e o Programa de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica em Saúde Pública (PDTSP). Investiu, também, na atualização da estrutura técnica e científica relacionada à produção, ao se empenhar na construção de novas plantas industriais para Bio-Manguinhos e incorporar novas instalações para Farmanguinhos. Buscou preencher a lacuna existente entre a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, propondo, e constituindo, o Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde (CDTS).

No plano externo, buscou contribuir para a reflexão e o aprimoramento das condições de saúde, atuando na formação e orientação de pessoal e na formulação de novas formas de enquadrar os investimentos no setor. Nesta perspectiva, criou a Escola de Governo, que tem como foco inicial o aprimoramento da gestão do SUS, que hoje, além de orientar gestores e pessoal da área da saúde no país, opera também na região latino-americana e em países africanos de Língua Portuguesa.

Procurando contribuir com debate que envolve a sociedade e o Estado na definição dos investimentos públicos, seus pesquisadores formularam o conceito de Complexo Econômico e Industrial da Saúde, no qual buscaram demonstrar que a área, e o complexo econômico e industrial que congrega os setores que dela fazem parte, constituem-se em um campo privilegiado para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento industrial, merecendo, portanto, ser alçada à condição de área prioritária no escopo da política industrial e de inovação do país.

Buscaram, assim, demonstrar que o setor saúde, além de grande relevância social, possui alta potencialidade econômica e inovativa, sendo uma importante porta de entrada, no país, de novos paradigmas tecnológicos que, em última instância, são determinantes da competitividade nacional no longo prazo, na geração de emprego, e na qualificação da mão de obra no Brasil. Em tais circunstâncias, a ação estruturante do Estado se mostra decisiva para o pleno aproveitamento das oportunidades aí verificadas. Sugere-se o estreitamento dos vínculos entre as políticas sociais em saúde e a política industrial e tecnológica, como forma do país dominar tecnologias dotadas de alto valor agregado, e com forte capacidade de reduzir a dependência externa, impactando, positivamente, outros ramos de atividades. Para Carlos Gadelha (2005), um dos formuladores do conceito, existe “um espaço único para a promoção da articulação entre ambas, com a

ação social do Estado convertendo-se, simultaneamente, numa alavanca de competitividade e de bem-estar”.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a agenda da saúde ganhou maior relevância no conjunto das políticas públicas coordenadas pelo governo federal. A atenção conferida à área se manifestou na determinação de ampliar a cobertura, com expressivos investimentos, de programas como Bolsa Família, Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, Farmácia Popular, Samu, Saúde Bucal, entre outros. Na esfera internacional, a saúde foi reconhecida como tema predominante na agenda nacional de cooperação Sul-Sul, revelando uma aproximação sem precedentes entre os Ministérios das Relações Exteriores e da Saúde. A Fundação Oswaldo Cruz foi convocada a assumir o papel de ponto focal privilegiado na cooperação Sul-Sul em saúde, inclusive com a criação, pela primeira vez, de uma unidade internacional de representação fora do território nacional, o Escritório Regional de Representação da Fiocruz na África, em Maputo, Moçambique, que é também o primeiro posto da área de saúde sediado no exterior.

Na Fiocruz, a valorização do setor redundou, também, em investimentos na infraestrutura da instituição; na constituição de inúmeras parcerias na implementação das políticas coordenadas pelo Ministério da Saúde; no reconhecimento do seu estatuto, em 2003; e na conquista de um plano de carreira próprio, em 2006.

Comentando a aprovação do estatuto, um dos objetos de interesse desta análise sobre os embates institucionais sobre formas de governança, Carlos Morel demonstrou preocupação em ampliar o modelo de organização da Fiocruz para outras instituições do poder público.

“Tenho medo de a Fiocruz sustentar sozinha esse modelo. Antes da aprovação do Estatuto, havia um *lobby* imenso para se colocar pessoas de fora, de outras instituições, na presidência. A dificuldade de aprovar esse regimento interno foi imensa. Os ministros aceitavam, mas chegavam na presidência da República e não acontecia. Isso foi possível com o governo Lula. Precisamos passar essa receita adiante para não sermos uma aberração”

Situada em um ponto de confluência entre a saúde pública, a ciência e a tecnologia, a Fiocruz ocupa uma posição estratégica no que diz respeito ao esforço de superação da dependência tecnológica a ser implementado pelo país. Seus campos de ação estão referidos, portanto, aos novos arranjos produtivos e legais observados na esfera internacional, aonde as noções de inovação e os mecanismos de proteção à propriedade intelectual vêm ocupando um papel preponderante na definição da capacidade de sobrevivência e de participação das empresas em um mercado mais articulado e abrangente, e cada vez mais excludente e desigual.

Em tais circunstâncias, a capacidade de atualizar suas bases produtivas e suas formas de organização revela-se imprescindível à sobrevivência das instituições. Para muitos analistas, a cada ruptura, ou revolução que atinge o complexo tecnológico e

organizacional estabelecido, corresponde uma profunda alteração nas formas de perceber, valorizar e selecionar rumos a serem seguidos pelo sistema produtivo e suas bases institucionais. O sucesso e a continuidade da instituição dependem de uma boa combinação entre revolução tecnológica específica e formas de gestão social e institucional. A ênfase, portanto, está relacionada aos fatores econômicos e institucionais e não somente ao aspecto tecnológico. Este último, evidentemente importa, mas não é condição suficiente para a mudança. Na realidade, o que se verifica é que, apesar dos melhoramentos que possa conter, o desenvolvimento tecnológico pode ser obstaculizado por determinantes sócio-institucionais.

Recentemente a Instituição, estimulada pelas áreas de produção e pela presidência, discutiu, no VI Congresso Interno, a reconfiguração de seu estatuto jurídico, tendo em vista ampliar a agilidade institucional. Inicialmente, entre as propostas em análise encontrava-se a transformação da Fiocruz em uma Empresa Estatal Especial, que, segundo os seus defensores, dotaria a Instituição de um perfil jurídico mais apropriado, tanto para o cumprimento de sua missão quanto para os novos delineamentos do mercado internacional, quanto para os novos modos de perceber as relações entre as áreas da ciência, da produção e do desenvolvimento tecnológico.

De acordo com os defensores da proposta, a Fiocruz é uma das poucas instituições que, além de pautada pelas políticas sociais, tem forte atuação no domínio econômico. Essa característica a coloca numa situação de difícil resolução porque o modelo jurídico do Estado brasileiro faz uma separação absoluta, que não reflete a realidade, entre atividade de estado no campo social e a de mercado, esta última entendida como domínio econômico competitivo.

Entretanto, diante das dificuldades enfrentadas para sua implementação, a proposta cedeu lugar à idéia de se transformar as unidades produtivas (Farmanguinhos e Bio-Manguinhos) em empresa pública subsidiária da Fundação Oswaldo Cruz. Tal configuração, argumentam seus proponentes, preservaria a integridade do complexo Fiocruz, ao mesmo tempo em que permitiria às áreas em questão maior agilidade e melhores condições de cumprir com uma função pública da mais alta relevância: o atendimento das demandas do quadro sanitário brasileiro e o desenvolvimento científico e tecnológico do país em áreas situadas na fronteira do conhecimento. Posteriormente a proposta sofreu nova alteração e somente a transformação de Bio-Manguinhos em empresa subsidiária da Fiocruz foi aprovada.

Nos debates que levaram à aprovação da proposta de transformação de Bio-Manguinhos em empresa subsidiária da Fiocruz e do Ministério da Saúde, observou-se que, ao lado do compromisso com a integralidade institucional, era preciso também considerar as exigências requisitadas pela participação de Bio-Manguinhos em um mercado altamente dinâmico e com agressivas estratégias competitivas. Era preciso, portanto, dotar a Instituição de mecanismos capazes de proteger o patrimônio e os investimentos públicos, bem como garantir a presença efetiva do Estado em uma área vital para o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico do país.

Comentando a aprovação da proposta, Paulo Gadelha salientou que:

“Biomanguinhos é uma instituição extremamente dinâmica, que não fica acuada ao enfrentar desafios, com capacidade para ousar, se planejar e realizar. Considero também que essa é uma marca da Fiocruz. A nossa instituição não precisa de freio, e sim de um bom projeto de desenvolvimento e capacidade para realizá-lo”

De fato, a análise da trajetória institucional demonstra que a Fundação vem acumulando experiências no campo da cultura, da qualidade e da excelência, e que esse é um processo permanente, de base técnica, cultural e política, o qual reforça a aprendizagem contínua na gestão.

Nos últimos anos, a Instituição têm experimentando grande aumento no conjunto de suas atividades e atribuições. Ampliou consideravelmente sua presença no território nacional, bem como implementou, de modo expressivo, suas atividades internacionais. O aumento das responsabilidades assumidas pela Fundação vem exigindo o aperfeiçoamento dos processos internos, de modo a apoiar e sustentar o incremento das novas frentes de trabalho.

Atualmente, a Fiocruz se prepara para discutir estatuto e estruturas e formas de governança. O objetivo é adequar a instituição ao enfrentamento de novos desafios e aos novos marcos políticos e legais. Como se sabe, atravessamos um momento difícil, tanto na economia como na política. O setor financeiro afasta-se das propostas desenvolvimentistas de combate à crise e cobra a redução e o redirecionamento dos gastos públicos. Defensores do ajuste recessivo, colocam os investimentos na área social sob ataque, procurando retirar sua centralidade da elaboração e condução das políticas públicas.

Nestas circunstâncias, a conta recairá sobre a ampla maioria da população, em favor da proteção aos interesses dos setores rentistas. Cabe, portanto, a todos nós cidadãos, lutar para que o Estado promova e garanta as condições para o pleno exercício da cidadania. Como servidores públicos, temos o compromisso ético, moral e legal de agir nesse sentido. Tal tarefa, no entanto, se mostra bastante complexa, e exige determinação, flexibilidade, muita reflexão e senso de oportunidade. De fato, o Estado sempre se mostrou distante das demandas sociais. Autoritário na essência, foi construído na perspectiva do controle, e não na articulação com a sociedade. Pouco permeável ao debate, tradicionalmente dificultou a construção e a vivência concreta da cidadania. Entretanto, vale lembrar, que o mesmo não se constitui como um todo monolítico. Há espaço para formulações alternativas às orientações e estruturas historicamente hegemônicas.

Por outro lado, a saúde se revela como área fundamental para a defesa, e provimento, dos direitos sociais conquistados na constituição de 1988, e na criação do Sistema Único de Saúde dela decorrente. Servidores e instituições do setor estão, portanto, particularmente implicados na construção e na defesa da democracia e dos direitos da cidadania em nosso país.

Nesta perspectiva, incluem-se as iniciativas de construção de sistemas de gestão democrática, participativa e de qualidade para o serviço público. Estruturas de governança que contemplem e ampliem o grau de controle social sobre as instituições do Estado e estimulem a cobrança de qualidade por parte da população usuária dos seus serviços. Estruturas que promovam relações de trabalho mais justas, e que tenham como referência a finalidade de oferecer à sociedade serviços de qualidade, pautados nos ideais da transparência e da equidade.

A Fiocruz tem demonstrado, ao longo da sua trajetória, que uma instituição complexa e abrangente pode e deve se envolver na construção de processos participativos, nos quais o conjunto dos servidores que a compõe se compromete com as discussões dos seus rumos. Por outro lado, associado ao aprimoramento dos mecanismos de governança interna, é preciso não abandonar a luta por mudanças na gestão do Estado, já que a defesa do patrimônio público passa pela adoção, o mais rapidamente possível, de um modelo jurídico que permita, a cada uma das instituições sob sua órbita, desempenhar suas atribuições livre das amarras impostas pelo regime jurídico atual. Importa ressaltar, ainda, que, mantidas as condições atuais, as instituições tendem a perder capacidade de intervenção por falta de agilidade e de atualização do seu potencial produtivo. Fragilizam-se assim, as funções do Estado, como garantidor de um maior equilíbrio nas relações de poder na sociedade.

No maior esforço de escuta da história da comunicação da Fiocruz, verificou-se em 2014 que a Fundação Oswaldo Cruz possui forte reputação perante a sociedade brasileira. Os achados da pesquisa apontaram índices de admiração e confiança expressivos, e revelaram “pesquisas”, “vacinas” e “saúde” como as três principais ideias associadas à instituição. Foram registradas as impressões de diversos segmentos de público em capitais das cinco regiões do País. Os principais atributos responsáveis por alavancar a imagem institucional foram: a postura ética, ter como missão a melhoria da saúde e da qualidade de vida, e o desenvolvimento da ciência e inovação para atender necessidades reais da população.

É preciso, portanto, caminhar para formas de governança que incluam a participação e o controle social como seus elementos constitutivos. O ponto fundamental é a afirmação de que a saúde tem um lugar central, e prioritário, nas discussões sobre o presente e o futuro do país, e que a missão da Fiocruz é a defesa da saúde como direito do cidadão e dever do Estado.

## Notas

<sup>1</sup> Em 1970, no chamado Massacre de Manguinhos foram cassados: Herman Lent, Augusto Perisse, Masao Goto, Tito Cavalcanti, Sebastião J. Oliveira; Moacyr V. Andrade, Manuel I. Teixeira, Hugo de Souza Lopes, Haity Mousstché, Fernando Ubatuba. Para saber mais consultar o acervo de depoimentos do Programa de História Oral da Casa de Oswaldo Cruz relativo ao tema. Ver também Lent (1978).

2 Olympio da Fonseca Filho, diretor do antigo Instituto Oswaldo Cruz (1949-1953), presidiu um dos inquéritos que investigou a atuação política dos cientistas de Manguinhos após o golpe militar de 1964.

3 Orlando Guerra refere-se a Hugo de Sousa Lopes.

4 Para maiores informações sobre a proposta de Reforma do Estado advogada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ver Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)

## Referências

BENCHIMOL, J. L. (Coord.). **Manguinhos do sonho à vida: A ciência na Belle Époque**. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, 1990.

BENCHIMOL, J. L. (Coord.). **Febre amarela: a doença e a vacina, uma história inacabada**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Projeto Institucional – Texto aprovado em plenária – Versão preliminar. 1º Congresso da Fundação Oswaldo Cruz. Ciência e Saúde - a Fiocruz do Futuro. ago.1988.

GUERRA, O. Orlando Guerra (depoimento, 1986). Rio de Janeiro, Fiocruz/COC. Programa de História Oral, 1991. 291 p., dat. 1986.

HOMMA, A. Depoimento ao Programa de História Oral da Casa de Oswaldo Cruz, 1997.

KROPF, S. P. **Doença de Chagas, doença do Brasil: ciência, saúde e nação (1909-1962)**. Dissertação (Doutorado em História Social) - Programa de Pós- Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

LENT, H. **O massacre de Manguinhos**. Rio de Janeiro: Avenir, 1978.

SALLES FILHO, S. Política de Ciência e Tecnologia no II PBDCT - 1976. In: **Revista Brasileira de Inovação**. Rio de Janeiro: v. 2, no. 1, jan./jun. 2003.