



Congresso Interno da Fiocruz

A Fiocruz como
instituição pública
estratégica de Estado
para a Saúde

Plenária Extraordinária

DOCUMENTO DE TESES

VERSÃO FINAL

Sumário

- Introdução
- Proposta de constituição de empresa pública subsidiária para a área de produção da Fiocruz
 - A) Governança e gestão geral no contexto de constituição de empresa pública subsidiária
 - B) Gestão de pessoas no contexto de constituição de empresa pública subsidiária
- Propostas de melhorias incrementais
 - A) melhorias jurídico-administrativas
 - B) melhorias gerenciais
 - B.1) Governança Geral
 - B.2) Gestão Geral
 - B.3) Gestão de Pessoas
 - B.4) Regulação das entidades de apoio e de prestação de serviço
- Encaminhamentos para implementação das deliberações

Introdução

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

Esta Plenária Extraordinária realiza-se sob a égide e ainda parte do VI Congresso de 2010, quando a referência central de suas deliberações é assumida nos termos da **Fundação Oswaldo Cruz como Instituição Pública Estratégica de Estado para a Saúde**. Esta postura contém e sintetiza o conjunto dos compromissos que a instituição propõe aos governantes e, sobretudo, à sociedade brasileira, resultado de uma construção inaugurada por Oswaldo Cruz e enriquecida ao longo de 112 anos por importantes conquistas e contribuições à sociedade.

A Fiocruz reafirmou e atualizou neste VI Congresso a proposta da Reforma Sanitária brasileira, que no dizer de Sergio Arouca “não nasce de um simples processo gerencial, tecnocrático ou burocrático. Nasce da defesa de valores como a democracia direta, o controle social, a universalização de direitos, a humanização da assistência, tendo como concepção o fato de que o cidadão não é cliente, não é usuário, mas sujeito. A Reforma Sanitária brasileira é um projeto civilizatório”. Reforma comprometida com o desenvolvimento social do país, que necessita reduzir o passivo de desigualdades e de exclusão social ainda presentes no Brasil. Uma síntese do enfoque da Reforma Sanitária brasileira no Plano Institucional (PLP e PQ) pode ser observada tanto na definição da missão Fiocruz como nos seus macroobjetivos orientados à sociedade, conforme apresentados a seguir:

 *Ser instituição pública e estratégica de saúde, reconhecida pela sociedade brasileira e de outros países por sua capacidade de colocar a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a produção tecnológica de serviços e insumos estratégicos para a promoção da saúde da população, a redução das desigualdades e iniquidades sociais, a consolidação e o fortalecimento do SUS, a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas de saúde (Missão 2010).*

(i) 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;

(ii) Fortalecimento da sustentabilidade política, técnica e econômica do Sistema Único de Saúde (SUS), baseado em uma visão ampliada de saúde, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do país.

O SUS expressa a política central e organizativa deste projeto de saúde civilizatório. Instituído como política de Estado, responde ao conceito de saúde entendido enquanto finalidade social, direito de cidadania e dever do Estado, como consagrado no texto constitucional de 1988 em seu artigo 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”. Este conceito ampliado de saúde, conquista constitucional da sociedade brasileira, é fruto de continuada ação política para a qual também a Fiocruz contribuiu. Ele baliza a missão, visão de longo prazo, valores e macroprojetos aprovados no VI Congresso Interno e voltados para a preservação, desenvolvimento e sustentabilidade dos princípios básicos do SUS: universalidade da atenção, equidade no acesso e nos benefícios, integralidade do atendimento, com participação da sociedade, que se concretizam em um sistema descentralizado, regionalizado e hierarquizado, e resolutivo.

Muito embora sejam reconhecidos inúmeros avanços e benefícios sanitários gerados, o SUS apresenta-se ainda com relativo grau de vulnerabilidade, fruto de

políticas e recursos públicos insuficientes e instáveis, tanto setorialmente quanto em tantos campos a condicionar seu funcionamento. Ainda são limitados os recursos públicos aplicados em saúde no país, revelando o quanto a saúde pública e o SUS ainda precisam ganhar centralidade e prioridade na agenda dos governos, de modo a superar fragilidades e riscos à sua condição de política de Estado e de interesse maior da sociedade.

Nos debates e em todas as suas deliberações congressuais, a Fiocruz reafirma sua posição na defesa e fortalecimento do SUS, por seu desenvolvimento e alcance de padrão sustentável, assegurando a realização plena de seus princípios e possibilitando as necessárias conquistas socio-sanitárias para a sociedade. Admite-se também que tal afirmação sem o suporte de uma base produtiva que lhe dê sustentação, torna-se um ideal sem materialidade, ao mesmo tempo que se reconhece que uma base produtiva que não atenda às aspirações da melhoria da qualidade de vida e da saúde de toda a população gera iniquidade e sofrimento. Assume-se, assim, que a saúde enquanto direito de cidadania e o desenvolvimento da base produtiva e de inovação estão intimamente relacionados.

Isso implica que a formulação e implantação de políticas públicas de saúde – bem como de outros setores com que se integra, como ciência e tecnologia, comércio exterior e política industrial, entre outros – deve mobilizar virtuosamente os diversos atores sociais em torno de um projeto de desenvolvimento nacional sustentável e incluyente, tendo a premissa de um Estado e suas instituições fortalecidos, visando sempre a construção de uma sociedade justa e democrática.

[A saúde contribui de forma inequívoca para o dinamismo econômico das sociedades e sua integração com outros setores, como ciência e tecnologia, comércio exterior e política industrial, entre outros, influenciando decisivamente no modelo de desenvolvimento de nosso país. A cadeia produtiva do setor representa atualmente 8,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega 4,4% dos postos de trabalho existentes (IBGE, Conta-Satélite de Saúde: 2005 – 2007). É importante fonte de receita tributária e tem potencial para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, sendo

também campo para a realização de parcerias internacionais.] (Supressiva Total [] – EPSJV, ASFOC)

A compreensão ampliada das relações entre saúde e desenvolvimento reforça as referências básicas para políticas e ações na base produtiva nacional, as necessidades de saúde. Neste caso, o contexto demográfico-epidemiológico projeta para o país o progressivo aumento da expectativa de vida e o consequente envelhecimento da população, acompanhado de mudanças no quadro de morbimortalidade, que se torna mais complexo. Num cenário de envelhecimento da população, vivenciaremos ainda por um longo tempo a convivência das doenças não transmissíveis e oriundas de causas externas com as doenças transmissíveis, emergentes e reemergentes, com todas as repercussões que isto gera sobre a estrutura, as prioridades e o planejamento do sistema nacional.

Diante de tantos desafios, cabe ao Estado o papel de articular e induzir políticas econômicas e sociais, no interesse do desenvolvimento com equidade, fomentando o acesso e a inclusão de camadas excluídas, expandindo e assegurando direitos sociais a parcelas significativas da população ainda marginalizadas e sem os ganhos advindos do progresso e da riqueza.

“A saúde é direito de todos e dever do Estado” (art. 196 – CF), é do Estado ainda o papel de regular, fiscalizar e controlar os serviços de saúde em seu território, buscando alterações nas legislações e normativas vigentes, e melhorias constantes nos processos internos que possam tornar a gestão dessas organizações mais efetivas e garantidoras da proteção social e do desenvolvimento do país.

Nesse sentido convém destacar alguns debates e decisões recentes que têm sido críticos para o enfrentamento desses desafios, com resultados ora favoráveis à sua superação, ora agravando-os:

- (i) Aprovação no Senado da regulamentação da Emenda Constitucional (EC) 29/2000 - O texto aprovado tem o mérito do disciplinamento dos gastos nas ações de saúde, porém equivocou-se ao concentrar responsabilidades nas

unidades federativas (estados e municípios) sem o correspondente apoio financeiro federal. O subfinanciamento da saúde tampouco foi alterado, uma vez que a proposta para que o aumento do financiamento público à saúde subisse para 10% da receita bruta não foi aprovada, a despeito da luta histórica dos movimentos sociais comprometidos com a Reforma Sanitária;

(ii) Medidas do Plano Brasil Maior¹, como as relacionadas aos estímulos ao investimento e à inovação (desoneração tributária, financiamento ao investimento e à inovação e marco legal da inovação), à defesa da indústria e do mercado interno (compras governamentais), sendo a saúde definida como um dos setores prioritários e destacados. Entretanto, questiona-se a capacidade dessas medidas reverterem as consequências de médio e longo prazo, sobretudo para o emprego, do atual processo de desindustrialização aliado à manutenção do perfil agro-exportador do país e ao aumento da exportação de *commodities* agrícolas com baixíssimo valor agregado;

(iii) Iniciativa Nacional para a Inovação - Pró-Inova, cuja missão é o estímulo ao desenvolvimento de um ambiente favorável à inovação no país, atuando principalmente no processo de implementação da Lei de Inovação (marco legal da inovação ao governo e com a sociedade, bem como no âmbito do Congresso Nacional);

(iv) Manutenção das políticas de juros altos para pagamento da dívida (720 bilhões ou 47% do orçamento) e de superávit primário, que contribuem para a corrosão da capacidade de financiamento do Estado e o agravamento do subfinanciamento crônico das políticas públicas;

(v) Prorrogação da DRU (Desvinculação das Receitas da União), instrumento governamental de composição de caixa para pagamento dos serviços da dívida pública, até 2015, contrariando a deliberação da 14ª Conferência Nacional de Saúde com relação ao uso do Orçamento da Seguridade Social para financiar a política fiscal;

(vi) Políticas de redistribuição de rendas têm implicado em importantes mudanças no perfil de renda, trabalho e ocupação do espaço urbano,

¹ Recente política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal.

umentando a pressão pela descentralização, ampliação e democratização dos serviços públicos. Entretanto essa mudança nas condições de vida socioeconômicas de parcelas expressivas da população não tem sido suficiente para reverter a alta vulnerabilidade das periferias urbanas e das populações do campo e das florestas e o processo de mercantilização de serviços públicos básicos, como saúde e educação;

(vii) Ampliação em larga escala das iniciativas de transferência da responsabilidade estatal de provisão ou gerência de ações e serviços de proteção social para a iniciativa privada, concretizadas, sobretudo, nas esferas municipal e estadual, mas financiadas com recursos da esfera federal;

(viii) Projeto de lei para Reforma da Previdência do funcionalismo público federal (criação do Funpresp), de iniciativa do governo federal, já aprovado tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado, altera princípios básicos como a seguridade, o caráter contributivo e a aposentadoria integral, substituindo-o por um modelo baseado na retribuição, estratificação e na capacidade individual de contribuição.

Em outra dimensão, deve-se ainda reconhecer uma importante inadequação na conformação do Estado brasileiro e seu papel na construção de uma nação menos desigual. O sucesso do SUS e a adequada interação entre saúde e desenvolvimento exigem o aperfeiçoamento do Estado, de sua estrutura e do vigor de seus instrumentos de formulação e implementação de políticas públicas na busca da equidade e justiça social. Porém, desde sua regulamentação no início dos anos 1990, até os dias de hoje, é o contrário que vem ocorrendo no Sistema Único de Saúde, com ampla flexibilização de seus princípios: desestruturação da rede pública, com profunda dependência do setor privado, sobretudo pelo avanço inexorável da saúde suplementar; modelo insustentável de financiamento; carência de profissionais na rede pública, bem como de ações de qualificação para os existentes; precarização das relações de trabalho, incluindo amplas distorções e mercantilização da remuneração; insuficientes instrumentos para a participação popular e o controle social; exacerbação da ação corporativista; baixo estímulo à profissionalização da gestão; deliberada terceirização/privatização, seja da força de trabalho, da gerência dos serviços ou

mesmo da gestão do sistema; vulnerabilidade da estrutura produtiva e de inovação em saúde do país, com ampla subordinação às importações, principalmente de tecnologia.

O projeto civilizatório da Reforma Sanitária brasileira é, portanto, incompatível com lógicas de Estado mínimo e não pode ser submetido à livre regulação pela “mão invisível” do mercado. Somente um Estado democrático, com estruturas profissionalizadas, adequados instrumentos para formulação, implementação e regulação, e modernos sistemas de controles interno e externo, poderá propiciar padrões de desenvolvimento em bases mais equânimes para a sociedade.

Há necessidade que o Estado e as políticas públicas deem conta também das diferenças regionais e sejam articulados a temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento para reduzir as desigualdades existentes no país. Essa dimensão está presente na atualização do papel nacional da Fiocruz, qualificando as ações das unidades em funcionamento e orientando o processo de discussão e criação de novas unidades. Deve-se aqui reiterar o que foi aprovado na Plenária Ordinária do VI Congresso Interno, que “a aprovação e institucionalização de novas unidades, nos termos estatutários, demandam deliberação em Congresso Interno”. Ou seja, ainda que não esteja pautado na presente plenária, e diante o acelerado ritmo que vem sendo executadas ações negociais e até executivas – entre exemplos, a aprovação no PPA 2012-2015 e no Orçamento LOA 2012 de importantes montantes para construção das sedes das novas unidades propostas –, há urgência no aprofundamento das discussões e análises dos atuais processos de articulação e implantação e funcionamento de novas unidades nos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Piauí, visando respeitar deliberação congressional.

A Fiocruz, em sua condição de instituição pública estratégica para a saúde, é agente da dinâmica do desenvolvimento do Estado brasileiro e assim se apresenta ao governo e à sociedade. Desenvolver a dimensão estratégica de Estado para a saúde, na esfera nacional e internacional, é realizar plenamente o projeto histórico institucional. A Fundação tem em todas as suas frentes de atuação um papel diferenciado e estratégico, a começar pelo mais amplo, o de contribuir para a formulação de políticas públicas em saúde, ciência e tecnologia e inovação. Os exemplos se estendem do

âmbito da pesquisa básica, de caráter biomédico e social – e também da pesquisa induzida para o enfrentamento de desafios sanitários de interesse social específicos, sejam negligenciados ou estratégicos em termos de novas demandas e desafios tecnológicos –, ao papel de produtor de insumos estratégicos para a saúde e agente de regulação no mercado de imunobiológicos e medicamentos. Também são estratégicos os exemplos de atuação da Fiocruz no campo da vigilância em saúde, na formação de quadros técnicos e dirigentes para o SUS, na condição de referência na atenção em saúde, na garantia da democratização e do uso social da informação e comunicação em saúde, na valorização de acervos biológicos e culturais e também fortemente na cooperação institucional, nacional e internacional em saúde.

No VI Congresso Interno foram aprovados objetivos para o longo prazo (PLP 2022), além do Plano Quadrienal (PQ) 2011-2014, opção decorrente do porte alcançado pela Fiocruz e da natureza das atividades, para as quais é imperioso planejar em prazos mais longos, dadas as características de seus produtos e serviços e os nítidos processos de transformação e inovação em curso nas suas áreas de atuação. Não se trata apenas de criar imagens de futuro, mas, especialmente, auxiliar na gestão estratégica, mediante diretrizes para seu alinhamento com um cenário de futuro desejável para nosso país.

Escolhas de futuro determinam não apenas as atividades com as quais a organização se compromete, mas também que formatos institucionais são adequados para a consecução de seus objetivos e se expressarão em um dado modelo de gestão. A Fiocruz, no que concerne à forma e experiência acumulada no seu modelo de gestão, tem destaque, no âmbito da administração pública brasileira, pelos princípios, estruturas e práticas participativas e democráticas incorporadas. Outrossim, ressalta-se a estrutura democrática e efetiva de governança da Fundação que gera decisões colegiadas em todos os níveis institucionais em busca de soluções para as demandas de saúde da população, mas que também cobra resultados institucionais e presta contas à sociedade, e que recentemente ampliou o escopo de participação e controle social com a instalação do Conselho Superior da instituição.

Sobre esse campo da estrutura e modelo de gestão, optou-se no VI Congresso Interno pelo debate e deliberação em destaque, visando ao aprimoramento do atual modelo, incluindo a possibilidade de alteração de sua dimensão jurídico-administrativa, motivo desta Plenária Extraordinária. Neste processo, os princípios já consagrados na Fundação, assumidos como cláusulas *pétreas*, são reafirmados: ***ser uma instituição pública, estatal e estratégica; manter sua integralidade institucional; reafirmar seu compromisso social; assegurar uma gestão democrática e participativa, com controle social; e garantir mecanismos que assegurem a eficiência e eficácia gerencial.***

Assume-se por princípio que a necessidade de aprimoramento do modelo de gestão deve ser permanente, sendo inclusive objetivo da própria gestão, independentemente do modelo jurídico que venha a ser proposto e alcançado, considerando-se as diversas áreas de trabalho institucional, sejam de caráter administrativo geral ou técnicos específicos e finalísticos. O desafio de enriquecer a cadeia de valor da instituição é permanente, condição para respostas à sociedade em melhores padrões de eficiência e qualidade.

Melhorias incrementais ou mais radicais no modelo de gestão da Fiocruz deverão observar o princípio da Integralidade institucional, tal qual aprovado no III Congresso Interno, que a toma como “valor a ser defendido como decorrência do papel positivo que cada uma das unidades desempenha para a sociedade, quando integradas a um mesmo complexo institucional, comparativamente a uma situação em que dele se desvinculasse. A integralidade pressupõe a existência e a atualização permanente de um projeto institucional de natureza global. Neste sentido a Fiocruz deve ter como meta permanente a construção dessa complexidade inter-relacionada de pessoas, cultura, geração de conhecimento e desenvolvimento de atividades interdisciplinares para que não seja considerada como um aglomerado de unidades segmentadas e desagregadas. Isto implica que a discussão sobre modelo institucional privilegie o foco de análise na instituição e não nas unidades, observadas isoladamente” (Relatório Final do III Congresso Interno).

Nos últimos anos são muitas as iniciativas e aperfeiçoamentos conquistados, de pequenas ações expressas em melhorias de processos específicos (por exemplo na avaliação de desempenho individual) a outras diretamente relacionados a processos finalísticos. Outras vezes, há impasses ou dificuldades que levam-nos a utilizar saídas pouco convencionais, como o emprego, por meio de acordos com órgãos de fomento ou outras agências, de instrumentos para apoiar projetos e ações estratégicas, caso do recente acordo com o CNPq para apoiar diretamente pesquisadores na aquisição de insumos para projetos selecionados de pesquisa com recursos do orçamento Fiocruz (Programa Estratégico de Pesquisa/Proep). Há ainda outras iniciativas, projetos e deliberações dos Congressos Internos anteriores que por diversos motivos ficaram pra trás, ou que ainda carecem de implementação total ou parcial. Mas, seguramente, são incontáveis os ganhos ao longo da história recente.

No âmbito macro-institucional e com caráter legal administrativo, muitas foram as menções registradas desde o I Congresso Interno relativas à necessidade de maior autonomia administrativa para o conjunto de unidades da Fiocruz, com especial ênfase para as unidades de produção, com análises e iniciativas que sempre acompanharam as transformações pelas quais passavam o Estado brasileiro e a administração pública em cada período histórico.

Por exemplo, na ocasião da reforma bresseriana e da asfixia orçamentária das instituições de C&T no governo Fernando Henrique, praticamente todas essas organizações, assim como outras de diversos setores públicos considerados “não exclusivos do Estado”, foram levadas a criar estratégias agressivas de captação de recursos externos, a maioria das vezes apoiadas por fundações de apoio.

O reflexo desse movimento na Fiocruz gerou grande mudança em 1998, com a criação da Ensptec (desde 2002 Fiotec), que fez o III Congresso Interno optar “pela criação de uma única fundação de apoio para toda a Instituição, como instrumento temporário para permitir o aumento da captação de recursos e a obtenção de maior flexibilidade administrativa, até que uma nova gestão se estabeleça”.

Desde então o modelo de gestão da Fiocruz tem sido híbrido, dependente de fundação privada de apoio, que tem recorrido nas regionais a agências e fundações de

apoio vinculadas a parceiros (como as universidades federais) para viabilizar tanto projetos estratégicos quanto atividades regulares.

Mas tal modelo pode acarretar vulnerabilidade jurídica e riscos de sustentabilidade, com tendências de aprofundamento no futuro, considerando ao menos três dimensões: a exigência de projetos mais diferenciados, especialmente na área de produção de insumos; o aumento dos controles e regulação externa; e a progressiva participação da Fiotec no desenvolvimento de projetos e gerenciamento de recursos. O crescimento da Fiotec representa por um lado um fato positivo, visto que possibilita a expansão das diversas atividades da Fiocruz, por outro lado amplia a dependência desta à fundação de apoio, suscitando riscos que necessitam ser contidos.

Nesse sentido, recente acórdão do TCU (1016/2012 - DOU 11/04/2012), ao tratar de levantamentos realizados na prestação de contas da Fiocruz em 2006 e identificar, dentre outros: (a) aquisição de equipamentos e realização de obras às custas de contrato entre Biomanguinhos e Fiotec (troca de capital por custeio), (b) atos realizados pela Fiotec em relação a Biomanguinhos sendo de competência exclusiva da Fiocruz e, (c) arrecadação de receita com exportação de vacinas através da Fiotec, determina a Fiocruz: (i) no prazo de 60 dias apresentar ao Tribunal plano de ação visando superar o conjunto de impropriedades identificadas: (i.i) em até 180 dias instituir sistema de avaliação de prestação de contas ao final de cada projeto da Fiotec e (i.ii) no prazo de 90 (noventa) dias, implantar mecanismos efetivos de fiscalização dos projetos desenvolvidos com a Fiotec.

Com tudo isso em tela, tem se restringido nitidamente as ações da fundação de apoio para exercício no campo científico, tecnológico e de apoio à produção, considerando suas funções originalmente previstas: conferir flexibilidade e agilidade administrativa, imprescindíveis à expansão e consolidação das atividades desenvolvidas na Fiocruz. Tudo isso impõe a procura por iniciativas mais sustentáveis, que ao mesmo tempo garantam maior flexibilidade de gestão, e igualmente redução da dependência atual da Fiotec, até um cenário de sua futura extinção, metas já expressas em diversos movimentos e deliberações de Congressos Internos anteriores, e que ainda devem ser mantidas.

Por conseguinte é imperiosa a continuada ação regulatória sobre a Fiotec, simultânea à busca de alternativas que preservem o caráter público, estatal e o controle social defendidos pela plenária do III Congresso Interno.

O debate sobre o continuado aperfeiçoamento do modelo de gestão da Fiocruz está, portanto, posto há anos. Mais recentemente sendo trabalhado em perspectivas ampliadas, compreendendo a continuidade e valorização nas melhorias incrementais tanto de caráter gerencial quanto de natureza legal, mas também passando a considerar inflexão mais estruturante, motivo central desta Plenária Extraordinária.

O VI Congresso Interno da Fiocruz em sua Plenária Ordinária decidiu aprofundar e qualificar o debate sobre o modelo jurídico institucional mediante realização de plenária extraordinária específica sobre o tema, que deverá estudar e deliberar sobre a viabilidade técnica, política e econômica da manutenção da Fiocruz como fundação pública autárquica, porém aprofundando as melhorias incrementais tanto de caráter gerencial quanto de natureza legal aprovadas nos Congressos anteriores e reafirmadas como metas dos Planos Quadrienais. Também está em pauta a possibilidade de constituição de empresa subsidiária controlada, interna a Fiocruz e destinada às áreas de produção de insumos estratégicos.

Observamos que qualquer deliberação da Plenária Extraordinária deverá respeitar as cláusulas pétreas da Fiocruz, anteriormente citadas, com destaque para o compromisso social, o caráter público e estatal e integralidade institucional, devendo exigir intensa mobilização da comunidade interna para sua efetivação.

Nesse contexto, devemos lembrar da recente elaboração de uma estratégia de longo prazo, que tem demandado a necessidade de ampliar as articulações que abrangem o conjunto das áreas de atuação da Fiocruz. Nessa perspectiva, sem dúvida a definição do modelo jurídico organizacional é especialmente relevante, uma vez que traz implicitamente - a partir da definição de sua tipologia - efeitos práticos imediatos, bem como de médio e longo prazo para o conjunto da Instituição e na definição dos seus objetivos para toda a sociedade.

A subsidiária apresenta-se como uma possível estratégia para a Fiocruz seguir desempenhando papel diferenciado enquanto instituição pública estratégica de Estado para a saúde, acompanhando e respondendo aos desafios do SUS, produzindo, disseminando e compartilhando conhecimentos e tecnologias voltados para seu

fortalecimento e consolidação, conforme expresso em sua missão recentemente revigorada, e de inserção do país na produção global de insumos para a saúde - no caso, imunobiológicos e medicamentos. Alinha-se a proposições já expressas por ações governamentais e igualmente a importantes organizações financiadoras do desenvolvimento e da inovação, como Finep, frente às quais as potenciais subsidiárias podem acessar recursos para financiamento do investimento em obras e equipamentos na área de produção, (Aditiva – Farmanguinhos) [hoje inacessíveis na atual condição jurídica da Fundação]. (Supressiva Parcial [] – Farmanguinhos).

[A proposição da subsidiária apresenta-se como estratégia para a Fiocruz seguir desempenhando papel diferenciado enquanto instituição pública estratégica de Estado para a saúde, acompanhando e respondendo aos desafios de inserção do país na produção global de insumos para a saúde - no caso, imunobiológicos e medicamentos. Alinha-se a proposições já expressas por ações governamentais e igualmente a importantes organizações financiadoras do desenvolvimento e da inovação, como BNDES e Finep, frente às quais a potencial subsidiária pode acessar recursos para financiamento do investimento, hoje inacessíveis na atual condição jurídica da Fundação.] (Supressiva Total [] – EPSJV)

Para isso, precisa continuamente avaliar quais meios e modos necessita para garantir seu projeto ético-político, o que incide em diversos planos: incrementando e dinamizando as interações entre as unidades; melhorando os processos de governança; qualificando seus processos de gestão; enfrentando os atuais graves problemas na gestão das pessoas; e radicalizando as condições de participação, transparência e controle social da instituição.

[Finalmente, vale o registro de ausência de movimento ou ação do governo federal visando reforma mais sistêmica da administração pública, estando o possível projeto de lei orgânica da administração sem qualquer sinal político para ser implementado a curto prazo] (Supressiva Total – ASFOC, EPSJV) e reconhecendo a importância de reformas estruturais na administração pública, que não sejam

pautadas pela lógica mercadológica e de privatizações é que se coloca para o debate o modelo das subsidiárias. (Aditiva – Farmanguinhos)

Assim, ganham relevância o debate e o posicionamento em torno de qual modelo é o mais propício para nossas aspirações e para garantir a atualização do projeto institucional.

A Plenária Ordinária do VI Congresso Interno da Fiocruz, realizada em 2010, decidiu não deliberar sobre a proposta então em tela de avaliação sobre os impasses e desafios do atual modelo organizacional da Fundação, com destaque para as especificidades da área de produção de insumos estratégicos. Optou-se então pela qualificação do debate, mediante realização de Plenária Extraordinária específica sobre o tema, precedida pela realização de estudos, seminários e constituição de documentos que contemplassem os diversos segmentos institucionais e as diferentes visões do tema. Posto isso, o debate e os encaminhamentos para deliberações deverão contemplar o que foi mandato da plenária de 2010, que foi de estudar:

- 1) a viabilidade técnica, política e econômica de manutenção da Fiocruz como fundação pública autárquica;
- 2) a busca de melhorias incrementais; e
- 3) a possibilidade de constituição de subsidiária(s) controlada(s) e interna(s) à Fiocruz, de capital integral da instituição, voltada(s) para as áreas de desenvolvimento tecnológico e produção de insumos estratégicos para a saúde.

Em função disso, neste documento encontram-se teses referentes à constituição de subsidiária e, às melhorias incrementais de caráter legal-normativo e de natureza gerencial.

Algumas poucas medidas propostas são de alta governabilidade ou implicam em poucas, mas importantes inflexões. Porém, diversas são de governabilidade relativamente baixa, ou implicam em importantes mudanças nas práticas, processos e na cultura institucional. Isso se aplica tanto as de caráter incremental, quanto a de mudança do modelo jurídico. Ou seja, quais forem as propostas deliberadas, estas exigirão da Fiocruz e seu coletivo uma maior qualificação da gestão, ampliação de sua

capacidade de negociação e de construção de alianças estratégicas, e alta mobilização interna.

Portanto, a dinâmica de debate implica em que sejam analisadas as alternativas quanto às bases que fundamentam cada medida e quais limites que se espera enfrentar, quais são seus elementos críticos, que possibilidades e riscos cada proposta traz, e em que condições devem ser implementadas. Deve-se analisar o mérito antes de tudo, se cada iniciativa ferirá ou não as cláusulas pétreas, ou em que medida as mudanças se relacionam e promovem a aproximação ou o distanciamento com a missão institucional.

A avaliação das propostas deve, pois, ser exercitada sob o ponto de vista estratégico e político, verificando todas as implicações que gerarão, fugindo do simples pragmatismo, garantindo com isso o original papel do Congresso Interno, órgão máximo de representação da comunidade da Fundação Oswaldo Cruz para deliberar sobre atualizações permanentes de seu projeto institucional global, e que privilegia o foco de análise na instituição e não nas unidades observadas isoladamente, e a permanente construção dessa complexidade inter-relacionada de pessoas, cultura, geração de conhecimento e desenvolvimento de atividades interdisciplinares (Relatório Final do III Congresso Interno).

Enfim, está posta a discussão, e espera-se que o debate, propiciado pelos documentos produzidos, pelos seminários preparatórios e pela mobilização dos trabalhadores e unidades possibilite que as deliberações sejam maduras, tecnicamente seguras e politicamente bem alicerçadas.

Neste documento encontram-se as teses a serem apreciadas. Ele procura sintetizar grande parte do debate que envolve o tema do modelo de gestão e os pontos a gerar posicionamento institucional na própria Plenária. Toda a sua formulação dialoga e constitui extrato do **Documento de Referência para a Plenária Extraordinária**, naturalmente mais extenso, tratando de aspectos históricos do desenvolvimento institucional e dos embasamentos para as mudanças possíveis no modelo, sejam com as inovações incrementais e/ou da constituição da subsidiária.

Assim, nesta síntese encontram-se as teses propriamente ditas. Estas estão divididas do seguinte modo:

- As características constitutivas e de funcionamento geral da proposta de subsidiária incluindo suas relações no interior da Fiocruz;
- As características da gestão de RH, na possível subsidiária e na Fiocruz como um todo.
- Todas as principais medidas que visem ao desenvolvimento institucional global da Fiocruz, considerando ações com perspectivas incrementais, tanto de caráter legal-normativo quanto de natureza gerencial (governança e gestão);

1 – Proposta de constituição de empresa pública subsidiária para a área de produção da Fiocruz

O VI Congresso Interno da Fiocruz reafirma a Fundação Oswaldo Cruz como Instituição Pública Estratégica de Estado para a Saúde, tendo aprovado a sua estratégia de longo prazo (PLP – 2022) incluindo a definição de Visão, Valores e Missão, e dos Eixos Estratégicos e de médio prazo (PQ 2011-2014) por meio do estabelecimento de Macroprojetos. Esse arcabouço de governança e gestão estruturante da trajetória institucional são balizamentos aprovados na Plenária Ordinária, realizada em outubro de 2010.

A Fiocruz é instituição que abriga em seu interior uma diversidade de atividades que interagem de modo sinérgico, independentemente da constituição da subsidiária. E assim deve continuar e se aprimorar para ser cada vez mais capaz de dar respostas mais precisas e rápidas ao SUS e à sociedade, seja no referente à área de produção, seja no conjunto de outras unidades.

[Visando sempre deliberações maduras, tecnicamente seguras e politicamente bem alicerçadas, é necessário avaliar a proposta de **constituição de empresa pública subsidiária para a área de produção da Fiocruz** considerando sob quais as bases se fundamenta a proposta, quais limites que se espera enfrentar, quais são seus elementos críticos, que possibilidades e riscos a proposta traz, analisando assim tanto seu mérito, bem como se resguardará ou ferirá as cláusulas pétreas da Fundação, e em que medida as mudanças geradas promoverão a aproximação ou o distanciamento com a missão institucional. Por fim, se o coletivo optar pelo encaminhamento positivo da proposta, deve-se definir que condições (salvaguardas) devem ser implementadas.]

(Aditiva – Asfoc)

Conforme artigo 37, inciso XX, da Constituição Federal (CF) de 1988: “depende da autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada”. Lê-se no inciso XIX quais são as referidas entidades: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa

pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

Sendo assim o Poder Legislativo autorizaria a criação da subsidiária. Entretanto, a autorização, por sua vez, se refere a projeto proposto e encaminhado pelo Poder Executivo na medida em que “a iniciativa do processo legislativo, requerendo autorização devida, cabe, privativamente, ao chefe do poder Executivo”. Cabe lembrar ainda que o parágrafo 1º do artigo 173, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, determina que “a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços dispondo sobre: 1) sua função e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; 2) a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; 3) licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; 4) a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal; 5) os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores”.

Posto isso, na Plenária Extraordinária vamos deliberar por um manifesto institucional de constituir uma empresa estatal na Fiocruz, que deverá ser desenvolvida em forma de projeto pelo executivo, com posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, quando então poderá tramitar pelas comissões e bancadas partidárias, ganhando possivelmente inflexões e alterações mais ou menos substanciais, por sua vez, para por fim o Executivo registrar, dar nascimento à empresa pública subsidiária da Fiocruz.

Outro ponto a se destacar é que a proposta apresentada não define *a priori* a constituição de única subsidiária incorporando simultaneamente as duas unidades de produção – Farmanguinhos e Bio-Manguinhos. Deve ser considerado o necessário amadurecimento e posicionamento, em especial nas duas unidades objeto da potencial proposta, podendo haver opção, a ser apreciada, que estabeleça diferentes

tempos para a transformação das unidades, seja considerando uma ou duas subsidiárias.

Considerando como alternativa central a ser considerada neste processo congressual a alternativa de empresa pública controlada, importante caracterizar a figura da empresa subsidiária. A subsidiária é qualquer subdivisão de uma organização com personalidade jurídica própria que se encarrega de tarefas específicas em seu ramo de atividade. Dessa forma, configura-se como uma pessoa jurídica nova, pertencente à organização-mãe, no caso a Fiocruz, sendo classificada como controlada. Segundo o § 2º do artigo 243 da Lei 6404/76 (Lei das S/A) “Considera-se controlada a empresa na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores”. (Aditiva – Asfoc)

Conforme Constituição Federal (CF) de 1988, Art. 37, inciso XX, há possibilidade de três modelos jurídicos para dar forma a uma subsidiária: i) empresa pública ii) sociedade de economia mista; e iii) fundação. Considerando que a sociedade de economia mista implica a conjugação do capital público com o privado e, conseqüentemente, da imperativa busca pelo lucro, esta opção não é sequer considerada.

Assim a proposta para a área de produção da Fiocruz é a criação de EMPRESA PÚBLICA CONTROLADA DIRETAMENTE PELA FIOCRUZ.

A seguir são apresentados algumas questões que merecem debate, sobre elementos críticos para a deliberação, referente a aspectos relacionados a governança e de gestão de pessoas na proposta da empresa pública controlada - subsidiária:

A) Governança e gestão geral no contexto de constituição de empresa pública subsidiária

(i) Num cenário de constituição de empresa subsidiária específica, deverá ser assegurado o pertencimento à Fiocruz como controlador [e reforçando o seu caráter público e estratégico]. A subsidiária de produção da

Fiocruz será 100% controlada e de forma direta pela Fundação. O modelo jurídico da subsidiária deverá ser de empresa pública federal controlada, independente, de capital fechado com patrimônio próprio e prazo indeterminado de existência, que é o que melhor atende às flexibilidades necessárias. Além disso, o seu controlador é obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público, a Fiocruz, não tendo como objetivo o lucro.

Porém, a criação de subsidiária no âmbito de uma autarquia é um tema sujeito à controvérsia entre juristas, não havendo total segurança jurídica para amparar a criação e gestão da subsidiária nos moldes propostos, por não haver regulamentação específica para o tema. Cabe observar que o Poder Legislativo autoriza a criação, porém é atribuição do Executivo definir o estatuto e a forma de governança; (Aditiva Asfoc, EPSJV)

(ii) A ampliação da efetividade das políticas públicas estratégicas de Estado da área de produção de insumos estratégicos da Fiocruz implica: a) na superação das limitações do atual modelo por intermédio de gestões políticas junto ao MS, MPOG, MDIC, MCT, Receita Federal e Congresso Nacional para aprimorar o aparato estatal; b) na implementação efetiva de melhorias incrementais propostas adiante e as já aprovadas nos Congressos Internos e incorporadas ao PQ; c) na qualificação permanente da gestão da Fiocruz. Em relação à proposta de mudança do modelo jurídico há outros agravantes, pois há diversas inseguranças jurídicas (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro-ENCCLA) dentro da proposta, particularmente no que tange ao contrato de autonomia (artigos 27 a 33 da minuta de anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública) e aos mecanismos de controle (idem, artigos 50 a 67). (Aditiva – EPSJV)

(iii) Em caso de aprovação da subsidiária pela Plenária, o CD Fiocruz monitorará a tramitação do referido Projeto de Lei (PL) no âmbito do Executivo e do Legislativo, podendo o CD e Congresso Interno se reunirem a qualquer tempo para avaliarem a evolução do referido projeto, principalmente com relação aos impactos sobre as cláusulas pétreas da Fiocruz, e se posicionarem

politicamente, ficando desde já aprovada, entre outras avaliações, a realização de Plenária Extraordinária para debater o conteúdo da proposta de PL do Executivo antes do envio ao Legislativo;

(iv) Assume-se a criação de duas empresas públicas controladas para a Fiocruz, uma para Bio-Manguinhos e outra para Farmanguinhos. (Aditiva – Comissão Organizadora)

(v) A subsidiária da Fiocruz deverá ter por finalidade prestar serviços públicos estratégicos de produção de insumos para a saúde, de relevante interesse coletivo, exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde, com vistas a atender permanente demanda do Ministério da Saúde por qualificação e ampliação do portfólio produtivo, observando os seguintes princípios, consagrados como cláusulas pétreas da Fundação:

- a. instituição estratégica, pública e estatal;
- b. integralidade institucional;
- c. compromisso social;
- d. gestão democrática e participativa, com controle social; e
- e. eficiência, eficácia e efetividade institucional e gerencial.

(v-A) A subsidiária da Fiocruz deverá ter por finalidade prestar serviços públicos estratégicos de produção de insumos para a saúde, de relevante interesse coletivo, exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde, com vistas a atender permanente demanda do Ministério da Saúde por qualificação e ampliação do portfólio produtivo., observando os seguintes princípios

- f. instituição estratégica, pública e estatal;
- g. integralidade institucional;
- h. compromisso social;
- i. gestão democrática e participativa, com controle social; e

j. — eficiência, eficácia e efetividade institucional e gerencial.

Porém, a constituição de subsidiária *per si* não será capaz de enfrentar a principal questão: o sentido e a possibilidade de sobrevivência de uma produção estatal de insumos em saúde. O novo posicionamento implicará em outro grupo de dificuldades para conseguir, como é o expressamente desejado, efetivamente regular o mercado biotecnológico e farmacêutico, tendo em vista inúmeros aspectos: manutenção da capacidade de investimento em infraestrutura e em tecnologias, capacidade de redução de custos, passar a pagar impostos, composição de preço e, sobretudo, os ataques de mercado, dumpings, e outras estratégias da indústria farmacêutica e de imunobiológicos na busca por mercados, sem contar que sempre há o risco de liberalização maior das tendências econômicas do governo (o atual ou vindouros).

No jogo de poder existente na nossa sociedade, são e serão inúmeras as dificuldades para o Estado ter capacidade de competir ou regular a maior indústria do mundo e, neste cenário, nossa área produtiva estará sob risco, sobretudo Farmanguinhos. Bio-Manguinhos por ora está minimamente protegido por ter sua produção garantida pelo Programa Nacional de Imunização (PNI), mas o cenário que se apresenta da constituição de uma Bigpharma pelo BNDES, com a qual Bio brevemente disputará mercado farmacêutico, tende a trazer muitas dificuldades, que afetarão não só a área de produção, mas necessariamente toda a Fiocruz.

Para minimamente enfrentarmos esse risco, e sermos coerentes com o nosso discurso dos determinantes sociais e econômicos de saúde, em cuja recente Conferência Mundial a Fiocruz foi "liderança", devemos orientar a nossa produção para ocupar os nichos que o mercado não tem interesse e que reproduzem as iniquidades no acesso a saúde e as desigualdades de condições de saúde, em que aumentam as doenças do "desenvolvimento", mas persistem as doenças dos pobres, as desigualdades das expectativas de vida e sobretudo de bem-estar. Ou seja, não deve ser objeto de nossa produção a disputa por mercados ou a comercialização de sua produção para mercados mundiais, devendo ser orientada exclusivamente para fornecimento para o SUS e para

estratégias de cooperação solidária no âmbito Sul-Sul. Essa tese já vale no contexto atual e deve ser fortalecida se aprovada a subsidiária. (Aditiva – Asfoc)

(v-B) A subsidiária deverá observar os seguintes princípios, consagrados como cláusulas pétreas da Fundação:

- a. instituição estratégica, pública e estatal;
- b. integralidade institucional;
- c. compromisso social;
- d. gestão democrática e participativa, com controle social; e
- e. eficiência, eficácia e efetividade institucional e gerencial.

Porém, há diversas variáveis na modelagem da subsidiária que podem colocar em risco o princípio da integralidade, propiciando a atomização e fragmentação: a constituição de dois planos de carreiras; os impasses para constituir sindicato único (para esses dois primeiros itens, ver adiante a seção “gestão de pessoas”); a necessidade de garantir na lei específica de constituição da empresa o controle da Fiocruz etc. (Aditiva – Asfoc)

(v) A prestação de serviços públicos estratégicos de produção de insumos para a saúde, de relevante interesse coletivo, no âmbito do Sistema Único de Saúde, com vistas a atender permanente demanda do Ministério da Saúde por qualificação e ampliação do portfólio produtivo, não será solucionada a médio e longo prazo com a constituição da subsidiária. Estamos adotando uma solução de curto prazo que não será capaz de enfrentar os impasses e os inúmeros problemas estruturais vividos pela área de insumos em saúde e as especificidades próprias ao setor de produção de medicamentos e imunobiológicos. As soluções de caráter gerencial não serão capazes de enfrentar a principal questão – o sentido e a possibilidade de sobrevivência de uma produção estatal de insumos em saúde, tendo em vista inúmeros aspectos: manutenção da capacidade de investimento em infraestrutura e em tecnologias, capacidade de redução de custos, impostos e a composição de preço. Por fim, há um risco permanente da subsidiária, para cumprir seus

objetivos, de ferir a integralidade institucional, propiciando a atomização e fragmentação² (Aditiva – EPSJV)

(vi) Os resultados financeiros alcançados ao final de cada exercício, pela subsidiária, deverão ter destinação segundo política e deliberação da Fiocruz, compondo plano de investimentos e de aplicação em projetos sujeitos a aprovação da assembléia geral e do conselho de administração da subsidiária, ouvido o Conselho Deliberativo e Congresso Interno da Fiocruz. Portanto, a controladora Fiocruz (CD e Congresso) decidirá a destinação de 100% dos resultados da subsidiária, convertendo-os em projetos da subsidiária e da Fiocruz.

(vi) Os resultados financeiros alcançados ao final de cada exercício, pela subsidiária, deverão compor plano de investimentos e de aplicação em projetos sujeitos a aprovação do conselho de administração da subsidiária e do Conselho Deliberativo da Fiocruz. No caso da subsidiária obter resultados financeiros positivos, a controladora Fiocruz poderá se beneficiar e ampliar a capacidade de investimento interno, beneficiando inclusive o conjunto de unidades. Antes, porém, outras considerações são necessárias.

Primeiro, a curto e médio prazo será necessário intensificar os investimentos para ampliar e modernizar tecnologicamente a subsidiária, fazendo com que dificilmente haja excedente a ser aplicado em outras unidades durante esse período.

Segundo, os resultados financeiros podem também ser negativos. Nesse caso, algumas alternativas se colocam: a) a subsidiária contrair empréstimos junto ao mercado financeiro público e/ou privado, gerando passivos a serem compensados em outros exercícios; b) a controladora Fiocruz honrar o pagamento de dívidas e assegurar a manutenção da subsidiária até que problemas sejam sanados, seja com recursos próprios ou em negociação por mais recursos do Tesouro. Isso implica em vulnerabilidade ao Orçamento da

² Relatório da Plenária do III Congresso Interno.

Seguridade Social, e à controladora Fiocruz, com possíveis reflexos para o conjunto de unidades.

Caso estes resultados negativos sejam recorrentes, haverá ainda maior vulnerabilidade da controladora Fiocruz e da subsidiária, podendo redundar, no limite, em abertura de seu capital (como é o cenário por qual passa hoje a Embrapa) ou mesmo na privatização da subsidiária. (Aditiva – Asfoc, EPSJV)

(vii) A subsidiária será administrada por assembleia e conselho de administração, ambos controlados pela Fiocruz, com funções deliberativas, e por diretoria executiva, e contará, ainda, com conselho fiscal e conselho social de natureza consultiva, conforme descrito abaixo:

a) O Estatuto Social da subsidiária definirá a composição e atribuições de seus órgãos de governança e disporá sobre a sua estrutura organizacional e o funcionamento.

b) A subsidiária da Fiocruz, que será empresa pública unipessoal, e que por conseguinte terá capital pertencente integralmente à Fiocruz, formará assembleia somente com pessoas jurídicas de direito público, devendo ter apenas membros da Fiocruz na assembleia geral, indicados pelo CD e Congresso Interno Fiocruz, incluindo a representação dos trabalhadores da Fiocruz.

c) O conselho de administração da subsidiária da Fiocruz será composto por cinco a sete membros eleitos pela assembleia geral da empresa pública, sendo:

- ✚ Três a cinco indicados pela Fiocruz pelo seu CD, dentre os quais o presidente, sendo este o próprio presidente da Fiocruz, e o vice-presidente do conselho;
- ✚ O diretor presidente da empresa subsidiária;
- ✚ O representante dos trabalhadores da Fiocruz.

d) O conselho de administração terá mandato definido e seus membros poderão ser reeleitos, conforme for decidido pela assembleia geral da subsidiária e dispuser o Estatuto Social³.

e) A diretoria executiva da subsidiária é composta de diretores definidos pelo conselho de administração, obedecendo os critérios de governança pré-estabelecidos no Estatuto Social. A Fiocruz, a seu critério, terá assento em todos os conselhos constituídos na subsidiária. O diretor da subsidiária possui mandato, sendo nomeado pelo presidente da Fiocruz a partir de lista tríplice indicada pela comunidade dos trabalhadores da subsidiária.

f) O conselho fiscal da subsidiária é formado por no mínimo três e no máximo cinco membros, com a função de fiscalizar a administração da subsidiária, sendo escolhidos pela assembleia geral, nos termos do Estatuto Social.

g) O conselho social é órgão consultivo que representa espaço de interlocução com a sociedade relativo ao desenvolvimento institucional, visando expressar o compromisso social da subsidiária. Composto por representantes da sociedade que responsabilizam-se basicamente pelo zelo da integridade moral e ética da organização, pelo impacto na saúde das pessoas e no meio-ambiente, pelo do cumprimento de suas metas e uso eficiente e eficaz dos recursos e portanto pelo não desvirtuamento dos objetivos da subsidiária e pelo não descumprimento das diretrizes do Sistema Nacional de Saúde.

Deve ser esclarecido que a assembleia citada não se refere ao modelo que diversas unidades da Fiocruz praticam, com participação ampla de

³ O Estatuto Social compreende dentre outros, o objeto social, as normas orçamentárias, os processos de contratação, os instrumentos de controle, o exercício social, os procedimentos contábeis, a destinação dos resultados, os deveres e responsabilidades dos administradores e conselhos e, principalmente, o processo de gestão.

servidores e eventualmente de outros atores (alunos, terceirizados, bolsistas). Em empresas, públicas ou privadas, assembleia geral é o órgão supremo que decide sobre as políticas e estratégias da organização, normalmente composta pelos controladores ou sócios. No caso da subsidiária, será composta por pessoas jurídicas de direito público, em que espera-se que a controladora seja a Fiocruz. (Aditiva, Asfoc)

É preciso especificar a composição da assembleia geral e suas atribuições. O Documento de Referência aponta três diferentes definições para composição da assembleia geral: na página 82 ela será composta pela Fiocruz sozinha ou em conjunto com outra PJ de direito público; na página 83, apenas pela Fiocruz; e na 84, pela Presidência da Fiocruz. Com relação às atribuições a assembleia aparece como instância de controle e supervisão e em outras passagens, como instância de administração. Independentemente da forma de composição, a assembleia geral, tal qual proposta, fere o sentido observado e seguido pelo conjunto de unidades na Fiocruz nas quais a assembleia de servidores é a instância máxima. (Aditiva, EPSJV)

(viii) Em relação à regulação da subsidiária de produção, compete diretamente à Fiocruz a supervisão, o controle e a prestação de contas perante os órgãos de controle interno e externo, e, indiretamente, ao Ministério da Saúde. As demonstrações financeiras da subsidiária deverão ter pareceres da auditoria interna, do conselho fiscal e do conselho de administração, e externa por auditoria externa independente, devendo ser apreciadas pela assembleia geral sob responsabilidade integral do controlador, a Fiocruz. Outrossim, a subsidiária estará sujeita à fiscalização da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União;

É preciso considerar que, segundo a Constituição Federal, o estatuto jurídico definirá a forma de regulação da subsidiária. O estatuto, por sua vez, será definido pela lei que autorizará a constituição da subsidiária. Portanto, todas essas condições são desejadas, mas não asseguradas. (Aditiva – Asfoc, EPSJV)

(ix) A inserção da subsidiária de produção não deverá alterar a governança institucional global da Fiocruz, e também manter a configuração ampliada de participação de atores junto aos processos decisórios, orientados à busca de soluções adequadas às demandas de saúde da sociedade, e também à cobrança de resultados e prestação de contas;

Porém, implicará em definir qual modelo de governança interna será mais adequado para as especificidades da subsidiária. Primeiro, deve ser definido se os cargos executivos e de coordenação da empresa serão designados pela controladora Fiocruz ou se serão eleitos, conforme ocorre com as demais unidades da Fundação.

Se for designado e não eleito, a atuação do diretor executivo no Conselho Deliberativo da Fiocruz deve ser garantida, mas apenas com direito a voz, não podendo ter direito a voto, sob o risco de gerar ao menos uma contradição básica: o designado e a controlada serem agentes na definição de políticas institucionais de quem lhe controla.

Também deverão ser definidos quais dispositivos assegurarão a participação dos celetistas nas instâncias colegiadas da Fiocruz, como o Congresso Interno, e nos espaços de gestão da subsidiária (conselhos, assembleia etc). (Aditiva – Asfoc)

A criação da subsidiária alterará a governança interna, uma vez que as unidades poderão estabelecer contrato de gestão diretamente com a subsidiária. Não há dispositivos que assegurem a participação dos celetistas nas instâncias colegiadas, como Congresso Interno. E, por fim, não está claro como será a atuação do diretor da subsidiária no Conselho Deliberativo da Fiocruz. É preciso salientar que, caso o diretor tenha direito a voto, poderá participar diretamente da definição de políticas institucionais, do PQ e do PA, mesmo sem ser eleito. (Aditiva – EPSJV)

(x) Com a inclusão da subsidiária no sistema jurídico-administrativo da Fiocruz passa-se a gerenciar, além dos vínculos existentes com as unidades internas descentralizadas, pessoas jurídicas de direito público e com as entidades de colaboração (Fioprev, Fiotec e Caixa de Assistência), de direito privado, um vínculo jurídico adicional de direito privado, não apenas via contrato formal de gestão como também por meio de relatórios contábeis públicos.

(xi) A subsidiária de produção da Fiocruz estará submetida a regime especial de controle e governança comparativamente às unidades descentralizadas, em função de que a controladora Fiocruz estabelecerá com a subsidiária um contrato de gestão, enquanto instrumento técnico-jurídico, formal de direito civil, celebrado entre a Fundação, pelo seu presidente, e a subsidiária, pelo seu diretor. O objeto da contratação será a prestação de serviços relacionados às suas finalidades legais e de seu regulamento/estatuto social;

O entendimento de que a subsidiária prestará serviços típicos de Estado, aproximando-a, portanto, de uma concessionária de serviços públicos, impõe pensar se de fato ela poderá atuar no mercado mundial de imunobiológicos vacinais. Essa definição tem implicações no regime tributário, pois se há sentido de uma prestadora de serviço em atividade exclusiva de Estado pleitear isenção de impostos, o mesmo não se justifica para uma empresa cujo objetivo é atuar no mercado internacional de insumos em saúde.

(Aditiva – EPSJV)

(xii) A governança da subsidiária, mantendo o que já ocorre com todas as unidades e segue o Estatuto da Fiocruz (Decreto 4725/03), deverá ter suas decisões estratégicas e os seus resultados apreciados nos colegiados participativos (CD, Conselho Superior e Congresso Interno) da Fiocruz (CD e Congresso), que deverão, mantendo a integridade e condição democrática e participativa da Fundação, deliberar sobre os principais projetos da subsidiária, como os dos investimentos de capital e dos planos de carreira e política salarial, além das metas e valores do contrato de gestão. Nesse sentido, a governança

Fiocruz (CD, Conselho Superior e Congresso Interno) poderá monitorar e intervir na subsidiária em casos de insuficiência de desempenho ou falta grave. A realização do projeto Fiocruz como instituição democrática, participativa, pública e estatal passa necessariamente pela definição e acompanhamento dos projetos prioritários e estratégicos nos seus espaços colegiados, transparência nos critérios de composição de conselhos externos e garantia do controle social.

(xiii) O papel da governança Fiocruz e dos conselhos deliberativos previstos no item acima deverá pautar as relações entre Fiocruz e o conjunto de unidades. A realização do projeto Fiocruz como instituição democrática, participativa, pública e estatal passa necessariamente pela definição e acompanhamento dos projetos prioritários e estratégicos nos colegiados (CD e Congresso), transparência nos critérios de composição de conselhos externos e garantia do controle social. O fortalecimento da governança interna da Fiocruz é condição para a boa governança da subsidiária.

(xiv) A subsidiária poderá manter relações com as unidades da Fiocruz, considerando interesses mútuos e corporativos, segundo objetivos, macroprojetos e projetos definidos no PQ e PLP da Fiocruz e operacionalizados mediante contratos específicos entre as partes, incluindo mobilização de recursos financeiros.

(xv) O desempenho da subsidiária continuará sendo considerado para a avaliação de desempenho institucional, do mesmo modo praticado atualmente.

(xvi) É facultado à subsidiária, sempre mediante autorização da Fiocruz, na condição de controladora, celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia, produto e processo, e produção, com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, que atuem em área de interesse institucional, enquanto aliança estratégica orientada à extensão de fornecimento de insumos e produtos estratégicos para o SUS.

B. Gestão de Pessoas no Contexto de Constituição de Empresa Pública Subsidiária

Regulação da Subsidiária em Gestão do Trabalho

Os aspectos e dimensões relacionados à gestão do trabalho da subsidiária devem estar submetidos às regulações internas da controladora Fiocruz. Propostas relacionadas ao quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, gestão e avaliação de desempenho, movimentação de servidores, gestão de benefícios, planos de cargos e salários, criação e remuneração de cargos comissionados, inclusive os de livre nomeação e exoneração da subsidiária, devem ser apreciadas pelo conselho de administração da subsidiária e submetidas à Comissão de Carreiras da Fiocruz e, finalmente, apreciadas e aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Fundação.

Plano de Carreiras e Cargos

A implantação de um plano de carreiras próprio da subsidiária deve contemplar as especificidades da área de produção e ao mesmo tempo contemplar diretrizes básicas e alinhadas com o plano próprio da Fiocruz, sem gerar distorções.

É preciso considerar, porém, que estaremos na prática com dois planos de carreira, um RJU para a Fiocruz autárquica, e outro CLT para a empresa subsidiária, avaliando quais riscos podem advir disso. Serão duas negociações, dois acordos, um feito no Dest/MPOG, outro na Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT/MPOG), com possíveis representações sindicais diferentes (ver à frente ítem que trata disso), e dificilmente se evitará que uma categoria se sobressaia à outra nas suas conquistas. Dentro de uma mesma instituição, poderá ferir princípios que sempre defendemos como forma de reconhecer o valor do trabalhador em suas diferenças, como a equidade, a paridade e a linearidade entre as remunerações e classes. Pode também vir a gerar problemas de ambiência e, principalmente, lesar a cláusula pétrea da integralidade institucional. (Aditiva – Asfoc)

Avaliação de Desempenho Individual

A avaliação de desempenho dos funcionários da subsidiária deve seguir as mesmas diretrizes da Política de Avaliação de Desempenho da Fiocruz, podendo o

Comitê de Cargos e Salários da subsidiária propor adaptações a serem apreciadas pela Comissão de Carreiras da Fundação.

Mecanismo de Ingresso de Trabalhadores na Subsidiária

O único mecanismo de ingresso do pessoal permanente na subsidiária é o concurso público, como versa a Constituição Federal, garantindo-se a máxima transparência, a igualdade de oportunidade e a meritocracia. Somente as atividades não relacionadas com a execução direta do objeto social, como limpeza, segurança, telefonia etc. poderão ser terceirizadas, mediante processo licitatório.

[Porém, deve-se considerar que não há ligação direta entre ser empresa e não ter terceirizações. Praticamente todas as empresas públicas atuais trabalham com ampla terceirização. Mesmo as intenções dentro da autarquia sempre foram de não termos terceirizados, mas conjunturas diversas nos levaram ao quadro atual de amplo número de terceirizados ocupando cargos públicos. Não, há, pois garantias de que não terceirizaremos futuramente, embora tenhamos que ter isso como diretriz.] (Aditiva – ASFOC)

A constituição de plano de carreira para a subsidiária poderá possibilitar a resolução de alguns problemas relacionados à terceirização de funções de cargo público, eliminando, ao menos em seu início, a da intermediação de empresas privadas no gerenciamento da força de trabalho na área de produção (hoje representa 80% da força de trabalho terceirizada para cargos públicos na Fiocruz), superando não conformidades existentes tais como servidores chefiados por terceirizados, apontamentos diversos pela CGU e TCU, riscos e mesmo descumprimento dos direitos dos trabalhadores por parte das empresas privadas contratadas. [Adicionalmente, o plano da subsidiária possibilita que quadros estratégicos das áreas de produção estejam formalmente vinculados à Fiocruz, garantindo estabilidade na gestão do conhecimento institucional.] (Supressiva – ASFOC)

O estabelecimento de Plano de Cargos próprio para a subsidiária de produção de insumos poderá gerar efeitos positivos sobre o conjunto da Fiocruz, dado que ao substituir mais de 1.500 trabalhadores terceirizados via empresas de terceirização por

cargos CLT, vinculados diretamente à subsidiária e ingressados por concurso público, reduz-se absoluta e percentualmente o contingente de terceirizados com função de cargo público no restante da Fiocruz, podendo vir a facilitar a negociação de vagas para concurso para substituição de terceirização de todas as unidades.

A subsidiária poderá mobilizar quadros temporários, contratados por tempo determinado e vinculados formalmente à instituição, que permitam atender, com mais flexibilidade, demandas de natureza eventual, vinculadas a projetos.

Nesse sentido, deve-se garantir: a) publicização e transparência na seleção dos profissionais que seriam contratados temporariamente; b) a exclusividade da contratação direta pela subsidiária sem recorrer à Fiotec; c) que sejam contratos efetivamente temporários, para não ferir o artigo 451 da CLT, o qual prevê que o “contrato de trabalho por prazo determinado que, tácita ou expressamente, for prorrogado mais de uma vez passará a vigorar sem determinação de prazo”, pois dessa forma, os contratos se perpetuariam na administração da subsidiária, ferindo premissas constitucionais que impõem o concurso público como único acesso.

Os serviços atualmente terceirizados nas unidades de produção de insumos, relativos a cargos efetivos de trabalhadores públicos, terão prazos definidos segundo interesse institucional visando à garantia dos serviços, enquanto os processos de concurso público para a subsidiária são instituídos e operacionalizados.

Representação Sindical

A representação sindical única pode ser almejada e colocada como intento pelo Congresso Interno. Mas deve ser destacada que a forma de organização sindical deve ser definida de forma autônoma pelo coletivo de trabalhadores, [cabendo exclusivamente à Asfoc-SN a representação dos interesses dos trabalhadores vinculados à subsidiária] (Aditiva, Supressiva [] – ASFOC)

Há que se considerar, ainda, que há diversas dificuldades para se efetivar uma representação única, e dependerá de muitas etapas – como a formação de um sindicato específico somente para a subsidiária, e, posteriormente, uma Federação sindical, incluindo a ASFOC-SN, cada uma delas tendendo a ser longa, tanto

burocraticamente quanto politicamente, exigindo ampla mobilização e negociação que ao fim poderá ou não redundar na unicidade de representação.

Movimentação de Servidores

Deverá ser garantido que, com a criação da subsidiária, os servidores da Fiocruz, obedecendo a critérios de interesse da administração pública, poderão ser cedidos para a nova entidade. Os funcionários cedidos terão respeitados todos os direitos, vantagens e remunerações a eles atribuídos, com o ônus da cessão sendo da subsidiária. A condição dos servidores cedidos, em relação ao seu desenvolvimento no plano de origem (o atual plano da Fiocruz), deverá ser inteiramente assegurada, em igualdade de condições com todos os demais servidores da Fundação.

Plano Previdenciário e Assistência Médica

[É assegurado aos empregados da subsidiária a adesão a um plano de previdência criado no âmbito do Fioprev, assim como] Deve ser [é] assegurada aos empregados da subsidiária a opção pelo plano de saúde da Caixa de Assistência da Fiocruz, incluindo contribuição da patrocinadora subsidiária.

Em relação à Previdência, os empregados da subsidiária receberão aposentadoria pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), como celetistas. A possibilidade de terem plano de previdência complementar não passará pela FioPrev, seja diante a condição atual desta, seja quanto às mudanças decorrentes da reforma previdenciária aprovada neste 2012. (Aditiva – ASFOC)

2- Propostas de Melhorias Incrementais

A – Melhorias jurídico-administrativas

O processo de melhoria da gestão deve considerar aspectos jurídico-legais mais específicos e para tanto são necessárias ações que alterem e aperfeiçoem leis da administração pública federal que possam impactar e superar obstáculos a desempenhos e desafios na gestão da ciência, tecnologia e mesmo produção de insumos em saúde.

O maior desafio é listar, no modelo atual, as vantagens tributárias, políticas e estratégicas que a fundação autárquica nos proporciona e articular na esfera federal a melhor maneira para a Fiocruz atender às demandas do Ministério da Saúde, SUS e população.

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

Dessa forma, surgiu um conjunto de teses, formuladas no ambiente científico e que visam ao aperfeiçoamento, dito incremental de caráter legal, da estrutura e normas da administração pública.

A Fiocruz pode e deve incorporar-se a esse tipo de iniciativa visando fortalecer o processo de discussão e implementação de proposições para melhoria da gestão de instituições públicas, para tanto sintetiza o diagnóstico da situação e assume um conjunto de teses:

A Fiocruz deve atuar intensamente na articulação com outras instituições da área de saúde e de ciência e tecnologia, com o intuito de buscar conjuntamente alterações na legislação vigente que deem conta da complexa cadeia de pesquisa, desenvolvimento, inovação e produção na qual estamos inseridos. Os problemas que afligem a Fiocruz não são muito diferentes das muitas instituições de pesquisa, de produção de insumos, e de prestação de serviços de saúde pertencentes ao Estado brasileiro. Uma Fiocruz forte significa, pois, além de ter a capacidade de ser prospectora e estratégica para saúde pública brasileira, atuar pró-ativamente por mudanças nas determinações que fazem do Estado brasileiro pouco ágil para responder satisfatoriamente para a proteção social e a garantia de direitos ao povo brasileiro. Deve ser capaz de buscar soluções não apenas para seus problemas, mas conjuntamente enfrentar as questões que afligem as várias instituições do Estado

brasileiro, para que sejam todas capazes de lutar e trazer ganhos com suas atividades para a sociedade como um todo, e em especial para aqueles que mais precisam, a população mais pobre e historicamente excluída em nossa sociedade.

Para tanto, a Fiocruz deve atuar na construção de um amplo arco de alianças estratégicas, visando a formulação de alternativas e a viabilização política das propostas geradas. Deve procurar participar organicamente (ou se relacionar) com fóruns, instâncias, e articular ou mesmo mobilizar um conjunto de atores institucionais.

i) deve atuar junto a espaços e instâncias relacionados à Reforma Sanitária, tais como Conselhos Saúde (nacional, estaduais e municipais), o Conass, o Conasems, e associações e frentes de luta;

ii) deve atuar de forma autônoma, independente e crítico-propositiva junto ao Poder Executivo, incluindo as instâncias da esfera federal, como ministérios (Saúde; Ciência & Tecnologia e Inovação; Educação, Planejamento e Gestão; Indústria e Comércio; Cultura; Gabinete Civil, etc) e outros agentes (ANVISA, ANS, SAE, IPEA, etc), e mesmo a Presidência da República. O mesmo deve ser exercido nas esferas Estaduais e municipais;

iii) deve relacionar-se com a Sociedade Civil Organizada, incluindo atores como a SBPC, fóruns de reitores e pró-reitores, Ministério Público, as centrais sindicais, OAB, ABI, CNBB, etc;

iv) deve atuar junto ao Parlamento, mobilizando lideranças partidárias, senadores, deputados federais e estaduais, vereadores, comissões da Câmara, Senado e Assembleias Legislativas (saúde; ciência e tecnologia etc);

v) deve agir fortemente com pautas junto à mídia (jornais, revistas, televisões, rádios, internet etc.);

[A Fiocruz deve atuar intensamente no apoio à implantação das propostas contidas no Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI), constantes no PL 2177/11.] (Supressiva Total [] – EPSJV, ASFOC)

O código introduz mecanismos de ampliação de autonomia gerencial orientados ao incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento científico-tecnológico e industrial, à inovação e à capacitação tecnológica, tais como a flexibilização, no setor público, da Lei de Licitações (8.666/93) para as compras e contratações, a isenção de impostos de importação para materiais de pesquisa e o estímulo à formação e à atuação de recursos humanos envolvido em projetos de P&DT&I. Além disso, prevê a criação de ambientes cooperativos de pesquisa e de geração de produtos inovadores, estimulando o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo entidades de CT&I públicas e privadas, agências de fomento, empresas nacionais e internacionais, organizações de direito privado de formação de recursos humanos altamente qualificados e fundações de apoio.] (Supressiva Total []– EPSJV)

Com relação ao PL para instituição de um Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI), destaca-se a seguir alguns trechos para orientar a atuação da Fiocruz no apoio e/ou aprimoramento da proposta:

A) Do estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação

(i) “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais e internacionais, Entidades de Ciência, Tecnologia e Inovação (ECTI) e organizações de direito privado voltadas para atividades de formação de recursos humanos altamente qualificados, pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos e processos inovadores”. (Art. 3º do CNCTI)

(ii) “A Finep, o CNPq, a Capes, as fundações de amparo e demais agências de fomento poderão celebrar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES

e demais ECTIs públicas, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos”. (Art. 4º do CCTI) Em função de um conjunto de melhorias já implementadas na Fiocruz, e no caso de aprovação do texto, será necessário introduzir uma etapa estabelecendo a análise prévia de contratos e convênios e seu alinhamento às macrodiretrizes institucionais. Na Fiocruz, a celebração de convênios é subordinada aos processos de planejamento e decisão da Fiocruz, e submetida a procedimentos de regulação e controle que garantam a discussão colegiada e decisão no âmbito das Unidades quanto aos projetos que serão operacionalizados pela Fiotec.

B) Do estímulo à participação das ECTIs públicas no processo de inovação

(iii) “É facultado à ECTI pública celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida”. (Art. 6º do CCTI)

(iv) “O servidor ou o empregado público envolvido na prestação de serviço poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ECTI pública ou de fundação de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável⁴ e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada”. (§ 2º Art. 8º do CCTI) **Caso aprovado, a implementação desses mecanismos deverá ser analisada, uma vez que fere determinação do VI Congresso Interno quanto à complementação salarial de servidores.** (Aditiva – EPSJV, ASFOC)

(iv) “Para a execução do disposto nesta Lei, ao pesquisador público é facultado o completo afastamento para prestar colaboração a outra ECTI, pública ou privada sem fins lucrativos, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da ECTI de origem”. (Art. 15º do CNCTI)

Da formação de recursos humanos

(vi) “A União, os estados, os municípios, o Distrito Federal, e os órgãos e agências de fomento concederão bolsas destinadas à formação e capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas em ECTI, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico, assim como atividades de extensão inovadora e transferência de tecnologia”. (Art. 31º do CNCTI)

Das importações

(vii) “São isentas dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e do adicional ao frete para renovação da marinha mercante as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica, tecnológica e inovação, nos termos desta Lei⁵.” (Art. 33º do CCTI)

Das aquisições e contratações de bens e serviços em C&T&I

(viii) “A contratação de serviços e a aquisição de bens efetuar-se-ão mediante procedimento de seleção, exceto nos casos de aquisições diretas previstas nesta Lei”. (Art. 36º do CCTI)

(ix) “Nas aquisições e contratações realizadas pelas ECTIs públicas, a seleção simplificada deverá ser precedida de ato convocatório e termo de referência, necessariamente publicado no sítio eletrônico da Instituição ou da respectiva agência de fomento, e no Diário Oficial, com interregno de três a quinze dias para apresentação das propostas em envelopes lacrados, podendo este prazo ser prorrogado mediante justificativa e discricionariedade do administrador público.” (Art. 38º do CCTI)

[A Fiocruz pode e deve incorporar-se e fortalecer o processo de conquista de tais melhorias e para tanto sintetiza e assume as seguintes teses:

A Fiocruz deve atuar intensamente no apoio à implantação das propostas contidas no Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI), constantes no PL 2177/11. O código introduz mecanismos de ampliação de autonomia gerencial orientados ao incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento científico-tecnológico e industrial, à inovação e à capacitação tecnológica, tais como a flexibilização, no setor público, da Lei de Licitações (8.666/93) para as compras e contratações, a isenção de impostos de importação para materiais de pesquisa e o estímulo à formação e à atuação de recursos humanos envolvido em projetos de P&DT&I. Além disso, prevê a criação de ambientes cooperativos de pesquisa e de geração de produtos inovadores, estimulando o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo entidades de CT&I públicas e privadas, agências de fomento, empresas nacionais e internacionais, organizações de direito privado de formação de recursos humanos altamente qualificados e fundações de apoio.

São destacados a seguir alguns trechos do CCTI, que merecem destaque e apreciação:

A) Do estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação

(iii) “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais e internacionais, Entidades de Ciência, Tecnologia e Inovação (ECTI) e organizações de direito privado voltadas para atividades de formação de recursos humanos altamente qualificados, pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos e processos inovadores”. (Art. 3º do CNCTI)

(iv) “A Finep, o CNPq, a Capes, as fundações de amparo e demais agências de fomento poderão celebrar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ECTIs públicas, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos”. (Art. 4º do CCTI)

B) Do estímulo à participação das ECTIs públicas no processo de inovação

(v) “É facultado à ECTI pública celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida”. (Art. 6º do CCTI)

(vi) “O servidor ou o empregado público envolvido na prestação de serviço poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ECTI pública ou de fundação de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável⁶ e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada”. (§ 2º Art. 8º do CCTI)

(vii) “Para a execução do disposto nesta Lei, ao pesquisador público é facultado o completo afastamento para prestar colaboração a outra ECTI, pública ou privada sem fins lucrativos, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da ECTI de origem”. (Art. 15º do CNCTI)

Da formação de recursos humanos

(vii) “A União, os estados, os municípios, o Distrito Federal, e os órgãos e agências de fomento concederão bolsas destinadas à formação e capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas em ECTI, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico, assim como atividades de extensão inovadora e transferência de tecnologia”. (Art. 31º do CNCTI)

Das importações

(viii) “São isentas dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e do adicional ao frete para renovação da marinha mercante as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica, tecnológica e inovação, nos termos desta lei⁷.” (Art. 33º do CCTI)

Das aquisições e contratações de bens e serviços em C&T&I

(ix) “A contratação de serviços e a aquisição de bens efetuar-se-ão mediante procedimento de seleção, exceto nos casos de aquisições diretas previstas nesta Lei”. (Art. 36º do CCTI)

(x) “Nas aquisições e contratações realizadas pelas ECTIs públicas, a seleção simplificada deverá ser precedida de ato convocatório e termo de referência, necessariamente publicado no sítio eletrônico da Instituição ou da respectiva agência de fomento, e no Diário Oficial, com interregno de três a quinze dias para apresentação das propostas em envelopes lacrados, podendo este prazo ser prorrogado mediante justificativa e discricionariedade do administrador público.” (Art. 38º do CCTI)] (Supressiva Total [] – Farmanguinhos)

Em função da diversidade de atividades da Fiocruz, outras ações se impõem. É necessário atuar no fortalecimento da dimensão pública e estatal das suas atividades, inclusive na produção de insumos, reafirmando a importância estratégica da alocação de recursos do orçamento corrente da União, como determina a Constituição.

i) Um dos possíveis instrumentos para assegurar o investimento público em um patamar compatível com as demandas da saúde é a mudança da Lei de Desvinculação de Receitas da União (DRU), responsável pelo desvio de parte considerável das receitas da Seguridade Social. A Fiocruz deve agir para fortalecer as iniciativas em curso para que não incida em seu cálculo o orçamento da saúde (ou mesmo pela sua extinção completa), conforme deliberado na 14ª Conferência Nacional de Saúde;

ii) Outra frente de luta para a Fiocruz é trabalhar fortemente no campo político por alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito a contratação de profissionais para o SUS. Há propostas em curso no Congresso Nacional, e mesmo arguições de inconstitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal para a área de saúde (Artigo 196 da Constituição Federal), visando possibilitar aos gestores a contratação dos profissionais necessários à viabilização do sistema, combatendo e eliminando a precarização nas relações de trabalho.

iii) Outra possibilidade que responde as desejadas flexibilizações na gestão, e de caráter bastante estruturante, pois atende não só à Fiocruz mas ao serviço público

em geral, é a regulamentação do § 8º do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia administrativa e financeira dos serviços através de “Contratos de Autonomia”. Existe inclusive iniciativa dentro do Governo Federal para efetivar essa regulamentação, expresso no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública. Tais contratos visam outorgar maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, para facilitar a consecução de metas fixadas pelo órgão controlador (no nosso caso, o Ministério da Saúde), sem prejuízo de um melhor controle de resultados. A Fiocruz deve atuar intensamente no apoio a essa regulamentação, junto com outras instituições e o restante da sociedade

iv) Outra ação prioritária é atuar no incremento do orçamento das agências públicas de fomento a pesquisas estaduais (FAPs) e federais (CNPq e Finep), bem como na redefinição dos critérios para concessão de financiamentos, para avaliação de suas ações e construção de agenda de pesquisa que respeite a diversidade e seja agente da inclusão social em todas as suas dimensões;

v) No tocante à produção de insumos torna-se prioritária a ampliação do debate da agenda estratégica do BNDES para a saúde, visando o fortalecimento da capacidade de produção e inovação dos produtores públicos nacionais de insumos em saúde.

B – Melhorias gerenciais

A gestão deve ser vista como processo permanente, que envolve incessante monitoramento e avaliação, e, por consequência, correção de rumos. Novos conhecimentos são gerados, novos cenários se apresentam, novas dinâmicas econômicas aparecem, novas necessidades surgem dos conflitos políticos e processos culturais que se desenrolam contraditoriamente na vida social. Isto significa para a Fiocruz que mesmo após a recente elaboração e aprovação em 2010 dos projetos constantes no PQ 2011-2014, devem ser analisadas que atualizações ou introdução de novas políticas, diretrizes e projetos se evidenciam como necessárias.

As teses a seguir compreendem aspectos relativos a melhorias incrementais de caráter gerencial. Muitas delas devem ser consideradas de relativa governabilidade,

uma vez que estão relacionadas a mudanças de estruturas e/ou processos internos a instituição, podendo ser implementadas mediante atos gerenciais internos e autônomos.

Porém, outras teses são de menor governabilidade ou implicam em importantes mudanças nas práticas, processos e na cultura institucional, e mesmo em ações negociais com outras instâncias, como algumas relacionadas ao campo da gestão de pessoas e na regulação das entidades de apoio e serviços, e somente terão efetividade caso se institua um verdadeiro pacto interno no que diz respeito à direcionalidade a ser dada, e na intensa mobilização política e técnica do conjunto da Fundação.

As proposições estão segmentadas em função de áreas ou campos da estrutura de gestão institucional: governança, gestão, gestão de pessoas, regulação das entidades de apoio e de prestação de serviço.

B.1) Governança geral

A realização do projeto Fiocruz como instituição democrática, participativa, pública e estatal passa necessariamente pelo fortalecimento da governança interna da Fiocruz, com as decisões estratégicas do conjunto de unidades e o acompanhamento de seus resultados sendo apreciados nos colegiados participativos (CD e Congresso), com transparência nos critérios de composição de conselhos externos, e garantido o controle social, seguindo o que consta no Estatuto da Fundação (decreto 4725/03). A seguir são apresentadas diversas propostas que visem tal objetivo:

(i) Definição de mecanismos de otimização da tomada de decisão em função/face do número de níveis de decisão institucional como: (i) sistema de gestão da informação e comunicação de integração de colegiados; (ii) integração de agendas dos colegiados - consultivo unidade e consultivo Fiocruz, deliberativo unidade e deliberativo Fiocruz e consultivo Fiocruz e deliberativo Fiocruz; (iii) transmissão das reuniões colegiadas etc;

(ii) Os colegiados deliberativos (CD Fiocruz e CDs unidades) devem aprimorar seus processos decisórios, valorizando processos sistemáticos de

consulta aos colegiados consultivos (diversas câmaras técnicas da Presidência e das unidades) quanto à análise de viabilidade dos projetos sob apreciação, considerando sustentabilidade, riscos, grau de inovação, dentre outros;

(iii) Ampliação do controle social participativo na gestão Fiocruz por meio do emprego mais efetivo de mecanismos/canais de participação popular como: audiências públicas (sessão pública de caráter não vinculante, aberta aos interessados com debates orais), consultas públicas (após divulgação de minuta de ato normativo abre-se prazo para críticas, sugestões, solicitação de informações e questionamentos), atuação do interessado no processo administrativo e outros canais de comunicação, como as ouvidorias interna e externa;

(iv) Criação de regimento de funcionamento dos colegiados Fiocruz (CD e câmaras técnicas) com definição de atribuições e nexos de integração entre os colegiados da governança Fiocruz com vistas a elevar a organicidade da sua estrutura de decisão;

(v) Enriquecimento das agendas dos colegiados consultivos na geração, implementação e avaliação de políticas da Fiocruz segundo áreas de atuação de cada um, com estabelecimento de prestação de contas, implicando sistemática permanente de avaliação dos programas e projetos específicos da respectiva câmara;

(vi) **Submissão para apreciação e deliberação no CD das unidades e CD Fiocruz de todas as parcerias público-privadas;** (Aditiva – ASFOC)

B.2) Gestão Geral

Como melhorias incrementais no campo da gestão devem ser considerados o conjunto de projetos aprovados no PQ 2011-2014 no eixo “Inovação na Gestão”, alguns deles especialmente destacados a seguir. Tais projetos não são objeto de deliberação, mas elementos que contribuam para seu aprimoramento são passíveis de serem apresentados visando sua atualização.

Também são apresentadas novas proposições, que possam contribuir na qualificação dos processos gerenciais:

(i) Elaboração de proposta ao MS e MPOG para ajuste de funções gratificadas (DAS) em função dos déficits históricos e da dinâmica de crescimento institucional, eliminando definitivamente as soluções heterodoxas adotadas;

(ii) Incorporação da concepção de planejamento plurianual corporativo contínuo e efetivo com estabelecimento de contratos de gestão anuais e plurianuais para as unidades Fiocruz;

(iii) Ampliação da gestão da contratualização de projetos e resultados com o Ministério da Saúde e outros órgãos, e respectivos contratos internos, com avaliação/pesquisa de satisfação e comunicação estratégicas;

(iv) Criação e publicização das redes de gestão inter-unidades para implantação dos macroprojetos do Plano Quadrienal (PQ) Fiocruz, com apresentação de análise de viabilidade dos projetos de maior complexidade do PQ Fiocruz;

(v) Apresentação de propostas de geração de economia de escala e escopo inter-unidades na Fiocruz, via: integração dos planos das unidades, institucionalização de mecanismos de administração compartilhada (ex.: cadeia de suprimentos integrada, logística/compras), integração formal de mecanismos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico entre unidades, criação de plataforma tecnológica de ensino integrada (aprimoramento da integração de ambientes acadêmicos, integração de secretarias acadêmicas), dentre outros;

(vi) Pactuação de modelos de análise de sustentabilidade (produtividade e crescimento) institucional e das unidades da Fiocruz, que deverão passar a ser tomados como referência de avaliação institucional para fins de alocação de recursos;

(vii) Apresentação e pactuação da macroproposta de metas e plano de investimento institucional para os próximos quadriênios (até 2022) a partir de estudos de cenários em saúde;

(viii) Estabelecimento de modelo de análise do gasto orçamentário referente às ações das unidades com a execução das metas institucionais anuais e plurianuais, enquanto modelo diagnóstico, para geração de política regulatória de gastos corporativos e das unidades (ex: parâmetros/balizamentos de controle gastos com pessoal, infraestrutura, por tipo de projeto etc) visando definir com maior clareza principalmente os projetos estratégicos e respectivos orçamentos;

(ix) Aprimoramento do projeto de excelência da gestão pública (GesPública) da Fiocruz por meio de iniciativas corporativas e/ou individualizadas (via candidatura ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG por unidade), compreendendo modelagem de processos estratégicos, gestão da rede de *benchmarking*⁸ de excelência, instituição de modelo gerencial de aprendizagem, elaboração do plano de risco organizacional e consolidação da pesquisa de satisfação de usuários para fins de alcance de resultados paradigmáticos na gestão da operação;

(x) Discussão e implementação do plano de desenvolvimento gerencial para profissionais da gestão;

(xi) Ampliação dos controles gerenciais na Fiocruz, incluindo definição de modelo gerencial de avaliação, criação de comissão corporativa de avaliação e pactuação de agenda periódica (mensal, semestral, anual e plurianual) de avaliação das unidades;

(xii) Relevância da implantação de um sistema integrado de informações de gestão na Fiocruz para fins de melhoria da qualidade da tomada de decisão, nos âmbitos das unidades e corporativo, respeitando a política vigente no governo de ampliação do uso de *software* livre;

⁸ Forma útil de entender o desempenho relativo de uma organização.

(xiii) Ampliação do projeto de autocontrole administrativo da Fiocruz, com a implantação de uma rede institucional de unidades de controladoria administrativa consoante os controles procedimental normativo auditorial (interno), patrimonial e contábil (custos e orçamentário-financeiro) correicional e social (canais de comunicação com a sociedade);

(xiv) Pactuação e consolidação de política comum a todas as unidades da Fiocruz com foco na gestão do trabalho, desde a administração de pessoal até uma política de desenvolvimento e valorização do trabalhador, incluindo aspectos ligados ao meio ambiente e à saúde do trabalhador;

(xv) Qualificar o processo de programação e orçamentação, de modo a contemplar nas etapas de negociação todas as prováveis fontes de recursos, a transparência de critérios e informações, a vinculação aos planos estratégicos da Fiocruz e unidades (PLP e PQs), e considerando, ainda, aspectos de custos, disponibilidade de recursos humanos e de tecnologia adequada, e viabilidade política;

(xvi) Criação de novos instrumentos para controle e avaliação social dos projetos da Fiocruz, com definição democrática e transparente dos critérios para firmar parcerias e convênios com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais que garantam o caráter público da Fiocruz e os interesses do SUS, e ampliação e consolidação do processo de monitoramento, avaliação e prestação de contas interna e externa, com divulgação ampla de informações e resultados para todos os trabalhadores e sociedade;

(xvii) Aprimorar os mecanismos de controle e captação acessória/complementar de recursos para a Fiocruz, garantindo sua vinculação aos planos estratégicos da Fiocruz e unidades (PLP e PQs);

(xviii) Elaboração de Plano Diretor da Fiocruz, incluindo as dimensões de ocupação, reordenamento espacial e expansão dos *campi* (existentes e novos), acessibilidade, segurança, saneamento, interação física e urbanística com os territórios e entornos, integração social e democratização do acesso. Deve ser

compatível com o conjunto de objetivos e macroprojetos do PLP e PQ 2011-2014 e adequado à indução das transformações planejadas, garantindo a implementação de infraestrutura adequada ao desenvolvimento institucional, por meio da provisão de ambientes apropriados aos processos de trabalho e necessários para a realização da missão da Fiocruz.

B.3) Gestão de Pessoas

Durante a década de 1990, a Fiocruz vivenciou, simultaneamente, um processo de descentralização administrativa, que delegou às unidades responsabilidades previamente coordenadas de forma central, inclusive na área de RH, e uma política governamental pautada pelo enxugamento da máquina estatal, em que as restrições na reposição de servidores geraram expansão da terceirização e da precarização do trabalho. Esta tendência veio a reverter-se recentemente com o início do governo Lula e a adoção, no interior da Fiocruz, de políticas de desprecarização do trabalho. Apesar dos avanços, o quadro atual é complexo, com multiplicidade de vínculos e gerenciamento descentralizado.

Apresentam-se também problemas relacionados à captação e seleção de pessoal, determinados pelo modelo utilizado pelo MPOG para autorização de concursos. As restrições para autorização de concurso público, relacionadas a questões de ordem econômica e política, apontam uma contradição em relação à demanda social por ampliação e qualificação dos serviços públicos e pela atuação do Estado.

A conquista do Plano de Carreiras próprio permitiu superar distorções decorrentes da coexistência de cinco planos de cargos, o que gerava discrepâncias salariais e iniquidade de direitos, além de resolver impasses nas negociações do bressinho e alcançar ganhos importantes de remuneração. Mesmo com estes avanços, as melhorias desejadas na estrutura do plano, que se adequem às especificidades da Fiocruz, seja no referente a padrões e estrutura remuneratória, aos mecanismos de incentivo à qualificação e ao desempenho ou na mobilidade na carreira (progressão), dentre outras questões, têm sido condicionadas à conjuntura econômica e política. Também há necessidade de se avançar no desenvolvimento de pessoas, por meio do

planejamento das qualificações e de seu alinhamento aos planos estratégicos, além da articulação com as estratégias de avaliação e gestão do desempenho organizacional.

As propostas que seguem visam à fixação de diretrizes e medidas que mitiguem problemas vivenciados no cotidiano e organizem as bases corporativas para atingir um patamar superior de gestão do trabalho e do desempenho institucional, alinhado à sua visão estratégica (PLP 2022).

Plano de Carreiras e Cargos

O Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz deve ser fortalecido, valorizando os servidores, e alinhado às estratégias institucionais, condição para o desenvolvimento institucional da Fiocruz como um todo.

A Fiocruz deve seguir nas negociações com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) pelo fortalecimento do Plano de Carreiras e Cargos em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, buscando melhorias nas seguintes áreas, dentre outras:

- Recuperação dos princípios que norteiam a criação do Plano de Carreiras;
- Valorização remuneratória que equipare o plano da Fiocruz com carreiras superiores do serviço público;
- Fortalecimento do componente não variável da remuneração (vencimento básico);
- Criação de novas classes e padrões dentro das carreiras já existentes, de modo a ampliar o tempo decorrente entre o início e o fim da carreira;
- Melhoria da estrutura de incentivo ao desempenho, incluindo, dentre outros:
 - a) Conversão da atual GDACTSP em vencimento básico e introduzindo bonificação por desempenho (alcance de metas) não atrelada à remuneração mensal;

b) Equalização da proporção da GDACTSP entre níveis médio e superior, de modo a garantir gratificações iguais em termos proporcionais ao vencimento básico para desempenhos iguais; e

c) Avanço nos estudos para implementação das melhorias e adequações na estrutura de incentivo à qualificação dos servidores relacionada com as diferentes carreiras do Plano da Fiocruz.

- Remuneração dos aposentados com paridade integral;

- Melhoria da estrutura de incentivo à titulação e à qualificação, adequando os mecanismos de incentivo às características e necessidades de cada carreira/cargo com retomada da retribuição da titulação e da gratificação por percentuais; e

- Possibilidade de ingresso por concurso para outros níveis da carreira que não exclusivamente a classe inicial.

Captação e Fixação de Pessoal

A Fiocruz deve seguir nas negociações com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para autorização de ampliação do número de vagas por concurso, com foco nas áreas com maior percentual de terceirizações (por exemplo, a área de produção), visando à drástica redução do altíssimo número de terceirizados em função de cargo público.

Aprimoramento dos concursos públicos, qualificando os instrumentos de seleção, na perspectiva de melhor adequação entre as competências requeridas pela instituição nas diversas áreas e as competências dos selecionados. Tal aprimoramento implica, dentre outras, as seguintes mudanças:

- Atendimento à solicitação já formalizada pela Fiocruz de equiparação ao regime adotado pelas universidades, em que a autorização de concurso se dá automaticamente após a vacância do cargo, de modo a garantir a realização de concursos regulares (anuais) e menores, além de processos melhor planejados de seleção.

- Descentralização acadêmica e centralização/coordenação administrativa dos concursos, de modo a possibilitar a melhor adequação dos requisitos e critérios de

seleção (perfil, tipo de prova, pontuação de títulos, memorial etc) às especificidades de cada vaga/ unidade.

Regulação do Trabalho

Implantação de uma Política de Regulação do Trabalho, amplamente discutida na instituição, que estabeleça o cumprimento de regras corporativas, de modo a assegurar o tratamento homogêneo por parte das unidades de diversos aspectos relacionados à gestão do trabalho, tais como remoção de servidores entre unidades, cessão de pessoal, desvio de função, afastamentos para qualificação, controle de assiduidade, dentre outros.

Terceirização de Funções de Cargo Público

A Fiocruz deve dar continuidade à política de substituição de terceirizados que ocupam função de cargo público, mobilizando os ministérios da Saúde e do Planejamento para a autorização de concursos públicos voltados para este fim.

Enquanto forem mantidos contratos de terceirização, devem-se promover melhorias na elaboração e no gerenciamento dos contratos, a fim de regular aspectos como remuneração e benefícios de modo a não permitir tratamento diferenciado entre unidades para funções iguais e qualificações iguais.

Gestão do Desempenho

Qualificação e fortalecimento do modelo de avaliação de desempenho, baseado na pactuação de metas e no alinhamento das metas individuais aos objetivos institucionais. Tal qualificação exige um intenso movimento de capacitação dos gestores e trabalhadores, de modo a valorizar a avaliação enquanto potente instrumento de gestão para o continuado aprimoramento do trabalho e melhoria do desempenho organizacional. Para garantir a efetivação dos esforços na mudança do modelo de avaliação, ressalta-se, ainda, a necessidade de cuidadoso estudo para estabelecimento de indicadores de desempenho institucionais e individuais.

Desenvolvimento de Pessoal

Intensificar o processo de qualificação dos quadros da Fiocruz, com o fortalecimento das iniciativas atualmente em curso no campo da gestão (Programa de Desenvolvimento Gerencial, Qualificação dos Serviços de Recursos Humanos; Implantação dos Planos de Qualificação/Capacitação nas unidades) e a criação de novas estratégias e programas para as demais áreas de atuação dos profissionais da Fundação.

Qualidade de Vida no Trabalho e Saúde do Trabalhador

Desenvolvimento continuado do Programa Fiocruz Saudável que tem como objetivo principal disseminar o conceito de saúde e ambiente no processo do desenvolvimento institucional, incorporando-o às práticas de pesquisa, ensino, assistência e desenvolvimento tecnológico. Para tal, faz-se necessária a elaboração de um projeto interno de adequação ambiental mediante planos de saneamento, manejo da biota e do espaço físico, biossegurança e vigilância em saúde do trabalhador que contemplem:

a) Redução dos riscos de dano à saúde dos trabalhadores decorrentes de exposição a condições insalubres, incêndios e acidentes em geral;

b) Redução da prevalência de doenças e agravos mediante o desenvolvimento de programas de promoção da saúde para grupos populacionais e ocupacionais específicos;

c) Ampliação das áreas/ações voltadas para o conforto do trabalhador e para o desenvolvimento de práticas saudáveis;

d) Promoção de estratégias e ações junto aos trabalhadores no campo da relação entre saúde e ambiente com vistas a gerar mudanças nas percepções e apreensões do indivíduo com relação a si mesmo e ao ambiente, na perspectiva de atitudes saudáveis;

e) Promoção do uso eficiente de insumos e energia, a fim de reduzir os custos econômicos e os impactos ambientais, aliados às tecnologias de gerenciamento de resíduos e efluentes oriundos das atividades da Fiocruz;

f) Ampliação da capacidade de resposta a situações de urgência e emergência nos *campi* da Fiocruz;

g) Disponibilidade de um amplo conjunto de informações clínicas, epidemiológicas e sócio-ambientais que possibilite intervenções orientadas a situações/problemas específicos;

h) Estabelecimento de estratégias de enfrentamento, prevenção e procedimentos para o acolhimento das vítimas de assédio moral e de intervenções nos fatores que propiciam o surgimento de situações de violência, estabelecendo fluxos administrativos e sanções legais; e

i) Ampliação do acesso dos trabalhadores dos centros regionais às ações de promoção, prevenção e assistência à saúde do trabalhador.

B.4) Regulação das entidades de apoio e de prestação de serviço

Desde sua criação em 1998, a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec) tem sua história marcada por questionamentos quanto a sua ampliação, demandas excessivas sem planejamento, desvirtuamento de objetivos e prioridades materializados em determinados projetos que impactam e tencionam a própria missão e as cláusulas pétreas da Fiocruz.

Desde sua autorização no III congresso interno da Fiocruz – quando foi deliberado por sua constituição de caráter temporário –, diversos movimentos e manifestos foram feitos nesse sentido, incluindo as resoluções do IV Congresso Interno, o Plano Quadrienal 2005-2008, posicionamentos da Asfoc, de órgãos de controle e até mesmo de entidades da sociedade civil.

Não obstante, a Fiotec cada vez mais se amplia. Os relatórios de atividades da Fiotec apresentam um expressivo crescimento de número de projetos, recursos alocados e número de colaboradores sob gestão da Fiotec como indicador de desenvolvimento e de eficiência, o que abre uma contradição com os critérios de eficiência de uma autarquia, da gestão pública, da missão da Fiocruz e da intencionalidade de reduzir a dependência sobre ela e as terceirizações dentro e fora da instituição.

Nos últimos anos, seu crescimento se tornou exponencial, chegando ao ponto de, em 2010, realizar uma reforma estatutária para qualificá-la como Organização Social, o que viabilizou a incorporação de novos projetos de grande porte, a exemplo dos realizados em parceria direta com as secretarias estaduais e municipais de Saúde e a Defesa Civil do Rio de Janeiro, firmando contratos de gestão/administração de pessoal com fornecimento de mão de obra terceirizada.

Diversos atores, desde legisladores e órgãos de controle até a mídia e entidades da sociedade civil organizada têm denunciado publicamente os impactos negativos na gestão da rede pública de saúde e a precarização das relações de trabalho, sobretudo pela contratação de profissionais terceirizados, com salários muito superiores aos dos servidores estatutários, em decorrência dos convênios celebrados para gerenciamento da rede de saúde com OS, dentre elas a Fiotec.

Estes convênios e contratos de gestão de pessoas comprometem gravemente as cláusulas pétreas da Fiocruz que determinam e, sobretudo, seu compromisso histórico com a saúde pública e a Reforma Sanitária.

Diante de tais desvios e da irrefreável ampliação da dependência da Fiocruz em relação à fundação de apoio, deve ser incorporada como necessária melhoria incremental e se torna urgente repensar o papel da Fiotec para a Fiocruz.

Avaliando mais amplamente, está em questão a forma como a Fiocruz regula, controla, monitora e divulga os resultados de suas entidades de apoio e prestação de serviços. Assim, sugerem-se alternativas que incorporem também a caixa de assistência e a FioPrev. (Aditiva – Asfoc)

A seguir apresentam-se as teses relacionadas às entidades de colaboração:

- (i) Fortalecer a subordinação da Fiotec, da caixa de assistência e da FioPrev aos processos de planejamento e decisão da Fiocruz, implementando procedimentos de regulação e controle que garantam a discussão colegiada, a decisão, o controle social e a participação dos trabalhadores, seja no âmbito das unidades quanto da Fiocruz;

(ii) Ampliação da publicização dos resultados (gestão dos contratos) das entidades de apoio e prestação de serviços (Fiotec, assistência e previdência) nos colegiados deliberativos e consultivos, e para toda a comunidade Fiocruz, por meio de relatórios, boletins e informativos regulares;

(iii) Estabelecer uma Auditoria Cidadã na Fiotec que tenha como objetivos: a) avaliação dos objetivos dos projetos intermediados pela Fiotec, sua pertinência e convergência com a missão e cláusulas pétreas da Fiocruz; b) avaliação dos impactos na gestão da rede pública de saúde decorrentes dos contratos/convênios da Fiotec com a Prefeitura e com o governo do Estado em sua qualificação como OS; (Aditiva – EPSJV, Asfoc)

(iv) Alteração estatutária anulando a qualificação da Fiotec como OS (Organização Social), com extinção imediata dos convênios e contratos celebrados pela Fiotec com a Prefeitura e com o governo do Estado que promovam a contratação de mão de obra terceirizada para a rede pública de saúde; (Aditiva – EPSJV, Asfoc)

(v) Elaboração de um plano de ações visando à gradual diminuição da dependência da Fiotec. Deve contemplar o impedimento imediato da utilização da fundação de apoio como substituição a empresas contratadas pelas unidades para a terceirização; (Aditiva – EPSJV, Asfoc)

(vi) A utilização de excedentes da Fiotec deverá respeitar parâmetros estabelecidos pelo CD Fiocruz e ser realizada com total transparência, compondo um plano de aplicação para apoio a projetos estratégicos no âmbito do PQ;

(vii) Os representantes dos trabalhadores nos conselhos das entidades de apoio e prestação de serviço (curador, fiscal, e similares) deverão ser objeto de eleição direta (quando ainda não ocorrer); (Aditiva – Asfoc)

(viii) Abrir a discussão em relação ao destino que deverá ser dado ao Plano Previdenciário (Fioprev), já que o mesmo está impedido, desde 2007, de complementar aposentadorias por decisão do órgão controlador (Previc), perdendo desde então a função para a qual foi criado.

5. Encaminhamentos para implementação das deliberações

A institucionalização da atualização do Projeto Institucional da Fiocruz, expressa nas propostas deliberadas na Plenária Extraordinária do VI Congresso Interno (sejam relativas ao projeto de constituição da subsidiária e/ou das melhorias incrementais), deverá ocorrer por meio da criação de um **Comitê Técnico-político da Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**, de caráter permanente, como órgão de assessoria do Conselho Deliberativo, composto por delegados do VI Congresso e assegurada a representação de todas as unidades, por eleição em suas respectivas assembléias, e da Asfoc.

Deverão ser atribuições do Comitê:

- Operar como agente de negociação e coordenação das propostas de **Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**, estabelecendo articulações com as instâncias e atores externos que tenham vinculação com os pleitos, e com os agentes internos da Fiocruz para os encaminhamentos necessários;
- Monitorar de maneira permanente as etapas e os encaminhamentos das propostas de atualização do Projeto Institucional da Fiocruz, submetendo ao CD as modificações ou adaptações que se fizerem necessárias e sugerindo a convocação de plenárias extraordinárias do Congresso Interno, na ocorrência de fatos relevantes que impliquem decisões de caráter geral nos processos de negociação;
- Divulgar os resultados das negociações e das etapas de implementação, com o apoio dos órgãos e veículos de comunicação social da Fiocruz; e
- Realizar eventos com o objetivo de debater com a comunidade Fiocruz e a sociedade o acompanhamento do processo de **Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**, de forma a gerar subsídios para apoiar ajustes que se façam necessários.

Ao Comitê será facultado criar subcomissões para atuar junto ao parlamento, poder executivo, sociedade civil organizada, mídia (jornais, revistas, televisões, rádios, Internet) e instâncias de controle social e de gestão.

À gestão da Fiocruz (Presidência, Vices e CD) caberá:

- Dar condições materiais e políticas ao Comitê para atuar no plano negocial das propostas de **Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**;

- Implementar as iniciativas e projetos vinculados ao processo de **Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**, seguindo os encaminhamentos e orientações advindos do Comitê;

- Garantir a maior participação de instâncias colegiadas no processo de **Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**, em especial por meio do CD, Conselho Superior, das câmaras técnicas e de reuniões do conjunto dos conselhos deliberativos das unidades. Deverão ser relacionados nas pautas dos colegiados, processos e iniciativas relacionados ao projeto de **Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz**, visando sua contínua qualificação e a geração de um processo amplo de consulta, controle social, e aprendizagem permanente;

- Realizar eventos internos e em conjunto com outras entidades públicas, com o objetivo de aprofundar reflexões sobre os impasses e a dificuldade de atuação decorrente do atual modelo de organização do aparelho de Estado, visando à construção de posicionamentos institucionais e de alternativas para serem propostas aos poderes constituídos;

- Envidar esforços, em conjunto com outros atores públicos, junto ao poder executivo e ao parlamento, para o desenvolvimento do processo de reformas administrativas no âmbito do Estado brasileiro, visando ao reforço de sua capacidade de atuação, de produção de resultados, de supervisão e controle, condição fundamental para a efetividade da atualização do Projeto Institucional da Fiocruz numa visão de longo prazo, para garantir a efetivação da Reforma Sanitária em seus preceitos originais e favorecer para o conjunto de agentes públicos a oferta de melhores resultados para as políticas públicas de proteção social;

- Convocar reuniões extraordinárias do Congresso Interno, na ocorrência de fatos relevantes que impliquem decisões de caráter geral no processo de negociação com o executivo ou com o parlamento (seja relativo ao projeto de constituição da subsidiária e/ou das melhorias incrementais) para debater encaminhamentos subseqüentes.

(Aditiva – Asfoc, EPSJV)

Encaminhamento específico para o cenário de aprovação da subsidiária

No que se refere a uma eventual aprovação da proposta de subsidiária, as negociações junto ao executivo federal, a quaisquer instâncias envolvidas, e ao parlamento, deverão ser exercidas pelo Comitê Técnico-político da Atualização do Projeto Institucional da Fiocruz. A cada finalização de etapa crítica, o projeto deverá retornar para apreciação da comunidade Fiocruz (antes do projeto sair do Executivo para apreciação do Congresso), por meio de convocação de plenárias extraordinárias do Congresso Interno, bem como na ocorrência de fatos relevantes que impliquem decisões de caráter geral no processo de negociação com o poder constituído, para debater encaminhamentos. (Aditiva – EPSJV, Asfoc)

Encaminhamentos para a próxima plenária do Congresso Interno

A próxima plenária do Congresso Interno deverá pautar alguns temas, sem prejuízos de outros que se apresentem em relevância:

- apresentação e debate das propostas de novas unidades da Fiocruz, no contexto da nacionalização das atividades da Fundação, com pretensões de sua aprovação e institucionalização nos termos estatutários. Deverão ser apresentados os projetos das unidades do Ceará, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Piauí, bem como de outras possíveis iniciativas, ainda que em caráter embrionário. (Aditiva – Asfoc)