

Ministério da Saúde  
FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Presidência

## **DIRETRIZES PARA CONVOCAÇÃO DO VIII CONGRESSO INTERNO**

### ***Versão preliminar para apreciação e contribuições do Conselho Deliberativo de 06 e 07 de abril***

#### **Introdução**

O Congresso Interno da Fiocruz, instância máxima de deliberação da instituição, representa um dispositivo de democracia deliberativa, um espaço de discussão e deliberação que avança na consolidação da democracia participativa. A partir do debate público o Congresso Interno confere legitimidade às decisões políticas, uma vez que é orientado pelos princípios da inclusão, do pluralismo e da igualdade participativa.

Este documento tem por objetivo apresentar para discussão no Conselho Deliberativo as diretrizes para realização do VIII Congresso Interno da Fiocruz, que terá sua etapa final realizada em outubro de 2017. Espera-se que, a partir das diretrizes aprovadas, a Comissão Organizadora possa desenvolver seus trabalhos e construir uma proposta de organização do Congresso que promova a ampla participação da comunidade da Fiocruz, favoreça um debate plural em torno dos desafios atuais e futuros e permita a construção de diretrizes e propostas que consolidem a atuação da Fiocruz nas políticas de saúde e de ciência e tecnologia.

#### **Histórico**

Conforme o artigo 32 do Estatuto da Fiocruz, publicado pelo Decreto 8.932, de 14 de dezembro de 2016, o Congresso Interno é o órgão colegiado de máxima representação da Fiocruz, ao qual compete:

I - deliberar sobre assuntos estratégicos referentes ao macroprojeto institucional da Fiocruz;

II - deliberar sobre regimento interno e propostas de alteração do Estatuto da Fiocruz; e

III - apreciar matérias que sejam de importância estratégica para os rumos da Fiocruz.

A Fiocruz caminha para a realização de seu oitavo Congresso Interno. O primeiro, realizado em julho de 1988 sob a condução de Sérgio Arouca, estabeleceu as bases da Fiocruz contemporânea, tanto no que tange à sua missão quanto ao seu modelo de gestão. Apesar da crise econômica que castigava o país, no âmbito da Instituição o processo de mudanças avançava a passos largos. Instituiu-se o Conselho Deliberativo, formado pela Presidência, pelos diretores de unidades e pelo representante da Associação de Servidores; definiu-se que a escolha dos dirigentes se daria por processo



Ministério da Saúde  
FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Presidência

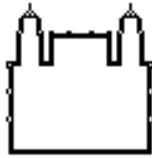
eleitoral com a participação de todos os funcionários; elaborou-se um novo Estatuto, para posterior aprovação do governo federal; e estabeleceu-se o Congresso Interno como instância máxima de discussão dos rumos a serem seguidos pela Instituição (Fidelis, 2015).

O último Congresso, realizado em 2015, atualizou o Estatuto da Fiocruz, tornando-se assim a base para o Decreto 8.932/2016.

Nessa trajetória é possível identificar mudanças tanto no seu foco quanto na sua forma de realização. O quadro abaixo traz uma síntese dos principais marcos de cada Congresso.

Quadro 1. Histórico dos Congressos Internos da Fiocruz

Congresso	Ano	Tema	Principais marcos
I	1988	Ciência e Saúde – a Fiocruz do Futuro	<ul style="list-style-type: none"><li>- Estabeleceu as bases do atual modelo de gestão da Fiocruz / inaugura nova fase institucional</li><li>- Estabelece diretrizes para as várias áreas de atuação da Fiocruz. A partir de problemas, formula proposições</li><li>- Tem foco na política nacional de saúde e na política de desenvolvimento científico e tecnológico</li></ul>
II	1994	Sem tema	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fortemente focado na defesa da integralidade da instituição, diante da proposta de reforma administrativa apresentada pelo MS, e na sua necessidade de autonomia</li><li>- Aprova movimento da Presidência para alteração da natureza jurídica da instituição, buscando autonomia</li><li>- Também apresenta proposições específicas para as diversas áreas de atuação.</li></ul>
II - Extraordinário	1996	Autonomia, Flexibilidade e Qualidade	<ul style="list-style-type: none"><li>- Questionamento da reforma de Estado proposta pelo governo federal (MARE)</li><li>- Aprovação das clausuras pétreas</li><li>- Delega ao CD gestões necessárias para negociar com executivo e legislativo para se conferir à instituição "o caráter de organização pública de apoio estratégico do Estado, de natureza pública e estatal, sob a forma de autarquia especial, fundação pública ou agência autônoma (opção por esta última)</li><li>- Aprovação do Estatuto e definição de estratégias para sua implantação pelo governo federal</li></ul>



Ministério da Saúde

FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Presidência

III	1998	Fiocruz Pública e Estratégica	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ponto central: a Fiocruz e a reforma de Estado proposta pelo governo (pauta desde o II Congresso)</li><li>- Opção como agência executiva (autônoma)</li><li>- Ênfase nas discussões sobre modelo de gestão – Fiocruz como agência executiva</li><li>- Criação da Fiotec a partir da ENSPTEC</li><li>- Aprofundamento da descentralização administrativa</li></ul>
III - Extraordinário	2000	Fiocruz Pública e Estratégica – Modelo de Gestão	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mais um passo rumo à agência executiva</li><li>- Preparação para a mudança</li><li>- Aprovar a nova estrutura de gestão da Fiocruz e definir as diretrizes para o início de sua operação.</li><li>- Atualizar o modelo organizacional e político da Fiocruz.</li><li>- Estatuto novamente</li></ul>
IV	2002	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Melhoria da Qualidade de Vida	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ênfase na questão do desenvolvimento da ciência e da inovação</li><li>- Revitalização do movimento pela reforma sanitária e consolidação do SUS</li><li>- Ênfase no desenvolvimento tecnológico e na inovação</li><li>- Foco na discussão sobre a cadeia de inovação na Fiocruz</li><li>- Surgimento dos programas de indução à inovação</li><li>- Proposições centradas no campo da inovação</li></ul> <p>Obs: aprovou o Regimento Interno</p>
IV - Extraordinário	2003	Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"><li>- Recursos humanos</li></ul>
V	2005	Plano Quadrienal da Fiocruz	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aprova, pela primeira vez em Congresso, um plano quadrienal</li></ul>
V - Extraordinária	2007	Diretrizes para Adequação da Estrutura Organizacional da Fiocruz	<ul style="list-style-type: none"><li>- Estabelece as diretrizes para a adequação da estrutura organizacional da Fiocruz</li><li>- Resulta numa padronização importante, mas num aumento expressivo das funções administrativas</li></ul>
VI	2010	A Fiocruz como Instituição Pública Estratégica de Estado para a Saúde	<ul style="list-style-type: none"><li>- Propõe, pela primeira vez, um plano de longo prazo para a Fiocruz, expresso em objetivos de longo prazo</li><li>- Aprova também um plano quadrienal</li><li>- Reorientação do modelo do plano: das ações programáticas do PPA para o mapa estratégico</li><li>- Modelo jurídico institucional – proposição de transformação da Fiocruz em empresa pública</li></ul>



			- Grandes divergências quanto ao documento base do Congresso
VI – Extraordinária (1)	2012	Modelo de Gestão	- Empresa Pública Biomanguinhos - Melhorias jurídico-administrativas (melhorias incrementais) - Congresso não concluído – partes não votadas, em especial em relação às melhorias incrementais
VI – Extraordinária (2)	2012	Modelo de Gestão	- Aprovação da minuta de projeto de lei para transformação de Biomanguinhos em empresa pública - Salvaguardas à empresa pública Biomanguinhos - Melhorias jurídico-administrativas – melhorias incrementais
VII	2014	Conhecimento e Inovação para a Saúde, Desenvolvimento e Cidadania	- Carta política: a Fiocruz e os desafios do SUS: a saúde como direito humano e fator decisivo para a inclusão social e para o desenvolvimento - Aprovação dos objetivos segundo eixos do mapa estratégico - Manutenção das diretrizes de longo prazo - Aprova um modelo de governança que se propõe aumentar a capacidade executiva da instituição
VII - Extraordinária	2015	Estatuto Fiocruz	- Aprova o novo estatuto da Fiocruz

O Congresso Interno da Fiocruz sofreu significativas mudanças ao longo dos anos. A análise preliminar, ainda superficial, do histórico dos congressos internos mostra que, após os primeiros realizados em final da década de 1980 e 1990, onde os grandes princípios e diretrizes da atuação institucional foram estabelecidos, houve um certo esgotamento no que diz respeito às questões mais gerais e, a partir de então, uma tendência a maior pormenorização das discussões, onde o congresso cada vez mais adentra o terreno da gestão. Exemplos disso, é a aprovação no V Congresso Interno de um Plano Quadrienal onde constavam, para cada ação programática do Plano Plurianual (PPA), objetivos, ações, metas, indicadores, prazos e responsáveis. O mesmo se passou com o VI, onde foi montado um mapa estratégico com eixos e objetivos estratégicos. Consta neste documento 73 objetivos estratégicos e 50 macroprojetos, cada um destes desdobrados em objetivos, resultados esperados e produtos.

É importante considerar que, embora se verifique esta tendência de progressivo detalhamento, com o documento final cada vez mais aproximando-se das características de um plano, o Congresso Interno jamais deixou de tratar e abordar a política interna e externa e de abordar temas estratégicos para o desenvolvimento institucional, como é seu objetivo. Exemplo disso é a carta política aprovada no VII Congresso Interno, que abordou “A Fiocruz e os desafios do SUS frente à atual conjuntura política”.



Ministério da Saúde  
FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Presidência

Embora o Congresso jamais tenha perdido seu papel político, abordando e enfrentando questões centrais da conjuntura política, econômica e social do país, ao longo do tempo este componente foi dividindo espaço com outras questões de caráter mais endógeno e relacionadas à gestão do cotidiano da instituição, que caberiam a outros espaços de deliberação, tanto ao Conselho Deliberativo quanto à própria gestão da Presidência e, certas vezes, até mesmo das Unidades.

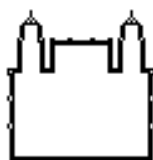
Uma marca importante do histórico do Congresso Interno também é a sua permanente preocupação com o modelo jurídico-institucional e de gestão, em particular a busca por autonomia administrativa, que esteve presente em quase todas as edições.

### **Desafios para a realização do VIII Congresso Interno**

Embora não haja registros sistematizados, é possível identificar pela análise dos relatórios finais dos últimos congressos e nos diálogos realizados em reuniões do Conselho Deliberativo, em especial o realizado em fevereiro de 2017, quando o tema esteve em debate, que há a oportunidade de introdução de aprimoramentos que potencializem as contribuições deste órgão colegiado. Alguns dos pontos abordados na última reunião do Conselho Deliberativo encontram-se relacionados a seguir:

- Extensão dos assuntos tratados, que faz com que haja dispersão das questões mais centrais, que deveriam ser discutidas mais profundamente.
- Abordagem de temas e assuntos da gestão que seriam melhor processados e trabalhados em outros espaços como o Conselho Deliberativo, a Presidência ou mesmo as direções das Unidades.
- Formalização das discussões, fazendo com que muito tempo seja despendido no debate sobre os termos ou definições, e não sobre a tese em questão.
- Ênfase colocada na fase final do Congresso (plenária) e não na sua etapa preliminar (pré-congresso), fazendo com que haja na etapa final ainda uma importante assimetria de informação entre os participantes.
- Preparação em curto espaço de tempo (entre a convocação e a plenária), também contribuindo para a assimetria de informação.

Identificam-se como desafios para o VIII Congresso Interno:



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Presidência

- > Promover uma *reflexão institucional propositiva* que contribua para a preparação da Fiocruz do futuro, destacando-se e concentrando-se sobre questões chave para este desenvolvimento.

- > Promover *ampla e intensa mobilização* da comunidade para discussão em torno de temas centrais para o desenvolvimento institucional.

- > Dialogar com a sociedade.

- > Possibilitar a pluralidade de visões e ideias acerca dos rumos da instituição.

- > Constituir-se como fonte de aprendizagem institucional, contribuindo para o compartilhamento de informações e construção de visões comuns.

### Diretrizes

As diretrizes propostas para apreciação do Conselho Deliberativo envolvem dois conjuntos. Primeiro aquele relacionado ao conteúdo do Congresso, que define seu caráter (mais político, mais técnico, voltado mais para questões externas ou internas) e seu foco (temas e questões a serem tratados). O segundo inclui questões relativas ao modelo de participação e formas de organização.

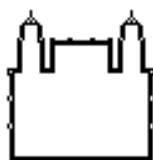
#### **Quanto ao conteúdo do Congresso**

- O VIII Congresso Interno deve ter reforçado o seu **caráter político e propositivo**, com um olhar voltado para os principais desafios colocados pela conjuntura, que aponta sérias ameaças às políticas de proteção social e ao futuro da ciência, da tecnologia e da inovação e, conseqüentemente, à soberania do país.

- Dois temas são centrais nesta perspectiva: a **defesa do SUS como um sistema de saúde universal** e a **defesa de um sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde**.

- A partir desses dois temas, deve-se identificar as principais questões do plano interno que são cruciais para o **desenvolvimento da Fiocruz do futuro** e que dialogam com os temas acima.

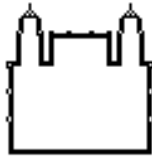
- Também deve-se reforçar o caráter transversal e integrador dos temas, e não segmentações programáticas que favorecem discussões isoladas. A reflexão programática deve decorrer da análise de questões gerais que norteiam as estratégias da Fiocruz.



Ministério da Saúde  
FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Presidência

### Quanto à forma de organização

- Propõe-se um modelo de apresentação de teses a partir das principais questões identificadas como críticas para o desenvolvimento institucional e para a construção da Fiocruz do futuro. Por isso, o documento objeto de deliberação deve estar organizado na forma de teses, sendo todos os demais elementos necessários ou úteis à discussão estarem organizados em documentos separados como termos de referência, textos para discussão ou outros.
- O VIII Congresso Interno deve ser marcado por introduzir **inovações nos mecanismos de participação**, o que é largamente favorecido pelas tecnologias de informação e comunicação. Deve-se estimular que todos os trabalhadores se envolvam de alguma maneira em pelo menos alguma fase do processo.
- A utilização de outros instrumentos, como consultas públicas, fóruns virtuais e debates abertos, utilização de ferramentas colaborativas para construção coletiva de textos, entre outros, devem ser estimulados.
- A participação da sociedade civil organizada e do controle social do SUS deve ser estimulada.
- Deve-se também analisar a possibilidade de mudanças na forma de organização do Congresso. Em particular, buscar movimentos que estimulem uma reflexão mais integrada e transversal sobre os problemas e desafios da instituição.
- As diversas etapas do Congresso podem ir sendo construídas coletivamente, sempre a partir do direcionamento da Presidência, da Comissão do Congresso e do Conselho Deliberativo. Tanto documentos de subsídio quanto o documento base podem passar por espaços não formais (fóruns, consultas) antes da apreciação nos espaços formais (assembleias por unidades e plenária).
- Na etapa pré-congresso devem haver debates coletivos relacionados aos desafios. Desta maneira, as contribuições aos documentos de referência não se dariam apenas por unidade, mas a partir de discussões coletivas envolvendo todos os servidores.
- Somente após estarem claras as teses sobre os vários temas, haveria então eleição dos delegados nas unidades para a participação na plenária. A participação nas etapas anteriores poderia ser uma credencial para a candidatura a delegado, pois algo bastante comum nos congressos recentes é a participação de delegados que não acompanharam nada do processo anterior.
- É fundamental separar os documentos que são subsídios para o debate do documento base de apreciação dos delegados.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz  
Presidência

- Como mecanismo para alargar a participação na própria organização do Congresso, propõe-se a constituição em cada Unidade de uma pequena Comissão, que interagirá como a Comissão Organizadora definida pelo CD durante o processo de organização do Congresso. Este Coletivo caracterizar-se-ia como um laboratório de ideias, a partir das quais a Comissão do CD toma as decisões.